

---

# Reorganisatie van de rechtspraak: met Raad en daad?

*M. van Roosmalen, M. weijdeveld & J.P. Loof*

---

## 1. Introductie

Deze bijdrage bevat een kort verslag van de discussie die, onder leiding van de oud-president van de Amsterdamse rechtbank (en tegenwoordig staatsraad in buitengewone dienst) mr. R.J. Asscher, plaatsvond naar aanleiding van de hiervoor opgenomen inleidingen van Van Delden en Jurgens. Dit verslag is aangevuld met opmerkingen en gedachten die bij de auteurs naar boven kwamen bij een nadere reflectie op deze discussie.

## 2. Enkele uitgangspunten om niet uit het oog te verliezen

In de discussie naar aanleiding van de inleidingen Van Delden en Jurgens ging het al snel over de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot het bestuur en beheer van de rechterlijke organisatie: in hoeverre zijn het beheer van een gerecht en vooral de financiële consequenties daarvan te verenigen met de eigenlijke taak en functie van de rechter? Deze discussie gaat - op vele plaatsen - met de nodige felheid gepaard; felheid die de discussie niet altijd goed doet. Aan deze discussie behoort echter een belangrijke constatering vooraf te gaan. Een constatering waarover in ieder geval op het symposium geen enkele discussie plaatsvond, hoogstwaarschijnlijk omdat iedereen het erover eens was: de huidige rechterlijke organisatie beschikt niet over voldoende mensen en middelen om aan de toegenomen werklust het hoofd te bieden en een organisatorische en informatie-technologische kwaliteitsslag te maken.<sup>1</sup>

Dit onbediscussieerde uitgangspunt plaatst het vervolg van de discussie wel in een bepaald perspectief. Als gesproken wordt over het beleid en beheer van de rechterlijke organisatie, de bedrijfsvoering van de rechtspraak, (integraal) management, instroom en uitstroom en dergelijke en in dat verband gesteld wordt dat de rechterlijke organisatie niet optimaal functioneert en er dringend behoefte bestaat aan een landelijke organisatie

<sup>1</sup>In een brief van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) aan de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer (1 oktober 1997) becijferde het NVvR-hoofdbestuur het bedrag dat nodig is voor het oplossen van knelpunten in de rechterlijke organisatie op f 170 miljoen. De Commissie-Leenhuis stelt in haar rapport dat daarnaast een structurele verhoging van het budget voor de rechterlijke macht met f 300 miljoen noodzakelijk is.

met richtinggevende bevoegdheden voor de hele rechterlijke macht, dan hoeft dat niet opgevat te worden als een verwijt richting de personen die binnen de huidige rechterlijke organisatie werkzaam zijn. Gezien de in vergelijking met andere West-Europese landen relatief geringe hoeveelheid financiële middelen die aan de rechterlijke organisatie ter beschikking worden gesteld, is de staat van de Nederlandse rechtspraak (wederom in vergelijking met andere Europese landen) nog helemaal niet zo slecht te noemen.! Dat wil echter niet zeggen dat er geen verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. In de discussie daarover is dan evenwel:

- (a) geen reden voor verwijten - bijvoorbeeld vanuit de politiek - richting de huidige rechterlijke organisatie en
- (b) geen reden voor de rechterlijke organisatie om voorstellen voor structuurveranderingen op te vatten als (impliciete) verwijten.

Een tweede uitgangspunt is al evenzeer bepalend voor het verloop en de richting van de verdere discussie. Om politieke overeenstemming te kunnen verkrijgen over het beschikbaar stellen van de gewenste hoeveelheid structurele financiële middelen voor het maken van de hierboven genoemde kwaliteitsslag, is een herstructurering van de rechterlijke organisatie en het opzetten van een nieuwe (landelijke) organisatie voor in ieder geval het (financieel) beheer van de rechtsprekende macht een noodzakelijke voorwaarde. Jurgens constateert terecht dat er maatregelen nodig zijn van een ingrijpender aard dan de initiatieven die op dit moment reeds binnen de rechtsprekende macht zijn of worden ontplooid.' Ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) realiseert zich dat de beheersstructuur van de rechterlijke macht verduidelijking behoeft om die extra financiële middelen 'binnen te halen'. Haar (per 1 maart 1999) nieuwe voorzitter Verburg stelde in een interview:

, (...) ook al onderschrijft de politiek de betekenis van een goede rechtspleging ten volle, het is wél een belang dat ze moet afwegentegen dat van zaken als onderwijs, volksgezondheid en het sociale stelsel. Dus zullen óók wij, rechters, eenduidig, helder en overtuigend op tafel moeten brengen de doelen die we willen bereiken en de middelen die we daarvoor nodig denken te hebben."

Uit het rapport van de Commissie-Leemhuis (p. 14, 19 en 22-25) spreekt op dit punt juist een grote waardering voor de inspanningen die de rechterlijke organisatie zich de afgelopen jaren heeft getroost en de vernieuwingsbereidheid die daarbij ten toon is gespreid. Ook wordt geconstateerd dat, mede in beschouwing genomen de stijging van het gemiddelde zaaksgewicht, sprake is van een stijgende productiviteit bij de rechtsprekende macht. Zie ook A.F.M. Brenninkmeijer, 'Rechtspraak bij de tijd. Bespreking van het rapport van de Commissie-Leemhuis', *NJB* 1998, p. 391.

Zie zijn bijdrage op p. 133 van deze bundel.

'Modernisering baart rechters zorgen', *Justitiekraant* 2 april 1999, p. 7. In een brief aan de kabinets(in)formateur (d.d. 6 mei 1998) had de NVvR reeds verklaard het streven naar een model waarin de rechtsprekende macht zelf de bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft om de eigen organi-

Het derde en voorlopig laatste uitgangspunt heeft wellicht meer de vorm van een waarschuwing: Er dient voor gewaakt te worden dat het middel - een nieuwe structuur voor het bestuur en beheer van de rechterlijke organisatie - geen doel op zich wordt, waardoor het werkelijke doel - vergroting van de kwaliteit van de rechtspraak - op de (financiële) achtergrond raakt. Hoewel in het rapport van de Commissie-Leemhuis de structuurverandering van de rechterlijke organisatie wordt voorgesteld als een budgettair neutrale operatie, wordt in dergelijke omvangrijke reorganisatieprocessen maar al te vaak het beeld van de nieuwe structuur zoals men die voor ogen heeft tot heilig verklaard, ook als die niet te realiseren blijkt zonder extra kosten. Extra kosten voor de organisatie betekent echter minder financiële middelen voor de capaciteitsvergroting. Een dergelijke verschuiving van het perspectief kan de rechtspraak zich niet veroorloven.

### 3. Belemmeringen op het reorganisatiepad

De grote lijnen die door de Commissie-Leemhuis zijn uitgezet voor de toekomst van de rechtspraak werden aanvankelijk redelijk goed ontvangen. De kritiek beperkte zich tot onderdelen van het rapport. Ook het voorstel tot instelling van een Raad voor de Rechtspraak mocht zich in tamelijk brede steun verheugen.' Deze goede ontvangst van het rapport zal ongetwijfeld zijn ingegeven door het feit dat de probleemanalyse van de commissie door velen werd gedeeld. Dat betekent echter niet dat de reorganisatievoorstellen van de commissie ook zonder slag of stoot zullen kunnen worden doorgevoerd, zoveel maakte de discussie tijdens het symposium wel duidelijk.

Een belangrijk punt in het hele reorganisatietraject zal zijn het creëren van draagvlak binnen de rechterlijke colleges (en het behouden daarvan). Weliswaar waren verschillende rechters lid van de Commissie-Leemhuis en maakte ook de toenmalige voorzitter van de NVvR daar deel van uit, maar dat zegt nog niet zoveel over het draagvlak voor de plannen binnen de rechterlijke organisatie in den brede. In zekere zin doet zich hierbij een probleem gelden waarvoor de reorganisatie nu juist een oplossing moet gaan bieden:

satie en het eigen werkproces te beheren te ondersteunen (*Trema* 1998, nr. 6a, p. 2).

Zie de verschillende bijdragen aan het speciale Leemhuis-nummer van *Trema* 1998 (nr. 6a). Het in dit nummer opgenomen NVvR-standpunt inzake het rapport-Leemhuis vermeldt: 'De NVvR is van mening dat een dergelijke Raad een effectief instrument kan zijn om van de rechterlijke organisatie veel meer een geheel te maken dan thans het geval is. (00) De NVvR ziet voor een dergelijke Raad taken op taken op het gebied van het beheer van de rechterlijke organisatie. Onder die beheerstaken moet in elk geval worden begrepen de bedrijfsvoering van de rechtspraak, dat wil zeggen een integraal beleid op het gebied van financiën, de zorg voor werklastmeting en de logistiek van de werkprocessen. Verder behoort daarbij een integraal personeelsbeleid, omvattende eenheid in het systeem van loopbanen, management development, honoreringen rechtspositionele aspecten.'

Zie ook de opmerkingen van H. Franken, geplaatst tijdens de N}B-salonover het Rapport-Leemhuis, *NJB* 1998, p. 662 en het standpunt van het Provisioneel Beraad Rechtsprekende Macht (PBRM), *Trema* 1998, nr. 2/3, p 49-53.

het is niet duidelijk wie kan spreken 'namens' de rechtsprekende macht. Binnen de rechtsprekende macht zijn verschillende organisaties die zich opwerpen voor de belangen van de beroepsgroep. De NVvR werd reeds genoemd, maar daarnaast is er ook nog het Provisioneel Beraad Rechtsprekende Macht (PBRM), waarin alle geledingen van de rechtsprekende macht vertegenwoordigd zijn, en zijn er de afzonderlijke organisaties van de verschillende rechterlijke geledingen (de vergadering van rechtbankpresidenten, de kring van kantonrechters etc.). "Het lijkt van het grootste belang dat het ministerie van Justitie tijdens het reorganisatieproces in direct contact komt met de 'werkvloer' van de rechtspraak, om de gevoelens en opvattingen van de rechterlijke ambtenaren aldaar te peilen."

Het draagvlak voor het reorganisatieproces zal ten dele ook afhankelijk zijn van de financiële impuls voor de rechterlijke organisatie die met die reorganisatie gepaard gaat. Het staat te bezien of het feit dat de financiële middelen die in de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie (hierna: Contourennota!) in het vooruitzicht worden gesteld fors achterblijven bij de oorspronkelijke ramingen van de Commissie-Leemhuis, niet zal leiden tot een aanzienlijk tempering van het aanvankelijke enthousiasme met betrekking tot de reorganisatie. In het hierboven reeds vermelde interview stelde NVvR-voorzitter verburg reeds de vraag of het uitgetrokken bedrag wel toereikend zou zijn om hetgeen in de ontwikkelfase tot stand zou worden gebracht, later ook duurzaam in te bedden in de staande organisatie. Hij waarschuwde voor het ontstaan van 'een geweldige tegenbeweging' indien dit niet zou lukken."

Ten slotte wordt het draagvlak voor het reorganisatieproces eveneens beïnvloed door de discussie die de laatste jaren, met name door enkele provinciale en gemeentelijke bestuurders, is aangezwengeld over de te ver gaande politieke bemoeienis van de (bestuurs)rechter (zie onder meer het rapport 'Bestuur in geding' van de werkgroep-Van

6 Zie ook Brenninkmeijer 1998 (*supra* noot 1), p. 136.

7 Vergelijk op dit punt de gang van zaken tijdens de rechterlijke reorganisatie in België, beschreven in § 5 van de bijdrage van I. Dupré aan deze bundel. De Contourennota modernisering rechterlijke organisatie die op 17 december 1998 aan de Tweede Kamer werd gezonden, maakt duidelijk welke instanties geconsulteerd zijn bij de voorbereiding van de nota: 'Op 23 oktober 1998 is de concept-nota toegezonden aan verschillende gremia binnen en buiten de rechterlijke organisatie en aan de rechterlijke colleges. Vervolgens heeft overleg plaatsgevonden met de president en procureur-generaal bij de Hoge Raad, de vergadering van presidenten van de rechtbanken en appelcolleges, een delegatie van de kantonrechters, de groepsondernemingsraad van het ondersteunend personeel van de rechterlijke organisatie (GOR), de directeuren beheer gerechten, het college van Procureurs-Generaal en de Nederlandse Orde van Advocaten: (*Kamerstukken II* 1998/99, 26352, nr. 2, p. 2) Daarnaast wordt in de nota gemeld dat na intensief overleg tussen ministerie en presidenten van de gerechten deze laatsten zich collectief hebben geschaard achter het project Versterking Rechterlijke Organisatie. (PVRO). Binnen deze projectstructuur is een 'kernteam' gevormd, bestaande uit twee rechtbankpresidenten en een hofpresident. dat de dagelijkse leiding van het project op zich neemt en op moet treden als 'veranderingsmotor' (p. 5 en 33).

8 Zie de voorgaande noot.

9 Zie *supra* noot 4.

Kemenade). De samenloop van deze discussie met het reorganisatieproces om te komen tot een capaciteitsvergroting en een betere structuur voor het beheer en bestuur van de rechtsprekende macht maakt dat binnen de rechterlijke organisatie licht een zekere vrees is ontstaan, namelijk dat de reorganisatie niet alleen tot doel heeft de capaciteit en kwaliteit van de rechtspraak te verbeteren, maar ook – en misschien wel vooral – om de rechter ten opzichte van het bestuur aan nauwere banden te leggen.<sup>10</sup> Deze vrees werd wellicht nog enigszins aangewakkerd door de vrij kritiekloze overname van de aanbevelingen van de werkgroep-Van Kemenade in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok." In het kabinetsstandpunt 'Juridisering in het openbaar bestuur', dat in december 1998 aan de Tweede Kamer werd gezonden, wordt echter wat meer afstand genomen van de aanbevelingen of althans een zeer genuanceerde benadering gehanteerd.<sup>12</sup> Desalniettemin blijft het van groot belang om de kwesties van overmatige politieke bemoeienis en van de organisatie van de rechtsprekende macht strikt gescheiden te houden.!

#### 4. De positie van de Raad voor de Rechtspraak

In de discussie op het symposium werd al snel de beoogde positie van de Raad voor de Rechtspraak aangesneden. Enerzijds werd in brede kring erkend dat een Raad - in geval van beheersverantwoordelijkheid voor de rechterlijke organisatie zelf - kan fungeren als buffer tussen de gerechten en de minister." Een Raad zou bovendien de verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht voor de eigen organisatie als geheel versteken en zou rechterlijke samenwerking kunnen bevorderen en meer landelijke

10 Vgl. H.R. van Gunsteren, 'De strijd tussen politiek en rechterlijke macht', *Trema* 1998, p. 280-283.

11 Wij kunnen het niet laten om hier - in het voetspoor van velen die ons voorgingen - nog maar eens op te merken dat bestuurlijk Nederland weleens zonder al te veel nuances over de rechter lijkt heen te vallen, zonder oog voor de tekortkomingen in de wetgeving waarover de rechter krijgt te oordelen. Ondanks alle commentaren op de kwaliteit van wetgeving en de gesignaleerde verschuivingen als gevolg van de doorwerking van het internationale recht, lijkt er op dit terrein niet veel beweging waarneembaar (M. Kroes, 'Werking en doorwerking van grondrechten, voor een ieder?', *NJCM-Bulletin* 1998, p. 359).

Wij sluiten ons graag aan bij de woorden van Verburg (in het hierboven reeds aangehaalde interview): 'Het ministerie van Justitie zou bij het verbeteren van de kwaliteit van de wetgeving een prominere rol moeten krijgen. Ik denk aan een kritische toets door de afdeling Wetgevingskwaliteit, waarbij je ook mensen uit de praktijk betreft. Niet alleen rechters en officieren, maar bijvoorbeeld ook de advocatuur, die tenslotte weer zijn eigen invalshoek heeft. Die toets zou zich moeten richten op vragen als: is de wet kwalitatief goed, is ze toepasbaar en handhaafbaar en welke belasting brengt ze met zich mee voor de betrokken organisaties? Het advies dat Justitie vervolgens uitbrengt aan de vakdepartementen zou een dwingend karakter moeten krijgen:

12 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 360, nr. 1.

13 Van Gunsteren 1998 (*supra* noot 10), p. 283.

14 Zie hierover ook H. Franken, *Onafhankelijk en verantwoordelijk* (diëstrede R.U. Leiden), Leiden: RUL 1997, p. 22-26.

coördinatie bewerkstelligen. Ook over de door de Commissie-Leemhuis voorgestelde samenstelling van de Raad – drie rechterlijke leden en twee niet-rechterlijke leden (in de overgangsfase vijf rechterlijke en twee niet-rechterlijke leden) – bestond geen verschil van mening.

Anderzijds werd echter nadrukkelijk gewaarschuwd dat het middel niet erger zou moeten worden dan de kwaal. Tegen een Raad voor de Rechtspraak in de vorm van een coördinerend orgaan waren weinig bezwaren, maar gevreesd werd dat de voorstellen toch te zeer uitgingen van een *top-down* structuur, die tot een sterke hiërarchisering binnen de rechtsprekende macht zou leiden, welke uitsluitend ten koste van personele conflicten zou kunnen worden geëffectueerd. Is Tijdens de NJB-salon over het rapport-Leemhuis op 6 maart 1998 was door enkele leden van de Commissie-Leemhuis reeds naar voren gebracht dat de angst voor een *top-down* benadering wat overtrokken zou zijn. Volgens de Commissie zou de Raad voor de Rechtspraak juist het oor te luisteren moeten leggen bij hetgeen zich 'op de werkvloer van de rechtspraak' afspeelt om vervolgens een keuze te maken om zaken te verbeteren. Toch bleven bij een grote groep discussiedeelnemers aanzienlijke bezwaren bestaan. Die waren vooral gericht tegen de bevoegdheden van de Minister van Justitie ten opzichte van de Raad en tegen de mogelijkheid dat de Raad pseudo-regelgevende bevoegdheid zou krijgen.

De Commissie-Leemhuis kwam tot de conclusie dat de Raad voor de Rechtspraak een orgaan *suigeneris* zou zijn, het midden houdend tussen een zelfstandig bestuursorgaan in de traditionele zin en een Hoog College van Staat. Aan de ene kant zou men de Raad kunnen zien als een zelfstandig bestuursorgaan dat een deel van de ministeriële bevoegdheden overgedragen krijgt en aan de andere kant zou de Raad met een hoge mate van 'inhoudelijke' zelfstandigheid bevoegdheden in de rechterlijke sfeer gaan uitoefenen, waardoor hij weer meer het karakter zou hebben van een Hoog College van Staat. Wat betreft de verhouding tussen de Raad en de Minister van Justitie concludeerde de Commissie-Leemhuis dat de minister marginaal toezicht zou moeten houden op de doelmatigheid van het beheer en volledig toezicht zou moeten houden op de rechtmatigheid van het beheer. In dit kader zou de Minister van Justitie volgens de Commissie de bevoegdheid moeten hebben:

desgewenst geïnformeerd te worden over de handelingen en beslissingen van de Raad (algemene inlichtingenplicht);  
het jaarplan marginaal te toetsen;  
aanbevelingen te doen;  
aanwijzingen te geven met een algemene strekking (dus niet in een concrete situatie);

15 Zie hierover ook R. de Winter, 'De Raad voor de Rechtspraak: een raadsel voor het staatsrecht', *NJS* 1998, p. 658-660 en Brenninkmeijer 1998 (*supra* noot 1), p. 140.

besluiten van de Raad voor te dragen voor schorsing en/of vernietiging bij Koninklijk Besluit;  
 een tijdelijke bewindvoerder aan te stellen;  
 het bestuur, dan wel individuele bestuursleden, van de Raad voor te dragen voor ontheffing uit hun bestuursfunctie.

De Commissie meende dat (ondanks deze niet-geringe toezichtsbevoegdheden) de minister op voldoende afstand van de rechtsprekende macht zou worden geplaatst, vooral gelet op de zware bevoegdheden die aan de Raad zouden worden toegekend. In vele reacties werd echter gewaarschuwd dat de Raad, vanwege de zware bevoegdheden van de minister, juist zou uitgroeien tot een verlengstuk van de minister, waardoor de onafhankelijkheid van de rechter toch in gevaar zou komen." De gevoelens van een meerderheid van de symposiumdeelnemers kwamen op dit punt overeen met een opmerking die Van Gunsteren (enkele maanden later) zou maken in een rede voor het congres van de 75-jarige NVvR:

'Op dergelijke (...) kritiek kan worden geriposteerd dat het zo'n vaart niet zal lopen. Van de opgesomde bevoegdheden zal, uiteraard, een terughoudend gebruik worden gemaakt. Dat voornemen van terughoudend gebruik moge oprecht zijn, maar het zet weinig zoden aan de dijk als de autoriteiten geen dwingende zelfbindende maatregelen nemen die verhinderen dat ze in verhitte situaties over de schreef gaan (zoals Odysseus die zich aan de mast liet vastbinden voordat hij met zijn schip langs de verlokkelijke sirenen ging varen!..')

De Werd voegde hier nog een tweetal andere gezichtspunten aan toe:

'Zelf sluit ik (...) niet uit, (...) dat een minister - juist gelet op het zware takenpakket van de Raad - de neiging zal hebben zich te verschuilen achter de Raad. Paradoxaal genoeg kan het wegvallen van de bemoeienis van de minister met de rechtspleging de Raad dan, eerder dan nu het geval is, in politiek vaarwater brengen. De bufferfunctie die de ministeriële verantwoordelijkheid tot nu toe vervulde tussen de rechterlijke macht en het parlement valt immers weg, en het machtsvacuüm dat dan ontstaat zou wel eens gevuld kunnen worden doordat het parlement zèlf rechtstreeks eisen aan de Raad gaat stellen. (...)

Overigens ontstaan met een actieve minister al snel problemen vanuit het oogpunt van artikel 6EVRM. De Raad voor de rechtspraak is weliswaar zèlf geen rechterlijke instantie, maar hangt daar wel erg dicht tegen aan. Wat te denken van de situatie dat de minister een aanwijzing aan de Raad zou geven om een beleidsregel met betrekking tot een vage wettelijke norm tot stand te brengen, of een bestaande beleidsregel zou willen vernietigen?

16 M.I.F.M. de Werd, 'Een Raad voor de Rechtspraak', *Trema* 1998, nr. 6a, p. 6.

17 Van Gunsteren 1998 (*supra* noot 10), P: 282.

Dat lijkt mij een evidente schending van artikel 6, en een Minister van Justitie zal er \_ gelet op de Straatsburgse jurisprudentie - goed aan doen zelfs niet de schijn te wekken dat hij zijn bevoegdheden aanwendt om de rechtspraak te beïnvloeden!"

Onzes inziens kan naar aanleiding van de discussie met betrekking tot de verhouding tussen de Raad en de Minister van Justitie worden geconcludeerd, dat de acceptatie van een Raad binnen de rechterlijke organisatie grotendeels zal afhangen van de exacte wettelijke vormgeving en clausulering van de ministeriële bevoegdheden ten opzichte van de Raad. Minister Korthals en staatssecretaris Cohen geven er in de Contourennota blijk van zich dit te beseffen."

Met betrekking tot de pseudo-wetgevende bevoegdheid voor de Raad voor de Rechtspraak (in de vorm van richtlijnen of beleidsregels) werden tijdens desymposiumdiscussie grote aarzelingen geuit. In de eerste plaats werd gewezen op het gebrek aan democratische legitimatie van deze vorm van regelgeving. Indien er sprake zou zijn van 'harde' bindende regels zou het vanuit dat oogpunt veel wenselijker zijn om die regels bij wet in formele zin of algemene maatregel van bestuur vast te stellen." Met betrekking tot de bindendheid van de regels meende Ingelse dat er meer sprake zou moeten zijn van 'aanwijzingen' van de raad voor de Rechtspraak met een karakter van 'deskundige opinies'. Van Delden herhaalde tijdens de discussie nogmaals" dat een Raad zich zou moeten beperken tot

18 De Werd (*supra* noot 16), p. 6.

19 *Kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 2, P: 17*: 'De in deze staatsrechtelijke verhouding naar hun aard beperkte ministeriële bevoegdheden ten opzichte van de Raad voor de rechtspraak zullen met het oog hierop nauwkeurig in de wet worden omschreven.'

Hierbij dient te worden opgemerkt dat volgens het advies van de Raad van State over de Contourennota (*Kamerstukken II 1998/99, 26352, A, p. 2-4*) voor het instellen van een Raad voor de Rechtspraak geen voorafgaande grondwetswijziging noodzakelijk is: 'Op basis van de thans voorhanden stukken meent het college dan ook dat niet kan worden geoordeeld dat de Minister van Justitie door de instelling van de Raad voor de rechtspraak niet langeraanspreekbaar zal zijn op en mitsdien verantwoordelijkheid zal dragen voor de kwaliteit van de rechtspraak en het functioneren van de rechterlijke organisatie. Thans beschikt de Minister van Justitie in beginsel over de bevoegdheid om binnen het kader van de grondwettelijke en wettelijke regels te *bestissen* over het beheeren de inzet van de voor de rechtspraak beschikbare middelen. De Grondwet staat er niet aan *in* de weg dat de wetgever veranderingen aanbrengt in (de verdeling van) de desbetreffende beheersbevoegdheden, ook als de minister daardoor niet meer volledig op dat beheeren daarmee op het functioneren van de rechterlijke organisatie kan worden aangesproken. (...) Uit de Contourennota leidt het college af dat de coördinatie en afstemming door de Raad voor de rechtspraak slechts bevoegdheden betreffen, die de wetgever thans aan de gerechten heeft gelaten. De wetgever kan ook bepalen dat de gerechten hun beleid en maatregelen terzake onderling afstemmen en dat daaraan leiding wordt gegeven door een Raad voor de rechtspraak.'

20 Uit het advies van de Raad van State over de Contourennota kan impliciet ook worden opgemaakt dat deze van mening is dat voor het toekennen van een bevoegdheid aan de Raad om dwingende regels op te leggen met betrekking tot het eigenlijke rechterlijke functioneren voorafgaande grondwetswijziging noodzakelijk is. (*Kamerstukken II 1998/99, 26 352, A, p. 5*)

21 Zie zijn bijdrage aan deze bundel.

beheersaangelegenheden en zich niet bezig zou moeten houden met beleid en daarmee samenhangende regelgeving (in welke vorm dan ook): het beleid in de rechtspraak wordt vormgegeven door de appèlrechtspraak. Als er al vormen van regelgeving zouden moeten komen, dan zouden die volgens hem de vorm moeten hebben van aanwijzingen van de presidentenvergadering. De afgelopen jaren is de rol van deze vergadering niet uit de verf gekomen. Dit heeft alles te maken met de houding van de presidenten zelf, die hun rol onderschatten, niet snel geneigd om verantwoordelijkheden te nemen en ovêr het algemeen zich laten leiden door de voorzichtige houding die rechters eigen is. Van Delden constateerde wel dat een knelpunt bij het uitbreiden van de bevoegdheden van de vergadering van presidenten wordt gevormd door de zelfbinding. Aan de ene kant is er de noodzaak om tot overeenstemming te komen, maar aan de andere kant is iedere president afhankelijk van de medewerking en instemming van zijn achterban. Hij zag een mogelijke oplossing in een wettelijke regeling hiervan in de Wet op de Rechterlijke Organisatie. Aanbeveling zou daarbij verdienen dat besluiten worden genomen bij meerderheid van stemmen. Iets dergelijks kent het Franse recht ook, nu sinds vier jaar de presidenten van de Hoven fungeren als korpsoversten.

In dit verband werd ook nog een ander, dichter bij huis gelegen, voorbeeld genoemd: het landelijk overleg coördinerende kantonrechters. De achterban daarvan wordt intensief betrokken bij de besluitvorming en al met al komt men op dat niveau al in zekere mate tot bindende afspraken. Wanneer de kantonrechters en rechtbanken ook gezamenlijk tot meer overleg komen, dan zou een Raad voor de Rechtspraak wellicht een logisch vervolg kunnen zijn. Het overleg met de achterban zou dan min of meer vervangen kunnen worden door een goed functionerend dagelijks bestuur of een vorm krijgen in een forumweekend waarbij het beleid voor de lange termijn als onderwerp centraal staat.

De discussie maakte duidelijk dat de overgrote meerderheid van de symposiumdeelnemers van mening was dat bij elke vorm van regelgeving door de Raad voor de Rechtspraak of of zelfbinding via andere gremia als absolute randvoorwaarde zou moeten gelden dat een individuele rechter te allen tijde een (goed gemotiveerd) voorbehoud bij die regels zou moeten kunnen maken, indien hij van mening zou zijn dat een bepaalde zaak zich niet zou lenen voor de toepassing van die regels. In het algemeen vond het idee van Van Delden om het takenpakket van de Raad voor de Rechtspraak te splitsen, waarbij de Raad zich zou beperken tot het beheer en het management en het beleid meer aangestuurd zou worden door de presidentenvergadering, brede ondersteuning. Al moest daarbij wel erkend worden dat dan een volgend knelpunt opdoemt, namelijk: Waar trekt men de grens voor deze functiescheiding? Met andere woorden: Waar gaat beleid over in beheer, hoe communiceren de Raad en de presidentenvergadering dan met elkaar en waar ligt dan de legitimatie?