

Behoorlijk beheer van rechtspraak

Philip Langbroek

1. Inleiding

De Nederlandse rechterlijke organisatie is al jaren in een slechte conditie. Dat heeft verschillende oorzaken, zoals de herziening van de gerechtelijke kaart per 2013 en bezuinigingen, maar ook een slecht beheer, niet in de laatste plaats veroorzaakt door het Ministerie van Justitie en de eigenwijsheid van nogal wat rechters. Ik verwijs kortheidshalve naar de rapporten van de Visitatiecommissies Rechtspraak 2014¹ en 2018² en naar het Rapport van de Algemene Rekenkamer van 2016.³

Nederland heeft (in het buitenland) een geweldige reputatie als het gaat om de onafhankelijkheid en kwaliteit van rechters en gerechten, maar het functioneren van de rechterlijke organisatie en het beheer daarvan door het Ministerie van Justitie en de Raad voor de Rechtspraak sinds 2010 laten zien dat de inhoudelijke kwaliteiten van rechters niet zijn opgewassen tegen de geld gedreven beheersrationaliteit van het Parlement, het Ministerie van Justitie en de Regering. In die sandwich is kennelijk de organisatiekwaliteit in het beheer van de Raad voor de Rechtspraak en de gerechtsbesturen onder druk komen te staan. Daarbij is de rechterlijke organisatie door de regering in het begrotingsbeleid behandeld als elke andere overheidsdienst. Dus kennelijk is er bij de (financiële) beleidsontwikkelaars en uitvoerders van het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Financiën niet zo goed bekend aan welke vereisten een rechterlijke organisatie moet voldoen om het vertrouwen van burgers in het recht en in de overheid te kunnen waarborgen. Dat is natuurlijk een taak van elke overheidsorganisatie, maar de overheidsrechter functioneert in dit opzicht als een externe instantie zowel ten opzichte van het overheidsbestuur als ten opzichte van partijen met een ernstig geschil, de staat daaronder begrepen. En

1 Rapport Visitatie Gerechten 2014

2 Rapport Visitatie Gerechten 2018

3 Algemene Rekenkamer, Rapport 'Bekostiging Rechtspraak, gevolgen voor de doelmatigheid', Den Haag, 19 april 2016

hij heeft tenminste de bevoegdheid om onrechtmatig overheidshandelen te corrigeren, dan wel tussen partijen aan te geven hoe in hun geschil het recht moet worden toegepast, en daarin een beslissing te nemen. Het is eigenlijk raar, dat beleidsmakers er de afgelopen jaren zo weinig blijk van hebben gegeven zich daar bewust van te zijn.

Je zou bijna denken dat beleidsmakers die rechters maar lastpakken vinden, zoals in Polen en Hongarije, en ze daarom gekortwinkt houden. Maar overigens zou een verklaring kunnen zijn, dat de vereisten voor een behoorlijk beheer van rechtspraak helemaal niet zo duidelijk zijn. De grote aandacht gaat almaar uit naar alle bedreigingen van de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid, maar onvoldoende naar de eisen die mede uit dat oogpunt aan de organisatie van het rechtspreken kunnen worden gesteld. Mede, omdat van rechtspraak verwacht mag worden dat er ook nog andere publieke waarden gerealiseerd worden, zoals rechtspraak op tijd, deskundige rechtspraak, consistente rechtspraak, toegankelijke rechtspraak, verantwoorde rechtspraak en openbare rechtspraak. Die uitkomsten zijn wenselijk, maar welke normatieve eisen stelt dat aan de organisatie van het rechtspreken?

Dat roept in de context van deze bundel voor collega Henk Addink de vraag op of, en zo ja, in hoeverre er algemene normen geformuleerd kunnen worden voor het beheer van de rechterlijke organisatie. Beperking tot de organisatie van het rechtspreken leidt tot afbakeningsproblemen. Rechters werken in een organisatie, ze zijn ambtenaren en hun werk vereist ook organisatie en planning, personeelsbeleid, beveiliging, gebouwbeheer, informatiemanagement, aandacht voor omgang met de media en het publiek, toegankelijkheid, integriteit, beheer van het budget, kennismanagement, enzovoorts. Om het niet nog ingewikkelder te maken dan het al is, ga ik niet in op de vraag hoe die organisatie er uit zou moeten zien. Ik ga niet in op de vraag of rechters beter door een ministerie van justitie of door een raad voor de rechtspraak of allebei kunnen worden beheerd, of dat er bijvoorbeeld een aparte inspectie voor de rechterlijke organisatie nodig is. Maar, het kan niet anders dan dat de genoemde organisatiestructuren invloed hebben op het rechterswerk, en daarom van belang zijn voor het rechterlijke functioneren. Daarnaast wordt er door juristen vaak gewezen op het belang van het wetgevingsniveau waarop in een rechtssysteem de organisatie van rechtspraak is geregeld. Wie daarbij vastigheid en voorspelbaarheid voorop stelt, komt dan vanzelf uit op het regelniveau van een grondwet, omdat die meestal moeilijker veranderd kan worden dan andere regelingen, met

wetten in formele zin als next best. Over het gewenste regelingsniveau ga ik het verder ook niet hebben.

Er zijn grosso modo drie benaderingswijzen mogelijk om de vraag naar normen voor het beheer van de rechterlijke organisatie. De eerste is de analyse van de eisen waaraan rechtspraak behoort te voldoen. Die eisen worden gesteld door de Grondwet, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en ook door het Europees Handvest voor fundamentele Rechten van (burgers van) de Europese Unie.⁴ De tweede is die van het trekken van een analogie met de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur, en de derde is een poging om, gebaseerd op ervaringen, te pogen algemene beginselen van goed beheer van rechtspraak te formuleren. De zin daarvan is om normen te formuleren die als maatstaf kunnen worden gehanteerd voor de rechtstatelijke kwaliteit van het functioneren van een justitiesysteem, ongeacht de formele organisatiestructuur. Het zou daarbij moeten gaan om normen die gebaseerd zijn op opgedane ervaringen, en daarom minder omstreden zijn.

2. Welke eisen stellen constitutionele normen, verdragsnormen en EU normen aan het beheer van rechtspraak in Nederland?

De *grondwet* laat ons eigenlijk in de steek. Daarin worden in algemene termen de bevoegdheid van de rechterlijke macht geregeld, terwijl er en passant ook nog even een onderscheid gemaakt wordt tussen gerechten die tot de rechterlijke macht behoren en gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren. De grondwet slaat een paar piketpaaltjes. De inrichting van de rechterlijke macht is een bevoegdheid van de wetgever, en leden van de rechterlijke macht worden voor het leven bij koninklijk besluit benoemd. Toezicht op leden van de rechterlijk macht wordt door leden van de rechterlijke macht uitgeoefend. Er is in beginsel ook ruimte voor deelname aan rechtspraak door personen die niet tot de rechterlijke macht behoren. De bevoegdheid van de rechterlijke macht voor strafzaken en burgerlijke zaken is aangegeven, evenals de wijze van benoeming van de leden van de Hoge Raad. Rechtszaken zijn in beginsel openbaar. Overigens mag niemand worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent en dat uitgangspunt is mede een organisatievereiste: regering, minister, bemoei je niet met de zaakstoedeling!

Het *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens* geeft in artikel 6 ook maar een paar aanwijzingen voor het beheer. De bepaling is geformuleerd als een recht van een ieder, op eerlijke en openbare behandeling

4 CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION (2000/C 364/01)

van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, en, en dan komt het, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. Over de strekking van deze bepaling ten aanzien van de rechterlijke activiteit van het rechtspreken, ook in termen van algemene beginselen is veel gepubliceerd.⁵

Maar de strekking van deze bepaling ten aanzien van de organisatie van het rechterswerk en het rechtspreken is beperkt. Rechters behoren onafhankelijk te zijn, en onpartijdig. Dit betekent vanuit organisatie perspectief dat de gerechtsorganisatie eigenlijk niet een tweede agenda voor rechters mag hanteren naast de agenda van de tijdige en inhoudelijke afdoening van zaken. Dat geldt natuurlijk ook voor aspirant rechters bij hun initiële benoeming. Rechters worden ook geacht niet zo'n tweede agenda te hebben. Overwegingen van bevordering of carrière behoren de inhoud van rechtspraak niet te beïnvloeden, net zo min als planningsoverwegingen in verband met privéomstandigheden, maar dat is ook niet helemaal te vermijden. Een leidinggevende rechter die een collega aanwijst hoe in een zaak te beslissen, wordt onaanvaardbaar geacht. Ook een zaak weghalen bij een rechter is, zonder meer, not done. Tegelijkertijd is het toe te juichen als rechters met elkaar overleggen hoe een (ingewikkelde) zaak te beoordelen, en samenwerken om in vergelijkbare gevallen vergelijkbare oordelen te geven in een organisatie die dat bevordert.

Tijdelijke benoeming van rechters, of directe verkiezing van rechters, zoals in Zwitserland, wordt door het EHRM niet in strijd met deze bepaling geacht.⁶ Maar het ligt voor de hand dat benoeming voor bepaalde tijd en herbenoeming een rechter onder druk kan zetten. Overplaatsing van een rechter naar een ander gerecht is zonder diens instemming

5 Boudewijn de Waard, *Beginselen van behoorlijke rechtspleging : met name in het administratief procesrecht* Zwolle : W.E.J. Tjeenk Willink, 1987. Mark Viering, *Het Toepassingsgebied van artikel 6 EVRM*. H.D.Tjeenk Willink, Zwolle 1994; Ronald van den Hoogen, *Beginselen van Behoorlijke Elektronische Rechtspraak*, SDU, 2017; Nils Engstad et. al, *The Independence of Judges*, Eleven, The Hague 2014; Piero Leanza, Ondrej Pridal, *The right to a fair trial : Article 6 of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, 2014, etc.q2q

6 Pascal Mahon / Roxane Schaller, *Le système de réélection des juges : évidence démocratique ou épée de Damoclès ?*, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2013/1 ; Mihaela Amos Piguët, *L'élection partisane des juges – une entorse au principe de la séparation des pouvoirs ?*, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2013/1

niet toelaatbaar.⁷ Wij vinden het ook vanzelfsprekend dat een rechter zich niet door partijen laat betalen voor zijn diensten, en we beschermen rechters tegen mogelijke bedreigingen. Zaakstoedeling moet rekening houden met deskundigheid en beschikbaarheid, maar kan het beste ook gebaseerd worden op toeval.⁸ Een toegewezen zaak bij een rechter weghalen is ook niet toelaatbaar, tenzij die rechter niet in staat is om die zaak af te handelen. De voorwaarden voor rechterlijke neutraliteit hebben dus ook een organisatorisch aspect.

Het vereiste van de redelijke termijn heeft juridisch de nodige aandacht gekregen, maar afgezien van het toepassen van deze norm om te bepalen of er nog wel sprake is van een redelijke duur van de behandeling van een zaak, is tijdigheid behalve een logistiek probleem ook een zaak van de inzet van mensen en middelen en de verantwoordelijkheid van de rechter die de zaak in interactie met partijen behandelt.⁹ Ook hier is er dus een organisatieaspect.

In Nederland en in Europa vinden we dat rechtspraak ook aan (inhoudelijke) kwaliteitseisen moet voldoen. Het gaat daarbij om juridische deskundigheid en vaardigheden om een zaak van partijen zo te behandelen dat zij de beslissing van de rechter aanvaarden. Dit betekent dat rechters de wet moeten kennen en de jurisprudentie en dat ze recht behoren te spreken overeenkomstig wet en recht. Rechtszoekenden hebben aanspraak op consistente rechtspraak. En daarnaast hebben ze aanspraak op tijdige rechtspraak. De European Commission for the Efficiency of Justice van de Raad voor Europa (CEPEJ) probeert werk te maken van de kwaliteitseisen waaraan rechters en gerechten moeten voldoen, en monitort ook het functioneren van de justitie systemen van de lidstaten van

7 CM(2010)12. In CM (1994) 12 werd de mogelijkheid van verkiezing van rechters nog expliciet genoemd, maar in 2010 wordt de nadruk gelegd op een vaste aanstelling ('permanent tenure').

8 Ph.M. Langbroek, & Fabri, M. (2007). *The Right Judge for each Case, a comparative study of case assignment and impartiality in 6 European countries.* (270 p.). Antwerp: Intersentia

9 Langbroek, P.M., de Weers, Thomas, Pertilla, Timo, Pekkanen, Petra, Puolakka, Tiina, Fabri, Marco, Mellone, Marco, Zavanella, Lucio, Zanoni, Simone, Ligi, Timo & Ulst, Ingrid (01.04.2016). *Caseflow Management Handbook - GUIDE FOR ENHANCED COURT ADMINISTRATION IN CIVIL PROCEEDINGS.* (39 p.). Lappeenranta University of Technology; Lienhard, Andreas, Daniel Kettiger (Eds), *Innovations on European Case flow Management in Courts*, Staempfli Verlag, Bern 2018.

de Raad voor Europa.¹⁰ De CEPEJ heeft onder andere het Saturn Centre for Judicial Time Management opgezet, dat onder meer richtlijnen heeft gepubliceerd voor rechters en gerechtsorganisaties om de tijdigheid van rechtspraak te beheren.¹¹

Dat leidt niet tot een duidelijk bestand van kwaliteitseisen, maar wel tot een vergelijkend inzicht in hoe justitiesystemen in die lidstaten functioneren. Het gaat daarbij om de efficiency, nl. de kosten in verhouding tot de doorlooptijden van gerechtelijke procedures, maar ook om het aantal gerechten en rechters in verhouding tot de omvang van de bevolking, de opleiding en de benoeming van rechters, en natuurlijk het institutionele respect voor de onafhankelijkheid van rechters.¹²

Maar dat leidt nog niet meteen tot duidelijke normen voor het organisatorisch functioneren van institutionele beheerders van rechters en gerechten, anders dan de normen van het EVRM zoals geïnterpreteerd door het EHRM voor rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Intussen doet ook de Venice Commission¹³ een grote duit in de zak met het kritisch volgen van onder meer de justitiesystemen van de lidstaten van de Raad van Europa, met algemene aanbevelingen voor rechterlijke onafhankelijkheid en bijvoorbeeld beperking van vrijheid van meningsuiting voor rechters.¹⁴ Die aanbevelingen hebben ook betrekking op het benoemingsbeleid en het personeelsbeleid.

De Europese Unie heeft het Europees Handvest voor Fundamentele rechten in het jaar 2000 vastgesteld. In artikel 47 en volgende worden de burgerrechten tot toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige remedie tegen schending van door het EU recht gegarandeerde rechten en tot een eerlijk proces weergegeven. De Europese Commissie vindt, dat

10 www.coe.int/cepej (30 juni 2019)

11 <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/saturn-centre-for-judicial-time-management> (30 juni 2019)

12 European judicial systems Efficiency and quality of justice CEPEJ STUDIES No. 26, Edition 2018.

13 <https://www.venice.coe.int/webforms/events/>

14 European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Compilation Of Venice Commission Opinions And Reports Concerning Courts And Judges*, Strasbourg, 2015; European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) *Report On The Independence Of The Judicial System Part I: The Independence Of Judges*, Strasbourg 2010.

de tussen de Unie en de lidstaten gedeelde bevoegdheden op het justitierrein rechtvaardigen dat de justitie systemen van de lidstaten worden gemonitord in het Justice Scoreboard.¹⁵ Immers, de handhaving van het EU recht vindt primair in de lidstaten plaats. Het Justice Scoreboard houdt onder meer ook de efficiency in termen van kosten, doorlooptijden en achterstanden bij, en daarnaast de kwaliteit in termen van toegankelijkheid van het rechtssysteem, de aanwezigheid van performance measurement aan de hand van standaarden en de onafhankelijkheid van rechters. Maar ook hier gaat het vooral om de uitkomsten van het werk in justitieorganisaties en niet in de eerste plaats over hoe het justitielwerk, rechterswerk inclusief, wordt georganiseerd en geleid.

3. Welke eisen stellen de wet op de rechterlijke organisatie en de wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren alsmede het financieringsbesluit rechtspraak aan het beheer van rechtspraak?

Blijkens de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (art. 5 e.v.) moeten rechters aan bepaalde opleidingseisen voldoen. Zij zijn verantwoordelijk voor de behandeling van aan hen toebedeelde zaken.

In de Wet op de rechterlijke organisatie wordt een budgettering en organisatiestructuur gegeven en verantwoordelijkheden toebedeeld aan de Raad voor de rechtspraak en aan de gerechtshoven. De gerechtshoven zijn verantwoordelijk voor de organisatie en bedrijfsvoering en met name voor de automatisering en bestuurlijke informatievoorziening, de begroting, huisvesting en beveiliging, de kwaliteit van het interne functioneren van bestuur en organisatie, de externe gerichtheid, personeelsaangelegenheden en de materiële voorzieningen. Daarnaast bevorderen de gerechtshoven de uniforme rechtspraak en de juridische kwaliteit. Overigens zijn zij verantwoordelijk voor de instelling van kamers en voor de zaakstoedeling.

De Raad voor de rechtspraak is verantwoordelijk voor het budget, de organisatie en de kwaliteit van rechtspraak, verdeelt het budget over de gerechtshoven, houdt toezicht op de bedrijfsvoering van de gerechtshoven, en zorgt verder op landelijk niveau voor: automatisering en bestuurlijke informatievoorziening, huisvesting en beveiliging, de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechtshoven, personeelsaangelegenheden en overige materiële voorzieningen. En voorts ondersteunt de Raad de gerechtshoven bij hun bevordering van de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit. Dit zijn aandachtspunten en

¹⁵ The 2018 EU Justice Scoreboard.

taakstellingen, maar daarmee is nog niet aangegeven hoe de rechterlijke organisatie en de gerechtsorganisaties zouden moeten worden beheerd.

In het Besluit Financiering Rechtspraak is aangegeven dat het budget wordt bepaald aan de hand van productienormen en dat daarbij rekening zal worden gehouden met de kwaliteit van rechtspraak. Daartoe is een kwaliteitsstelsel opgetuigd dat de gerealiseerde kwaliteit registreert en beschrijft. Op het BFR is intussen veel kritiek gekomen en wijzigingen worden voorbereid.¹⁶ Het kwaliteitsstelsel leidt aan het euvel dat er prestaties worden gemeten, en er worden keuzes van rechters genormeerd (professionele standaarden). Enerzijds wordt er managementinformatie gegenereerd over de gemeten indicatoren, en anderzijds wordt er productie informatie gegenereerd, mede met het oog op de budgettering en verantwoording.

Op dit punt aangekomen, verwijs ik graag naar het werk van onze toenmalige hoogleraar Gio ten Berge, die 22 jaar geleden een belangrijke bijdrage leverde aan de ontwikkeling van het kwaliteitsstelsel van de rechterlijke organisatie. Daarin combineerde hij organisatie eisen met eisen aan het functioneren van rechters.¹⁷ Het ter beschikking stellen van voldoende middelen is een van de politieke voorschriften die hij koppelt aan de professionele en juridische kwaliteitsnormen voor rechtspraak – je kunt zonder voldoende middelen nu eenmaal moeilijk een kwaliteitsbeleid voeren.¹⁸

In het kwaliteitsstelsel van de rechterlijke organisatie wordt niet genormeerd hoe deze resultaten in het organisatorisch functioneren bereikt kunnen worden.¹⁹ De verhouding tussen de Raad en de gerechtsbesturen en de verhouding tussen gerechtsbesturen en rechters is in de Wet op de rechterlijke organisatie grotendeels niet genormeerd.

16 Rapport Visitatiecommissie rechtspraak 2018, Den Haag 2019, p. 32-33; Algemene Rekenkamer, Rapport Bekostiging Rechtspraak, gevolgen voor de doelmatigheid', Den Haag, 19 april 2016; <http://blog.montaignecentre.com/index.php/1246/financiering-van-onafhankelijke-rechtspraak/>

17 J.B.J.M. ten Berge, Contouren van een kwaliteitsbeleid voor de rechtspraak, in: P.M. Langbroek, K.Lahuis, J.B.J.M. ten Berge (red), Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal. W.E.J. Tjeenk Willink, 1997, p. 21-40.

18 T.a.p. blz. 29 en 40.

19 Langbroek, P.M. & Westenberg, Mirjam (09.04.2018). Court Administration and Quality Work in Judiciaries in Four European Countries - Empirical Exploration and Constitutional Implications. (372 p.). Bern: Staempfli Verlag, p. 158-184.

Ook de verhouding tussen de Minister van Justitie en de Raad voor de Rechtspraak, afgezien van de budgetteringscyclus en enkele toezichtsbepalingen, is niet nader genormeerd.²⁰

4. Kan van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur iets worden afgeleid over het beheer van rechtspraak?

De *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* zoals die in het Nederlandse (bestuurs)recht zijn ontwikkeld, zijn niet van toepassing op de rechterlijke organisatie. Immers, rechtspraak is geen bestuur. De Algemene Wet Bestuursrecht is ook niet van toepassing op de beslissingen van de beherende ambten in de rechterlijke organisatie, zoals de Raad voor de Rechtspraak of de besturen van de gerechten, zo volgt uit de definities van artikel 1:1, tweede lid van de Awb. Een uitzondering daarop betreft beslissingen ten aanzien van ambtenaren die binnen de rechterlijke organisatie werkzaam zijn. Daarop is de Awb weer wél van toepassing. De regering en de Minister van Justitie vallen natuurlijk weer wel onder de werking van de Awb, en we mogen aannemen dat de abbb ook op hun handelen ten aanzien van de rechterlijke organisatie van toepassing zijn. De ultieme beleidsverantwoordelijke voor de rechterlijke organisatie is de Minister van Justitie, en die is een bestuursorgaan. Omdat de verhouding tussen de beherende ambten in de rechterlijke organisatie en de minister van justitie niet leidt tot appellabele beschikkingen, is de organisatie van de rechtsbescherming van de Awb voor de rechterlijke organisatie niet relevant. Ook de budgetbevoegdheid van de minister (art 100 WRO) en de bevoegdheid om voor een bepaalde categorie zaken een andere rechtbank (art 46a) of gerechtshof (art 62) aan te wijzen, zijn van de werking van de Awb uitgezonderd. Alleen op benoemingsbesluiten inzake hoofdstuk 2 Wrra ten aanzien van rechterlijke ambtenaren is de rechtsbescherming van de Awb van toepassing, evenals op beschikkingen over de rechtspositie van gerechtsambtenaren. En tegen beslissingen t.a.v. rechterlijke ambtenaren anders dan die genomen door de Hoge Raad, kan direct beroep bij de Centrale Raad van Beroep worden ingesteld.

Voor juristen valt de beperking van de werking van de Awb prachtig samen met de machtenscheiding. Maar wellicht kan hun neiging om

20 Bovend'Eert, Paul (2013). Rechterlijke Organisatie, rechter en rechtspraak. Wolters Kluwer, Alphen aan de Rijn/Deventer; Langbroek, Ph.M. (2001). Tuinieren en tutelle hollandaise, Vernieuwing op het raakvlak van rechtsstaat, rechtspraak en goed bestuur. In M.A. Heldeweg & e.a. (Eds.), *De Regel Meester*, Opstellen voor Dick W.P. Ruiters (pp. 111-124) (14 p.). Enschede: Twente University Press.

niet zo goed na te denken over de organisatie van het rechtspreken worden gecompenseerd door eens na te gaan of er in de rijke ervaring met de abbb analogieën te trekken zijn met het rechtspreken. In een onderzoek waarover ik 15 jaar geleden met Peter Rijpkema rapporteerde kwamen we tot de volgende lijst van abbb:²¹

Grondrechten

Discriminatieverbod

Briefgeheim

Huisrecht

Privacy

Materiële behoorlijkheid

Verbod van détournement de pouvoir

Redelijkheid

Evenredigheid

Coulance

Rechtszekerheid

Opgewekt vertrouwen

Gelijkheid

Formele behoorlijkheid

Onpartijdigheid (of onvooringenomenheid)

Hoor- en wederhoor

Motivering

Fair play (burgers de mogelijkheid geven om te trachten procedurele kansen te realiseren)

Zorgvuldigheid

Uitwerking van zorgvuldigheid: instructienormen

Voortvarendheid

Nauwkeurigheid

Adequate informatieverwerving

Adequate informatieverstrekking

Adequate organisatorische voorzieningen

Correcte bejegening

Omgangsvormen

Dienstbaarheid (eenvoudige hulpvaardigheid)

21 Ph.M.Langbroek, P.Rijpkema, Ombudsprudentie, over de behoorlijkheidsnorm en zijn toepassing, BJU, Den Haag 2004.

Professionaliteit (beantwoordend aan de professionele standaard eigen aan een bepaalde beroepsgroep).

Ook hier valt op dat veel van deze normen niet zozeer gaan over het organiseren, maar meer over de wijze van handelen van bestuursorganen in hun verhouding met burgers; het respecteren van grondrechten en de materiële behoorlijkheidsnormen vallen hier onder. Daartoe is een bepaalde houding of mentaliteit vereist, zoals blijkt uit het fair play beginsel, onvooringenomenheid, dienstbaarheid. De normen die het meest bij de organisatie aspecten van het besturen passen zijn de zorgvuldigheidsnormen: voortvarendheid, informatieverwerving en -verstrekken, de organisatie op orde hebben, en professionaliteit. Ook in Henk's jongste publicatie: *Good Governance, Concept and Context*²², wordt de interne werking van het openbaar bestuur genormeerd als principles of good governance: properness, participation, transparency, accountability, human rights, effectiveness, met het oog op relaties tussen overheid en burgers, waarbij transparantie, accountability en participatie in het kader van democratisch burgerschap een prominente plaats hebben. Henk geeft daarbij aan dat de principles of good governance ook betrekking hebben op 'good judicion'²³, en ik neem aan dat Henk daarmee goede rechtspleging bedoelt. En dat valt dan weer samen met zijn opvatting over checks and balances in de staatsinrichting, rechterlijke onafhankelijkheid. Dat doet een beetje post revolutionair Frans aan – waarbij het bestuur verantwoordelijk is voor de rechterlijke organisatie, maar dat werkt Henk in zijn boek niet uit.

5. Conclusie

We kunnen dus constateren dat de organisatienormen voor rechtspraak op het niveau van verdragen, Europese regelgeving en onze grondwet nogal beperkt zijn. Voorzover ze er zijn, gaat het om waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid en tijdigheid van rechtspraak. Zaakstoedeling, rechters alleen een andere standplaats geven als ze er mee instemmen en interne transparantie bij het bevorderingsbeleid, dat is het wel zo'n beetje. Alle andere normen, zoals het vertrouwen van het publiek in rechtspraak, efficiency, kwaliteitsstandaarden enzovoorts gaan vooral over de uitkomsten van het gerechts- en rechterswerk. Kennelijk is er een onuitgesproken veron-

²² Henk Addink, *Good Governance, Concept and Context*, Oxford University Press, 2019.

²³ Het schema op blz. 21 van Henk's meest recente boek. "Judicion" is mij onbekend en ik kon geen vertaling vinden in een Engelse lexicon.

derstelling dat de leiding, de organisatie en de professionals op de een of andere manier samenwerken om dat voor elkaar te krijgen. En een veronderstelling is kennelijk ook, dat in de verhouding tussen regering, (begrotings-) wetgever en rechterlijke organisatie de organisatorische behoeften van de rechterlijke organisatie worden aanvaard, en dat elke poging om rechters met de tenuitvoerlegging van een tweede agenda naast hun professionele werk te belasten wordt vermeden. Tegelijkertijd zien we, dat er in Nederland een regeling van de bevoegdheden van gerechtsbesturen is en natuurlijk ook van rechters, maar dat rechtsnormen en behoorlijkheidsnormen voor het interne beheer die doorwerken in de verhouding tussen rechterlijke organisatie en burgers enerzijds en tussen rechterlijke organisatie en beleidsmakers anderzijds ontbreken.

Ik realiseer mij, ook Henk Addink's stellingname voor een democratische rechtsstaat indachtig, dat ook een rechterlijke organisatie een democratische institutie behoort te zijn. Dit betekent: onderworpen aan wet en recht. In een representatieve democratie behoort de besluitvorming over middelen bij de begrotingswetgever en uiteindelijk bij de volksvertegenwoordiging te liggen. Maar dat betekent niet dat we effectief zonder rechtspraak zouden kunnen als er een meerderheid zou zijn om rechtspraak af te schaffen. De vraag is daarom hoe en hoever normen voor een behoorlijk intern beheer van rechtspraak de principieel politieke bevoegdheid van de wetgever voor het begroten en organiseren van rechtspraak mogen beperken. Ik denk dat ik Henk's tomeloze enthousiasme voor behoorlijk bestuur recht doe, door te zeggen dat er nader onderzoek gedaan moet worden!²⁴

24 Weliswaar met in acht neming van de uitkomsten van het onderzoeksproject van Andreas Lienhard en Daniel Kettiger (Eds): *The Judiciary between Management and the Rule of Law, Results of the Research Project 'Basic Research into Court Management in Switzerland'*, Staempfli Publishers Bern, 2016.