

Vergaderjaar 1999–2000

**27 182**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Algemeen**

##### *1.1 Inleiding*

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot instelling van de Raad voor de rechtspraak. Het vloeit voort uit het regeerakkoord. Hierin wordt vermeld dat in de lijn van het rapport «Rechtspraak bij de tijd» (commissie Leemhuis) uit 1998 een Raad voor de rechtspraak zal worden ingesteld. Bij de vormgeving daarvan zal – aldus het regeerakkoord – in het bijzonder aandacht worden gegeven aan de wijze waarop de onafhankelijkheid van de rechter ter zitting, de wenselijkheid van een vorm van afstemming binnen de zittende magistratuur en de begrotingsbevoegdheid voor de organisatie van de rechterlijke macht met elkaar in overeenstemming zijn te brengen (kamerstukken II 1997–1998, 26 024, nr. 10, p. 85).

De hoofdlijnen van de modernisering van de rechterlijke organisatie zijn nader beschreven in de door ons in het najaar 1998 uitgebrachte Contourennota modernisering rechterlijke organisatie (kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 2, hierna: de Contourennota). Hierin wordt aangegeven dat de in te stellen Raad voor de rechtspraak zal worden belast met beheersmatige, adviserende en coördinerende taken. Voorts werd in genoemde nota aangekondigd dat de Raad van State advies zou worden gevraagd omtrent de vraag of aan de Raad voor de rechtspraak beslissende bevoegdheden ten aanzien van beheersaangelegenheden kunnen worden toegekend zonder voorafgaande grondwetswijziging. De Raad van State heeft op 11 februari 1999 advies uitgebracht (kamerstukken II 1998–1999, 26 352, A). Hierin komt de Raad tot de conclusie dat binnen de staatsrechtelijke randvoorwaarden voorafgaande grondwetswijziging niet nodig is. De regering heeft dit advies overgenomen. Het wetsvoorstel neemt de bedoelde randvoorwaarden in acht. Zij komen hierna nog uitvoerig aan bod.

Het voornemen om een Raad voor de rechtspraak in te stellen sluit aan bij ontwikkelingen elders in Europa. In Ierland, Denemarken en België zijn recent nieuwe raden voor de rechtspraak ingesteld of nog in ontwikkeling. In andere Europese landen, zoals Frankrijk, Italië en Zweden bestaat een Raad voor de rechtspraak al langere tijd. Ter voorbereiding van de onder-

havige wetgeving is door de Katholieke Universiteit Brabant en het ministerie van Justitie een rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de positie van raden voor de rechtspraak in landen van de Europese Unie (W. Voermans en P. Albers, Verantwoordelijkheid voor de rechtspleging. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de positie van de raden voor de rechtspraak in landen van de Europese Unie, Ministerie van Justitie & Centrum voor procesrecht en Schoordijkinstituut Katholieke Universiteit Brabant, juni 1999). De krachtens het wetsvoorstel in te stellen Raad komt sterk overeen met het in het onderzoek beschreven Noord-Europese model. In dit model gaat het om een Raad die taken heeft ten aanzien van het beheer en de budgettering van de rechterlijke organisatie.

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

In het rapport van de commissie Leemhuis wordt uitvoerig ingegaan op de voorgeschiedenis en de achtergronden. Geschetst wordt dat de instelling van een landelijke Raad voor de Rechtspraak al sinds de jaren vijftig voorwerp is van discussie. Vanaf die periode tot nu zijn van verschillende kanten voorstellen daartoe gedaan. Achtergrond van de pleidooien voor een landelijke Raad was veelal de wens de waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie te versterken.

In de loop van de tijd heeft daarnaast ook de gedachte terrein gewonnen dat het instellen van een landelijk orgaan kan bijdragen aan het versterken van de verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht voor de eigen organisatie als geheel. Deze gedachte sluit aan bij ontwikkelingen in de praktijk. De commissie Leemhuis wijst er terecht op dat sinds een aantal jaren een – min of meer autonome – ontwikkeling op gang is gekomen inhoudende dat de rechtsprekende macht steeds meer zaken op centraal niveau aanpakt. Zo hebben de presidentenvergaderingen in toenemende mate een beleidsvormende rol op zich genomen, zijn er verschillende overkoepelende commissies, waaronder de Commissie Financiën, ingesteld, is als vervolg op ZM2000 de stuurgroep «Toekomst ZM» in het leven geroepen en is automatisering op landelijk niveau ter hand genomen. Ook op inhoudelijk gebied blijkt een tendens naar meer rechterlijke samenwerking te bestaan. Zo zijn met betrekking tot bepaalde strafrechtelijke delicten straftoematingsrichtlijnen tot stand gebracht. Voorts valt te wijzen op de zogenoemde Trema-alimentatienormen en de maatstaven ter bepaling van de vergoeding ex artikel 7:685 BW. Ten slotte zijn er ook bestuursrechtelijk gebied belangrijke ontwikkelingen te signaleren. Op 1 oktober 1999 is door het landelijk overleg voorzitters sectoren bestuursrecht een model-procesregeling bestuursrecht vastgesteld.

Zoals de commissie Leemhuis heeft gesignaleerd zijn deze initiatieven erop gericht de rechterlijke organisatie als geheel meer vanuit een gemeenschappelijke oriëntatie te laten functioneren. De fragmentatie van de huidige organisatie blijkt hierbij niet zelden belemmerend te werken. Op dit moment bestaat deze uit een samenstel van min of meer autonome gerechten en rechters. Deze losse structuur die zijn weerslag vindt in de huidige wetgeving, stelt de rechterlijke organisatie onvoldoende in staat ook daadwerkelijk als eenheid te opereren. Aangelegenheden die gerechtsoverstijgend van aard zijn en die vragen bij voorkeur landelijk te worden aangepakt, krijgen te weinig aandacht. Daarbij valt te denken aan een algemeen personeelsbeleid, automatisering en een professionele administratieve organisatie.

Zoals het rapport van de commissie Leemhuis laat zien, zijn de knelpunten op een aantal van deze terreinen aanzienlijk. Uit een in 1995 door de NVvR gehouden enquête, bleek dat de leden van de rechtsprekende macht in het algemeen niet tevreden zijn over het loopbaanbeleid. Hoewel sinds

die tijd reeds de nodige initiatieven zijn ontplooid, is op dit terrein nog geen optimale situatie bereikt. De personeelssituatie bij de gerechten wordt daarnaast gekenmerkt door een relatief grote kloof tussen rechters en ondersteuners. Een beter loopbaanperspectief ook voor ondersteuners is dringend gewenst. Ook de ontwikkelingen op educatief gebied, geven naar het oordeel van de commissie aanleiding tot zorg. De beschikbare tijd en opleidingscapaciteit schieten tekort. Voor het ondersteunend personeel zijn bijna in het geheel geen opleidingsfaciliteiten beschikbaar.

Een ander terrein waar de commissie Leemhuis serieuze knelpunten signaleert, is de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie. Naar haar oordeel zijn in de toekomst op dit gebied nog forse inspanningen gewenst. De aandacht op dit terrein is aan het verschuiven van de uitvoering van traditionele administratieve processen naar de meer kennisintensieve werkzaamheden van de individuele rechter (het ontsluiten van jurisprudentie, raadpleging van juridische databanken, toepassing van strafmaatsystemen, de werken met elektronische dossiers etc.). Hoewel de laatste tijd op dit gebied reeds de nodige vooruitgang is geboekt, constateert de commissie dat verdergaande inspanningen op het onderhavige gebied noodzakelijk zijn.

Bovenstaande omschrijving van enkele knelpunten in de huidige situatie is niet uitputtend. In het algemeen kan worden gesteld dat de noodzakelijke organisatorische versterking van de gerechten ook de noodzaak tot versterking van de onderlinge samenhang met zich meebrengt op die terreinen die een landelijke aanpak vergen.

De invoering van integraal management bij de gerechten – waardoor de individuele profilering van de afzonderlijke gerechten waarschijnlijk zal toenemen – maakt de behoefte aan afstemming en coördinatie, door een tot de rechtsprekende macht zelf behorend orgaan, nog groter. Het gaat dan om die aspecten van het functioneren van de gerechten waarvan het wenselijk is dat de rechtsprekende macht één gezicht vertoont. Bij een systeem van integraal management van de gerechten zou het niet passend zijn, gezien de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht, dat het ministerie van Justitie voor de gewenste afstemming en coördinatie moet zorgdragen. De raad voor de rechtspraak vormt het adequate antwoord op die behoefte aan één gezicht. De raad is een onderdeel van de rechtsprekende macht en stelt de gerechten in staat op essentiële terreinen als human resource management, huisvestingsbeleid, automatisering en administratie een gezicht naar de samenleving te tonen. Zoals uit het bovenstaande blijkt zijn wij met de commissie Leemhuis van mening zijn dat een Raad voor de rechtspraak daartoe kan bijdragen, met name op terreinen die een landelijke aanpak vergen. Een dergelijk orgaan stelt de rechterlijke organisatie in staat een samenhangend beleid te voeren met betrekking tot bijvoorbeeld personeelszaken, huisvesting, automatisering en administratieve organisatie. Gezien haar onafhankelijke positie, is de rechtsprekende macht ermee gediend dat zij zelf ook voor het geheel de verantwoordelijkheid kan dragen. Een Raad voor de rechtspraak kan in dat kader een belangrijke functie vervullen. In onderstaande paragrafen van het algemeen deel van deze toelichting werken wij een en ander nader uit.

Tot slot merken wij op dat de instelling van de Raad voor de rechtspraak niet los kan worden gezien van het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten. Krachtens dit wetsvoorstel wordt bij elk gerecht een bestuur ingesteld dat taken en bevoegdheden krijgt toegekend op het terrein van de bedrijfsvoering en het bevorderen van een uniforme rechtstoepassing. De Raad voor de rechtspraak speelt als orgaan van de rechterlijke organisatie op deze terreinen – in aanvulling op de activiteiten van de gerechten – zoals hiervoor aangegeven een belangrijke rol. Beide wetsvoorstellen beogen de rechtsprekende macht een zekere mate van bestuurlijke zelf-

standigheid toe te kennen met het oog op het toekennen van beheersverantwoordelijkheid van de rechterlijke organisatie voor de eigen bedrijfsvoering. Met betrekking tot de algemene achtergronden van de moderniseringsoperatie en de doelstellingen die in dat kader worden nagestreefd, zij ook verwezen naar de toelichting bij het wetsvoorstel Organisatie en bestuur gerechten.

### *1.3 Inhoud en opzet van het wetsvoorstel*

Het wetsvoorstel hangt nauw samen met de andere wetsvoorstellen die strekken tot modernisering van de rechterlijke organisatie. In het bijzonder kan, zoals hiervoor aangegeven, de instelling van de Raad voor de rechtspraak niet los worden gezien van het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten.

Het onderhavige wetsvoorstel behelst met name belangrijke wijzigingen van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO). Daarbij is uitgegaan van de tekst van de Wet RO zoals deze komt te luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten. De krachtens het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde bepalingen inzake de Raad voor de rechtspraak vormen als het ware een aanvulling daarop. De nieuwe structuur van de Wet RO zoals deze na de moderniseringsoperatie zal luiden, is weergegeven in het algemeen deel van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten. Het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak dient nadrukkelijk in de context van die nieuwe structuur te worden gezien. In bijlage 1 bij het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten is de tekst van de Wet RO opgenomen, zoals deze komt te luiden nadat beide wetsvoorstellen in werking zijn getreden.

De inhoud van het onderhavige wetsvoorstel is gebaseerd op het eerder genoemde rapport van de commissie Leemhuis. Wat de verdere uitwerking betreft steunt het voorts in belangrijke mate op het Deskundigenoordeel Raad voor de rechtspraak (hierna: het deskundigenoordeel). Op 18 januari 1999 heeft de staatssecretaris van Justitie een aantal deskundigen onder leiding van mr. H.F. van den Haak, oud-president van het Gerechtshof Amsterdam, gevraagd om – met inachtneming van de in de Contourennota geformuleerde uitgangspunten – aanbevelingen te doen voor een nadere uitwerking die aan de bevoegdheden en de feitelijke werkzaamheden van de Raad voor de rechtspraak moet worden gegeven. Daarbij diende in het bijzonder aandacht te worden geschonken aan de relatie die de toekomstige Raad dient te onderhouden met de minister van Justitie enerzijds en de rechterlijke colleges anderzijds. Op 14 april 1999 hebben de deskundigen hun oordeel schriftelijk aan de staatssecretaris uitgebracht. De staatssecretaris heeft het deskundigenoordeel bij brief van 15 april 1999 toegezonden aan de Tweede Kamer. Wij hebben het deskundigenoordeel overgenomen en gehanteerd als leidraad voor het wetsvoorstel. Daar waar dienstig hebben wij letterlijke passages uit het deskundigenoordeel gebruikt voor de memorie van toelichting. Op een enkel punt menen wij – al dan niet naar aanleiding van de op het deskundigenoordeel ontvangen commentaren – van het deskundigenoordeel te moeten afwijken of een nadere nuancering te moeten aanbrengen. Hieronder wordt dit verder toegelicht. Voorts zijn er onderdelen van het deskundigenoordeel die in het onderhavige wetsvoorstel nadere uitwerking behoeven.

Naast het deskundigenoordeel is op 1 juli 1999 het Interdepartementale beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering Rechtspraak («Recht van spreken») uitgebracht. Dit rapport is totstandgebracht door de Commissie Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bedrijfsvoering Rechtspraak (IBO) onder voorzitterschap van prof. drs. H.M. Meijerink. Op 16 juli 1999 hebben wij dit rapport en het kabinetsstandpunt naar aanleiding daarvan,

aan de Tweede Kamer toegezonden. Het kabinet heeft hierin aangegeven in beginsel in te stemmen met de hoofdlijnen van het rapport. Over de uitvoering van het IBO-rapport wordt in het licht van de in het kabinetsstandpunt verwoorde uitgangspunten, nog nader overleg gevoerd met de rechtsprekende macht. Op basis van dit overleg zal nader worden bezien op welke wijze aan het rapport uitvoering wordt gegeven. De nadere uitwerking zal in het bijzonder vorm moeten krijgen in het kader van de algemene maatregel van bestuur waarin het voor de rechtspraak te hanteren financieringsmodel wordt geregeld. Verwezen zij naar paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel van deze memorie waarin hierop dieper wordt ingegaan.

De instelling van de Raad voor de rechtspraak krijgt vooral gestalte in de nieuwe Afdeling 2.6 van de Wet RO. Krachtens deze afdeling wordt een Raad ingesteld die bestaat uit drie of vijf leden. De meerderheid van de leden zijn rechters werkzaam bij de gerechten, de Centrale Raad van Beroep of het College van beroep voor het bedrijfsleven. De overige leden zijn geen lid van de rechterlijke macht of lid van een van de genoemde bestuursrechtelijke colleges.

De taken en bevoegdheden van de Raad liggen in de eerste plaats op het beheersmatige en budgettaire vlak. De Raad zal krachtens het wetsvoorstel een centrale rol gaan vervullen bij de voorbereiding en uitvoering van de begroting van de rechtsprekende macht. De Raad heeft voorts een belangrijke taak bij de verdere ontwikkeling van en het toezicht op de bedrijfsvoering bij de gerechten. Daarnaast heeft de Raad een ondersteunende taak ter bevordering van de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit bij de gerechten. Aangezien het laatste raakt aan de uitoefening van de rechtsprekende functie heeft de Raad in dit kader geen dwingende bevoegdheden. Ten slotte heeft de Raad ook een adviestaak inzake wetgeving en beleid op het terrein van de rechtspleging.

Een belangrijke gedachte die aan het deskundigenoordeel ten grondslag ligt, is dat de Raad vooral wordt ingesteld voor en ten behoeve van de gerechten. Dientengevolge wordt de Raad ook gepositioneerd als een orgaan van de rechterlijke organisatie. De Raad zal de gerechten primair moeten ondersteunen bij de uitvoering van hun taken en daarvoor de nodige faciliteiten ter beschikking moeten stellen. Dit zal steeds in overleg met de gerechten dienen te geschieden. Dit geldt zowel voor de begrotings- en bedrijfsvoeringstaken, als uiteraard ook voor de adviestaak en zijn taak ten aanzien van de bevordering van de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit. De aldus geschetste relatie is ook verankerd in het wetsvoorstel. In diverse artikelen wordt expliciet bepaald dat de Raad bij de uitoefening van een bepaalde taak of bevoegdheid, moet overleggen met de gerechten. Daarnaast is in het wetsvoorstel voorzien in een College van afgevaardigden. Dit College zal bestaan uit vertegenwoordigers van de gerechten en zal tot taak krijgen de Raad te adviseren omtrent de uitvoering van zijn taken.

Mede als gevolg van de instelling van de Raad als orgaan van de rechterlijke organisatie en de gekozen bevoegdheidsverdeling zal de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie in staatsrechtelijke zin worden beperkt ten opzichte van de situatie zoals deze thans bestaat. De bedrijfsvoering is in de toekomst primair een verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht zelf. De bevoegdheden van de minister worden op dit terrein hoofdzakelijk beperkt tot het houden van toezicht op de Raad. In afdeling 2.6 van de Wet RO worden daartoe enkele bevoegdheden van de minister geregeld. Het laatste impliceert dat de minister geen rechtstreekse relatie meer zal onderhouden met de gerechten. Op de positie

van de minister ten opzichte van de rechtsprekende macht gaan wij hieronder nog uitvoerig in.

Op deze plaats dient reeds nadrukkelijk te worden opgemerkt dat de taken en bevoegdheden van de Raad niet op alle gerechten van toepassing zullen zijn. De Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn vanwege hun bijzondere positie in het staatsbestel uitgezonderd. Daar waar in deze memorie wordt gesproken over «de gerechten» wordt steeds bedoeld op de gerechten, met uitzondering van de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak. Dit betekent overigens niet dat de Raad met deze rechtscolleges geen contacten zou onderhouden. Op een aantal terreinen betreffende de taakuitoefening van de Raad ligt het in de rede dat overleg zal plaatsvinden, in het bijzonder indien het gaat om de bevordering van de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit.

Naast de wijziging van de Wet RO behelst het wetsvoorstel een beperkt aantal aanpassingen van bijzondere wetten. Daarbij gaat het om de Algemene wet bestuursrecht, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Beroepswet en de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie. De wijzigingen van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren hebben onder meer betrekking op de bevoegdheid van de Raad terzake van de benoeming van rechters. De afzonderlijke wijzigingen worden hieronder verder toegelicht.

In de Contourennota is aangekondigd dat in de loop van 1999 een beleidsnotitie over de vormgeving van het gemeenschappelijk beheer van rechtspraak en OM aan de Tweede Kamer zou worden gezonden. Bij brief van 3 april jl. is aan deze toezegging gevolg gegeven. Bezien zal worden welke consequenties de voornemens in deze brief hebben voor de positie, de taken en bevoegdheden van de Raad. De eventueel daarvoor benodigde wetswijziging zal worden meegenomen in de aanpassingswetgeving die tegelijkertijd met het onderhavige wetsvoorstel in werking zal treden.

#### *1.4 Voorbereiding van het wetsvoorstel*

Het wetsvoorstel is grotendeels op dezelfde wijze voorbereid als het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten. De hoofdlijnen van de modernisering van de rechterlijke organisatie zijn – zoals hiervoor weergegeven – neergelegd in de Contourennota. De Raad voor de rechtspraak vormt hiervan een belangrijk onderdeel. Tijdens het algemeen overleg op 19 april 1999 (kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 10) is gebleken dat de Tweede Kamer zich, zij het met enkele niet onbelangrijke kanttekeningen en voorbehouden, in grote lijnen kan verenigen met de voorstellen in de Contourennota. De nadere uitwerking van de voorstellen betreffende de Raad voor de rechtspraak was – zo werd toen vastgesteld – onder meer afhankelijk van de gedachtevorming omtrent het eerder genoemde deskundigenoordeel.

Tijdens het hiervoor genoemde overleg is door het Kamerlid Dittrich een motie omtrent de Raad voor de rechtspraak ingediend, welke op 27 april 1999 door de Tweede Kamer is aanvaard (kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 9). Hierin wordt de regering verzocht om in overleg met de zittende magistratuur de mogelijkheid te onderzoeken ten behoeve van de Raad voor de rechtspraak een platform te creëren, bijvoorbeeld in de vorm van een College van afgevaardigden. Deze zou volgens de motie de bevoegdheid moeten krijgen de Raad te adviseren. Wij hebben uitvoering gegeven aan deze motie door voor een dergelijk college in het onderhavige wetsvoorstel een wettelijke basis te creëren. Verwezen zij naar het voorgestelde artikel 2.6.1.7.

Over de inhoud van het wetsvoorstel heeft overleg plaatsgevonden met diverse geledingen binnen de rechterlijke organisatie. Het deskundigenoordeel Raad voor de rechtspraak is binnen de rechterlijke organisatie breed verspreid met het verzoek om eventueel commentaar aan ons te doen toekomen. Naar aanleiding van dit verzoek hebben wij schriftelijke bijdragen ontvangen van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, het College van procureurs-generaal en de Commissie Rechterlijke Organisatie. Laatstgenoemd commentaar is uitgebracht namens de vergadering van presidenten van de appelcolleges, de vergadering van rechtbankpresidenten en het landelijk overleg van coördinerend kantonrechters (LOCK).

Op grond van het deskundigenoordeel en de naar aanleiding daarvan ontvangen commentaren, heeft het wetsvoorstel verder gestalte gekregen. Een klankbordgroep bestaande uit personen werkzaam in de rechterlijke organisatie heeft de eerste concepten van dit wetsvoorstel beoordeeld en van kanttekeningen voorzien. Deze zijn verwerkt in het wetsvoorstel. Los van genoemde klankbordgroep heeft een aantal informele bijeenkomsten omtrent de Raad voor de rechtspraak plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de zittende magistratuur. Op een door de NVvR voor haar leden georganiseerde informatiemiddag is namens ons een nadere toelichting gegeven op het concept-wetsvoorstel. Voorts is rekening gehouden met de beschouwingen over de Raad voor de rechtspraak die zijn opgenomen in de rapportage «Bouwstenen voor het besturingsmodel van de gerechten» die in het kader van het programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO) tot stand is gekomen.

Na deze voorbereidingsfase is het concept-wetsvoorstel – tezamen met het concept-wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten – op 16 en 17 september 1999 op een tweedaagse werkconferentie besproken met de presidenten van de gerechten, de coördinerend kantonrechters, de directeuren beheer gerechten, de leden van de Groepsondernemingsraad en de leden van het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). De gedachtewisselingen tijdens deze conferentie zijn vruchtbaar geweest en hebben geleid tot verdere aanpassingen van het concept-wetsvoorstel.

Nadat deze wijzigingen zijn verwerkt is het concept-wetsvoorstel voor schriftelijke consultatie rondgezonden naar alle gerechten, de NVvR en naar andere bij de rechterlijke organisatie betrokken organisaties, zoals bijvoorbeeld het College van procureurs-generaal, de Koninklijke Vereniging voor Gerechtsdeurwaarders en de Nederlandse Orde van Advocaten. Verwezen zij naar bijlage 2 van het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten waarin een overzicht is opgenomen van de ontvangen adviezen betrekking hebbend op beide wetsvoorstellen. De inhoud van de adviezen liep uiteen van commentaar van algemene aard tot zeer gedetailleerde artikelsgewijze opmerkingen. Zij hebben geleid tot diverse aanpassingen van de wettekst en de memorie van toelichting. Op daartoe bestemde plaatsen wordt in de memorie van toelichting naar de verschillende adviezen verwezen.

In het Sectoroverleg Rechterlijke Macht van 21 december 1999 is over (het rechtspositionele gedeelte van) dit wetsvoorstel de in artikel 51 van de Wrra bedoelde overeenstemming bereikt met de Sectorcommissie rechterlijke macht.

## **2. Staatsrechtelijke uitgangspunten**

### *2.1 Algemeen*

Bij de wettelijke vormgeving van de Raad voor de rechtspraak dient nauwgezet acht te worden geslagen op de staatsrechtelijke context waarin de Raad zal functioneren. De toekomstige Raad is in het wetsvoorstel gepositioneerd als een orgaan van de rechterlijke organisatie en maakt derhalve geen deel uit van de uitvoerende macht. De Raad zal echter worden belast met taken waarover de minister van Justitie als onderdeel van de uitvoerende macht, binnen de wettelijke kaders een zekere zeggenschap houdt. Mede gelet op deze bijzondere positie is vanuit het perspectief van de machtenscheiding een principiële benadering vereist waarin de in het geding zijnde constitutioneelrechtelijke beginselen op een adequate wijze in de overwegingen worden betrokken.

In een democratische rechtsstaat spelen vaak verschillende constitutioneelrechtelijke beginselen tegelijkertijd een rol van betekenis. Een zekere spanning tussen die beginselen is niet altijd te vermijden. Dat is ook het geval in het kader van de modernisering van de rechterlijke organisatie. Bij de uitvoering van deze operatie in al haar onderdelen is bij voortdurende vraag aan de orde hoe de ministeriële verantwoordelijkheid voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie enerzijds en de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht anderzijds zich tot elkaar verhouden. Van essentieel belang is dat in de wetgeving garanties worden ingebouwd die beogen op evenwichtige wijze recht te doen aan de relevante constitutioneelrechtelijke beginselen. Langs deze weg kan de kans op conflictsituaties tot een minimum worden beperkt en kunnen – indien zich onverhoopt toch zodanige situaties voordoen – deze hanteerbaar en oplosbaar worden gemaakt.

Het relevante constitutioneelrechtelijke kader is eerder aan bod geweest in het reeds genoemde advies van de Raad van State en het naar aanleiding daarvan opgestelde nader rapport. Ook in rapport van de commissie Leemhuis en het deskundigenoordeel is aan de staatsrechtelijke aspecten aandacht besteed. De in deze documenten opgenomen beschouwingen zijn richtsnoer geweest voor de opstelling van het wetsvoorstel.

Voorts dient in dit verband te worden gewezen op het advies van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad dd. 28 oktober 1999. Deze hebben zich kort gezegd op het standpunt gesteld dat naar huidige rechtsopvattingen vanuit het perspectief van de machtenscheiding geen plaats meer kan zijn voor ministeriële verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de rechtsprekende macht. Deze stellingname is aanleiding geweest voor een afzonderlijke schriftelijke reactie onzerzijds. De inhoud van deze reactie is in de hierna volgende paragrafen verwerkt. Het advies van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, onze schriftelijke reactie dd. 12 november 1999, alsmede de daarop volgende briefwisseling hebben wij tegelijkertijd met de indiening van het onderhavige wetsvoorstel aan de Tweede Kamer doen toekomen.

### *2.2 Verhouding tussen de staatsmachten*

In een democratische rechtsstaat is sprake van machtsverdeling tussen de hoogste staatsorganen. Deze is gebaseerd op het oorspronkelijk door Montesquieu ontwikkelde principe van machtenscheiding: de drie basistaken van de staat (wetgeving, uitvoering en rechtspraak) dienen niet in een hand te liggen, maar te worden gespreid over verschillende staatsorganen die elkaar in evenwicht houden. Volgens dit stramien kunnen in een staatsverband de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht



worden onderscheiden (trias politica). In werkelijkheid is in het Nederlandse staatsbestel van een strikte machtenscheiding nooit sprake geweest. Veeleer heeft de eis van machtsverdeling gestalte gekregen in een ingewikkeld stelsel van elkaar wederzijds controlerende, in evenwicht houdende instanties (checks and balances).

In hun advies hebben de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad er terecht op gewezen dat de nieuwe rechterlijke organisatie tegen de achtergrond van het zojuist geschetste systeem van «checks and balances» moet worden gezien. De met de nieuwe inrichting beoogde bestuurlijke versterking dient te worden beoordeeld op haar effecten op de onderlinge verhoudingen tussen de staatsmachten. Ook de commissie Leemhuis heeft de voorstellen reeds in deze context geplaatst. Zij sprak in verband met de wenselijk geachte versterking van de institutionele onafhankelijkheid over een «organisatorische emancipatie van de rechtsprekende macht». Tegelijkertijd heeft de commissie Leemhuis erkend «dat de rechterlijke organisatie geen staat binnen de staat dient te worden». Terecht heeft de commissie in die context het belang onderstreept van andere constitutionele principes dan de rechterlijke onafhankelijkheid, zoals de ministeriële verantwoordelijkheid, de positie van de formele wetgever en het budgetrecht van het parlement. Tussen alle in het geding zijnde beginselen zal in de wetgeving een verantwoorde balans moeten worden gevonden.

In de adviezen blijkt in het bijzonder de verhouding tussen de rechterlijke onafhankelijkheid enerzijds en de ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds centraal te staan. De in een democratische rechtsstaat essentiële waarborg van rechterlijke onafhankelijkheid kent verschillende facetten. De onafhankelijkheid van de rechter ziet primair op de afwezigheid van de bevoegdheid van organen die behoren tot de wetgevende of uitvoerende macht, om de rechter voor te schrijven op welke wijze hij zijn rechtsprekende bevoegdheden in concrete gevallen dient uit te oefenen. Deze waarborg heeft onder meer zijn neerslag gekregen in artikel 6 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en de daarop gebaseerde jurisprudentie. De rechter is onafhankelijk indien hij zijn beslissing kan baseren op zijn eigen, vrije oordeel omtrent feiten en rechtsgronden, zonder enige binding ten opzichte van partijen of het overheidsapparaat en zonder dat zijn beslissing onderworpen is aan toetsing door een andere dan een in dezelfde zin onafhankelijke instantie. Of dit feitelijk het geval is, is volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens afhankelijk van verschillende factoren: de wijze van benoeming van de rechters, de benoemingsduur, de aanwezigheid van garanties tegen druk van buitenaf alsook de vraag of het gerecht ook naar de schijn als onafhankelijk kan worden aangemerkt (EHRM 28 juni 1984, Series A nr. 80, Campbell en Fell).

Daarnaast dient de rechterlijke onafhankelijkheid te worden geplaatst in de bredere context van de verhouding tussen de staatsmachten (trias politica). De rechtsprekende macht als geheel van rechterlijke colleges dient zodanig te zijn ingericht dat de onafhankelijkheid van de rechter zoals hiervoor beschreven, optimaal is gewaarborgd. Daartoe zijn garanties in de Grondwet opgenomen. Artikel 116, eerste en tweede lid, bepalen dat de wetgever de gerechten aanwijst die behoren tot de rechterlijke macht en tevens dat de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de rechterlijke macht wettelijk wordt geregeld. Op grond van artikel 116, vierde lid, dient de wet voorts het toezicht te regelen op de ambtsvervulling door met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht door zodanige leden. Artikel 117 van de Grondwet kent eveneens een aantal meer op de onafhankelijkheid van de individuele rechters gerichte waarborgen: de benoeming voor het leven, de regeling voor schorsing en

ontslag en de bepaling dat de wet de overige rechtspositie regelt. Deze grondwettelijke verplichtingen zijn hoofdzakelijk uitgevoerd in de Wet op de rechterlijke organisatie waarin onder meer de verschillende tot de rechterlijke macht behorende colleges met hun bevoegdheden nader zijn geregeld en in de Wet rechtspositie rechterlijk ambtenaren, waarin waarborgen inzake de rechtspositie nader is geregeld. Aldus heeft ook de rechtsprekende macht als zodanig een grondwettelijk beschermde positie die de bevoegdheden van de wetgever en het bestuur aan banden legt.

De eis van onafhankelijkheid is op Europees niveau nader uitgewerkt in Aanbeveling (94) 12 van de Raad van Europa betreffende de positie van de rechter. In deze aanbeveling zijn algemene beginselen geformuleerd die in de lidstaten van de Raad van Europa in acht moeten worden genomen. De wetgever en het bestuur dienen de onafhankelijkheid van de rechter te verzekeren en te voorkomen dat maatregelen worden genomen die die onafhankelijkheid zouden kunnen aantasten. De onafhankelijkheid van de rechter dient wettelijk te zijn gewaarborgd door specifieke regels, zoals bijvoorbeeld dat:

- beslissingen van de rechter anders dan in hoger beroep niet kunnen worden herzien;
- de arbeidsvoorwaarden en beloning van rechters wettelijk zijn gegarandeerd;
- geen ander orgaan dan de rechter zelf beslist over de vraag of hij wettelijk gezien competent is.

Voorts is in de aanbeveling vastgelegd dat de rechter in zijn oordeelsvorming in staat moet zijn te handelen zonder beperking, oneigenlijke invloed of bedreiging. Hij heeft onbeperkte vrijheid om zaken te beslissen op basis van de interpretatie van de feiten en de toepasselijke rechtsregels. Ten slotte worden in de aanbeveling voorwaarden geformuleerd met betrekking tot beslissingen omtrent de loopbaan van rechters. In staten waar rechters worden benoemd door de regering, dient de daarvoor bestemde procedure transparant en in de praktijk onafhankelijk te zijn. Daarvoor dienen – aldus genoemde aanbeveling – specifieke garanties te worden gecreëerd, zoals een onafhankelijk orgaan dat de regering omtrent benoemingen adviseert.

Een ander belangrijk leerstuk in het Nederlandse staatsbestel betreft de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze fungeert als grondslag voor de verwezenlijking van het beginsel van de democratische controle op het handelen van de rijksoverheid. Zoals uiteengezet in het rapport «Steekhoudend ministerschap» (kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 40–41) bevat zij verschillende elementen. De verantwoordingsplicht van de minister behelst niet alleen het verstrekken van inlichtingen aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Zij omvat tevens het uitleggen, motiveren en verdedigen van het gevoerde beleid. Voorts geldt dat er alleen een verantwoordingsplicht geldt voor zover de minister bevoegd is. Een minister hoeft geen verantwoording af te leggen voor hetgeen hij niet kan beïnvloeden.

De ministeriële verantwoordelijkheid vindt zijn begrenzing in de rechterlijke onafhankelijkheid. Die verantwoordelijkheid strekt zich uit de aard der zaak niet uit tot de uitoefening van de rechterlijke functie: de onafhankelijke beslechting van geschillen. Dit is nu niet het geval en dit zal ook in de toekomst niet zo zijn. Wel is de minister van Justitie in algemene zin verantwoordelijk is voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Deze komt tot uitdrukking in de sfeer van de bedrijfsvoering: hij is verantwoordelijk voor het creëren en handhaven van randvoorwaarden waarbinnen de gerechten hun rechtsprekende taak kunnen

vervullen. Zoals ook uit de adviezen blijkt, is met name de vraag tot hoever in de nieuwe organisatie de ministeriële verantwoordelijkheid zich op het terrein van de bedrijfsvoering zou moeten uitstrekken.

### *2.3 Beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid*

Voor het bepalen van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid is van belang te memoreren dat de minister van Justitie als het gaat om het beheer van de rechterlijke organisatie thans een allesomvattende bevoegdheid heeft. Het beheer bij de gerechten wordt op grond van een mandaat van de minister van Justitie gevoerd door de directeuren beheer gerechten. Deze vallen als departementsambtenaren onder de volledige verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en leggen aan hem verantwoording af. Aan deze mandaatsrelatie is inherent dat de minister algemene en bijzondere aanwijzingen inzake beheersaangelegenheden aan hen kan geven. In voorkomende gevallen kan de minister ook zelf beslissen. Voorts kan de minister het mandaat te allen tijde beëindigen indien hij zou menen dat voortzetting daarvan niet langer gewenst is. Intrekking van het mandaat zou in de huidige situatie betekenen dat beslissingen op het terrein van de bedrijfsvoering niet meer op lokaal niveau, maar op het ministerie zouden worden genomen. Een specifieke regeling van de ministeriële bevoegdheden is in de huidige situatie niet nodig. In dit verband kan gewezen worden op artikel 44, eerste lid, van de Grondwet waarin wordt bepaald dat ministeries onder leiding staan van een minister. Die bepaling kan beschouwd worden als de grondslag van de bestaande ministeriële bevoegdheden ten opzichte van de directeuren beheer gerechten.

Aan deze mandaatsverhouding beoogt de voorgenomen wetgeving een einde te maken. De beheersverantwoordelijkheid van de minister wordt bij wet overgedragen aan de gerechtsbesturen die daartoe wettelijke bevoegdheden krijgen toegekend. Daarnaast wordt een Raad voor de rechtspraak ingesteld. De bevoegdheden van de minister worden in deze nieuwe constellatie beperkt. Met deze wijzigingen wordt niet alleen beoogd de rechterlijke organisatie in bestuurlijke zin te versterken – wij verwijzen naar hetgeen hiervoor in paragraaf 1.2 is opgemerkt – maar tevens de samenhang in de bedrijfsvoering, juist bij invoering van «integraal management» bij de gerechten, binnen de rechtsprekende macht als geheel te versterken. Doordat die samenhang door een tot de rechtsprekende macht behorend orgaan wordt bevorderd, wordt tevens de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht beter te waarborgd. Daarbij hebben wij in aanmerking genomen dat het onderscheid tussen hetgeen tot de rechtspraak als exclusief domein van de rechter behoort enerzijds en hetgeen tot de bedrijfsvoering moet worden gerekend anderzijds, weliswaar te onderscheiden is, maar op onderdelen beide nauwe raakvlakken zullen kennen. In theorie bestaat in de thans bestaande beheersstructuur dan ook een zeker risico van oneigenlijke inmenging in de rechtspraak, daar waar zich raakvlakken voordoen. Dat daadwerkelijke spanningen met de rechterlijke onafhankelijkheid goeddeels achterwege blijven, is onder meer het gevolg van een zeer terughoudende opstelling van de minister ten opzichte van de gerechten. Dit heeft er echter mede toe bijgedragen dat de noodzakelijk geachte veranderingen in de bedrijfsvoering zoals hiervoor en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten geschetst, tot dusverre onvoldoende van de grond zijn gekomen.

Hoewel de rechterlijke onafhankelijkheid zich juridisch gesproken niet verzet tegen de situatie waarin gerechtsbesturen in een rechtstreekse relatie aan de minister verantwoording afleggen over hun bedrijfsvoering, achten wij een zodanige verantwoordingsrelatie om bovenstaande

redenen ongewenst. Wij geven de voorkeur aan instelling van een Raad voor de rechtspraak, een orgaan van de rechtsprekende macht, zonder rechtsprekende taken, die krachtens de nieuwe opzet kan gaan fungeren als intermediair tussen de gerechten en de minister. De gerechten leggen over het beheer alleen verantwoording af aan de Raad en derhalve niet meer aan de minister van Justitie. Aldus worden de bovengenoemde spanningen die zich zouden kunnen voordoen in een rechtstreekse verantwoordingsrelatie tussen Minister en de organen waar de rechtsprekende functie wordt uitgeoefend vermeden. Bij het uitoefenen van toezicht op de bedrijfsvoering van de gerechten zou de minister zich, zoals hiervoor aangegeven, zeer terughoudend moeten op te stellen; de raad, als orgaan van de rechterlijke macht zelf, zal dat toezicht adequater kunnen uitoefenen. Dit geldt overigens ook voor de andere bevoegdheden die aan de raad in het kader van de bedrijfsvoering zijn toegekend. Naar onze verwachting zal de functie van de Raad voor de rechtspraak als intermediair ertoe bijdragen dat de eventuele spanningen die zich kunnen voordoen als de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en de rechterlijke onafhankelijkheid elkaar direct raken, zichtbaar maken. Dit geldt zowel in de relatie tussen de minister en de Raad voor de rechtspraak als in de relatie tussen de Raad voor de rechtspraak en de gerechten. Wij menen evenwel dat de tot de rechtsprekende macht zelf behorende Raad vanuit zijn positie en met de wettelijke waarborgen waarmee deze is omgeven een zodanige functie zal kunnen vervullen dat voor mogelijke spanningen een bevredigende oplossing kan worden gevonden.

Vanwege de overdracht van beheersverantwoordelijkheid aan de gerechten en de Raad voor de rechtspraak kan artikel 44, eerste lid van de Grondwet niet langer dienen als grondslag voor ministeriële bevoegdheden. Om deze reden dienen de ministeriële bevoegdheden die in de nieuwe structuur nog zullen bestaan uitdrukkelijk in wetgeving te worden vastgelegd.

De vraag die in het advies van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad is opgeworpen is of als het gaat om de bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie vanuit het perspectief van de machtenscheiding überhaupt nog plaats kan zijn voor ministeriële verantwoordelijkheid. Voorop gesteld zij dat een staatsbestel waarin elke ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechterlijke organisatie is uitgesloten, niet ondenkbaar is. De praktijk in sommige landen elders in de wereld laat dit ook zien. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld staat het functioneren van de rechterlijke organisatie geheel los van de wensen en inzichten van de executieve; ter verkrijging van de benodigde financiële middelen onderhoudt de rechterlijke organisatie aldaar een rechtstreekse relatie met de volksvertegenwoordiging. Wij zien evenwel geen reden om te kiezen voor een regeling die zo zeer afwijkt van ons constitutionele bestel. In dit verband verwijzen wij ook naar de eerder door de Hoge Raad op 11 december 1996 uitgebrachte notitie inzake bestuur en beheer (nr. 152/96/MS). Hierin wordt het standpunt ingenomen dat het Amerikaanse voorbeeld geen navolging verdient omdat «aanvaarding van dit model voor Nederland een breuk met het verleden zou betekenen die ingrijpender is dan thans noodzakelijk lijkt.» Ook de Raad van State heeft in zijn eerder genoemd advies zich op het standpunt gesteld dat – uitgaande van een zekere ministeriële verantwoordelijkheid – de regering aanspreekbaar dient te blijven op het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel en de daarvoor in te zetten publieke middelen.

De President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad hebben voornoemd standpunt gebaseerd op een interpretatie van het geldende recht: volgens hen zou naar huidige rechtsopvattingen het perspectief van de machtenscheiding dwingen tot uitsluiting van de ministeriële verantwoordelijkheid. Mede gelet op het advies van de Raad van de State, is

zulks naar ons oordeel niet het geval. Zoals hiervoor opgemerkt – en overigens ook onderschreven door de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad – staat de term «trias politica» niet voor een absolute machtenscheiding, maar voor een ingewikkeld stelsel van «checks and balances». Een zekere samenwerking en controle tussen de staatsmachten onderling liggen hierin besloten, zij het vanuit ieders positie en verantwoordelijkheid. Ook de rechtsprekende macht maakt deel uit van dit stelsel. In concreto betekent dit enerzijds dat de rechtsprekende macht een belangrijke positie inneemt ten opzichte van de andere staatsmachten door de opdracht om de uitoefening van hun bevoegdheden op onafhankelijke wijze te toetsen aan het recht, doch anderzijds dat met respectering van de rechterlijke onafhankelijkheid de wetgever en het bestuur bepaalde bevoegdheden kunnen uitoefenen ten opzichte van de rechtsprekende macht. Een zekere ministeriële verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie past zeer wel in dit stelsel.

Er bestaat overeenstemming over het feit dat de rechtsprekende macht op in de wet geregelde wijze aan de samenleving verantwoording zal moeten afleggen over het beheer en de inzet van de voor de rechtspraak beschikbare middelen. Ook de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad gaan daar blijkens hun advies van uit. Anders dan in dit advies wordt voorgesteld, kan in dat verband naar onze opvatting echter niet worden volstaan met te publiceren jaarverslagen met een daarbij behorende accountantsverklaring, alsmede controle door de Algemene Rekenkamer. In dit scenario blijft in het midden aan wie verantwoording wordt afgelegd, alsmede wie bevoegd is consequenties te verbinden aan de door de accountant of de Algemene Rekenkamer vastgestelde bevindingen. Uit een oogpunt van «checks and balances» ligt het niet voor de hand dat dit geschiedt door de gecontroleerde zelf. Uitgaande van de onwenselijkheid om de rechtsprekende macht rechtstreeks aan de Tweede Kamer verantwoording te laten afleggen – wij verwijzen naar hetgeen hierboven over dit punt is opgemerkt – ligt het in het Nederlandse staatsbestel in de rede vast te houden aan behoud van een zekere ministeriële verantwoordelijkheid op het terrein van de bedrijfsvoering. Langs deze weg is ook de parlementaire controle gewaarborgd. Naar aanleiding van het advies van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad wijzen wij er overigens op dat dit ook geldt voor de in dat advies aangehaalde hoge colleges van staat. Ook voor hen geldt dat niet volstaan wordt met accountantscontrole en controle door de Algemene Rekenkamer, maar dat daarnaast de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit hoofde van zijn beheersverantwoordelijkheid politieke verantwoording aflegt over het gevoerde beheer en de desbetreffende colleges ook daarop kan aanspreken.

#### *2.4 Het onderscheid tussen rechtspraak en bedrijfsvoering*

De opvatting van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad dat in de nieuwe structuur geen plaats meer is voor ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot de bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie, is in concretere zin gebaseerd op het uitgangspunt dat rechterlijk beleid en bedrijfsvoering niet van elkaar zijn te scheiden. Het onderhavige wetsvoorstel, alsmede het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten gaan daarentegen wel van een zodanig onderscheid uit. Het onderscheid blijft naar ons oordeel nodig om de posities van de minister, de Raad en de gerechtsbesturen te markeren ten opzichte van de posities van de organen binnen de rechterlijke organisatie, die zijn belast met de uitoefening van de rechtsprekende functie. Derhalve gaat het niet alleen om de bevoegdheden van de minister. Bij de afbakening van de bevoegdheden van de Raad en de gerechtsbesturen wordt in de wetsvoor-

stellen precies hetzelfde onderscheid gehanteerd; ten aanzien van de bedrijfsvoering hebben zowel de Raad als het gerechtshof dwingende bevoegdheden, ten aanzien van het rechterlijk beleid is dit niet het geval.

Hoewel erkend moet worden dat zich situaties kunnen voordoen waarin rechterlijk beleid en bedrijfsvoering raakvlakken hebben – wij komen elders in deze memorie hier nog op terug – dient dit enkele feit naar ons oordeel niet tot de conclusie te leiden dat in de wetgeving van dit onderscheid behoort te worden afgezien. Wel zijn in het wetsvoorstel waarborgen opgenomen die erop gericht zijn mogelijke spanningen die zich zouden kunnen voordoen tussen rechterlijke onafhankelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid, tot een minimum te beperken.

In de eerste plaats dient de instelling van de Raad voor de rechtspraak als «buffer» tussen de minister en de gerechten als een belangrijke waarborg te worden beschouwd. De institutionele onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht wordt er door versterkt. De Raad fungeert binnen de rechtsprekende macht op het terrein van begroting en bedrijfsvoering als centraal orgaan dat namens de gerechten – uitgezonderd de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State – de relaties onderhoudt met de andere staatsmachten, uiteraard met inachtneming van hun wettelijke bevoegdheden. Het mogelijk bestaande risico van oneigenlijke inmenging in de rechtspraak door andere overheidsorganen wordt door de instelling van de Raad verkleind. Daarbij is onder meer van belang dat op basis van het wetsvoorstel:

- de Raad een centrale positie inneemt bij de voorbereiding van de begroting voor de rechtsprekende macht;
- financiering van de rechtspraak zal plaatsvinden op grond van een objectief werklasmetingssysteem dat recht doet aan de kwaliteit van de rechtspraak en de rechterlijke onafhankelijkheid en op de werking waarvan wordt toegezien door de Raad;
- de minister alleen algemene aanwijzingen op het terrein van de bedrijfsvoering mag geven aan de Raad en niet dan nadat de Raad daarover schriftelijk advies heeft uitgebracht;
- een College van afgevaardigden mede met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid een toetsende rol krijgt met betrekking tot de uitoefening van de taken en bevoegdheden door de Raad.

Voorts wordt in het wetsvoorstel bepaald dat de minister bij de uitoefening van zijn bevoegdheden niet mag treden in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken. Dit verbod houdt in dat beslissingen inzake de bedrijfsvoering slechts genomen mogen worden genomen met inachtneming van het in dat verbod omschreven rechterlijk domein. De bedrijfsvoering is in dezen volgend. In de specifieke gevallen waar raakvlakken bestaan met de uitoefening van rechterlijke bevoegdheden, is derhalve de beleidsvrijheid van de minister beperkt. In het vervolg van deze toelichting zal met voorbeelden worden aangegeven waarop de onafhankelijkheidsexceptie concreet betrekking heeft. In het bijzonder zij verwezen naar de toelichting op artikel 2.6.4.4.

Niet alleen de minister, maar ook de Raad zal met het oog op diezelfde rechterlijke onafhankelijkheid een zekere afstand tot de rechtspraak moeten bewaren. Zoals reeds uit de Contourennota bleek menen wij dat de Raad voor de rechtspraak niet mag worden belast met het geven van instructies die het rechterlijk oordeel in een afzonderlijke zaak en de wijze waarop dat totstandkomt, kunnen beïnvloeden. Hoewel de Raad voor de rechtspraak in de beoogde opzet onderdeel zal uitmaken van de rechterlijke organisatie, is de Raad geen rechtsprekend orgaan. De Raad verschilt

in dit opzicht fundamenteel van de gerechten. In dit systeem past niet dat de Raad over bevoegdheden beschikt met betrekking tot de rechterlijke oordeelsvorming. Dit laatste omvat mede de wijze waarop de rechter in een concreet geval procesrechtelijke voorschriften toepast. Het beginsel dat de Raad bij de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden de rechterlijke onafhankelijkheid moet respecteren, is eveneens uitdrukkelijk in het onderhavige wetsvoorstel vastgelegd. Het hiervoor genoemde College van afgevaardigden zal de activiteiten van de Raad hierop kunnen toetsen.

## 2.5 Slot

Resumerend kunnen wij het standpunt van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad dat naar huidige rechtsopvattingen vanuit het perspectief van de machtenscheiding geen plaats meer zou zijn voor ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot de bedrijfsvoering van de rechtsprekende macht, op de hierboven aangegeven gronden niet onderschrijven. Uit een oogpunt van de benodigde «checks and balances» in ons staatsbestel dient naar ons oordeel juist te worden vastgehouden aan een zekere ministeriële verantwoordelijkheid. Het wetsvoorstel gaat daar ook van uit.

Wel zal in de nieuwe organisatie sprake zijn van een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. In de voorgenomen operatie zoals beschreven in de Contourennota en uitgewerkt in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten, ligt immers de bedoeling besloten om beheersbevoegdheden die thans bij de minister berusten, over te dragen aan de besturen van de gerechten. Het betreft hier een ingrijpende wijziging: de rechtsprekende macht wordt zelf verantwoordelijk voor de eigen bedrijfsvoering.

Voorts zal de Raad voor de rechtspraak in de geschetste staatsrechtelijke context een cruciale rol vervullen. Om mogelijke spanningen tussen ministeriële verantwoordelijkheid en rechterlijke onafhankelijkheid te temperen is een belangrijke functie van de Raad dat deze kan fungeren als een «buffer» tussen de minister en de gerechten. Als gevolg hiervan behoeven de gerechten – waar de onafhankelijke rechterlijke oordeelsvorming plaatsvindt – niet rechtstreeks verantwoording af te leggen aan de minister. Anderzijds heeft de minister binnen de rechtsprekende macht als het gaat om de begroting en de bedrijfsvoering een duidelijk aanspreekpunt; de plicht tot externe verantwoording omtrent het beheer en de inzet van publieke middelen komt op eenduidige wijze bij de Raad te liggen. Aldus bezien is de instelling van de Raad ook een waarborg voor de minister ten einde hem in staat te stellen zijn verantwoordelijkheid op een effectieve wijze gestalte te geven. Op de wijze waarop deze verantwoordelijkheid door middel van wettelijke vastlegging van ministeriële bevoegdheden, in het wetsvoorstel is vormgegeven komen wij elders in deze memorie nog uitvoerig terug. Verwezen zij naar paragraaf 4.4.2 van het algemeen deel van deze memorie, alsmede de toelichting op de artikelen 2.6.4.1 tot en met 2.6.4.4.

Hieronder zal eerst worden ingegaan op de positie van de Raad in algemene zin en de functies die de Raad zal hebben te vervullen. Vervolgens komen ter nadere invulling achtereenvolgens de relatie tussen de Raad en de gerechten, de planning en bekostiging, de relatie tussen de Raad en de minister en de samenstelling en organisatie van de Raad aan de orde. In dat verband komt ook de medezeggenschap aan bod. Aan het slot van het algemeen deel van deze memorie zal worden ingegaan op de financiële en personele consequenties van het wetsvoorstel.

### **3. Algemene positie van de Raad**

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

De positie van de nieuwe Raad voor de rechtspraak moet niet alleen worden gezien in het licht van de staatsrechtelijke uitgangspunten, maar in het bijzonder ook in het kader van de modernisering van de rechterlijke organisatie als geheel, zoals geschetst in de Contourennota. Hierin wordt de instelling van de Raad voor de rechtspraak aangeduid als sluitstuk van de moderniseringsoperatie. De basis van de operatie ligt bij de gerechten. Het streven is om op het niveau van de gerechten te komen tot een versterking van de organisatie van de rechtsprekende macht. Dit dient vorm te krijgen door middel van invoering van integraal management en het creëren van een aantal landelijke voorzieningen. De verdere uitwerking hiervan krijgt thans gestalte in het programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO). Voor een verdere toelichting zij voorts gewezen op het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten dat een nauwe samenhang heeft met het onderhavige wetsvoorstel.

De positie van de in te stellen Raad dient tegen deze achtergrond nader te worden bepaald. Met het oog op de hiervoor geformuleerde doelstelling van de moderniseringsorganisatie staat instelling van de Raad in het teken van de nieuwe organisatie van de gerechten. De Raad is er voor de gerechten en niet andersom. De taken en bevoegdheden van de Raad zullen dientengevolge moeten worden bepaald door de toegevoegde waarde die de Raad zal kunnen hebben ten opzichte van de taken en bevoegdheden die in het kader van de modernisering aan de besturen van de gerechten worden toebedeeld. Zoals reeds in de inleiding is vermeld geldt dit alles niet voor de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State: zij zijn van de werkingssfeer van de bevoegdheden van de Raad uitgesloten.

Met inachtneming van het voorgaande kan – in navolging van het deskundigenoordeel – een drietal functies van de toekomstige Raad worden onderscheiden. In de eerste plaats is er bij de rechtsprekende macht – zeker indien ministeriële bevoegdheden aan de gerechten worden overgedragen – een sterke behoefte aan een orgaan dat als het gaat om de begroting en de bedrijfsvoering, namens de rechtsprekende macht de relaties onderhoudt met de andere staatsmachten, in het bijzonder de minister van Justitie als vertegenwoordiger van de regering. Hiervoor is daar al op gewezen. Dit komt met name tot uitdrukking in de begrotingsprocedure. Daarnaast kan de Raad in overleg met de gerechten de politieke en maatschappelijke aandacht vestigen op vraagstukken die vanuit de gerechten gezien om een oplossing vragen. Dit kan geschieden in het kader van de adviestaak van de Raad. Anderzijds vormt de Raad een centraal punt van waaruit namens de rechtsprekende macht in beheersmatig opzicht aan de samenleving publieke verantwoording wordt afgelegd. Om die rol goed te kunnen vervullen zal de Raad nauwe betrekkingen moeten onderhouden met de gerechten; deze leggen weer verantwoording af aan de Raad.

Naast deze staatsrechtelijke functie zijn twee meer bestuurlijk georiënteerde functies van de Raad te onderscheiden. Gemeenschappelijk kenmerk hiervan is dat de Raad ten opzichte van de gerechten een duidelijke toegevoegde waarde kan hebben. Allereerst kan bij de Raad een zekere bundeling van expertise plaatsvinden daar waar deze bij de afzonderlijke gerechten niet of niet voldoende aanwezig is. In dat kader moet de Raad vooral door inzet van capaciteit en deskundigheid faciliteiten bieden ten dienste van de gerechten. Dit zal zich vooral voordoen op het terrein van de bedrijfsvoering. Mogelijke voorbeelden zijn de ontwikkeling van



een personeelsbeleid en de verbetering van de toepassing van informatie- en communicatietechnologie. Zeker in de beginjaren zal de Raad ten behoeve van de versterking van de organisatie van de gerechten terzake van verschillende facetten van de bedrijfsvoering een belangrijke initiële rol moeten vervullen. Naast ondersteuning van de bedrijfsvoering bij de gerechten, zal de Raad ook worden belast met de toewijzing van budgetten en met toezicht.

Ten slotte zal er behoefte bestaan aan coördinatie en onderlinge afstemming tussen de gerechten waar het aangelegenheden betreft die een gerechtsoverstijgend karakter hebben. Er zijn situaties waarin door onvoldoende afstemming het functioneren van de afzonderlijke gerechten nadelig wordt beïnvloed. Een gezamenlijke aanpak is dan gewenst. Dit kan zich bijvoorbeeld bij bepaalde aspecten van het rechterlijk beleid. De Raad voor de rechtspraak zou terzake een coördinerende en stimulerende rol kunnen vervullen. Zoals hiervoor vermeld zal de Raad – mede met het oog op de onafhankelijkheid van de rechter – bij de uitvoering van die taak evenwel niet beschikken over beslissende bevoegdheden.

### *3.2 Taken van de Raad*

Vanuit de hiervoor beschreven functies van de Raad zijn de taken die de Raad behoort te vervullen, in het wetsvoorstel nader gedefinieerd. Deze zijn te vinden in de artikelen 2.6.2.1, 2.6.2.4 en 2.6.2.5 van de Wet RO, zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Krachtens artikel 2.6.2.1, eerste lid, is de Raad belast met:

- a. de voorbereiding van de begroting voor de Raad en de gerechten gezamenlijk;
- b. de toekenning van budgetten ten laste van de rijksbegroting aan de gerechten;
- c. de ondersteuning van de bedrijfsvoering bij de gerechten;
- d. het toezicht op de uitvoering van de begroting door de gerechten;
- e. het toezicht op de bedrijfsvoering bij de gerechten.

Vanwege de onderlinge samenhang tussen begrotingsaangelegenheden en de bedrijfsvoering zijn de taken dienaangaande in een en dezelfde bepaling geplaatst. De onder a. genoemde taak vloeit voort uit de functie van de Raad die hiervoor als eerste is genoemd. De Raad bereidt in overleg met de gerechten een voorstel voor een begroting voor ten behoeve van de gehele rechtsprekende macht (minus de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak). Dit voorstel vormt de basis voor de vaststelling van het desbetreffende onderdeel van de Justitiebegroting. Namens de rechtsprekende macht treedt de Raad hierover met de minister van Justitie in overleg.

De onder b. en d. genoemde taken volgen min of meer logisch uit de onder a. genoemde taak voort. De financiële middelen die door de begrotingswetgever voor de rechtsprekende macht worden uitgetrokken, dienen over de gerechten te worden verdeeld. Gelet op de rol van de Raad bij de begrotingsvoorbereiding ligt het in de rede de Raad ook met de toekenning van de budgetten op grond van de begroting te belasten. In het verlengde hiervan houdt de Raad ook toezicht op de wijze waarop de gerechten de begroting uitvoeren. Dit toezicht geschiedt in de zogenaamde planning en control-cyclus. In par. 4.3 van deze memorie wordt onder het kopje «Planning en bekostiging» dieper ingegaan op de onder a, b en d genoemde taken.

De onder c. en e. beschreven taken betreffen de bedrijfsvoering bij de gerechten. Naar verwachting zal de Raad op dit terrein een belangrijke

toegevoegde waarde kunnen hebben ten opzichte van de gerechten. Door een bundeling van deskundigheid bij de Raad zal deze de gerechten bij kunnen staan bij de instandhouding en verdere ontwikkeling van de bedrijfsvoering. Zonodig kan de Raad terzake van de bedrijfsvoering ingevolge artikel 2.6.2.2 algemene aanwijzingen geven. Voorts heeft de Raad hier een toezichthoudende taak. De taken van de Raad terzake van de bedrijfsvoering komen hierna diepgaander aan de orde in paragraaf 4.2.2.

In het voorgestelde artikel 2.6.2.4 wordt de Raad een taak toebedeeld die gericht is op bevordering van de juridische kwaliteit en de uniformiteit van de rechtstoepassing. Hier ligt een duidelijke samenhang met de hiervoor als derde genoemde functie. Gerechtsoverstijgende belangen kunnen aanleiding zijn voor de Raad om in overleg met de gerechten een coördinerende rol te spelen als het gaat om de toepassing van het recht. In paragraaf 4.2.3 wordt hier nader op ingegaan.

Ten slotte heeft de Raad krachtens het voorgestelde artikel 2.6.2.5 een adviserende taak. Deze heeft betrekking op wetgeving en beleid op het terrein van de rechtspleging. In paragraaf 4.4.3 wordt deze taak nader toegelicht.

### *3.3 Karakter van de Raad*

Gezien het feit dat de Raad bij de uitoefening van de genoemde functies en taken steeds in samenspraak met en soms zelfs namens de gerechten optreedt, gaat de Raad krachtens dit wetsvoorstel deel uitmaken van de rechterlijke organisatie. Het wetsvoorstel behelst dan ook een omvangrijke wijziging van de Wet RO. De Raad voor de rechtspraak wordt in deze wet ondergebracht in een afzonderlijke paragraaf in het hoofdstuk Rechtspraak.

De vraag is hoe de Raad voor de rechtspraak – gelet op de bestaande typering van overheidsorganisaties – in staatsrechtelijke zin moet worden aangeduid. Vanwege de faciliterende en ondersteunende rol van de Raad ten opzichte van de gerechten, zal de Raad een orgaan zijn van de rechterlijke organisatie dat niet met rechtspraak is belast. In dit licht bezien kan de Raad niet worden aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan. De Raad zal immers geen deel uitmaken van de uitvoerende macht. Voorts is van belang dat de beoogde Raad volgens de Contourennota ook adviseerende en coördinerende taken krijgt die zien op de uitoefening van de rechterlijke functie. Op dit punt verschilt de Raad voor de rechtspraak fundamenteel van andere overheidsorganisaties die niet met rechtspraak zijn belast.

Dit laat onverlet dat de Raad in ons staatsbestel een positie zal innemen die in een aantal opzichten vergelijkbaar is met die van een zelfstandig bestuursorgaan. Daar waar mogelijk en gewenst zijn specifieke artikelen van de Algemene wet bestuursrecht in het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit is steeds per afzonderlijk geval bekeken. Het is niet zo – dit ook in reactie op het advies van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad – dat de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn op zelfstandige bestuursorganen automatisch ook op de Raad van toepassing zijn verklaard. De bijzondere positie van de Raad zoals hiervoor geschetst, verzet zich daartegen. In paragraaf 4.4.2 wordt nader op deze materie ingegaan.

Evenmin ligt het voor de hand de Raad voor de rechtspraak aan te duiden als een hoog college van staat. Van dit type organisatie is geen duidelijke omschrijving voorhanden. Gemeenschappelijk kenmerk van de betreffende organen is hun bijzondere positie in het staatsrechtelijke bestel. In

verband hiermee is in de Compatibiliteitswet voor deze organen een bijzondere budgettaire positie gecreeerd (vgl. artt. 1 en 16). Concreet wordt in dit verband bedoeld op de Eerste en Tweede Kamer, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman. De beoogde Raad voor de rechtspraak kan hiermee niet op een lijn worden geplaatst. De genoemde organen hebben een bijzondere plaats in het openbaar bestuur, dan wel een bijzondere functie ten aanzien van de controle van het openbaar bestuur. Tegen deze achtergrond is ook te verklaren dat zij een bijzondere budgettaire relatie onderhouden met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Raad voor de rechtspraak is daarentegen primair op de rechtspraak georiënteerd. Hij gaat deel uitmaken van de rechterlijke organisatie en zal uit dien hoofde een begrotingsrelatie hebben met de minister van Justitie. Tegen deze achtergrond is er voor gekozen de financiële relatie tussen de minister van Justitie en de Raad nader vorm te geven in de Wet op de rechterlijke organisatie. Het voorgaande betekent niet dat de positie van de Raad voor de rechtspraak minder sterk is dan die van hoge colleges van staat. De Raad zal bij de voorbereiding van de begroting voor de rechtsprekende macht een dominante rol vervullen. Verwezen zij naar artikel 2.6.3.1 e.v. waarin een en ander nader wordt uitgewerkt.

Ten slotte zal de Raad voor de rechtspraak – zo is reeds aangekondigd in de Contourennota – adviserende taken gaan vervullen. Met het oog daarop zal de Raad mede gaan fungeren als een vast college van advies in de zin van artikel 79, eerste lid, Grondwet. De Raad zal de regering adviseren omtrent wetgeving en beleid op het terrein van de rechtspleging. Voor de uitvoering van de adviesfunctie zijn in het wetsvoorstel onderdelen van de Kaderwet adviescolleges van overeenkomstige toepassing verklaard. Elders in deze memorie zal dit nader worden toegelicht.

#### **4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

##### *4.1 Algemeen*

Tegen de achtergrond van het voorgaande is de inhoud van het wetsvoorstel vormgegeven. Hieronder wordt de positie van de Raad zoals neergelegd in het wetsvoorstel, op hoofdpijnen verder toegelicht. Allereerst wordt ingegaan op de relatie tussen de Raad en de gerechten (par. 4.2). De Raad is primair een orgaan dat ten behoeve van de gerechten werkzaam zal zijn. Cruciaal is derhalve hoe de verhouding tussen de Raad en de gerechten in het wetsvoorstel wordt vormgegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de planning en bekostiging van de rechtspraak (par. 4.3). In die rol zal de Raad te maken krijgen met enerzijds de overheidsorganen die betrokken zijn bij de vaststelling van de Rijksbegroting (in het bijzonder de minister van Justitie), anderzijds met de gerechten. Vervolgens komt de relatie tussen de Raad en de minister van Justitie in algemene zin aan bod (par. 4.4). Ten slotte volgen enkele beschouwingen omtrent de samenstelling en de organisatie van de Raad (par. 4.5).

##### *4.2 Relatie tussen de Raad en de gerechten*

###### *4.2.1 Algemeen*

Hiervoor is reeds aangegeven dat de Raad taken zal krijgen met betrekking tot het functioneren van de gerechten. Zoals hiervoor onder paragraaf 3.1 is aangegeven zal aan een inbreng van de Raad met name behoefte bestaan indien de Raad door middel van binnen zijn staf aanwezige expertise ondersteunende faciliteiten kan bieden aan de gerechten, dan wel indien de noodzaak wordt gevoeld tot coördinatie en afstemming tussen de gerechten onderling. Deze behoefte kan zich op allerlei

terreinen voordoen. In navolging van het deskundigenoordeel is er in het wetsvoorstel dan ook niet voor gekozen de specifieke terreinen waarop de Raad werkzaam zal zijn, in gedetailleerde zin op te sommen; het is niet gewenst om bij voorbaat bepaalde activiteiten van de Raad uit te sluiten. Met het oog op ontwikkelingen die zich in de toekomst kunnen voordoen, dient het takenpakket zoveel mogelijk te worden opengehouden.

In paragraaf 2 van de nieuwe afdeling 2.6, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, is gekozen voor een algemene aanduiding van de taken van de Raad. Uit artikel 2.6.2.1, eerste lid, volgt dat de Raad – afgezien van haar taken met betrekking tot de Rijksbegroting: zie hierna par. 4.3 – is belast met de ondersteuning van en het toezicht op de bedrijfsvoering bij de gerechten. Een aantal elementen dat tot de «bedrijfsvoering» moet worden gerekend, is in het tweede lid opgesomd. Het betreft automatisering, bestuurlijke informatievoorziening, huisvesting, beveiliging, kwaliteitszorg en personeelsaangelegenheden. Op deze wijze wordt in de wet zelf een precisering van het begrip «bedrijfsvoering» gegeven. De opsomming is blijkens de formulering in het tweede lid niet limitatief. Daarnaast is in artikel 2.6.2.4 bepaald dat de Raad tot taak heeft de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing door de gerechten te bevorderen.

#### 4.2.2 De bedrijfsvoering

De vraag is thans op welke wijze de Raad invulling dient te geven aan de hiervoor weergegeven taken als het gaat om de bedrijfsvoering bij de gerechten. Met de deskundigengroep zijn wij van oordeel dat de Raad vanaf het begin scherpe prioriteiten zal moeten stellen. Deze zouden in samenspraak met de gerechten in de jaarprogrammering van de Raad tot uitdrukking moeten worden gebracht. Zeker in de beginperiode waarin de moderniseringsoperatie nog niet geheel zal zijn afgerond, zal de bemoeienis van de Raad op die specifieke gebieden intensief zijn. Ook daarom is van belang periodiek de onderwerpen te identificeren waarop de Raad zich in het bijzonder moet richten.

Op dit moment is het moeilijk een concrete opsomming te geven van de thema's waarmee de Raad zich met het oog op de verbetering van de bedrijfsvoering zal gaan bezighouden. Volgens de in de Contourennota aangegeven planning zal het onderhavige wetsvoorstel in werking treden op 1 januari 2002. Thans valt moeilijk te voorzien welke onderwerpen in de periode na dat tijdstip door de Raad moeten worden behandeld. Veel zal afhangen van de voortgang van de moderniseringsoperatie, die inmiddels is gestart. In het bijzonder zal van belang zijn welke resultaten zullen worden geboekt met de projecten die zijn gestart in het kader van het programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO).

Indien de Raad zou worden gesitueerd in de huidige tijd valt uit het PVRO goed af te leiden welk soort projecten onder leiding van de toekomstige Raad zouden kunnen worden gestart. In het kader van de bedrijfsvoering gaat de aandacht thans met name uit naar:

- de ontwikkeling van een uniform personeelsbeleid; in dit verband wordt onder meer gestreefd naar de invoering van competentie-management (o.m. door het opstellen van competentieprofielen), een helder loopbaanbeleid, de ontwikkeling van instrumenten ten behoeve van werving en selectie, de bevordering van mobiliteit, opleidingen gericht op het voeren van selectiegesprekken, loopbaangesprekken, beoordelingsgesprekken etc;
- de verhoging van de doelmatigheid van werkprocessen; de gedachte is

dat onder meer door betere logistieke voorzieningen, een betere organisatie van de inzet van mensen en middelen en een betere voortgangsbewaking, de efficiency bij de gerechten kan worden verbeterd;

- de inzet van informatie- en communicatietechnologie; daarbij gaat het met name om het ontwikkelen en testen van nieuwe toepassingen en het gebruik van Internet als communicatiemiddel voor de rechterlijke organisatie (bijv. door rechterlijke uitspraken toegankelijk te maken voor het publiek);
- de ontwikkeling van een kwaliteitsbeleid; hieronder zijn verschillende onderwerpen te brengen: het opzetten van landelijk uniforme onderzoeksmethoden met behulp waarvan kan worden nagegaan hoe het optreden van de gerechten gewaardeerd wordt door derden (burgers, het OM, de advocatuur etc.), de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren en het opstellen van een interne klachtenregeling.

Al deze terreinen vergen permanente aandacht en zullen derhalve ook tot de aandachtsgebieden van de Raad behoren. De aard van de bemoeienis van de Raad zal echter per terrein sterk kunnen verschillen. Indien de komende jaren in PVRO-verband bijvoorbeeld belangrijke onderdelen van het personeelsbeleid op de rails worden gezet, kan de bemoeienis beperkt blijven tot het plegen van onderhoud en de bevordering van een juiste implementatie. Op bepaalde terreinen zullen zich echter nieuwe ontwikkelingen blijven voordoen die een actieve, initierende rol van de Raad behoeven. Te denken valt bijvoorbeeld aan ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie.

#### 4.2.3 Het bevorderen van de uniforme rechtstoepassing

Naast de hiervoor reeds genoemde taken wordt in artikel 2.6.2.4 bepaald dat de Raad tot taak heeft ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit. Voor deze taak geldt als belangrijke bijzonderheid dat zij rechtstreeks raakt aan de rechterlijke functie. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat binnen de rechterlijke organisatie primaire voorzieningen zijn getroffen om de rechtseenheid te waarborgen in de vorm van hoger beroep en cassatie. Deze voorzieningen blijven vanzelfsprekend ongewijzigd en als waarborg voor de rechtseenheid voorop staan. In aanvulling hierop echter kunnen de gerechten met ondersteuning van de Raad een aantal specifieke activiteiten verrichten om de rechtseenheid te bevorderen. Het gaat daarbij in de praktijk om uniformiteit van het recht in zijn toepassing in concreto. Op dit punt is gebleken dat niet alle praktische problemen die zich thans voordoen even gemakkelijk via hoger beroep of cassatie tot een oplossing kunnen worden gebracht.

Op het onderhavige terrein zal met name een taak voor de Raad zijn weggelegd indien bij de gerechten concreet de behoefte opkomt om op een bepaald terrein gezamenlijk activiteiten te verrichten. De Raad kan in die situatie als landelijk orgaan de gerechten behulpzaam zijn bij de voorbereiding en totstandbrenging van gedachtevorming omtrent de toepassing van rechterlijke bevoegdheden. Dit laat onverlet dat de Raad ook zelf initiatieven kan nemen om de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit te stimuleren. De Raad zou vanuit zijn centrale positie knelpunten of algemene tendenzen kunnen signaleren die op het niveau van elk afzonderlijk gerecht wellicht niet of moeilijker waarneembaar zijn. De formulering van artikel 2.6.2.4 brengt evenwel – in overeenstemming met het daartoe gedane voorstel van de Centrale Raad van Beroep en het

College van Beroep voor het bedrijfsleven – tot uitdrukking dat de rol van de Raad hier alleen faciliterend kan zijn: het primaat om tot actie over te gaan ligt bij de rechters.

Ook op het onderhavige terrein valt thans moeilijk te voorzien welke onderwerpen na 1 januari 2002 de aandacht behoeven. Bepaalde projecten op dit terrein zijn reeds ondergebracht bij het PVRO. Het gaat om de ontwikkeling van:

- een uniform rolreglement in de civiele procedure;
- een uniform procesreglement in de bestuursrechtelijke procedure (thans reeds in werking);
- een uniforme toepassing van het echtscheidingsprocesrecht, alsmede een landelijke infrastructuur voor overleg en besluitvorming inzake de behandeling van echtscheidingszaken;
- bij alle gerechten toepasbare straftoemeteringscriteria voor bepaalde categorieën van strafbare feiten.

De meerderheid van deze projecten heeft als gemeenschappelijk kenmerk dat gestreefd wordt naar uniformering van de wijze waarop de rechter procesrechtelijke voorschriften toepast. Dit ligt in zoverre voor de hand dat juist bij de toepassing van deze voorschriften er veelal een samenhang bestaat met bedrijfsvoeringsaspecten. Een belangrijke gedachte bij genoemde projecten is immers dat uniforme toepassing van procesregels zal leiden tot een efficiëntere werkwijze en tot een verkorting van doorlooptijden. Er zijn hier ook duidelijke raakvlakken met andere in PVRO-verband uit te voeren projecten, zoals de verbetering van werkprocessen. Vraagstukken die liggen op het terrein van de toepassing van het materiële recht – zoals bijvoorbeeld de interpretatie van open normen – krijgen vanuit dit perspectief minder aandacht. Dit ligt evenzeer in de rede: hier ligt de kern van de rechterlijke oordeelsvorming die bij uitstek binnen de gerechten behoort plaats te vinden zonder inmenging van buitenaf.

Zoals in het deskundigenoordeel is verwoord zullen de gerechten en de Raad bij de uitvoering van de in artikel 2.6.2.4 neergelegde taak bij voorkeur eenzelfde benadering moeten volgen als thans in PVRO-verband is geschied. Verwacht mag worden dat de gerechten in het bijzonder als het gaat om procesrechtelijke aspecten, behoefte zullen blijven houden aan overleg en samenwerking teneinde te komen tot gemeenschappelijke gedragslijnen, die bij de toepassing in concrete gevallen kunnen worden gevolgd. Het wetsvoorstel sluit evenwel niet uit dat men incidenteel ook op andere terreinen dan het zuivere procesrecht activiteiten ontplooit. Dit zal in het bijzonder moeten afhangen van concrete behoeftes die op zeker moment vanuit de gerechten kunnen opkomen. Een voorbeeld daarvan in PVRO-verband is de ontwikkeling van straftoemeteringscriteria. Daarnaast wordt in het deskundigenoordeel gewezen op reeds ontwikkelde en te onderhouden systemen ter bepaling van de hoogte van kostenveroordeling, alimentaties, vergoeding van zich vaak voordoende soorten van schade (zoals bijv. verkeersschade) en schadeloosstelling bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Het is de taak van de Raad de gerechten bij de uitwerking van dergelijke systemen behulpzaam te zijn en faciliteiten aan te bieden. Verwezen zij ten slotte naar de beschouwingen in de toelichting bij artikel 2.6.4.4 waar in het kader van de onafhankelijkheidsexceptie nader wordt ingegaan op wat tot het rechterlijk beleid moet worden gerekend. Het is denkbaar dat ook ten aanzien van de daar genoemde themas nieuwe activiteiten worden ontwikkeld.

Naar aanleiding van de gedachtewisseling tijdens de hiervoor in paragraaf 1.3 genoemde werkconferentie, wordt thans in artikel 2.6.2.4

bepaald dat de desbetreffende taak niet alleen betrekking heeft op de uniformiteit van de rechtstoepassing, maar ook de juridische kwaliteit bij de gerechten in algemene zin. In het rapport van de commissie-Leemhuis (p. 14, 15) is een onderscheid gemaakt tussen de juridische kwaliteit en de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit. De juridische kwaliteit heeft – mede in het licht van artikel 6 EVRM – betrekking op juridische waarden als onpartijdigheid, rechtsgelijkheid, afdoening binnen een redelijke termijn en een eerlijke en zorgvuldige procesvoering. Naar ons oordeel kan ook bij de bevordering van dergelijke waarden de Raad ondersteuning bieden aan de gerechten. In dit kader kan de Raad bijvoorbeeld op verzoek van de gerechten nieuwe opleidingen ontwikkelen, handleidingen opstellen of studies verrichten naar lastige juridische vraagstukken.

Bij de vormgeving van de bevoegdheid van de Raad op het onderhavige terrein is acht geslagen op de constitutioneelrechtelijke randvoorwaarden die in het hiervoor genoemde advies van de Raad van State zijn geformuleerd. Naar het oordeel van de Raad mag de instelling van een Raad voor de rechtspraak niet leiden tot vermenging van wetgeving en rechtspraak. Uitgangspunt van de Grondwet is – aldus de Raad van State – dat de rechter regels die door andere, grondwettelijk daartoe bevoegde, autoriteiten zijn gesteld, toepast, uitlegt dan wel de toepassing van die regels door het bestuur controleert. Toekenning van een regelgevende bevoegdheid aan de Raad voor de rechtspraak achtte de Raad van State niet met dit uitgangspunt verenigbaar. In artikel 2.6.2.4 is in overeenstemming hiermee en in het verlengde van de eerder door ons uitgebrachte Contourennota geen regelgevende bevoegdheid op dit terrein aan de Raad voor de rechtspraak toegekend. Naar ons oordeel is het genoemde uitgangspunt ook aan de orde bij de door President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad in hun advies opgeworpen vraag of regelgevende bevoegdheden aan andere organen binnen de rechterlijke organisatie moeten worden toegekend. Juist vanuit het oogpunt van de verhouding tussen de staatsmachten – welk uitgangspunt ook door de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad in hun advies terecht centraal is gesteld – achten wij het ongewenst indien op grond van een daartoe in de wet gecreëerde bevoegdheid rechterlijke organen zelf bindende regels gaan vaststellen die zij krachtens hun rechtsprekende taak moeten uitleggen en toepassen. De voorstellen die de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad in die richting zijn gedaan, nemen wij dan ook niet over.

De gezamenlijke activiteiten van de gerechten en de Raad op het hiervoor aangegeven terrein zullen derhalve niet leiden tot beslissingen met rechtsgevolg. Zoals de deskundigengroep heeft opgemerkt mag dat er niet aan in de weg staan dat een en ander – dit ook in reactie op het advies van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad – kan uitmonden in gezaghebbende publicaties die de gerechten praktische handreikingen bieden bij de toepassing van bepaalde regels. De projectgroep die met ondersteuning van de Raad dergelijke publicaties voorbereidt, dient zodanig te zijn samengesteld dat de resultaten van een hoge kwaliteit zijn en aldus binnen de rechterlijke organisatie ook daadwerkelijk als gezaghebbend worden ervaren. Vervolgens is het aan de rechter om te bepalen of en in welke mate de in dit kader ontwikkelde activiteiten relevant zijn voor de concrete zaak die aan hem is voorgelegd en zo ja, welke gevolgen hij daaraan voor die zaak verbindt.

De door de gerechten en de Raad gezamenlijk ontwikkelde activiteiten kunnen raakvlakken hebben met de bestaande rechtseenheidsvoorzieningen. Het ligt daarom in de rede dat de Raad in samenspraak met de gerechten contacten onderhoudt met de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van de State en deze colleges over de

genoemde activiteiten informeert. Deze contacten kunnen uiteraard niet leiden tot enige binding. De Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrecht-spraak hebben op grond van de wet eigen bevoegdheden die los van de in het kader van artikel 2.6.2.4 ontwikkelde resultaten, worden uitgeoefend.

#### 4.2.4 Samenwerking en overleg met de gerechten

De hiervoor geschetste activiteiten van de Raad raken rechtstreeks aan de positie van de gerechten. Dit dient ook tot uitdrukking te komen in de praktische werkwijze van de Raad. De Raad kan niet solistisch opereren, maar zal steeds in samenwerking en goed overleg met de gerechten te werk dienen te gaan. Deze gedachte klinkt ook door in het wetsvoorstel. Op verschillende plaatsen is vastgelegd dat de Raad zijn bevoegdheid moet uitoefenen in overleg met de gerechtsbesturen.

Overleg alleen is voor een succesvolle werkwijze evenwel niet voldoende. Veel van de hiervoor genoemde activiteiten van de Raad zullen op projectbasis dienen te geschieden met substantiele deelname van bij de gerechten werkzame rechters en ondersteunend personeel. Deze benadering heeft als voordeel dat optimaal gebruik kan worden gemaakt van de bij de gerechten aanwezige expertise. Voorts kan het bijdragen aan vergroting van het draagvlak van de gerechten voor het werk van de Raad.

Op welke manier deze werkwijze in praktijk moet worden gebracht hangt af van de aard van de te verrichten activiteit. De beschouwingen van de deskundigengroep kunnen hier als leidraad dienen. De participatie van rechters zal – gelet op de formulering van de in artikel 2.6.2.4 neergelegde taak – van meet af aan dominant moeten zijn als het gaat om de bevordering van de uniformiteit van de rechtstoepassing en de juridische kwaliteit. Het gaat hier om de uitoefening van de rechterlijke functie. Participatie kan op verschillende manieren plaatsvinden. Allereerst ligt het voor de hand om eventuele voorstellen te laten voorbereiden in projectverband met een aanzienlijke inbreng vanuit de gerechten. Zoals gezegd dienen dergelijke projectgroepen zodanig te worden samengesteld dat de resultaten van een kwalitatief hoogwaardig niveau zijn en aldus – naar mag worden aangenomen – binnen de rechterlijke organisatie als gezaghebbend worden ervaren. Verder zou de Raad in een breder verband de rechtsprekende macht over de voorlopige uitkomsten die langs deze weg tot stand worden gebracht, moeten consulteren. Dit kan via schriftelijke advisering, maar ook door middel van werkconferenties e.d.

De deelname van de gerechten zal eveneens substantieel moeten zijn bij projecten in het kader van de bedrijfsvoering. Ook op dit vlak kunnen projectgroepen worden gevormd met deelname van de gerechten, die gericht zijn op aanpak van concrete problemen (bijv. op terrein van personeelsbeleid en automatisering). Aan deze projecten zullen naast rechters ook vertegenwoordigers van het ondersteunend personeel van de gerechten een substantiële bijdrage moeten leveren. Verder zal bij bedrijfsvoeringsprojecten zeker in de beginjaren de inbreng van de Raad aanzienlijk moeten zijn, omdat aannemelijk is dat op dat terrein de Raad over expertise beschikt die niet of niet in dezelfde mate bij de gerechten voorhanden is.

Ten slotte zal de Raad bij de uitvoering van de adviestaak eveneens de gerechten dienen in te schakelen. Dit ligt voor de hand omdat de onderwerpen waarover de Raad dient te adviseren, veelal het werkterrein van de gerechten rechtstreeks zullen raken. De adviestaak en de daarbij te



volgen werkwijze komen hierna nog uitvoerig aan de orde. Verwezen zij naar paragraaf 4.4.3 van het algemeen deel van deze memorie.

De hechte band tussen de Raad en de gerechten, wordt versterkt door de instelling van een College van afgevaardigden. Dit college wordt bij wet ingesteld en zal bestaan uit vertegenwoordigers van de rechters en het ondersteunend personeel dat bij de gerechten werkzaam is. Het heeft tot taak de Raad te adviseren omtrent de uitvoering van de taken die de Raad krachtens het wetsvoorstel krijgt toebedeeld. Dit kan in belangrijke mate bijdragen tot het draagvlak bij de gerechten. Voor de Raad zal het College kunnen fungeren als een klankbord in het kader waarvan voorgenomen beslissingen of adviezen van de Raad aan een nadere toetsing worden onderworpen. Deze klankbordfunctie is expliciet vastgelegd voor de algemene aanwijzingen van de Raad met betrekking tot de bedrijfsvoering. In artikel 2.6.2.2, tweede lid, wordt bepaald dat de Raad alvorens een zodanige aanwijzing wordt vastgesteld, het College in de gelegenheid moet stellen zijn zienswijze daaromtrent kenbaar te maken.

Het voorgaande betekent dat de communicatie tussen de Raad en de gerechten niet uitsluitend via de presidenten van de gerechten zal plaatsvinden. Bij de uitvoering van de uiteenlopende werkzaamheden zullen diverse vertegenwoordigers van de gerechten worden ingeschakeld, uiteraard in samenspraak met de gerechtsbesturen. Daarnaast speelt het College van afgevaardigden een belangrijke rol waarvan zowel rechtsgeleerd als ondersteunend personeel deel uitmaken. Dit laat onverlet dat de president voorzitter is van het gerechtsbestuur en in die hoedanigheid namens het gerecht naar buiten toe optreedt. Het ligt daarom in de rede dat er veelvuldig contact zal zijn tussen de presidenten (en andere leden van de gerechtsbesturen) en de leden van de Raad over tal van aangelegenheden de bedrijfsvoering betreffende.

#### 4.2.5 Bevoegdheden jegens de gerechten

In het commentaar van de Commissie Rechterlijke Organisatie naar aanleiding van het deskundigenoordeel wordt gepleit voor een sterke positie van de Raad op het terrein van het beheer en de bedrijfsvoering. Mede in dat licht bezien is het noodzakelijk dat de Raad ter ondersteuning van de taken op die terreinen over adequate bevoegdheden beschikt. Dit sluit ook aan bij de voorstellen van de commissie-Leemhuis en het deskundigenoordeel. Krachtens het wetsvoorstel worden aan de Raad ten opzichte van de besturen van de gerechten de volgende bevoegdheden toegekend:

- het recht om inlichtingen te vragen en te ontvangen;
- het recht van advisering omtrent benoeming van leden van het gerechtsbestuur;
- het geven van algemene aanwijzingen ten aanzien van de bedrijfsvoering;
- de schorsing en vernietiging van beslissingen van de gerechtsbesturen op het terrein van de bedrijfsvoering;
- het doen van een voordracht voor leden van het gerechtsbestuur voor schorsing of ontslag als lid van het bestuur.

De specifieke bevoegdheden waarover de Raad zal beschikken in het kader van de planning en bekostiging, zoals de toewijzing van financiële middelen aan de gerechten en de verlening van instemming aan de door de gerechten opgestelde begroting, komen hierna nog aan de orde. Verwezen zij naar paragraaf 4.3.

De genoemde bevoegdheden vormen het sluitstuk van het wettelijk systeem. Versterking van de rechterlijke organisatie zal niet worden bereikt door veelvuldig gebruik van formele bevoegdheden. Zoals in het deskundigenoordeel is vastgesteld zal de Raad een werkwijze moeten hanteren waarin andere instrumenten de boventoon voeren, zoals het overleg en samenwerking in gezamenlijke projecten, het financieel stimuleren van inspanningen die gericht zijn op verbetering van de werkwijze en het stimuleren van vormen van kwaliteitsbeoordeling (bijv. visitaties). De daarvoor geeigende werkwijze zal in nauwe samenspraak met de gerechten verder worden ontwikkeld. Niettemin zijn daarnaast formele bevoegdheden nodig om de werkzaamheden van de Raad te ondersteunen. Desgewenst dient de Raad ook te kunnen bijsturen indien onverhoopt zou blijken dat een bepaald gerecht niet naar behoren functioneert. In het wetsvoorstel is in dat kader deels aangesloten bij toezichthoudende bevoegdheden en taakverwaarlozingsregelingen die ook elders in de wetgeving kunnen worden aangetroffen.

De bevoegdheid van de Raad om algemene aanwijzingen te geven is overeenkomstig het deskundigenoordeel voorzien van een wettelijke normering. Dergelijke aanwijzingen kunnen krachtens artikel 2.6.2.2 slechts worden gegeven indien dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de gerechten. Het begrip «bedrijfsvoering» komt overeen met de taakomschrijving, bedoeld in artikel 2.6.2.1. Wij hebben er van afgezien om de Raad de bevoegdheid toe te kennen bijzondere aanwijzingen te geven. Deze zou inhouden dat de Raad in een concrete situatie een gerechtbestuur zou kunnen voorschrijven hoe het terzake van de bedrijfsvoering moet handelen. Een dergelijke bevoegdheid zou op gespannen voet staan met het eerder verwoorde uitgangspunt van decentralisatie van bevoegdheden naar het niveau van de gerechten. De Raad dient zich naar ons oordeel te concentreren op de hoofdlijnen van de bedrijfsvoering. Wel kan de Raad in geval van grove taakverwaarlozing ingrijpen door bij een gerecht een of meer bestuursleden voor te dragen voor schorsing of ontslag.

De taken en bevoegdheden van de Raad jegens de gerechten vinden hun begrenzing in de rechterlijke onafhankelijkheid. In het wetsvoorstel is dit uitdrukkelijk vastgelegd. In artikel 2.6.2.6 wordt in algemene zin bepaald dat de Raad bij de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden, niet treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van, alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken. Dit betreft het domein van de onafhankelijke rechter. Met deze bepaling is derhalve uitdrukkelijk beoogd de onafhankelijke uitoefening van de rechterlijke functie te waarborgen. Vergelijkbare bepalingen zijn in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten opgenomen voor het bestuur van het gerecht, alsmede in artikel 2.6.4.4 van het onderhavige wetsvoorstel voor de minister.

In verschillende adviezen is er voor gepleit om een beroepsgang te creëren tegen beslissingen van de Raad op het terrein van de bedrijfsvoering. Daarbij zou gedacht kunnen worden – aldus de meeste adviezen afkomstig uit de rechtsprekende macht – aan beroep op de Hoge Raad. Naar ons oordeel is een beroepsmogelijkheid in de gekozen constellatie ongewenst. Er dient van te worden uitgegaan dat eventuele verschillen van opvatting tussen de Raad en de gerechten binnen de rechterlijke organisatie zelf door middel van overleg worden opgelost. Met name met het oog daarop is het College van afgevaardigden ingesteld. Deze is samengesteld uit vertegenwoordigers van de gerechten en heeft tot taak de Raad te adviseren omtrent de uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Mogelijke knelpunten kunnen in het overleg tussen de Raad en dit college tot een oplossing worden gebracht. De mogelijkheid van juridisch

beroep zal in de geschetste structuur naar ons oordeel niet bijdragen aan de voorkoming en oplossing van mogelijke tegenstellingen. Het risico bestaat dat dit leidt tot juridisering van de verhoudingen binnen de rechterlijke organisatie. Wel is denkbaar dat de Raad en het desbetreffende gerechtten gezamenlijk een derde inschakelen om te bemiddelen.

Gelet op het voorgaande hebben wij ervoor gekozen geen beroep tegen beslissingen van de Raad open te stellen. Overigens zij in reactie op onder meer het advies van de NVvR opgemerkt dat indien al rechterlijk beroep mogelijk zou moeten zijn, het beroep naar ons oordeel niet bij de Hoge Raad, maar bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zou moeten plaatsvinden. De aard van de beslissingen van de Raad en de normen waaraan deze beslissingen moeten voldoen, vertonen materieel gezien zodanige overeenkomsten met besluiten die vallen onder de Algemene wet bestuursrecht dat – indien gekozen zou worden voor een beroepsgang – de voorkeur gegeven zou moeten worden aan beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak. Om bovenvermelde redenen hebben wij hiervan echter afgezien.

#### *4.3 Planning en bekostiging*

##### 4.3.1 Het begrotingsproces

Het wetsvoorstel beoogt de in te stellen Raad een vooraanstaande rol toe te kennen bij de voorbereiding en vaststelling van de begroting van de rechtsprekende macht. Deze maakt deel uit van de rijksbegroting. De vaststelling van de rijksbegroting geschiedt bij formele wet. De regering is verantwoordelijk voor de indiening van de begrotingswetsvoorstellen bij de Tweede Kamer. Besluitvorming in de ministerraad en advisering door de Raad van State gaan daaraan vooraf.

Anders dan bij de hoge colleges van staat is niet de minister van Binnenlandse Zaken, maar de minister van Justitie als het gaat om de begroting voor de rechtsprekende macht, de eerstverantwoordelijke bewindspersoon. Conform het advies van de commissie-Leemhuis zal de begroting voor de rechtspraak een afzonderlijk, herkenbaar onderdeel zijn van het begrotingshoofdstuk voor Justitie. Op grond van artikel 16, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet is de minister van Justitie belast met het beheer van de Justitiebegroting. Voor zover het gaat om het onderdeel Rechtspraak zal de minister van Justitie bij de uitvoering van deze taak recht moeten doen aan de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht.

Om aan dit laatste invulling te geven is overeenkomstig het deskundigenoordeel en het IBO-rapport in het wetsvoorstel aan de Raad een centrale positie toegekend. Op grond van het wetsvoorstel is de Raad belast met het opstellen van een voorstel voor een begroting voor de rechtsprekende macht, d.w.z. de Raad en de gerechtten gezamenlijk. Dit voorstel omvat mede de aan het toe te kennen budget te verbinden voorschriften. Het voorstel van de Raad wordt in het bijzonder gevoed door gegevens die door de gerechtten ter beschikking zijn gesteld. Daarbij wordt gedoeld op de enkele maanden daarvoor bij de Raad ingediende jaarplannen van de gerechtten en de daarin opgenomen meerjarenramingen. Voorts kan de Raad zich baseren op tussentijds verkregen rapportages, betrekking hebbend op de stand van zaken in het lopende begrotingsjaar. Om te verzekeren dat de Raad zijn begrotingsvoorstel – met inbegrip van de aan het uiteindelijke budget te verbinden voorschriften – baseert op de correcte en meest actuele gegevens en vanwege het belang van het begrotingsvoorstel en de budgetvoorschriften voor de afzonderlijke gerechtten, is in artikel 2.6.3.2, tweede lid, uitdrukkelijk vastgelegd dat de

Raad alvorens het begrotingsvoorstel wordt vastgesteld en naar de minister wordt gezonden, met de gerechten overleg voert.

Vervolgens wordt het begrotingsvoorstel ingediend bij de minister. Voor de minister is dit voorstel een belangrijke leidraad bij het opstellen van de Justitiebegroting; in beginsel zal hij het voorstel van de Raad volgen. Aangenomen mag worden dat de Raad reeds in een vroeg stadium overleg heeft gehad met de minister, zodat de Raad bij de opstelling van het begrotingsvoorstel met diens standpunt rekening heeft kunnen houden. Niettemin kan zich incidenteel het geval voordoen waarin de minister zich met het uiteindelijke voorstel van de Raad of een onderdeel daarvan niet kan verenigen. Voor die situatie zijn in het wetsvoorstel procedurebepalingen opgenomen. De minister is in verband met de eigen verantwoordelijkheid van de regering als medewetgever bevoegd om van het voorstel van de Raad af te wijken, doch kan dit krachtens artikel 2.6.3.3, tweede lid, alleen doen na (hernieuwd) overleg met de Raad. Naar verwachting zal dit overleg doorgaans tot overeenstemming leiden. Indien ook daarna de minister bezwaren blijft houden, kan hij zijn eigen standpunt volgen in het voorstel van wet, zoals dit krachtens artikel 8, eerste lid, van de Comptabiliteitswet aan de minister van Financiën wordt gezonden. Het ligt in de rede dat de minister in de toelichting op het wetsvoorstel motiveert in hoeverre en op welke gronden hij is afgeweken van het voorstel van de Raad. Langs deze weg kan het voorstel, met inbegrip van de overwegingen die in dat kader een rol hebben gespeeld, in een later stadium onderwerp worden van het wetgevingsproces. Tevens zullen krachtens artikel 2.6.3.3, vierde lid, de aan het uiteindelijke budget te verbinden voorschriften in de memorie van toelichting worden vermeld.

#### 4.3.2 Het financieringsmodel

Een belangrijke vraag is uiteraard welke criteria worden gehanteerd bij de vaststelling van de begroting voor de rechtsprekende macht en op welke wijze vervolgens de beschikbare financiële middelen worden verdeeld over de gerechten. Het wetsvoorstel legt met het oog daarop de basis voor de invoering van een nieuw financieringsmodel. In artikel 2.6.3.1, eerste lid, is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de financiering van de rechtspraak. Deze regeling vormt ook het kader waarbinnen het in de inleiding van deze memorie genoemde Interdepartementale beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering Rechtspraak (IBO-rapport) zijn uitwerking zal vinden aan de hand van de in het kabinetsstandpunt (kamerstukken II 1998/99, 26 689, nr. 1) geformuleerde uitgangspunten. Over de implementatie van het IBO-rapport wordt nog uitvoerig overleg gevoerd met de rechtsprekende macht. De presidenten van de appelcolleges en de rechtbanken, alsmede het Landelijk overleg coördinerend kantonrechters staan blijkens hun gezamenlijke schriftelijke reactie dd. 26 oktober 1999 in beginsel positief tegenover het door de IBO-commissie voorgestelde model.

De vraag rijst op welke wijze de regelgeving omtrent de financiering vorm behoort te krijgen. Anders dan de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, het Hof Amsterdam en het Hof 's-Gravenhage menen blijkens de door hen uitgebrachte adviezen, zou het naar ons oordeel te ver voeren om omtrent de financiering gedetailleerde bepalingen in het wetsvoorstel op te nemen. Los van het feit dat de inrichting van het financieringsmodel nog voorwerp is van overleg, zal de inhoud daarvan in de toekomst – mede aan de hand van de opgedane ervaringen – regelmatig aanpassing behoeven. Het in de wet opnemen van vaak zeer gedetailleerde voorschriften van technisch-financiële aard zou in dat licht bezien tot een onwerkbaar situatie leiden. Om die reden is ervoor gekozen

het financieringsmodel uit te werken in een algemene maatregel van bestuur en in het wetsvoorstel alleen in algemene zin de onderwerpen te omschrijven waaromtrent in de algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

Op grond van artikel 6 EVRM geldt dat burgers recht hebben op een eerlijke en openbare behandeling van hun zaak door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht binnen een redelijke termijn. De uit deze bepaling voortvloeiende verplichtingen impliceren dat de begrotingswetgever voldoende middelen ter beschikking zal moeten stellen om de rechtsprekende macht in staat te stellen zaken op een toereikende wijze af te handelen. In het begrip «toereikend» zit zowel een kwalitatief als een kwantitatief element. Enerzijds zal een rechterlijke procedure mede in het licht van artikel 6 EVRM dienen te voldoen aan bepaalde zorgvuldigheidseisen, anderzijds zal een gerecht jaarlijks een zodanig aantal zaken moeten afhandelen dat voldaan wordt aan de door artikel 6 EVRM geëiste redelijke termijn. Binnen deze randvoorwaarden zal de onderhavige algemene maatregel van bestuur gestalte moeten krijgen.

In het kader van de financiering zal derhalve naast het aantal af te handelen zaken ook het kwaliteitsaspect nadrukkelijk aandacht dienen te krijgen. De NVvR heeft in zijn advies daar terecht op gewezen. Als kwaliteitswaarborg zal in de eerste plaats een objectief werklastmetings-systeem als basis voor de financiering gaan gelden. Blijkens artikel 2.6.3.1, eerste lid, onderdeel a, zullen hieromtrent in de onderhavige algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Met behulp van een objectief werklastmetingssysteem kan in beginsel worden berekend hoeveel zaken een gerecht voor het ter beschikking te stellen budget, kan afhandelen. Het werklastmetingssysteem is in het wetsvoorstel een instrument in het kader van de financiering van de rechtspraak en heeft ook alleen in dat kader een functie. Tegelijkertijd heeft het systeem belangrijke raakvlakken met de uitoefening van de rechterlijke functie omdat het hier gaat om een objectivering van de gemiddelde behandelingsduur per zaak. De kwaliteit van de rechtspraak is daarbij in het geding. Vanwege deze omstandigheid is wezenlijk dat er tussen betrokkenen consensus bestaat over de gemiddelde hoeveelheid tijd die nodig is om een bepaald type zaak kwalitatief voldoende af te handelen. Zoals ook in het IBO-rapport is geconstateerd bestaat er op dit moment reeds een grote mate van overeenstemming over de inhoud van een mogelijk werklastmetingssysteem (de zgn. Lamicie-systematiek). De ontwikkeling van dit systeem zal – mede in het licht van de bevindingen van het IBO-rapport en het kabinetsstandpunt terzake – in goed overleg tussen de rechtsprekende macht en het ministerie moeten worden afgerond.

Los van het werklastmetingssysteem zullen de zogenaamde gerechtskosten van een afzonderlijke financieringsgrondslag worden voorzien. In artikel 2.6.3.1, eerste lid, onderdeel b, wordt bepaald dat daaromtrent nadere regels worden gesteld. Het betreft hier de kosten die de rechtsprekende macht maakt voor voorzieningen in verband met een zorgvuldige procesgang. Zij hebben rechtstreeks betrekking op de uitoefening van procesbevoegdheden, zoals het oproepen van getuigen, het inschakelen van tolken, het houden van een descende, de toepassing van bepaalde strafvorderlijke dwangmiddelen etc. Omdat deze handelingen direct raken aan de uitoefening van de rechterlijke functie dient een toereikende vergoeding van de daarmee gepaard gaande kosten te zijn verzekerd. Ook dit onderdeel is uit een oogpunt van kwaliteit van de rechtspraak van belang; in artikel 6, derde lid, EVRM worden op dit terrein een aantal nadere eisen gesteld.

Mede gelet op het voorgaande is de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2.6.3.1, voor de financiering van de rechtspraak van cruciale betekenis. Omdat de rechterlijke onafhankelijkheid – uitgaande van een zekere samenhang tussen de financiering en de gemeten werklast – in het geding kan zijn, zijn in het wetsvoorstel overeenkomstig het deskundigenoordeel procedurebepalingen opgenomen om de zorgvuldigheid van de besluitvorming bij de vaststelling van het financieringsmodel te waarborgen.

- Het financieringsmodel wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Vastgelegd is onder meer dat omtrent de objectieve meting van de werklast bij de gerechten nadere regels worden gesteld. Aldus is de financieringsgrondslag niet alleen meer een aangelegenheid van de minister (advisering door Raad van State, besluitvorming door ministerraad);
- Over de concept-algemene maatregel van bestuur wordt verplicht het advies ingewonnen van de Raad voor de rechtspraak;
- De regering is verplicht te motiveren indien hij wil afwijken van het advies van de Raad. Dit geschiedt in de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur;
- Alvorens de algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld wordt deze voorgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal (de zogeheten voorhangprocedure).

Verwezen zij naar artikel 2.6.3.1, eerste, tweede en derde lid, van de Wet RO, zoals voorgesteld in het voorliggende wetsvoorstel.

De NVvR heeft tijdens het overleg voorgesteld om het werklastmetings-systeem te laten vaststellen door de Raad. Naar ons oordeel gaat dat te ver. Uiteindelijk behoren de regels betreffende de financiering van de rechtspraak – inclusief de normen ter vaststelling van de objectieve werklast als onderdeel daarvan – door de regering in de vorm van een algemene maatregel van bestuur te worden vastgesteld. Wel zullen de feitelijke uitvoering, het beheer en het onderhoud van de werklastmeting bij de Raad komen te liggen. In verband hiermee ligt het ook in de rede dat de Raad tijdens de voorbereiding van de in de algemene maatregel van bestuur vast te leggen regels een zware inbreng zal hebben. Zoals in het deskundigenoordeel terecht is benadrukt, zullen de minister en de Raad zich tot het uiterste moeten inspannen om over de inhoud van het financieringsmodel of een eventuele toekomstige wijziging daarvan overeenstemming te bereiken. Dit geldt in het bijzonder voor de regels voor het werklastmetingsysteem.

Van belang is voorts dat het initiatief voor het doen van voorstellen tot wijziging van de financieringsregels meestal zal liggen bij de Raad. Dit is uitdrukkelijk in het wetsvoorstel vastgelegd. In artikel 2.6.3.1, vierde lid, is bepaald dat de Raad in zijn jaarverslag uitdrukkelijk aandacht dient te besteden aan de werking van het financieringsmodel. Van belang daarbij is dat de Raad daarbij aan dient te geven op welke wijze de werking van het financieringsmodel zich verhoudt tot de kwaliteit van de taak-uitvoering door de gerechten. Dit betekent dat er een uitdrukkelijke rol voor de Raad is om bij voortduring na te gaan of de normering die ligt besloten ligt in de algemene maatregel van bestuur – in het bijzonder als het gaat om de objectieve werklastmeting en de vergoeding van de gerechtskosten – de kwaliteit van de taakuitvoering van de gerechten niet aantast. Gelet op de omstandigheid dat de Raad het feitelijke beheer voert over het werklastmetingsysteem, ligt dit ook voor de hand. In dezelfde bepaling is voorts vastgelegd dat de Raad zo nodig voorstellen doet tot aanpassing van de regeling. Dit alles ligt nadrukkelijk in het verlengde van de kwalitatieve benadering van de financiering, zoals verwoord in het

advies van de NVvR. Voorzover de Raad in dat kader met voorstellen tot wijziging komt, treedt de Raad uiteraard ook in overleg met de gerechten. Met name bij het werklasmetingssysteem en de vergoeding van de gerechtskosten gaat het immers om een aangelegenheid die in het bijzonder de gerechten aangaat.

Het objectieve werklasmetingssysteem zal niet alleen een rol spelen bij de voorbereiding van de Rijksbegroting. Artikel 2.2.3.1, eerste lid, bepaalt dat de Raad bij de verdeling van de gelden over de gerechten de regels omtrent het financieringsmodel – met inbegrip van de regels omtrent de objectieve meting van de werklasmeting – in acht dient te nemen. Over de verdeling van de gelden zal de Raad zoals gezegd voorafgaand overleg voeren met de gerechten. Dit laatste vloeit voort uit artikel 2.6.3.2, tweede lid. Dit overleg zal betrekking hebben op een door de Raad geraamd budget. Het definitieve budget kan pas worden vastgesteld indien de rijksbegroting door de wetgever is vastgesteld. Soms geschiedt dit pas in het lopende begrotingsjaar.

Naast het budget dat op reguliere basis aan de afzonderlijke gerechten zal worden toegekend, bestaat voor de Raad de mogelijkheid om voor specifieke doeleinden deelbudgetten toe te kennen. Deze kunnen door de Raad worden bestemd voor inspanningen die gericht zijn op verbetering van de organisatie of de werkwijze van de gerechten. Door middel van financiering van specifieke projecten op basis van daartoe door de gerechten in te dienen voorstellen kunnen organisatorisch en beheersmatig gewenste ontwikkelingen door de Raad worden gestimuleerd. Artikel 2.2.3.1, tweede lid, vormt hiervoor de basis.

#### 4.3.3 Planning en control

Het begrotingsproces dient te worden onderscheiden van de zogenaamde planning en control-cyclus. Op grond van de middelen die in het begrotingsproces zijn verdeeld over de gerechten volgt de fase waarin eerst voornemens worden beschreven en vastgelegd (planning) en vervolgens later daarover rekening en verantwoording plaatsvindt (control). Met name dat laatste is cruciaal. De gerechten leggen jaarlijks dan wel desgevraagd tussentijds – op grond van de inlichtingenplicht ex artikel 2.2.4.1 – verantwoording af aan de Raad over de besteding van de financiële middelen. De Raad legt op zijn beurt verantwoording af aan de minister van Justitie. Anders dan thans het geval is, is er derhalve geen rechtstreekse verantwoordingsrelatie meer tussen de minister en de gerechten. Dit vormt een van de wezenlijke elementen van het de voorgestelde wetswijziging.

Om de rekening en verantwoording adequaat te laten plaatsvinden zijn in het wetsvoorstel bevoegdheden en verplichtingen van de gerechten, de Raad en de minister opgenomen. Allereerst is van belang dat elk gerechtsbestuur op grond van het voorgestelde artikel 2.2.3.3, eerste lid, een jaarplan moet vaststellen. Voor de opstelling van het plan is het geraamd budget – door de Raad doorgaans in de maand mei of juni op grond van artikel 2.2.3.2, eerste lid, aan het gerecht medegedeeld – leidraad. Het plan moet op een door de Raad te bepalen tijdstip aan de Raad worden gezonden. Dit zal meestal zijn in de maand september of oktober in het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor het plan geldt. Het plan bevat een omschrijving van de voorgenomen maatregelen ter uitvoering van de in artikel 2.2.2.1, eerste lid, genoemde taken. Deze taken betreffen de bedrijfsvoering van het gerecht. Het jaarplan omvat mede een begroting en een meerjarenraming. Het bestuur zendt het jaarplan aan de Raad die omtrent de inrichting van het plan algemene aanwijzingen kan geven. Het jaarplan vormt het belangrijkste planningsinstrument voor het gerecht.

Achteraf dienen de gerechten aan de Raad te rapporteren over in hoeverre de planning daadwerkelijk is gerealiseerd. Dit geschiedt door middel van een jaarlijks bij de Raad in te dienen verslag. Dit bestaat blijkens artikel 2.2.3.7, eerste lid, met name uit een jaarrekening en een jaarverslag. In de jaarrekening wordt rekening en verantwoording afgelegd van het financiële beheer van het gerecht over het voorafgaande begrotingsjaar. In het jaarverslag wordt vermeld op welke wijze de werkzaamheden ten behoeve waarvan het budget ten laste van de rijksbegroting is verleend, zijn uitgevoerd. Daarbij dient het bestuur aan te geven op welke wijze deze werkzaamheden zich verhouden tot het eerder ingediende jaarplan, de begroting en de toepasselijke financieringsregels. Tot slot dient het verslag op grond van artikel 2.2.3.7, zesde lid, van een accountantsverklaring zijn voorzien.

Overeenkomstig het deskundigenoordeel zal de Raad zoveel mogelijk aan de gerechten zelf overlaten op welke wijze aan de Raad over het bedrijfsmatig functioneren wordt gerapporteerd. Zoals de deskundigengroep evenwel terecht constateert kan die vrijheid niet onbeperkt zijn. Op grond van het wetsvoorstel heeft de Raad allereerst de bevoegdheid algemene aanwijzingen te geven met betrekking tot de inhoud van het jaarplan en het jaarverslag. Deze bevoegdheden zijn neergelegd in de artikelen 2.2.3.3, derde lid en 2.2.3.7, achtste lid. Op grond hiervan kan de Raad de gerechten voorschrijven dat in de rapportages aandacht wordt besteed aan door de Raad te specificeren punten, zoals bijvoorbeeld aantallen af te handelen of afgehandelde zaken (uit te splitsen naar categorieën), nader aan te duiden aspecten van het personeelsbeleid, de toepassing van informatie- en communicatietechnologie, het veiligheidsbeleid etc. Voorts kan de Raad de gerechten verplichten om te rapporteren over kwaliteitsaspecten. Dit laatste moet in samenhang moet worden gezien met artikel 2.6.2.1, tweede lid, op grond waarvan de Raad een taak heeft met betrekking tot de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten.

Nadat het jaarverslag door de gerechten is ingediend, zal de Raad moeten toetsen of de gerechten aan de in het kader van de begroting en het jaarplan geformuleerde voorwaarden hebben voldaan. Daarbij geldt als – in het deskundigenoordeel geformuleerde – richtsnoer dat de Raad zover mogelijk verwijderd blijft van de uitoefening van de rechterlijke functie. Dit betekent dat de Raad primair kijkt naar de omvang van de aan de gerechten toegewezen middelen en de resultaten die daarmee uit bedrijfsmatig oogpunt zijn bereikt. Vergelijkingen tussen gerechten op bedrijfsmatige aspecten kan in dat kader plaatsvinden binnen zekere randvoorwaarden («benchmarking»). Buiten beschouwing blijft de wijze waarop procedures door rechters bij het desbetreffende gerecht zijn gevoerd en de afwegingen die in dat kader zijn gemaakt.

In overleg met de gerechten zal de Raad vervolgens moeten bepalen of en zo ja, welke gevolgen aan de rapportage moeten worden verbonden. Indien zou blijken dat een gerecht meer of minder zaken heeft afgehandeld dan het aantal zaken dat eerder in het jaarplan was aangekondigd, kan dit doorwerken in het begrotingsvoorstel van de Raad voor het jaar daaropvolgend en de budgetten die op grond daarvan aan de gerechten zullen worden toegekend. Indien het aantal afgehandelde zaken achterblijft bij de prognoses, ligt de door het IBO-ZM voorgestelde nacalculatie – dit ook in reactie op het advies van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad – niet voor de hand. Het gevolg van een negatieve calculatie kan immers zijn dat de werkvoorraad bij een gerecht door een verminderd budget alleen maar verder oploopt zonder dat zicht bestaat op eventuele oorzaken. Indien sprake is van een substantieel achterblijven van het aantal afgehandelde zaken zal de Raad daarom in de



eerste plaats bij het desbetreffende gerecht inlichtingen moeten inwinnen omtrent de concrete situatie waarin het gerecht zich bevindt. Het bestuur van het gerecht is op grond van artikel 2.2.4.1 verplicht de gevraagde inlichtingen te verstrekken.

Indien sprake zou zijn van oorzaken van structurelere aard, ligt het op de weg van de Raad om hieraan intensiever aandacht te besteden. Denkbaar is dat het zaaksaanbod achteraf aanzienlijk anders van aard of omvang was dan was voorzien. Heeft het zaaksaanbod geleid tot een substantieel grotere werklast dan was voorzien, dan zal overleg plaatsvinden over maatregelen die een eventueel tekort kunnen compenseren. Heeft het zaaksaanbod daarentegen juist een geringer beroep op de aanwezige capaciteit tot gevolg gehad dan oorspronkelijk was verwacht, dan kan daarmee rekening worden gehouden bij de vaststelling van de eerstvolgende begroting. Negatieve nacalculatie in de vorm van terugvordering van middelen achten wij onwenselijk.

Afgezien van fluctuaties in het zaaksaanbod kan zich ook de situatie voordoen dat de prestaties achterblijven bij de verwachtingen als gevolg van factoren die de situatie binnen het gerecht zelf betreffen. In dat geval kan de Raad met het bestuur van dat gerecht in overleg treden over mogelijke oplossingen en concrete verbeterprojecten. Bij de uitwerking en implementatie daarvan kan de Raad ondersteuning bieden. Deze ondersteuning kan ook van financiële aard zijn. Uiteraard is het primair de verantwoordelijkheid van het gerecht om noodzakelijke veranderingen binnen het gerecht door te voeren. Dit is in lijn met het uitgangspunt van de moderniseringsoperatie dat de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering bij de gerechten ligt. In dat kader beschikt de Raad slechts over beperkte bevoegdheden om corrigerend op te treden. In geval van taakverwaarlozing kan de Raad bij een bepaald gerecht specifieke maatregelen treffen. Zoals reeds in paragraaf 4.2.5 van deze memorie uiteengezet is, zullen deze bevoegdheden slechts bij hoge uitzondering worden toegepast.

Het afleggen van rekening en verantwoording vindt eveneens plaats in de verhouding tussen de Raad en de minister van Justitie. Op grond van artikel 2.6.3.6, eerste lid, stelt de Raad een jaarplan vast voor de Raad en de gerechten gezamenlijk vast. De basis hiervoor vormen de jaarplannen van de gerechten. Het plan van de Raad omvat een omschrijving van de voorgenomen maatregelen ter uitvoering van de in artikel 2.6.2.1 omschreven taken van de Raad voor het jaar volgend op het jaar waarin het plan is vastgesteld. Verantwoording achteraf vindt plaats via het in artikel 2.6.3.8 geregelde verslag. Dit verslag bestaat uit de jaarrekening, het jaarverslag en overige financiële gegevens. In de jaarrekening wordt rekening en verantwoording afgelegd van het financiële beheer van de Raad en de gerechten gezamenlijk over het voorafgaande begrotingsjaar. In het jaarverslag wordt vermeld op welke wijze de werkzaamheden ten behoeve waarvan het budget ten laste van de rijksbegroting is verleend, zijn uitgevoerd. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze deze werkzaamheden zich verhouden tot het plan zoals dit overeenkomstig artikel 2.6.3.6 voor het desbetreffende jaar is vastgesteld en de jaarplannen en jaarverslagen van de gerechten. De blijkens jaarverslag en jaarrekening behaalde resultaten kunnen doorwerken in het eerstvolgende begrotingsvoorstel van de Raad en het overleg dat daarover tussen de Raad en de minister zal worden gevoerd. Zoals gezegd zal dit in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2.6.3.1, eerste lid, nader moeten worden uitgewerkt.

##### 4.4.1 Begrotingsbeheer

Toedeling van beheersmatige taken en bevoegdheden naar het niveau van de gerechten, alsmede instelling van een Raad voor de rechtspraak als schakel tussen de minister en de gerechten, zullen leiden tot een versterking van de institutionele onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht. De rechtsprekende macht wordt in beginsel zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en krijgt om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen, eigen bevoegdheden, daar waar deze thans ontbreken.

Dit laat onverlet dat de minister van Justitie een eigen verantwoordelijkheid houdt. Op grond van artikel 17, eerste lid, Comptabiliteitswet dragen ministers met betrekking tot de begrotingen waarover zij het beheer voeren, zorg voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Ingevolge dezelfde bepaling dragen de ministers zorg voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid van het beheer, van de organisatie en van het beleid dat aan de begroting ten grondslag ligt. Deze verantwoordelijkheid omvat mede de doelmatige aanwending van rijksmiddelen door zelfstandige instellingen wiens activiteiten ten laste van de rijksbegroting worden bekostigd. De genoemde bepaling uit de Comptabiliteitswet blijft ook in de nieuwe situatie gelden.

Aldus bezien behoudt de minister van Justitie een algemene verantwoordelijkheid voor de doelmatige besteding van middelen die aan de rechterlijke organisatie ter beschikking zijn gesteld voor de uitoefening van de rechtsprekende functie. Over de besteding van die middelen legt hij verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken dient de minister te kunnen beschikken over een aantal bevoegdheden. Voor zover het gaat om het beheer van gelden door zelfstandige instellingen zoals de Raad en de gerechten, behoren de ministeriële bevoegdheden in de wet te worden verankerd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe. Anders dan de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad kennelijk in hun advies hebben aangenomen baseren wij de ministeriële bevoegdheden in de nieuwe constellatie derhalve niet op artikel 17, eerste lid, Comptabiliteitswet, maar op de daartoe strekkende bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel.

##### 4.4.2 Ministeriële toezichtsbevoegdheden

De ministeriële bevoegdheden die in het wetsvoorstel zijn vastgelegd, zijn «beperkt» in die zin dat zij aanmerkelijk minder ver gaan dan de bevoegdheden waarover de minister in de huidige situatie beschikt. Voor de bedrijfsvoering van de gerechten is de minister op dit moment immers ten volle verantwoordelijk. Alle bevoegdheden dienaangaande berusten bij de minister. Door de attributie van beheersbevoegdheden aan de rechtsprekende macht zelf, wordt het instrumentarium van de minister beperkt tot de bevoegdheden die in de wet zijn neergelegd. Daarbij moet worden opgemerkt dat vanwege de overdracht van beheersverantwoordelijkheid aan de gerechten zelf, artikel 44, eerste lid, van de Grondwet niet langer kan dienen als grondslag voor ministeriële bevoegdheden. Om deze reden dienen de ministeriële bevoegdheden die in de nieuwe structuur nog zullen bestaan, uitdrukkelijk in wetgeving te worden vastgelegd. Van groot belang is voorts dat de ministeriële bevoegdheden niet meer – zoals nu het geval is – jegens de afzonderlijke gerechten, maar enkel en uitsluitend jegens de Raad kunnen worden uitgeoefend.

In paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie is reeds ingegaan op de bevoegdheden die in het kader van het begrotingsproces en in de cyclus van planning en control in het wetsvoorstel aan de Raad en de minister worden toegekend. Daarnaast worden enkele algemene, toezicht houdende bevoegdheden van de minister voorgesteld. In het voetspoor van de commissie Leemhuis en het deskundigenoordeel wordt in het wetsvoorstel aan de minister van Justitie de bevoegdheid toegekend om:

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

Het gaat hier om bevoegdheden die vaak in enigerlei vorm ook elders in de wetgeving worden aangetroffen om de ministeriële verantwoordelijkheid te waarborgen. Bij de toepassing van deze bevoegdheden zal evenwel een rol dienen te spelen dat de Raad niet op een lijn kan worden geplaatst met een zelfstandig bestuursorgaan. Hiervoor is reeds aangegeven dat vanwege de essentiële plaats van de rechtspraak in de democratische rechtsstaat de Raad zal worden gepositioneerd als een orgaan van de rechterlijke organisatie en niet als een onderdeel van de uitvoerende macht. Dit brengt met zich dat de genoemde bevoegdheden stringent zijn geformuleerd en met procedurele waarborgen zijn omgeven.

Bij de verdere uitwerking van de bevoegdheden is in belangrijke mate aangesloten bij de voorstellen van de commissie Leemhuis en het deskundigenoordeel. Een groot deel van de hiervoor genoemde bevoegdheden – met name de schorsing- en vernietigingsbevoegdheid en de voordracht voor ontslag – is reactief van aard. Zij zullen als ultimum remedium gelden. Schorsing en vernietiging is alleen achteraf mogelijk in gevallen waarin een beslissing van de Raad in strijd is met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie. Laatstgenoemde toetsingsgrond is strikt beperkt tot het terrein waarvoor de minister een zekere verantwoordelijkheid moet blijven dragen. Daarmee wordt afgeweken van de doorgaans gehanteerde norm dat vernietiging kan plaatsvinden op grond van strijd met het algemeen belang. Verwezen zij voorts naar de artikelsgewijze toelichting waarin nader op deze vorm van toezicht wordt ingegaan.

Het doen van een voordracht tot ontslag is een nog zwaardere bevoegdheid; zij kan slechts plaatsvinden in geval van grove taakverwaarlozing. Aangenomen mag worden dat dit zich nagenoeg nooit voor zal doen. De praktijk elders laat zien dat taakverwaarlozingsregelingen hoogst zelden worden toegepast. Mogelijke verschillen van inzicht tussen de minister en de Raad zullen via overleg tot een oplossing moeten worden gebracht. Niettemin dienen er wettelijke instrumenten te zijn voor de uitzonderlijke situatie waarin het overleg niet tot resultaten heeft geleid en ontwrichting van de taakuitoefening van de Raad zou dreigen.

De taakverwaarlozingsregelingen die elders in de wetgeving zijn opgenomen, zijn doorgaans ruim van opzet. Een standaardregeling is dat de minister in geval van taakverwaarlozing bij een zelfstandige instelling – naast het ultieme middel van ontslag – «maatregelen» of «voorzieningen» kan treffen. Ook is in sommige wetten geregeld dat de minister in geval van taakverwaarlozing de bevoegdheid heeft de verzelfstandigde taken tijdelijk terug te nemen en weer zelf te gaan uitoefenen. In het onderhavige wetsvoorstel zijn deze regelingen niet in deze vorm overgenomen. Er is voor gekozen de maatregelen die de minister in dergelijke situaties kan

nemen, te beperken tot de mogelijkheid om een of meer leden van de Raad voor te dragen voor schorsing of ontslag. Voorts is in de wet tot uitdrukking gebracht dat het dient te gaan om «grove» taakverwaarlozing ten einde aan te geven dat slechts bij een zeer ernstige vorm van taakverwaarlozing die ingrijpende maatregelen zoals hier voorgesteld, gerechtvaardigd kunnen zijn.

In het rapport van de commissie-Leemhuis en het deskundigenoordeel is voorgesteld de minister ook de bevoegdheid toe te kennen een tijdelijke bewindvoerder aan te stellen. Wij hebben gemeend deze bevoegdheid niet in het concept-wetsvoorstel op te nemen als een zelfstandige bevoegdheid, maar alleen als een tijdelijke voorziening in samenhang met de schorsings- en ontslagbevoegdheid. Dit betekent dat de minister bij de Raad alleen een tijdelijke bewindvoerder kan aanstellen in de specifieke situatie dat de leden van de Raad zijn geschorst of ontslagen. Een tijdelijke voorziening is dan nodig tot het moment waarop de schorsing is opgeheven, dan wel de nieuwe leden van de Raad zijn benoemd.

Naast de hiervoor geschetste toezichtsbevoegdheden heeft de minister de bevoegdheid om algemene aanwijzingen te geven voor zover het gaat om de bedrijfsvoering. In verschillende adviezen is de vraag opgeworpen of deze bevoegdheid – mede gezien de overige ministeriële bevoegdheden die in het wetsvoorstel worden geregeld – moet worden gehandhaafd. Deze vraag beantwoorden wij bevestigend. Op het terrein van de bedrijfsvoering bestaat niet steeds een zodanige samenhang met de budgettering, dat de ministeriële bevoegdheid om aan de budgettoewijzing voorschriften te verbinden (art. 2.6.3.4) in alle gevallen een toereikende juridische basis kan bieden. In aanvulling daarop zal de minister incidenteel een algemene aanwijzing moeten kunnen geven. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien de minister in verband met de noodzakelijke afstemming tussen het OM en de rechtsprekende macht, zou willen voorschrijven dat een uniforme registratie van zaaksgegevens plaatsvindt. In verband met zijn verantwoordelijkheid voor de rechtspleging in brede zin, is het voor de minister essentieel dat hij kan beschikken over adequate managementinformatie. Wij zijn derhalve van oordeel dat een ministeriële bevoegdheid om algemene aanwijzingen te geven, in het wetsvoorstel niet kan worden gemist. Wel menen wij dat de minister hiermee zeer terughoudend dient te zijn. Veelvuldig gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid is in strijd met het voornemen om de rechtsprekende macht zelf verantwoordelijk te maken voor de bedrijfsvoering. In het kader van de in artikel VI voorziene evaluatie zal uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan de praktische betekenis van deze bevoegdheid. Naar aanleiding daarvan kan de vraag naar handhaving van deze bevoegdheid eventueel opnieuw aan de orde komen.

De aanwijzingsbevoegdheid van de minister is in het wetsvoorstel voorzien van zowel een inhoudelijke normering, alsmede een aantal procedurevoorschriften. Algemene aanwijzingen mogen alleen worden gegeven voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie. De bewijslast op dit punt ligt bij de minister. In de genoemde materiele norm ligt besloten dat een aanwijzing niet mag ingrijpen in de uitoefening van rechtsprekende bevoegdheden. Het laatste omvat mede de uitoefening van bevoegdheden die betrekking hebben op de procesrechtelijke behandeling van zaken. In dit kader dient ook gewezen te worden op artikel 2.6.4.4 waar dit expliciet tot uitdrukking is gebracht. Het begrip «bedrijfsvoering» dient dus – dit ook in reactie op de adviezen van onder meer de presidenten van de appelcolleges, de presidenten van de rechtbanken en de kantonrechters, alsmede dat van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven – in deze beperkte zin te worden opgevat. Derhalve kan de minister

geen algemene aanwijzing geven die er op gericht is om het nemen van bepaalde processuele besluiten die door de rechter worden genomen, achterwege te laten, te beperken of juist te intensiveren. Dit betekent bijvoorbeeld dat de minister door middel van een algemene aanwijzing niet mag voorschrijven dat een bepaald type zaken alleen enkelvoudig mag worden afgedaan of dat in specifieke procedures slechts een maximum aantal getuigen mag worden opgeroepen. In de toelichting op artikel 2.6.4.4 zal hier met verwijzing naar meer voorbeelden nader op worden ingegaan.

Mede ten einde te waarborgen dat in de praktijk het onderscheid tussen de bedrijfsvoering en de rechtspraak op een deugdelijke wijze wordt gehanteerd, is in het wetsvoorstel voor de vaststelling van een algemene aanwijzing van de minister een procedurevoorschrift opgenomen. In het voorgestelde artikel 2.6.2.3 is vastgelegd dat een algemene aanwijzing slechts schriftelijk kan worden gegeven en niet dan nadat de Raad voor de rechtspraak daarover schriftelijk zijn zienswijze heeft kenbaar gemaakt. Het ligt in de rede dat de Raad alvorens hij zijn zienswijze kenbaar maakt, overleg voert met het College van afgevaardigden. Een algemene aanwijzing van de minister kan later immers worden omgezet in een algemene aanwijzing van de Raad, waarover de Raad krachtens artikel 2.6.2.2 verplicht de zienswijze van het College dient in te winnen. Ten slotte is in artikel 2.6.2.3 publicatie van de ministeriële aanwijzing in de Staatscourant voorgeschreven.

Naar aanleiding van de binnengekomen adviezen rijst de vraag of het wetsvoorstel dient te voorzien in rechtsbescherming tegen besluiten van de minister op het terrein van de bedrijfsvoering. De NVvR heeft tijdens het overleg gepleit voor een arbitrageregeling. Voorts is een aantal adviezen voorgesteld om beroep open te stellen bij de Hoge Raad. Vooraf zij opgemerkt dat indien al rechterlijk beroep mogelijk zou moeten zijn, het beroep naar ons oordeel niet bij de Hoge Raad, maar bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zou moeten plaatsvinden. De aard van de beslissingen van de minister en de normen waaraan deze beslissingen moeten voldoen, vertonen materieel gezien zodanige overeenkomsten met besluiten die vallen onder de Algemene wet bestuursrecht dat – indien gekozen zou worden voor een beroepsgang – de voorkeur gegeven zou moeten worden aan beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak. Hiervoor hebben wij terzake van mogelijke geschillen tussen de Raad en de gerechten eveneens dit standpunt ingenomen.

Los hiervan achten wij een beroeps- of arbitrageregeling ongewenst. Indien overleg tussen de minister en de Raad onverhoopt niet tot een oplossing zou leiden staat uiteraard wel de weg open van parlementaire controle. Naar ons oordeel is dit gegeven de context de meest passende waarborg. Het gaat in casu immers om een geschil tussen de uitvoerende en rechtsprekende macht. Het ligt voor de hand dat het parlement hier als arbiter optreedt. Dit geldt te meer daar de aard van het vermoedelijke geschil – veelal betrekking hebbend op begrotingsaangelegenheden of daarmee samenhangende kwesties op het terrein van de bedrijfsvoering – zal liggen op het terrein van de begrotingswetgeving. De Tweede Kamer kan de minister te allen tijde in het openbaar ter verantwoording roepen en de minister om uitleg vragen omtrent door hem genomen beslissingen. Bovendien is er de begrotingsbehandeling als een jaarlijks terugkerend moment waarop de opstelling van de minister in algemene zin voorwerp zal zijn van parlementaire controle. Desgewenst kan de Kamer bij de uitoefening van zijn controletaak de Raad of andere instanties binnen de rechterlijke organisatie uitnodigen om hun opvatting aan de Kamer kenbaar te maken. Ook kan de Raad zich uit eigen beweging tot de

Staten-Generaal wenden. In het bijzonder kan hier worden gewezen op de algemene adviestaak van de Raad ex artikel 2.6.2.5: deze geldt ook ten opzichte van de Staten-Generaal.

Voor ons staat voorop dat mogelijke knelpunten allereerst via overleg tussen de minister en de Raad tot een oplossing moeten worden gebracht. De mogelijkheid van juridisch beroep of bindende arbitrage zal in de geschetste structuur naar ons oordeel niet bijdragen aan de voorkoming en oplossing van mogelijke tegenstellingen. Zij zal leiden tot verdere juridisering van de verhoudingen. Ten slotte achten wij van belang dat een eventueel beroep op de bestuursrechter bij een belangrijk deel van de besluiten in strijd is met het systeem van de Algemene wet bestuursrecht. Het is naar ons oordeel niet consistent om daar waar de Algemene wet bestuursrecht beroep tegen beleidsregels uitsluit, op grond van de Wet op de rechterlijke organisatie wel beroep open te stellen tegen algemene aanwijzingen. Hetzelfde geldt voor beslissingen tot schorsing of vernietiging.

Consequentie van het hier ingenomen standpunt is dat het wetsvoorstel niet voorziet in een arbitrageregeling of een beroepsmogelijkheid ingevolge de Algemene wet bestuursrecht. Het wetsvoorstel is op enkele punten aangepast ten einde mogelijke toepassing van de Algemene wet bestuursrecht uit te sluiten. Het voorgaande geldt niet voor beslissingen van de Kroon tot schorsing of ontslag van een of meer leden van de Raad in geval van grove taakverwaarlozing. In dat specifieke geval worden individuele functionarissen in hun rechtspositie aangetast en staat voor die functionarissen derhalve de gang naar de bestuursrechter open.

#### 4.4.3 Adviestaak

In de verhouding tussen de minister van Justitie en de Raad zal voorts de in het wetsvoorstel neergelegde adviestaak een rol spelen. In de Contourennota is vermeld dat de Raad ook een taak dient te krijgen om in algemene zin te adviseren aan de regering en de Staten-Generaal. Hoewel de Raad formeel gesproken geen adviescollege is in de zin van de Kaderwet adviescolleges (Stb. 1996, 378) zal de Raad voor zover het gaat om de uitvoering van deze taak, in de praktijk wel als zodanig functioneren. Een beperkt aantal artikelen van deze wet is op de Raad van overeenkomstige toepassing verklaard.

In het voorgestelde artikel 2.6.2.5 is de adviestaak nader omschreven. Deze is niet beperkt tot alleen aangelegenheden de rechtspraak betreffende. Bepaalde beleidsvoornemens hebben als zodanig geen betrekking op de rechtspraak, maar zijn wel van invloed op het functioneren van de gerechten. Dit geldt bijvoorbeeld voor beleid of wetgeving die de strafrechtsketen als geheel aangaat en dus van belang is of kan zijn voor alle organen (inclusief de gerechten) die in de strafrechtsketen een rol vervullen.

Tegen deze achtergrond strekt de adviestaak zich – mede gelet op de formulering in artikel 1 van de Kaderwet adviescolleges – uit tot algemeen verbindende voorschriften aan te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de rechtspleging. Hierin ligt ook besloten dat de Raad kan adviseren over wetgeving waarvan de inhoud als zodanig geen betrekking heeft op de positie van de rechter, maar waarvan de uitvoering en handhaving gevolgen heeft voor het functioneren van de gerechten. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien als gevolg van conflictopwekkende regels de werklast van de gerechten naar verwachting zal stijgen. Het is een belangrijke taak van de Raad om voorgenomen wetgeving en beleid op dit

soort aspecten te toetsen. Dit ligt tevens in de lijn van de voorstellen van het IBO-rapport.

Het is algemeen regeringsbeleid om geen wettelijke adviesverplichtingen te creëren. In het wetsvoorstel is hierop in overeenstemming met het deskundigenoordeel een uitzondering gemaakt. Dit betreft de in artikel 2.6.3.1, eerste lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur waarin het financieringsmodel voor de rechtsprekende macht wordt vastgelegd. Deze regeling – waarin ook het werklastmetingssysteem is vervat – raakt zodanig aan de positie van de rechtsprekende macht en het daarmee samenhangende beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, dat een adviesverplichting op haar plaats is. Hiervoor in paragraaf 4.3 is reeds op deze wetsbepaling ingegaan.

Voor het overige geldt dat de regering weliswaar niet verplicht is om advies te vragen, maar het in bepaalde gevallen wel in de rede zal liggen om dat te doen. Zeker in gevallen waarin wijzigingen worden aangebracht in de rechtsbescherming of in de competentie van de gerechten zal de Raad in de praktijk steeds om advies moeten worden gevraagd. Overigens geldt dat de Raad de minister van Justitie of andere bewindspersonen ook uit eigen beweging kan adviseren. Van een voornemen zulks te doen dient de Raad overeenkomstig artikel 18 van de Kaderwet adviescolleges de minister die het aangaat en de beide Kamers der Staten-Generaal in kennis te stellen.

In verband met de toekenning van een algemene adviestaak aan de Raad hadden wij aanvankelijk voorgesteld om artikel 48, derde lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren te schrappen. Op grond van deze bepaling bestaat thans een ruim geformuleerde verplichting voor de minister van Justitie om overleg te voeren met de Sectorcommissie rechterlijke macht over aangelegenheden met betrekking tot de rechtspleging, indien een van beide partijen daarom verzoekt. In de praktijk betekent dit dat overleg gevoerd wordt met de NVvR. Gelet op de adviestaak waarmee de Raad voor de rechtspraak zal worden belast, ligt het niet zonder meer voor de hand de genoemde overlegverplichting te handhaven. Bij handhaving van deze verplichting bestaan immers twee adviestaken op hetzelfde terrein: een voor de Raad en een voor de NVvR. Blijkens haar advies hecht de NVvR er evenwel aan de adviestaak ex artikel 48, derde lid, te handhaven. Zij heeft daarbij gewezen op de samenhang tussen de rechtspositionele aangelegenheden ten aanzien waarvan de NVvR sowieso bevoegd is, en kwesties betreffende de rechtspleging in algemene zin. Voorts heeft zij gesteld dat niet onaannemelijk is dat de Raad gedurende de beginperiode aan de adviestaak niet steeds de gewenste prioriteit zal geven. De Raad dient juist in die periode veel andere belangrijke taken verder te ontwikkelen op het terrein van bedrijfsvoering en begroting. Bovendien omvat de overlegtaak van artikel 48, derde lid, volgens de NVvR meer dan alleen advisering over wetgeving en beleid, zoals voor de Raad is voorzien in het wetsvoorstel. Ten slotte heeft de NVvR er op gewezen dat zij niet alleen namens de leden van de rechtsprekende macht, maar ook namens die van het OM optreden en ook om die reden de overlegtaak toegevoegde waarde heeft. Gelet op dit standpunt hebben wij gemeend artikel 48, derde lid, vooralsnog te handhaven. In het kader van de in artikel VI voorziene evaluatie zal nader worden bezien of alsnog tot schrapping van de adviestaak als daar bedoeld, moet worden overgegaan.

De adviestaak van de afzonderlijke gerechten – met uitzondering van de Hoge Raad – is wel geschrapt. Op grond van het huidige artikel 22 Wet RO zijn de Hoge Raad, de gerechtshoven en de rechtbanken verplicht de regering inlichtingen te verstrekken, dan wel te adviseren indien de regering daarom vraagt. De adviestaak van de Hoge Raad wordt gehandhaafd;

de Hoge Raad zal immers blijkens de Contourennota met de Raad voor de rechtspraak geen formele relatie onderhouden. De betreffende adviestaak van de Hoge Raad is vastgelegd in artikel 2.5.3 van de Wet RO, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten.

Dit ligt evenwel anders voor de andere, in artikel 22 Wet RO genoemde gerechten. Gezien de adviestaak van de Raad en de beoogde betrokkenheid van de gerechten bij de voorbereiding van de door de Raad uit te brengen adviezen, is er naar het oordeel van de deskundigengroep geen behoefte aan handhaving van de adviestaak van de afzonderlijke gerechten. Evenmin is er nog plaats voor een verplichting van de gerechten om rechtstreeks aan de minister inlichtingen te verschaffen. De gerechten verstrekken alleen inlichtingen aan de Raad, niet aan de minister. Het huidige artikel 22 Wet RO keert dan ook niet terug in de nieuwe Wet RO. Hetzelfde geldt voor de adviestaak en de inlichtingenplicht van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Artikel 14, eerste lid, van de Beroepswet en artikel 15 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie komen te vervallen. Evenals de rechtbanken en de hoven onderhouden deze colleges in de toekomst alleen een relatie met de Raad en niet met de minister. Om die reden is hier evenmin reden de bestaande adviestaak en inlichtingenplicht in hun huidige vorm te handhaven.

Van belang is dan wel – zoals ook in het deskundigenoordeel is onderstreept – dat de adviestaak van de Raad wordt uitgevoerd in nauwe samenwerking met de gerechten. Dit ligt te meer voor de hand omdat voorgenomen wetgeving en beleid vaak direct raken aan het werkkterrein van de gerechten. Denkbaar is dat in elk geval bij belangrijke wetsvoorstellen op ad hoc-basis een projectgroep wordt samengesteld die het advies van de Raad gaat voorbereiden. Deze zal grotendeels moeten bestaan uit rechters. Bij die voorbereiding zullen echter ook andere expertises moeten worden ingebracht, aangezien van de Raad zal worden verwacht dat zij in de advisering niet alleen juridische maar ook praktische aspecten betreft. Te denken valt met name aan de toepasbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving en de financiële lasten die de nieuwe voorstellen voor de rechterlijke macht met zich brengen.

Overigens behoeft de Raad zich nadrukkelijk niet te beperken tot advisering vooraf. Denkbaar is dat de Raad betrokken is bij wetgevings-evaluaties, dan wel zelf op basis van concrete ervaringen van de gerechten met toepassing van bepaalde wetgeving, met een advies over bestaande wetgeving komt. Dit ligt ook in het verlengde van het IBO-rapport. Hierin wordt gesteld dat het tot taak van de Raad dient te behoren om de minister van Justitie te attenderen op te nemen maatregelen in wet- en regelgeving en te voeren beleid om vraagontwikkelingen te beïnvloeden of de toegankelijkheid van de rechtspraak te vergroten.

#### *4.5. Samenstelling en organisatie van de Raad*

##### *4.5.1 Samenstelling*

Krachtens het voorgestelde artikel 2.6.1.1, tweede lid, bestaat de Raad uit drie of vijf leden. Dit is deels in afwijking van de voorstellen van de commissie Leemhuis en het deskundigenoordeel. Hierin werd uitgegaan van vijf leden. De voorgestelde bepaling kent meer flexibiliteit met de mogelijkheid dat de Raad ook uit drie leden kan bestaan. De laatste variant heeft het voordeel van een klein gezelschap dat slagvaardig te werk kan gaan. In de beginperiode zal de Raad naar onze opvatting echter uit vijf leden moeten bestaan. Wij zijn voornemens laatstgenoemd aantal



in de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2.6.1.1, tweede lid, vast te leggen.

De leden van de Raad worden bij koninklijk besluit benoemd voor een periode van zes jaar. In het deskundigenoordeel werd een benoemingsduur van drie jaar, in het rapport van de commissie Leemhuis een periode van vier jaar voorgesteld. Evenals de deskundigengroep en de commissie Leemhuis zijn wij voorstander van een tijdelijke benoeming, doch geven uit een oogpunt van continuïteit de voorkeur aan een langere periode. Eenmaal herbenoeming is mogelijk. Anders dan het Hof 's-Gravenhage menen wij dat de aldus geregelde benoemingsperiode niet te lang is. Wij hechten belang aan een zekere mate van continuïteit in het bestuur van de rechterlijke organisatie. Anderzijds is herbenoeming van de leden na de eerste periode van zes jaar niet vanzelfsprekend.

Blijkens artikel 2.6.1.1, vijfde lid, zal de Raad indien zij uit vijf leden bestaat, drie rechters als lid hebben en twee niet-rechters. Indien de Raad drie leden heeft, zullen blijkens het vierde lid twee rechters en een niet-rechterlijk lid van de Raad deel uitmaken. Met de commissie Leemhuis zijn wij van oordeel dat de rechterlijke organisatie niet het karakter mag krijgen van een «closed shop». Met het opnemen van niet-rechterlijke leden wordt het signaal afgegeven dat de rechtsprekende macht zich openstelt voor ontwikkelingen die zich buiten de eigen kring afspelen. Voorts kan door het opnemen van niet-rechterlijke leden een beroep worden gedaan op personen die beschikken over een geheel andere maatschappelijke ervaring en achtergrond dan doorgaans bij rechters het geval is. Dit is in het bijzonder van belang gezien de zware verantwoordelijkheid die de Raad krijgt toebedeeld op het financiële en beheersmatige vlak. Voor de uitoefening van deze taken is het van groot belang dat niet alleen in het ondersteunend bureau, maar ook in de Raad zelf voldoende financieel-economische deskundigheid aanwezig is.

De wens om in voldoende mate financieel-economische deskundigheid in de Raad vertegenwoordigd te doen zijn is ook aanleiding om – indien de Raad uit vijf leden bestaat – niet een, maar twee niet-rechterlijke leden in de Raad te benoemen. Dit laatste is in overeenstemming met de voorstellen van de commissie Leemhuis, maar vormt een afwijking van het deskundigenoordeel. Wij zijn van oordeel dat de in het wetsvoorstel voorgestelde verhouding tussen rechterlijke en niet-rechterlijke leden garant staat voor een evenwichtige samenstelling van de Raad. Met twee niet-rechterlijke leden bestaat er – dit ook mede naar aanleiding van het advies van de NVvR – meer ruimte om de benodigde deskundigheid en ervaring op een evenwichtige wijze in de Raad vertegenwoordigd te doen zijn. Overigens vormen de rechters in beide toegestane varianten een meerderheid binnen de Raad. Een van de rechters treedt op grond van artikel 2.6.1.1, zesde lid, bovendien op als voorzitter. Voorts bestaan er mogelijkheden om in het bestuursreglement voorzieningen te treffen met het oog op de besluitvorming in de Raad voor de situatie waarin een of meer leden niet aanwezig zijn. Met de NVvR zijn wij van oordeel dat bij belangrijke beslissingen alle leden aan de besluitvorming moeten kunnen deelnemen.

Overeenkomstig de voorstellen van de commissie Leemhuis en het deskundigenoordeel is de benoeming van de leden van de Raad een verantwoordelijkheid van de regering. Zij worden bij koninklijk besluit benoemd op voordracht van de minister van Justitie. Wij zijn er geen voorstander van om de benoeming van de leden van de Raad te laten plaatsvinden op basis van een al dan niet dwingende voordracht van de voorzitters van de gerechten. Bij een dergelijke procedure bestaat het risico dat de leden van de Raad ten opzichte van de gerechten onvol-

doende distantie in acht zullen nemen. Gelet op de toezichhoudende functie van de Raad ten opzichte van de gerechten achten wij dit minder gewenst.

Wel is uiteraard noodzakelijk – zoals ook is benadrukt in bijna alle adviezen van de zijde van de rechtsprekende macht – dat de leden van de Raad gezag en draagvlak hebben bij de gerechten. Ook is er in de adviezen bijna unaniem voor gepleit om de hoofdlijnen van de procedure in de wet zelf te regelen en niet aan regeling bij algemene maatregel van bestuur over te laten. Naar aanleiding hiervan hebben wij het oorspronkelijke concept-wetsvoorstel op dit punt heroverwogen en in overleg met de NVvR een procedure op hoofdlijnen ontwikkeld. Deze is opgenomen in een nieuw artikel 2.6.1.2. Het komt er op neer dat de procedure bestaat uit twee fasen. In eerste instantie stelt de minister in overeenstemming met de Raad een lijst van personen vast die voor de vervulling van de desbetreffende vacature in aanmerking lijken te komen. Vervolgens wordt deze lijst ter hand gesteld aan een commissie van aanbeveling die in meerderheid bestaat uit vertegenwoordigers van de gerechten. Deze commissie stelt een aanbeveling op van drie personen welke als basis dient voor de voordracht van de minister. Met deze uitgebalanceerde regeling menen wij dat het benodigde draagvlak bij zowel de rechtsprekende macht als de minister voor de benoeming van de leden van de Raad op toereikende wijze is verzekerd. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader op de regeling ingegaan.

#### 4.5.2 Organisatie

In de Contourennota is aangegeven dat de Raad zal worden ondersteund door een slank en goed bewerktuigd apparaat. Op grond hiervan heeft de deskundigengroep zich gebogen over de organisatie en structuur van de toekomstige Raad. Het apparaat van de Raad zou in de beginperiode moeten bestaan uit 50 a 60 personen. In een later stadium zou dit aantal moeten worden teruggebracht tot 40. Deze voorstellen waren mede gebaseerd op de gedachte dat de Raad zoveel mogelijk zal moeten functioneren als een projectorganisatie waarbij vanuit de gerechten zelf een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de werkzaamheden die in het kader van de Raad worden verricht.

De in het deskundigenoordeel gedane voorstellen spreken ons aan. Het exacte takenpakket, de werklast en de daarvoor benodigde personele capaciteit dienen evenwel nog nader te worden bepaald, mede in het licht van onze voornemens inzake de gemeenschappelijke beheersinfrastructuur. In de inleiding van deze memorie is daarop al gewezen. In de voortgangsrapportages die aan de Tweede Kamer zullen worden gezonden, zal dieper worden ingegaan op de verdere organisatorische vormgeving van de Raad. In het onderhavige wetsvoorstel is volstaan met een artikel waarin wordt bepaald dat de Raad te zijner ondersteuning beschikt over een bureau. Voor de bij het bureau werkzame ambtenaren treedt de Raad op als bevoegd gezag in de zin van de Ambtenarenwet.

#### 4.5.3 Medezeggenschap

Voor het belangrijke thema van de medezeggenschap behoeven in het onderhavige wetsvoorstel geen bijzondere bepalingen te worden opgenomen. Op grond van artikel 2.6.1.6 van het wetsvoorstel wordt ter ondersteuning van de Raad een bureau ingesteld. De personen werkzaam bij het bureau verrichten arbeid krachtens publiekrechtelijke aanstelling. Dit brengt met zich dat de Wet op de ondernemingsraden (Wor) van toepassing is op de Raad (zie ook artikel 1 van de Wor). Indien er bij de Raad een ondernemingsraad wordt ingesteld, ligt het in de rede dat de voorzitter

van de Raad optreedt als bestuurder, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van de Wor.

De Wor laat voorts ruimte voor de instelling van een groepsondernemingsraad indien dit bevorderlijk is voor de toepassing van die wet (artikel 33, tweede lid, van de Wor). Voor de gerechten en de Raad gezamenlijk zou dus een groepsondernemingsraad kunnen worden ingesteld voor het overleg over aangelegenheden die van gemeenschappelijk belang zijn (zie ook artikel 35 van de Wor). Indien een groepsondernemingsraad wordt ingesteld, ligt het voor de hand dat (de voorzitter van) de Raad optreedt als bestuurder in de zin van de Wor. De groepsondernemingsraad zou daardoor – gelet op artikel 30 van de Wor – tevens een rol kunnen spelen bij de procedure tot benoeming van de leden van de Raad, bedoeld in artikel 2.6.1.2.

## **5. Financiële en personele gevolgen**

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel Raad voor de Rechtspraak worden bekostigd uit de 130 mln. die in het regeerakkoord en in de Contourennota zijn bestemd voor de modernisering van de rechterlijke organisatie, waarvan dit wetsvoorstel een onderdeel vormt. De financiële gevolgen van dit project zijn naar voorlopige ramingen ca. 17.5 mln. in 2001, oplopend tot ca. 19.5 mln. in 2002. Deze bedragen zijn gebaseerd op eerste projectramingen. Bij de verdere uitwerking zullen zich wijzigingen kunnen voordoen, afhankelijk uiteraard van de verdere taakinvulling van de Raad voor de rechtspraak.

De personele gevolgen van dit wetsvoorstel hebben enerzijds betrekking op de opbouw van de Raad en zijn bureau en anderzijds op de afslanking van de bestaande Directie Rechtspleging ten departemente. Bij de uitwerking van dit wetsvoorstel zal ernaar worden gestreefd dat er zo min mogelijk overlap zit in werkzaamheden van de Raad enerzijds en de Directie Rechtspleging anderzijds. Over de verdere concretisering van de personele en financiële gevolgen van deze onderdelen van de moderniseringsoperatie wordt de Tweede Kamer twee keer per jaar ingelicht in de voortgangsrapportages over de uitvoering van de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie. Deze is door de Tweede Kamer aangemerkt als een zgn. groot project. In dat kader zal nader op bedoelde gevolgen worden ingegaan

## **2. ARTIKELSGEWIJS**

A

Het betreft een aanpassing van de definitiebepaling, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten. In artikel 2.6.1.1 wordt de positie van de Raad nader uitgewerkt.

B

In het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten is krachtens het aldaar voorgestelde artikel 2.1.2 de Hoge Raad reeds uitgezonderd van de toepassing van afdeling 2.2 van hoofdstuk 2 van de Wet RO. In het onderhavige wetsvoorstel wordt afdeling 2.6 betreffende de bepalingen van de Raad voor de rechtspraak, daaraan toegevoegd. Zoals reeds in de Contourennota vermeld (p. 5) zal de Hoge Raad vanwege zijn bijzondere positie in het staatsbestel, niet vallen onder de Raad voor de rechtspraak. Dit impliceert dat het huidige duale stelsel terzake van bestuur en beheer voor de Hoge Raad wordt gehandhaafd.

C

Het betreft het belasten van een rechterlijk ambtenaar met de tijdelijke waarneming van een rechterlijk ambt bij een ander gerechtshof of een andere rechtbank. Gezien de taak van de Raad terzake van personeels-aangelegenheden ligt het in de rede dat de Raad en niet langer de minister over een dergelijke waarneming beslist.

D

Het betreft hier twee aanvullingen op artikel 2.2.1.2, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten. In de eerste plaats wordt in het verlengde van het rapport-Leemhuis en het deskundigenoordeel de rol van de Raad terzake van de benoeming van de leden van de gerechtsbesturen, in een nieuw zesde lid wettelijk verankerd. De Raad adviseert de minister omtrent wie door hem voor benoeming als bestuurslid moet worden voorgedragen. Wij menen dat hier uit hoofde van de verantwoordelijkheid van de Raad voor de bedrijfsvoering van de rechtsprekende macht, een belangrijke rol van de Raad moet zijn weggelegd. De selectie van in aanmerking komende kandidaten zal volgens nader uit te werken procedures onder verantwoordelijkheid van de Raad kunnen plaatsvinden. Het advies van de Raad zal voor de minister zwaar wegen. Doorgaans zal het door de minister worden opgevolgd. Wij menen dat hiermee de zwaarwegende positie van de Raad afdoende is geregeld.

Vanzelfsprekend zal een te benoemen lid van het bestuur moeten kunnen rekenen op draagvlak bij het betreffende gerecht. Om die reden is in dezelfde bepaling vastgelegd dat de Raad bij de voorbereiding van zijn advies aan de minister de opvattingen van de verschillende, binnen het gerecht aanwezige geledingen zal moeten betrekken. De Raad is op grond van de voorgestelde bepalingen verplicht om het bestuur van het desbetreffende gerecht vooraf te raadplegen. Bij het uitbrengen van zijn advies zal het bestuur de Raad tevens moeten inlichten omtrent het standpunt van de ondernemingsraad. Het bestuur wordt gelet op artikel 30 van de Wet op de ondernemingsraden geacht het advies van de ondernemingsraad in te winnen.

Het nieuwe zesde lid heeft ook betrekking op de benoeming van sectorvoorzitters: zij zijn immers lid van het bestuur. Denkbaar was geweest dat – zoals onder meer wordt voorgesteld door de rechtbank Den Haag in zijn advies – de benoeming van de sectorvoorzitters geheel aan de Raad of zelfs aan de gerechten zelf zou zijn overgelaten. Dit laatste heeft het Hof 's-Hertogenbosch in zijn advies gesuggereerd. Wij hebben deze voorstellen niet overgenomen. Weliswaar heeft het PVRO projectteam Bestuur Gerechten er terecht op gewezen dat een sectorvoorzitter niet alleen bestuurslid is, maar daarnaast ook leiding moet geven aan een organisatorische eenheid binnen het gerecht waar de rechtsprekende functie wordt uitgeoefend, maar wij achten dit argument niet doorslaggevend. Het bestuur van het gerecht waarvan de sectorvoorzitters deel uitmaken, draagt een collectieve verantwoordelijkheid voor de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden. Vanuit dit perspectief bezien achten wij het gewenst dat voor alle leden van het bestuur dezelfde benoemingsprocedure geldt. Dit neemt niet weg dat – zoals hiervoor reeds is opgemerkt – zowel de Raad als het desbetreffende gerecht bij de benoeming van een nieuwe sectorvoorzitter een zware inbreng zullen hebben.

Voorts wordt in het nieuwe zevende lid voorgesteld om uit te sluiten dat een lid van een gerechtsbestuur tevens lid kan zijn van de Raad. De combinatie van beide functies zou het gevaar in zich bergen van

belangenverstrengeling. De Raad heeft immers tot taak om toezicht uit te oefenen op de gerechtsbesturen. Voorts staan praktische overwegingen aan een combinatie van beide functies in de weg. Het lidmaatschap van de Raad is een fulltime functie en is alleen al om die reden onverenigbaar met het lidmaatschap van het gerechtshof.

E

Bepaald wordt in dit artikel dat het door het gerechtshof vast te stellen reglement de instemming van de Raad behoeft. In dit reglement worden krachtens artikel 2.2.1.6, eerste lid, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten, nadere regels gesteld met betrekking tot onder meer de werkwijze, de besluitvorming en taakverdeling. Vanwege het belang van dit reglement voor de organisatie en de bedrijfsvoering van het gerecht, is voorafgaande instemming van de Raad aangewezen. In het voorgestelde derde lid wordt de instemmingsbevoegdheid van de Raad genormeerd. Hierdoor is verzekerd dat de Raad slechts vanuit de specifieke verantwoordelijkheden waarover de Raad krachtens de wet zal beschikken, van bedoelde bevoegdheid gebruik zal kunnen maken.

F

In dit artikel wordt eveneens voorzien in een instemmingsbevoegdheid voor de Raad. Het betreft hier de regeling voor de behandeling van klachten. Deze regeling kan een belangrijke functie vervullen ter bevordering van de kwaliteit van de organisatie en de werkwijze van de gerechten. Gezien de taak die de Raad op dit terrein heeft – zie artikel 2.6.2.1, tweede lid, onderdeel c – ligt het in de rede de vaststelling van de klachtenregeling te onderwerpen aan voorafgaande instemming van de Raad.

G

Voorgesteld wordt om twee paragrafen aan afdeling 2.2, zoals opgenomen in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten, toe te voegen. Zij betreffen de planning en bekostiging van de gerechten en het toezicht. Op beide terreinen speelt de Raad een belangrijke rol.

### *Paragraaf 3 Planning en bekostiging*

#### **Artikel 2.2.3.1**

Het betreft hier de bepaling op grond waarvan de Raad de beschikbare financiële middelen over de gerechten verdeelt. Een belangrijk onderscheid bestaat daarbij tussen het eerste en tweede lid. In het eerste lid gaat het om de toekenning van een algemeen budget met behulp waarvan de reguliere werkzaamheden van de gerechten worden gefinancierd. Voor elk gerecht afzonderlijk wordt jaarlijks op een min of meer vast moment een bedrag vastgesteld gerelateerd aan de krachtens de rijksbegroting ter beschikking gestelde middelen. In het tweede lid gaat het om specifieke uitkeringen voor bepaalde doeleinden. De Raad kan ter stimulering van bepaalde ontwikkelingen in de bedrijfsvoering geld op de eigen begroting reserveren waaruit krachtens deze bepaling een specifiek budget aan een of meer gerechten kan worden toegekend. De in dit artikel genoemde budgetten zijn geen subsidies in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

De criteria op grond waarvan de Raad de beschikbare middelen verdeelt zijn niet in dit artikel geregeld. Een nadere uitwerking zal plaatsvinden in het financieringsmodel dat bij algemene maatregel van bestuur zal

worden vastgesteld. Verwezen zij naar artikel 2.6.3.1. In het algemeen deel van deze toelichting (par. 4.3.2) is reeds uitvoerig op deze bepaling ingegaan. In het eerste lid is geëxpliciteerd dat de Raad met in achtneming van deze regels het budget aan de afzonderlijke gerechten dient toe te kennen.

Voorts kan de Raad blijkens het eerste lid aan de toekenning van het algemene budget voorschriften verbinden. Welke voorschriften dit zullen zijn, hangt samen met de uitwerking van het financieringsmodel, zoals neergelegd in genoemde algemene maatregel van bestuur. In artikel 2.6.3.1, eerste lid, onderdeel c, is bepaald dat omtrent de te stellen voorschriften nadere regels worden gesteld. Deze voorschriften dienen als onderdeel van de beslissing tot toekenning van het budget, eveneens te blijven binnen de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde kaders. Hetzelfde geldt voor de voorschriften die worden verbonden aan de krachtens het tweede lid toe te kennen budgetten bestemd voor specifieke doeleinden. Verwezen zij naar de tweede volzin van het tweede lid.

### **Artikel 2.2.3.2**

Deze bepaling is nodig in verband met het stadium waarin de rijksbegroting door de wetgever definitief wordt vastgesteld en de begrotingswet in werking treedt. Meestal gebeurt dit laatste pas in het lopende begrotingsjaar. Op zichzelf vormt deze omstandigheid geen beletsel voor het doen van uitgaven. Op grond van artikel 18, eerste lid, Comptabiliteitswet kan de minister in het geval de begrotingswet niet voor 1 januari van het begrotingsjaar in werking treedt, beschikken over ten hoogste vier twaalfde gedeelten van de bedragen die bij de overeenkomstige begrotingsartikelen van het voorafgaande jaar zijn toegestaan. Deze bepaling is ook van toepassing op het begrotingsartikel dat betrekking heeft op de rechtsprekende macht.

Wel vormt het late tijdstip van inwerkingtreding van de begrotingswet zonder nadere voorziening een belemmering voor een adequate planning bij de gerechten. Lang voor dat moment dienen de gerechten al te weten waarop zij hun jaarplan en begroting moeten baseren. Op grond van artikel 2.2.3.3, vierde lid, immers dienen de gerechten op een door de Raad nader te bepalen tijdstip – doorgaans in september of oktober – hun jaarplan (incl. begroting) bij de Raad in te dienen. Om die reden bepaalt het onderhavige artikel dat de Raad jaarlijks aan de gerechten mededeelt welk budget zij voor het komende begrotingsjaar hebben te verwachten. Elders in de wetgeving zijn vergelijkbare bepalingen opgenomen. Verwezen zij bijvoorbeeld naar artikel 2.7, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. In het normale geval zal de mededeling van de Raad in mei of uiterlijk juni van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar, worden gedaan.

De Raad zal zijn mededeling baseren op de daartoe strekkende mededeling van de minister, bedoeld in artikel 2.6.3.5. Op grond van laatstgenoemde bepaling deelt de minister zo spoedig mogelijk na besluitvorming over de ontwerp-begroting in de ministerraad, aan de Raad mede welk budget uit de rijksbegroting voorlopig kan worden verwacht. Dit kan afwijken van het begrotingsvoorstel dat de Raad eerder dat jaar bij de minister heeft ingediend. Verwezen zij naar artikel 2.6.3.3, derde lid. Op basis van de mededeling van de minister stelt vervolgens de Raad de gerechten in kennis van het budget, dat de gerechten afzonderlijk voor het komende begrotingsjaar mogen verwachten.

De Raad deelt ingevolge artikel 2.2.3.2 tevens mede op welke wijze het geraamde budget is berekend. De berekening zal uiteraard met toepassing

van de in de financieringsregels neergelegde maatstaven, bedoeld in artikel 2.6.3.1, moeten plaatsvinden. Met name zal voor het gerecht inzichtelijk moeten zijn hoe het geraamde budget zich verhoudt tot het in die regels opgenomen werklastmetingssysteem. Het artikel bepaalt ten slotte dat de mededeling van de Raad inzake het geraamde budget voor het komende begrotingsjaar tevens de daaraan te verbinden voorschriften behoort te omvatten. Ook deze elementen zijn van belang voor elk gerecht om hun jaarplan op adequate wijze te kunnen inrichten. Op grond van artikel 2.6.3.2, tweede lid, is over de te stellen voorschriften reeds overleg gevoerd tussen de Raad en de gerechten.

### **Artikel 2.2.3.3**

Dit artikel vormt formeel gesproken het beginpunt van de planning en control-cyclus tussen de Raad en de gerechten. De hoofdlijnen daarvan zijn toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting. Het onderhavige artikel regelt het jaarplan van de gerechten in algemene zin. De artikelen 2.2.3.4 tot en met 2.2.3.6 hebben betrekking op een specifiek onderdeel van het jaarplan, nl. de begroting.

Op grond van het eerste lid stelt het bestuur jaarlijks een jaarplan voor het gerecht vast. Het plan omvat een omschrijving van de voorgenomen maatregelen omtrent de bedrijfsvoering van het gerecht, een begroting voor het komende begrotingsjaar en een meerjarenraming. De meerjarenraming is niet alleen van belang voor de planning van het gerecht zelf, maar vormt ook een belangrijke informatiebron voor de Raad bij de opstelling van het begrotingsvoorstel voor de rechtsprekende macht. De voorbereiding van het begrotingsvoorstel vangt reeds aan in het begin van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar. Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen om – anders dan gebruikelijk – de meerjarenraming een onderdeel te laten zijn van het jaarplan.

Omtrent de wijze waarop het jaarplan binnen het gerecht wordt voorbereid, bevat het wetsvoorstel geen bepalingen. Dit wordt aan de gerechten zelf overgelaten. Het ligt voor de hand dat het bestuur vooraf overleg voert met de verschillende sectoren. De sectoren dienen immers de prestaties te leveren die in het jaarplan worden aangekondigd. Desgewenst kunnen in het bestuursreglement van het gerecht omtrent de voorbereiding van het jaarplan nadere regels worden gesteld.

Omtrent de totstandkoming van het jaarplan is in het tweede lid bepaald dat voor zover binnen het bestuur besluitvorming plaatsvindt door middel van een stemming, de stem van de president dient te behoren tot de meerderheid. Wij volgen op dit punt het rapport van het PVRO projectteam Bestuur Gerechten, waarin dit wordt voorgesteld. Gelet op de positie van de president ten opzichte van de Raad voor de rechtspraak en andere relevante externe partijen alsmede de door het PVRO-projectteam geschetste taak van de president bij de interne verantwoording van het jaarplan, achten wij het wenselijk dat het jaarplan als gezichtsbepalend document voor het gerecht, in elk geval de steun heeft van de president.

In het derde lid wordt bepaald dat de Raad algemene aanwijzingen mag geven omtrent de inrichting van het plan. Deze aanwijzingen zijn bindend voor de gerechten. Uniformiteit van de inrichting van de jaarplannen is essentieel voor de Raad om deze in onderlinge samenhang te kunnen beoordelen en op basis daarvan de concept-begroting voor de rechtsprekende macht en het eigen jaarplan te kunnen opstellen. Behoudens extreme gevallen kan niet van de aanwijzingen van de Raad worden afgeweken. In geval van een eventuele afwijking zal doorgaans voorafgaand overleg met de Raad nodig zijn.

Het vierde lid bepaalt dat het plan op een door de Raad te bepalen tijdstip aan de Raad moet worden gezonden. Een vaste datum kan hier niet worden genoemd omdat de tijdstippen waarop de te onderscheiden stappen in de planning en control-cyclus worden genomen, blijkens de praktijk per jaar kunnen verschillen. Het tijdstip zal door de Raad zo worden gekozen dat er voldoende tijd beschikbaar is voor de opstelling van een jaarplan voor de rechtsprekende macht als geheel. Dit jaarplan zal op het op grond van artikel 2.6.3.6, derde lid, te bepalen tijdstip – doorgaans in december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor het geldt – aan de minister worden gezonden. De jaarplannen van de afzonderlijke gerechten vormen voor dit jaarplan belangrijke bouwstenen. In de praktijk zullen de jaarplannen van de gerechten ergens in de maand september of oktober bij de Raad moeten worden ingediend.

Tenslotte wordt in het vijfde lid bepaald dat binnen het bestuur de president toeziet op de uitvoering van het jaarplan. Deze bepaling vloeit voort uit het rapport van het PVRO projectteam Bestuur Gerechten. Het voorstel heeft ook steun gekregen in de brief van de vergadering van presidenten van de appelcolleges en van de rechtbanken en van vertegenwoordigers van de kantonrechters dd. 10 december 1999. Op grond van deze bepaling kan de president de sectorvoorzitters aanspreken op de voortgang van het jaarplan. Desgevraagd zijn de sectorvoorzitters ex artikel 2.2.2.1, derde lid, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten, gehouden de president hieromtrent informatie te verschaffen.

#### **Artikel 2.2.3.4**

Dit artikel bevat voorschriften met betrekking tot een onderdeel van het jaarplan, nl. de begroting. Het bestuur stelt deze vast in overeenstemming met het geraamde budget, zoals deze krachtens artikel 2.2.3.2, eerste lid, door de Raad – doorgaans in de maand mei of juni – aan de gerechten is medegedeeld. Welk begrotingsstelsel de gerechten bij de opstelling van de begroting dienen te hanteren, zal – binnen de in de Comptabiliteitswet aangegeven kaders – nader worden bepaald bij algemene maatregel van bestuur. Verwezen zij naar artikel 2.6.3.1, eerste lid, onder e, en de bij dat artikel gegeven toelichting.

Overeenkomstig het deskundigenoordeel behoeft de begroting van het gerecht op basis van het tweede lid de instemming van de Raad. Dit impliceert dat de beslissing van het bestuur tot vaststelling van de begroting pas in werking kan treden nadat de Raad zijn instemming heeft verleend. Deze vorm van preventief toezicht verzekert dat de Raad voorafgaand aan het begrotingsjaar kan toetsen of de begroting van het gerecht in overeenstemming is met het door de Raad vastgestelde budget en de daaraan verbonden voorschriften.

Het begrip «goedkeuring» is in het derde lid vermeden, omdat geen sprake is van goedkeuring in de zin van artikel 10:25 Awb. Noch het bestuur van een gerecht, noch de Raad is een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Awb. Dit laatste vloeit voort uit artikel V van het onderhavige wetsvoorstel. Afdeling 10.2.1 van de Awb is derhalve hier niet rechtstreeks van toepassing. Uit praktische overwegingen is er voor gekozen om bepaalde artikelen van deze afdeling wel van overeenkomstige toepassing te verklaren. Verwezen zij naar de tweede volzin van het tweede lid.

Als gevolg van de toepasselijkheid van de genoemde artikelen van afdeling 10.2.1 gelden enkele procedureregels. Artikel 10:30 Awb bepaalt dat onthouding van instemming door de Raad pas mogelijk is nadat het gerecht gelegenheid tot overleg is geboden. De motivering van de beslis-



sing van de Raad dient te verwijzen naar hetgeen in het overleg aan de orde is gekomen. Daarentegen is artikel 10:31 niet van overeenkomstige toepassing verklaard. De daarin vastgelegde hoofdregel dat binnen dertien weken moet worden beslist, is in het onderhavige geval minder adequaat. Met het oog op de voortgang van de planningswerkzaamheden bij de gerechten, wordt een kortere beslistermijn noodzakelijk geacht. In het vierde lid is een specifieke regeling getroffen die uitgaat van een beslistermijn van acht weken. In het normale geval zal dit betekenen dat voor de aanvang van het begrotingsjaar, de instemming van de Raad is verkregen.

In overeenstemming met de bedoeling van artikel 10:27 Awb zijn in het derde lid de toetsingsgronden gepreciseerd. Achtergrond van een dergelijke precisering is de opvatting van de wetgever dat preventief toezicht op terughoudende wijze moet worden uitgeoefend. Op grond van deze notie is naast de situatie waarin sprake is van strijd met het recht, onthouding van instemming door de Raad alleen mogelijk wegens strijd met het belang van een goede bedrijfsvoering van het desbetreffende gerecht. Deze onthoudingsgrond is beperkt tot bescherming van het belang waarop de Raad zich – mede gelet op de in artikel 2.6.2.1 opgenomen taakomschrijving – in het bijzonder moet richten.

Het vijfde lid bevat een noodvoorziening voor het geval het gerecht spoedshalve genoodzaakt is een uitgave te doen en de Raad nog geen instemming heeft verleend. Deze situatie zal zich hoogst zelden voordoen. Aangenomen mag worden dat de Raad doorgaans voor de aanvang van het begrotingsjaar zijn instemming aan de begroting zal verlenen.

#### **Artikel 2.2.3.5**

Het eerste lid zorgt ervoor dat de Raad in een later stadium aan elk gerecht mededeelt welk budget definitief is vastgesteld. Vaak zal dit pas mogelijk zijn in het lopende begrotingsjaar. In de meeste gevallen zal het definitieve budget niet of nauwelijks afwijken van het geraamde budget waarover de gerechten in een eerder stadium zijn geïnformeerd. Parallel aan de verplichting ex artikel 2.2.3.2 dient de Raad aan de gerechten mede te delen op welke wijze het budget is berekend indien deze afwijkt van het geraamde budget die eerder was vastgesteld.

Het tweede lid bevat een voorziening voor het incidentele geval dat het budget dat door de Raad op grond van de eenmaal vastgestelde rijksbegroting wordt toegekend, afwijkt van het budget die eerder was geraamd. In dat geval dient het bestuur de begroting in die zin aan te passen.

Het derde lid maakt het mogelijk om op andere gronden de begroting te wijzigen. Dit kan logischerwijs tot uiterlijk het einde van het lopende begrotingsjaar. Er is van afgezien om ook voor wijzigingen van de begroting de instemming van de Raad voor te schrijven. Deze procedure is in dit kader te zwaar. Wel moeten beslissingen tot wijziging van de begroting op grond van het vierde lid aan de Raad worden medegedeeld. Zo nodig vindt vooraf overleg plaats met de Raad. Dit kan nodig zijn indien zich onvoorziene omstandigheden voordoen, bijvoorbeeld indien in verband met het ontslag van een gerechtsambtenaar bij een gerecht een substantiële schadevergoeding moet worden betaald. In dergelijke specifieke situaties zal overleg kunnen plaatsvinden omtrent de vraag of het desbetreffende gerecht dit binnen de eigen begroting dient op te vangen, dan wel het te betalen bedrag op een andere wijze moet worden gefinancierd.

Het vijfde lid hangt samen met de uitvoering van artikel 17, vierde lid, Comptabiliteitswet. Op grond hiervan dient een persoon of een orgaan te

worden aangewezen die kan beschikken over de krachtens de rijksbegroting toegestane bedragen en bevoegd is tot het verrichten van daartoe benodigde rechtshandelingen. In casu is in de wet zelf het gerechtshof bestuur als bevoegd orgaan aangewezen. Eenzelfde bepaling is in artikel 2.6.3.7, vierde lid, opgenomen voor de Raad.

#### **Artikel 2.2.3.6**

Dit artikel heeft betrekking op de sporadische situatie waarin de Raad zijn instemming aan de begroting heeft onthouden. Dit is derhalve een ander geval dan bedoeld in artikel 2.2.3.4, vijfde lid: dat heeft betrekking op de situatie waarin de Raad nog geen beslissing omtrent het al dan niet verlenen van instemming heeft genomen.

In het eerste lid wordt bepaald dat het gerechtshof bestuur in beginsel voor elke uitgave instemming nodig heeft van de Raad. Praktisch gezien komt het er op neer dat het desbetreffende gerecht onder curatele van de Raad staat. Een verzoek van het bestuur om instemming zal evenwel niet snel geweigerd worden. In het tweede lid zijn dezelfde onthoudingsgronden opgenomen als in artikel 2.2.3.4, derde lid. Deze gronden impliceren een terughoudende toetsing. Op grond van het vierde lid kan de Raad aan zijn instemming voorschriften verbinden.

Een versoepeling van de regeling is opgenomen in het vijfde lid. Op grond daarvan kan de Raad bepalen voor welke soort uitgaven en tot welk bedrag het bestuur geen instemming van de Raad behoeft.

#### **Artikel 2.2.3.7**

In het kader van de planning en control-cyclus vormt dit artikel de basis voor de rekening en verantwoording van het gerecht aan de Raad. Op grond van het eerste lid dient het gerechtshof bestuur jaarlijks op een door de Raad te bepalen tijdstip een verslag in te dienen bij de Raad. Het tweede lid geeft aan uit welke bestanddelen dit verslag bestaat. De belangrijkste elementen zijn de jaarrekening en het jaarverslag. In het derde resp. het vijfde lid is geregeld wat de jaarrekening en het jaarverslag dienen te omvatten.

Evenals bij het jaarplan ligt het voor de hand dat de diverse geledingen binnen het gerecht bij de voorbereiding van het jaarverslag worden betrokken. Het wetsvoorstel legt daaromtrent evenwel niets vast. Het is aan de gerechten zelf om te bepalen op welke wijze het jaarverslag binnen het gerecht totstandkomt. Desgewenst kunnen in het bestuursreglement hieromtrent nadere voorschriften worden opgenomen.

In de jaarrekening legt het gerecht verantwoording af over het financiële beheer van het gerecht over het voorafgaande begrotingsjaar. Zij vormt in de planning en control-cyclus de pendant van de begroting. In dit verband zij opgemerkt dat mede in het licht van de beoogde invoering van het baten lasten-stelsel, bij de gerechten een zekere reservevorming mag plaatsvinden. In de voorstellen van het IBO-rapport is de mogelijkheid van reservevorming nodig om in de bedrijfsvoering fluctuaties in het zaaksaanbod op te vangen. Voorts biedt reservevorming de mogelijkheid om onverwachte uitgaven te doen en fondsen te vormen voor grote investeringen (bijv. automatiseringsapparatuur). Op basis van artikel 73 Comptabiliteitswet wordt thans als beleidslijn gehanteerd dat de reservevorming maximaal 5% van het totale jaarbudget mag bedragen. Wanneer het baten lasten-stelsel kan worden ingevoerd en onder welke condities, zal in het kader van de uitwerking van het nieuwe financieringsmodel nog aan de orde komen.

Op grond van het vierde lid behoeft de jaarrekening de instemming van de Raad. Dit vormt de logische pendant van artikel 2.2.3.4, tweede lid. Op grond van deze bepaling moet de Raad zijn instemming geven aan de begroting van het gerecht. Evenals in laatstgenoemde bepaling zijn enkele artikelen uit afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard. Verwezen zij naar de toelichting op artikel 2.2.3.4, tweede lid. Anders dan in laatstgenoemde bepaling is in het vierde lid artikel 10:31 Awb wel van overeenkomstige toepassing verklaard. In casu bestaat geen behoefte aan een kortere beslistermijn dan die welke in artikel 10:31 is geregeld. Deze is in beginsel dertien weken. Voorts is de toetsingsgrond bij de jaarrekening beperkt in vergelijking tot de begroting. De Raad kan zijn instemming aan de jaarrekening slechts onthouden vanwege strijd met het recht. Dit houdt verband met het andersoortige karakter van de jaarrekening.

In het jaarverslag rapporteert het gerecht in algemene zin over de wijze waarop de werkzaamheden ten behoeve waarvan het budget ten laste van de rijksbegroting is verleend, zijn uitgevoerd. Het jaarplan dat voor het verslagjaar was opgesteld, vormt daarbij uiteraard een belangrijk ijkpunt. Dit is geëxpliciteerd in het vijfde lid. Daarnaast dient het gerecht aan te geven hoe de in het jaarverslag beschreven ontwikkelingen zich verhouden tot het bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde financieringsmodel. In het bijzonder zou het gerecht in die context kunnen ingaan op de werking van het werklasmetingssysteem.

Het verslag dient op grond van het zesde lid te zijn voorzien van een accountantsverklaring. Door het bestuur van het gerecht bevoegd te maken zelf een externe accountant aan te wijzen, wordt toepassing gegeven aan artikel 22, tweede lid, van de Compatibiliteitswet. In deze bepaling wordt aan ministers de mogelijkheid gegeven om op een andere wijze in de accountantscontrole te voorzien dan via de accountantsdienst van het eigen departement. Deze keuze past in de lijn van de toekenning van integraal management op het niveau van de gerechten. De controle van de Algemene Rekenkamer ingevolge de Comptabiliteitswet blijft uiteraard onverkort gehandhaafd.

De accountantsverklaring kan een budget leveren aan verbeteringen van de bedrijfsvoering. Dit belang neemt toe indien de accountantsverklaring is voorzien van een schriftelijke toelichting waarin concrete suggesties worden gedaan voor verbetering. Denkbaar is dat de Raad een ontwikkeling in die richting verder zou stimuleren. De Raad is bevoegd om algemene aanwijzingen te geven aan de gerechten omtrent de wijze waarop zij in hun accountantsverklaring dienen te voorzien.

Omtrent de totstandkoming van het jaarverslag is in het zevende lid bepaald dat voor zover binnen het bestuur besluitvorming plaatsvindt door middel van een stemming, de stem van de president dient te behoren tot de meerderheid. Dit laatste vormt een afwijking van de algemene regeling van artikel 2.2.1.4, tweede lid, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten. De bepaling ligt in het verlengde van het rapport van het PVRO projectteam Bestuur Gerechten, waarin voor het jaarplan dezelfde regeling wordt voorgesteld. Dit voorstel hebben wij gevolgd in artikel 2.2.3.3, tweede lid. Gelet op de positie van de president ten opzichte van de Raad voor de rechtspraak en andere relevante externe partijen, achten wij het wenselijk dat evenals bij het jaarplan ook het jaarverslag als gezichtsbepalend document voor het gerecht, in elk geval de steun heeft van de president.

In het achtste lid wordt bepaald dat de Raad algemene aanwijzingen mag geven omtrent de inrichting van het verslag. Deze aanwijzingen zijn

bindend voor de gerechten. Uniformiteit van de inrichting van de verslagen is essentieel voor de Raad om deze in onderlinge samenhang te kunnen beoordelen. Wij verwijzen naar hetgeen wij in de toelichting op artikel 2.2.3.3 met betrekking tot algemene aanwijzingen inzake het jaarplan hebben opgemerkt.

#### *Paragraaf 4 Toezicht*

##### **Artikel 2.2.4.1**

In het eerste lid wordt de algemene inlichtingenplicht van de besturen van de gerechten jegens de Raad geregeld. De inlichtingenplicht wordt begrensd door de taken van de Raad. Alleen ten behoeve van de in de artikelen 2.6.2.1, 2.6.2.4 en 2.6.2.5 genoemde taken is de Raad bevoegd inlichtingen te ontvangen. Vanwege de krachtens artikel 2.6.2.4 aan de Raad toebedeelde taak inzake de bevordering van de uniformiteit van de rechtstoepassing en de juridische kwaliteit, kunnen de te verstrekken inlichtingen ook betrekking hebben op de uitoefening van de rechterlijke functie. De Commissie Rechterlijke Organisatie heeft dit laatste in haar commentaar op het deskundigenoordeel terecht gesignaleerd. In hoeverre in een concreet geval inlichtingen nodig zijn in de zin van deze bepaling, is in eerste instantie aan de Raad ter beoordeling.

Het tweede lid betreft een verbijzondering voor die terreinen waar de Raad beschikt over dwingende bevoegdheden. Het gaat om de bedrijfsvoering van de gerechten. Omtrent daarop betrekking hebbende inlichtingen kan de Raad krachtens het tweede lid algemene aanwijzingen geven. Om zijn bedrijfsvoeringstaak goed te laten uitoefenen moet de Raad kunnen beschikken over kwalitatief goede informatie. Daarvoor kan het nodig zijn uniforme maatstaven vast te leggen, die de gerechten bij de verstrekking van de gevraagde inlichtingen dienen te volgen. Het tweede lid maakt dit mogelijk.

##### **Artikel 2.2.4.2**

Overeenkomstig het rapport-Leemhuis en het deskundigenoordeel wordt in dit artikel bepaald dat de Raad beslissingen van een gerechtsbestuur kan schorsen of vernietigen. Het betreft een vorm van repressief toezicht die – gelet op ervaringen met wettelijke regelingen waarin deze bevoegdheid eveneens is opgenomen – slechts zelden zal worden toegepast. In het artikel is de bevoegdheid materieel genormeerd. Schorsing of vernietiging is alleen mogelijk voor zover er strijd is met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering van het gerecht. Aan de aard van de bevoegdheid is inherent dat zij terughoudend wordt uitgeoefend. Alleen in duidelijke gevallen van strijd met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering, is schorsing of vernietiging mogelijk. Om dit laatste ook in de wettekst tot uitdrukking te brengen is het begrip «kennelijk» aan artikel 2.2.4.2 toegevoegd. Eenzelfde toevoeging heeft plaatsgevonden in artikel 2.6.4.2 terzake van schorsing en vernietiging van beslissingen van de Raad.

De afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht die betrekking hebben op vernietiging en schorsing, zijn niet rechtstreeks van toepassing. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel wordt de Raad van het bestuursorgaan-begrip zoals gehanteerd in de Algemene wet bestuursrecht, uitgesloten. Uit praktische overwegingen is echter in de tweede volzin een groot aantal artikelen uit beide afdelingen van overeenkomstige toepassing verklaard. Evenals bij de onthouding van instemming kan vernietiging krachtens artikel 10:41 niet plaatsvinden dan nadat het desbetreffende gerecht gelegenheid tot overleg is geboden. De moti-

vering van de vernietigingsbeslissing van de Raad dient te verwijzen naar hetgeen in het overleg aan de orde is gekomen.

Een gering aantal bepalingen van Afdeling 10.2.2 en 10.2.3 Awb zijn niet in de opsomming van artikel 2.2.4.2 opgenomen. Artikel 10:35 Awb is niet van overeenkomstige toepassing verklaard omdat hierin dwingend wordt voorgeschreven dat vernietiging kan geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. De vernietigingsgrond «algemeen belang» achten wij in de onderhavige context te ruim. De Raad dient zich uitsluitend te richten op de bedrijfsvoering van de gerechten. Daartoe blijft de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid van artikel 2.2.4.2 dan ook beperkt. Voorts is er geen behoefte aan toepasselijkheid van de artikelen 10:39 en 10:42, derde lid, omdat de gerechten geen rechtspersoon zijn in de zin van het BW. Om die reden zijn zij niet bevoegd tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, anders dan op de voet van artikel 2.2.3.5, vijfde lid.

Omdat een vernietiging een zwaar instrument is, moet de Raad eerst grondig onderzoeken of sprake is van strijd met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering en zo ja, of er voldoende reden tot vernietiging is. Omdat met dit onderzoek enige tijd gemoeid zal zijn, kan het gewenst zijn om gedurende die tijd de werking van de beslissing te stuiten. Om die reden heeft de Raad naast de vernietigings- ook de schorsingsbevoegdheid. Schorsing is alleen toegestaan indien reeds sprake is van een onderzoek als hiervoor bedoeld. Een beslissing die is geschorst kan na de beeindiging van de schorsing niet meer worden vernietigd.

### **Artikel 2.2.4.3**

De commissie Leemhuis heeft in haar rapport ervoor gepleit dat de Raad in het kader van zijn toezichthoudende taak – die in dit wetsvoorstel is neergelegd in artikel 2.6.2.1, eerste lid – zal beschikken over bevoegdheden voor het geval een of meer leden van een bepaald gerechtsbestuur zijn taken verwaarloost. Uiteraard zal de Raad in dergelijke gevallen eerst met het bestuur in overleg treden en zonodig trachten te komen tot afspraken over concrete verbeteringen. Pas indien na verloop van tijd geconstateerd zou worden dat dergelijke pogingen geen effect hebben gehad, zou de Raad dwingende maatregelen moeten kunnen nemen.

Volgens de commissie Leemhuis zou de Raad in een dergelijk uitzonderlijk geval een tijdelijke bewindvoerder moeten kunnen aanstellen dan wel een of meer leden van het bestuur dienen voor te dragen voor schorsing of ontslag. Naar ons oordeel dienen beide bevoegdheden in onderlinge samenhang te worden gezien. In het wetsvoorstel is de aanstelling van een of meer tijdelijke bewindvoerders niet opgenomen als een zelfstandige bevoegdheid, maar als een tijdelijke voorziening in het geval de Raad alle leden van het gerechtsbestuur heeft geschorst of ontslagen. Alleen dan is behoefte aan een dergelijke bevoegdheid. Is alleen een individueel lid geschorst of ontslagen, kan een snelle vervulling van de ontstane vacature uitkomst bieden. De aldus vormgegeven regeling hebben wij aangepast conform de suggestie zoals gedaan in het advies van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

In artikel 2.2.4.3, eerste lid, wordt bepaald dat de Raad de minister kan voorstellen een of meer bestuursleden voor te dragen voor schorsing of ontslag. Van grove taakverwaarlozing in de zin van deze bepaling is alleen sprake indien een of meer bestuursleden zich schuldig maken aan wanbeheer of een andere vorm van ernstig plichtsverzuim. De situatie dat de

Raad daadwerkelijk tot een zodanig vergaande sanctie zou besluiten, zal zich in de praktijk niet snel voordoen.

Krachtens het tweede lid geschiedt de schorsing of het ontslag voor alle bestuursleden bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister. De in de nieuwe rechterlijke organisatie gekozen constellatie brengt met zich dat de minister niet zelfstandig tot een voordracht kan komen. Ingevolge het eerste lid kan dit slechts op voorstel van de Raad. Ten slotte bevat het derde lid een voorziening voor het geval alle leden van het bestuur zijn geschorst of ontslagen. Zoals gezegd bestaat in die specifieke situatie behoefte aan de mogelijkheid tot aanstelling van een of meer personen die tijdelijk belast zijn met het besturen van het desbetreffende gerecht. Evenals bij de bestuursleden zijn bepaalde functies met het bewindvoerschap onverenigbaar. Daartoe is in het derde lid – in lijn met het advies van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de dienovereenkomstige aanpassing van artikel 2.6.4.3 – artikel 2.2.1.2, zevende, achtste en negende lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. De vervulling van de bestuurlijke taken eindigt in het normale geval op het moment dat de schorsing van de bestuursleden is opgeheven, dan wel de nieuwe leden van het bestuur zijn aangetreden.

Het Hof 's-Hertogenbosch heeft in zijn advies de vraag opgeworpen wat de gevolgen zijn van ontslag van de president wegens grove taakverwaarlozing voor het bestuur en de president. In het incidentele geval dat dit zich zou voordoen betekent ontslag van de president allereerst dat het bestuurslidmaatschap van de president wordt beëindigd. Uiteraard blijft zijn positie als rechterlijk ambtenaar onaangetast: na ontslag kan hij zijn taken als rechter binnen het desbetreffende gerecht blijven vervullen. Voor het bestuur als geheel geldt dat na ontslag van de president in de ontstane vacature zal moeten worden voorzien. Benoeming van een nieuwe president geschiedt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister. Krachtens het voorgestelde artikel 2.2.1.2, zesde lid, is het bestuur bij de voorbereiding van die voordracht betrokken. De Raad voor de rechtspraak brengt advies uit aan de minister niet dan nadat daarover het bestuur is gehoord. Het bestuur dient bij zijn standpuntbepaling omtrent eventuele kandidaten ook het gevoelen in te winnen van de ondernemingsraad van het desbetreffende gerecht.

H

Het betreft hier een toevoeging van een nieuwe afdeling 2.6. Deze is geheel gewijd aan de Raad voor de rechtspraak. De afdeling bevat een viertal paragrafen betreffende resp. de inrichting, de taken en bevoegdheden, de planning en bekostiging en het toezicht.

#### *Paragraaf 1 Inrichting*

##### **Artikel 2.6.1.1**

Dit artikel regelt de samenstelling en benoeming van de Raad. In het algemeen deel van deze toelichting (par. 4.5.1) is hierop al uitvoerig ingegaan. Op grond van het tweede lid bestaat de Raad uit drie of vijf leden. Het ligt in de rede dat de Raad in de beginperiode uit vijf leden zal bestaan. Zoals reeds geschetst werd in het deskundigenoordeel zal het takenpakket – mede in het licht van de lopende moderniseringsoperatie – naar verwachting de eerste jaren zo omvangrijk en complex zijn dat het noodzakelijk is om voorlopig vijf leden te benoemen. Op langere termijn gaat onze voorkeur evenwel uit naar een Raad met drie leden. Wij zijn van oordeel dat een kleinere Raad op termijn de slagvaardigheid van zijn handelen ten goede komt. Naar aanleiding van het advies van de NVvR en de NOVA

wordt thans in het tweede lid bepaald dat het aantal leden wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Langs deze weg wordt ook in de wetgeving duidelijkheid verschaft omtrent de omvang van de Raad en de procedure waarlangs het aantal leden wordt bepaald.

Het vierde en vijfde lid regelen de wijze waarop de Raad is samengesteld. Onder de met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren vallen de bij de gerechten werkzame rechters, genoemd in artikel 1.1, onder b. Ook met rechtspraak belaste leden van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven kunnen als rechterlijk lid deel uitmaken van de Raad. Blijkens het zevende lid onder h en i zijn de leden van de Hoge Raad evenwel van het lidmaatschap uitgezonderd. Dit geldt ook voor leden van het Openbaar Ministerie en leden van het parket bij de Hoge Raad. Het wetsvoorstel sluit overigens niet uit dat personen die in het verleden ooit van de rechterlijke macht deel hebben uitgemaakt, als niet-rechterlijk lid in de Raad worden benoemd. Beslissend zal zijn of de betreffende persoon – mede gelet op de ervaring die hij in de rechterlijke macht en later elders heeft opgedaan – geschikt is om als buitenlid in de Raad te worden benoemd.

In het zevende lid wordt geregeld welke functies niet met het lidmaatschap van de Raad verenigbaar zijn. Dit betreft allereerst een aantal politieke functies. Een lid van de Raad kan niet tevens minister, staatssecretaris of lid van de Staten-Generaal zijn. De leden van de Raad mogen verder geen lid zijn van de andere hoge colleges van staat. Ook ambtenaren van een ministerie of daaronder ressorterende instellingen, diensten of bedrijven mogen geen lid zijn van de Raad. Gezien het feit dat deze ambtenaren ondergeschikt zijn aan een minister, ligt deze uitsluiting voor de hand. De onder h en i genoemde rechterlijke ambtenaren zijn – zoals hiervoor al werd opgemerkt – eveneens uitgezonderd. Ten slotte zijn – mede naar aanleiding van het advies van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad – alle raadsheren- en rechters-plaatsvervangers van het lidmaatschap van de Raad uitgesloten. Voor zover het gaat om de niet-rechterlijke leden van de Raad achten wij het gewenst dat betrokkenen geen enkele formele band hebben met een gerecht: het betreft personen geheel van buiten de rechterlijke organisatie afkomstig. Eenzelfde uitsluiting geldt krachtens het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten voor het lidmaatschap van het gerechtshof (art. 2.2.1.2, achtste lid).

#### **Artikel 2.6.1.2**

Dit artikel regelt de procedure inzake benoeming van de leden van de Raad. Zoals reeds in het algemeen deel van deze toelichting (par. 4.5.1) uiteen is gezet, is op basis van de binnengekomen adviezen de oorspronkelijk voorziene regeling grondig herzien. Samengevat is in de adviezen vrijwel over de gehele linie benadrukt dat de hoofdlijnen van de benoemingsprocedure in de wet moeten worden geregeld en voorts dat hierin de inbreng van de rechtsprekende macht voldoende moet zijn gewaarborgd. Tegen deze achtergrond is de regeling van de benoemingsprocedure in het wetsvoorstel aanzienlijk uitgebreid en thans ondergebracht in een afzonderlijk artikel. Naar ons oordeel is thans sprake van een uitgebalanceerde regeling die het benodigde draagvlak bij zowel de rechtsprekende macht als de minister voor de benoeming van de leden van de Raad op toereikende wijze zal verzekeren. Overigens zal omtrent de vraag volgens welke procedure de Raad de eerste keer moet worden samengesteld, nog overleg plaatsvinden met onder meer de NVvR.

De in het artikel geregelde procedure bestaat uit twee fasen. Voorafgaand aan de voordracht van de minister als bedoeld in artikel 2.6.1.1, derde lid,

stelt de minister allereerst in overeenstemming met de Raad een lijst op van maximaal zes personen die voor de vervulling van de desbetreffende vacature in aanmerking lijken te komen. Dit is geregeld in het eerste lid. In de bepaling komt tot uitdrukking dat de minister en de Raad over de lijst overeenstemming dienen te bereiken. Uiteraard zal voorafgaand aan de vaststelling van de lijst ook contact moeten worden gelegd met degenen over wiens eventuele kandidatuur overeenstemming kan worden bereikt.

Vervolgens wordt deze lijst ter hand gesteld aan een commissie van aanbeveling die in meerderheid bestaat uit vertegenwoordigers van de gerechten. Blijkens het tweede lid is deze commissie divers samengesteld; een president, een vertegenwoordiger van de NVvR, een lid van het College van afgevaardigden, een directeur bedrijfsvoering en een door de minister aangewezen persoon. De laatste kan ook een persoon zijn niet van het departement afkomstig. Voor zover het gaat om de vervulling van een vacature van een rechterlijk lid van de Raad, ligt het in de rede dat namens het College van afgevaardigden een rechter in de commissie van aanbeveling zitting zal nemen. In andere gevallen kan ook een niet-rechterlijk lid worden afgevaardigd. Naar ons oordeel is de commissie op deze wijze evenwichtig samengesteld. De relevante geledingen binnen de rechtsprekende macht zijn op een adequate wijze vertegenwoordigd. De president fungeert blijkens de laatste volzin van het tweede lid als voorzitter van de commissie.

In het derde lid wordt geregeld waartoe de werkzaamheden van de commissie moeten leiden. Zij stelt een aanbeveling op van drie personen. Deze dient als basis voor de voordracht van de minister. Deze zal een van de drie aanbevolen personen dienen voor te dragen. De minister kan derhalve geen personen voordragen die niet op de aanbeveling van de commissie zijn vermeld. Ten einde te waarborgen dat de procedure op een voortvarende wijze wordt gevoerd is in de tweede volzin van het derde lid geregeld dat de commissie binnen acht weken na de vaststelling van de lijst door de minister, bedoeld in het eerste lid, de aanbeveling aan de minister dient te zenden. Deze termijn moet toereikend worden geacht voor de commissie om haar werkzaamheden af te ronden.

In het vierde lid wordt bepaald dat omtrent de procedure zoals geregeld in dit artikel, bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Hierin kunnen diverse punten van meer ondergeschikte aard worden geregeld, zoals de wijze waarop de commissie van aanbeveling inlichtingen kan inwinnen bij derden, alsmede hoe met deze inlichtingen dient te worden omgegaan. Voorts kan gedacht worden aan een regeling van bepaalde uitvoeringsaspecten, zoals bijvoorbeeld een voorziening voor vacatiegelden voor de leden van de commissie.

In de context van de geschetste procedure dient nog te worden vermeld dat uiteraard ook de te vormen ondernemingsraad bij de Raad over de benoeming dient te worden geraadpleegd. Dit volgt reeds uit de Wet op de ondernemingsraden. Deze adviesplicht is van belang omdat uiteraard ook bij de personen die bij de Raad werkzaam zijn, draagvlak voor de benoeming van een nieuw lid van de Raad moet worden gevonden. In de in het vierde lid voorziene algemene maatregel van bestuur kunnen met inachtneming van de Wet op de ondernemingsraden nadere regels worden gesteld omtrent de wijze waarop de zienswijze van de genoemde ondernemingsraad in de procedure wordt betrokken.



### Artikel 2.6.1.3

In het advies van onder meer de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, alsmede van het Hof Amsterdam is gesteld dat de rechtspositie van de leden van de Raad voor zover het de hoofdlijnen betreft, in de wet moeten worden opgenomen. Tegen deze achtergrond hebben wij het onderhavige artikel ingrijpend gewijzigd. Overeenkomstig de teneur van genoemd advies bevat het enige hoofdlijnen betreffende de rechtspositie van de leden van de Raad.

Alvorens deze bepalingen toe te lichten, merken wij ter verduidelijking van de rechtspositie van deze leden eerst het volgende op. Voor de rechterlijke leden van de Raad is in artikel 2.6.1.1 als voorwaarde gesteld dat zij rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast dan wel een met rechtspraak belast lid van de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven zijn. Voor degene die als rechterlijk lid van de Raad wordt benoemd blijft derhalve de bij zijn rechterlijke benoeming behorende regeling van zijn rechtspositie (Wrra, etc.) van toepassing. In aanvulling hierop zijn in de Wet RO (zie de artikelen 2.6.1.1 tot en met 2.6.1.3 en 2.6.4.3) en worden bij algemene maatregel van bestuur (gebaseerd op artikel 2.6.1.3, eerste, zesde en zevende lid) nog enkele rechtspositionele bepalingen vastgesteld die specifiek betrekking hebben op de benoeming als lid van de Raad. Deze aanvullende bepalingen daargelaten geldt voor de betrokken rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast dan wel een met rechtspraak belast lid van de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven gedurende de periode waarin hij als lid van de Raad functioneert geen andere regeling van zijn rechtspositie.

Een niet-rechterlijk lid van de Raad kent, in tegenstelling tot de rechterlijke leden, niet een zogeheten basisaanstelling met bijbehorende rechtspositie. Vanwege zijn aanstelling als lid van de Raad is hij een door of vanwege het rijk aangestelde ambtenaar. Net als de tot het bureau van de Raad behorende ambtenaren geldt voor hem rechtspositioneel bezien dan ook hetgeen bij of krachtens wet (Ambtenarenwet, ARAR, etc.) voor rijksambtenaren is geregeld. Ook voor hem zijn in de Wet RO (zie de artikelen 2.6.1.1 tot en met 2.6.1.3 en 2.6.4.3), en worden bij algemene maatregel van bestuur (gebaseerd op artikel 2.6.1.3, vijfde en zevende lid), in aanvulling hierop enkele rechtspositionele bepalingen vastgesteld die specifiek op zijn benoeming als lid van de Raad betrekking hebben.

Het eerste lid van artikel 2.6.1.3 betreft de wijze waarop de rechterlijke leden van de Raad worden bezoldigd. Zij ontvangen een toelage voor de werkzaamheden die zij als lid van de Raad verrichten. Deze toelage komt bovenop het salaris dat zij als rechterlijk ambtenaar dan wel als lid van de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven genieten en bedraagt het verschil tussen de hoogte van dat salaris en de salarishoogte behorend bij de functie van rechterlijk lid van de Raad. In het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten is eenzelfde regeling opgenomen omtrent de rechterlijke leden van de gerechtshoven. Het tweede lid bepaalt duidelijkheidshalve dat een lid van de Raad wordt ontslagen wanneer zich een in artikel 2.6.1.1 geformuleerde onverenigbaarheid voordoet. In het derde lid wordt bepaald dat een rechterlijk lid van de Raad, voor wie immers de hoedanigheid van rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast dan wel de hoedanigheid van een met rechtspraak belast lid van de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven vereist is, in geval van ontslag of schorsing als met rechtspraak belast lid van dat gerecht of college tevens wordt ontslagen of geschorst als lid van de Raad.

Het vierde en vijfde lid hebben betrekking op de rechtspositie van een niet-rechterlijk lid van de Raad. In het vierde lid wordt voor de belangrijke rechtspositionele besluiten van schorsing, ontslag en disciplinaire bestrafing geregeld dat deze ten aanzien van het niet-rechterlijk lid door de Kroon worden genomen. Voor de overige ten aanzien van een niet-rechterlijk lid uit te oefenen rechtspositionele bevoegdheden wordt in het vijfde lid van dit artikel al geregeld, en zal in beginsel ook bij algemene maatregel van bestuur (gebaseerd op datzelfde vijfde lid) worden geregeld, dat deze door de Raad worden uitgeoefend. In aansluiting hierop wordt in het zesde lid bepaald dat de in de wet aan de functionele autoriteit toegekende rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van een rechterlijk lid van de Raad, gedurende de periode waarin hij lid van de Raad is, worden uitgeoefend door de Raad. Van deze bepaling zijn uitgezonderd de bevoegdheden van de functionele autoriteit die uitdrukkelijk alleen op het vervullen van het rechterlijk ambt betrekking kunnen hebben. Zowel in het vijfde als het zesde lid is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent het door de Raad uitoefenen van rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van leden van de Raad. Dit biedt met name de mogelijkheid om met betrekking tot rechtspositionele bevoegdheden, die in op de Ambtenarenwet, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, etc. berustende bepalingen aan het bevoegd gezag, hoofd van dienst, functionele autoriteit, etc. worden toegekend, te bepalen dat deze ten aanzien van leden van de Raad worden uitgeoefend door de Raad.

Het zevende lid tenslotte biedt de basis voor de algemene maatregel van bestuur die nog enkele andere rechtspositionele voorschriften zal bevatten. Tot de in de genoemde algemene maatregel van bestuur te regelen onderwerpen zullen in ieder geval behoren: de toelage voor de rechterlijke leden, de doorwerking van deze toelage in op de rechterlijke bezoldiging gebaseerde uitkeringen bij bijvoorbeeld ziekte, en de bezoldiging van een niet-rechterlijk lid.

#### **Artikel 2.6.1.4**

Dit artikel regelt de besluitvorming binnen de Raad. Het eerste lid vereist een quorum voor geldige besluitvorming. Het komt erop neer dat de Raad geen beslissingen kan nemen indien niet de meerderheid van de leden aanwezig is. Het zou te ver voeren om voor geldige besluitvorming de aanwezigheid van alle leden als voorwaarde te stellen. Dit zou leiden tot een onwerkbaar situatie. Anderzijds mag in lijn met het advies van de NVvR worden aangenomen dat omtrent belangrijke aangelegenheden in beginsel geen besluitvorming plaatsvindt indien niet alle leden aanwezig zijn, dan wel hun zienswijze hebben kenbaar gemaakt. Desgewenst kan de Raad hieromtrent in het bestuursreglement, bedoeld in het derde lid, nadere regels stellen.

Het tweede lid bepaalt dat de Raad beslissingen neemt bij meerderheid van stemmen. Deze bepaling zal normaal gesproken geen toepassing vinden. Er zal binnen de Raad als vorm van collegiaal bestuur gestreefd worden naar besluitvorming bij consensus. Aan een stemming zal doorgaans geen behoefte bestaan.

Het derde lid verplicht de Raad een bestuursreglement vast te stellen. Hierin wordt uitwerking gegeven aan de werkwijze en besluitvorming van de Raad. Voor de feitelijke gang van zaken binnen de Raad zal dit reglement een belangrijke functie vervullen. Het reglement dient te worden gepubliceerd in de Staatscourant.

### **Artikel 2.6.1.5**

Het ligt voor de hand dat binnen de Raad een zekere taakverdeling zal plaatsvinden. In dat licht bezien kan het nuttig zijn indien bepaalde bevoegdheden van de Raad namens de Raad door een van de leden van de Raad kan worden uitgeoefend. Het onderhavige artikel verschaft hiervoor de basis.

Juridisch gezien is geen sprake van «mandaat» in de zin van artikel 10:1 Awb. De Raad zal immers gezien artikel V van het wetsvoorstel, geen bestuursorgaan zijn in de zin van artikel 1:1 Awb. Niettemin zijn om praktische redenen de Awb-bepalingen inzake mandaat van overeenkomstige toepassing verklaard.

### **Artikel 2.6.1.6**

Vanzelfsprekend zal de Raad worden ondersteund door een nader te bepalen aantal ambtelijke medewerkers. Het eerste lid van het onderhavige artikel strekt ertoe daarvoor een basis te scheppen. Op welke wijze het bureau dient te worden ingericht en welke personele omvang het bureau dient te krijgen, zal in het licht van de beschouwingen van het deskundigenoordeel nog nader worden bezien. Verwezen zij ook naar paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting waarin wordt ingegaan op de personele en financiële gevolgen van het wetsvoorstel.

Voorts wordt geregeld dat de Raad rechtspositioneel bezien het bevoegd gezag is ten aanzien van de tot het bureau behorende ambtenaren. Het tweede lid bepaalt expliciet dat de Raad ten aanzien van deze ambtenaren over de belangrijke rechtspositionele bevoegdheden van aanstellen, disciplinair straffen, schorsen en ontslaan beschikt. In het derde lid is geregeld dat de Raad rechtspositioneel bezien het bevoegd gezag als bedoeld in de Ambtenarenwet is. Ingevolge het vierde lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omtrent het door de Raad uitoefenen van rechtspositionele bevoegdheden nog aanvullende regels gesteld. Dit biedt met name de mogelijkheid om met betrekking tot rechtspositionele bevoegdheden, die in op de Ambtenarenwet berustende bepalingen (waaronder die in het Algemeen Rijksambtenarenreglement) aan «Onze Minister», «hoofd van dienst», «bevoegd gezag», etcetera worden toegekend, te bepalen dat deze ten aanzien van de tot het bureau behorende ambtenaren worden uitgeoefend door de Raad.

### **Artikel 2.6.1.7**

Dit artikel vormt de wettelijke basis voor het College van afgevaardigden. De functie van dit College is reeds in het algemeen deel van deze memorie toegelicht. Het krijgt op grond van dit wetsvoorstel tot taak de Raad te adviseren omtrent de uitvoering van zijn taken. Het zal bestaan uit vertegenwoordigers van de gerechten die onder het regime van de Raad vallen. Dit betreft blijkens de formulering van het tweede lid zowel rechters als ondersteunend personeel. Bij algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld omtrent de samenstelling van het College en de afvaardiging van de leden. Het ligt in de rede dat op grond van deze regeling een gerecht een of meer vertegenwoordigers zal kunnen aanwijzen die in het College zitting nemen.

Wij menen dat het College van afgevaardigden een nuttige functie kan vervullen als klankbord voor de Raad. Het dient er toe bij te dragen dat de Raad draagvlak heeft bij de gerechten. De positie van de Raad is vanuit dit perspectief tweeledig. Enerzijds strekt het College ertoe de Raad te voeden met de bij de gerechten levende gedachten en gevoelens. Kennis

daaromtrent is voor de Raad essentieel om succesvol beleid te kunnen voeren dat bij de gerechten op voldoende steun kan rekenen. Anderzijds kan het College voorzien in een informatiefunctie op gerechtsniveau. De leden van het College kunnen bij hun gerecht tekst en uitleg geven omtrent voorgenomen besluitvorming door de Raad.

Een en ander is op hoofdlijnen geregeld in artikel 2.6.1.7. Op grond hiervan heeft het College hoofdzakelijk adviserende bevoegdheden. Langs deze weg kunnen voorgenomen beslissingen of adviezen van de Raad vanuit het perspectief van de gerechten van waardevolle kanttekeningen worden voorzien. Op grond van de formulering van het derde lid kan dit op verzoek van de Raad alsook uit eigen beweging van het College geschieden. Het College is derhalve vrij om zich tot de Raad te wenden met een advies of een verzoek om overleg. In een specifiek geval is de betrokkenheid van het College verplicht voorgeschreven. Op grond van artikel 2.6.2.2, tweede lid, dient de Raad alvorens hij een algemene aanwijzing betreffende de bedrijfsvoering vaststelt, het College in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze kenbaar te maken. Tegen deze achtergrond menen wij dat er geen behoefte bestaat om – zoals gesuggereerd in het advies van de NVvR – een nadere definiëring van de taken van het College in de wettekst op te nemen. Enerzijds blijkt uit de huidige tekst voldoende duidelijk dat het College vooral een adviserende taak heeft, anderzijds zijn er binnen dit kader voldoende mogelijkheden om de positie van het College in de praktijk verder tot ontwikkeling te laten komen.

Het College dient uiteraard over de informatie te beschikken die nodig is om zijn adviestaak naar behoren te kunnen vervullen. Daartoe strekt het vierde lid. De verplichting van de Raad om inlichtingen te verstrekken werd ook als wens verwoord in de motie-Dittrich (kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 9) die wij eerder in de inleiding van deze memorie hebben genoemd. Artikel 2.6.1.7 strekt mede tot uitvoering van deze motie.

Zoals gezegd zullen enkele aspecten betreffende het College van afgevaardigden bij algemene maatregel van bestuur nader worden geregeld. Mede in verband daarmee zal de positie van het College in relatie tot de Raad en de feitelijke werkwijze bij de uitoefening van de bevoegdheden van het College, in projectverband nader worden ingevuld. Uiteraard zal daarbij de rechtsprekende macht, in het bijzonder ook de NVvR, een belangrijke inbreng hebben.

#### *Paragraaf 2 Taken en bevoegdheden*

##### **Artikel 2.6.2.1**

Artikel 2.6.2.1, eerste lid, bevat een algemene omschrijving van de taak van de Raad met betrekking tot de begroting en de bedrijfsvoering van de rechtsprekende macht. Deze taak dient te worden onderscheiden van de taak van de Raad die gericht is op de bevordering van de uniformiteit van de rechtstoepassing en de juridische kwaliteit (art. 2.6.2.4) en de algemene adviestaak van de Raad (art. 2.6.2.5). Ter uitvoering van de in artikel 2.6.2.1 genoemde taken beschikt de Raad krachtens dit wetsvoorstel over bevoegdheden om bindende beslissingen te nemen. Bij de bevordering van de uniformiteit van de rechtstoepassing en de advisering is dit niet het geval.

Op de taken van de Raad in het kader van de begroting en de bedrijfsvoering is reeds in het algemeen deel van deze memorie uitvoerig ingegaan. Verwezen zij naar paragraaf 4.2.2 en 4.3. In het eerste lid hebben de onderdelen a, b en d betrekking op de begrotingstaak, de onderdelen c en e betreffen de bedrijfsvoering. Ten aanzien van de laatstgenoemde onder-

delen is een precisering opgenomen in het tweede lid. Het betreft een niet-uitputtende opsomming van aspecten van de bedrijfsvoering waarop de zorg van de Raad zich in het bijzonder moet richten. Het is denkbaar dat de Raad ook andere activiteiten op het terrein van de bedrijfsvoering ontplooit.

De in het eerste lid, onderdeel a, genoemde taak betreft de voorbereiding van de begroting voor de rechtsprekende macht. Zoals eerder aangegeven speelt de Raad hier een centrale rol. De begrotingstaak wordt in het onderhavige wetsvoorstel uitgewerkt in de artikelen 2.6.3.2 en 2.6.3.3. Hierin zijn de bevoegdheden voor de Raad ter uitvoering van deze taak geregeld. Deze zijn adviserend van aard. Uiteindelijk stelt de wetgever de begroting vast.

In het verlengde van deze begrotingstaak ligt de in onderdeel b aangeduide taak om ten laste van de rijksbegroting de budgetten aan de afzonderlijke gerechten toe te kennen. De bevoegdheden ter uitvoering van deze taak zijn geregeld in de artikelen 2.2.3.1, 2.2.3.2 en 2.2.3.5. Dit betreft de jaarlijkse toekenning van het algemene budget op basis van de rijksbegroting (artikel 2.2.3.1, eerste lid) en het verstrekken van budgetten voor specifieke doeleinden (artikel 2.2.3.1, tweede lid). Deze bevoegdheden zijn zeer wezenlijk: het betreft de verdeling van de budgetten over de afzonderlijke gerechten op basis van het krachtens artikel 2.6.3.1 vastgestelde financieringsmodel.

Het toezicht op de uitvoering van de begroting door de gerechten is als taak aan de Raad toebedeeld in onderdeel d. Deze vindt zijn uitwerking in toezichthoudende bevoegdheden van de Raad, zoals deze zijn neergelegd in de artikelen 2.2.3.4, 2.2.3.6 en 2.2.3.7. Hierin zijn vormen van preventief toezicht opgenomen. De begroting en de jaarrekening van de gerechten behoeven vooraf de instemming van de Raad. Voorts kan de Raad in incidentele gevallen achteraf toezicht uitoefenen op grond van artikel 2.2.4.2. Voorzover beslissingen van een gerechtsbestuur betreffende de begroting in strijd zijn met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering, kunnen zij door de Raad worden geschorst of vernietigd.

De bedrijfsvoeringstaken van de Raad zijn in algemene zin verwoord in de onderdelen c en e van het eerste lid. De in onderdeel c opgenomen taak doelt op de faciliterende rol van de Raad. Het is een wezenlijke taak van de Raad om daar waar nodig in overleg met de gerechten, de verbetering van de bedrijfsvoering te stimuleren en te ondersteunen. In het algemeen deel van deze memorie is hierop al uitvoerig ingegaan (par. 4.2.2). Ter uitvoering van deze taak kan de Raad op grond van artikel 2.2.3.1, tweede lid, voor specifiek omschreven doeleinden financiële middelen ter beschikking stellen. In onderdeel e ten slotte is de toezichthoudende taak van de Raad op dit terrein verwoord. De bevoegdheden die de Raad in dit kader heeft, zijn geregeld in de artikelen 2.2.4.1 e.v. Zij zijn hiervoor reeds toegelicht.

In het tweede lid wordt door middel van een opsomming van concrete aandachtsgebieden een precisering gegeven van het begrip «bedrijfsvoering». Bepaald wordt dat de Raad ter uitvoering van de in het eerste lid, onderdelen c en e, genoemde taken zijn zorg in het bijzonder richt op automatisering en bestuurlijke informatievoorziening, huisvesting en beveiliging, de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten en personeelsaangelegenheden. Aangesloten is bij de aandachtsgebieden die reeds in de Contourennota werden vermeld. Het tweede lid bevat geen limitatieve opsomming. Dit komt tot uitdrukking in de zinsnede «in het bijzonder». In het algemeen deel van deze toelichting (par. 4.2.2) is reeds ingegaan op de wijze waarop de Raad aan zijn

bedrijfsvoeringstaken invulling kan geven. In dat verband is verwezen naar activiteiten die thans in PVRO-verband worden ontwikkeld. De Raad kan in overleg met de gerechten op de resultaten daarvan voortbouwen en zonodig voorstellen ontwikkelen om onderdelen van het beleid aan te passen.

Krachtens onderdeel c dient de Raad zich ook te richten op de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten. Indien het gaat om de kwaliteit van de taakuitoefening van de gerechten, heeft de commissie Leemhuis een onderscheid gemaakt tussen de juridische kwaliteit en de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit. De bestuurlijk-organisatorische kwaliteit betreft onder meer een heldere toedeling van verantwoordelijkheden binnen de organisatie van het gerecht, gedegen management van werkprocessen, klantvriendelijkheid en een goede voorlichting. De juridische kwaliteit heeft – mede in het licht van artikel 6 EVRM – betrekking op juridische waarden als onpartijdigheid, rechtsgelijkheid, afdoening binnen een redelijke termijn en een eerlijke en zorgvuldige procesvoering. Onderdeel c heeft alleen betrekking op de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit, niet op de juridische kwaliteit. Gaat het om de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit dan ligt het initiatief – dit ook in reactie op het advies van het College van procureurs-generaal – bij de Raad. Deze zal met betrekking tot de hiervoor opgesomde thema's concrete initiatieven moeten nemen. De juridische kwaliteit daarentegen is primair een verantwoordelijkheid van de gerechten zelf.

De commissie Leemhuis heeft in haar rapport (p. 14, 15) uiteengezet dat de klassieke juridische kwaliteitsnormen maatgevend zijn en moeten blijven maar dat het juist om deze kwaliteitsnormen ook in de toekomst te kunnen waarborgen, nodig is deze aan te vullen met normen van bestuurlijk-organisatorische aard. Daarbij valt te denken aan noties als klantvriendelijkheid, een goede behandeling van klachten, een heldere toedeling van verantwoordelijkheden in de interne organisatie en goede opleidingen en motivatie van personeel. De Raad dient de gerechten te stimuleren en te ondersteunen om zorgsystemen die beogen de kwaliteit in bovenbedoelde zin te bevorderen, verder te ontwikkelen en te onderhouden. Daarbij is het denkbaar dat in de toekomst systemen van kwaliteitszorg worden toegepast waarin juridische en bedrijfsmatige kwaliteit zijn samengebracht. Het wetsvoorstel laat – mede gelet op de in artikel 2.6.2.4 omschreven taak van de Raad – ruimte voor verdere ontwikkelingen op dit punt. Het ligt voor de hand dat op het onderhavige terrein wordt aangesloten bij de activiteiten die op dit moment in PVRO-verband worden ontwikkeld.

Onderdeel d omvat alle aangelegenheden die het personeelsbeleid van de gerechten betreffen. Op dit terrein zijn de laatste jaren al veel initiatieven ontplooid. Bij de uitvoering van deze taak valt te denken aan de ontwikkeling van competentieprofielen, een loopbaan- en mobiliteitsbeleid en de verzorging van opleidingen. Ook het beleid inzake werving en selectie kan onder deze noemer worden gebracht. Het is de taak van de Raad om de gerechten bij de verdere ontwikkeling van deze aspecten te ondersteunen en zonodig algemene richtlijnen te formuleren.

#### **Artikel 2.6.2.2**

In dit artikel is de bevoegdheid van de Raad geregeld om algemene aanwijzingen te geven aan de gerechtbesturen. De Raad mag alleen aanwijzingen geven voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de gerechten. Deze bevoegdheid is blijkens de formulering bedoeld als instrument ter uitvoering van de begrotings- en bedrijfsvoeringstaken van de Raad, zoals geregeld in artikel 2.6.2.1. Alge-

mene aanwijzingen kunnen noodzakelijk zijn voor de Raad om de kwaliteit van de bedrijfsvoering bij de gerechten te kunnen beoordelen en daaraan zonodig richting te geven. Zo kan de Raad bijvoorbeeld op grond van dit artikel de gerechten verplichten om de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze volgens een bepaalde methode te laten doorlichten en de resultaten daarvan op een eenvormige en toetsbare wijze te rapporteren. Ook kan de Raad aanwijzingen geven die gericht zijn op andere aspecten van de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld het personeelsbeleid of de toepassing van informatietechnologie.

Volledigheidshalve zij hier vermeld dat naast de algemene bevoegdheid, geregeld in dit artikel, de Raad in sommige gevallen ook algemene aanwijzingen kan geven met betrekking tot aspecten van de planning en bekostiging van de gerechten. De Raad is bevoegd om de gerechten in algemene zin voor te schrijven op welke wijze zij hun jaarplan en jaarverslag dienen in te richten. Dit omvat mede de begroting en de jaarrekening van de gerechten. Verwezen zij naar artikel 2.2.3.3, derde lid, artikel 2.2.3.7, achtste lid. Voorts kan de Raad op grond van artikel 2.2.4.1, tweede lid, algemene aanwijzingen geven omtrent de verstrekking van inlichtingen ten behoeve van de uitvoering van de begrotingen bedrijfsvoeringstaken.

Hiervoor is reeds aan de orde geweest dat het onderscheid tussen de bedrijfsvoering enerzijds en de rechtspraak anderzijds niet in alle gevallen even helder te maken valt. Naar aanleiding van het deskundigenoordeel hebben de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad in hun eerder genoemd schrijven van 18 mei 1999 terecht aandacht gevraagd voor het feit dat bepaalde onderdelen van de bedrijfsvoering – zoals bijvoorbeeld de doelmatigheid van werkprocessen en de ontwikkeling en implementatie van kwaliteitsbeleid – directe raakvlakken hebben met de rechterlijke onafhankelijkheid. Ook in hun advies van 28 oktober 1999 wijzen zij hierop. Ten einde de spanning die hier zou kunnen optreden in het kader van een voorgenomen aanwijzing van de Raad tot een minimum te beperken, is in het wetsvoorstel een procedurele voorziening opgenomen. In het tweede lid wordt bepaald dat de Raad alvorens hij een algemene aanwijzing vaststelt, het College van afgevaardigden in de gelegenheid stelt zijn zienswijze kenbaar te maken. Het behoort in dit kader tot de taak van het College om te toetsen of de Raad aan zijn verplichting om de rechterlijke onafhankelijkheid te respecteren – zoals verankerd in artikel 2.6.2.6 – heeft voldaan.

Mede in verband met het algemene karakter van de aanwijzingen van de Raad is in het derde lid voorgescreven dat publicatie dient plaats te vinden in de Staatscourant. Op deze wijze is openbaarheid gegarandeerd. Los daarvan zorgt de Raad zowel tijdens de voorbereiding als na het moment van vaststelling van de aanwijzing, voor adequate communicatie met de gerechten omtrent de bedoeling en betekenis van de aanwijzing.

### **Artikel 2.6.2.3**

Op grond van dit artikel kan de minister algemene aanwijzingen geven aan de Raad voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie. In het algemeen deel van deze toelichting is reeds op deze bevoegdheid ingegaan (par. 4.4.2). Uit de in het wetsvoorstel gekozen systematiek volgt dat een aanwijzing van de minister slechts gericht kan zijn tot de Raad. Ministeriële aanwijzingen aan de gerechten zijn uitgesloten.

De bevoegdheid van de minister om algemene aanwijzingen te geven is met een aantal waarborgen omkleed. Dergelijke aanwijzingen mogen

alleen worden gegeven voor zover noodzakelijk met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie. De formulering van deze norm is toegesneden op de verantwoordelijkheid die de minister heeft. De minister heeft de taak om de beheersmatige randvoorwaarden te creëren en te handhaven met het oog op het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Daarbij gaat het om de rechterlijke organisatie in brede zin. Zo is de minister op grond van artikel 2.6.2.3 bevoegd om in een algemene aanwijzing aan te geven dat de Raad met het College van procureurs-generaal dient te komen tot afspraken over een goede doorstroom van zaken. Het is vervolgens aan de Raad en het College van procureurs-generaal om hieraan verder inhoud te geven.

De problematiek betreffende het onderscheid tussen bedrijfsvoering en rechtspraak – zoals hiervoor geschetst onder artikel 2.6.2.2 – kan zich ook voordoen bij de uitoefening van de aanwijzingsbevoegdheid door de minister. Om te waarborgen dat de aanwijzingen beperkt blijven tot bedrijfsvoeringsaspecten, zijn omtrent de vaststelling van een algemene aanwijzing van de minister in het tweede, derde en vierde lid procedurevoorschriften opgenomen. In het tweede lid wordt bepaald dat de minister alvorens hij een aanwijzing geeft, de Raad in de gelegenheid stelt zijn zienswijze kenbaar te maken. In het bijzonder ligt het in dit verband op de weg van de Raad om te toetsen of de minister bij het opstellen van de voorgenomen aanwijzing aan zijn verplichting om de rechterlijke onafhankelijkheid te respecteren – zoals wettelijk verankerd in artikel 2.6.4.4 – heeft voldaan. Deze procedure dwingt de minister om op grond van het deskundige oordeel van de Raad een zorgvuldige afweging te maken voordat hij een definitieve beslissing neemt. Anderzijds verplicht zij de Raad om nauwgezet te formuleren hoe het voornemen van de minister vanuit het perspectief van de rechtsprekende macht moet worden beoordeeld. Desgewenst voert de Raad omtrent het in te nemen standpunt vooraf overleg met het College van afgevaardigden. Naar ons oordeel bevordert deze procedure een zorgvuldige besluitvorming, mede ten einde te voorkomen dat de rechterlijke onafhankelijkheid wordt aangetast.

In het derde lid wordt voorgeschreven dat de minister de voorgenomen aanwijzing schriftelijk mededeelt aan de Raad. Deze mededeling dient te worden voorzien van de motivering waarop de voorgenomen aanwijzing berust. Deze voorschriften zijn nodig om de Raad in staat te stellen zich op adequate wijze een oordeel over de voorgenomen aanwijzing te vormen. Voorts wordt in het derde lid bepaald dat de minister een termijn kan stellen waarbinnen de zienswijze van de Raad aan de minister kenbaar moet zijn gemaakt. Het is wenselijk dat de besluitvorming omtrent de aanwijzing – mede in het licht van de geldende termijnen voor het begrotingsproces en de planning en control-cyclus – binnen een redelijk korte periode kan worden afgerond. Uiteraard mag de gestelde termijn niet zodanig kort zijn dat de Raad zijn adviserende taak niet naar behoren kan vervullen.

Ten slotte is in het derde lid bepaald dat de Raad zijn zienswijze schriftelijk en gemotiveerd geeft. Is de minister op grond van dezelfde bepaling gehouden zijn voorgenomen aanwijzing schriftelijk en gemotiveerd aan het de Raad voor te leggen, de Raad is op zijn beurt verplicht dezelfde eisen in acht te nemen bij de formulering van zijn zienswijze. Dit voorschrift strekt ertoe zeker te stellen dat de minister het standpunt van de Raad op een adequate wijze in zijn overwegingen kan betrekken.

Uiteraard dient ook de definitieve aanwijzing van de minister schriftelijk en gemotiveerd te worden gegeven. Dit laatste is niet in dit artikel geregeld, maar vloeit reeds voort uit de Algemene wet bestuursrecht. Een algemene aanwijzing van de minister is een besluit in de zin van artikel



1:3, eerste lid, Awb. Het is uit dien hoofde – dit ook in reactie op het advies van de NVvR – gebonden aan de motiveringseisen, zoals geregeld in afdeling 3.7 Awb. De minister zal gelet op de artikelen 3:49 en 3:50 Awb in zijn motivering dienen aan te geven op welke wijze hij de zienswijze van de Raad in zijn overwegingen heeft betrokken.

Het vierde lid schrijft voor dat de aanwijzing gepubliceerd moet worden in de Staatscourant. Dit waarborgt dat een ieder van de aanwijzing kennis kan nemen. Ten slotte is in het vijfde lid bepaald dat artikel 8:2, onderdelen a en b, van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing is. Algemene aanwijzingen van de minister kunnen met beleidsregels op een lijn worden geplaatst. Het ligt om die reden voor de hand om parallel aan artikel 8:2, onderdelen a en b, van de Algemene wet bestuursrecht beroep op de rechter uit te sluiten. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van laatstgenoemde bepaling is nodig omdat een algemene aanwijzing wel een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, maar strikt genomen niet valt onder de definitie van beleidsregel in de zin van artikel 1:3, derde lid. Dit laatste is het gevolg van het feit dat de Raad krachtens het wetsvoorstel wordt uitgesloten van het bestuursorgaan-begrip. Artikel 8:2, onderdelen a en b, is dientengevolge niet automatisch van toepassing. Voor een algemene toelichting omtrent de rechtsbeschermingsaspecten zij verwezen naar paragraaf 4.4.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### **Artikel 2.6.2.4**

De artikelen 2.6.2.1 tot en met 2.6.2.3 hebben uitsluitend betrekking op de taken van de Raad op het terrein van de begroting en de bedrijfsvoering. De artikelen 2.6.2.4 en 2.6.2.5 hebben betrekking op de andere taken van de Raad. Op grond van artikel 2.6.2.4 heeft de Raad tot taak ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en de bevordering van de juridische kwaliteit. Deze taak kwam reeds in het algemeen van deze toelichting uitvoerig aan de orde. Verwezen zij naar paragraaf 4.2.3.

Bij de uitvoering van deze taak is de vraag hoe zij zich verhoudt tot de bestaande rechtseenheidvoorzieningen. Zoals al in het algemeen deel van deze memorie is aangegeven, blijven deze uiteraard voorop staan. Om verwarring in dit opzicht te voorkomen wordt bij de taakomschrijving in artikel 2.6.2.4 niet gesproken over stimulering van de rechtseenheid, maar over de bevordering van de uniformiteit van de rechtstoepassing. Langs deze weg wordt tot uitdrukking gebracht dat niet beoogd is de gerechten en de Raad op dit terrein eenzelfde taak te geven als de Hoge Raad of de hoogste bestuursrechtelijke colleges. Zoals de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad in hun schrijven van 18 mei 1999 aan ons terecht hebben gesignaleerd hangt het bevorderen van de rechtseenheid samen met de rechtsvorming hetgeen, mede blijkens artikel 101a Wet RO, tot de specifieke taken van de Hoge Raad behoort. Bij de in artikel 2.6.2.4 geregelde activiteiten van de gerechten en de Raad voor de rechtspraak gaat het niet om rechtsvorming, maar om een uniforme toepassing van het recht door de verschillende gerechten in concrete situaties. Dit laatste is in de taakomschrijving van artikel 2.6.2.4 tot uitdrukking gebracht. Het voorgaande laat onverlet dat de bedoelde activiteiten soms raakvlakken zal hebben met de rechtseenheidsvoorzieningen die berusten bij onze hoogste rechtscolleges. Hiermee zullen reeds om die reden goede contacten moeten worden onderhouden. Bedoelde colleges kunnen uiteraard niet worden gebonden.

Voorts is op grond van het advies van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven in de formulering tot uitdruk-

king gebracht dat de Raad op dit terrein een zuiver faciliterende taak heeft. Juist omdat het gaat om aspecten betreffende de uitoefening van de rechterlijke functie dienen de gerechten zelf hier leidend op te treden. De Raad zal hier veelal ondersteunen. De Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven noemen als voorbeelden het bevorderen dat gerechten met elkaar een uniform rolreglement opstellen of gezamenlijk studies verrichten naar lastige juridische vraagstukken. De feitelijke werkwijze zal zich hier in samenspraak tussen Raad en gerechten verder moeten ontwikkelen. In het algemeen deel van deze memorie (par. 4.2.4) is reeds aangegeven dat het juist op dit gebied voor de hand ligt dat indien de behoefte wordt gevoeld om een bepaald thema nader te onderzoeken, met ondersteuning van de Raad projectgroepen worden gevormd met een aanzienlijke participatie van de gerechten. Deze dienen te rapporteren en desgewenst met voorstellen te komen.

Anders dan op het terrein van de bedrijfsvoering zullen de activiteiten die de Raad en de gerechten gezamenlijk op grond van artikel 2.6.2.4 verrichten, niet leiden tot beslissingen met rechtsgevolg. Zoals reeds in de Contourennota en het advies van de Raad van State is verwoord past het niet in ons constitutionele bestel om de organen van de rechterlijke organisatie, zoals bijvoorbeeld de Raad, de bevoegdheid toe te kennen om door middel van algemene regels rechters te binden bij de uitoefening van hun rechtsprekende functie. Wel is het wenselijk dat de activiteiten op dit terrein tot gezaghebbende publicaties leiden, die de gerechten kunnen ondersteunen bij de uitoefening van hun rechtsprekende taak.

#### **Artikel 2.6.2.5**

De adviestaak van de Raad is in het algemeen deel van deze memorie uitvoerig toegelicht. Verwezen zij naar paragraaf 4.4.3. In dat kader is onder meer uiteengezet dat de adviestaak niet beperkt blijft tot aangelegenheden de rechtspraak betreffende. Ook beleidsvoornemens of wetsvoorstellen die als zodanig geen betrekking hebben op de rechtspraak, kunnen immers van directe invloed zijn op het functioneren van de gerechten. Om die reden is de adviestaak in het onderhavige artikel ruim geformuleerd. De Raad heeft volgens de voorgestelde formulering tot taak om te adviseren omtrent algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid op het terrein van de rechtspleging. Bij de formulering van de adviestaak is overigens aangesloten bij de in verband met de Kaderwet adviescolleges doorgaans gehanteerde standaardbepalingen.

Naar aanleiding van de aldus geformuleerde adviestaak van de Raad heeft de NVvR de vraag opgeworpen hoe ruim deze moet worden uitgelegd. In het bijzonder wees zij in verband met de samenhang binnen de strafrechtsketen op een mogelijk spanningsveld tussen de positie van de Raad voor de rechtspraak enerzijds en het College van procureurs-generaal anderzijds. De advisering van de Raad kan naar onze opvatting inderdaad betrekking hebben op de werking van de strafrechtsketen voor zover daarbij aspecten van rechtspleging zijn betrokken. Het ligt voor de hand dat de Raad in die context in het bijzonder de aandacht zal richten op de gevolgen van het desbetreffende beleidsvoornemen of wetsvoorstel voor het functioneren van de gerechten. Naar wij verwachten zal ten aanzien van te geven adviezen niet snel sprake zijn van een spanningsveld, zoals door de NVvR bedoeld. Zeer wel denkbaar is dat de Raad en het College van procureurs-generaal ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en invalshoek advies uitbrengen over hetzelfde onderwerp. Desgewenst plegen zij hierover overleg.

De Raad is formeel gezien geen adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. Op grond van artikel 2 van deze wet zijn organen of

colleges die in artikel 1:1, tweede lid, Awb van het bestuursorgaan-begrip zijn uitgesloten, ook geen adviescollege in de zin van de Kaderwet. Aangezien de Raad krachtens artikel V van het onderhavige wetsvoorstel aan de in artikel 1:1, tweede lid, Awb genoemde colleges wordt toegevoegd, geldt het voorgaande derhalve ook voor de Raad.

Niettemin zijn uit praktische overwegingen enkele artikelen van de Kaderwet van overeenkomstige toepassing verklaard. Bij de keuze om te bepalen welke artikelen wel en niet behoren te gelden, is aangesloten bij het regime zoals dat van toepassing is op adviescolleges waarvan de adviestaak niet de hoofdtaak is. Dit laatste geldt immers voor de Raad. Artikel 3 van de Kaderwet bepaalt dat de hoofdstukken 3 en 5 van deze wet (betreffende de samenstelling en inrichting resp. begroting en programmering) en artikel 28 (verslaglegging en evaluatie) niet gelden ten aanzien van adviescolleges waarvan de adviestaak niet de hoofdtaak is. Toepassing van deze bepaling op dergelijke colleges ligt niet voor de hand; deze kennen doorgaans eigen wettelijke bepalingen waarin de genoemde onderwerpen reeds zijn geregeld. Hoofdstuk 4 van de Kaderwet is echter wel op dergelijke colleges van toepassing. Dienovereenkomstig is in artikel 2.6.2.5, tweede lid, dit hoofdstuk ook op de Raad van toepassing verklaard. Dit houdt onder meer in dat de Raad naast gevraagd ook ongevraagd kan adviseren.

Voor de adviestaak van de Raad geldt dat het veelal onderwerpen zal betreffen waarbij de gerechten in het kader van de uitoefening van hun eigen taken direct betrokken zijn. Het is om die reden van belang dat de adviezen van de Raad in goede samenspraak met de gerechten tot stand worden gebracht. Dit is uitdrukkelijk vastgelegd in de tweede volzin van het eerste lid.

#### **Artikel 2.6.2.6**

In dit artikel wordt met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid een algemene onthoudingsplicht voor de Raad voorgescreven. In het algemeen deel van de toelichting is reeds aandacht hieraan besteed. Bij de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden bij of krachtens deze wet is het de Raad niet toegestaan te treden in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van, alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken. Dit ligt in de rede: de Raad is weliswaar een orgaan van de rechterlijke organisatie, maar is niet met rechtspraak belast. De rechtsprekende taak wordt louter en alleen uitgeoefend door de gerechten. Met de zinsnede «procesrechtelijke behandeling» wordt aangegeven dat ook de wijze waarop de rechter procesrechtelijke voorschriften toepast niet vatbaar is voor interventie van de Raad. Uiteraard mag de Raad zich ook niet inlaten met de inhoudelijke beoordeling of beslissing. Ook dit is zekerheidshalve in het artikel geëxpliciteerd.

Het artikel bestaat uit twee leden. Het eerste lid heeft specifiek betrekking op de uitoefening van de rechtseenheid- en kwaliteitstaak, bedoeld in artikel 2.6.2.4. Hierin wordt bepaald dat de Raad zich bij de uitoefening van die taak niet mag inlaten met de behandeling, beoordeling of beslissing in een concrete zaak. In dat kader zal de Raad zich echter wel bezighouden met de behandeling van categorieën van zaken. De Raad zal immers ter ondersteuning van de gerechten activiteiten verrichten die liggen op het terrein van het rechterlijk beleid. In zoverre geldt ten aanzien deze specifieke taak een beperktere onafhankelijkheidsexceptie dan in algemene zin het geval is. Dat laat onverlet dat de Raad ingevolge artikel 2.6.2.4 geen dwingende bevoegdheden heeft en derhalve met betrekking tot het rechterlijk beleid geen bindende beslissingen kan nemen.

Verwezen zij naar de toelichting bij artikel 2.6.2.4 waar hierop dieper wordt ingegaan.

Het tweede lid heeft betrekking op de overige taken en bevoegdheden die de Raad bij of krachtens de wet heeft. In dit lid wordt derhalve de algemene regel geformuleerd. Overeenkomstig het advies van onder meer de NVvR is de onthoudingsplicht van de Raad uitgebreid in die zin dat deze niet alleen betrekking heeft op de behandeling, beoordeling en beslissing in een concrete zaak, maar ook ten aanzien van categorieën van zaken. Hiermee wordt expliciet tot uitdrukking gebracht dat de Raad zich bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op het terrein van begroting en bedrijfsvoering zich niet mag inlaten met het rechterlijk beleid. De formulering van de bepaling komt grotendeels overeen met die van overeenkomstige bepalingen voor het gerechtsbestuur krachtens het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten. Verwezen zij naar artikel 2.2.2.1, eerste en tweede lid en artikel 2.2.2.2, tweede lid, zoals voorgesteld in dat wetsvoorstel. Voorts zij verwezen naar artikel 2.6.4.4 waarin een vergelijkbare bepaling ook voor de minister is opgenomen.

In verschillende adviezen die door ons zijn ontvangen, wordt een verdere verruiming van de onthoudingsplicht van de Raad bepleit. De Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven hebben in hun advies voorgesteld om in de wet in algemene zin te bepalen dat de Raad zijn bevoegdheden niet mag uitoefenen op een wijze die onverenigbaar is met de onafhankelijkheid van de uitoefening van de rechterlijke functie. Het ligt naar ons oordeel niet voor de hand deze formulering als wettekst over te nemen. Dat de onafhankelijkheid van de gerechten in bovenbedoelde zin dient te worden gewaarborgd, staat niet ter discussie. Zij vloeit reeds voort uit artikel 6 EVRM. De toegevoegde waarde van artikel 2.6.2.6 is juist dat de onafhankelijkheid van de uitoefening van de rechterlijke functie wordt geconcretiseerd en vertaald in een onthoudingsplicht voor de Raad (alsmede voor de minister en de gerechtsbesturen; vgl. artt. 2.6.4.4, 2.2.2.1, eerste en tweede lid, en 2.2.2.2, tweede lid). Met de voorgestelde, alternatieve tekst wordt de beoogde concretisering niet gerealiseerd. Voorts zijn er geen concrete voorbeelden naar voren gekomen van situaties die buiten de reikwijdte van de thans voorgestelde onthoudingsplicht zouden vallen, maar niettemin uit hoofde van de in onze rechtsstaat geldende rechterlijke onafhankelijkheidswaarborg van bemoeienis van de Raad behoren te worden uitgesloten.

De vergadering van presidenten van appelcolleges, van rechtbank-presidenten en van de kantonrechters hebben in hun advies gepleit voor aanpassing van artikel 2.6.2.6 zodanig dat dit ook het procesbeheer omvat. Het bezwaar van het gebruik van het begrip «procesbeheer» in de wettekst is evenwel dat het weinig precies is. Noch uit de adviezen, noch uit enige andere bron komt een eenduidig beeld naar voren wat onder «procesbeheer» moet worden verstaan. Het begrip is daarom minder geschikt om te dienen als onderdeel van een eenduidige wettelijke norm. Met het begrip «procesrechtelijke behandeling» wordt naar ons oordeel preciezer tot uitdrukking gebracht dat het gaat om de uitoefening van de – vaak discretionaire – procesbevoegdheden van de rechter, zoals bijvoorbeeld het schorsen of verdagen van een zitting, het oproepen van getuigen en deskundigen etc. Voor meer voorbeelden van dergelijke bevoegdheden zij verwezen naar de toelichting bij artikel 2.6.4.4. Wij geven er dan ook de voorkeur aan de huidige formulering van artikel 2.6.2.6 – met in achtneming met de hiervoor toegelichte aanpassingen – te handhaven.

### Artikel 2.6.3.1

Dit artikel kwam reeds aan de orde in het algemeen deel van deze memorie in het kader van de beschouwingen over het financieringsmodel (par. 4.3.2). Het vormt de basis voor de wijze waarop de rechtspraak ten laste van de rijksbegroting wordt gefinancierd. De artikelen 2.6.3.2 tot en met 2.6.3.8 zijn een procedurele uitwerking daarvan. Deze artikelen regelen op welke wijze de Raad en de minister moeten handelen binnen de in het financieringsmodel aangegeven kaders. Daarbij is zoveel mogelijk een chronologische volgorde aangehouden. De desbetreffende bepalingen dienen voorts in samenhang te worden gezien met de artikelen 2.2.3.1 tot en met 2.2.3.7 waarin de financieel-beheersmatige relatie tussen de Raad en de gerechten wordt uitgewerkt.

In artikel 2.6.3.1, eerste lid, wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de financiering van de rechtspraak. Het zal gaan om soms gedetailleerde regels omtrent criteria, maatstaven en voorschriften op grond waarvan moet worden bepaald hoe de Raad en de gerechten worden gefinancierd. Op praktische gronden is ervoor gekozen om deze regels niet door de wetgever zelf, maar bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. In het derde lid is evenwel voorzien in een alternatieve betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer door middel van de zgn. voorhangprocedure.

Het eerste lid beperkt zich tot een opsomming van globaal omschreven hoofdelementen die in de algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld. Daartoe behoren in de eerste plaats regels betreffende de objectieve meting van de werklast bij de gerechten (onderdeel a). In een systeem van objectieve werklastmeting wordt per categorie van zaken bepaald hoeveel tijd gemiddeld daaraan wordt besteed. In dit systeem wordt de kwaliteit van de werkzaamheden van de gerechten niet gemeten, maar speelt anderzijds de kwaliteit indirect wel een belangrijke rol. Het gaat om de kwantitatieve meting van werklast die is gebaseerd op een inschatting van wat haalbaar is, zonder dat de kwaliteit in het gedrang komt. Vervolgens kan door middel van een per soort zaak vast te stellen normvergoeding en een – op basis van recente ervaringen te maken – schatting van het aantal af te handelen zaken, in beginsel worden bepaald hoeveel financiële middelen een gerecht voor het afhandelen van binnenkomende zaken nodig heeft.

Zoals ook uit het IBO-rapport blijkt kan het budget voor het gerecht niet volledig volgens deze methodiek worden bepaald. Een deel van het aan een afzonderlijk gerecht toe te kennen budget zal moeten dienen als compensatie voor vaste kosten (bijv. huisvesting) en zal derhalve niet afhankelijk zijn van het aantal af te handelen zaken. Dit dient in het toekomstige financieringsmodel – mede in het licht van de beschouwingen hieromtrent in het IBO-rapport – nader te worden uitgewerkt.

De algemene maatregel van bestuur zal blijkens onderdeel b van het eerste lid in elk geval regels moeten stellen omtrent de zogenaamde gerechtskosten. Het betreft hier de kosten die de rechtsprekende macht maakt voor voorzieningen in verband met een zorgvuldige procesgang, zoals het oproepen van getuigen, het inschakelen van tolken etc. Thans is de financiering van dergelijke kosten geregeld bij ministeriële regeling. Het is wenselijk om deze regeling in de context van de nieuwe financieringssysteem over te hevelen naar de onderhavige algemene maatregel van bestuur. Omtrent de verdeling van het beschikbare budget voor gerechtskosten dienen zodanige normen te gelden dat de kwaliteit

van de rechterlijke procedure – mede in het licht van artikel 6 EVRM – kan worden gewaarborgd.

Onderdeel c van artikel 2.6.3.1, eerste lid, bevat de grondslag voor regels betreffende voorschriften die aan de financiering van de gerechten kunnen worden verbonden. Deze voorschriften zullen uiteindelijk hun neerslag krijgen in het kader van de toekenning van het algemene budget, bedoeld in artikel 2.2.3.1, eerste lid, door de Raad aan de gerechten. Welke voorschriften dit kunnen zijn, zal bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. In algemene zin wordt in onderdeel c slechts bepaald dat deze in enig verband zullen staan met de activiteiten van de gerechten en de daaraan verbonden werklast. Dit betekent dat er een zekere samenhang zal zijn tussen het aan de gerechten toe te kennen budget en het aantal zaken dat het desbetreffende gerecht geacht wordt in het begrotingsjaar af te handelen.

Door in onderdeel c te refereren aan de werklast die aan de activiteiten van de gerechten is verbonden, wordt een directe koppeling gelegd met onderdeel a. Mede aan de hand van het objectieve werklastmetings-systeem kan in beginsel worden berekend hoeveel zaken een gerecht voor het ter beschikking te stellen bedrag, zou moeten afhandelen. Op welke wijze de relatie tussen financiering en de daarvoor te leveren prestaties gestalte moet krijgen, zal zoals gezegd nog nader worden uitgewerkt. Uiteraard kunnen de in verband hiermee te stellen voorschriften geen betrekking hebben op de wijze waarop de gerechten hun rechtsprekende bevoegdheden uitoefenen. De Raad zal uit hoofde van zijn algemene onthoudingsplicht ex artikel 2.6.2.6, de rechterlijke onafhankelijkheid bij het stellen van voorschriften moeten respecteren. Hetzelfde geldt voor de minister op grond van artikel 2.6.4.4.

Op grond van onderdeel d kunnen regels worden gesteld omtrent de samenhang tussen de financiering en de naleving van de in voorafgaande jaren gestelde financieringsvoorschriften, zoals bedoeld in onderdeel c. In het IBO-rapport worden hieromtrent vergaande voorstellen gedaan. Deze houden in dat verschillen tussen de bij de financiering afgesproken aantallen af te handelen zaken enerzijds en de aantallen daadwerkelijk afgehandelde zaken anderzijds, achteraf met elk gerecht afzonderlijk worden verrekend. Deze voorstellen hebben de nodige haken en ogen: wij verwijzen naar hetgeen hiervoor in paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel van deze toelichting hierover is opgemerkt. De in onderdeel d gekozen formulering laat daarom open op welke wijze bij de financiering met de naleving van de eerder aan de financiering verbonden voorschriften, rekening zal worden gehouden. Dit zal in het kader van de algemene maatregel van bestuur gestalte moeten krijgen.

Onderdeel e betreft het begrotingsstelsel. In het IBO-rapport is de aanbeveling gedaan om de rechtspraak te laten overgaan van een kasstelsel naar een baten-lastenstelsel. Dit is een systeem waarbij de uitgaven begrotingstechnisch worden uitgesmeerd over de jaren waarin de betreffende goederen worden benut. De IBO-commissie noemt als voordelen dat het in een dergelijk stelsel beter mogelijk is om de kostprijs zuiver te meten. Ook bestaan er ruimere mogelijkheden voor reservevorming. Dit laatste is volgens de IBO-commissie onder meer nodig om de gerechten beter in staat te stellen fluctuaties in het zaaksaanbod op te vangen. In onze brief aan de Tweede Kamer van 16 juli 1999 waarin het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het IBO-rapport is opgenomen, hebben wij aangegeven met de IBO-commissie van mening te zijn dat invoering van een baten-lastenstelsel voor de rechtspraak een belangrijk meerwaarde heeft. Invoering van het stelsel is echter een ingewikkelde operatie die zorgvuldig moet worden voorbereid. De uiteindelijke vormgeving en

invoering van het stelsel zullen in overleg met de rechtsprekende macht nog nader worden uitgewerkt. Niet uitgesloten is dat de voorbereiding van de overgang naar een ander begrotingsstelsel op de beoogde inwerkingtredingsdatum van deze wet, nog niet is afgerond. Dit zou betekenen dat de eerste periode nog het kasstelsel zou gelden. Invoering van het baten lasten-stelsel op een later moment zal in verband met onderdeel e van artikel 2.6.3.1, eerste lid, gepaard moeten gaan met een wijziging van de algemene maatregel van bestuur.

In het tweede lid is vastgelegd dat de Raad over de concept-algemene maatregel van bestuur verplicht om advies moet worden gevraagd. In het algemeen deel van deze memorie hebben wij reeds aangegeven waarom wij menen hier te moeten afwijken van het regeringsbeleid inzake adviesverplichtingen. De algemene maatregel van bestuur – waarin ook het werklastmetingssysteem is vervat – raakt zodanig aan de positie van de rechtsprekende macht en het daarmee samenhangende beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, dat een adviesverplichting op haar plaats is. Op grond van artikel 2.6.2.5, eerste lid, tweede volzin, dient de Raad met de gerechten te overleggen alvorens het advies wordt vastgesteld. Het ligt voorts in de rede dat de Raad bij de gerechten werkzame rechters laat participeren in de voorbereiding van het advies.

De algemene maatregel van bestuur wordt uiteindelijk vastgesteld door de regering. Daaraan voorafgaand geeft de Raad van State advies. Voorts is in het derde lid voorgescreven dat de voordracht voor de algemene maatregel van bestuur niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan Tweede en Eerste Kamer is voorgelegd. Dit heeft tot gevolg dat het voorstel van de regering voorwerp kan worden van een openbaar debat alvorens de algemene maatregel van bestuur is vastgesteld. In dat verband is relevant dat in de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur moet worden aangegeven in hoeverre en op welke gronden van het advies van de Raad is afgeweken. Dit laatste volgt uit de tweede volzin van het tweede lid. Indien de regering van het advies van de Raad is afgeweken, kan de opvatting van de Raad langs deze weg in de publieke discussie worden betrokken.

In het vierde lid is de rol van de Raad met betrekking tot het financieringsmodel geregeld. Gelet op de centrale rol van de Raad in het begrotingsproces ligt het in de rede dat de Raad de werking van het financieringsmodel in de praktijk nauwlettend volgt en zonedig aanpassingen voorstelt. Het vierde lid verplicht de Raad daar in zijn jaarverslag aandacht aan te besteden. Van belang daarbij is dat de Raad krachtens de tweede volzin ook uitdrukkelijk aangeeft hoe de toepassing van de algemene maatregel van bestuur zich verhoudt tot de kwaliteit van de taakuitvoering door de gerechten. Dit hangt samen met het feit dat het werklastmetingssysteem als onderdeel van het financieringsmodel, ervan uit gaat dat voor de daarin per categorie aangegeven tijdeenheden een zaak kwalitatief voldoende kan worden afgehandeld. Indien zou blijken dat zich hier in verband de werking van het werklastmetingssysteem of andere onderdelen van het financieringsmodel knelpunten voordoen, dienen deze tijdig te worden signaleerd. Voor het goed functioneren van de rechtspraak is dit cruciaal.

De Raad dient zich bij de eventuele signalering van knelpunten in belangrijke mate te laten leiden door hetgeen de gerechten zelf in hun jaarverslagen hieromtrent hebben aangedragen. Het wetsvoorstel biedt hiervoor een uitdrukkelijke basis. In artikel 2.2.3.7, vijfde lid, wordt bepaald dat het gerechtsbestuur in zijn jaarverslag onder meer dient aan te geven op welke wijze de werkzaamheden van het gerecht zich verhouden tot de toepasselijke financieringsregels, bedoeld in artikel 2.6.3.1, eerste lid.

### **Artikel 2.6.3.2**

Dit artikel regelt de rol van de Raad tijdens de voorbereiding van het rechtspraakonderdeel van de rijksbegroting. Krachtens het eerste lid stelt de Raad een voorstel op voor de begroting van de Raad en de gerechten gezamenlijk. Het begrotingsvoorstel omvat mede een voorstel voor de aan het in artikel 2.6.3.4 bedoelde budget te verbinden voorschriften en een meerjarenraming. Het ligt het in de rede dat indien de Raad een begrotingsvoorstel doet, hij daarbij tevens aangeeft onder welke voorwaarden de daarmee gemoeide financiële middelen moeten worden toegekend. Bedoelde voorschriften zouden onder meer betrekking kunnen hebben op het aantal zaken dat de gerechten als geheel in het begrotingsjaar geacht worden af te handelen. De Raad is uiteraard gebonden aan het kader dat bij algemene maatregel van bestuur is vastgesteld terzake van de aan het budget toe te kennen voorschriften (art. 2.6.3.1, eerste lid, onder c). In verband met de te stellen voorschriften is ook de door de Raad op te stellen meerjarenraming relevant. De meerjarenraming is een belangrijk planningsinstrument voor de Raad. Het betreft voorspellingen omtrent hoe de inkomsten en uitgaven van de gerechten – mede in het licht van het te verwachten zaaksaanbod – zich op de iets langere termijn zullen ontwikkelen. Ook in het IBO-rapport is het belang daarvan onderstreept. Een goede voorspelling van het meerjarig zaaksaanbod wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor een stabiele en efficiënte bedrijfsvoering.

Aangezien het blijkens de tekst van het eerste lid gaat om een begrotingsvoorstel voor de Raad en de gerechten gezamenlijk, ligt het voor de hand dat de Raad met de gerechten daarover overleg voert. Dit is vastgelegd in het tweede lid. De Raad is uiteraard ook van de gerechten afhankelijk: het begrotingsvoorstel zal hoofdzakelijk gebaseerd zijn op informatie van de gerechten. Deze informatie bereikt de Raad allereerst via de jaarplannen van de gerechten, die enkele maanden voor de aanvang van de voorbereiding van het begrotingsvoorstel, bij de Raad zijn ingediend. Met name de in deze jaarplannen verwerkte meerjarenramingen vormen voor de Raad een belangrijke informatiebron. Voorts zal de Raad ook tussentijds informatie ontvangen, bijvoorbeeld via tussentijdse rapportages. Via het in het tweede lid voorgeschreven overleg kan de Raad verifiëren of bij de opstelling van het voorstel is uitgegaan van de juiste en meest actuele informatie. De desbetreffende informatie zal mede van belang zijn voor de krachtens artikel 2.6.3.4 aan het uiteindelijke budget te verbinden voorschriften. Het overleg zoals bedoeld in het onderhavige lid, zal ook op die voorschriften betrekking moeten hebben.

Het derde lid bepaalt dat de Raad het begrotingsvoorstel voor een door de minister te bepalen tijdstip aan de minister zendt. De laatste zal immers op grond van artikel 8, eerste lid, van de Comptabiliteitswet zijn voorstel voor de Justitiebegroting van het komende begrotingsjaar bij de minister van Financiën moeten indienen. Het rechtspraakonderdeel zal in die begroting moeten worden ingepast. Ten slotte wordt in het vierde lid bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de inrichting van het begrotingsvoorstel van de Raad.

### **Artikel 2.6.3.3**

Dit artikel regelt de verhouding tussen de minister en de Raad met betrekking tot de procedurele afhandeling van de begroting. De hoofdregel is neergelegd in het eerste lid. In de regel volgt de minister het begrotingsvoorstel van de Raad: hij stelt het wetsvoorstel – overeenkomstig de strekking van de door de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge



Raad voorgestelde aanpassing – «in overeenstemming met» het begrotingsvoorstel van de Raad vast. Het ligt voor de hand dat de Raad voorafgaand aan de officiële toezending van het begrotingsvoorstel aan de minister overleg heeft met de minister. Verwacht mag worden dat dit doorgaans tot overeenstemming zal leiden. De kans hierop wordt sterk vergroot door de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2.6.3.1, eerste lid. Zowel de Raad als de minister zijn aan het hierin gegeven kader gebonden. Is sprake van overeenstemming dan maakt de minister het begrotingsvoorstel van de Raad tot zijn eigen voorstel en dient dit als onderdeel van het voorstel van wet voor de Justitiebegroting, bij de minister van Financiën in. Dit laatste is geregeld in artikel 8, eerste lid, van de Comptabiliteitswet.

Het tweede en derde lid regelen het uitzonderlijke geval dat het overleg tussen de Raad en de minister niet tot overeenstemming heeft geleid en de Raad uiteindelijk een begrotingsvoorstel indient waar de minister zich niet in kan vinden. In dat geval zullen blijkens de bepalingen in dit artikel verschillende stappen worden genomen. Het tweede lid bepaalt dat indien de minister zich niet kan verenigen met het begrotingsvoorstel, hij dit aan de Raad mededeelt en hierover opnieuw overleg voert. Het betreft hier derhalve een inspanningsverplichting voor zowel de minister als de Raad om toch overeenstemming te bereiken. De eigen verantwoordelijkheid van de minister in die situatie blijft evenwel onverlet. Op grond van de Comptabiliteitswet blijft de minister van Justitie verantwoordelijk voor het rechtmatige en doelmatige beheer van de financiële middelen die ten laste van de Justitiebegroting worden uitgegeven.

Indien de minister ook na het hernieuwde overleg van mening blijft dat het begrotingsvoorstel van de Raad tekort schiet, is de minister op grond van de zojuist geschetste eigen verantwoordelijkheid bevoegd het voorstel in gewijzigde vorm op te nemen in het wetsvoorstel, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Comptabiliteitswet. Dit is geregeld in het derde lid. Het ligt voor de hand dat hij dan wel in de toelichting op het wetsvoorstel aangeeft te geven op welke punten hij is afgeweken van het voorstel van de Raad en te motiveren op welke gronden hij dat heeft gedaan. Dit laatste ligt in lijn met de voorstellen uit het rapport van de commissie Leemhuis en het deskundigenoordeel.

Op grond van het vierde lid ten slotte is de minister gehouden in de memorie van toelichting van het begrotingswetsvoorstel aan te geven welke voorschriften hij voornemens is aan het budget voor de rechtsprekende macht te verbinden. Dit ligt in het verlengde van artikel 2.6.3.2, eerste lid: de Raad heeft op grond van deze bepaling naast een begrotingsvoorstel ook voorstellen gedaan voor de aan het budget te verbinden voorschriften. Het ligt in de rede dat deze voorstellen hun vertaling krijgen in de toelichting op het door de minister in te dienen begrotingswetsvoorstel. Een belangrijk voordeel van het vierde lid is voorts dat de Tweede en Eerste Kamer door middel van de toelichting kennis kunnen nemen van de voorschriften die de minister van plan is vast te stellen. Beide Kamers kunnen de minister daarop aanspreken en zonedig bij de minister aandringen op wijzigingen.

Uit de tweede volzin van het vierde lid vloeit voort dat de minister slechts voorschriften in de toelichting mag opnemen met inachtneming van de in het eerste tot en met het derde lid neergelegde procedurevoorschriften. Dit betekent dat de minister in beginsel het voorstel van de Raad, bedoeld in artikel 2.6.3.2, eerste lid, zal volgen. Zoals in de toelichting hiervoor reeds is vermeld ligt het voor de hand dat de Raad voorafgaand aan de officiële toezending van zijn voorstel overleg heeft gehad met de minister. Doorgaans zal dit ook tot overeenstemming over de vast te stellen voor-

schriften leiden. Indien dit in een incidenteel geval niet het geval is, treedt de procedure van het tweede en derde lid in werking. De minister en de Raad zullen zich via hernieuwd overleg moeten inspannen om alsnog tot overeenstemming te komen. De eigen verantwoordelijkheid van de minister blijft echter ook hier onverlet. Niet ondenkbaar is dat de minister ook na hernieuwd overleg uit een oogpunt van rechtmatig en doelmatig beheer van 's Rijks gelden aan het budget voorschriften wenst te verbinden die ten opzichte van het voorstel van de Raad een wijziging of aanvulling behelzen. Het wetsvoorstel maakt dit op grond van het vierde jo. het derde lid mogelijk.

#### **Artikel 2.6.3.4**

Op grond van deze bepaling kent de minister de beschikbare financiële middelen die krachtens de rijksbegroting voor de rechtspraak beschikbaar zijn, toe aan de Raad. De begrotingswet zelf is in dit opzicht geen toereikende grondslag. De rijksbegroting geeft aan de verantwoordelijke minister alleen een machtiging tot het doen van uitgaven. Op grond van deze machtiging kan de minister vervolgens daadwerkelijk uitgaven doen ten laste van zijn begroting, bijvoorbeeld door de toekenning van een budget. Artikel 2.6.3.4 strekt daartoe voor zover het gaat om het ter beschikking stellen van gelden aan de Raad en de gerechten gezamenlijk. In artikel 2.2.3.1, eerste lid, is een vergelijkbare bepaling opgenomen in de verhouding tussen de Raad en de gerechten.

Evenals in artikel 2.2.3.1, eerste lid, zijn de criteria op grond waarvan de minister financiële middelen aan de rechtsprekende macht toekent, niet in dit artikel geregeld. Zoals hiervoor in de toelichting op artikel 2.6.3.1 is uiteengezet zal een nadere uitwerking hiervan plaatsvinden in het financieringsmodel dat bij algemene maatregel van bestuur zal worden vastgesteld. In het artikel is geëxpliciteerd dat de minister met in acht-neming van deze regels het budget aan de Raad dient toe te kennen.

Voorts kan de minister op grond van de tweede volzin aan de toekenning van het budget voorschriften verbinden. Zoals bepaald in artikel 2.6.3.2, eerste lid, doet de Raad daartoe een voorstel. Welke voorschriften dit zullen zijn, hangt eveneens samen met de uitwerking van het financieringsmodel. In artikel 2.6.3.1, eerste lid, onderdeel c, is bepaald dat omtrent de te stellen voorschriften nadere regels worden gesteld. Deze voorschriften dienen als onderdeel van de beslissing tot toekenning van het budget, eveneens te blijven binnen de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde kaders. De minister dient in dat kader te voldoen aan de algemene onthoudingsplicht ex artikel 2.6.4.4 ter waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid. Voorts volgt uit artikel 2.6.3.3, vierde lid, dat de minister het voorstel van de Raad inzake de aan het budget te verbinden voorschriften zal volgen, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. Verwezen zij naar de toelichting bij dat artikellid.

#### **Artikel 2.6.3.5**

Deze bepaling is nodig vanwege het tijdstip waarop de rijksbegroting definitief door de wetgever wordt vastgesteld en in werking treedt. Niet zelden geschiedt dit pas in het lopende begrotingsjaar. Zoals reeds uiteengezet in de toelichting op artikel 2.2.3.2 vormt deze omstandigheid geen beletsel voor het doen van uitgaven. Artikel 18, eerste lid, van de Comptabiliteitswet bevat een voorziening op grond waarvan de minister kan beschikken over bepaalde financiële middelen gedurende de periode waarin de rijksbegroting nog niet vastgesteld. Wel vormt het late tijdstip van inwerkingtreding van de begrotingswet een potentiële belemmering voor een adequate planning. Lang voor dat moment dienen de Raad en de

gerechten reeds te weten waarop zij hun jaarplan en begroting moeten baseren. Vaststelling van bedoelde jaarplannen en begrotingen dienen in het najaar voorafgaand aan het begrotingsjaar plaats te vinden.

Artikel 2.6.3.5 strekt ertoe om het geschetste probleem te ondervangen. Het artikel is op dezelfde wijze geformuleerd als artikel 2.2.3.2. Er wordt bepaald dat de minister zo spoedig mogelijk na de besluitvorming in de ministerraad omtrent de ontwerp-rijksbegroting, de Raad dient mede te delen welk budget de Raad en de gerechten gezamenlijk, met inbegrip van de daaraan te verbinden voorschriften, voorlopig mogen verwachten. In de meeste gevallen zal de mededeling voor de Raad – althans voor zover het gaat om de hoogte van het budget – geen verrassingen inhouden. Doorgaans zal het geraamde budget overeenkomen met het budget die in een eerder stadium in het begrotingsvoorstel van de Raad was verdisconteerd. Niettemin kan het door de ministerraad geaccordeerde budget in uitzonderlijke gevallen afwijken van hetgeen de Raad eerder heeft voorgesteld. Daarom is het nodig dat de minister de Raad informeert over het geraamde budget die de rechtsprekende macht voorlopig mag verwachten. Op basis van deze mededeling informeert de Raad op zijn beurt de gerechten. Verwezen zij naar artikel 2.2.3.2. Het artikel bepaalt voorts dat de mededeling van de minister inzake het geraamde budget voor het komende begrotingsjaar tevens de daaraan te verbinden voorschriften behoort te omvatten. Ook deze elementen zijn van belang voor de Raad en de gerechten om hun planning te kunnen inrichten. Omtrent de desbetreffende voorschriften is in het kader van de in artikel 2.6.3.2 e.v. neergelegde procedure reeds overleg gevoerd tussen de Raad en de minister.

#### **Artikel 2.6.3.6**

Deze bepaling regelt het door de Raad op te stellen jaarplan van de Raad en de gerechten gezamenlijk. Zij vertoont nauwe samenhang met artikel 2.2.3.3, waarin het jaarplan van de gerechten is geregeld. Het jaarplan van de Raad zal op die jaarplannen zijn gebaseerd.

Het jaarplan van de Raad is een onderdeel van de planning en control-cyclus tussen de minister en de Raad. De Raad dient op grond van het eerste lid jaarlijks een jaarplan op te stellen. Het plan omvat een omschrijving van de voorgenomen maatregelen ter uitvoering van de in artikel 2.6.2.1 genoemde taken, een begroting voor het komende begrotingsjaar en een meerjarenraming. De in artikel 2.6.2.1 genoemde taken betreffen uitsluitend de bedrijfsvoering bij de gerechten.

De in onderdeel b van het eerste lid genoemde begroting dient te worden onderscheiden van het begrotingsvoorstel, bedoeld in artikel 2.6.3.2. Laatstgenoemd voorstel wordt opgesteld in het kader van het rijksbegrotingsproces, hetgeen uiteindelijk wordt omgezet in een onderdeel van de Justitiebegroting. Het begrotingsvoorstel wordt opgesteld in het voorjaar van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar. De begroting, bedoeld in artikel 2.6.3.6, eerste lid, wordt op een later tijdstip – ergens in het najaar – als onderdeel van het jaarplan vastgesteld en kan een nadere invulling zijn van hetgeen eerder in het begrotingsvoorstel is geraamd. Materieel gesproken zullen begrotingsvoorstel en uiteindelijke begroting evenwel sterk met elkaar overeenkomen. Vanwege de betrokkenheid van de minister bij de beoordeling van het begrotingsvoorstel van de Raad en de daarop volgende vaststelling van de rijksbegroting, is ervan afgezien om de begroting, bedoeld in het onderhavige artikel, aan afzonderlijke instemming van de minister te onderwerpen.

Op grond van het derde lid dient de Raad het jaarplan aan Onze Minister te zenden op een door de minister te bepalen tijdstip. Een vaste datum kan hier evenals in artikel 2.2.3.3 niet worden gegeven omdat de tijdstippen waarop de te onderscheiden stappen in de planning en control-cyclus worden genomen, blijkens de praktijk per jaar kunnen verschillen.

#### **Artikel 2.6.3.7**

Deze bepaling vormt het equivalent van artikel 2.2.3.5. Het eerste lid zorgt ervoor dat de minister in een later stadium aan de Raad mededeelt welk budget definitief is vastgesteld. Vaak zal dit pas mogelijk zijn in het lopende begrotingsjaar. In de meeste gevallen zal het definitieve budget niet of nauwelijks afwijken van het geraamde budget waarover de Raad in een eerder stadium op grond van artikel 2.6.3.5 is geïnformeerd. Parallel aan de verplichting ex artikel 2.6.3.5 dient de minister aan de Raad mede te delen op welke wijze het budget is berekend indien deze afwijkt van het geraamde budget die eerder was vastgesteld.

Het vierde lid hangt samen met de uitvoering van artikel 17, vierde lid, van de Comptabiliteitswet. Op grond hiervan dient een persoon of een orgaan te worden aangewezen die kan beschikken over de krachtens de rijksbegroting toegestane bedragen en bevoegd is tot het verrichten van daartoe benodigde rechtshandelingen. In casu is in de wet zelf de Raad als bevoegd orgaan aangewezen. Eenzelfde bepaling is in artikel 2.2.3.5, vijfde lid, opgenomen voor de gerechten.

#### **Artikel 2.6.3.8**

In het kader van de planning en control-cyclus vormt dit artikel de basis voor de rekening en verantwoording van de Raad aan de minister. Het artikel volgt nagenoeg hetzelfde stramien als artikel 2.2.3.7 dat de rekening en verantwoording regelt van de gerechten ten opzichte van de Raad. Op grond van het eerste lid dient de Raad jaarlijks op een door de minister te bepalen tijdstip een verslag in te dienen bij de minister. Het tweede lid geeft aan uit welke bestanddelen dit verslag bestaat. De belangrijkste elementen zijn de jaarrekening en het jaarverslag. In het derde en het vierde lid is geregeld wat de jaarrekening en het jaarverslag dienen te omvatten.

In de jaarrekening legt de Raad verantwoording af over het financiële beheer van de Raad en de gerechten gezamenlijk over het voorafgaande begrotingsjaar. Zij vormt in de planning en control-cyclus de pendant van de begroting. Evenals bij de begroting is er van afgezien de jaarrekening de instemming van de minister te laten verkrijgen. De in de jaarrekening en het jaarverslag weergegeven resultaten worden uiteraard wel door de minister getoetst en kunnen via die toetsing doorwerken in de eerstvolgende begroting.

In het jaarverslag rapporteert de Raad in algemene zin over de wijze waarop de werkzaamheden ten behoeve waarvan het budget ten laste van de rijksbegroting is verleend, zijn uitgevoerd. Het jaarplan dat krachtens artikel 2.6.3.6 voor het verslagjaar was opgesteld, vormt daarbij uiteraard een belangrijk ijkpunt. Dit is geëxpliciteerd in het vierde lid. Daarnaast dient de Raad aan te geven hoe de in het jaarverslag beschreven ontwikkelingen zich verhouden tot de jaarplannen en de jaarverslagen van de gerechten. Zonder deze belangrijke informatiebronnen is de Raad alleen al feitelijk niet in staat om het eigen jaarverslag op te stellen. Op deze plaats zij voorts nog eens gewezen op artikel 2.6.3.1, vierde lid, op grond waarvan de Raad in zijn jaarverslag aandacht dient te besteden aan de werking van het bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde

financieringsmodel. In het bijzonder zal de Raad in die context kunnen ingaan op het functioneren van het werklustmetingssysteem.

Het verslag dient op grond van het vijfde lid te zijn voorzien van een accountantsverklaring. Evenals de gerechtsbesturen in artikel 2.2.3.7, zesde lid, wordt in deze bepaling de Raad de mogelijkheid geboden om zelf een externe accountant aan te wijzen. Daarmee wordt toepassing gegeven aan artikel 22, tweede lid, van de Compatibiliteitswet. In deze bepaling wordt aan ministers de mogelijkheid gegeven om op een andere wijze in de accountantscontrole te voorzien dan via de accountantsdienst van het eigen departement. Wel voorziet de tweede volzin van het vijfde lid in de eis dat aan de minister op diens verzoek inzicht wordt geboden in de controle-rapporten van de aangewezen accountant. Deze bepaling maakt toetsing door de departementale accountantsdienst mogelijk.

#### *Paragraaf 4 Toezicht*

##### **Artikel 2.6.4.1**

Het betreft hier de algemene inlichtingenplicht van de Raad ten opzichte van de minister. Thans bestaat een inlichtingenverplichting voor de Hoge Raad, de gerechtshoven en de rechtbanken op grond van artikel 22 Wet RO. Voor de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bestaan vergelijkbare verplichtingen in resp. artikel 14 van de Beroepswet en artikel 15 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.

De inlichtingenverplichting voor de Raad zoals geformuleerd in het onderhavige wetsvoorstel, is beperkter van omvang. Uit de formulering volgt dat de minister alleen inlichtingen kan vragen voor zover nodig voor de uitoefening van zijn taak. Deze hangt samen met de algemene verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Om die verantwoordelijkheid te kunnen effectueren dient de minister te kunnen beschikken over adequate informatie. Anders dan de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad menen wij dat de inlichtingenplicht in het wetsvoorstel dan ook niet kan worden gemist. Wel is van belang dat de onderhavige inlichtingenplicht ter waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid wordt begrensd door de in artikel 2.6.4.4 vastgelegde onthoudingsplicht van de minister. De President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad hadden eerder in hun schrijven van 18 mei 1999 reeds op het belang van deze begrenzing gewezen.

De algemene inlichtingenplicht als hier bedoeld, vormt een aanvulling op de informatie die de Raad reeds op grond van andere bepalingen aan de minister verstrekt. Met name het jaarplan en het jaarverslag van de Raad zijn in dat kader van belang. Deze documenten zullen reeds veel financieel en beheersmatig relevante informatie bevatten. Via de algemene inlichtingenplicht kan de minister desgewenst ook tussentijds over dergelijke aangelegenheden informatie ontvangen.

De bestaande inlichtingenverplichtingen voor de gerechten ten opzichte van de minister, zoals hiervoor genoemd, komen te vervallen. Wel hebben de gerechten uiteraard een inlichtingenverplichting ten opzichte van de Raad. Verwezen zij naar artikel 2.2.4.1. Omdat de Hoge Raad geen formele relatie heeft met de Raad voor de rechtspraak wordt de bestaande inlichtingenverplichting voor de Hoge Raad gehandhaafd. In artikel 2.5.3, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten is hieromtrent een voorziening opgenomen die vergelijkbaar is met het huidige artikel 22 Wet RO.

#### **Artikel 2.6.4.2**

Hoewel de situatie zich in de praktijk niet licht zal voordoen, heeft de commissie Leemhuis voorgesteld om aan de minister ten opzichte van de Raad enkele bevoegdheden toe te kennen als de uitoefening van taken door de Raad in redelijkheid niet als behoorlijk kan worden aanvaard. De deskundigengroep heeft de commissie hierin gevolgd. Deze bevoegdheden zouden moeten variëren naar zwaarte, afhankelijk van de ernst van de situatie. Op deze wijze wordt de minister de mogelijkheid geboden om naar evenredigheid maatregelen te treffen. Hoewel wij met de commissie van mening zijn dat in de praktijk vrijwel nooit van deze bevoegdheden gebruik zal worden gemaakt, spreekt de benadering van de commissie Leemhuis ons aan. De wet dient ook voorzieningen te bevatten voor situaties die normaal gesproken nooit voorkomen. Wij hebben dan ook gemeend de commissie Leemhuis en de deskundigengroep in deze benadering te moeten volgen. Dit heeft geresulteerd in een afzonderlijke paragraaf betreffende het toezicht van de minister op de Raad waarin een aantal bevoegdheden van de minister is geregeld.

In het onderhavige artikel is bepaald dat de minister beslissingen van de Raad mag voordragen voor schorsing of vernietiging vanwege strijd met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie. Het gaat hier om een in ons staatsrecht veel voorkomende bevoegdheid, die naar algemeen wordt aangenomen op terughoudende wijze moet worden uitgeoefend. Voorop staat immers dat de instelling wiens besluiten in het geding zijn, een in de wet verankerde, zelfstandige status heeft. Deze verdraagt zich niet met veelvuldige toepassing van het vernietigingsrecht. Er dienen daarom evident zwaarwegende redenen te zijn om een beslissing van een dergelijke zelfstandige instelling te schorsen of vernietigen.

Blijkens de tweede volzin van het artikel is een groot aantal artikelen uit de afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing. Dit geldt evenwel niet voor artikel 10:35. Hierin wordt bepaald dat vernietiging kan plaatsvinden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Laatstgenoemde grond achten wij in de onderhavige context te ruim. De ministeriële bevoegdheid dient strikt te worden beperkt tot de bedrijfsvoering. De vernietigingsgronden in artikel 2.6.4.2 zijn daarop toegesneden. Artikel 10:35 Awb blijft dientengevolge buiten toepassing.

Een nog scherpere inkadering van de vernietigingsgronden – zoals bepleit door de presidenten van de appelcolleges, de presidenten van de rechtbanken en de kantonrechters in hun advies – is moeilijk te realiseren. De verantwoordelijkheid van de minister ligt op het terrein van de bedrijfsvoering: de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid blijft tot dit terrein beperkt. Uiteraard is ook hier de begrenzing van artikel 2.6.4.4 van belang. Hieruit volgt dat de minister bij de voordracht tot schorsing of vernietiging niet treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van, alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken. Dit impliceert tevens dat het begrip «bedrijfsvoering» in het onderhavige artikel beperkt moet worden opgevat. Om toch tegemoet te komen aan de gerezen bezwaren hebben wij thans in artikel 2.6.4.2 het begrip «kennelijk» toegevoegd. Hiermee wordt beoogd nu ook in de wettekst expliciet tot uitdrukking te brengen dat de minister beslissingen van de Raad terzake van mogelijke strijd met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering, slechts marginaal toetst.

Omdat vernietiging een zwaar instrument is, moet de minister eerst grondig onderzoeken of sprake is van strijd met het recht of het belang

van een goede bedrijfsvoering en zo ja, of er voldoende reden tot vernietiging is. Met het oog op de zorgvuldigheid die moet worden betracht, is artikel 10:41 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Op grond van dit artikel kan vernietiging niet plaatsvinden dan nadat de Raad gelegenheid tot overleg is geboden. Naar mag worden aangenomen zal de Raad tijdens dit overleg uitvoerig motiveren om welke redenen hij tot de betreffende beslissing is gekomen. De minister zal vervolgens marginaal moeten toetsen. Het eventuele oordeel van de minister dat hij de desbetreffende beslissing niet geheel op die wijze zou hebben genomen, is geen rechtvaardiging om deze voor te dragen voor vernietiging. Vernietiging is alleen mogelijk in zeer uitgesproken gevallen van strijd met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering. Indien de minister na het overleg met de Raad toch overgaat tot het voordragen van de beslissing voor vernietiging, dient in de motivering van de vernietigingsbeslissing te worden verwezen naar hetgeen in het overleg aan de orde is gekomen.

Vernietiging vindt uiteindelijk plaats bij koninklijk besluit. De minister doet daartoe de voordracht. De Raad van State heeft een adviserende rol. Op grond van artikel 15, derde lid, van de Wet op de Raad van State brengt de regering de ontwerpen van door haar krachtens enige wet te nemen besluiten tot vernietiging bij de Raad van State ter overweging. Deze bepaling is op het vernietigingsbesluit, bedoeld in artikel 2.6.4.2, van toepassing.

Omdat met de geschetste procedure enige tijd gemoeid zal zijn, kan het gewenst zijn om gedurende die tijd de werking van de beslissing te stuiten. Om die reden heeft de regering naast de vernietigings- ook de schorsingsbevoegdheid. Schorsing is alleen toegestaan indien reeds sprake is van een onderzoek als hiervoor bedoeld. Een beslissing die is geschorst kan na de beëindiging van de schorsing niet meer worden vernietigd.

In het tweede lid wordt artikel 8:4, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard. In deze bepaling wordt beroep tegen inhoudende schorsing of vernietiging van een besluit van een ander bestuursorgaan uitgesloten. Omdat de Raad ingevolge dit wetsvoorstel geen bestuursorgaan is in de zin van de Awb, is artikel 8:4 strikt genomen niet van toepassing. Toepassing van artikel 8:4, onderdeel a, ligt echter wel voor de hand omdat de aard van het besluit – schorsing of vernietiging – identiek is. Om die reden is desbetreffende bepaling van overeenkomstige toepassing verklaard. Voor een algemene toelichting omtrent de rechtsbeschermingsaspecten zij verwezen naar paragraaf 4.4.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

### **Artikel 2.6.4.3**

Als ultimum remedium voorziet het onderhavige artikel in de mogelijkheid van schorsing of ontslag van de leden van de Raad. In dat geval zou sprake moeten zijn van een zodanig ernstige taakverwaarlozing dat deze niet of niet meer langs andere weg kan worden verholpen. Van grove taakverwaarlozing in de zin van het eerste lid is alleen sprake indien een of meer bestuursleden zich schuldig maken aan – in de terminologie van de commissie Leemhuis – apert wanbeheer of opzettelijk ambtsmisbruik. De situatie dat de Raad daadwerkelijk tot een zodanig vergaande sanctie zou besluiten, zal zich in de praktijk niet snel voordoen.

Zoals reeds aan de orde kwam in het algemeen deel van deze toelichting (par. 4.4.2) is afgeweken van de taakverwaarlozingsregelingen die doorgaans in andere wetten zijn opgenomen. In het wetsvoorstel wordt volstaan met de mogelijkheid van schorsing of ontslag. De in het rapport

van de commissie Leemhuis en het deskundigenoordeel voorgestelde bevoegdheid tot aanstelling van een tijdelijke bewindvoerder dient in samenhang hiermee te worden gezien. Naar ons oordeel kan – overeenkomstig het advies van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven – alleen behoefte bestaan aan een of meer tijdelijke bewindvoerders in het geval alle leden van de Raad als gevolg van schorsing of ontslag op non-actief staan. Voor die specifieke situatie voorziet het derde lid in de mogelijkheid om een of meer tijdelijke bewindvoerders aan te stellen. Voor een tijdelijke bewindvoerder geldt – opnieuw overeenkomstig het advies van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven – dat bepaalde functies met het bewindvoerschap onverenigbaar zijn. Daartoe is artikel 2.6.1.1, zevende lid van overeenkomstige toepassing verklaard. De bewindvoering eindigt op het moment dat de schorsing is opgeheven of het moment waarop de nieuwe leden van de Raad aantreden. In de situatie waarin slechts een lid is geschorst of ontslagen, kan geen tijdelijke bewindvoerder worden aangesteld. In dat geval zal een snelle vervulling van de ontstane vacature uitkomst moeten bieden.

Alvorens de minister tot de vergaande maatregel van schorsing of ontslag overgaat, zal hij uiteraard eerst getracht hebben de gerezen problemen langs andere weg op te lossen. In eerste instantie zullen de minister en de Raad via veelvuldig overleg gezamenlijk trachten te komen tot afspraken over concrete verbeteringen. Pas indien na verloop van tijd geconstateerd zou worden dat dergelijke pogingen geen effect hebben en geen andere mogelijkheden voorhanden zijn, zou de minister dwingende maatregelen kunnen overwegen. Zoals gezegd kunnen dergelijke maatregelen alleen in geval van grove taakverwaarlozing worden genomen.

Krachtens het tweede lid geschiedt de schorsing of het ontslag bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister. Wij achten het gewenst dat voor alle leden van de Raad dezelfde procedure geldt. Het gaat voor alle leden gelijkelijk om de uitoefening van hun bestuursfunctie bij de Raad. De rechterlijke leden van de Raad worden hiermee uiteraard niet ontheven uit hun rechterlijke functie: dit blijft een afzonderlijke procedure die thans in de Wet RO en krachtens het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren zal worden geregeld. Tegen schorsing of ontslag op grond van het onderhavige artikel staat als afzonderlijke beslissing de normale beroepsgang open.

#### **Artikel 2.6.4.4**

In dit artikel wordt met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid een algemene onthoudingsplicht voor de minister voorgeschreven. In het algemeen deel van de toelichting is reeds aandacht hieraan besteed. Bij de uitvoering van zijn bevoegdheden bij of krachtens deze wet is het de minister niet toegestaan te treden in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van, alsmede de beslissing in een concrete zaak of categorieën van zaken. De bepaling heeft betrekking op alle bevoegdheden die bij of krachtens deze wet aan de minister worden toegekend. Ze beperkt dus zowel de kaderstellende bevoegdheden van de minister in het kader van de begroting en de bedrijfsvoering, alsook de toezichthoudende bevoegdheden van de minister als bedoeld in artikel 2.6.4.1 tot en met 2.6.4.3.

In de eerste plaats mag de minister zich uiteraard niet inlaten met de inhoudelijke beoordeling of beslissing in een concrete zaak of categorieën van zaken. Hoewel dit onomstreden is, is dit zekerheidshalve in artikel 2.6.4.4 geëxpliciteerd. Daarnaast mag de minister niet treden in de procesrechtelijke behandeling van zaken. Hiermee wordt bedoeld dat ook de



wijze waarop de rechter procesrechtelijke voorschriften toepast, niet vatbaar is voor bemoeienis van de minister. De onthoudingsplicht van de minister gaat op een enkel punt verder dan de overeenkomstige onthoudingsplicht van de Raad, zoals voorgesteld in artikel 2.6.2.6. Daar waar de Raad zich op grond van artikel 2.6.2.4 jo. 2.6.2.6, eerste lid – zij het niet dwingend – mag inlaten met aspecten van rechterlijk beleid, is dit de minister uiteraard niet toegestaan. Deze ruimere onthoudingsplicht komt tot uitdrukking in de zinsnede «of in categorieën van zaken». Dit impliceert dat de minister ook geen zeggenschap heeft over de toepassing van procesrechtelijke voorschriften in algemene zin.

Enkele voorbeelden kunnen verduidelijken op welke aspecten het rechterlijk beleid als hiervoor bedoeld concreet betrekking kan hebben. Zoals reeds vermeld in het algemeen deel van de toelichting is kort geleden een uniform procesreglement bestuursrecht tot stand gekomen. Hierin worden hoofdzakelijk eenduidige termijnen gesteld die de rechter moet hanteren voor het verrichten van proceshandelingen ingevolge hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om termijnen voor verzending van de ontvangstbevestiging, herstel van vormverzuim, de oproeping van partijen bij ontbreken van gedingstukken, het doen van mededeling aan partijen omtrent de voortgang van de procedure, de indiening van repliek en dupliek, de verstrekking van schriftelijke inlichtingen, het verrichten van deskundigenonderzoek, de behandeling van verzoeken om uitstel en het uitnodigen en oproepen van partijen voor de zitting. Het betreft hier steeds de uitoefening van procesrechtelijke bevoegdheden waar de minister krachtens artikel 2.6.4.4 niet in zal mogen treden.

Het laatste geldt evenzeer voor de eventuele uitbreiding van voornoemde procesregeling. Thans bestaan in het kader van het PVRO voornemens daartoe waarbij onder meer gedacht wordt aan richtlijnen betreffende:

- de wijze waarop partijen op de hoogte worden gebracht van procesuele (tussen)beslissingen;
- de wijze waarop stukken uit een voorlopige voorzieningsprocedure betrokken worden bij een bodemprocedure en op welke wijze partijen daarover worden ingelicht;
- de versnelling en uniformering van procedures bij de afdoening van beroepen tegen niet tijdig beslissen;
- de gevallen waarin de rechtbank een schriftelijke machtiging verlangt;
- de wijze van griffierechtheffing in samenhangende zaken;
- de wijze waarop andere partijen in de gelegenheid worden gesteld om tijdens de procedure hun standpunt uiteen te zetten;
- de verzetprocedure;

Voor deze onderwerpen geldt evenzeer dat zij steeds betrekking hebben op de uitoefening van procesrechtelijke bevoegdheden; derhalve zijn zij krachtens het wetsvoorstel van ministeriële bemoeienis uitgesloten.

Ook op het terrein van het strafrecht en het civiel recht zijn voorbeelden te geven van aangelegenheden die tot het rechterlijk beleid dienen te worden gerekend. Zo zijn onder meer richtlijnen vastgesteld voor het gebruik van camera's in de rechtszaal op de voet van artikel 272 Sv. Krachtens laatstgenoemde bepaling is de voorzitter van de strafkamer belast met de leiding van het onderzoek op de terechtzitting. Voorts zijn verscheidene richtlijnen tot stand gebracht omtrent de vaststelling van de strafmaat, zoals bijvoorbeeld bij mishandeling. Een ander voorbeeld van een aangelegenheid die tot het rechterlijk beleid moet worden gerekend betreft de vraag wanneer strafzaken waarbij het gaat om minderjarige verdachten, door de kinderrechter moeten worden afgedaan.

In het civiele recht zijn er eveneens vele bevoegdheden aan te wijzen die tot het exclusieve domein van de rechter moeten worden gerekend en wellicht voor rechterlijke beleidsvorming in aanmerking komen. Te denken valt bijvoorbeeld aan:

- de verlening van uitstel voor het verrichten van proceshandelingen, zoals het nemen van conclusies en akten;
- de beoordeling welke civiele zaken geschikt zijn om een comparitie na antwoord te gelasten;
- de beslissing onder welke omstandigheden pleidooien zullen worden aangehouden tot een nadere datum;
- de vraag welke stukken dienen te worden overgelegd bij bepaalde verzoeken, bijvoorbeeld bij verzoeken tot wijziging van alimentatie;
- de omstandigheden waaronder aan een procespartij bijstand van een tolk wordt verleend;
- de vraag in welke zaken wel of niet voldaan zal worden aan verzoeken om een voorlopig deskundigenbericht te gelasten;
- de vraag onder welke omstandigheden gerechtelijke plaatsopneming (descente) zal worden gelast.

De vraag of een zaak door een enkelvoudige of meervoudige kamer moet worden afgedaan, is eveneens een zaak van rechterlijk beleid. Bij wijze van voorbeeld is het de minister derhalve niet toegestaan om op grond van een algemene aanwijzing ex artikel 2.6.2.3 de rechtsprekende macht voor te schrijven dat een bepaalde categorie van zaken om efficiency-redenen voortaan enkelvoudig moet worden afgedaan. Een dergelijke aanwijzing is in strijd met de onthoudingsplicht als hier bedoeld. Evenmin zou langs deze weg mogen worden bepaald hoeveel getuigen de rechter per zitting mag horen of op welke wijze de rechter gebruik maakt van zijn bevoegdheid om de zaak op de zitting aan te houden.

Zoals reeds in het algemeen deel van deze toelichting uiteen is gezet, zijn er ook gevallen waarin er raakvlakken bestaan tussen bedrijfsvoering en rechterlijk beleid. Een voorbeeld is de bewerkstelling van een uniforme lay-out van vonnissen binnen een gerecht. Dit is in beginsel een bedrijfsvoeringsaangelegenheid. Bedoelde lay-out mag evenwel niet zodanig worden ingericht dat geen of onvoldoende ruimte zou worden gelaten voor de rechterlijke motivering. Zou dat wel het geval zijn dan zou op een ongeoorloofde wijze worden getreden in de uitoefening van een rechterlijke bevoegdheid, in casu de wettelijke verplichting tot deugdelijke motivering van rechterlijke uitspraken. Aldus is de beleidsvrijheid terzake van de inrichting van de noodzakelijke computerprogrammering begrensd.

Een vergelijkbare problematiek kan zich voordoen bij de verdeling van de soms schaarse afdoeningscapaciteit. Zodanige verdeling vormt in beginsel een aangelegenheid die ligt op het terrein van de bedrijfsvoering. De verdeling van afdoeningscapaciteit is immers op zichzelf geen rechterlijke bevoegdheid. Genoemde verdeling mag evenwel niet op een zodanig onevenwichtige wijze plaatsvinden dat de rechter in een bepaalde sector niet langer in staat is zijn wettelijke bevoegdheden uit te oefenen. Hetzelfde geldt voor beslissingen omtrent het aantal zaken dat bijvoorbeeld op een politierechterzitting moet worden gehouden. Hoewel ook deze beslissing beheersmatig van aard, is het in dit voorbeeld uiteindelijk de politierechter die beslist hoeveel tijd aan elke afzonderlijke zaak dient te worden besteed. Op grond van de aldus uitgewerkte voorbeelden zijn wij van oordeel dat in veruit de meeste gevallen helder bepaald zal kunnen worden tot hoever de minister bij de uitoefening van zijn bevoegdheden mag gaan. Een verdere verruiming van de ministeriële onthoudingsplicht – zoals in verschillende, aan ons uitgebrachte adviezen is bepleit – achten

wij mede gelet op het voorgaande ongewenst. De Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven hebben in hun advies voorgesteld om in de wet in algemene zin te bepalen dat de minister zijn bevoegdheden niet mag uitoefenen op een wijze die onverenigbaar is met de onafhankelijkheid van de uitoefening van de rechterlijke functie. Het ligt naar ons oordeel niet voor de hand deze formulering als wettekst over te nemen. De redenen hiervoor hebben wij reeds hiervoor toegelicht: verwezen zij naar de toelichting op artikel 2.6.2.6 ten aanzien waarvan de adviezen dezelfde strekking hadden. Om dezelfde redenen hebben wij ervoor gekozen de huidige formulering van artikel 2.6.4.4 te handhaven.

## **Artikel II**

A

De voorgestelde wijziging heeft betrekking op de rol van de Raad voor de rechtspraak met betrekking tot de benoeming van rechters. Artikel 1 e van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) zal volgens het voorstel bepalen dat de lijst van aanbeveling die door het desbetreffende gerechtshof is opgesteld, door tussenkomst van de Raad aan de regering wordt toegezonden.

Op grond van de voorgestelde bepaling mag de Raad de aanbeveling toetsen aan de algemeen geldende kaders op het terrein van het personeelsbeleid. Ten aanzien van dit beleid heeft de Raad immers een wettelijke taak. Verwezen zij naar artikel 2.6.2.1, tweede lid, onder d. Indien de Raad van oordeel is dat een door een gerechtshof gegeven aanbeveling in strijd is met het eerder in samenspraak met de gerechten vastgestelde beleid, kan de Raad dit kenbaar maken en het gerechtshof in overweging geven de aanbeveling aan te passen. Indien het gerechtshof toch meent zijn lijst van aanbeveling ongewijzigd te moeten handhaven, is de Raad gehouden de lijst door te zenden aan de minister. De Raad is bevoegd om tegelijkertijd met de doorzending van de lijst, zijn eigen standpunt in dezen aan de minister kenbaar te maken. Indien de lijst van aanbeveling afwijkt van het terzake door de gerechtshof gegeven advies, ligt het evenzeer in de rede dat de Raad hieromtrent zijn opvatting aan de minister kenbaar maakt. Verwezen zij naar hetgeen hierover in de toelichting op het nieuwe artikel 1 e Wrra, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten, wordt opgemerkt.

B

Het betreft een wijziging die logischerwijs voortvloeit uit artikel 2.6.1.3, zesde lid. Omdat ten aanzien van een rechterlijk lid van de Raad de Raad gedurende het lidmaatschap de in artikel 2.6.1.3, zesde lid, genoemde bevoegdheden van de functionele autoriteit uitoefent, dient tegen de beslissingen van de Raad in deze context de normale beroepsgang open te staan. De voorgestelde wijziging van artikel 47, derde lid, beoogt dit te realiseren.

## **Artikel III en IV**

Het betreft hier een tweetal wijzigingen van de Beroepswet resp. de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie. Deze bepalingen brengen de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven onder de werkingssfeer van de taken en bevoegdheden van de Raad. Zij zijn geformuleerd als een aanvulling op de bepalingen zoals deze komen te luiden na de inwerkingtreding van de Wet organisatie en bestuur gerechten.

## **Artikel V**

A

Op grond van dit artikel wordt de Raad voor de rechtspraak uitgesloten van het begrip «bestuursorgaan» in de zin van artikel 1:1 Awb. De Raad wordt wettelijk verankerd als orgaan van de rechterlijke organisatie. Gelet op die positie en de wettelijke taken en bevoegdheden die de Raad krijgt ten aanzien van de gerechten, kan de Raad niet op een lijn worden geplaatst met een zelfstandig bestuursorgaan. In het algemeen deel van deze toelichting is daarop al ingegaan. In het verlengde daarvan wordt de Raad ingevolge dit wetsvoorstel op gelijke voet met de gerechten van het bestuursorgaan-begrip uitgezonderd. Daartoe wordt artikel 1:1, tweede lid, Awb in de voorgestelde zin gewijzigd.

In afwijking van het voorgaande dient wel te worden gewezen op artikel 1:1, derde lid, Awb. Op grond hiervan geldt de Raad wel als bestuursorgaan voor zover hij besluiten neemt of handelingen verricht ten aanzien van een niet voor het leven benoemde ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet als zodanig, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtsverkrijgenden. Dit betekent onder meer dat tegen beslissingen van de Raad jegens bij de Raad werkzame ambtenaren op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep openstaat.

B

De hier voorgestelde wijziging omvat een toevoeging aan de negatieve lijst, bedoeld in artikel 8:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit heeft tot gevolg dat de beslissingen ex artikel 2.6.3.4, zoals voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel, van Awb-beroep worden uitgesloten. Het gaat om de toekenning van het budget aan de Raad op grond van de door de formele wetgever vastgestelde Rijksbegroting.

Op de rechtsbescherming zijn wij hiervoor reeds ingegaan in het algemeen deel van deze toelichting; verwezen zij naar paragraaf 4.4.2. Daar zijn ook de redenen vermeld voor de keuze om in beginsel geen beroep open te stellen. Voor de specifieke beslissing ex artikel 2.6.3.4 geldt in aanvulling daarop dat het toe te kennen budget rechtstreeks is af te leiden uit de begrotingswet. De minister zet de machtiging van de begrotingswetgever om in een op rechtsgevolg gerichte beslissing waarbij de door de wetgever ter beschikking gestelde middelen daadwerkelijk worden toegekend. Voorts is van belang dat de Raad bij de voorbereiding van de begroting reeds intensief betrokken geweest. Verwezen zij naar de artikelen 2.6.3.2 en 2.6.3.3 waarin de belangrijke rol van de Raad bij de voorbereiding van de begroting voor de rechtsprekende macht wettelijk is verankerd. Mede tegen deze achtergrond achten wij de mogelijkheid van beroep minder gewenst.

## **Artikel VI**

Wij achten het wenselijk dat over de uitvoering van deze wet verslag wordt gedaan aan de Staten-Generaal. De leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben zelf de modernisering van de rechterlijke organisatie aangemerkt als een «groot project». Daardoor gaven zij terecht aan dat het om een belangrijke wijziging in de rechterlijke organisatie en daarmee in ons staatsbestel gaat. Derhalve zijn wij van mening dat niet alleen voortgangsrapportages over de modernisering moeten worden gezonden aan de Staten-Generaal, maar dat ook na de inwerkingtreding van deze wet verslag moet worden gedaan over de wijzigingen en de werking daarvan in de praktijk. Op basis van dat verslag kan bezien

worden of de voorgestelde wijzigingen bijstelling behoeven. Eenzelfde bepaling is opgenomen in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Justitie,  
M. J. Cohen

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