

WAT IS ER MIS MET DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE?

Paul Bovend'Eert*

De bestuursstructuur van de rechterlijke organisatie staat al een aantal jaren ter discussie. Veel rechters klagen over de Raad voor de rechtspraak, de bestuurlijke organisatie van hun gerechten en de eenzijdige focus op bedrijfsvoering en productie. Rechters voelen zich onzelfstandige productiemedewerkers in plaats van onafhankelijke professionals. De kritiek is terecht. De wetgever heeft ten onrechte gekozen voor een top-down structuur in de gemoderniseerde rechterlijke organisatie. Het is zaak deze constructiefout te herstellen.

1 Inleiding

Het zijn roerige tijden voor de rechterlijke macht. In een manifest uit 2013, opgesteld door raadsheren van het Hof Arnhem-Leeuwarden en ondersteund door een groot aantal andere leden van de rechterlijke macht, spraken rechters – hoogst ongebruikelijk – openlijk uit dat zij zich grote zorgen maken over de organisatie van de rechtspraak en de nadelige gevolgen daarvan voor de interne onafhankelijkheid van de rechters en de kwaliteit van de rechtspraak.¹ Naar hun oordeel staan de leden van de landelijke Raad voor de rechtspraak op grote afstand van de gerechten, is de invloed van de Raad op de benoeming van de gerechtsbesturen onverantwoord groot, en fungeert de Raad als een soort raad van bestuur van een groot bedrijf, waarbij de gerechtsbesturen als directiedivisies opereren. Productienormen en budgetten van dit 'rechtspraakbedrijf' zijn leidend geworden. Niet de kwaliteit van het werk van de rechters, hun inzet en specifieke eigenschappen, maar de kwantiteit bepaalt het oordeel over het functioneren van rechters, zo overwogen de raadsheren in hun manifest.

Twee jaar later is de kritiek niet verstomd.² In het najaar van 2015 demonstreerden rechters tegen een bezuinigingsplan van de Raad voor de rechtspraak om bepaalde rechtspraaklocaties te sluiten. En eind 2015 publiceerde een groep rechters in het Nederlands Juristenblad een opiniestuk, waarin zij opnieuw hun zorgen uitten over de ontwikkelingen in de rechtspraak.³ Daarin hekelden zij de schaalvergroting in de rechterlijke macht, herhaalden zij dat de kwaliteit van de rechtspraak anno 2015 nog steeds onder druk staat, en dat een eenzijdige focus bestaat op bedrijfsvoering. Ook wezen zij op het gemis aan

behoorlijke consultatie van rechters bij belangrijke organisatorische beslissingen, zoals de invoering van automatiseringsprocessen.

Er is kennelijk een hoop mis in de rechterlijke organisatie. De gewone rechter wordt onvoldoende gehoord. Een eenzijdige focus op bedrijfsmatig functioneren gaat ten koste van de kwaliteit van de rechtspraak. Wat is de achtergrond van deze ongelukkige ontwikkelingen? Welke positie neemt de rechter tegenwoordig in de rechterlijke organisatie in? En hoe kan een uitweg gevonden worden uit de bestaande malaise waarin de bestuursstructuur van de rechterlijke organisatie kennelijk zoveel weerstand oproept? Hierna wordt vanuit een staatsrechtelijk perspectief getracht een antwoord te geven op deze vragen.

Er is kennelijk een hoop mis in de rechterlijke organisatie

2 Modernisering van de rechterlijke organisatie

De huidige gemoderniseerde bestuursstructuur van de rechterlijke organisatie dateert van de herziening van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) van 2002. Bij deze herziening werd afscheid genomen van de oude duale bestuursstructuur in de gerechten. Daarin bepaalde de collegiale gerechtshofvergadering van rechters onder voorzitterschap van de president van het gerecht de bestuurlijke gang van zaken (de organisatie van de rechtspraak) binnen het gerecht. Het beheer van het gerecht (materiële voorzieningen en ondersteuning) berustte echter niet

* Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert is hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit.

1 'Manifest', *Trema* 2013, p. 40.

2 Zie ook S. Dijkstra, 'De verhitte gemoederen binnen de rechterlijke organisatie. Het is uiteindelijk de samenleving die het doet!', *Trema* 2016, p. 44-49.

3 R.M. Berendsen e.a., 'Tegenlicht. De rechterlijke organisatie tegen het licht', *NJB* 2015/2005, afl. 40, p. 2800-2803.

bij de gerechtshofvergadering maar was opgedragen aan de minister van Justitie. Het oude duale systeem kende zekere nadelen. Naarmate de gerechten in de tweede helft van de vorige eeuw aanzienlijk in omvang toenamen, nam de behoefte aan de inrichting van een dagelijks bestuur, belast met de algemene leiding over het gerecht, toe. Daarnaast werd de noodzaak gevoeld om de gerechten ook zelfstandige zeggenschap te geven over het budget in beheerszaken. Tegen deze achtergrond besloot de wetgever een nieuwe bestuursstructuur voor de rechterlijke organisatie in de Wet RO te verankeren. In deze gemoderniseerde bestuursstructuur zijn er drie bestuurslagen in de rechterlijke organisatie: (1) de gerechtshofbesturen, (2) de Raad voor de rechtspraak, en (3) de minister van Veiligheid en Justitie. Bij deze moderniseringsoperatie is de positie van de rechter drastisch gewijzigd, zoals hierna zal blijken.

De wetgever besloot een nieuwe bestuursstructuur voor de rechterlijke organisatie in de Wet RO te verankeren. Bij deze moderniseringsoperatie is de positie van de rechter drastisch gewijzigd

3 De gerechtshofbesturen

In de nieuwe bestuursstructuur is integraal management het uitgangspunt. Het gerechtshofbestuur is belast met zowel de organisatie van de rechtspraak als met de beheerszaken. Het gerechtshofbestuur is belast met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van het gerecht (art. 23 Wet RO). Het bestuur kan op het terrein van de bedrijfsvoering algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan alle ambtenaren van het gerecht, inclusief de rechters (art. 24 Wet RO). Het begrip bedrijfsvoering is daarbij een open, niet limitatief in de wet afgebakend, begrip dat vele aangelegenheden betreffende het functioneren van het gerecht betreft en deels ook indirect de rechtspraak door rechters raakt.⁴ Tot het begrip bedrijfsvoering worden niet slechts typische beheersaangelegenheden gerekend, zoals huisvesting en automatisering, maar ook zaken zoals de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten. Onder deze bestuurlijk-organisatorische kwaliteit vallen onder andere 'een heldere toedeling van verantwoordelijkheden binnen de organisatie van het gerecht', 'gedegen management van werkprocessen' en 'het ontwikkelen en onderhouden van kwaliteitszorgsystemen', zo blijkt uit de toelichtende stukken bij artikel 23 Wet RO.⁵ Bij een dergelijk ruime benadering kan bijvoorbeeld het beleid betreffende de wijze van behandeling van zaken in enkelvoudige of meervoudige kamers en het beleid inzake aanhouding van zaken tot de bedrijfsvoering gerekend worden. Ook het beleid betreffende de tijdsbesteding voor de behandeling van zaken ter zitting en het beleid inzake het volgen van bepaalde protocollen en modellen voor de beslissing van zaken kunnen tot aangelegenheden van bedrijfsvoering bestempeld worden.

Het gerechtshofbestuur heeft daarnaast nog andere leidinggevende taken. Het vormt de enkelvoudige en meervoudige kamers van het gerecht en bepaalt de bezetting ervan (art. 6 Wet RO). Het bestuur draagt voorts zorg voor de planning en bekostiging (art. 31 Wet RO). Het gerechtshofbestuur maakt bovendien de aanbeveling op voor rechtersbenoemingen door de regering (art. 5c Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren). Ten slotte heeft het gerechtshofbestuur te taak de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit te bevorderen (art. 23 lid 3 Wet RO). Deze taakstelling is beperkt, nu zij bij uitstek het rechterlijk domein raakt. Het gerechtshofbestuur voert slechts overleg met de gerechtshofvergadering of een afvaardiging daarvan. Beslissingsbevoegdheden heeft het bestuur van het gerecht niet op deze terreinen.

Binnen het gerecht bestond aanvankelijk na 2002 een indeling in drie bestuurlijke niveaus.⁶ Naast (1) het bestuur (art. 15 Wet RO) onderscheidde de Wet RO (2) de sectoren,⁷ waarin de rechters en gerechtshofambtenaren werkzaam waren en een sectorvergadering vormden onder leiding van de sectorvoorzitter (art. 20 (oud) Wet RO). Bovendien hield de wet vast aan (3) de gerechtshofvergadering, die in de nieuwe opzet echter een beperkte functie kreeg, hoofdzakelijk adviserend van aard.

In 2013 besloot de wetgever in het kader van de zogeheten 'Herziening gerechtelijke kaart' de samenstelling van het bestuur alweer te wijzigen, hoewel de ervaringen met deze indeling niet ongunstig waren

Het gerechtshofbestuur was in de nieuwe opzet aanvankelijk samengesteld uit een president, een niet-rechterlijk lid (directeur bedrijfsvoering) en de sectorvoorzitters. Deze opzet had als voordeel dat het bestuur via de sectorvoorzitters nauw verbonden was met de rechtspraak in de rechtsgebieden van de sectoren. In 2013 besloot de wetgever in het kader van de zogeheten 'Herziening gerechtelijke kaart' deze samenstelling van het bestuur alweer te wijzigen, hoewel de ervaringen met deze indeling niet ongunstig waren. De Raad voor de rechtspraak bepleitte bij deze herziening om het sectorenmodel af te schaffen, teneinde 'een kleiner, sterker en meer omgevingsgericht bestuur mogelijk te maken'.⁸ En aldus geschiedde. De wetgever ging ertoe over het gerechtshofbestuur te beperken tot drie leden, namelijk de president, een rechterlijk lid en een niet-rechterlijk lid. De vaste structuur met sectoren en sectorvoorzitters, die de belangen van hun sector – de werkvloer – konden inbrengen in het bestuur, werd opgeheven. In plaats daarvan kwamen flexibele teams en afdelingen. Het vernieuwde, kleine en 'slagvaardige' gerechtshofbestuur moest vooral een 'extern georiënteerde visie' hebben, dat wil zeggen aansluitend bij de behoeften van de samenleving, met aandacht voor innovatie, kwaliteit en bedrijfsvoering, en tegelijkertijd 'een sterke betrokkenheid bij al diegenen die op de verschillende locaties van het gerecht werkzaam zijn'.⁹

4 P.P.T. Bovend'Eert (m.m.v. C.A.J.M. Kortmann), *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak*, Deventer: Kluwer 2013, p. 231 e.v.

5 *Kamerstukken II 1999/00*, 27182, 3, p. 62.

6 Ook kent elk gerecht een ondernemingsraad. Deze blijft hier verder buiten beschouwing.

7 Denk in dit verband aan de sector civiel, de sector strafzaken, de sector bestuursrecht en de sector kanton.

8 *Kamerstukken II 2010/11*, 32891, 3, p. 24.

9 *Kamerstukken II 2010/11*, 32891, 3, p. 24.

Het is duidelijk dat bij deze samenstelling van het gerechtshof 'nieuwe stijl' een sterke binding met de werkvloer niet meer voorop stond.

Uit het voorgaande volgt dat de positie van de rechter in de organisatie van het gerecht door de moderniseringsoperatie aanmerkelijk wijzigde. Terwijl de rechters van oudsher in de collegiale rechtersvergadering meebeslisten over de organisatie van de rechtspraak in hun gerecht, gingen de desbetreffende bevoegdheden in 2002 over naar het bestuur en bleef voor de rechtsvergadering een adviserende bijrol over. Aanvankelijk leek de inbreng van de rechters op het bestuur van het gerecht in het sectorenmodel nog behoorlijk verzekerd, omdat de voorzitters van de verschillende sectoren in het gerecht deel uitmaakten van het gerechtshof. Maar daaraan kwam een einde in 2013 met de introductie van het nieuwe model met een klein driekoppig bestuur. Bij de selectie van de leden van de gerechtshofbesturen 'nieuwe stijl' was de lokale inbreng van de rechters in de praktijk zeer beperkt. In het eerdergenoemde rechterlijke manifest uit 2013 werd opgemerkt dat de Raad voor de rechtspraak eenzijdig bepaalde wie bestuurder werd.¹⁰

Aan de top van de bestuurlijke organisatie van de rechterlijke macht staat de minister van Veiligheid en Justitie. De Wet RO kent de minister ruime bevoegdheden toe op het terrein van de bedrijfsvoering van de gerechten

4 De Raad voor de rechtspraak en de minister van Veiligheid en Justitie

De herziening van 2002 introduceerde een landelijke Raad voor de rechtspraak. De Raad is samengesteld uit drie tot vijf leden. Op dit moment bestaat de Raad uit vier leden, waarvan twee afkomstig uit de rechterlijke macht en twee niet-rechterlijke leden (ambtenaren afkomstig van een ministerie). De Raad wordt ondersteund door een uitgebreid ambtelijk apparaat.

De Raad voor de rechtspraak is belast met de vaststelling van een begrotingsvoorstel voor de rechterlijke macht¹¹ en met de toekenning van de budgetten aan de gerechten, nadat de wetgever de begroting heeft vastgesteld. Daarnaast heeft de Raad als belangrijkste taak toezicht te houden op de bedrijfsvoering van de gerechten en dienaangaande ondersteuning te bieden (art. 91 Wet RO). De Raad maakt voorts de aanbeveling op voor de benoeming van de leden van het gerechtshof, behoort het gerechtshof en met inachtneming van de zienswijze van de ondernemingsraad van het gerecht (art. 15 lid 5 Wet RO). Hiervoor bleek al dat de Raad in de praktijk overwegende zeggenschap heeft bij de selectie van bestuurders. Bovendien heeft de Raad tot taak ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten op het gebied van de juridische kwaliteit en uniforme rechtstoepassing. De Raad voor

de rechtspraak heeft aldus een belangrijke sturende functie op budgettair terrein en op het gebied van de bedrijfsvoering bij de gerechten.

Aan de top van de bestuurlijke organisatie van de rechterlijke macht staat de minister van Veiligheid en Justitie. De Wet RO kent de minister ruime bevoegdheden toe op het terrein van de bedrijfsvoering van de gerechten. De zeggenschap beperkt zich niet tot beheersaangelegenheden, zoals in de oude duale bestuursstructuur, maar betreft de bedrijfsvoering, zoals gezegd, een open begrip dat allerlei aspecten van het functioneren van de gerechten betreft. De minister heeft ten eerste budgettaire bevoegdheden. Hij kan afwijken van het begrotingsvoorstel van de Raad voor de rechtspraak voor het budget van de rechterlijke macht. In de praktijk is het sinds 2002 meerdere keren voorgekomen dat de minister, daartoe gedwongen door de minister van Financiën of door besluitvorming in de ministerraad, afweek van het begrotingsvoorstel van de Raad.¹² De minister houdt daarnaast toezicht op de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken door de Raad voor de rechtspraak. Voorts heeft de minister belangrijke zeggenschap over de bekostiging. In een Besluit financiering rechtspraak (een algemene maatregel van bestuur, op voordracht van de minister vastgesteld) zijn de regels vastgesteld voor een prestatiegerichte bekostiging van de gerechten. Volgens dit Besluit worden de gerechten betaald op basis van het aantal zaken dat zij afdoen. De gerechten ontvangen, naast een vergoeding voor overheadkosten, de prijs per afgedane zaak maal het aantal zaken.¹³ Op basis van een werklastmetingssysteem wordt de zwaarte van de zaken (tijdsbesteding) vastgesteld, die de basis vormt van dit systeem van financiering. De minister maakt met de Raad voor de rechtspraak vervolgens per categorie geschillen (productgroepen) prijsafspraken voor een bepaalde periode.¹⁴ Zo kan uiteindelijk op basis van de prestaties van een gerecht berekend worden hoeveel fte rechters en gerechtsambtenaren in een gerecht nodig zijn. Het systeem van prestatiegerichte bekostiging (outputfinanciering) leidt in de praktijk tot een sterk bedrijfseconomische benadering van de werkzaamheden bij de gerechten.

Het systeem van prestatiegerichte bekostiging leidt in de praktijk tot een sterk bedrijfseconomische benadering van de werkzaamheden bij de gerechten

De minister heeft voorts een aantal benoemingsbevoegdheden. Hij maakt de voordracht op voor de benoeming (bij koninklijk besluit) van de leden van de Raad voor de rechtspraak en van de leden van de gerechtshofbesturen (art. 15 lid 4 en art. 84 lid 3 Wet RO).

Bij de totstandkoming van de gedomineerde bestuursstructuur wekte de regering de suggestie dat de minister van Veiligheid en Justitie meer op afstand zou komen te staan van de rechterlijke macht. De Raad voor de rechtspraak zou een buffer zijn tussen de minister en de gerechten.¹⁵ Het tegendeel is waar, hetgeen ook blijkt uit de nieuwe gezagsverhoudingen tussen deze bestuurlijke ambten in de rechterlijke organisatie.

10 'Manifest', *Trema* 2013, p. 40.

11 Exclusief de Hoge Raad, die niet onder de hier besproken bestuursstructuur valt. Het navolgende betreft de organisatie van de rechtbanken en hoven. Voor de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven geldt eenzelfde organisatiestructuur.

12 M.M. Boone e.a., *Financiering en verantwoorden. Het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld*, Den Haag: Boom 2007, p. 128.

13 Dijkstra 2016, p. 46 en A.M. Weimar, 'Rechters, raads-heren en prestatiegerichte bekostiging', *Trema* 2008, p. 384-389.

14 Voor 2016 geldt bijvoorbeeld voor de productgroep Rechtbank Civiel een prijs van € 765,75 per zaak. Zie verder het begrotingsvoorstel Raad voor de rechtspraak 2015, www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2014/09/16/begroting-raad-voor-de-rechtspraak-2015.

15 *Kamerstukken II* 1999/00, 27182, 3, p. 11.

5 Gezagsverhoudingen en rechterlijke onafhankelijkheid

Sinds de modernisering van 2002 kenmerkt de nieuwe bestuursstructuur van de rechterlijke organisatie zich door hiërarchische gezagsverhoudingen. De gerechtshoven staan in een gezagsverhouding tot de landelijke Raad voor de rechtspraak, die op zijn beurt in een gezagsverhouding staat tot de minister van Veiligheid en Justitie. Er is sprake van verantwoordingsplichten van het gerechtshof jegens de Raad en van de Raad jegens de minister (art. 36 en 105 Wet RO). De minister kan aanwijzingen geven in het kader van de bedrijfsvoering aan de Raad voor de rechtspraak, die op zijn beurt aanwijzingen kan geven aan de gerechtshoven (art. 92 en 93 Wet RO). De minister kan besluiten van de Raad vernietigen (art. 91 Wet RO). De Raad kan op zijn beurt besluiten van gerechtshoven vernietigen (art. 37 Wet RO).¹⁶ In de praktijk zijn, voor zover bekend, weliswaar nog geen aanwijzingen gegeven of besluiten vernietigd, maar de aanwezigheid van deze wettelijke bevoegdheden veronderstelt dat gezagsverhoudingen de structuur bepalen. De bestuursstructuur is sterk top-down. Helemaal onderaan in deze structuur figureren de rechters, onder de algemene leiding van het gerechtshof. De kritiek in het rechterlijk manifest, genoemd in de inleiding, is aldus zeker niet uit de lucht gegrepen. In deze gezagsverhoudingen heeft de minister, zoals hiervoor bleek, bovendien een beslissende zeggenschap op de samenstelling van de Raad voor de rechtspraak en de gerechtshoven. De zeggenschap van rechters op de samenstelling van hun bestuur is, zoals gezegd, beperkt, en op de samenstelling van de Raad voor de rechtspraak afwezig.

De bestuursstructuur is sterk top-down. Helemaal onderaan in deze structuur figureren de rechters

De vraag is hoe deze gezagsverhoudingen te rijmen zijn met de rechterlijke onafhankelijkheid. In de Wet RO zijn enkele bijzondere waarborgen opgenomen voor de onafhankelijkheid van de rechter ten opzichte van de bestuurlijke ambten in de rechterlijke organisatie. In de artikelen 23, 24, 96 en 109 Wet RO is vastgelegd dat noch het gerechtshof, noch de Raad voor de rechtspraak, noch de minister van Veiligheid en Justitie mag treden in de procesrechtelijke behandeling, beoordeling en beslissing van zaken door de rechter. De rechter is aldus ook intern onafhankelijk ten aanzien van de bestuursambten in de rechterlijke organisatie. Dat de wet regelt dat de rechter ook in deze interne verhoudingen onafhankelijk moet zijn is noodzakelijk omdat de betrokken bestuursambten in een gezagsverhouding staan tot de minister. Het probleem hierbij is dat de wet geen duidelijke afbakening biedt tussen de rechtspraakfunctie van de rechter en de bedrijfsvoeringstaken en -bevoegdheden van de genoemde bestuursambten. Hiervoor bleek dat het begrip bedrijfsvoering een open begrip is dat indirect de rechtspraak van de rechter kan raken. Bij de totstandkoming van de nieuwe bestuursstructuur onderkende de regering dat er overlap kon zijn tussen bedrijfsvoering

en rechtspraak.¹⁷ Juist deze overlap houdt echter het risico in dat de rechterlijke onafhankelijkheid onvoldoende gewaarborgd is. Bij de eerste evaluatie van de nieuwe bestuursstructuur in 2006 bleek al dat rechters zich zorgen maakten over de juridische kwaliteit van uitspraken, in die zin dat juridische beslissingen niet primair afhingen van inhoudelijke afwegingen, maar van overwegingen die te maken hadden met productiedruk. Bij de financiering van de strafrechtspraak werd bijvoorbeeld ervan uitgegaan dat gemiddeld maximaal 12% van de strafzaken bij een rechtbank door een meervoudige kamer werd afgedaan. De overige zaken werden als enkelvoudige zaken vergoed. Ook beslissingen zoals het aanhouden van zaken, het horen van getuigen en deskundigen en het nemen van tussenbeslissingen pakten in de praktijk anders uit onder druk van productie dan wenselijk was op grond van juridische argumenten.¹⁸

De conclusie kan zijn dat de huidige bestuursstructuur van de rechterlijke organisatie vanuit het perspectief van de rechterlijke onafhankelijkheid berust op een serieuze constructiefout

Daarbij komt dat de leden van het gerechtshof en de leden van de Raad voor de rechtspraak geen aanspraak kunnen maken op onafhankelijkheidswaarborgen, zoals deze aan de rechter toekomen. De president van het gerecht voldoet evenals de andere leden van het gerechtshof niet aan de vereisten van de artikelen 116 en 117 Gw. Zij zijn niet onafhankelijk, noch in rechtspositioneel opzicht noch in functionele zin. De president en de andere leden van het gerechtshof worden niet voor het leven benoemd, en voldoen ook niet aan de andere rechtspositionele onafhankelijkheidseisen van artikel 117 Gw. Zij worden benoemd voor 6 jaar, met de mogelijkheid van herbenoeming voor drie jaar (art. 15 Wet RO). Zij kunnen tussentijds worden geschorst en ontslagen door de regering (art. 16 Wet RO). Hetzelfde geldt voor de leden van de Raad voor de rechtspraak. Ook zij missen de voor de rechterlijke macht vereiste onafhankelijkheidswaarborgen. Het gevolg hiervan is dat bestuursambten in de rechterlijke organisatie die in een gezagsverhouding tot de minister van Veiligheid en Justitie staan, bevoegd zijn besluiten op het terrein van de bedrijfsvoering te nemen die tot het domein van de onafhankelijke rechter kunnen behoren of dat domein kunnen raken. De bestuursstructuur kent in dit opzicht een onafhankelijkheidsdeficit. Al met al kan de conclusie zijn dat de huidige bestuursstructuur van de rechterlijke organisatie vanuit het perspectief van de rechterlijke onafhankelijkheid berust op een serieuze constructiefout.

6 Klachten vanaf de werkvloer

Bij de eerste evaluatie van de nieuwe bestuursstructuur in 2006 bleek, zoals gezegd, al dat rechters zich zorgen maakten over de juridische kwaliteit van uitspraken als juridische beslissingen niet primair afhingen van een door de rechter gemaakte in-

¹⁶Zie verder Bovend'Eert 2013, p. 227 e.v.

¹⁷Zie Bovend'Eert 2013, p. 26.

¹⁸Boone e.a. 2007, p. 171.

houdelijke afweging, maar door overwegingen van productiedruk.¹⁹ Deze kritiek geldt onverkort anno 2016. In het hiervoor in de inleiding genoemde opiniestuk merken de betrokken rechters eind 2015 op dat de focus van bestuurders op productie en doorlooptijden leidt tot steeds verdergaande standaardisatie. Het domein van de rechter wordt door *efficiency*-denken voortdurend verder ingeperkt. De betrokken rechters wijzen erop dat de inschatting van de benodigde tijd voor zittingen uit handen is van de rechter, en de mogelijkheden om de behandeling van de zaak naar eigen inzicht in te richten beperkt zijn. Procedures worden zoveel mogelijk in eenzelfde mal geperst, met zo min mogelijk zittingstijd. De door de rechter gevoelde verantwoordelijkheid voor kwaliteit kan hij ter zitting lang niet altijd waarmaken omdat hij over onvoldoende speelruimte beschikt.²⁰

De tekortkomingen in de huidige bestuursstructuur in de rechterlijke organisatie zijn niet louter theoretisch-staatsrechtelijk, maar hebben geleid tot zeer ongewenste praktijken in het functioneren van de rechtspraak

Deze waarneming vanaf de werkvloer illustreert goed dat de hiervoor signaleerde tekortkomingen in de huidige bestuursstructuur in de rechterlijke organisatie niet louter theoretisch-staatsrechtelijk zijn, maar tot zeer ongewenste praktijken in het functioneren van de rechtspraak hebben geleid. Deze praktijken staan haaks op het in de Grondwet, artikel 6 EVRM en de Wet RO verankerde uitgangspunt van de rechterlijke onafhankelijkheid, waarin de rechter ook intern zowel procedureel als materieel volledige beslissingsvrijheid hoort te hebben om geschillen te beslissen. Deze beslissingsvrijheid dient te berusten op adequate waarborgen tegen druk van buitenaf.²¹ Deze waarborgen zijn in de huidige bestuursstructuur onvoldoende verankerd.

7 Aanpassing van de bestuursstructuur van de rechterlijke organisatie

Een oplossing voor de geschetste problematiek vereist niet alleen een cultuuromslag in de rechterlijke organisatie,²² maar ook een heroverweging van de bestaande wettelijke regeling van de bestuursstructuur. De wetgever zal enige herstelwerkzaamheden moeten uitvoeren. Belangrijk is daarbij om aan de hiervoor geschetste gezagsverhoudingen een einde te maken. In het bijzonder dienen de banden tussen de minister en de Raad voor de rechtspraak

doorgeknipt te worden. In dit kader is het tevens van belang dat de leden van de gerechtsbesturen en van de Raad voor de rechtspraak aanspraak kunnen maken op dezelfde onafhankelijkheidswaarborgen als rechters. Niet-rechterlijke leden kunnen slechts een adviserende stem hebben in deze bestuursambten.

Een oplossing voor de geschetste problematiek vereist niet alleen een cultuuromslag in de rechterlijke organisatie, maar ook een heroverweging van de bestaande wettelijke regeling van de bestuursstructuur

Voorts is gebleken dat het wettelijk begrip bedrijfsvoering een ondeugdelijk begrip is, dat in de toepassing leidt tot ongewenste overlap met rechtspraak. Het is zaak de taken en bevoegdheden van de bestuursambten in de wet duidelijker te omschrijven. Dat het gerechtsbestuur de algemene leiding heeft binnen het gerecht staat niet ter discussie. Maar welke taken en bevoegdheden het bestuur heeft, zonder te treden in de beslissingsvrijheid van de rechter, is niet goed afgebakend. In de Wet RO moeten de beheerstaken, zoals huisvesting, automatisering en ondersteunend personeel, limitatief worden aangeduid.

Het is bovendien raadzaam om afscheid te nemen van het dwingende systeem van prestatiegerichte bekostiging. Outputfinanciering hoort geen uitgangspunt te zijn voor de bekostiging van de rechterlijke macht. Het meten van prestaties kan hoogstens een van de hulpmiddelen zijn voor een eerste inschatting van kosten.

Voorts is het raadzaam het sectorenmodel opnieuw in te voeren bij de gerechten en terug te keren naar de oorspronkelijke samenstelling van het gerechtsbestuur, waarin de sectorvoorzitters deel uitmaken van het bestuur en aldus de belangen van hun sector in het bestuur kunnen behartigen. Op deze wijze kan een directe band tussen bestuur en rechters hersteld worden. Van belang daarbij is ook dat de zeggenschap van rechters op de samenstelling van het gerechtsbestuur hersteld wordt. Een aanbeveling door de gerechtsvergadering, of een commissie daaruit, zou de grondslag kunnen zijn voor de benoeming van bestuurders. Ten slotte ligt het in de rede om de gerechtsvergadering beter te betrekken bij het functioneren van het gerecht. Aan deze vergadering kunnen beslissingsbevoegdheden worden toegekend op het terrein van de uniforme rechtstoepassing en de bevordering van de juridische kwaliteit.

Er is kortom werk aan de winkel voor de wetgever.

19 Zie Boone e.a. 2007, p. 169-171.

20 Berendsen e.a. 2015, p. 2802.

21 Bovend'Eert 2013, p. 21 e.v.

22 Vgl. M. Loth, 'Lerend oordelen. Over sturing op kwaliteit in de rechtspraak', *Trema* 2015, p. 332-339.