

De eerbied waardig?

Een bezinning op de positie van de rechter en de officier van justitie

Bundel verschenen ter gelegenheid van het raio-congres 1996

Onder redactie van

Mr M. Fiege

Mr H.A. Gerritse

Mr A.M. Koene

Mr D. Radder

Mr M.P.M. Reinders

Mr W.A.M. van Schendel

Mr R.M. van Vuure



Gouda Quint BV
Arnhem

1996

Peter Ingelse

Inleiding

Zo op het oog zijn er spannender gebeurtenissen dan het uitkomen van een rapport 'Beheersstructuur van de rechterlijke organisatie' van de werkgroep Hoekstra.² Toch is enige opwinding op zijn plaats. Bij uitvoering van dat rapport zal de minister van justitie een onaanvaardbare greep krijgen op de rechtspraak. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zal verschromelen en worden aangetast. Daardoor zal het in de rechtsstaat vereiste - aan de overheid te bieden - rechterlijk tegenspel worden verzwakt. De voorstellen zijn misleidend en in strijd met de grondwet. De gepretendeerde voordelen berusten op schijn. Het rapport kan beter terzijde worden gelegd. En het beoogde 'integraal management'? Voor een keus is de tijd nog niet rijp.

De werkgroep Hoekstra wil aan het hoofd van elk gerecht een 'bestuurscollege' plaatsen bestaande uit president, coördinerend vice-presidenten en een 'directeur beheer'. Dit bestuurscollege zou, als 'integraal management', het bevoegd gezag moeten worden over - ook - de rechters en kan 'algemene en bijzondere aanwijzingen geven, die echter geen betrekking mogen hebben op concrete rechterlijke beslissingen'.³ Deze beperking is mooi, maar - zoals zal blijken - niet voldoende.

Nu kun je van een werkgroep met zeven vertegenwoordigers van ministeries (onder andere financiën en - uiteraard - justitie), één officier van justitie, één directeur gerechtelijke ondersteuning (DGO), één lid van de Raad van State, één vertegenwoordiger van Moret Ernst & Young en - gelukkig daar is ie - één rechter, natuurlijk in redelijkheid ook geen

1. Met dank aan L. Frijda, T.A.C. van Hartingsveldt en P.G. Wiewel voor hun kritische opmerkingen.
2. Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem en beheersstructuur van de rechterlijke organisatie, *Begrotingsvoorbereiding 1996*, stuk nr. 9, op 20 november 1995 aangeboden aan de Tweede Kamer, verder ook kortweg als 'rapport' aan te duiden. Een samenvatting is te vinden in *NJB* 1995, p. 1587 en 1588. Zie ook R.H.M. Jansen, *Beheersstructuur voor de zittende magistratuur: een vrije gedachtenwisseling*, in: *Trema* 1995, p. 368 e.v.
3. Rapport § 1.3, p. 3 en § 5.3, p. 26.

overdreven aandacht voor de fundamentele beginselen van rechtspraak verwachten. Maar de toestand is ernstiger: de werkgroep wist zich gesteund door de notitie '*Het besturen van rechtspraak*' van 1 juli 1995 van een werkgroep van rechtbankpresidenten, drie hofpresidenten, vertegenwoordigers van 'het project *Z(ittende) M(agistratuur)-2000*', van de directeuren gerechtelijke ondersteuning en van het ministerie van justitie, derhalve een werkgroep met een aanmerkelijk hoger 'rechterlijk gehalte'. Deze notitie Van Coeverden vormt in feite de basis van het rapport Hoekstra.

Voorts sluit het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak zich blijkens de - voor zover mij bekend niet gepubliceerde - conclusies van een op 8 en 9 september 1995 gehouden conferentie aan bij de toen nog concept-voorstellen van de werkgroep Hoekstra. Tenslotte spreken de voorstellen ook minister Sorgdrager aan, zo stelde zij in een speech op 22 november 1995 tijdens een conferentie naar aanleiding van de aanbidding van het rapport Hoekstra.

Er is ook oppositie. Zo hebben de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad in een notitie van 16 november 1995⁴ duidelijk stelling genomen tegen de voorstellen, zij het dat zij - mijns inziens te snel - het 'integraal management' als zodanig aanvaardden.

Hervormingsdrift

Het borrelt in justitiële kringen. Veel moet anders. Het jaar 2000 wordt daarbij dreigend aangeropen. Na de - nog niet afgeronde - herziening van de rechterlijke organisatie in drie fasen, de invoering van een Nieuw Burgerlijk Wetboek in nog meer fasen en de invoering van de Algemene wet bestuursrecht moet het openbaar ministerie (OM) op zijn kop, moet de civiele procedure veel sneller⁵, moet de advocatuur open⁶ en moet nu dus - tijdig voor 2000 - ook de rechter onder controle. Het lijkt wel '*alle hens aan dek, het gaat mis met de rechtspraak!*'

4. Verder kortweg - al dekt het de lading niet precies - '*notitie Hoge Raad*'. Zie voor een samenvatting *NJB* 1995, p. 1588 en 1589.
5. Eindrapport van de Gemengde Commissie van de Nederlandse orde van advocaten en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) inzake meer efficiency in civiele procedures, gepubliceerd in de speciale aflevering 7a van *Trema*, 1995.
6. Rapport van de interdepartementale werkgroep domeinmonopolie advocatuur van 27 juni 1995.

Klagen en dokteren zijn van alle tijden. Zou het werkelijk zo zijn dat - zoals het rapport Hoekstra wil doen geloven⁷ - de 'explosieve toename van het aantal door de Rechterlijke Macht te behandelen zaken'⁸ er toe leidt dat nu 'meer dan ooit de verantwoordelijkheid op de Rechterlijke Macht rust aan redelijke eisen van snelheid, bestendigheid en eenheid van rechtspraak te voldoen'? Die eisen - ik onderschrijf ze volledig - golden 25 jaar geleden toch evenzeer? Zou de nood zo hoog zijn dat die eisen nu wel - en vroeger niet of minder - afbreuk aan de lang gekoesterde onafhankelijkheid van de rechter zouden rechtvaardigen?

Zou vergeten zijn dat het proces tempo *in civilibus* al decennia voorwerp van ergernis van de cliënt is? In 1973 beschreef Faber-de Heer de 'met behulp van een computer' bewerkte resultaten van een in 1970 uitgevoerde enquête onder de rechtbanken.⁹ Ook toen duurde een civiele procedure al vele jaren. De door Faber-de Heer genoemde termijnen doen niet onder voor die in 1995. Dit is geen reden om het er dan maar bij te laten, maar wel grond voor relativering. Temeer daar die procedure - zonder wijziging van het procesrecht - al die tijd best sneller kòn en ook nog steeds sneller kàn. Zij is treurig traag gebleven dankzij het samenspel van advocatuur en rechterlijke macht.¹⁰ Zolang dat samenspel niet zakelijker wordt, zal de procedure - elke maatregel ten spijt - gedoemd zijn zich aan te passen aan de trage behoeften van de professionele deelnemers.¹¹

Ik zou bepaald niet willen beweren dat alles bij het oude moet blijven, maar wel dat niet alles nieuw moet vóórdat we de volgende duizend jaar ingaan. Zeker, er kleven bezwaren aan de huidige 'beheersstructuur' van de zittende magistratuur. Maar alles gelijktijdig op zijn kop bevordert de 'eenheid en bestendigheid' niet en bovenal is een zorgvuldige afweging steeds een eerste vereiste.

7. Zie onder meer § 5.5, p. 32 van het rapport.

8. Als je de toename van het aantal zaken relateert aan bevolkingsgroei, intensivering van handel, uitbreiding van regelgeving enzovoorts, dan valt het nogal mee.

9. T. Faber-de Heer, Enquête civiele procedures 1970, in: *NJB* 1973, p. 547 e.v. Zie ook haar uitgebreide literatuurlijst van eerder getob over het proces tempo. De lijst gaat terug tot 1911.

10. De gemengde commissie noemt dat 'aardigheidscultuur'.

11. Zie mijn 'Een magistrale samenzwering', in: *Kabaal in Holland*, bundel bij het afscheid van B.J. Asscher als president van de Amsterdamse rechtbank, p. 164 e.v., alsmede *TCR* 1995, p. 85 e.v.

Het onafhankelijkheidstaboe

Begin 1995 pleitte Donner ervoor het taboe van de onafhankelijkheid maar eens te doorbreken.¹² Niets op tegen, de onafhankelijkheid mag best besproken worden. In de notitie Van Coeverden en het rapport Hoekstra herkent men enige ideeën van Donner, dus ik ga - kort - op het taboe in.

Volgens Donner vormt 'onafhankelijkheid (...) niet het wezen van de rechtspraak'.¹³ Toegegeven: ook onder leiding van de koning of van de partij kan de rechter - technisch gesproken - recht spreken. Maar de rechterlijke onafhankelijkheid is wel wezenlijk voor de rechtspraak binnen een democratische rechtsstaat. Nog steeds gaat de eenvoudige waarheid op dat zelfbegrenzing geen kenmerk is van macht. Alleen externe - dus onafhankelijke - begrenzers kunnen machtsoverschrijding voorkomen. Deze tweeregelige verantwoording van de onafhankelijkheid van de rechter lijkt hier voldoende, omdat ook Donner, Van Coeverden en Hoekstra eigenlijk niet van het 'principe'¹⁴ van de onafhankelijkheid af willen. Slechts de 'invulling' stellen zij aan de orde.¹⁵

De gebreken volgens Hoekstra

Wat is er volgens het rapport Hoekstra¹⁶ mis met de zittende magistratuur? Het rapport somt een aantal 'knelpunten' op, onder meer de volgende.¹⁷

- De cultuurverschillen tussen rechtsgeleerd en overig personeel en die tussen eerste aanleg en hoger beroep maken het opereren als één organisatie moeilijk.¹⁸

12. J.P.H. Donner. Hollen of stilstaan. Functie en functioneren van de rechterlijke macht, in: *Justitiële verkenningen* 1995, nr. 2, p. 41 e.v. Zie hierover H.F. van den Haak, Rechtspleging in beweging, in: *Trema* 1995, p. 214 e.v.

13. Donner, *a.w.*, p. 55.

14. Donner, *a.w.*, p. 24.

15. Donner, *a.w.*, p. 42.

16. Het rapport heeft mede betrekking op het openbaar ministerie, maar dat laat ik hier buiten beschouwing.

17. Rapport § 4.2.

18. Met kennelijke spijt voegt het rapport hieraan toe dat de scheiding tussen rechtsgeleerd en overig personeel 'ook tot uitdrukking komt in het feit dat het rechtsgeleerd personeel een eigen arbeidsvoorwaardenregeling kent'.

- Justitie moet - gezien de diffuse bestuurlijke verhoudingen - voor bijsturing sterk leunen op consensus.
- Weinig evenwichtige samenstelling personeel. Teveel rechters, te weinig delegatie. Het daartegen gevoerde beleid - bijvoorbeeld de invoering van stafjuristen - 'verloopt vrij moeizaam'.
- Gevaar voor kwaliteit als gevolg van streven naar 'hogere produktiviteit'.
- Geringe betrokkenheid van de zittende magistratuur bij de planvorming.
- Open-eindkarakter werkzaamheden rechterlijke colleges.
- Het ontbreken van een hiërarchie. Dit tezamen met de afhankelijkheid van consensus bevordert de bestuurlijke daadkracht niet.
- Geen beheersverantwoordelijkheid bij zittende magistratuur gekoppeld aan de moeilijke positie van de DGO (wel beheersverantwoordelijk maar weinig zeggenschap).

Bruisende bestuurders sommen knelpunten niet op voor de aardigheid, maar om ze te lijf te gaan. Het lijstje onthult een streven gericht op een rechterlijke macht die als één organisatie kan worden bestuurd, aangestuurd en bijgestuurd en die - hiërarchisch georganiseerd - voor alles behalve de individuele uitspraken verantwoording verschuldigd is aan de minister van justitie. Een karikatuur? We zullen zien.

De aanbevelingen van Hoekstra¹⁹

Hoekstra ziet een model waarin 'de Zittende Magistratuur beheersverantwoordelijkheid draagt als de meest aangewezen weg om de knelpunten op te lossen'. Bij elk afzonderlijk gerecht wordt die - integrale - beheersverantwoordelijkheid gedragen door een bestuurscollege gevormd door de president, de coördinerend vice-presidenten en de 'directeur beheer', dat is een soort uitgekledde DGO. De president krijgt 'een beslissende stem'.²⁰ Het college van bestuur²¹ wordt 'budgethouder van het totaal van uitgaven ten behoeve van het gerecht', stelt de formatie vast van het ondersteunend personeel en benoemt en ontslaat dat personeel.

19. Zie rapport hoofdstuk 5.

20. Rapport § 5.3 p. 26. Niet duidelijk is of dat slechts geldt bij het staken der stemmen of in het algemeen. In het laatste geval zijn de anderen in feite niet meer dan adviseur.

21. Zo noemt de notitie Van Coeverden het bestuurscollege, § 6.3.2.

De minister kan de gerechten 'algemene aanwijzingen geven (...) omtrent de besteding der middelen'.²² Het bestuurscollege legt voor het beheer verantwoording af aan de minister die in verband daarmee sancties kan opleggen. Op zijn beurt kan het college van bestuur de rechters 'algemene en bijzondere aanwijzingen geven, die echter geen betrekking mogen hebben op concrete rechterlijke beslissingen'.²³

De minister van justitie (bestuursraad van het departement/dienst rechtspleging) zal voorts:

- prioriteiten stellen;
- managementafspraken met de gerechten (dus de colleges van bestuur) maken;
- toezicht houden op de naleving daarvan²⁴;
- een 'dragende rol' voeren bij de beperking van de werklast, ten behoeve waarvan een projectbureau met een 'aanjaagfunctie' in het leven te roepen ware.²⁵

Omvang integraal management

Het beoogde management en de verantwoordingsplicht zijn waarlijk integraal: zij omvatten de beheerstaken die nu aan de DGO toekomen èn de beheerstaken van de rechtbankvergadering²⁶ èn de beheerstaken van de president. Gezien de inhoud van de aanbevelingen moet worden aangenomen dat het de bedoeling is ook de aan individuele rechters toekomende beheerstaken, zoals de rol en appointering, onder het integrale management te brengen. Zo zullen taken als kamerverdeling en zakenverdeling, niet alleen van belang voor het welbevinden van de rechter maar ook - en daar gaat het om - voor kwaliteit en inhoud van de rechtspraak, in de toekomst onder de uiteindelijke verantwoording van de minister van justitie vallen.

22. Rapport § 5.3, p. 27.

23. Rapport § 5.3, p. 26.

24. Rapport § 5.4, p. 28.

25. Rapport § 5.5, p. 32.

26. Het rapport vermeldt dat niet expliciet, maar de tekst laat daarover weinig twijfel en zij verwijst in § 5.3 p. 26 voor een uitwerking naar de notitie Van Coeverden. Zie aldaar onder andere § 5.1. *Mutatis mutandis* geldt hetzelfde voor de vergadering van de andere colleges en - zolang het duurt - van kantonrechters.

Twee aspecten van deze ingrijpende gevolgen dienen van elkaar te worden onderscheiden. In de eerste plaats verliezen de president, rechtbankvergadering en rechter hun huidige beheersbevoegdheden²⁷ aan het bestuurscollege. In de tweede plaats zullen die bevoegdheden niet meer in onafhankelijkheid worden uitgeoefend maar voortaan onder de verantwoordelijkheid van de minister vallen.

Aldus beperkt Hoekstra - in navolging van Donner en Van Coeverden - de onafhankelijkheid tot de rechterstaak in concrete zaken. De werkgroep acht voldoende dat de rechtszaak in handen is van de onafhankelijke rechter en vindt het niet nodig dat de rechtspraak in handen is van een onafhankelijke rechterlijke macht.

Kwaliteit en *targets*

Wordt u al een beetje ongerust? Dat verwachten Van Coeverden en Hoekstra en zij proberen u als volgt te paaien. 'De inschakeling van rechtsgeleerd personeel in het management is (-) wenselijk om tot een goede weging te komen tussen kwaliteits- en doelmatigheidseisen.' Het rechtsgeleerde management zal zich niet blindstaren op efficiency, *targets* en 'kengetallen' en borg staan voor de noodzakelijke zorg voor de kwaliteit van de rechtsbedeling.²⁸ Voorts 'staat voorop dat de onafhankelijkheid van de rechtspraak zelf gewaarborgd blijft.'²⁹ Dat is mooi, maar erg doorleefd klinkt het niet.

De werkelijke aandacht voor de inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak in notitie en rapport is mager. Wij zagen dat het rapport er op wijst dat het streven naar 'hogere produktiviteit' de kwaliteit in gevaar kan brengen. Maar de werkgroep neemt meteen afstand door te verwijzen naar 'geluiden' van 'verschillende zijden' en door in paragraaf 4.2 te concluderen dat 'niet duidelijk (is) of het gevreesde kwaliteitsverlies zich daadwerkelijk voordoet'. Vervolgens wordt op het punt van de kwaliteit - behalve ten aanzien van het tempo-aspect - een volledig stilzwijgen bewaard.

Dat valt te betreuren, want kwaliteit is onontbeerlijk voor de geloofwaardigheid van de rechterlijke macht. De rechter spreekt door zijn vonnis-

27. Onder meer de artikelen 49, 55c, 57 en 59 Wet Rechterlijke Organisatie en 27, 31, 36, 39 en 90 Reglement I.

28. Aldus § 2.2.2 van de notitie Van Coeverden.

29. Rapport § 5.2, p. 24.

sen. In zijn - openbare - motivering geeft de rechter zich rekenschap van de plaats van zijn beslissing in het geldende recht, hetgeen van belang is voor de 'eenheid en bestendigheid' van de rechtspraak. Sterkte en helderheid van die motivering zijn bepalend voor de rechterlijke overtuigingskracht.

En zal het rechtsgeleerd management zich inderdaad niet blindstaren op efficiency, *targets* en 'kengetallen'? Nu reeds bestaat op dat punt reden tot twijfel. Zal het beter worden als de minister het rechtsgeleerd management daarop kan, wil en dus zal aanspreken? Zal niet - bijvoorbeeld - de nadruk op sneller en goedkoper de tijdrovende schriftelijke motivering onder druk zetten en leiden tot steeds meer nietszeggende standaardoverwegingen of vluchtige mondelinge uitspraken?³⁰

De rechtspraak als een produkt- of bedrijfsschap

Het rapport Hoekstra is geschreven in de taal van de organisatiedeskundige (veel *management, monitoring en control*). De werkgroep ziet de rechterlijke macht als een 'onderneming' met een 'produkt': rechtspraak. Ik verzet mij tegen die benadering.³¹ Anders dan een onderneming beoogt de rechterlijke macht geen winst te maken en zeker geen in getallen te vatten winst. Het rapport Hoekstra trekt zich ook bij de eerste de beste confrontatie met de zelf opgeroepen beeldspraak terug. De bedrijfsbenadering vindt immers ook bij Hoekstra haar grens waar de vraag naar rechtspraak groeit: terwijl in het echte bedrijfsleven produktietoename gevierd wordt, gaat het met de '*business*' van justitie pas goed, als we er in slagen door 'instroombeperkende maatregelen'³² het aantal zaken te doen afnemen. Daarom is de 'explosieve toename van het aantal door de Rechterlijke Macht te behandelen zaken' voor de denkers van de onderscheiden ministeries ook geen aanwijzing voor het succes van de rechtspraak maar een reden tot zorg.

Ik stel voor die inadequate en veel misbruikte beeldspraak op te geven. Efficiency en slagvaardigheid kunnen hun grondslag zeer wel vinden in kwaliteitsdenken, professionaliteit en maatschappelijk verantwoordelijk-

30. Zie in dit verband ook de notitie Hoge Raad, § 7.

31. Net als Geert Mak, De kernprodukten van de justitiefabriek in: *NRC-Handelsblad* van 14 november 1995 en Tom Schalken in zijn bundel *De mythe van het gezag*, p. 7 e.v. en 11 e.v.

32. Zie bijvoorbeeld rapport Hoekstra bijlage 5, p. 3 en 4.

heidsbesef, maar - wat betreft de rechtspraak - zeker niet in winstmaximalisatie. Het blijve de Hoge Raad der Nederlanden en niet Royer & Ten Kate B.V.

Kern van mijn bezwaren

Ook nu is de rechterlijke macht niet in àlle opzichten onafhankelijk. Voor benoeming en 'bevordering', alsmede voor formatie, meubilair en boeken is zij afhankelijk van de minister van justitie. Er zijn echter geen goede gronden vóór - maar wel tegen - uitbreiding en versterking van die afhankelijkheid.

De huidige taken van rechtbankvergadering, rechter en president op beheersgebied worden terecht - rechtspositioneel en functioneel - in onafhankelijkheid uitgeoefend: zij zijn van wezenlijk belang voor de beslissingen in concrete gevallen. 'Werkwijze en inhoud' liggen - zoals Hoekstra ook wel ziet³³ - dicht bij elkaar. Ook 'het procesbeheer dient' - zoals president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad het in hun notitie schrijven³⁴ - 'bij uitsluiting in handen van de rechter te zijn.' Overheveling naar een bestuurscollege dat terzake verantwoording verschuldigd is aan de minister van justitie betekent een onaanvaardbare verschraling van de onafhankelijkheid. Dit wezenskenmerk van rechtspraak in een democratische rechtsstaat zal zich voortaan beperken tot het beslissen op aangereikte dossiers en geen betrekking meer hebben op de vraag welk dossier de rechter krijgt en welke aandacht hij er aan mag geven. Dat is mijn eerste bezwaar.

Deze *verschraling* van de onafhankelijkheid, die betrekking heeft op het object of de omvang van de onafhankelijkheid, is wel te onderscheiden van de *aantasting* van de onafhankelijkheid, waarbij in het geding is de mate waarin rechters daadwerkelijk in onafhankelijkheid beslissingen nemen. Het is - in ieder geval theoretisch - denkbaar dat de omvang van de onafhankelijkheid beperkt wordt zonder aantasting van de onafhankelijkheid en omgekeerd. De voorstellen van Hoekstra dreigen de onafhankelijkheid niet alleen te verschralen maar ook aan te tasten.

De leden van het bestuurscollege (met uitzondering van de hiervoor genoemde directeur beheer) hebben twee banen. Ook zij zullen - als rechter - mogen beslissen op aangereikte dossiers. Daarnaast zorgen zij - als

33. Rapport § 5.3, p. 26.

34. Notitie Hoge Raad § 7.

bestuurder - voor het verdelen, eventueel voorbereiden en aanreiken van die dossiers en alles wat daarbij hoort. In die taak zijn zij in feite buitendienstambtenaar van het ministerie van justitie. Als onafhankelijke rechter moeten zij voor de overheid onwelgevallige beslissingen nemen, de minister op de vingers kunnen tikken, enzovoorts, als bestuurder moeten zij minister en overheid behagen. Als het hier niet al twee hoofdfuncties betreft die op grond van artikel 8 Wet Rechterlijke Organisatie (Wet RO) onverenigbaar zijn, dan leidt de combinatie in ieder geval tot aantasting van de onafhankelijkheid. Niet goed voor de betrokkenen en niet goed voor de rechtspraak. Ziedaar mijn tweede bezwaar.

In hun andere baan, als bestuurder, zullen de leden van het college van bestuur het beheer over het rechterlijk werk voeren. Het management wordt in zoverre de baas van de (overige) rechters. Dit betekent een aantasting van de onafhankelijkheid van die rechters, mijn derde bezwaar.

Ik werk mijn bezwaren uit.

De verschraling van de onafhankelijkheid

De eerder genoemde managementafspraken, het toezicht en aanjagen zullen betrekking hebben op alles wat niet de beoordeling van individuele geschillen betreft, op alles 'wat de orde van de inwendige dienst betreft', totnogtoe uitdrukkelijk de bevoegdheid van de rechtbankvergadering.³⁵ Daartoe behoren ook³⁶ kamerindeling, verdeling van zaken - deze noemde ik reeds -, hoeveelheid zaken per rechter, keuze tussen enkelvoudig of meervoudig, wel of niet meelesen, inzet plaatsvervangers, inzet raio's (al dan niet als plaatsvervanger), inzet schrijffjuristen (al dan niet concipiërend)³⁷, stimulering comparities en schikkingen, wellicht ook het verplicht stellen van cursussen, kennelijk ook de inzet van rechters in andere college's (horizontale en verticale detachering)³⁸ enzovoort enzovoort. Dit 'procesbeheer' en wat daar bij komt, zal niet meer ter - onafhankelijke - beoordeling van de rechter of de rechtbankvergadering staan, maar - uiteindelijk - worden bepaald door het ministerie van justitie.

35. Artikel 90 Reglement I.

36. Zie hiervoor bijvoorbeeld het rapport § 5.5, p. 30 e.v.

37. En over een tijdje ook als plaatsvervanger? Handig, dan kunnen ze hun eigen enquêtes en comparities doen.

38. Het gebruik maken van 'expertise elders', rapport § 5.5, p. 32.

De gevolgen van de vershraling

De minister (de bestuursraad/de dienst rechtspleging) zal de eerdergenoemde knelpunten - niet langer gehinderd door het zoeken naar consensus - te lijf gaan en rechtsgeleerd en overig personeel aaneensmeden tot een hecht hiërarchisch gestuurd apparaat, waarbij - bijvoorbeeld - delegatie van rechterlijke taken wordt bepaald door efficiency - en niet door kwaliteitsdenken. De lijn van 'verkorting en vereenvoudiging van procedures' zal - aldus het rapport - met 'kracht' worden voortgezet: 'het aandeel van mondelinge vonnissen moet noodzakelijkerwijs stijgen', de kort-gedingprocedure zal ook meer moeten worden toegepast, evenals meer in het algemeen de inzet van de *unus iudex*.³⁹ Over 'eenheid en bestendigheid' horen we niets meer.

De werkgroep voert als argument voor haar voorstellen onder meer aan dat 'werkwijze en inhoud' dicht bij elkaar liggen. Daarom moet het management 'integraal' naar de rechters toe. Dat 'werkwijze en inhoud' dicht bij elkaar liggen, kan ik slechts beamen. Maar dat wreekt zich juist in de voorstellen van de werkgroep: niet alleen het management 'komt' naar de rechters 'toe', maar de minister komt mee! Als de minister de werkwijze kan besturen dan bestuurt hij mede de inhoud.

Het gevaar is daarbij niet denkbeeldig dat de door het ministerie gestelde prioriteiten niet alleen een beheersmatig maar ook een politiek karakter zullen hebben. Zo lijkt het - afhankelijk van de politieke wind - niet overdreven om te verwachten dat er meer geld (formatie) zal zijn voor die rechtbank waarmee de 'managementafspraken' kan worden gemaakt dat bij de kamerverdeling het wegwerken van de 'aangeboden' strafzaken voorrang heeft boven de verwerking van civiele of bestuurszaken.

Het college van bestuur zal rekening houden met de ministeriële wensen door - bijvoorbeeld - bij de kamerverdeling extra aandacht aan de strafsector te besteden. Liever niet meer die civilisten of rechtsbeschermers in de strafkamer. Kamerroulatie en Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het kost allemaal te veel tijd en geld per eenheid produkt. Zelfs bij de zakenverdeling zouden dergelijke motieven een rol kunnen gaan spelen.

Er kan geen twijfel over bestaan dat het beheer belang heeft bij de vaststelling wie op welke plaats zit en wie welke zaak krijgt. Ook nu zullen bij de kamerindeling en zakenverdeling niet uitsluitend zuivere motieven meespelen. Des te meer reden om de bevoegdheden in deze niet te verschuiven in de richting van de uitvoerende macht. Niet omdat deze

39. Rapport § 5.5 p. 31.

minder zuiver op de graat is, maar omdat zij nu eenmaal een andere taak heeft, waarbij andere belangen dan de onafhankelijkheid van de rechtspraak soms voorrang vragen.⁴⁰

Aantasting van de onafhankelijkheid van de leden van het bestuurscollege

De werkgroep Hoekstra wil dat het bestuurscollege ter zake van het gevoerde beheer verantwoording verschuldigd zal zijn aan de minister. 'Voor het geval een lid van het bestuurscollege danwel een daartoe niet behorende rechter zijn beheerstaak niet goed vervult moet het mogelijk zijn dit lid van zijn functie te ontheffen.'⁴¹ Die ontheffing van (bedoeld is uitsluitend:) de *beheersfunctie*, geschiedt door de Hoge Raad op voordracht van de minister of van de president van het betrokken college. Daarnaast kent de notitie Van Coeverden nog de mogelijkheid van het 'terugnemen' van het beheer, 'te vergelijken met de zogenaamde 'artikel 12-status' bij gemeenten'⁴².

Van de rechter wordt verwacht dat hij rechtstatelijk tegenspel aan de overheid biedt. Die functie is niet te rijmen met een verantwoordingsplicht aan diezelfde overheid. Hoewel 'ware onafhankelijkheid' volgens de werkgroep 'een kwestie van geestesgesteldheid' is⁴³, valt toch te vrezen dat het lid van het college dat met deze twee posities van de overheid te maken krijgt - baas en belanghebbende bij menige rechtszaak - zo niet schizofreen wordt dan toch met zijn onafhankelijkheid in de knoei raakt.

Onzuiverheid ligt op de loer: de overheid kan omvangrijke (begrotings)belangen hebben bij de rechtspraak (in verband met een bepaald door de overheid gevoerd beleid⁴⁴, in verband met de rechtsvorming⁴⁵, als

40. Niet voor niets bepaalt beginsel 14 van de ook in de notitie Hoge Raad genoemde *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* (U.N. Doc.A/Conf.121/22/ Rev.1 at 59 (1985)): 'The assignment of cases to judges within the court to which they belong is an internal matter of judicial administration.'

41. Rapport § 5.3 p. 27.

42. Notitie Van Coeverden § 5.2.

43. Rapport § 5.3 p. 25.

44. Denk aan het rechterlijk oordeel over 'vormfouten' in het strafprocesrecht en over het 'proactieve' politieoptreden.

45. Een curieus voorbeeld is de aanwijzing ex artikel 5 Wet RO van minister Sorgdrager aan het openbaar ministerie om de rechter eens - aan de hand van enkele dokters van vlees en bloed - te laten uitzoeken hoe de euthanasiewetgeving met betrekking tot

betaler van de gevolgen van rechtspraak⁴⁶ of zelfs als partij bij een geschil⁴⁷). Het is dan prettig om rechters met gevoel voor die belangen op de juiste plaats te hebben. Zo kan zich de opsplitsing van de onafhankelijkheid ook in individuele gevallen doen gevoelen.

U werpt wellicht tegen dat de leden van het college van bestuur in de eerste plaats zullen besturen en nauwelijks meer recht zullen spreken. Daargelaten dat dat niet de vooropgezette bedoeling is en dat menig president nog graag eens een ambtenarenstaking zal beslissen - hoewel dat er natuurlijk niet eenvoudiger op wordt -, denk ik dat u gelijk heeft: zeker de taken van de president worden zodanig uitgebreid dat het van rechters wel niet meer zal komen.

Dit vermoedelijke gevolg ondergraaft ondertussen wel het voorgestelde systeem. Immers een president die slechts 'managet', is in de voorgestelde structuur alléén nog buitendienstambtenaar. Als het inderdaad die kant uitgaat dan zijn de voorstellen ook misleidend. Niets integraal management bij de zittende magistratuur: dat integrale management komt dan in feite te berusten bij de DGO-nieuwe-stijl voorzien van het etiket 'president'. In zijn vrije tijd doet hij een enkele zitting. Een super-DGO tevens rechterplaatsvervanger dus. En die DGO zal het gerecht 'beheren', naar buiten vertegenwoordigen en het gezicht ervan bepalen. Hij zal de rechters installeren en vervolgens aansturen.

Misschien werpt u voorts tegen dat de leden van het bestuurscollege niet zomaar ontslagen kunnen worden. Immers dat kan slechts door tussenkomst van de Hoge Raad, terwijl toch de leden van de thans gangbare dagelijks besturen ook nu - net als gewone rechters - door de Hoge Raad afgezet kunnen worden. Er zijn nogal wat verschillen. Aanstands valt op dat het huidige artikel 13 Wet RO het initiatief tot ontslag legt in handen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad en niet - zoals Hoekstra wil - in die van de minister of de president. In de tweede plaats zal de Hoge Raad de voor ontslag voorgedragene - anders dan nu - moeten afrekenen op de uitoefening van zijn beheerstaak, onder meer getoetst aan

wilsonbekwamen er uit zou moeten zien. Zij vraagt de rechter in feite een experimenteel wetgevingsadvies.

46. Neem de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep inzake discriminatie bij WWV (CRvB 1 november 1983, *RSV* 1984, 147 en 148) en AAW (CRvB 5 januari 1988, *RSV* 1988, 200).
47. Waar de eis van onafhankelijkheid samenvalt met de eis van onpartijdigheid. Denk maar aan de '30 septemberarresten' van de Hoge Raad inzake de milieuvervuiling door Shell. Duphar en Fasson, HR 30 september 1994, *RvdW* 1994, 185 tot en met 187 en daarover J.M. van Dunné, 'Wie sterk is mag dom zijn', *NJB* 1994 p. 1329 e.v.

de ministeriële aanwijzingen. Het tussenschakelen van de Hoge Raad zal derhalve wel zorgen voor een beoordeling met inachtneming van de regels van *fair play*, maar de ministeriële wil is daarbij de maatstaf.⁴⁸

Tenslotte zult u tegenwerpen dat het zo'n vaart niet zal lopen: het zijn toch allemaal redelijke mensen onder elkaar. Ook de werkgroep Hoekstra verwijst daarnaar als zij zegt dat er nu 'zelden vergaande conflicten' zijn en dat dit 'in een nieuw stelsel (-) waarschijnlijk niet anders (zal) zijn'.⁴⁹ Het gaat hier echter niet om de goede wil en de integriteit van individuen, maar om het ontwerpen van een *structuur* die de eigenschap heeft integriteit te prononceren en daardoor - ook op de lange duur - waarborgen biedt voor de onafhankelijkheid. Daarvoor is voorwaarde dat de functies gescheiden blijven.

De conclusie moet zijn dat de voorstellen van de werkgroep Hoekstra niet voldoende waarborgen bieden, zodat het gevaar ontstaat dat de leden van het bestuurscollege in de eerste plaats - en sterker naarmate de samenstelling zich zal hebben aangepast aan de nieuwe functie - zullen luisteren naar de minister en diens overige ambtenaren. Wat betreft de beheerstaak is dat tot op zekere hoogte ook de bedoeling: daartoe toch dienen de ministeriële aanwijzingen en de verantwoordingsplicht. Maar voorzover het de door de managers nog uitgeoefende rechtspraak betreft, zal dat het vertrouwen in de rechtspraak ondermijnen. En zoals zo vaak geldt ook hier dat dat gevolg reeds bij de schijn van onzuiverheid dreigt.

Aantasting van de onafhankelijkheid van de overige rechters

Wij zagen zojuist dat de leden van het bestuurscollege in de knoop kunnen raken met de onafhankelijkheid. Gevreesd moet worden dat dit zijn weerslag zal hebben op de gewone rechter. Ik neem aan dat het de bedoeling is ook in de toekomst niet de minsten der rechters tot president of gewoon lid van het bestuurscollege te roepen. Zij zullen in belangrijke mate cultuurbepalend zijn voor de gerechten. Zou die aldus door dubbelfunctie gekleurde cultuur niet veel meer dan de 'geestesgesteldheid' van de individuele rechter haar stempel drukken op de 'ware onafhankelijkheid'?

48. De notitie Hoge Raad zegt over de onheffingsmogelijkheid dat 'een beter middel voor de minister om lastige presidenten monddood te maken (-) moeilijk (kan) worden gevonden.' Zie § 8.

49. Rapport § 5.3, p. 27.

Die cultuur zal doortrokken raken van de 'geest van het management'. En alsof dat niet genoeg is, zal de aangetaste onafhankelijkheidshouding van de leden van het college van bestuur tot voorbeeld strekken van de individuele rechter, die voor zijn carrière - wat dat betreft: net als nu - afhankelijk is van dat college.⁵⁰

Strijd met de grondwet

Ik juich - zoveel moge duidelijk zijn - de voorstellen van de werkgroep Hoekstra niet toe. Zij kunnen - of beter: mogen, het kan wel - ook niet worden ingevoerd zonder wijziging van de grondwet. De artikelen 112 en 113 van de grondwet bepalen immers dat de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen onderscheidenlijk over strafbare feiten is opgedragen 'aan de rechterlijke macht'.⁵¹ Aan de minister van justitie is die taak derhalve niet opgedragen.

'Berechting' van geschillen in handen van de 'rechterlijke macht' is meer dan de optelsom van individuele beslissingen van rechters. Met 'berechting' is 'kennisneming en beslissing van geschillen' bedoeld.⁵² Onder 'kennisneming van geschillen' valt mede het traject van aanhangig maken tot aan de behandeling. Dit omvat dus ook de daarvoor van belang zijnde organisatorische taken die thans - zonder verantwoordingsplicht - aan de rechtbankvergadering, aan de president en aan individuele rechters toekomen. De dirigerende of zo men wil 'aansturende' rol van de minister van justitie is met deze taak niet goed verenigbaar. Ook de geest van de grondwet, waarin de scheiding der machten is neergelegd, verzet zich tegen een rechterlijke macht wier taak - zoals hiervoor uiteengezet - in belangrijke mate door de uitvoerende macht kan worden gestuurd.

Voorts zij nog gewezen op artikel 107 Grondwet dat bepaalt dat het burgerlijk en strafprocesrecht bij wet wordt geregeld. Mijns inziens valt daaronder ook het geheel van regels dat bepalend is voor de voorbereiding van de behandeling van zaken. Het zou ongerijmd zijn als de rechter op nationaal en internationaal niveau zelf zijn - absolute en relatieve - bevoegdheid en rechtsmacht vaststelt, maar 'binnenshuis' zich - met

50. Tussen twee haakjes: welke bestuursrechter en welke civiele rechter kunnen onder die omstandigheden nog onafhankelijk oordelen over de (on)rechtmatigheid van (de toepassing van) de aan het bestuurscollege gegeven ministeriële aanwijzingen?

51. Voor de bestuursrechtspraak geldt artikel 112 lid 2 Grondwet.

52. Zie de Memorie van Toelichting bij het desbetreffende wetsvoorstel TK 1979-1980, 16162, nr 3, p. 9.

verantwoordingsplicht van het college van bestuur - zou moeten laten leiden door ministeriële aanwijzingen. Dat het bestuur (mede) zou kunnen bepalen welke rechter de burger treft, verdraagt zich tenslotte evenmin met het grondrecht van artikel 17 Grondwet, het *ius de non evocando*, dat terzake de formele wetgever exclusieve bevoegdheden toekent.⁵³

Schijnoplossing

In de thans geldende structuur behoeven de rechterlijke autoriteiten (president, rechtbankvergadering, individuele rechters) geen verantwoording af te leggen voor de aan hen toekomende beheerstaken. De ideeën van Hoekstra en Van Coeverden beogen onder meer dit verantwoordingsvacuüm te vullen. Daarin slagen zij niet: het vacuüm blijft - maar nu op een andere plaats - bestaan.

Het voorgestelde systeem voorziet immers - gelukkig - niet in een verantwoordingsplicht van de individuele rechters jegens het college van bestuur of jegens de minister. Houden individuele rechters zich niet aan de 'target' of maken zij ondanks de voorschriften hun vonnissen zelf, dan zal president noch minister hen op die grond voor ontslag kunnen voordragen.⁵⁴ Het vacuüm wordt aldus slechts 'naar beneden' verschoven en zal zich bevinden tussen het eerste en tweede echelon, tussen rechters en bestuurscollege. De voorstellen bieden dus - afgezien van alle bezwaren - ook slechts een schijnoplossing.

Wel aanvaardbare oplossing?

Ik erken dat het ontbreken van beheersverantwoordelijkheid bij de rechter tezamen met de onduidelijke positie van de DGO problematisch is. Dat

53. Vergelijk het Duitse recht waarin uitdrukkelijk is uitgemaakt dat het *ius de non evocando* (artikel 101 I 2 GG) ook betrekking heeft op de vraag welke rechter iemand in een concrete zaak krijgt (*BundesVerfassungsgericht* 10 augustus 1995, *NJW* 1995, p. 2703 e.v.).

54. Het rapport is op dat punt overigens niet ondubbelzinnig. Volgens § 5.3, p. 27 van het rapport zou ook een niet tot het bestuurscollege behorende rechter die 'zijn beheerstaak niet goed vervult' uit zijn functie ontheven moeten kunnen worden. Ik neem echter aan dat het hier gaat om de rechter die een bijzondere taak krijgt toebedeeld - misschien de rolrechter? - en niet om het handelen van de individuele rechter al dan niet in overeenstemming met de door het bestuurscollege vastgestelde regels.

betekent echter nog niet dat de huidige structuur verlaten moet worden. Het zojuist genoemde verantwoordingsvacuüm zal altijd ergens optreden zolang de onafhankelijkheid van de rechter blijft gehandhaafd. Indien dat wordt onderkend, zal het ook makkelijker zijn de huidige structuur te aanvaarden. De daaraan inherente gebreken zijn de prijs die men voor de onafhankelijkheid betaalt.

Betekent een en ander nu ook dat het integraal management moet worden verworpen? Daar zeg ik volmondig ja op, zolang dat gepaard moet gaan met verantwoordingsplicht aan de minister. Op zichzelf is het echter denkbaar dat de president of een dagelijks bestuur - met behoud van onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende macht - met alle beheerstaken wordt belast. President van en procureur-generaal bij de Hoge Raad omarmen het integraal management als zodanig dan ook.⁵⁵ Maar zij lopen te hard van stapel: hoewel zij een tweetal suggesties doen, laten zij de verantwoordelijkheidsproblematiek onopgelost.

Er zijn nog te veel vragen onbeantwoord. Moet het integraal management zich extern verantwoorden of is een interne verantwoording - bijvoorbeeld jegens de rechtbankvergadering - voldoende, althans aanvaardbaar? Of kunnen toch een raad voor de rechterlijke macht⁵⁶, een door president Hoge Raad en hofpresidenten gevormde 'begrotingsraad'⁵⁷ dan wel een 'kwaliteitsborgingsinstantie' en 'op publieke verantwoordelijkheid georiënteerd organisatierecht'⁵⁸ uitkomst bieden? Lost de scheiding van de budgetten van zittende en staande magistratuur wellicht al een deel van de problemen op of moeten wij afstevenen op volledige budgettaire onafhankelijkheid zoals bij de Raad van State en de Nationale Ombudsman?⁵⁹ Brengt integraal management niet te veel bureaucratisering en/of -bijvoorbeeld - een te grote afstand management/rechter met zich?

Van integraal management kan ook worden afgezien. Het is denkbaar dat nader onderzoek⁶⁰ tot de conclusie dwingt dat integraal management weliswaar wenselijk is, doch dat daarbij een verantwoordingslijn naar de minister (politiek gezien) onvermijdelijk is, zodat de werkgroep het één

55. Notitie Hoge Raad § 3 en 11.

56. H.F.M. Hothuis oppert dit in dit verband (weer) in 'Wie bepaalt de prioriteiten voor de rechterlijke macht?', *Trema* 1993, p. 219 e.v.

57. Eerste suggestie in de notitie Hoge Raad (§ 10).

58. P.M. Langbroek 'De publieke verantwoordelijkheid voor rechtspraak' in: *Trema* 1994, p. 405 e.v., met name p. 413.

59. Tweede suggestie in de notitie Hoge Raad (§ 10).

60. Hier is werk aan de winkel voor P.M. Langbroek. Zie zijn 'Naar een rechtsplegingskunde' in: *Trema* 1995, p. 323 e.v.

terecht aan het ander koppelt. Dan verdient - gezien de hiervoor uiteengezette bezwaren - het huidige systeem de voorkeur en blijve de in onafhankelijkheid uitgeoefende beheerstaak beperkt tot 'procesbeheer'. In ieder geval is het niet verstandig de *status quo* in te leveren zolang niet duidelijk is hoe het geheel er uit zal zien.

Een keuze is nu derhalve te vroeg. Ik geef vooralsnog dan ook de voorkeur aan de huidige structuur, waarin de - op de koop van de onafhankelijkheid toe te nemen - spanning tussen de verantwoordelijkheid van de minister voor de begroting⁶¹ en - voorzover het de zittende magistratuur betreft - het ontbreken van zeggenschap over de besteding daarvan mede tot uitdrukking komt in de noodzaak op departementaal en arrondissementsniveau te onderhandelen en consensus na te streven.

Slot

Anders dan vaak wordt gedaan⁶², kan men de rechter en de rechtbank niet vergelijken met de medicus en het ziekenhuis, bestuurd door integraal management. De onafhankelijkheid van de rechter heeft een rechtsstatelijke functie die boven de - bij beide beroepen horende - professionele eis van onafhankelijkheid uitstijgt. Bovendien wordt de 'gezondheid' van de overheid niet verzorgd door de geneeskunde, het recht van de overheid wel door de rechtspraak. Het rechtersvak kan niet behoorlijk worden uitgevoerd als een partij daarin zeggenschap heeft.

Dat neemt niet weg dat ook rechters en rechterlijke colleges oog dienen te hebben voor het belang van de begroting en voor 'redelijke eisen van snelheid, bestendigheid en eenheid van rechtspraak'. Daarbij moet echter vertrouwd worden op kwaliteitsdenken, professionaliteit en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef binnen de rechterlijke macht. Dat is - zoals gezegd - de prijs voor de onafhankelijkheid. In dat licht is zelfgenoegzaamheid verboden en zijn samenwerking, openheid en zelfreflectie noodzaak. Schiet de rechterlijke macht daarin te kort, dan ligt er een taak voor de (vak)pers haar op de vingers te tikken en - in het uiterste geval - voor de wetgever om regels te stellen.

61. Dat is - anders dan het kennelijke uitgangspunt van het rapport in § 2.3 p. 9 - niet hetzelfde als verantwoordelijkheid voor 'de doelmatige aanwending van de middelen' (zie ook notitie Hoge Raad § 4 en 9).

62. Zo ook het rapport en laatstelijk B.J. Asscher in 'Waarom zou de rechtspraak zijn gang mogen gaan?', in: *NRC-Handelsblad*, 29 december 1995.

'Opvallend is dat, terwijl de twee andere "klassieke" overheidsfuncties, wetgeving en bestuur, zwaar onder maatschappelijk vuur liggen en een groot prestigeverlies hebben moeten incasseren, het aanzien van de rechtspraak onverminderd groot is. (...) Juist de onafhankelijkheid ten overstaan van de heersende politieke verhoudingen en de daarmee verbonden onpartijdigheid verschaft de rechtspraak een imago dat wetgeving en bestuur node ontbreekt.' Dit citaat uit Van der Pot-Donner⁶³ illustreert perfect dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht 'meer dan ooit' in ere gehouden dient te worden. Onafhankelijkheid vormt - tezamen met openbaarheid en overtuigingskracht - het fundament waarop het gezag van de rechtspraak rust.

Het raio-congres 1996 stelt de vraag aan de orde 'op welke wijze de rechterlijke macht in de huidige maatschappij in staat zal zijn haar geloofwaardigheid te behouden'. Natuurlijk doet de rechter er goed aan rekening te houden met de eisen van de tijd, al zijn die minder nieuw dan - met het oog op 2000 - wel wordt gesuggereerd. Maar zeker is dat verschraling en aantasting van het sterke punt van de rechterlijke macht, haar onafhankelijkheid, de geloofwaardigheid juist zullen ondermijnen.

Raio's pas op uw bazen.

63. *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, 13e druk, 1995, bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen, p. 566.