

Tuinieren en tutelle hollandaise, vernieuwing op het raakvlak van rechtsstaat, rechtspraak en goed bestuur, in: M.A. Heldeweg, R.J.P. Schobben en .G.Werner, (red.) *De Regel Meester*, opstellen voor Dick W.P. Ruiters, Enschede 2001, blz. 111-124.

Tuinieren en tutelle hollandaise:

Vernieuwing op het raakvlak van rechtsstaat, rechtspraak en goed bestuur.

Philip M. Langbroek

1. Tuinieren is saai

Veel mensen vinden staatsinrichting en tuinieren saai onderwerpen. De instituties van de Nederlandse rechtsstaat functioneren al jarenlang goed, en wat er aan vernieuwing plaats vindt heeft veel weg enerzijds van de onrust die je bij sommige mensen waarneemt die een keurig aangeharkt tuintje hebben: ze gaan het veranderen. De decennia oude discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur heeft daar wel wat van, evenals de discussies over de organisatiestructuren in ons stelsel van sociale zekerheid. Anderzijds is er natuurlijk ook noodzakelijk onderhoud. Uitgebloeide bloemen haal je weg, dode planten worden vervangen. De discussies over rampenbestrijding, naar aanleiding van de Bijlmerramp en het debat over de bestuurlijke handhaving van de laatste 10 jaar, recentelijk aangewakkerd door de vuurwerkramp in Enschede en de Volendamse cafébrand zijn daarvan voorbeelden. Zij demonstreren dat er ook in een aangeharkt tuintje wel eens iets mis kan gaan, maar dat er vervolgens gewerkt wordt aan aanpassingen om verdere ongelukken tegen te gaan.

Waar het gaat om tuinieren en staatsinrichting valt op dat Dick Ruiters eigenlijk nooit echt een tuinman¹ heeft willen zijn. Hij is altijd op zoek geweest naar andere tuinen en parken, en hoe die werden ontworpen, met een bijzondere belangstelling voor de daarbij te hanteren gereedschappen: deontische logica en taal. De tuinmannen van Nederland hebben dat nooit bijzonder interessant gevonden; als Ruiters bij wijze van uitzondering de schoffel hanteert wordt er vaak gezwegen of slechts gefluisterd: “wat schoffelt die man raar” en: “wat kan je zo nou laten groeien?”² Alsof al die hekken en heggen de weidse Hollandse horizonnen tot moeilijk bereikbare en daarom onaantrekkelijke bestemmingen hebben gemaakt.³

¹ Gelieve voor het vervolg van deze bijdrage de fictie te hanteren dat een tuinman geacht wordt tevens tuinvrouw te wezen.

² Ten onrechte. Dat Dick Ruiters als het op staatsinrichting aankomt niet als rechtgeaard tuinman kan worden gekwalificeerd, wil niet zeggen dat hij niet in staat is om groeibevorderend te handelen. Als promotor is hij naar mijn ervaring de beste begeleider die een doctorandus zich kan wensen!

³ Om nog maar te zwijgen over de neiging van redacties van juridische Kluwer tijdschriften om te eisen dat bijdragen een lengte van 5000 woorden beslist niet mogen overschrijden - als het aan hen ligt zal

2. Het is niet waar!

Wat mij betreft is het voorbij die horizon kijken juist iets wat Ruiter typeert, en wat het tuinieren aantrekkelijk maakt. Het maakt niet uit of het daarbij gaat om zoiets als het begrip “rechtsnorm”, “decentralisatie” of “taalhandeling”. Met zijn verreikende inspanningen heeft Ruiter de beoefenaren van het Nederlandse Staats- en bestuursrecht menig handschoen toegeworpen, die maar zelden is opgepakt. Dat is jammer, omdat de gereedschappen die Ruiter maakt, buitengewoon geschikt zijn voor het ontwikkelen van innovaties - zelfs als het gaat om innovaties in staatsinrichtingen buiten Nederland - en het is mijn ervaring dat die innovaties zelfs het Hollandse tuinieren enerverend kunnen maken.

Dat wil ik nog eens laten zien aan de hand van een Hollandse innovatie, die thans bij het Parlement aanhangige wetsvoorstellen voor herziening van de rechterlijke organisatie.⁴ In deze bijdrage wil ik andermaal ingaan op de conceptie van verticaal machtsevenwicht, nu eens niet in het binnenlands bestuur, maar in het verband van de te vernieuwen rechterlijke organisatie. Daarmee wil ik laten zien dat de destijds in de bundel “Verticaal machtsevenwicht in het binnenlands bestuur”⁵ ontwikkelde terminologie ook geschikt is om de positie van gerechtsorganisaties binnen het staatsbestel te analyseren en voorstellen voor het ontwerp te ontwikkelen. De spanning voor rechters en gerechten is die tussen de eis van rechterlijke onafhankelijkheid en gerechtelijke verantwoordingsplichten.⁶

Vraag is, of de rechterlijke organisatie in het licht van de aanhangige wetsvoorstellen en in het licht van het constitutionele vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid wel autonoom genoeg zal zijn.

Ik ga als volgt te werk. Eerst schets ik de achtergronden van de aanpassingen in de rechterlijke organisatie die thans in de vorm van wetsvoorstellen bij het parlement in behandeling zijn. Vervolgens recapituleer ik de operationalisering van de term “checks and balances” die Ruiter c.s. in genoemde bundel hebben gemaakt. Daarna bezie ik of er, gegeven die operationalisering wat betreft de vernieuwde rechterlijke organisatie sprake is van een zodanig formeel machtsevenwicht, dat daadwerkelijk gesproken kan worden van een afdoende autonome rechterlijke organisatie. Ik sluit af met een voorlopige beoordeling van deze innovatie en met enkele wensen.

3. Vernieuwing van de rechterlijke organisatie

binnenkort wel het eerste juridisch wetenschappelijke beeldverhaal worden gepubliceerd. Anders dan de Engelse vertaling van woord “beeldverhaal” doet vermoeden is dat niet een ontwikkeling om over te lachen!

⁴ EK 2000-2001, nrs. 27181 en 27 182.

⁵ Raad voor het binnenlands bestuur, Den Haag 1982. Het gaat in die bundel natuurlijk vooral om de bijdrage van Ruiter zelf, n.l. “Ontworpen staatkundig Machtsevenwicht”.

⁶ Zie daarover onder meer: M. Fabri en P.M. Langbroek (red), *The Challenge of Change for Judicial Systems, developing a Public Administration Perspective*, IOS press, 2000; Klaus F. Röhl, ‘Justiz als Wirtschaftsunternehmen’, *Deutsche Richterzeitung* 2000, p. 220-230. Klaus F. Röhl, *Gerichtsverwaltung und Courtmanagement in den USA*, Köln. 1993.

De vernieuwing van de rechterlijke organisatie moet gezien worden als het sluitstuk van een inhaaltraject na jaren van verwaarlozing. In menig opzicht is de rechterlijke organisatie tot zo'n twaalf jaar geleden het meest verwilderde stuk van de Nederlandse staatsinrichting geweest. Oude en verwaarloosde gebouwen, thuis werkende rechters, een minimale ondersteuningsorganisatie en een fysieke verknoping met het openbaar ministerie, onder meer door huisvesting en een gemeenschappelijke beheers- en ondersteuningsorganisatie zijn belangrijke kenmerken van de oude rechterlijke organisatie. Dat was ook een organisatie die slechts als instituut functioneerde. Zelfs de gerechten functioneerden in het algemeen niet als organisatie, maar primair als zittingsplaats.

Die verwaarlozing moest worden aangepakt. Dus er kwam een programma van de rijksgebouwendienst voor nieuwe gerechtsgebouwen, de beheersorganisatie van de gerechten werd vernieuwd, uitspraken van het EHRM maakten het onvermijdelijk dat het stelsel van administratieve rechtspleging zou worden vernieuwd, en ook de beperkte capaciteit van de civiele- en de strafsectoren begon te knellen.

Langzamerhand kreeg ook een kleine groep rechters met de naam: ZM 2000⁷ het idee dat het zo niet meer kon. Rechters en gerechten zouden zonder meer niet bestand zijn tegen de druk van toenemende aantallen zaken, groeiende complexiteit van zaken ten gevolge van internationalisering en mondialisering van handel en samenleving, de voortschrijdende Europese integratie, de steeds indringender belangstelling van de media, het oprukken van informatie- en communicatietechnologie, en ook, van tijd tot tijd, de politieke druk wegens wat men noemt juridiseringstendenties als gevolg van rechterlijke uitspraken, of omdat sommige rechterlijke uitspraken wegens hun inhoud slecht vallen bij politici. En die groep rechters heeft met steun van het Ministerie van Justitie voor elkaar weten te krijgen dat er een organisatie ontwikkelingstraject kon worden gevolgd.⁸ Zo'n organisatie ontwikkelingstraject is nooit echt klaar, maar toen het goed op gang was gekomen en leidinggevende rechters het idee van organisatieontwikkeling van gerechten en rechterlijke organisatie accepteerden werd er ook een institutioneel ontwikkelingstraject in gang gezet. De eerste stappen daartoe waren de installatie en de rapportage van de commissie Leemhuis; de vervolgstappen kunnen worden teruggevonden in de contourennota van het eerste kabinet Kok, in het regeerakkoord van het tweede kabinet Kok en in de twee thans aanhangige wetsvoorstellen voor een herziening van de Wet op de rechterlijke organisatie.⁹ Daarin staan twee verschillende elementen centraal: een nieuwe bestuursstructuur voor de gerechten en een het instellen van een Raad voor de Rechtspraak. Daarbij is naar een evenwicht gezocht tussen enerzijds rechterlijke onafhankelijkheid en autonomie voor de rechterlijke organisatie, en anderzijds de noodzaak dat ook rechters en een rechterlijke organisatie transparant opereren en verantwoording afleggen over de wijze waarop zij het recht toepassen en publieke middelen besteden. Dit met het oog op de legitimiteit van het rechterswerk. Deze

⁷ Met als aanvoeders onder meer mw. C.L. Keijzer en J.T.M. Nijenhof.

⁸ Zie onder meer: A.W. Koers, P.M. Langbroek, J.A.M. Vennix, J.M.M. Austen, *Waar staat de ZM?*, Utrecht 1996; idem, *Wat beweegt de ZM?*, Utrecht, May 1997, and: ibid. *De ZM op weg*, Utrecht 1997; A.W. Koers, P.M. Langbroek, J.A.M. Vennix, J.M.M. Austen, M. Hiemcke, *Rechtspreken en Rechterlijke Organisatie anno 2005*, Utrecht 1998.

⁹ Uit oogpunt van organisatie-ontwikkeling gaan de institutionele veranderingen wel heel erg snel. Zie daarover onder meer mijn: Rechtsstaat, organisatie en rechterswerk, in: P.M. Langbroek, K. Lahuis en J.B.J.M. ten Berge (red), "Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal", Deventer 1998, blz. 63-75.

voorstellen kunnen daarom behalve in het kader van innovatie van de rechtsstaat, geplaatst worden in de stroming van het New Public Management, met een nieuw bestuurskundig modewoord tegenwoordig ook wel Good Governance geheten.¹⁰

De wetsvoorstellen komen er kort gezegd op neer dat de derde macht in een min of meer autonoom organisatorisch verband komt te functioneren, waarvoor de Minister van Justitie, en dus de regering, politiek verantwoordelijk kan worden gehouden voor zover zij daartoe bevoegdheden bezitten. Bewust is er gekozen voor het handhaven van een minimale ministeriële verantwoordelijkheid. De minister heeft bevoegdheden voor wet- en regelgeving aangaande de rechterlijke organisatie, betreffende het indienen van de begroting voor de rechtspraak bij het parlement en betreffende het toezicht op het functioneren van de Raad voor de Rechtspraak. De besturen van de gerechten en de leden van de Raad worden echter bij KB benoemd, evenals de rechters. De Raad voor de Rechtspraak heeft een budgetverdelende bevoegdheid ten opzichte van de gerechtsorganisaties, heeft een ondersteunende taak voor het organisatorisch functioneren van de gerechten en is ook uitgerust met toezichtsbevoegdheden jegens de besturen en de bestuurders van de gerechten.

De vernieuwing van de rechterlijke organisatie behelst het verenigen van de gerechten en de gerechtelijke diensten onder dezelfde organisatorische en institutionele vlag. De organisatorische integratie heeft de facto al plaatsgevonden vanaf 1989, de aanhangige wetsvoorstellen beogen deze organisatorische integratie een nieuw institutioneel kader te geven. Tot dat de nieuwe wetsvoorstellen kracht van wet krijgen, is de Minister van Justitie politiek volledig verantwoordelijk voor de gerechtelijke diensten. De vernieuwing beoogt die politieke verantwoordelijkheid voor een groot deel te reduceren tot wet-, regelgevings-, en toezichtsbevoegdheden. In verband daarmee is ook de ontvlechting van de ondersteuning van rechterlijke macht en openbaar ministerie ingezet.

De nieuwe situatie vraagt om een zorgvuldig gebruik van termen. De rechterlijke organisatie was altijd een instituut, bestaand uit leden van de rechterlijke macht. Het woord "gerecht" verwijst naar de rechters, en naar het gebouw waar zittingen worden gehouden. De gerechtelijke diensten waren altijd een in arrondissementen gedeconcentreerde rijksdienst onder de hoede van het Ministerie van Justitie, maar worden nu onder de hoeden van het gerechtsbestuur en de Raad voor de Rechtspraak geplaatst. Dat is het ultieme succes van het streven naar "integraal management". De betekenis van het woord "gerecht" is daardoor gaandeweg uitgebreid tot de rechters, het gebouw en de gerechtelijke diensten inclusief. De rechterlijke organisatie bestaat voortaan niet meer uitsluitend uit een formeel institutioneel verband van rechterlijke functionarissen, maar ook uit het organisatorische verband van de gerechten, de gerechtsbesturen, de Raad voor de Rechtspraak en de daarbij behorende staf.

4. De organisatie-autonomie van de rechterlijke organisatie, rechters en gerechten en verticaal machtsevenwicht.

Ik was en ben van opvatting dat rechterlijke onafhankelijkheid en autonomie van de gerechtelijke organisatie principieel twee verschillende zaken zijn. De autonomie

¹⁰ Vgl. Patrick Maier, *New Public Management in der Justiz*, Zürich, 1999.

van rechterlijke functionarissen in die organisatie kan slechts beperkt zijn tot hun rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en onvooringenomenheid. Organisatieontwikkeling in een professionele werkomgeving zie ik primair als een groei naar zelfstandigheid. Hoe meer professionals laten zien dat zij de verantwoordelijkheid voor het functioneren van hun organisatie jegens hun omgeving en cliënten accepteren, des te groter de autonomie van hun organisatie kan zijn. Althans wat betreft de rechterlijke organisatie en de gerechtsorganisaties ligt het voor de hand te benadrukken dat die autonomie ook wenselijk is en normatief zou moeten worden vastgelegd. Rechters moeten onafhankelijk zijn en hun werk zal - voor zover zij hun verantwoordelijkheden in de organisatie accepteren en effectueren - in toenemende mate niet beperkt zijn tot het houden van zittingen en het schrijven van uitspraken. Daarnaast ligt het voor de hand te veronderstellen dat inhoudelijke onderdelen van het rechterswerk in toenemende mate zal worden verricht door juridisch gekwalificeerde leden van de gerechtelijke diensten: de gerechtsscretarissen en de stafjuristen. Het is onontkoombaar dat het rechterlijk werk en het werk van de ondersteunende staf vervlochten raken. Hoe die vervlechting er precies uit zal komen te zien is nog niet helemaal duidelijk. Dat de eindverantwoordelijkheid van een gerechtelijke uitspraak bij een rechter behoort te liggen lijkt vanzelfsprekend, evenals voor de wijze waarop het gerecht een aanhangige procedure regeert. Het zou bij voorbeeld onaanvaardbaar zijn dat van de vier verschillende soorten bestuursrechtelijke procedures (bodemprocedure, voorlopige voorziening, vereenvoudigde behandeling, versnelde behandeling) om organisatieredenen steeds zou worden aangestuurd op de procedure die het gerecht het minste kost¹¹.

Dat brengt mee dat aan de autonomie van de rechterlijke organisatie en van de gerechtsorganisaties ten opzicht van de regering en het ministerie van justitie, en wat betreft de gerechten ook ten opzichte van hun centrale beheerseenheid, de Raad voor de Rechtspraak, eisen mogen worden gesteld die de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid in de nieuwe organisatorische context beogen te waarborgen. Wat mij betreft zit hier de echte innovatie van de rechtsstaat, omdat de theorie van de machtenscheiding, en de theorie van de rechtsstaat in een oplossing van dit probleem (hoe rechterlijke onafhankelijkheid waarborgen in een organisatie die publieke diensten verleent en die daarover verantwoording moet afleggen) niet voorzien. Het gaat er immers om het vermogen te organiseren om betrekkelijk recente problemen op te lossen, die veroorzaakt worden door grote aantallen zaken, en door toegenomen maatschappelijke, technische en juridische complexiteiten. Deze problemen waren er in de 17^e, 18^e en 19^e eeuw, toen de machtenscheidingsleer en de moderne constitutionele theorie ontwikkeld werden, nog niet bekend.¹² Welke eisen kunnen aan de organisatie-autonomie van gerechten worden gesteld? Ik onderscheid tussen:

- inhoudelijke normen ten aanzien van de organisatie (of competentieafhankelijkheden)
- procedurele normen (of checks and balances) en

¹¹ Partijen hebben daarin natuurlijk ook een stem.

¹² Zie hierover onder meer: J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford 1967; O.W. Kägi, *Zur Entstehung Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips*, Zürich 1937; W.B. Gwyn, *The meaning of the Separation of Powers*, New Orleans/Den Haag 1965.

- de mate van veranderlijkheid van eenmaal vastgelegde normeringen.

De inhoudelijke normen hebben betrekking op de inhoud en afbakening van de bevoegdheden. De procedurele normen hebben betrekking op de eigenlijke verticale checks and balances: de zwakke en sterke competentie-deling, de checks en de contra-checks. Het idee is dat deze relaties over en weer afhankelijkheden meebrengen.¹³

De mate van veranderlijkheid betreft de moeite - met name wat betreft consensusvorming - die moet worden gedaan om een eenmaal vastgelegd stelsel te veranderen.

Eisen ten aanzien van de competenties van de rechterlijke organisatie en de gerechtorganisaties.

Een voor de hand liggende norm wat betreft de autonomie van een organisatie heeft betrekking op *financiële verhoudingen*. Voor organisaties geheel binnen staatsverband kan het niet anders of er is een afhankelijkheid ten opzichte van de rijksbegroting. Eigen inkomsten kunnen die afhankelijkheid verminderen, zoals bij openbare lichamen met een eigen huishouding, zoals gemeenten en provincies door eigen belastingen en leges het geval kan zijn. Bij centrale staatsfuncties als rechtspraak, wetgeving, beleidsontwikkeling en -uitvoering is een afhankelijkheid van eigen inkomsten wegens het vereiste van onpartijdigheid en onvooringenomenheid onwenselijk. Dit betekent dat de financiële verhouding bijzondere aandacht van de formele wetgever behoeft, opdat afhankelijkheid van de gerechtorganisaties van de centrale executieve niet gaat domineren. Een nog te beantwoorden vraag is of ter zake regelgevingsbevoegdheid überhaupt aan de executieve mag worden gedelegeerd.

Een andere voor de hand liggende norm betreft de institutionele vormgeving. Omdat gerechten een eigen democratische legitimatie ontberen en ook overigens deel uitmaken van de staatsorganisatie is het wenselijk dat de *inrichting van de bestuurlijke organisatie* van de gerechten door de formele wetgever wordt geregeld.

Voorts is het *organisatorisch functioneren* van gerechten een aandachtspunt. Dat organisatorisch functioneren betreft:

- bestuur
- ICT en facilitering van de organisatie, (veiligheid, huisvesting, kantoororganisatie)
- samenwerking rechters en ondersteuning
- kwaliteitszorg
- gerechtelijke procesvoering en inhoudelijke afstemming
- publieke verantwoording

Vooropgesteld zij dat het wat uitmaakt welke gedaante een toezichthouder heeft. De regering of een minister zou zich als executieve met geen van deze onderwerpen mogen bemoeien, op één uitzondering na: de publieke verantwoording.

Vanzelfsprekend mag geëist worden dat rechters en gerechten verantwoording afleggen over de wijze waarop zij functioneren. Het gaat daarbij niet om het afleggen van verantwoording zoals ambtelijke diensten afleggen jegens politiek verantwoor-

¹³ Ik heb een en ander ooit uiteengezet in hoofdstuk 6 van mijn dissertatie: *Machtenscheiding en Decentralisatie*, Enschede 1988, blz. 171-205.

delijken, maar om het afleggen van verantwoording in een meer algemene, publieke zin. Die verantwoording kan geoperationaliseerd worden als de publieke toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken, de openbaarheid van zittingen, het openbaar maken van nevenfuncties van rechters, het publiceren van een jaarverslag waarin productiecijfers worden gemeld, de behandeling van klachten van advocaten en rechtzoekenden, media voorlichting en de responsiviteit van de organisatie ten opzichte van haar maatschappelijke omgeving. Ik kan mij voorstellen dat toezichtsbevoegdheden betrekking kunnen hebben op de kwaliteit van de publieke verantwoording van de gerechtsorganisaties, omdat met een goede vervulling van die functies de publieke functie van gerechtsorganisaties als onderdeel van de staat wordt getoond en gelegitimeerd.

De Raad voor de Rechtspraak zou zich, als hoogste orgaan van de rechterlijke organisatie, met die onderwerpen wel mogen bemoeien, zolang (proces)beslissingen in concrete zaken maar niet worden beïnvloed. En als het dan toch verstandiger is om de minister op afstand te houden, dan kan het toezicht op de kwaliteit van de publieke verantwoording ook het beste aan de Raad worden overgelaten. De publieke verantwoording is dus niet alleen een taak van de Raad voor de Rechtspraak, maar is ook en in de eerste plaats een taak van de afzonderlijke gerechten. Zo demonstreren zij niet hun bungelend, afhankelijk bestaan, maar juist hun relatieve zelfstandigheid binnen de staatsorganisatie.

Verticale checks and balances: procedurenormen in de verhouding tussen toezicht-houder en onder toezicht gestelde

Onafhankelijke, onpartijdige en onvooringenomen rechtspraak verdraagt zich niet met een directe bemoeienis van de executieve met het organisatorisch functioneren van de rechterlijke organisatie en de gerechten. Toch is het onvermijdelijk dat juist op het punt van de organisatie verantwoording wordt afgelegd, en dat als gevolg daarvan binnen de rechterlijke organisatie zelf toezicht wordt gehouden op het goede organisatorisch functioneren van de gerechten. Dat toezicht zou dan kunnen worden uitgeoefend door de Raad voor de Rechtspraak. Toezichtsbevoegdheden zijn dan aanwijzingsbevoegdheden, goedkeuringsbevoegdheden en bevoegdheden om besluiten van gerechtsbesturen te vernietigen, alsmede besluiten om bestuursleden van gerechten van hun bestuurstaak te ontheffen. Deze check-afhankelijkheden kunnen worden gecompenseerd door contra-checks in te bouwen, bij voorbeeld door de geadresseerden van uitgeoefende check- bevoegdheden de bevoegdheid te geven bij een derde instantie in (administratief) beroep te gaan.

Veranderlijkheid van bevoegdheidsnormen en procedure normen

Regelgeving als uitkomst van het hanteren van een aan een minister gedelegeerde wetgevingsbevoegdheid laat zich in het algemeen gemakkelijker wijzigen dan een wet in formele zin. Voor zover een financieringssysteem en toezichtsbevoegdheden strikt zijn omschreven en dus een garantie bieden voor continuïteit van de basis waarden van de rechtspleging, is een moeilijk te veranderen normatieve status van deze bevoegdheidsverhoudingen te prefereren boven gemakkelijk te realiseren wijzigingen. Ik heb het idee dat het stelsel van een nieuwe rechterlijke organisatie: de Raad voor de Rechtspraak, de bestuursorganisatie van de gerechten inclusief alle waarborgen voor autonomie en continuïteit tegen al te gemakkelijke veranderingen

zou moeten worden beveiligd. Dit betekent dat ook bij voorbeeld de normen voor het financieringsstelsel bij wet in formele zin zouden moeten worden vastgelegd, opdat dit niet door al te gemakkelijke veranderingen kan worden gewijzigd. Het komt er op aan dat aldus een machtsevenwicht wordt ontworpen en vastgelegd.

5. Analyse en beoordeling van de voorstellen tot wijziging van de Wet op de Rechterlijke Organisatie.

Competenties van de Regering, de Minister van Justitie, de Raad voor de Rechtspraak en van de gerechtshoven

Wet organisatie en bestuur gerechten¹⁴

- Bij algemene maatregel van bestuur (Amvb) worden regels gesteld omtrent de orde van dienst binnen de gerechten (art. 2.1.9).
- De bestuursleden van het gerecht worden bij koninklijk besluit benoemd op voordracht van de Minister van Justitie. (art. 2.2.1.2).
- Het bestuur van het gerecht is belast met het financieel beheer, ICT & kantoororganisatie, huisvesting & veiligheid, personeelsaangelegenheden en kwaliteitszorg (art. 2.1.9). Daartoe heeft het bestuur ook de bevoegdheid om reglementen vast te stellen, met name m.b.t. zijn bestuurstaak (art. 2.2.1.6) en de klachtregeling (art. 2.2.2.4).

Wet Raad voor de Rechtspraak¹⁵

- Het stelsel van planning en financiering wordt in een algemene maatregel van bestuur vastgelegd. Deze wordt vier weken voordat zij van kracht wordt aan het parlement ter inzage gegeven (art. 2.6.3.1). In zeer algemene termen geeft stelt de wet eisen aan deze Amvb. Deze zijn deels inhoudelijk, deels procedureel (overlegverplichtingen van Minister met de Raad voor de Rechtspraak) van aard.¹⁶
- De Raad kent jaarlijks aan elk gerecht een budget toe. Daaraan kunnen voorschriften worden verbonden.
- Het bestuur van een gerecht stelt jaarlijks een begroting vast op basis van het door de Raad toegekende budget. (art. 2.2.2.4).
- De Raad doet jaarlijks een begrotingsvoorstel aan de Minister. De Minister neemt dat voorstel over in het voorstel voor een begrotingswet, tenzij daartegen overwegende bezwaren zijn. (art. 2.6.3.3).
- De Raad heeft als taakstelling:
 - Begrotingsvoorbereiding
 - Verdeling van budgetten over de gerechten
 - Ondersteuning van de bedrijfsvoering van de gerechten

¹⁴ TK 1999-2000, 27181, nrs. 1-2.

¹⁵ TK 1999-2000, 27182, nrs. 1-2.

¹⁶ De beoogde inhoud van deze Amvb is omschreven in een brief van de Minister van Justitie d.d. 18 mei 2001, TK 2000-2001, 27182, nr. 41. Daarin worden de aanbevelingen van de commissie Meijerink globaal opgevolgd. Zie: Commissie Meijerink., Recht van spreken, interdepartementaal Beleidsonderzoek Bedrijfsvoering Rechtspraak, Den Haag, 1 juli 1999.

- Toezicht op de uitvoering van de begroting door de gerechten
- Toezicht op de bedrijfsvoering door de gerechten
- Automatisering en informatievoorziening
- Huisvesting en beveiliging
- Kwaliteitszorg
- Personeelsaangelegenheden.

*Procedurenormen: Checks and Balances.*¹⁷

De besturen van de gerechten

- Het bestuursreglement en de klachtregeling van een gerecht behoeven goedkeuring van de Raad voor de Rechtspraak. De toetsingsnorm is: strijd met het recht of strijd met een goede bedrijfsvoering van het gerecht (art. I sub E en F).
- De gerechtsbegroting heeft goedkeuring door de Raad. De toetsingsnorm is: strijd met het recht of met het algemeen belang (art. 2.2.3.4). Ook moet het bestuur jaarlijks een door een accountant goedgekeurd financieel verslag overleggen aan de Raad (art. 2.2.3.7).
- Het bestuur van het gerecht verstrekt desgewenst aan de Raad inlichtingen over de wijze waarop het zijn taak vervult (art. 2.2.4.1).
- De Raad kan in het kader van zijn taakstelling algemene aanwijzingen geven aan de besturen van de gerechten (art. 2.6.2.2.). Omtrent het voornemen tot het geven van aanwijzingen moet het College van afgevaardigden worden gehoord. De zienswijze van het college moet in de motivering van de Raad bij de aanwijzing worden betrokken.
- In geval van ongeschiktheid anders dan wegens ziekte kan de Raad de Minister van Justitie voorstellen een of meer leden van het bestuur van een gerecht voor te dragen voor ontslag bij Koninklijk Besluit (art. 2.2.4.3).
- Tegen het Koninklijk Besluit staat voor belanghebbenden beroep open op de Hoge Raad (art.2.2.4.3a).
- Een beslissing van het bestuur ter zake van de uitoefening van taken en bevoegdheden als genoemd in artikel 2.2.2.1 kan door de Raad worden vernietigd. Toetsingsnorm is: kennelijke strijd met het recht of met het algemeen belang.
- Besluiten van de Raad zijn geen besluiten in de zin van de Awb, tenzij genomen m.b.t. de rechtspositie van ambtenaren. Dit betekent dat tegen goedkeurings- of vernietigingsbesluiten van de Raad geen beroep open staat op de bestuursrechter. Dat is ook nog eens met zoveel woorden in de wetstekst tot uitdrukking gebracht door op relevante plaatsen de artikelen 8:2 sub a en b en 8:4 sub a Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren.

De Raad voor de rechtspraak

- Beslissingen van de Raad in het kader van zijn taakvervulling op basis van artikel 2.6.2.1 kunnen op voordracht van onze Minister bij Koninklijk Besluit worden vernietigd (art. 2.6.4.2). De toetsingsnorm is: strijd met het recht of strijd met een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie.
- De Raad verstrekt desgevraagd aan Onze Minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen (art. 2.6.4.1).

¹⁷ De artikelnummers verwijzen naar: TK 1999-2000, 27182, nrs. 1-2.

- De Minister van Justitie kan de Raad algemene aanwijzingen geven ter zake van zijn reguliere taken (art. 2.6.2.3), maar niet dan nadat de Raad de gelegenheid heeft gehad zijn zienswijze te doen blijken. Als de Raad argumenteert dat de aanwijzing van de Minister het verbod van artikel 2.6.4.4 schendt, moet de aanwijzing achterwege blijven (art. 2.6.2.3, vierde lid).
- De Minister kan leden van de Raad ingeval van ongeschiktheid anders dan door ziekte, voordragen voor ontslag of schorsing door de Kroon (art. 2.6.4.3).
- Een belanghebbende kan tegen zo'n Koninklijk Besluit in beroep gaan bij de Hoge Raad (art. 2.6.4.3a).

De toedeling van competenties aan de Raad en aan de besturen van de gerechten.

In de toekenning van competenties komt naar voren dat de formele wetgever het heft in handen heeft, behoudens de orde van dienst in de gerechten en het financieringssysteem, want de regelgevingsbevoegdheid ter zake wordt door de regering per Amvb uitgeoefend. Dat neemt niet weg dat behoudens de regeling van de checks and balances de rechterlijke organisatie de taken en bevoegdheden krijgt om betrekkelijk zelfstandig een eigen organisatiebeheer te voeren. Dat is uit oogpunt van autonomie een enorme verbetering ten opzichte van de bestaande situatie.

Beoordeling uit oogpunt van streven naar verticaal machtsevenwicht

Opvalt dat de afhankelijkheid van de Raad voor de Rechtspraak wat betreft de verdeling van formele bevoegdheden ten opzichte van de executieve (zowel de regering als de minister) een nogal eenzijdige is. Dat is ingegeven door de wijze waarop de financiering is geregeld en door het grotendeels ontbreken van contra-checks ter zake van de vernietigingsbevoegdheden van de Kroon en de aanwijzingsbevoegdheden van de Minister in Paragraaf. 2.6.4 van de vernieuwde Wet op de Rechterlijke Organisatie. Slechts wat betreft het Koninklijk Besluit over ontslag van een of meer leden van de Raad wegens ongeschiktheid anders dan door ziekte staat voor belanghebbenden beroep open op de Hoge Raad. Ook wat betreft de algemene aanwijzingen van de minister ex art. 2.6.2.3 is er een wijze van competentie-deling ingebouwd. Deze brengt mee dat, indien de Raad in zijn zienswijze argumenteert dat de Minister met een aanwijzing treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van, dan wel de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken, de aanwijzing achterwege moet blijven.

Ook binnen de rechterlijke organisatie ontbreken contra-checks grotendeels. Tegen de aanwijzings-, goedkeurings- en vernietigingsbesluiten van de Raad staat voor de besturen van de gerechten geen beroep open op een onafhankelijke rechterlijke instantie. Slechts tegen het besluit van de Minister om leden van een gerechtsbestuur te ontslaan wegens ongeschiktheid anders dan door ziekte, staat voor belanghebbenden beroep open op de Hoge Raad. Ook is er een zwakke competentiedeling geconstrueerd tussen Raad en College van Afgevaardigden, wat betreft het geven van algemene aanwijzingen aan de besturen van de gerechten, omdat dit College van afgevaardigden moet worden geraadpleegd.

Weliswaar kan een gerechtsbestuur een beroep doen op de Minister van Justitie om een besluit van de Raad voor vernietiging voor te dragen bij de regering. Maar ook dat levert niet meer op dan een zwakke check-afhankelijkheid.

Veranderlijkheid van de normering van de nieuwe rechterlijke organisatie in het licht van continuïteit en waarborgen.

De inrichting en taakstelling van de Raad voor de Rechtspraak en van de gerechtsorganisaties worden neergelegd in een wet in formele zin en in een Amvb. Daarbij valt op dat de financieringsgrondslag slechts in zeer algemene zin in de wet is neergelegd met een zeer vergaande delegatie van regelgevingsbevoegdheid aan de Regering. Aan het vaststellen van zo'n Amvb zijn weliswaar procedure voorschriften verbonden. Desalniettemin kunnen deze dus in het licht van wijzigende omstandigheden relatief gemakkelijker worden aangepast dan een wet in formele zin.

Formeel machtsevenwicht ontbreekt aldus in belangrijke mate in de thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstellen. Natuurlijk is het naar Nederlandse gewoonte ogenschijnlijk zo, dat de soep niet zo heet gegeten wordt als zij wordt opgediend. Ook volgens de Memorie van Toelichting bij de wetsvoorstellen gaat het er niet om de gegeven bevoegdheden te gebruiken, maar moeten we het vooral houden op goed overleg. Arbitrage regelingen of het openstellen van een beroep op een onafhankelijke rechterlijke instantie ter zake van uitgeoefende check bevoegdheden zouden maar leiden tot juridisering.¹⁸ De amendementen van het Tweede Kamerlid Van Wijmen, die dit soort onevenwichtigheden trachtten te herstellen hebben het op afdraden van de Minister, niet gered.¹⁹

De argumentatie van de Minister lijkt hier echter in de eigen staart te bijten, en het is dan ook opmerkelijk dat deze argumenten door de Tweede Kamer zijn geaccepteerd. Immers, de minister heeft bij de toezichtsbevoegdheden toegelicht dat deze bevoegdheden waarschijnlijk nooit zullen worden gehanteerd en dat het ook wat betreft de rechterlijke organisatie aankomt op goed overleg tussen Minister en Raad, en tussen Raad en de besturen van de gerechten.²⁰ Juridisering zou dus in belangrijke mate afhankelijk zijn van de daadwerkelijke uitoefening van deze toezichtsbevoegdheden (terwijl het eigenlijk niet de bedoeling is dat deze worden gehanteerd) en een daarna te volgen procedure voor een beroepsinstantie. Het is tekenend voor het voorliggende toezichtsstelsel dat de Minister deze drukmiddelen niet met contra checks heeft willen compenseren.

Ik vind dat toch wel zorgelijk. In de eerste plaats, omdat het toezichtsstelsel in de nieuwe Wet op de Rechterlijke Organisatie zo gekopieerd lijkt uit ons stelsel van binnenlands bestuur. Gemeenten, provincies en waterschappen hebben echter een eigen democratische legitimatie. Toezichtsverhoudingen tussen de centrale overheid en de decentrale openbare lichamen hebben daarin altijd een op wantrouwen gebaseerd en belerend karakter gehad, dat gestalte krijgt in (ambtelijk) overleg.²¹ Openlijke conflicten worden zo voorkomen, het resultaat is een saaie en weinig open politieke cultuur. Het zelfreinigend vermogen daarvan wordt alleen ingezet als er echte fouten aan het licht komen.²² Ik zie dat als een nadeel van het veelgeprezen poldermodel. Ik heb er geen enkele illusie over dat deze cultuur zonder meer in de nieuwe beheersstructuur van de rechterlijke organisatie zal worden overgenomen. Ik vrees

¹⁸ Brief van de Minister van Justitie, TK 27 182, nr. 43.

¹⁹ TK 27182 nr. 34 en nr. 42.

²⁰ TK 27182 nr. 3, blz. 26 en blz. 36

²¹ Zie daarover onder meer: P.M. Langbroek, N. van Waterschoot, I.C. Van der Vlies, R.J.G.M. Widdershoven, 'Beslechting van bestuurlijke geschillen, administratie, rechter of andere derde?', *Gemeentestem*, januari 2000.

²² Ik zet de Ceteco-affaire in dit verband op één lijn met de rampen in Enschede en Volendam.

een geleidelijke disciplinerings van rechters en gerechtsorganisaties zonder principiële debat.

Neem nou bij voorbeeld het verschijnsel dat er nogal wat rechters zijn die in internationaal verband bijdragen aan de ontwikkeling van juridische instituties in het buitenland, onder meer Oost-Europa. Die rechters doen dat niet alleen in hun vrije tijd, er wordt publiekelijk weinig aandacht aan besteed, maar aldus draagt Nederland wel een steentje bij aan de opbouw van de rechtsstaat in die landen. In de nieuwe rechterlijke organisatie is het geenszins vanzelfsprekend dat rechters deze taken vervullen. Zij behoren immers niet tot de kern van het rechterswerk. Of toch wel? En hoe wordt daar dan rekening mee gehouden in het nieuwe stelsel van werklastmeting en bekostiging? En moet zulk rechterswerk dan ook passen in het buitenlands beleid van de Nederlandse regering, zodanig dat onder de onuitgesproken dreiging van een algemene aanwijzing van de Minister aan de Raad voor de rechtspraak overleg wordt gevoerd- natuurlijk in het belang van een goede bedrijfsvoering bij de gerechten? De tijd zal leren of hier de nadruk zal komen te liggen op een verdere functionele disciplinerings of op een georganiseerde vrijheid van rechters en gerechten.²³

6. Kwaliteitszorg en publieke verantwoording

In de aanhangige wetsvoorstellen wordt het bevorderen van de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten apart als taak van de Raad voor de Rechtspraak genoemd (art. 2.6.2.1). Ook de besturen van de gerechten hebben deze vorm van kwaliteitszorg tot taak (art. 2.2.2.1). Ik vind het opmerkelijk dat de publieke verantwoording in deze wetsvoorstellen niet meer aandacht heeft gekregen. De nadruk is - alweer naar Hollands gebruik - komen te liggen op de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Maar het stelsel laat, door zijn vaagheid ook ruimte voor een andere benadering.

Door het ontwikkelen van responsiviteit ten opzichte van hun omgeving (door onderlinge visitaties van de gerechten, door op individuele rechters gerichte evaluaties²⁴, door externe audits, door publieksvoorlichting, door een goede omgang met de media, door hun personeelsbeleid) kunnen gerechten laten zien dat zij de gegeven autonomie aankunnen; in die responsiviteit zit ook een element van verantwoording, voor zover de verslaglegging van die interacties publiek toegankelijk is. Daarbij is de wijze waarop het publiek bij het beheer van de gerechten en de rechterlijke organisatie wordt betrokken een tot nu toe grotendeels verwaarloosd aandachtspunt.²⁵ Horizontalisering van checks and balances kan vermoedelijk bijdragen aan een ver-

²³ Het is jammer dat er klaarblijkelijk niet voor is gekozen meer van het model van de Zweedse rechterlijke organisatie over te nemen, omdat de autonomie van de gerechten daar gecombineerd is met een grote mate van openheid naar het publiek. Zie: W.J.M. Voermans, 'De opkomst van Raden voor de rechtspraak in de Europese Unie', in A.Koekkoek (red.), *Organisatie van de Rechtspraak*, Publicaties van de Staatsrechtscring, Deventer 1999, blz. 47-55.

²⁴ Voor een uitwerking zie: F.C. Lauwaars, F.C.J. van der Doelen and A. Weimar, 'Professional Quality: the Balance between Judicial Independence and Social Effectiveness', *Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht*, 2001, p. 43-48.

²⁵ Maar niet wat betreft het voorschrift dat gerechten een interne klachtprocedure vaststellen. Een deels nieuwe invulling van burgerschap kan bestaan uit de deelname van burgers aan andere dan politieke fora waarin publieke diensten en ambtsbekleders feedback krijgen op hun functioneren. Maar dat vereist een openheid die in Nederland niet gebruikelijk is.

grotong van de legitimiteit van relatief zelfstandig functionerende overheidsdiensten. Maar vermoedelijk is dat alleen een vruchtbare benadering als de opvatting over de rol van burgers zowel in het openbaar bestuur als bij de burgers zelf verandert in die zin, dat burgerschap verplicht tot het geven van feedback aan de publieke organisaties waardoor men bediend wordt.

Een mogelijkheid is dat gerechten hun eigen kwaliteitsstandaard ontwikkelen.²⁶ De Raad voor de Rechtspraak zou dan als certificerende instantie kunnen functioneren, met de Kwaliteitskamer van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid als aantrekkelijk alternatief.²⁷ Een wat verder weg gelegen perspectief is de ontwikkeling van een Europese kwaliteitsstandaard voor de gerechten.²⁸ Het aldus tentoonspreiden van professionele verantwoordelijkheid kan als basis functioneren voor een autonomie waar de controlebevoegdheden van minister en regering niet tegen opwegen. Zo beschouwd is het verwerven van een verticaal machtsevenwicht eerst en vooral een taak van de gerechten. In hoeverre de sterke koorden van het staatsverband waarin de Raad voor de Rechtspraak en de gerechten moeten functioneren aan een dergelijke ontwikkeling in de weg staan, moet worden afgewacht. Ook hier is een risico dat verdere organisatieontwikkeling gepaard gaat met een disciplinerende intern afhankelijkheden schept in plaats van een wenselijke autonomie van de gerechten.²⁹

7. Tutelle hollandaise

Ik kom tot een afsluiting. Ook binnen staatsverband is een gebalanceerde autonomie van de rechterlijke organisatie en van rechtsorganisaties te verwezenlijken. Het overwegende ontbreken van contra-check bevoegdheden bij de Raad voor de Rechtspraak en bij de besturen van de gerechten in de aanhangige wetsvoorstellen tonen aan dat de Hollandse tuinmannen weinig oog hebben gehad voor het al 19 jaar geleden door Ruiters gelanceerde idee van machtsevenwicht tegenover de gebruikelijke op beheersing en machtsverwicht georiënteerde tutelle hollandaise in de verticale organisatie van de overheid. Anders dan bij zelfstandige bestuursorganen had dat juist in het geval van de rechterlijke organisatie wel voor de hand gelegen, omdat rechters nu eenmaal verantwoordelijk én onafhankelijk behoren te zijn.

Voor de organisatieontwikkeling van de Raad van de Rechtspraak en de gerechten en voor hun autonomie komt het daarom verder aan op de grootst mogelijke terughoudendheid van de Minister. Het is echter een wezenskenmerk van het Nederlandse poldermodel dat veel van de massages niet in de openbaarheid maar in informeel overleg plaatsvindt. Daarvan treedt maar weinig aan het licht. Een voordeel daarvan is dat spanningen binnen staatsverband zo tijdig kunnen worden weggenomen. Maar een nadeel is dat de zo wenselijke transparantie van het beheer van de rechterlijke

²⁶ Het PVRO-project "kwaliteitsindicatoren" kan gezien worden als een eerste aanzet daartoe. Vgl. onder meer: Programmaplan Versterking Rechterlijke Organisatie, Amersfoort, april 1999.

²⁷ WRR, Het borgen van publiek belang, rapport aan de regering nr. 56, Den Haag 2000.

²⁸ Op dit punt moet maar worden afgewacht of dit acceptabel is voor de verantwoordelijken voor het Nederlandse Buitenlands beleid.

²⁹ Zie hier over onder meer mijn: 'Normering van kwaliteitszorg in de rechterlijke organisatie, een verkenning', *Bestuurswetenschappen* 2000, blz. 96-122.

organisatie zo gemakkelijk onder het tapijt kan verdwijnen. De wetsvoorstellen passen zo gezien maar al te goed in de Hollandse bestuurscultuur, en of dat leidt tot goed bestuur van de rechterlijke organisatie moet worden afgewacht.