



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

rechtstreeks

2008 - nr 4

Rechtspraak & rechtspraak:
een precaire balans



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

rechtstreeks

2008 - nr 4

Rechtspraak & rechtspraak:
een precaire balans

Rechtstreeks is een periodiek van de Raad voor de rechtspraak en richt zich op de praktijk en de ontwikkeling van de rechtspraak in Nederland.

Het blad stelt zich ten doel wetenschappelijke inzichten en bijdragen aan het publieke debat over de rechtspraak ter kennis te brengen van allen die beroepshalve bij de rechtspraak betrokken zijn. Opname in Rechtstreeks betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Redactieraad

Mr. Th. Groeneveld (voorzitter)
Lid Raad voor de rechtspraak

Drs. M.J.G. Brackel
Hoofd Kabinet & Communicatie
Raad voor de rechtspraak

Mr. W. Duitemeijer
Raadsheer-plaatsvervanger Gerechtshof Arnhem

Prof. mr. dr. A.M.P. Gaakeer
Bijzonder hoogleraar Rechtsstheorie
Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Erasmus Universiteit
Rotterdam
Rechter Rechtbank Middelburg

Prof. mr. J.L.M. Gribnau
Bijzonder hoogleraar Kwaliteit van fiscale
regelgeving,
Universiteit Leiden en hoofddocent fiscale
methodologie,
Universiteit van Tilburg

Dr. C. M. Klein Haarhuis
Onderzoeker
Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie
centrum (WODC),
Den Haag

Mr. J.J.M. de Laat
Vice-president inhoudelijk adviseur, sector kanton
Rechtbank Utrecht

Mr. Th.C.M. Willemse
Raadsheer Gerechtshof Arnhem

Redactie

Dr. A. Klijn (eindredacteur)
Adviseur wetenschappelijk onderzoek
Raad voor de rechtspraak

Mr. drs. E.C.M. Bouman
Beleidsadviseur
Raad voor de rechtspraak

M.I. Scholtz (secretaris)
Programmamanager wetenschappelijk onderzoek
Raad voor de rechtspraak

Redactioneel

Nr. 4 jaargang 5: de twintigste Rechtstreeks. Dus het eerste jubileumnummer. Heeft u ze (die witte kleine boekjes) allemaal nog op een rijtje? Ik hoop het. Voor wie beschaamd een negatief antwoord moet geven: haast u om de ontbrekende nummers opnieuw te bestellen want de voorraad slinkt en we moeten echt gaan opruimen. En, zou een incomplete serie niet een minpuntje vormen bij uw functioneringsgesprek met uw secvo (of hoger)? Natuurlijk, lezen of gelezen hebben dat is wat anders! Om u behulpzaam te zijn bij de controle: op de ommezijde treft u een overzicht van de vijf bij deze gecompleteerde jaargangen; alle nummers met titel en omvang.

Dit overzicht is ook om een andere reden nuttig. Bij de aanvang in 2004 hebben we als redactie een intentie geformuleerd met betrekking tot de onderwerpen waaraan in het periodiek aandacht besteed zou dienen te worden. We maakten toen een driedeling, het moest gaan om rechtspraak (het primaire proces), om **Rechtspraak** (de interne organisatie) en om **Samenleving** (spreekt voor zich). Met die indeling in het achterhoofd heeft de redactie steeds de onderwerpen geselecteerd. Wat is het resultaat van de eerste vijf jaren? Om die vraag te beantwoorden

hebben Marlies Bouman en ondergetekende onafhankelijk van elkaar de nummers toegeedeeld aan een van de drie rubrieken. De uitkomst geeft mij aanleiding tot de navolgende bespiegeling.

Afgaande op het totaal aantal nummers (20) blijkt dat ongeveer de helft (11) daarvan gewijd is aan het **R**-domein. Het **r**-domein en het **S**-domein houden elkaar in evenwicht: 5 om 4 nummers. Men kan om de aandachtsverdeling in beeld te brengen ook kijken naar het aantal bladzijden dat elk domein kreeg. Dat domein-aantal uitgedrukt als aandeel van het totaal aantal pagina's (1088) resulteert in een verdeling die in hoge mate identiek is aan de vorige; de samenleving scoort 16%, de rechtspraak 22% en de Rechtspraak 62%.

Een andere manier van kijken is te letten op het dikste nummer binnen elk van de drie domeinen. Binnen het S-domein scoort dan het hoogst het thema: *vertrouwen in de rechtspraak* (nr. 1, jrg 1). Binnen de R-domein gaat met straatlengte de *lekenrechtspraak* (nr. 1, jrg 4) aan kop. Nu was dat een bijzonder nummer, naar aanleiding van een conferentie. Zou men dat willen uitsluiten, dan zijn er twee andere onderwerpen die hoog

	S	R	r
2004			
1 Vertrouwen in de rechtspraak: empirische bevindingen	• (56)		
2 Rechters en de media: een knelkoppeling		• (72)	
3 Deskundigheid op voorwaarden: aansprakelijkheidsbeperking van door de civiele rechter benoemde deskundigen		• (36)	
4 Rechters in de delta: over de rol van de rechtspraak in de beslechting van geschillen van Nederlandse burgers	• (48)		
2005			
1 De rechtsprak internationaal bezien: Nederland & Denemarken vergeleken		• (60)	
2 Versnellingsbeleid in de rechtspraak: resultaten en reflecties		• (68)	
3 Waarnemen, waarzeggen: prognosemodel van het beroep op de civiele en bestuursrechter	• (44)		
4 Meer van minder in de rechtspraak: over toetredingskansen van etnische minderheden		• (60)	
2006			
1 Europa en de Nederlandse rechtspraak: de praktische gevolgen			• (44)
2 Toedeling van zaken binnen het gerecht: regels en praktijk in vijf Europese landen en in Nederland		• (52)	
3 De meervoudige rechter: gezaghebbend, neutraal, efficiënt en coöperatief			• (60)
4 De rechter als stok achter de deur: de schaduwwerking van de Wsnp			• (47)
2007			
1 Leken en lekenrechtspraak: moet, mag en wil de burger meedoen?		• (102)	
2 De strafrechter en de burger: zij konden bijeen niet komen...	• (28)		
3 Strafrechter en strafketen: de gang van zaken, 1995-2006		• (72)	
4 Peer review bij professionals: je laten bekijken door gelijken		• (76)	
2008			
1 Beginselen van digitalisering van rechtspraak: een aanzet tot bewustwording		• (36)	
2 De strafrechter en het vormverzuim: inspirerende rechtspraak van het Amerikaanse Hooggerechtshof			• (43)
3 Leken en strafrechters vergeleken: Wagenaars' raadkameronderzoek en de discussies over punitiviteit en lekeninbreng			• (44)
4 Rechtspraak & rechtspraak: een precaire balans		• (40)	

scoren: de *omgang met de media* (nr. 2, jrg 1) en de organisatie van de *peer review* (nr. 4, jrg 4). Binnen het r-domein gaat de ereplaats naar het *profiel van de rechter* (nr. 3, jrg 3).

Een derde invalshoek bestaat uit het afgaan op de disciplinaire achtergrond van de auteurs. In totaal hebben 45 auteurs een (of meer) bijdrage(n) geleverd; in totaal 33. Onderverdeeld in de categorieën sociale wetenschappers (sociologen, psychologen, criminologen en economen c.q. econometristen), juristen en andere achtergrond (bestuurskundigen en medici), blijkt het beeld als volgt: de 56 bijdragen zijn geschreven door 21 sociale wetenschappers, 18 juristen en 6 auteurs met een andere disciplinaire achtergrond (doorgaans bestuurskunde). Exemplarische nummers in dit verband zijn: een nummer geheel volgeschreven door 4 econometristen over de *prognose van de werklust* (nr. 3, jrg 2); het nummer van de hand van 5 juristen over *Europa en de Nederlandse rechtspraak* (nr. 1, jrg 3) en het nummer waarin 2 medici, 1 bestuurskundige en 4 juristen het meest diverse auteurskooor vormden al schrijvend over *peer review* vormen (nr. 4, jrg 4).

Hoe dit profiel te beoordelen? Dat er zoveel aandacht gaat naar zaken die betrekking hebben op de organisatie van onze sector, da's niet verkeerd. Dat het primaire proces met de helft minder aandacht genoeg moet nemen is misschien op het eerste gezicht geheel in lijn met de afgrenzing van de taak-

stelling van de Raad: niet het domein van de rechtspraak betreden; alleen voorwaarden scheppen! Maar eerlijk gezegd, dat vind ik een nogal goedkoop argument. Meer aandacht voor wat er in de zalen en in de hoofden gebeurt, het is een punt op m'n lijstje voor de komende jaren. Eerlijk gezegd, de aandachtsscore voor de samenleving valt mij ook wat tegen. Het zou, gelet op het belang van de signalen van buiten, best wat meer mogen. Daar staat tegenover dat ons 'daar in Den Haag' niet het verwijt gemaakt kan worden dat we in *Rechtstreeks* een stokpaard hebben in de vorm van allerlei onderwerpen buiten de core business. En gelet op de auteurs, dan valt wellicht ook de grond voor mijn teleurstelling over die samenlevings-score weg. Immers, als we ervan mogen uitgaan dat sociale wetenschappers toch primair vanuit een buitenstaanders' perspectief schrijven, dan valt *Rechtstreeks* te beschouwen als een open venster waardoor flink wat buitenlucht naar binnen stroomt.

Het meest verrast ben ik van het tweede perspectief: de thema's. Even kort door de bocht: zijn dit niet zaken die vandaag de dag de kern uitmaken van de cultuur- en structuurverandering waaraan we gestalte (moeten) geven? Is er één veelbesproken thema dat u mist, de gerechtelijke kaart uitgesloten even daar gelaten?

Nu bent u inmiddels genoeg methodologisch geschoold om te repliceren dat alle telling in zekere mate arbitrair is. Neem nu die verdeling van de onderwerpen over de drie domei-

nen. Zou je de nummers niet in andere domeinen kunnen plaatsen dan gedaan is en wordt het beeld dan anders? U heeft in principe gelijk. En omwille van de noodzakelijke transparantie meld ik dat Marlies Bouman en ik wel degelijk van mening verschilden bij onze categorisering. Liefst 8 keer! 3 keer dacht de een dat het thema in het S-domein lag en de ander in het R-domein; 4 keer bestond het verschil van mening over het R- dan wel r-domein. Slechts 1 keer was er duidelijk sprake van een vergissing. Toch zou dat het beeld der getallen, gelooft u mij, niet veranderen. De twijfel, hoe terecht als begin van een mogelijke falsificatie dan ook, heeft empirisch geen grond, zo blijkt.

Ik vermeld dit alles want het biedt een mooi bruggetje naar het precaire karakter van de scheidslijn die in dit nummer centraal staat: die tussen R & r! Als er iets is dat de kern van de modernisering van de Rechtspraak raakt, dan wel deze lijn. Bij allerlei kwesties speelt de knellende vraag in welke mate de nieuwe organisatiestructuren invloed op het werk zelf hebben en tot op welke hoogte die invloed juist bedoeld is en waar niet. Het proefschrift waarin die vraag complex aan de orde gesteld wordt - en ik durf best te zeggen: op een voor een empirisch sociale wetenschapper als ik welhaast tergende wijze - is daarom een must voor ieder die dagelijks de beide domeingrenzen ervaart. Vandaar dat de auteur uitgedaagd is om de ingenomen stelling - dat de R de r dreigt te overschaduwen - beknopt en onomwonden

voor het grotere publiek dan de promotiezaal te verdedigen. Die luidt kort en bondig: de R dreigt de r te overschaduwen. Zij pakt daarbij twee hot issues bij de kop: het bestuur van het gerecht en de specialisatie! En... daar raakt ze aan een thans open liggende zenuw: de gerechtelijke kaart.

Er zijn misschien nummers geweest die u even niet prioriteit gaf (die het verdiende), maar ditmaal kunt u uitstel (en afstel) echt niet maken! Op de agenda dus van het eerste sectoroverleg of anders bij de koffie-auto-maat!

Albert Klijn



Elaine Mak

Elaine Mak studeerde Nederlands recht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en studeerde aan de Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Is thans als universitair docent verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de EUR. Haar huidige onderzoek betreft de rol van hoogste rechters in de context van globalisering.

Rechtspraak & rechtspraak: een precaire balans

Elaine Mak

1 Inleiding

1.1 De grote en kleine r

“Nederland heeft kwalitatief goede rechtspraak. De onafhankelijke rechter heeft nog gezag. Dit is geen gegeven. De bijzondere positie van de rechter wordt beschermd in wet- en regelgeving, maar dient ook te worden verdiend door de wijze waarop de rechtspraak in de dagelijkse praktijk wordt uitgevoerd.” Aldus de eerste zinnen van de Agenda voor de rechtspraak 2002-2005, Continuïteit en vernieuwing, op basis waarvan de Raad voor de rechtspraak op 1 januari 2002 zijn werkzaamheden begon. De Agenda geeft kernachtig het perspectief weer voor de hervormingen die sinds de jaren negentig in gang zijn gezet.

In de afgelopen jaren zijn de Nederlandse rechters geconfronteerd met een scala van hervormingen variërend van de oprichting van de Raad voor de rechtspraak, de invoering van integraal management binnen de gerechten tot de specialisatie op specifieke rechtsgebieden. Vanzelfsprekend verlopen dergelijke hervormingsprocessen niet zonder uitgebreide en langzaam aan steeds complexer wordende discussies op verschillend niveau. Tal van vragen rijzen dan. Hoe om te gaan met deze veranderingen? Welke uitgangspunten bieden houvast voor een organisatie van de rechtspraak die voldoet aan de eisen van de samenleving en van de rechterlijke macht zelf? En welke rol spelen de verschillende uitgangspunten bij het oplossen van specifieke organisatorische vraagstukken? Terugkijkend op de afgelopen jaren vind ik dat in die discussie een onevenwichtigheid is binnengeslopen. Ik schreef hierover in mijn proefschrift: *De rechtspraak in balans. Een onderzoek naar de rol van klassiek-rechtsstatelijke beginselen en ‘new public management’-beginselen in het kader van de rechterlijke organisatie in Nederland, Frankrijk en Duitsland* (Mak, 2008). Dat is een rechtstheoretisch onderzoek waarin ik de discussie over voorstellen tot veranderingen en intussen genomen besluiten analyseer.

Om die analyse goed te kunnen begrijpen moet de lezer een belangrijk conceptueel verschil goed voor ogen houden. Het gaat hier om de afgrenzing van de twee domeinen die grafisch gesproken worden aangeduid met de grote en de kleine r. Het *rechtspreken*, het domein van de kleine letter, betreft (in hoofdzaak) het proces van beslechting van geschillen tussen burgers, van bestraffing van strafbare feiten en van toetsing van overheidshandelen. Ter uitoefening van deze functie is een publieke instelling in het leven geroepen, die bepaalde inhoudelijke waarden vertegenwoordigt. Waarden in de zin van: beginselen waaraan de kwaliteit van dat (primaire) proces moet voldoen. Het gaat hier om onafhankelijkheid en onpartijdigheid, die ik als rechtsstatelijke kernwaarden aanduid. Het tweede domein is dat van de grote R; die staat voor de *organisatie van het rechtspreken*. Het gaat hier om de wijze waarop de primaire processen, en de groep personen die zich daarmee direct en indirect bezighoudt, zijn vormgegeven. Ook aan het goed inrichten van een organisatie liggen bepaalde waarden ten grondslag. Kernwaarden hier heten: doeltreffendheid en doelmatigheid of anders gezegd effectiviteit en efficiëntie. Ik duid ze aan als ‘new public management’-waarden. Heel kort en globaal gesteld valt de hervormingsbeweging binnen het rechterlijk domein te bezien als een conceptuele differentiatie waarbij de twee domeinen meer en meer expliciet als onderscheiden gebieden zijn aangemerkt. Men herkent die dualiteit in tal van uitspraken (zie Box 1).

Box 1

Dualiteit van waardenstelsels

“Ik hoop dan ook dat vanuit gezamenlijke betrokkenheid van alle partijen en in goede onderlinge samenwerking vorm zal worden gegeven aan een onafhankelijke, kwalitatief hoogwaardige en doelmatige rechtspraak: een “rechtspraak bij de tijd”.”

J.M. Leemhuis-Stout, Voorwoord *Rechtspraak bij de tijd*, Adviescommissie Toerusting en organisatie zittende magistratuur, januari 1998

“Efficiënte bedrijfsvoering creëert ruimte voor een goede balans tussen kwaliteit en kwantiteit in het primaire proces.”

Agenda van de Rechtspraak 2008-2011: p. 19

1.2 Dominantie van het management

De onevenwichtigheid waarvan ik zojuist melding maakte, zit nu daarin dat in de discussies (en de daaruit voortvloeiende besluiten) niet voldoende deze verschillende deeldomeinen uit elkaar worden gehouden én dat managementswaarden vaak de rechtsstatelijke waarden domineren.

Gaan we terug in de tijd – tot de opkomst van ‘new public management’-theorieën in de jaren tachtig – dan valt te stellen dat de organisatie niet als een zelfstandig genormeerd aspect van de rechtspraak werd aangemerkt en dat de rechtsstatelijke waarden de enige (of minstens de dominante) normen waren waaraan het rechtspreken werd getoetst. Voldeed het proces aan de normen van onafhankelijkheid en waren de rechters onpartijdig, dan was alles OK. Wat echter opvalt, is dat publieke instellingen en dus ook de Rechtspraak, mettertijd in toenemende mate worden geacht zich te schikken naar managementnormen afkomstig uit andere sectoren van de samenleving, het bedrijfsleven in het bijzonder. Concepten die figuren binnen organisatietheorieën die opgeld doen in die sector kregen daarmee relevantie voor de Rechtspraak. Dat betekent dat rechterlijke beslissingen moeten voldoen aan rechtsstatelijke normen én aan managementnormen zoals: snelheid, goede bejegening en begrijpelijkheid.

Maar niet alleen tellen die managementnormen mee. Ze overheersen ook de rechtsstatelijke normen. De ‘organisatie Rechtspraak’ staat voorop in de hervormingen en effectiviteit en efficiëntie zijn de richtinggevende waarden geworden. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak worden in de discussies als een verworvenheid beschouwd. Maar dat is in zekere zin een naïeve gedachte, gebaseerd op de veronderstelling dat de waarden van beide domeinen keurig naast elkaar functioneren. Het is echter aannemelijk dat organisatorische maatregelen van invloed zijn op de uitoefening van rechtsprekende taken. De ontevredenheid van rechters over de nieuw ingevoerde prestatiefinanciering is hiervan een voorbeeld. Onduidelijk blijft nu op welke wijze de uitgangspunten voor de rechterlijke organisatie op elkaar ingrijpen en welke invloed zij hebben op het rechtspreken.

Voor het behoud van de kwaliteit van de rechtspraak is een nadere reflectie op deze waarden-dualiteit noodzakelijk. Die reflectie heb ik in mijn proefschrift uitgewerkt in drie thema’s: de afbakening van het rechterlijke domein, het beheer en bestuur van de Rechtspraak en de verdeling van rechtsmacht.

In dit nummer van Rechtstreeks geef ik kort de kern van mijn theoretische analyse (in paragraaf 2). Daarna spits ik de aandacht toe op twee thema’s: dat van het beheer en het bestuur van het gerecht (paragraaf 3) en dat van de specialisatie van rechters (paragraaf 4). Verschillende vragen komen aan bod. Welke kernwaarden zijn relevant en hoe komen zij tot uitdrukking in de rechterlijke organisatie? Hoe verhouden de beide waardenstelsels zich binnen elk van de thema’s: vullen ze elkaar aan c.q. versterken zij elkaar of botsen ze? Met andere woorden: in welke gevallen ondersteunt het denken in termen van management het goede verloop van het

primaire, inhoudelijke proces van het rechtspreken en in welke gevallen heeft het management-denken mogelijk negatieve consequenties voor dat procesverloop?

Op basis van deze analyse dienen zich een aantal oplossingsrichtingen aan (paragraaf 5). Daarmee kan verder worden gewerkt aan een Rechtspraak die zowel 'bij de tijd' als 'in balans' is, als institutie en als organisatie. Bij voorbaat weten we dat het hoe dan ook om een preciaire zaak gaat. Makkelijker kan niemand het maken.

2 Rechtsstatelijkheid en New Public Management

2.1 De (on)balans van de belangen

De Rechtspraak vervult een taak in de Nederlandse staatsorganisatie. In de sedert de oprichting van de Raad voor de rechtspraak verschenen Agenda's van de Rechtspraak wordt die taak – in termen van een missie – omschreven als:

“De Rechtspraak zorgt voor integere en tijdige beslechting van geschillen en berechting van strafbare feiten door onafhankelijke rechters. De Rechtspraak draagt bij aan de instandhouding van de rechtsstaat en aan het vertrouwen van de burger in het recht.”

Men herkent in deze formule vooral de rechtsstatelijke waarden in de termen van integriteit, onafhankelijkheid en de instandhouding van de rechtsstaat. Het organisatie-aspect klinkt maar heel bescheiden door. Dat laat zich verstaan als men de organisatie beschouwt als een randvoorwaarde voor de vervulling van de rechtsstatelijke taak. Toch wordt dat organisatie-aspect niet vergeten. Al in de eerste Agenda (die betrekking had op de periode 2002-2005) wordt dit aspect als onlosmakelijk gezien voor het slagen van de missie. Het gezag van de rechter is namelijk niet alleen afhankelijk van de inhoudelijke kwaliteit van de uitspraken. Voor maatschappelijke waardering is tevens de organisatie van de rechtspraak van belang:

“De maatschappelijke waardering wordt niet alleen bepaald door de inhoudelijke kwaliteit van de uitspraken. Tijdigheid, toegankelijkheid, integriteit en consistentie zijn minstens zo belangrijk, evenals het helder formuleren en communiceren van de professionele waarden die gelden binnen de rechtspraak”.

Uit de formulering spreekt overduidelijk de intentie beide waardenstelsels in balans te houden. De eerste evaluatie van de hervormingen, uitgevoerd door de commissie-Deetman, laat echter zien dat de praktijk anders lijkt uit te pakken, althans in de ogen van de rechters. Het evaluatie-rapport – met de titel *Rechtspraak is kwaliteit* – maakt uitdrukkelijk melding van de zorg die rechters hebben over de inhoudelijke kwaliteit van hun beslissingen als gevolg van de toenomen productiedwang, werkbelasting en bureaucratisering (Commissie-Deetman, 2006: p. 15). De ontevredenheid van rechters en juridische medewerkers over de nieuw ingevoerde prestatiefinanciering is een ander voorbeeld van de klaarblijkelijke spanning tussen de waardenstelsels (zie Box 2).

Box 2

Kwaliteitswaardering gegeven door de gerechtsmedewerkers:

	2003	2005
Klantgerichtheid		
Secretarissen	46%	64%
Administratief juridische medewerkers	63%	72%
Bedrijfsvoeringsfunctionarissen	58%	72%
Kwaliteit van het eigen werk		
Rechtters	86%	84%
Secretarissen	91%	84%
Kwaliteit van de rechtspraak volgens de rechtters		
Gelijk gebleven	70%	
Verbeterd	17%	
Verslechterd	13%	

Commissie-Deetman, 2006:15; Boone et al., 2007:122-123

Elders heet het:

“Anders dan uit de enquête naar voren komt, bleek men wel degelijk een relatie te leggen tussen de toegenomen productiedruk en de invoering van de WOBG. Met name het financieringsmodel en de wijze waarop dit door de Raad voor de rechtspraak was geïmplementeerd, werd als oorzaak gezien van de toegenomen productiedruk (...). De emoties in de gesprekken liepen hoger op naarmate de invoering van het financieringsmodel in het betreffende gerecht tot grotere financiële problemen had geleid. De opvattingen over de verhouding kwaliteit-productie waren ook meer gematigd naarmate men hoger in de organisatie kwam” (Boone et al., 2007:125).

Bovenstaande concrete uitingen vallen te beschouwen als specificaties van een onderliggende, dieper stekende fundamentele incongruentie van waarden. Dus is het noodzaak daarop in te zoomen. Welke waarden betreft het precies en zijn ze zo incongruent als het lijkt?

2.2 Rechtsstatelijkheid en New Public Management

De kern van de discussie betreft de spanning tussen uitgangspunten voor de organisatie van de rechtspraak, enerzijds, en de inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak, anderzijds. Bij de inrichting van de rechtspraak is voornamelijk geredeneerd vanuit klassieke waarden als

onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in specifieke aspecten van de organisatie, zoals de benoeming van rechters voor het leven. Laten wij deze klassieke, rechtsstatelijke waarden nu eerst nader bekijken. Vervolgens besteden wij aandacht aan de waarden van het ‘new public management’ en aan de wisselwerking tussen de twee typen van waarden.

Rechtsstatelijke waarden

Het denken in termen van klassiek-rechtsstatelijke waarden (voortaan: KRW) is in de praktijk tot bloei gekomen vanaf het einde van de 18^e eeuw. De revoluties in Frankrijk en de Verenigde Staten staan aan de basis van deze ontwikkeling. Zowel de *Declaration of Independence* van 1776 als de *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* van 1789 geven uitdrukking aan de beginselen van het liberalisme en de daarmee verbonden vereisten ten aanzien van de bescherming van de vrijheidssfeer van het individu ten opzichte van de Staat.

Het liberale uitgangspunt vereist dat voor de burger een ruimte wordt gegarandeerd waarin hij vrij is van de invloed van de overheid. In dat licht moet macht op rechtvaardige wijze worden gevestigd, moet die macht op rechtvaardige wijze worden uitgeoefend ten aanzien van de rechtssubjecten en moet op rechtvaardige wijze tot een beslechting van geschillen tussen die rechtssubjecten worden gekomen. Daartoe wordt de macht van de overheid beteugeld en worden aan de burger fundamentele vrijheidsrechten toegekend die hij kan invoeren tegen die overheid. De moderne rechtsstaatidee levert geen vaststaand model voor de organisatie van de staat op, maar vormt, in de woorden van Bovens, een “verzameling van *topoi*, (...) een herenhuis vol met beginselen en argumenten” (Bovens, 1999:3). Dit huis verschilt van moment tot moment, van rechtsorde tot rechtsorde. Een aantal kernwaarden zijn echter in iedere rechtsstaat vertegenwoordigd. Dit zijn de wettelijke grondslag van het overheidsoptreden, de scheiding van machten, de garantie van grondrechten voor de burger, en de waarborg van rechterlijke controle van het overheidsoptreden.

De rol van de rechterlijke macht in de rechtsstaat is van invloed op de organisatie van de rechtspraak. De rechterlijke macht biedt tegenwicht aan de andere staatsmachten en is daarom bekleed met de kenmerken van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Aldus wordt een effectieve bescherming van de burger tegen de overheid gerealiseerd.

De rechterlijke onafhankelijkheid betreft de mogelijkheid voor de rechter om tot een beslissing in een concreet geval of een categorie van gevallen te komen zonder te zijn beïnvloed door druk van buitenaf of door aanwijzingen hoe te handelen en te beslissen. Deze waarde stelt zowel eisen aan de inhoud van het rechtspreken als aan de functionaris belast met het rechtspreken.

De rechterlijke onafhankelijkheid, voor zover deze betrekking heeft op het primaire proces van rechtspreken, omvat vier aspecten (Franken, 1997):

- 1 De constitutionele onafhankelijkheid: de rechterlijke macht is in de verhouding met de politieke staatsmachten gevrijwaard van druk of aanwijzingen hoe te handelen en te beslissen. Dit houdt in dat de wetgever of de minister geen bevelen mag opleggen aan de rechterlijke macht. Daarnaast mag geen sprake zijn van een vertrouwensconstructie, vergelijkbaar met de ministeriële verantwoordelijkheid om af te treden als het vertrouwen van het parlement ontbreekt. Hier staat tegenover dat de rechterlijke macht aan de samenleving verantwoording schuldig is voor de rechtspraak. Deze verantwoording komt tot uitdrukking in de rechterlijke beslissingen, die gemotiveerd zijn op basis van de geldende rechtsbronnen.
- 2 De functionele onafhankelijkheid: de rechter is bij zijn oordeelsvorming in een concreet geval slechts gebonden aan de bronnen die het recht aanwijst. Deze bronnen omvatten de geldende wetten, verdragen en lagere regelgeving. Daarnaast zal de rechter rekening houden met de uitspraken van andere rechters en in het bijzonder met de jurisprudentie van de Hoge Raad (de feitelijke precedentwerking).
- 3 De rechtspositionele onafhankelijkheid: het ambt van de rechter is omkleed met bijzondere waarborgen met het oog op zijn vrij functioneren. Deze waarborgen betreffen onder meer de benoeming en het ontslag van de rechter: benoeming vindt plaats voor het leven, ontslag is slechts mogelijk onder bijzondere omstandigheden en via een specifieke procedure. Daarnaast wijst de wet bepaalde functies aan als onvereenigbaar met het ambt van rechter, om belangenverstrengeling te voorkomen.
- 4 De feitelijke onafhankelijkheid: de rechter oordeelt in concrete gevallen op een onbevagen manier en tevens zonder de schijn van vooringenomenheid te wekken. De rechter moet onpartijdig zijn: hij mag niet bevooroordeeld zijn ten aanzien van het onderwerp waarover zijn beslissing wordt gevraagd en ook niet ten aanzien van de partijen bij het geschil waarover hij een oordeel moet uitspreken. De waarborg van feitelijke onafhankelijkheid is het middel om de onpartijdige rechtspraak te bewerkstelligen.

De waarde van rechterlijke onafhankelijkheid heeft een aantal consequenties voor de organisatie van de rechtspraak. Vanuit dit perspectief kunnen drie vormen van onafhankelijkheid worden onderscheiden, die aansluiten bij verschillende niveaus van de organisatie. Het betreft:

- 1 De institutionele onafhankelijkheid: op het macroniveau, het niveau van de rechterlijke macht, is sprake van een organisatievorm die de constitutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de politieke machten respecteert.
- 2 De organisatorische onafhankelijkheid: op het mesoniveau, het niveau van de gerechten, is de uitoefening van beheers- en bestuurstaken zodanig vormgegeven dat geen afbreuk wordt gedaan aan de vrije oordeelsvorming van de rechter. In dit verband is vooral de uitwerking van de rechtspositionele onafhankelijkheid van belang: de rechter moet kunnen functioneren binnen een kader dat het hem mogelijk maakt om aan managementeisen te voldoen.
- 3 De individuele onafhankelijkheid: op het microniveau, het niveau van de individuele rechter, zijn zodanige organisatorische waarborgen aanwezig dat de rechter in functionele en feitelijke onafhankelijkheid kan oordelen. Deze waarborgen omvatten de procedurele waarborgen voor een 'fair trial' in de zin van artikel 6 EVRM: een bij de wet ingesteld gerecht; externe openbaarheid van de rechtspraak; onmiddellijkheid van de procedure; 'equality of arms' van partijen; het recht op hoor en wederhoor. Problemen met de onafhankelijkheid van de individuele rechter kunnen in de organisatie van de rechtspraak worden gerepareerd door middel van terugtrekking, verschoning of wraking.

Op basis van deze rechtsstatelijke uitgangspunten kunnen meerdere legitieme oplossingen voor de organisatie van de rechtspraak worden aangewezen. Deze oplossingen betreffen bijvoorbeeld de rechtspositie van rechters of de territoriale bevoegdheid van de rechters.

Het 'new public management'

Theorieën van 'new public management' (NPM) hebben in de jaren tachtig en negentig van de 20^e eeuw opgang gemaakt. Zij maken deel uit van een tendens in de samenleving naar een meer bedrijfsmatige benadering van de overheid, waarbij het besef leeft dat de publieke sector nooit volledig gelijk is te stellen met het bedrijfsleven. In de NPM-theorieën ligt de nadruk op efficiëntie en effectiviteit van de overheidsorganisatie, in samenhang met een klantgerichte instelling. Die samenhang wordt treffend verwoord in het volgende citaat ontleend aan Smit & Van Thiel (2002): Een zakelijke overheid stelt het algemeen belang voorop, maar weet dat te combineren met een streven naar efficiëntie en effectiviteit. Resultaatgerichtheid is belangrijk

voor een zakelijke overheid. Winst is geen verboden doelstelling. Een zakelijke overheid is innovatief en beschikt over aanpassingsvermogen. “Een zakelijke overheid streeft dus enkele private kenmerken na maar niet allemaal. Aan private waarden als leiderschap, eigen belang, exit en geheimhouding zal zij nooit kunnen voldoen omdat deze niet passen in de taakopdracht en structurele vormgeving van de overheid.”

De NPM-waarden stellen bepaalde eisen aan de organisatie van de publieke dienstverlening, inclusief de rechtspraak. Het uitgangspunt van klantgerichtheid vraagt om aanpassing van de organisatie aan de wensen van de klant met betrekking tot de kwaliteit van het product of de dienst. Daarnaast moet verantwoordelijkheid bestaan voor de kwaliteit van het product of de dienst en moet sprake zijn van een klantvriendelijke attitude. De kwaliteit van een dienst kan worden afgemeten aan factoren als wachttijd, termijn van behandeling, volledigheid van de behandeling, bejegening, consistentie, toegankelijkheid, nauwkeurigheid, en responsiviteit.

Een optimale rechterlijke organisatie staat, meer dan ooit tevoren, in het teken van het realiseren van een ‘effectieve rechtspleging’. De discussie over de rechterlijke organisatie in Nederland is begin jaren zeventig op gang gekomen. Kritiek vanuit de samenleving, zowel op de samenstelling van de rechterlijke macht als op de rechterlijke organisatie, leidde tot de eerste politieke initiatieven betreffende hervormingen. De tendens naar een managementgerichte benadering werd langzaam zichtbaar. Wat betreft de huidige organisatie is 1997 een belangrijk jaar. Een motie van Tweede Kamerleden leidde toen tot de instelling van de commissie-Leemhuis. In die motie overwoog de Kamer het wenselijk te vinden dat de zittende magistratuur zelf verantwoordelijkheid ging dragen voor het beheer en dat zij daarover, met inachtneming van haar onafhankelijke positie, inzichtelijk verantwoording aflegt aan de politiek. Voorts verzocht de Kamer aan de regering een commissie van gezaghebbende deskundigen in te stellen die, onder meer met inachtneming van en voortbouwend op het ter zake beschikbare materiaal, zou adviseren over concreet te nemen maatregelen inzake de beheersmatige toerusting en de kwaliteit van de organisatie van de rechtspleging. De beoogde commissie – de commissie-Leemhuis – bracht in januari 1998 haar rapport *Rechtspraak bij de tijd* uit, dat het startpunt was voor de hervorming van de rechterlijke organisatie in termen van snelheid en doelmatigheid.

Met deze tendens is een dimensie van doelgerichtheid toegevoegd aan de traditioneel waardegeoriënteerde organisatie van de rechtspraak. Vanuit het NPM-perspectief gezien zijn op klassieke waarden gestoelde oplossingen zoals de wettelijke vaststelling van de verdeling van zaken over de gerechten soms bureaucratisch en inflexibel. Door zaken vanuit een overbelast gerecht over te dragen naar een minder zwaar belast gerecht, kan meer doelmatigheid worden

betracht. Het NPM definieert aldus de klassieke uitgangspunten opnieuw en tracht deze compatibel te maken met de nieuwe kwaliteitsnormen van transparantie, effectiviteit en efficiëntie. Voorbeelden betreffen het uitgangspunt van berechting binnen een redelijke termijn en de verdeling van rechtsmacht op basis van het principe van ‘functionele’ jurisdictie. Geprobeerd wordt om de NPM-waarden scherper uit te werken, terwijl de kern van de rechtsstatelijke waarden behouden blijft.

De vraag is in hoeverre het mogelijk is om deze twee waardenstelsels te verbinden. Hoe ziet de koppeling tussen de rechtsstatelijke waarden en het NPM eruit? Is sprake van een botsing of van een parallelschakeling van waarden?

Versterkende of botsende waarden?

De waarden voor rechtspraak (als het primaire proces van rechtspreken), enerzijds, en voor de Rechtspraak (als de organisatie van dat primaire proces), anderzijds, zijn in tegenstelling tot vroeger nu dus onafscheidelijk geworden. Van oudsher ligt de nadruk op rechtspraak als gezaghebbende geschilbeslechting en de Rechtspraak als publieke institutie. De beslechting van geschillen tussen twee partijen vindt plaats door een gezaghebbende en neutrale derde, de rechter, die functioneert binnen een onderdeel van de overheid, het gerecht, en zaken afdoet met inachtneming van procedurele waarborgen als onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Managementeisen zijn in dit perspectief van ondergeschikt belang en de publieke taak van de overheid bij de geschilbeslechting wordt als vanzelfsprekend gezien.

Met betrekking tot het primaire proces van rechtspreken geldt ook tegenwoordig dat gezaghebbende geschilbeslechting voorop staat, in de zin dat aan de uitspraak van de rechter dwingende uitvoering kan worden gegeven. Daarnaast is, wat betreft de organisatie, meer aandacht gekomen voor de servicegerichtheid van de Rechtspraak. De beslechting van geschillen tussen twee partijen vindt plaats door een deskundige derde, de rechter, die functioneert binnen een efficiënte organisatie, het gerecht, en zaken afdoet met inachtneming van eisen van goede dienstverlening als snelheid, respectvolle bejegening en begrijpelijkheid van de beslissing. Heel concreet kan men die verwevenheid van kwaliteitscriteria (want dat zijn het) in termen van organisatie en in termen van proces weerspiegeld zien in de operationele beleidsprioriteiten van de Agenda van de Rechtspraak. Nog steeds is er een grote nadruk op de stroomlijning van procedures en de communicatie met de samenleving. In de huidige Agenda zijn echter ook specifieke doelstellingen opgenomen met het oog op de bewaking van de inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak (zie Box 3).

Box 3

De beleidsprioriteiten in de Agenda van de Rechtspraak 2008-2011

Doelstelling	Nadruk op KRW (Klassiek Rechtstatelijke Waarden)	Nadruk op NPM (New Public Management)
Deskundige rechtspraak		
	Reflectiecommissie(s)	Realisering doelstellingen kwaliteit
	Systematisch overleg over kwaliteit tussen de opvolgende instanties	
		Toetsing inhoudelijke kwaliteit vonnissen
		Samenwerking en specialisatie van rechtspraak
		Arbeidsmarktpositie
		Verbeteren inzet van externe deskundigen in procedures
Betrouwbare rechtspraak		
	Procedurele rechtseenheid	
	Materiële rechtseenheid	
Effectieve rechtspraak		
		Specifiek beleid voor de sectoren bestuursrecht, civiel recht, straf- recht en kanton
		Normering van doorlooptijden
		Prioritering
		Differentiatie van zaaksbehandeling
		Afstemming in de keten
		Digitale toegang
Rechtspraak in de samenleving		
		Structurele dialoog
		Betrokkenheid burger
		Betrokkenheid bij onderwijs
		Werving specifieke doelgroepen
		Verbeteren informatievoorziening
		Actief mediabeleid

Bij de uitwerking van deze beleidsdoelstellingen wordt uiteraard getracht recht te doen aan de beide waardenstelsels. Verondersteld wordt dat er een balans tussen die twee mogelijk is. Maar hoe realistisch is die veronderstelling? De beantwoording van die vraag vergt een analyse op het niveau van concrete vraagstukken die zich binnen de Rechtspraak en de rechtspraak aandienen. Die analyse moet er dan op gericht zijn inzicht te geven in de aard van het noodzakelijk samengaan van beide waardenstelsels. Simpel gesteld laten zich twee situaties voorstellen: een situatie gekenmerkt door complementariteit van beide stelsels en een situatie waarin beide stelsels elkaar uitsluiten.

Complementariteit: klassiek-rechtsstatelijke beginselen wijzen naar een bepaalde inrichting van de rechterlijke organisatie en 'new public management'-beginselen voegen extra elementen aan die inrichting toe of dragen extra gronden daartoe aan.

Botsing: klassiek-rechtsstatelijke beginselen wijzen naar een bepaalde inrichting van de rechterlijke organisatie en 'new public management'-beginselen geven gronden die tegen de keuze van die inrichting pleiten.

In de volgende twee paragrafen geef ik een verdere analyse betreffende de verhouding tussen de twee waardenstelsels. Toegespitst is deze op twee vraagstukken die op dit moment centraal staan in het landelijke debat: het beheer en bestuur van de rechterlijke organisatie en de specialisatie van rechters.

3 Het beheer en bestuur van de rechterlijke organisatie

De presidenten van de gerechten lijken tegenwoordig haast bedrijfsleiders: zij dragen verantwoordelijkheid voor het beheer en het bestuur. Het ‘beheer’ betreft de taken die verricht moeten worden om het (voort)bestaan en functioneren van de gerechten te garanderen. Het gaat om de zorg voor financiële middelen en gebouwen, het personeelsbeleid (betreffende zowel de rechters als het ondersteunende personeel), en de bedrijfsvoering. Het ‘bestuur’ brengt de verantwoordelijkheid voor het vormen en uitvoeren van beleid ten aanzien van de uitoefening van de rechtsprekende taak door rechters. Die verantwoordelijkheid ziet op de werkwijze en de procesvoering van de gerechten: de gerechtelijke administraties, de werkvoorraden en de doorlooptijden, bevordering van de rechtseenheid en kwaliteitszorg.

Centraal bij de keuzes met betrekking tot beheer en bestuur staat, zoals in het voorgaande beweerd, de afweging tussen KRW enerzijds en NPM-beginselen anderzijds. Transparantie, effectiviteit en efficiëntie bepalen de vormgeving van het beheer en bestuur. Tegelijkertijd dient de gekozen vorm ruimte te geven aan het rechtspreken in rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Hoe kan men de verhouding tussen beide waardenstelsels kwalificeren; complementair of botsend? Daarover handelt deze paragraaf. Het betoog verloopt in drie stappen: eerst de schets van beide waardenstelsels, gevolgd door een schets van de verhouding zoals ik die zie.

3.1 De klassiek-rechtsstatelijke uitgangspunten

In de context van klassieke rechtsstatelijkheid is in Nederland gekozen voor de toedeling van bevoegdheden van beheer en bestuur aan de wetgevende en aan de uitvoerende macht. Deze grondwettelijke regeling is gegroeid vanuit de opvatting van de rechterlijke macht als ondergeschikt aan de wetgever en/of aan de uitvoerende macht. De rechter werd gezien als bevoegd tot de enkele toepassing van door de wetgever gestelde regels, een ‘bouche de la loi’.

De verdeling van bevoegdheden tussen de drie staatsmachten ziet er in dit perspectief eenvoudig gezegd als volgt uit. Er is het budgetrecht van de wetgevende macht, daarnaast de verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht voor de staatsorganisatie, tot slot de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht. Het parlement heeft de zeggenschap over het totaal aan financiële middelen, dat beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van de Rechtspraak. De voor de Rechtspraak verantwoordelijke minister, in Nederland de minister van Justitie, beslist over de hoogte van het budget voor de Rechtspraak. De rechterlijke macht zelf beslist over de interne bedrijfsvoering en procesvoering van de gerechten. Binnen het kader van de Grondwet heeft

de organieke wetgever, die de organisatorische grondtrekken voor de Rechtspraak vaststelt, een keuze tussen volkomen autonomie van de afzonderlijke gerechten of concentratie van een deel van de bevoegdheden bij een overkoepelend beheersorgaan.

Bevoegdheid bestaat niet zonder verantwoordelijkheid. Een klassiek-rechtsstatelijk uitgangspunt is de rechterlijke onafhankelijkheid. In navolging van Bovend'Eert en Kortmann (2000) kan worden gesteld: de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht begrenst de bevoegdheden van de minister en daarmee zijn verantwoordelijkheid. Hieruit vloeit voort dat ministeriële verantwoordelijkheid slechts bestaat voor zover de wet de minister bevoegdheden toekent. Binnen de grondwettelijke verhoudingen draagt de regering verantwoordelijkheid voor het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel en voor de financiering van die organisatie. Ook sinds de instelling van de Raad voor de rechtspraak is dat nog zo en is de minister van Justitie verantwoordelijk voor de kwaliteit van de rechtspraak en het functioneren van de rechterlijke organisatie. De nieuwe structuur is daarmee in overeenstemming met het historisch gegroeide uitgangspunt dat beheer en bestuur van de rechterlijke organisatie in de eerste plaats tot het domein van de uitvoerende macht behoren.

Indien eenmaal een verantwoordelijkheid is gecreëerd, dienen de benodigde bevoegdheden beschikbaar te blijven om aan de verantwoordingsplicht te voldoen. De uitvoerende macht is uiteindelijk verantwoording schuldig aan het parlement, onder andere over de begroting voor de Rechtspraak. De minister moet daarom invloed kunnen uitoefenen bij de vaststelling van die begroting. Een vergelijking kan worden gemaakt met zelfstandige bestuursorganen: staatsrechtelijk is een dergelijke verzelfstandiging van (bestuurs)organen alleen aanvaardbaar, aldus Martens en Ten Kate, indien de betrokken minister blijft beschikken over voldoende *toezichtbevoegdheden* om zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken (Martens en Ten Kate, 2000:1615). In de huidige situatie beschikt de minister van Justitie over de bevoegdheid inlichtingen te vragen ten aanzien van het interne beheer van de gerechten; de bevoegdheid tot vernietiging van beheers- en bestuursbesluiten van organen van de rechterlijke macht; en de bevoegdheid om leden van de rechterlijke macht en/of leden van beheersorganen binnen de rechterlijke macht voor te dragen voor ontslag. De wetgever controleert het beheer en bestuur van een grotere afstand. Die verantwoordelijkheid hangt samen met de bevoegdheden van de wetgever ten aanzien van die financiering. Op basis van de inlichtingen van de uitvoerende macht kan de wetgever verschillende soorten maatregelen treffen: instelling of opheffing van posten voor rechters en andere gerechtsambtenaren; wijziging van de verdeling van financiële middelen; of voorbereiding van wetgevingshervormingen betreffende de beheersprocessen.

De staatsrechtelijke afbakening van de verantwoordelijkheden van de minister en van de rechterlijke macht zelf is terug te vinden in de Wet op de rechterlijke organisatie (RO) (zie Box 4).

Box 4

De aanwijzingsbevoegdheden in de Wet op de rechterlijke organisatie (RO)

Artikel 24

1. Het bestuur [van het gerecht] kan ter uitvoering van zijn taken, genoemd in artikel 23, eerste lid, alle bij het gerecht werkzame ambtenaren algemene en bijzondere aanwijzingen geven. (...)

Artikel 92

1. De Raad kan ter uitvoering van de in artikel 91 genoemde taken algemene aanwijzingen geven aan de besturen van de gerechten voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de gerechten. (...)

Artikel 93

1. Onze Minister kan algemene aanwijzingen geven betreffende de uitvoering van de in artikel 91 genoemde taken door de Raad voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie. (...)

3.2 De uitgangspunten van 'new public management'

Wat betreft de Nederlandse Rechtspraak zijn uitgangspunten van 'new public management' geleidelijk in belang gegroeid. Ik gaf in paragraaf 2 al aan hoe deze trend zich heeft doorgezet in het hervormingsdebat voor de rechterlijke organisatie. De geschetste tendens is zichtbaar in de ontwikkeling van de bevoegdheidsverdeling op vier terreinen: de financiering van de rechterlijke organisatie, het personeelsbeleid, de bedrijfsvoering en het beleid voor de rechtspraak. Ik zal deze terreinen nu typeren als concretisering van achterliggende NPM-beginselen. Steeds zal worden aangegeven wat de positie van NPM-waarden is als (voorlopig) eindpunt van de ontwikkelingen.

De financiering

Het meest zichtbare voorbeeld van verandering in dit verband is wellicht de financiering van de gerechten. Voor 1 januari 2002 bestond een directe lijn tussen de minister en de gerechten betreffende de financiering van de gerechten. De negentien rechtbanken en vijf gerechtshoven moesten ieder afzonderlijk met de minister van Justitie onderhandelen over de financiering van hun taken. Sinds die datum is het beheer en bestuur van de gerechten georganiseerd in een 'planning and control'-cyclus. Vanuit de rechterlijke organisatie wordt via de Raad voor de rechtspraak een begroting voorgelegd aan de minister, die deze na goedkeuring via de minister van Financiën en de Koningin voorlegt aan het parlement in het kader van de stemming over de begrotingswetten. De minister kan niet afwijken van het voorstel van de Raad voor

de rechtspraak zonder uitdrukkelijke toelichting in het parlement. De Rechtspraak heeft aldus meer autonomie verkregen. In het nieuwe systeem hoeven de gerechten niet meer voor iedere besteding toestemming te vragen aan het ministerie. De gerechtsbesturen dragen zelf de verantwoordelijkheid voor de besteding van het aan hen toegekende budget.

Hier manifesteert zich de doorwerking binnen de Rechtspraak van een belangrijk NPM-beginsel: het leiderschap in de vorm van hiërarchisering. De zittende magistratuur kent geen principiële hiërarchie (anders dan Openbaar Ministerie, waarvoor geldt dat hiërarchische verhoudingen inherent zijn aan de organisatie). Vanuit overwegingen van efficiëntie is echter besloten de onderhandelingen over de financiering voor de Rechtspraak te laten verlopen via de Raad voor de rechtspraak. In deze nieuwe situatie bestaat een indirecte verantwoordingsrelatie tussen de gerechten en de minister.

Het personeelsbeleid

Onder het oude stelsel van de Wet RO was de gerechtshofvergadering bevoegd met betrekking tot vraagstukken betreffende de rechtspositie van de rechters. Ook had de gerechtshofvergadering een aanbevelingsrecht bij de benoeming van rechters (Brommet, 2001: 11). Ten tijde van de herzieningsoperatie van de rechterlijke organisatie is door de Staatscommissie Herziening RO geopperd om aan de Raad voor de rechtspraak een adviserende bevoegdheid toe te kennen ten aanzien van benoemingen van rechters en rechtspositionele vraagstukken. De minister van Justitie zou slechts gemotiveerd van een dergelijk advies mogen afwijken. Dit systeem is echter niet overgenomen door de wetgever. Voor de benoemingsbevoegdheid geldt daarom nog steeds dat deze weliswaar formeel gezien bij de uitvoerende macht berust maar in de praktijk wordt de benoeming van rechters echter binnen de rechterlijke organisatie geregeld door middel van coöptatie. De sinds 2006 functionerende Selectiecommissie rechterlijke macht (SRM) – de samenvoeging van de vroegere Commissie aantrekken leden rechterlijke macht (CALRM) en de raio-selectiecommissie – heeft tot taak zowel jonge juristen voor de raio-opleiding te selecteren en te beslissen of kandidaten, die werkervaring buiten de rechterlijke macht hebben opgedaan, in beginsel geschikt zijn voor benoeming in een functie bij de zittende magistratuur, via zogenoemde raio-opleiding. De leden van de SRM worden benoemd door de Raad voor de rechtspraak.

Wat betreft de rechtspositie van de rechterlijke ambtenaren brengt de opkomst van het NPM-perspectief mee dat het functioneren van de rechter een nadrukkelijker punt van aandacht is geworden. Rechters kunnen in functioneringsgesprekken worden aangesproken op hun handelen aangaande de beheersmatige aspecten gerelateerd aan het rechtspreken. Deze nadruk op het beheersmatig presteren geldt wellicht nog sterker voor de presidenten van de gerechten: zij

hebben functioneringsgesprekken bij de Raad voor de rechtspraak. Dat rechters op dergelijke wijze verantwoording moeten afleggen over hun functioneren is niet in strijd met de KRW-uitgangspunten van de rechtsstaat. De aandacht mag echter niet verslappen ten aanzien van de waarborg van de rechtspositionele onafhankelijkheid van de rechterlijke ambtenaren.

De bedrijfsvoering

De Rechtspraak zoals zij in Nederland tot 1 januari 2002 bestond, kon worden getypeerd als een losse verzameling van gerechten. In deze ‘platte’ organisatie vormden per gerecht alle rechters samen de rechtbankvergadering, die het bestuur verzorgde. Daarnaast was een directeur gerechtelijke ondersteuning belast met het beheer van het gerecht. In het nieuwe Nederlandse rechtssysteem hebben NPM-beginselen een grote en weloverwogen invloed gekregen op de bedrijfsvoering voor de gerechten. Bij ieder gerecht is sprake van integraal management; ieder gerecht heeft een bestuur bestaande uit de president van het gerecht, de sectorvoorzitters (rechters) en een directeur bedrijfsvoering (niet-rechter). Daarnaast is de Raad voor de rechtspraak ingesteld met belangrijke taken op het gebied van de bedrijfsvoering. De Raad, samengesteld uit rechters en niet-rechters, is volgens artikel 91 lid 1 Wet RO belast met taken betreffende de financiering van de rechterlijke organisatie, de bedrijfsvoering van de gerechten, en activiteiten in het kader van de werving, selectie, aanstelling, benoeming en opleiding van het personeel bij de gerechten. Bovendien zijn aan de Raad in artikel 92 Wet RO bevoegdheden toegekend op het terrein van de beleidsvorming betreffende het functioneren van de gerechten.

NPM-waarden speelden een belangrijke rol in de hervorming van de bedrijfsvoering. Met de nieuwe beheersstructuur en de instelling van de Raad voor de rechtspraak is beoogd het functioneren van de rechterlijke organisatie te verbeteren. Meer effectiviteit en efficiëntie zijn gerealiseerd door taken aan de Raad toe te delen. De commissie-Deetman constateert dat de Raad voor de rechtspraak bijdraagt aan de versterking van de onderlinge samenhang tussen de gerechten op die terreinen die een landelijke aanpak vergen. Dit doet de Raad door de Rechtspraak naar buiten toe te vertegenwoordigen en door zorg te dragen voor de interne afstemming en coördinatie (Commissie-Deetman, 2006: 35).

Het beleid voor de Rechtspraak

De commissie-Leemhuis stelde in haar rapport *Rechtspraak bij de tijd* voor om de Raad voor de rechtspraak de mogelijkheid te geven bindende richtlijnen en beleidsregels op te stellen betreffende tussen gerechten gemaakte afspraken over de afdoening van specifieke soorten zaken (Commissie-Leemhuis, 1998: 28). Die constructie werd door de wetgever in strijd geacht met de onafhankelijkheid van de rechter. Daarom is ervoor gekozen de Raad slechts

een coördinerende en harmoniserende rol toe te delen op het terrein van rechtseenheid en juridische kwaliteit. De Raad voor de rechtspraak, maar ook de minister van Justitie en de gerechtshoven, kunnen slechts aanwijzingen geven met het oog op een goede bedrijfsvoering van de gerechten. Aan de Raad en de gerechtshoven is tevens opgedragen om eigen activiteiten van de gerechten in dit verband te ondersteunen. Voorwaarde is dat zij hierbij de wettelijke ‘onafhankelijkheidsexcepties’ in acht nemen: de uitoefening van de bevoegdheden mag geen gevolgen hebben voor de beslissing van concrete zaken of categorieën van zaken (zie Box 5).

Box 5

De onafhankelijkheidsexcepties in de Wet op de rechterlijke organisatie (RO)

Artikel 24

(...) 2. Bij het geven van aanwijzingen treedt het bestuur niet in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken.

Artikel 96

1. Bij de uitvoering van de taken, bedoeld in de artikelen 94 en 95, treedt de Raad niet in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak.
2. Bij de uitvoering van de overige taken en bevoegdheden, toegeëerd bij of krachtens deze wet, is het eerste lid van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat de Raad ook niet treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in categorieën van zaken.

Artikel 109

Bij de uitvoering van de bevoegdheden, toegeëerd bij of krachtens deze wet, treedt Onze Minister niet in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken.

3.3 Complementaire of botsende stelsels?

De verschillende aspecten van de nieuwe beheersstructuur voor de Rechtspraak kunnen nu worden geëvalueerd in het licht van de twee waardenstelsels. In welke gevallen is NPM complementair aan KRW? In welke gevallen botsen NPM-georiënteerde structuren met KRW-georiënteerde?

De status van de Raad

Een eerste vraag die hier beantwoording vergt betreft de constitutionele status van het beheersorgaan ‘Raad voor de rechtspraak’. Is de Raad een orgaan van rechtsprekende macht of van de uitvoerende? Zowel de taakomschrijving van de Raad als zijn samenstelling roepen het beeld op van een orgaan dat behoort tot de executieve. Immers de taken van de Raad betreffen niet de inhoudelijke rechtspraak, maar zijn veeleer van uitvoerende aard, met een duidelijk beleidsaspect. De Raad is daarbij samengesteld uit zowel rechterlijke als niet-rech-

terlijke leden, zonder speciale waarborgen voor de rechtspositionele onafhankelijkheid van die leden bij de uitvoering van hun functie in de Raad. De Raad voor de rechtspraak staat daarmee als orgaan dichterbij de zogenaamde zelfstandige bestuursorganen dan bij de gerechten. Echter, voor een kwalificatie als orgaan van de rechtsprekende macht is niet vereist dat het orgaan in kwestie met rechtsprekende taken is belast. Onderzoek naar Europese Raden voor de rechtspraak (Voermans, 1999) heeft bovendien aangetoond dat er geen duidelijke samenhang bestaat tussen de staatsrechtelijke status en de aard van de bevoegdheden van een Raad voor de rechtspraak. Verder staat de Raad niet onder het gezag van de minister van Justitie en is sprake van een samenwerkingsverband met de gerechten. Een bestempeling van de Raad voor de rechtspraak als orgaan van de rechtsprekende macht is dus niet uitgesloten. Van regeerzijde is de Raad uitdrukkelijk gepresenteerd als een orgaan van de rechtsprekende macht.

Gezien het hybride karakter van de Nederlandse Raad, kom ik tot een kwalificatie als orgaan *sui generis*. Dat betekent dat we goed beschouwd geen vergelijkingspunt of object hebben waaraan we status en functioneren van de Raad kunnen beoordelen. Zolang is verzekerd dat de Raad geen mogelijkheid heeft om ongeoorloofde invloed uit te oefenen op de inhoudelijke functie-uitoefening van de individuele gerechten, kan deze constructie als aanvaardbaar worden beschouwd. Vanuit het rechtsstatelijke perspectief gezien, is mijns inziens in dit verband een duidelijker positionering van de Raad, vastgelegd in de Grondwet of de Wet RO, wenselijk.

Door de komst van de Raad voor de rechtspraak is in ieder geval wel de constitutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht *als geheel* versterkt. De Raad functioneert als een 'schakel' tussen de uitvoerende macht (de minister van Justitie) en de rechtsprekende macht (de gerechten). De Raad draagt hiermee bij aan een versterking van de onderhandelingspositie van de rechterlijke macht ten aanzien van het ministerie. In een dergelijke hiërarchische structuur waarin de rechterlijke macht een sterkere onderhandelingspositie heeft ten aanzien van het ministerie, kan een stabielere evenwicht tot stand worden gebracht tussen de belangen die aan de beide staatsfuncties zijn gekoppeld.

De scheidslijn tussen R & r

Het spanningsveld in het kader van het beheer en bestuur ligt bij de scheidslijn tussen beleid ten aanzien van de Rechtspraak en inmenging in de rechtspraak. Hoe dichterbij men het gerecht nadert, hoe groter het risico wordt van interferentie met de rechterlijke oordeelsvorming.

In een gehiërarchiseerde beheersstructuur komt in het bijzonder de positie van de individuele rechter op de tocht te staan. Voor de rechter geldt een gebod om zich bij het nemen van een

beslissing, in de woorden van Franken, “alleen te laten leiden door zijn juridisch geweten” (Franken, 1997: 13). Hij wordt slechts in zijn beslissingsvrijheid beperkt door de wet en de feiten van het voorliggende geval. Tijdens de moderniseringsoperatie is de garantie van deze functionele onafhankelijkheid van de rechter (zie paragraaf 2) aan de orde gesteld in het licht van de vaststelling van de bevoegdheidstoedeling aan de Raad voor de rechtspraak. Een aantal bevoegdheden is mijns inziens nog steeds problematisch.

Een eerste voorbeeld betreft de dunne scheidslijn tussen de vergroting van de rechtseenheid door maatregelen in het kader van het beleid betreffende de rechterlijke organisatie en ongeoorloofde inmenging in de inhoudelijke functie-uitoefening van de rechter. Uit het oogpunt van rechtsstatelijkheid komen de grenzen van het NPM hier in zicht: de bevordering van de rechtseenheid en de kwaliteit van de rechtspraak zijn hoofdzakelijk de zorg van de rechter. Externe beïnvloeding laat zich moeilijk rijmen met de waarden van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Dit uitgangspunt lijkt in Nederland zeker niet absoluut te zijn. Rechters zelf komen regelmatig tot afspraken over de afdoening van specifieke soorten zaken. Een voorbeeld is de afstemming tussen kantonrechters onderling (via de kantonrechtersformule) of tussen presidenten van gerechten in het kader van landelijke overleggen. Verder kan gedacht worden aan de Werkgroep Alimentatienormen, die is ingesteld om eenheid te brengen in de uiteenlopende rechterlijke oordelen over de hoogte van alimentatie. Het onlangs verschenen proefschrift dat handelt over het reilen en zeilen van die werkgroep is een bijzonder illustratief voorbeeld in deze (Dijksterhuis, 2008). Ook op het hoogste niveau van de rechtspraak bestaan informele overlegstructuren, zoals in Nederland het overleg tussen Kamers bij de Hoge Raad, of tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep. Tevens bestaan er formele wegen om tot uniforme rechtstoepassing te komen. In Nederland, maar ook in bijvoorbeeld Frankrijk en in Duitsland, komt aan de hoogste gerechten een wettelijke rol toe in dit kader. Voor de Nederlandse vreemdelingenrechtspraak was de bevordering van de uniforme rechtstoepassing tot voor kort georganiseerd door middel van de Rechtseenheidskamer. Voor meer detail over het functioneren daarvan leze men het proefschrift van Terlouw (200x). Er zijn dan ook argumenten die de keuze voor beleidsvorming ten aanzien van de rechtspraak ondersteunen. Niet alle zaken komen tot aan de cassatierechter, wat pleit voor het bewandelen van andere wegen ter bevordering van de uniforme rechtstoepassing. Dit argument verliest echter aan kracht indien wordt bedacht dat via de feitelijke precedentwerking uniformerende kracht kan uitgaan van rechterlijke beslissingen, ook als zaken niet tot de hoogste rechter komen. De bevoegdheidstoedeling aan de Raad en de minister gaat bovendien een stap verder dan het overleggen tussen rechters zelf ter bevordering van de rechtseenheid.

Naast de bevordering van rechtseenheid is ook tijdsnormering een voorbeeld waarin de scheidslijn tussen beheer en rechtspraak dun is. Stel dat de Raad aan gerechtsbesturen een aanwijzing geeft om de tijd en financiële middelen per zaak in principe beneden een bepaalde grens te houden. In dat geval zal de behandeling van specifieke categorieën van arbeids- en tijdsintensieve zaken hierdoor meer beïnvloed worden dan de behandeling van minder bewerkelijke soorten zaken. De rechter komt voor het dilemma te staan om, teneinde te voldoen aan de aanwijzing, in een concrete zaak bijvoorbeeld af te zien van een getuigenverhoor.

In de derde plaats ligt een mogelijk probleem in de wijze waarop de rechters verantwoording afleggen voor hun functioneren. Als rechters in functioneringsgesprekken kunnen worden afgerekend op het niet opvolgen van aanwijzingen wordt het risico in het leven geroepen dat zij hun gedrag hierop aanpassen. Het valt te betwijfelen of de selectie van rechters voldoende kan garanderen dat slechts personen als rechter werkzaam zijn die tegen een dergelijke druk zijn opgewassen. Bezinning op de sinds 2002 bestaande wettelijke regeling is in dit licht wenselijk.

Een aantal bevoegdheden in het kader van het beheer en bestuur van de Rechtspraak is daarmee problematisch vanuit het klassiek-rechtsstatelijke perspectief. Meer specifiek is de functionele onafhankelijkheid van de rechter in het geding. De rechter zal externe criteria die buiten het vastgestelde kader voor zijn oordeelsvorming vallen, moeten meenemen in zijn beoordeling van concrete gevallen. Aan de rechter worden extra elementen voor de besluitvorming opgedrongen. Die elementen zijn weliswaar niet bindend: de individuele rechter heeft de vrijheid om er in het concrete geval van af te wijken. Zij brengen echter wel een zekere beperking van de autonomie van de rechter mee. Bovendien gaat door het gebruik van richtlijnen en andere soorten afspraken binnen de rechterlijke organisatie een belangrijk voordeel van jurisprudentievorming verloren. Immers, een genuanceerde en goed geïnformeerde rechtsontwikkeling in de praktijk van de rechtspraak wordt overgeslagen.

In een bureaucratische, hiërarchisch georganiseerde structuur met lange lijnen tussen individu en eindproduct en gedeelde verantwoordelijkheden, moet ook gevreesd worden voor een minder sterk besef van persoonlijke verantwoordelijkheid bij de rechter voor de beslissingen die hij neemt. Meer effectiviteit en efficiëntie maar minder betrokkenheid en verantwoordelijkheid (Loth, 1998: 761).

Ik pleit er daarom voor dat een terughoudende positie wordt ingenomen door de Raad voor de rechtspraak en de minister van Justitie. Als niet direct bij de inhoudelijke rechtspraak betrokken organen dient hun bemoeienis met de uniforme rechtstoepassing beperkt te zijn. De in het Nederlandse systeem nieuw ingevoerde aanwijzingsbevoegdheden vragen om een voorzichtige benadering.

4 Specialisatie van rechters

“Specialisatie in de rechtspraak is een terugkerend thema,” aldus de Agenda voor de rechtspraak 2002-2005. Dit is een juiste constatering getuige verschillende publicaties en de latere Agenda's. Recentelijk stond het thema centraal tijdens het AHA-symposium op 3 november 2008 in de Beurs van Berlage. Het vraagstuk van specialisatie is dan ook hoogst actueel in het licht van de toegenomen complexiteit van de samenleving en de specialisatie van advocatuur en Openbaar Ministerie.

Specialisatie, en dat is belangrijk voor mijn betoog, kan men opvatten als één aspect van het constitutionele, rechtsstatelijke gegeven van de verdeling van de rechtsmacht of anders gezegd: de competentieverdeling binnen de Nederlandse Rechtspraak. Specialisatie raakt dus aan de constitutieve regels voor gerechten, dat wil zeggen de regels over de oprichting, wijziging of opheffing van gerechten of een categorie van gerechten van een unieke soort; over hun inrichting, samenstelling en bevoegdheid.

De verdeling van rechtsmacht in Nederland wordt gekenmerkt door een mix van de uitgangspunten van territorialiteit en functionaliteit waarmee wordt gezocht naar een optimaal evenwicht. Die zoektocht speelt ook in het kader van de recente en lopende moderniseringsoperaties. De moeilijkheden die bij de verdeling van rechtsmacht om de hoek komen kijken, kan men pas goed begrijpen indien het eerder door mij gemaakte onderscheid tussen de twee waardenstelsels in het oog wordt gehouden. Zijn KRW en NPM-waarden complementair of botsend in het kader van de verdeling van rechtsmacht? En welke conclusies volgen uit deze verhouding voor wat betreft de specialisatie van rechters? Het betoog in deze paragraaf probeert hierop een antwoord te geven. Eerst worden de twee waardenstelsels verder geconcretiseerd, vervolgens schets ik de verhouding tussen de stelsels.

4.1 De klassiek-rechtsstatelijke uitgangspunten

De traditionele verdeling van rechtsmacht, op basis van klassiek-rechtsstatelijke uitgangspunten, is hoofdzakelijk gebaseerd op territorialiteit. Met het oog op de rechtsstatelijke waarden van toegang tot de rechter en onpartijdigheid van de rechtspraak lag de nadruk op een gelijkmatige spreiding van gelijksoortige gerechten over het land, waarin rechters als generalist alle typen van zaken afhandelen. De gedachte hierachter was dat onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak slechts mogelijk is in een organisatie die iedere rechtzoekende toegang biedt tot de rechtspraak en daarbij een gelijke wijze van afdoening biedt voor vergelijkbare zaken.

In uitzonderingsgevallen, zoals de militaire rechtspraak of de pachtkamers, werden bijzondere (kamers bij) gerechten ingesteld. Deze gerechten worden als gespecialiseerd beschouwd ten opzichte van de algemene gerechten van de rechterlijke macht. De bijzondere gerechten opereren op gebieden waar een grotere juridische specialisatie, een specialisatie in de onderliggende feitelijke materie of een specialisatie in een andere dan de juridische discipline wordt gevraagd. Rechters die in een bijzonder gerecht rechtspreken worden geacht specifieke deskundigheid te bezitten op het zaaksgebied van het gerecht.

Zowel de verdeling van zaken als de toedeling van rechters aan gerechten zijn in Nederland dus in beginsel ingericht op basis van het uitgangspunt van territorialiteit. Rechters worden bij een specifiek gerecht benoemd en rechtzoekenden zijn op grond van hun woonplaats aangewezen op een gerecht. Ieder gerecht heeft een rechtsgebied, dat wil zeggen een gebied waarbinnen dat gerecht bevoegd is om gerezen zaken te behandelen. Dat gebied kan een arrondissement beslaan (gerechten van eerste aanleg), een ressort (gerechtshoven) of het gehele nationale grondgebied (cassatierechter, bepaalde bijzondere gerechten). De vaststelling van het bevoegde gerecht is in beginsel te achterhalen via de relevante procesrechtelijke regelingen in samenhang met de wettelijke indeling van de ‘gerechtelijke kaart’. Op die manier is een stelsel gecreëerd dat het mogelijk maakt om zaken automatisch aan een gerecht en aan een rechter te verbinden.

Een uitgangspunt dat samenhangt met het territoriale uitgangspunt, overigens zonder daaruit dwingend te volgen, is de veronderstelling dat de rechter als generalist functioneert. De rechtzoekende dient een gelijkwaardige vorm van rechtspraak aan te treffen, ongeacht bij welk gerecht zijn zaak op basis van de competentieverdeling terecht komt. De ‘generalistendoctrine’ behelst – in de woorden van Van der Doelen (2000) – de opvatting dat “de rechter een generalist (is), die kennis heeft van alle rechtsgebieden en als zodanig niet over specifiek inhoudelijke kennis hoeft te beschikken in de voorliggende zaak. Alle rechters dienen in principe over dezelfde vaardigheden te beschikken. Door periodiek tussen sectoren te rouleren, bouwt de rechter een brede juridische expertise op, terwijl door veel zittingen te doen de benodigde praktische wijsheid wordt verworven.” Generaliteit veronderstelt aldus de eenheid van de gerechten en van de rechtspraak. Hierdoor bestaat voor de justitiabelen een waarborg dat zij onder gelijke omstandigheden op gelijke wijze worden beoordeeld.

Met de ontwikkeling van moderne communicatietechnieken (internet, e-mail, fax, telefoon) is het territoriale aspect echter geleidelijk in belang afgenomen.

4.2 De uitgangspunten van 'new public management'

Het NPM-perspectief leidt tot een andere invalshoek op de verdeling van rechtsmacht. In deze optiek ligt de nadruk op de realisatie van transparantie, effectiviteit en efficiëntie van de rechtspraak. Functionaliteit krijgt in dit verband verschillende uitwerkingen.

Een belangrijk voorbeeld van functionele verdeling van rechtsmacht betreft de keuze voor specialisatie. Hol en Loth (2002) definiëren het organisatieprincipe van specialisatie als: “een veelvormig principe en een dynamische praktijk van beroepsuitoefening, die berusten op een claim met betrekking tot een bepaalde beheersing van kennis en vaardigheden, op relatief hoog niveau beheerst en uitgeoefend, welke claim relatief is ten opzichte van de kennis-beheersing in de omgeving en een bepaalde organisatie van het werk op grond van arbeidsverdeling impliceert” (Hol en Loth, 2002: 490). Deze definitie omvat drie aspecten: het kennis-aspect, het omgevingsaspect en het organisatie-aspect.

Met betrekking tot de kennisclaim gaat het erom welke kennis vereist is voor de afdoening van (een bepaald type) rechtszaken en in welke mate die kennis beheerst dient te worden. Een voorbeeld: voor de afdoening van eenvoudige civielrechtelijke geschillen – zoals het merendeel van de kantonzaken op het gebied van het kooprecht, arbeidsrecht of huurrecht – zal meer algemene kennis voldoende zijn, er hoeft geen sprake te zijn van een grote mate van beheersing van zeer specifieke juridische kennis. Voor de afdoening van complexe zaken, bijvoorbeeld op het gebied van het ondernemingsrecht of van het economisch strafrecht, is specifieke kennis noodzakelijk, en zal een grotere mate van specialisatie nodig zijn om aan die vraag te voldoen.

Wat betreft het omgevingsaspect dient afgewogen te worden in hoeverre vanuit verschillende contexten sprake is van een noodzaak tot specialisatie. De omgeving van de rechter omvat de verhoudingen ten opzichte van andere gerechten of rechters (de juridisch-inhoudelijke context), ten opzichte van OM, advocaten en andere juridische professionals (de professionele context) en ten opzichte van politiek en samenleving (de politiek-maatschappelijke context).

Tot slot omvat de definitie van specialisatie een organisatie-aspect. Wie of wat is gespecialiseerd en op welk schaalniveau vindt die specialisatie plaats? Een onderscheid kan worden gemaakt tussen specialisatie in de wijze van afdoening van zaken binnen gerechten en de specialisatie van individuele rechters binnen die gerechten. Hol en Loth spreken in dit verband van het onderscheid tussen *specialismen* (functies of rechtsgebieden) en *specialisten* (personen). De specialisten kunnen ten opzichte van elkaar worden geclassificeerd: de rechter in algemene civiele zaken is generalist ten opzichte van de gespecialiseerde kinderrechter

en de supergespecialiseerde rechter in zaken op het gebied van de intellectuele eigendom (Hol en Loth, 2002: 488).

Specialisatie heeft aldus in de moderniseringsoperatie in Nederland een belangrijker plaats gekregen dan voorheen. Zo heeft de Raad voor de rechtspraak een toetsingskader ontwikkeld dat aangeeft wanneer moet worden gekozen voor een ‘geconcentreerde’ behandeling van zaken, bij één gerecht of een aantal gerechten voor heel Nederland. Criteria zijn de complexiteit van zaken en de frequentie waarmee een bepaald soort zaak voorkomt. In de Agenda van de Rechtspraak 2008-2011 is het voornemen geformuleerd om de gerechtsbesturen van de rechtbanken te laten onderzoeken waar specialisatie dwingt tot concentratie van rechtspraak. Specialisatie kan ook op verkapte wijze worden geïntroduceerd, door middel van de afhandeling van zaken achter de schermen in ‘front offices’ en ‘back offices’ van de Rechtspraak.

Een tweede voorbeeld van rechtsmachtverdeling waarbij functionaliteit het leidende beginsel is, betreft samenwerkingsverbanden tussen gerechten. Het gaat dan om de mogelijkheid voor een gerecht om zaakspakketten, bij gebrek aan capaciteit of deskundigheid, over te dragen aan een ander gerecht van gelijke rang. Het kader voor de verdeling van rechtsmacht is niet langer de wet, maar de lagere regelgeving: het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen.

Een derde voorbeeld van functionaliteit in de verdeling van rechtsmacht is de wettelijke mogelijkheid voor rechters om als plaatsvervanger op te treden in een gerecht van gelijke rang. Deze mogelijkheid kan worden benut om tijdelijke capaciteitsproblemen bij een gerecht op te vangen, maar ook om deskundigheid in huis te halen voor de afdoening van complexe categorieën van zaken.

Rest nu de vraag hoe functionaliteit zich verhoudt tot het meer klassiek-rechtsstatelijk onderbouwde uitgangspunt van territorialiteit.

4.3 Complementariteit of botsing?

Een aanvaardbare verdeling van rechtsmacht, op basis van rechtsstatelijke waarden en NPM-waarden, vraagt om een passend evenwicht tussen territorialiteit en functionaliteit. Ik schreef al dat het kader voor het bereiken van dit evenwicht in Nederland flexibeler is geworden. De toegenomen flexibiliteit bij de verdeling van rechtsmacht komt zowel tegemoet aan de vraag naar specialisatie als aan de vraag naar een doelmatige afdoening van zaken; naar functionaliteit dus. Maar in de hervormingen is echter onvoldoende doordacht hoe de nadruk op functionaliteit van invloed is op de rechtsstatelijke waarden voor de rechtspraak.

Die kritiek valt terug te horen in het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) naar aanleiding van het conceptwetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie. In het wetsvoorstel worden verdere samenwerkingsmogelijkheden tussen de gerechten voorgesteld. Mogelijk wordt een ‘samenwerkingsartikel’ opgenomen in de Wet op de rechterlijke organisatie. De NVvR pleit er echter voor om alvorens verdere hervormingen eerst werk te maken van de herindeling van de gerechtelijke kaart. Gesignaleerde knelpunten op het gebied van doelmatigheid kunnen dan worden opgelost zonder dat de rechtsstatelijke waarden van onafhankelijkheid en onpartijdigheid daaronder lijden.

De ondergrens van mogelijke hervormingen ligt in de eis van vrije oordeelsvorming door de rechter in het concrete geval. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak mogen vanuit het rechtsstatelijke perspectief niet lijden onder maatregelen gericht op de effectiviteit en efficiëntie van procedures. Enerzijds vloeit hieruit een grens voort ten aanzien van de functionele benadering bij de verdeling van zaken. Anderzijds zijn de mogelijkheden van functionaliteit begrensd in het kader van de toedeling van rechters.

Een grens aan functionaliteit bij de verdeling van zaken

Wat betreft de instelling van bijzondere gerechten geldt dat de creatie van een te groot aantal bijzondere gerechten problemen kan opleveren met betrekking tot de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling. Allereerst ontstaat het risico van een uitholling van de jurisprudentie van de gewone gerechten. Zij zullen niet meer in de gelegenheid zijn om zich uit te spreken over gecompliceerde zaken die betrekking hebben op nog niet uitgekristalliseerde rechtsvragen. Rechtseenheid en kruisbestuiving tussen gerechten kunnen juist worden bereikt door middel van deconcentratie. Ook rijst met de invoering van bijzondere rechtspraak het gevaar dat afzonderlijke bijzondere gerechten een te grote invloed krijgen binnen de rechterlijke organisatie. Zo wordt in het bijzonder de Ondernemingskamer geregeld bekritiseerd vanwege de soms eigenzinnige uitspraken.

In geval van concentratie van rechtspraak kunnen daarnaast problemen rijzen betreffende de waarborg van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter en betreffende de toegang tot de rechter. Een gevaar ligt in de kleinschaligheid van de gespecialiseerde functie-uitoefening van de rechter. Er zijn bijvoorbeeld wrakingsverzoeken toegewezen in de Clickfondszaken. De inrichting van een speciale strafkamer voor de afhandeling van alle zaken betreffende deze beursfraude-affaire werd als een gevaar voor de (schijn van) rechterlijke onpartijdigheid gezien, vanwege de risico's die samenhangen met de bevoegdheid van een klein aantal rechters om uitspraken te doen in aanverwante zaken.

Verskillende oplossingen zijn mogelijk om deze nadelen te neutraliseren. Door toewijzing van twee of meer bijzondere competenties aan een bijzonder gerecht kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat een gerecht een te eenzijdige taakinvoering krijgt. Ook neemt dan het risico af dat het gerecht te gevoelig wordt voor invloeden van buitenaf, een risico dat op de loer ligt indien slechts omgang plaatsvindt met een kleine groep van gespecialiseerde advocaten.

Verder dient een grens te worden gesteld aan de mogelijkheden tot *forumshopping* en *judge-shopping*. De beginselen van rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid staan eraan in de weg dat zaken worden voorgelegd aan een bewust gekozen gerecht of rechter op basis van de lijn van jurisprudentie. De wetgever dient hiermee rekening te houden bij de vaststelling van de rechterlijke bevoegdheidsverdeling.

Als het gaat om de verdeling van zaaklasten geldt dat een functionele verdeling van competenties leidt tot effectiviteit en efficiëntie, maar minder transparantie dan bij de territoriale verdeling van rechtsmacht. Met de overheveling van zaken naar andere gerechten op het grondgebied van de Staat wordt bovendien wellicht niet meer voldaan aan de eisen met betrekking tot de geografische nabijheid tot het gerecht. Reistijden kunnen langer worden. Nog problematischer is dat met de afwijking van de normale regels voor competentieverdeling een risico ontstaat van inbreuk op het beginsel van rechtspraak door de wettelijke rechter (artikel 17 Grondwet). Een probleem rijst tot slot met betrekking tot de instelling van bijzondere rechtspraak door middel van een verdeling van zaken over 'back offices'. Dan ontstaat een discrepantie tussen het wettelijk bevoegd verklaarde gerecht en het feitelijke gerecht waar zaken worden afgehandeld.

Een grens aan functionaliteit bij de toedeling van rechters

Voor de kwaliteit van de rechterlijke beslissingen is van belang dat bij de verdeling van rechtsmacht als ondergrens in de gaten wordt gehouden dat, in de woorden van Everts, "de rechter (...) in de juridische materie zodanig thuis (moet) zijn dat hij ter zitting de communicatie – mondeling of schriftelijk – met betrokkenen aankan en binnen aanvaardbare termijn tot een beslissing kan komen" (Everts, 2000: 147).

Om de benodigde expertise te creëren is specialisatie een mogelijke oplossing. Een aantal risico's mag echter niet worden veronachtzaamd. Zo moet in het oog worden gehouden dat bij het debat ter zitting tussen een gespecialiseerde rechter en een gespecialiseerde advocaat de discussie voor een niet-ingewijde te volgen is. Er dienen voldoende garanties te bestaan voor de begrijpelijkheid van de rechtspraak, bijvoorbeeld in de vorm van motiveringseisen voor de

rechterlijke beslissing. Verder geldt dat in geval van ‘hyperspecialisatie’ de groep mensen die zich met een bepaald rechtsgebied bezighoudt klein zal zijn, waardoor het risico op belangenverstremgeling en daarmee partijdigheid van de rechter toeneemt. Om die reden dienen waarborgen aanwezig te zijn bijvoorbeeld in de vorm van de mogelijkheid van verschoning en wraking van rechters.

Ten aanzien van de status van rechters in bijzondere gerechten verdient het aanbeveling bepaalde waarborgen in te bouwen. Onder andere de rechtspositie van bijzondere rechters mag niet onderdoen voor die van rechters in gewone gerechten als het gaat om salaris en promotiemogelijkheden.

De inzet van rechters in verschillende gerechten kan tot slot problematisch zijn indien hiermee getracht wordt invloed uit te oefenen op de inhoud van rechterlijke beslissingen. Daarvan zou sprake zijn indien een individuele rechter bewust op een specifieke zaak wordt gezet of bewust van een specifieke zaak wordt afgehaald. Een uitgebreider wettelijke normering zou in Nederland op dit punt wenselijk zijn.

5 Conclusie

De modernisering van de rechterlijke organisatie stond de afgelopen jaren in het teken van de realisatie van meer transparantie, effectiviteit en efficiëntie. Bij de hervormingen moesten deze managementwaarden worden afgestemd met de klassiek-rechtsstatelijke waarden zoals onafhankelijkheid en onpartijdigheid, die het proces van het rechtspreken beheersen.

Hierboven zijn de elementen van deze afstemming in kaart gebracht voor twee thema's: het beheer en bestuur van de Rechtspraak en de specialisatie van rechters.

Voor wat betreft het beheer en bestuur worden vanuit het klassiek-rechtsstatelijke perspectief op de rechterlijke organisatie geen principiële eisen gesteld. De rechtsstatelijke waarden stellen echter een grens waar NPM-oplossingen leiden tot inmenging in het inhoudelijke rechtspreken. De positie van de rechterlijke macht ten opzichte van de minister van Justitie is met de nieuwe beheersstructuur en de Raad voor de rechtspraak versterkt. Bij de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van de gerechten dienen zowel de Raad als de minister een terughoudende rol in te nemen om de rechter de ruimte te geven voor zijn onafhankelijke oordeelsvorming.

De vanuit de samenleving en politiek gevoede wens van transparantie, effectiviteit en efficiëntie van de Rechtspraak heeft ook implicaties voor de verdeling van rechtsmacht. De hedendaagse tendens tot specialisatie in de rechterlijke organisatie is herleidbaar tot de opkomst van NPM-beginselen. Het traditionele evenwicht tussen territorialiteit en functionaliteit van de Rechtspraak dient opnieuw geëvalueerd te worden. Toetsingscriteria voor specialisatie zijn dan de complexiteit van de te behandelen zaken en de regelmaat waarmee deze zaken zich voordoen. In samenhang bezien leveren territorialiteit en functionaliteit een minimumnorm voor deskundige én onpartijdige rechtspraak. Handhaving kan gewaarborgd worden door de mogelijkheden van verschoning en wraking van rechters.

Inmiddels is de balans in de hervormingen enigszins teruggeslagen naar de kant van de klassiek-rechtsstatelijke uitgangspunten. De Agenda van de Rechtspraak 2008-2011 stelt het aldus: “(D)e afgelopen periode (is) de inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak sterk onder de aandacht gekomen. De aandacht voor de inhoudelijke kwaliteit komt voort uit het algemene gevoelens binnen en buiten de Rechtspraak, dat de inhoudelijke kwaliteit onder druk is komen te staan door de nadruk in de afgelopen jaren op productie en het wegwerken van achterstanden” (Agenda van de Rechtspraak 2008-2011: 2). Het zoeken naar de precieze balans van Rechtspraak en rechtspraak gaat door.

Literatuur

M. Boone et al. *Financieren en verantwoorden: het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

P.P.T. Bovend'Eert en C.A.J.M. Kortmann. Het Court-Packing Plan van het kabinet-Kok, in: *Nederlands Juristenblad* 2000, p. 1769-1775.

M.A.P. Bovens. *De digitale rechtsstaat: beschouwingen over informatiemaatschappij en rechtsstaat*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1999.

E.C. Brommet. *Van rechterlijke macht naar rechterlijke organisatie: kroniek van achttien jaar verandering: 1983-2001*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2002.

Commissie-Deetman. *Rechtspraak is kwaliteit*, Den Haag 2006.

F.C.J. van der Doelen. Grenzen aan de Generalistendoctrine, in: J.M. Barendrecht et al. (red.), *Rechtspleging, Samenleving en Bestuur: Een gerichte onderzoeksagenda*, Utrecht: Lemma 2000, p. 153-160.

W.N. Everts. Het vak van rechter: leiden van terechtzittingen en beslissen in een concrete zaak, in: J.M. Barendrecht et al. (red.), *Rechtspleging, Samenleving en Bestuur: Een gerichte onderzoeksagenda*, Utrecht: Lemma 2000, p. 145-148.

A.M. Hol en M.A. Loth. Beter weten; specialisatie in de rechterlijke macht, in: *Trema* 2002, p. 486-505.

Commissie-Leemhuis. *Rechtspraak bij de tijd*, Den Haag 1998.

B. Dijksterhuis. *Rechtens normeren de alimentatiehoogte. Een empirisch onderzoek naar rechterlijke samenwerking in de Werkgroep Alimentatienormen (1975-2007)*, Leiden, Leiden University Press 2008.

H. Franken. *Onafhankelijk en verantwoordelijk: een paradox in de positie van de rechter?*, Deventer: Gouda Quint 1997.

M.A. Loth. Rechtspraak bij de tijd? Of de rechter verloren? Over de hiërarchisering van de rechtsprekende macht, in: *Ars Aequi* 1998, p. 757-764.

E. Mak. *De rechtspraak in balans. Een onderzoek naar de rol van klassiek-rechtsstatelijke beginselen en 'new public management'-beginselen in het kader van de rechterlijke organisatie in Nederland, Frankrijk en Duitsland*, dissertatie EUR, Nijmegen, Wolf Legal Publishers 2008.

S.K. Martens en T.B. ten Kate. Commentaar d.d. 27 oktober 1999 van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad op de concept-wetsvoorstellen organisatie en bestuur gerechten en Raad voor de Rechtspraak, in: *Nederlands Juristenblad* 2000, p. 1615-1623.

Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. *Advies inzake de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie*, Den Haag 2008.

Raad voor de rechtspraak. *Agenda van de Rechtspraak 2008-2011. Onafhankelijk en betrokken*, Den Haag 2008.

N. Smit en S. van Thiel. De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking, in: *Bestuurskunde* 2002, p. 226-234.

A.B. Terlouw. *Uitspraak en afspraak. Samenwerking tussen vreemdelingenrechters bij ontbreken van hoger beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003

W. Voermans. *Councils for the Judiciary in EU countries*, Brussel: Europese Commissie/Tilburg: TAIEX Tilburg Universiteit Schoordijk Instituut 1999.

Colofon

Redactieadres

Redactie Rechtstreeks
Raad voor de rechtspraak
Afd. Ontwikkeling
Postbus 90613
2509 LP Den Haag
E-mail: rechtstreeks@rechtspraak.nl

Ontwerp

Inpladi BV, Cuijk

Druk

OBT, Den Haag

Oplage

4.250 exemplaren

Toezending

Rechtstreeks wordt gratis toegezonden aan hen die tot de doelgroep behoren. Zij die menen voor toezending in aanmerking te komen worden verzocht hun naam, postadres en hun functie kenbaar te maken aan de redactie (zie redactieadres).

ISSN 1573-5322

© Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, in een voor anderen toegankelijk gegevensbestand worden opgeslagen of worden openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. De toestemming wordt hierbij verleend voor het verveelvoudigen, in een gegevensbestand toegankelijk maken of openbaar maken waarvoor geen geldelijke of andere tegenprestatie wordt gevraagd en ontvangen en waarbij deze uitgave als bron wordt vermeld.

Rechtstreeks is een periodiek van de Raad voor de rechtspraak en richt zich op de praktijk en de ontwikkeling van de rechtspraak in Nederland.

R (de grote) & r (de kleine); u kent ze. Niet?

Dan wordt het hoog tijd voor een confrontatie.

Geen bloedstollende whodunnit dit nummer;

wel een boekje over hun problematische verhouding.

Uit het leven gegrepen, dat wel.

Recent verschenen

- 2008 - nr 3 Leken en strafrechters vergeleken:
Wagenaars' raadkameronderzoek en de discussies over punitiviteit en lekeninbreng
- 2008 - nr 2 De strafrechter en het vormverzuim:
inspirerende rechtspraak van het Amerikaanse Hooggerechtshof
- 2008 - nr 1 Beginselen van digitalisering rechtspraak:
een aanzet tot bewustwording