

De minister van Justitie
de heer mr. A.H. Korthals
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

| | | | |
|---|-------------------|-----------------|------------------|
| Bijlagen | Uw kenmerk | Ons kenmerk | Datum |
| -- | -- | Rob2000/U103261 | 20 december 2000 |
| Inlichtingen bij | Dossier/volnummer | Doorkiesnummer | |
| drs. M.P.H. van Haeften | 55115-006 | 070-4267544 | |
| Onderwerp | | | |
| Advies reorganisatie rechterlijke macht | | | |

Geachte heer Korthals,

De Raad voor het openbaar bestuur heeft als wettelijke taakopdracht Regering en Staten-Generaal te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid, met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Bij de behandeling van de instellingswet van de Raad voor het openbaar bestuur in de Tweede Kamer der Staten-Generaal is erop gewezen dat deze taakomschrijving ook impliceert dat geadviseerd kan worden over de inrichting van de rechterlijke macht en over de onderlinge verhoudingen van de verschillende staatsmachten.

De Raad heeft kennis genomen van de discussie die tussen u en de rechterlijke macht is ontstaan naar aanleiding van de voornemens tot reorganisatie van de rechterlijke macht. Die voornemens hebben geresulteerd in de indiening van een tweetal wetsvoorstellen, één tot instelling van een bestuur bij de gerechten, en één tot instelling van een Raad voor de Rechtspraak.

De toonzetting van die discussie is scherp. Dat is op zichzelf beschouwd niet erg. De Raad betreurt het echter dat deze fundamentele discussie die raakt aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat tot nog toe bijna exclusief wordt gevoerd binnen de kringen van de rechterlijke macht. Een maatschappelijke discussie is er nog nauwelijks tot stand gekomen. En dat terwijl het niet gaat om een discussie met een hoog abstract constitutioneel rechtelijk gehalte, maar het gaat om het belang van de burger, zijn vertrouwen in de overheid en in de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De Raad voor het openbaar bestuur heeft zichzelf tot taak gesteld vooral te adviseren vanuit de optiek van de burger. Vanwege het belang van de in het geding zijnde kwestie heeft de Raad gemeend u hierover ongevraagd van advies te moeten dienen. Bij brief van 10 november bent u reeds van dit voornemen van de Raad op de hoogte gesteld.

De Raad wil gezien het voorafgaande met enige nadruk pleiten voor een zorgvuldige en niet overhaaste afhandeling van het wetgevingsproces dat de reorganisatie van de rechterlijke macht moet voltooien. In dit verband betreurt de Raad het dat al tot het aanwijzen van kwartiermakers voor de Raad voor de Rechtspraak is besloten, terwijl de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel nog in het allereerste stadium verkeert. Als er ten aanzien van zulke fundamentele zaken als de verhouding tussen de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht enerzijds en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds fundamentele verschillen van inzicht bestaan is het naar het oordeel van de Raad van belang de discussie verder te voeren en in een breder kader dan alleen in de kringen van de rechterlijke macht. De Raad hoopt met het onderhavige advies een bijdrage te kunnen leveren aan die discussie.

Essentieel voor de Raad is het vertrouwen dat de burger kan hebben in de overheid in al haar geledingen. De relatie burger-bestuur staat onder druk. Daarentegen roept de burger steeds vaker de rechter te hulp juist tegen dat bestuur. Een zekere juridisering van de samenleving volgt daaruit voort. Veel burgers hebben weinig vertrouwen in het openbaar bestuur, maar hebben vaak nog wel vertrouwen in de rechterlijke macht. Aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht mag daarom geen begin van twijfel bestaan. Als, al dan niet ten onrechte, het beeld ontstaat dat het politiek bestuur via een omweg toch greep krijgt op de rechterlijke macht, kan dat ook het vertrouwen in de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht op de proef stellen. En dan zijn we nog verder van huis. Met name geldt dit omdat een deel van de taakopdracht van de Raad voor de Rechtspraak is de bevordering van de uniforme rechtstoepassing. Dit omvat heel wat meer dan beheersmatige vraagstukken.

Maar onafhankelijkheid van de rechterlijke macht omvat meer dan alleen een hoogwaardige rechtsbescherming bij de rechter. De commissie Leemhuis stelde in haar advies terecht dat dit een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde is. De rechtspraak dient ook kwalitatief en qua doelmatigheid aan de maat te zijn. De onafhankelijkheid heeft een bredere strekking dan louter de inhoudelijke oordeelsvorming in een afzonderlijke zaak door een rechter. In toenemende mate is ook relevant de manier waarop een rechterlijk college het werk voor de individuele rechters organiseert en het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel, aldus de commissie Leemhuis. De Raad onderschrijft dit oordeel. Naar het oordeel van de Raad is er een verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur de rechterlijke macht in staat te stellen haar werk in kwalitatief opzicht goed te verrichten. Terecht adviseerde de commissie Leemhuis dan ook extra middelen ter beschikking te stellen van de rechterlijke macht om een kwalitatieve inhaalslag te kunnen bewerkstelligen. De burger kan ook weinig vertrouwen ontlenen aan een verouderd rechtsprekend apparaat.

Uiteraard is er een spanning tussen de verantwoordelijkheid van de begrotingswetgever voor het ter beschikking stellen van voldoende middelen voor het kunnen uitoefenen van de rechterlijke functie enerzijds en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht

anderzijds. Maar die spanning kan naar het oordeel van de Raad voor het openbaar bestuur niet worden weggenomen door de ministeriële verantwoordelijkheid weg te definiëren. Het kan niet zo zijn dat de rechterlijke macht uiteindelijk alleen aan zichzelf verantwoording aflegt voor de besteding van publieke middelen. Dat zou in strijd zijn met een grondtrek van ons staatsbestel dat over de besteding van publieke middelen ook op publiek wordt verantwoord. Voor een deel kan dat inderdaad plaatsvinden op de manieren zoals voorgesteld door de president van de Hoge Raad, door het uitbrengen van jaarverslagen accountantscontrole en controle door de Algemene Rekenkamer. Maar de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle daarop vormen het noodzakelijke sluitstuk van die publieke verantwoording. Dat is een wezenlijk en onmisbaar element in ons staatsbestel.

Uiteraard zal de ministeriële verantwoordelijkheid in dit geval op een zeer terughoudende wijze moeten worden ingevuld. Over de modaliteiten daarvan kan men van menig verschillen, maar het principe dient naar het oordeel van de Raad niet ter discussie te staan.

Adequaat is in dit geval de vergelijking die kan worden gemaakt met de verantwoordelijkheid van de begrotingswetgever voor de financiële middelen die de Hoge colleges van Staat ter beschikking worden gesteld. Gelet op de bijzondere positie van de Hoge Colleges van Staat in ons staatsrechterlijke bestel, en hun onderlinge verschillen, betreft die vergelijking alleen maar de verhouding tussen hun onafhankelijkheid enerzijds en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het ter beschikking stellen van de faciliteiten anderzijds. Uiteraard hebben deze colleges ook een onafhankelijke positie ten opzichte van de uitvoerende macht, maar er blijft wel een ministeriële verantwoordelijkheid voor de begrotingsgelden.

Ook een vergelijking met Provinciefonds en Gemeentefonds kan wellicht dienstig zijn. De bewindslieden van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben de verantwoordelijkheid voor het goed kunnen functioneren van ons decentraal bestuursbestel. Maar zij treden niet in de verantwoordelijkheid van de decentrale besturen ten aanzien van hun eigen autonome beleid.

Er is echter wel één opmerkelijk verschil met het voorstel inzake de Raad voor de Rechtspraak. Decentrale organen kiezen hun eigen besturen, de beide Kamers der Staten-Generaal kiezen hun eigen voorzitter en hun eigen presidium, de leden van de Algemene Rekenkamer en van de Raad van State worden voor het leven benoemd. Daarmee is in ieder geval hun onafhankelijkheid gegarandeerd. In het geval van de Raad voor de Rechtspraak worden de leden benoemd bij koninklijk besluit voor een bepaalde periode. Die onafhankelijkheid is daarmee dus veel minder gegarandeerd. Gelet op de taak die de Raad voor de Rechtspraak zal hebben ligt benoeming voor het leven van de leden niet voor de hand. Het gaat bij deze leden immers voor een belangrijk deel ook om managementvaardigheden. Een periodieke herbeoordeling op met name die kwaliteiten acht de Raad voor het openbaar bestuur gewenst. De onafhankelijkheid zal daarom op een andere wijze duidelijker tot uitdrukking moeten komen.

De Raad voor het openbaar bestuur beveelt de regering daarom aan de benoeming van de leden van de Raad voor de Rechtspraak en van de besturen van de rechtbanken uitdrukkelijk tot een zaak van de rechterlijke macht zelf te maken. Daarmee wordt duidelijk tot uitdrukking gebracht dat die Raad een orgaan van de rechterlijke macht zelf is, zonder dat ten principale afbreuk wordt gedaan aan de ministeriële verantwoordelijkheid. De Raad voor het openbaar bestuur is daarom van mening dat de leden van de Raad voor de Rechtspraak niet bij Koninklijk Besluit dienen te worden benoemd, maar dat een procedure dient te worden ontwikkeld waarbij binnen de rechterlijke macht zelf de selectie en de benoeming plaats vindt. Daarmee zou ook de bevoegdheid vervallen van de Minister om de leden van de Raad voor de Rechtspraak individueel dan wel collectief te schorsen of te ontslaan. Een benoeming door de Hoge Raad, waarbij een commissie van aanbeveling zoals geregeld in artikel 2.6.1.2 van wetsvoorstel 27 182 een rol kan spelen, ligt hierbij voor de hand.

Een ander punt van zorg betreft het voorziene financieringsmodel. Zal dit voldoende ruimte laten voor eigen afwegingen en zal het mogelijk zijn op objectieve wijze de budgetten te verdelen zodanig dat een goede bedrijfsvoering met het oog op de rechterlijke functie mogelijk blijft? Immers een al te stringent financieringsmodel kan prikkels inhouden tot de keuze voor een bepaald soort rechtspraak. Efficiency is in het kader van een goede rechtspleging vaak niet de eerste en de laatste wijsheid. Er moet voldoende ruimte zijn voor het maken van eigen afwegingen, ook als dat leidt tot afwijking van de normen die binnen het financieringsmodel worden gehanteerd. De Raad voor het openbaar bestuur zou u willen wijzen op de mogelijkheid de Raad voor de financiële verhoudingen te betrekken bij het ontwikkelen en beoordelen van dit financiële verdeelmodel. Daartoe is die Raad bij uitstek geëquipeerd. Het inschakelen van een onafhankelijk en objectief adviesorgaan bij de beoordeling van het te ontwikkelen financieringsmodel kan het vertrouwen van de rechterlijke macht in dit model vergroten

De Raad voor het openbaar bestuur,

Mr. H.J.E. Bruins Slot, voorzitter.

Drs. M.P.H. van Haften, secretaris.

Afschrift aan:

Minister van BZK en de vaste commissie voor BZK en voor Justitie van de Tweede Kamer.