

Toedeling van zaken en rechterlijke integriteit in Nederlandse gerechten

In: J.B.J.M. ten Berge/A.M.Hol (redactie) De onafhankelijke rechter. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 95-123 28 p.

Philip M. Langbroek

1. Inleiding

Rechterlijke integriteit en rechterlijke onafhankelijkheid & onpartijdigheid zijn twee zijden van dezelfde medaille. Rechterlijke onafhankelijkheid betreft de constitutionele norm dat rechters die een aan hen voorgelegde zaak beoordelen vrij van banden zijn met belanghebbenden en vrij zijn van externe druk, bij voorbeeld van de overheid. Rechterlijke integriteit betreft de ethische norm dat rechters en gerechtsorganisaties alles in het werk stellen om hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid bij de behandeling van een zaak te bewaren. In deze bijdrage ga ik na welke risico's belanghebbenden, rechters en gerechtsorganisaties lopen bij de verdeling van zaken aan rechters binnen het gerecht, uit oogpunt van de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Daarbij ga ik uit van regels en beleid voor, en de praktijk van de zaakstoedeling in Nederlandse gerechten.

1.1 De context van het onderzoek: rechtspraakQ

De inrichting van de toedelingsprocedure van zaken binnen het gerecht vormt onderdeel van het landelijk kwaliteitssysteem van de Raad voor de rechtspraak: *RechtspraakQ*. Daarmee geeft de organisatie te kennen dat men zorg heeft voor dat aspect van de organisatie. Dat is nodig, omdat de toedeling van zaken in Nederland voorafgaand aan de ontwikkeling van *RechtspraakQ* nauwelijks voorwerp van overdenking is geweest, en in de gerechtsorganisaties traditioneel aan de praktijk van coördinerende rechters en sectormanagers is overgelaten. Met dat laatste is op zichzelf niet zoveel mis, maar de toegenomen zichtbaarheid van rechters en gerechten voor het publiek maakt onvermijdelijk dat gerechten kenbaar maken hoe zij de zaken verdelen. In het kader van *RechtspraakQ* is het zgn. 'Meetsysteem rechterlijk functioneren' ontwikkeld. Dat is een stelsel van normen waaraan rechters moeten voldoen en die op een meetbare wijze zijn geoperationaliseerd. Een van die meetgebieden betreft rechterlijke onpartijdigheid en integriteit. In dat kader moeten gerechten tegenwoordig een beleid hebben voor de toedeling van zaken.

Volgens de toelichting bij het Meetsysteem van het rechterlijk functioneren (augustus 2003) gaat het om het volgende:

Gerechten hebben weliswaar alle een of andere procedure voor het toewijzen van zaken, maar die voldoet veelal niet aan de criteria. Belangrijk is dat de procedure inzichtelijk is, dat de toewijzing op geobjectiveerde wijze plaatsvindt, dat hij op papier staat (een beleid alleen in het hoofd is geen beleid) en voor het publiek te raadplegen en dat hij geëvalueerd wordt. In het buitenland, zo bleek bij een internationale conferentie, is een dergelijk toewijzingssysteem een belangrijke factor bij het verwerven en behouden van de "public trust". De indicator betekent niet dat er nu een uniform systeem wordt ontworpen voor het hele land. Elk van de gerechten staat het vrij het toewijzingssysteem te ontwerpen dat hem goedgevindt, maar dat moet om te scoren dan wel voldoen aan de genoemde criteria.

De indicator staat uitdrukkelijk in het meetgebied onpartijdigheid en integriteit. Dus de procedures zullen daarop moeten toezien. De bedoeling is dat het publiek moet kunnen zien dat het gerecht een procedure heeft en die toepast ter borging van onpartijdigheid. Deze indicator ziet niet toe op het inzetten van de juiste expertise.¹

¹ *Meetsysteem Rechterlijk functioneren*, Raad voor de rechtspraak 2003.

1.2 De context van het onderzoek: opdracht.

Eind 2004 verleende de Raad voor de rechtspraak mij de opdracht om in het verband van de 'Studygroup on management and delivery of justice'² een internationaal vergelijkend onderzoek te verrichten naar de wijze van zaakstoedeling in buitenlandse gerechten. Om redenen die niet aan mij werden uitgelegd werd mij nadrukkelijk verzocht de Nederlandse gerechten niet in dat onderzoek te betrekken. Ik beschouw dat als een omissie, te meer daar in de literatuur over rechtsvergelijking wordt aangegeven dat met name indien de uitkomst van een onderzoek gericht is op beleidsontwikkeling ook de situatie in het land van herkomst van de onderzoeker onder de loep moet worden genomen.³ Om die reden heb ik in het kader van dat onderzoek in enkele Nederlandse gerechten toch onderzoek gedaan naar de feitelijke wijze van zaakstoedeling. In het rapport voor de Raad heb ik aan de uitkomsten van dit onderzoek, wat betreft de feitelijke gangen van zaken weinig aandacht kunnen besteden. Vandaar dat ik voor deze bijdrage aan de bundel over rechterlijke onafhankelijkheid en integriteit van de gelegenheid gebruik maak om daarover te rapporteren.⁴

1.3 Onderzoeksopzet

Hoe staat het met de praktijk in ons land? Die vraag kan men op verschillende manieren beantwoorden. Er valt te wijzen op de doorgaans waar te nemen rust in het land en de betrekkelijk geringe aantallen wrakingen.⁵ Maar evenzeer valt te refereren aan enige in het recente verleden ontstane ophef over de toedeling van zaken binnen de rechtbank Amsterdam (met betrekking tot de samenstelling van de strafkamer die de moordenaar van Fortuyn moest berechten) en de rechtbank Den Haag (inzake de samenstelling van de strafkamer die de Enschedese milieuramp zou behandelen). De reactie van de kant van de gerechten op de vragen en verwijten van buitenaf, werden bepaald niet unaniem als adequaat ervaren.⁶ In beide gevallen werd een gebrek aan transparantie geconstateerd. In een tijdsgewricht waarin met aanhoudendheid vanuit de samenleving die transparantie wordt benadrukt, tast zo'n gebrek al snel het integriteitsblazoen aan met alle gevolgen daarvan voor het publieke vertrouwen in de rechtspraak. Onder die omstandigheden is het begrijpelijk dat vanuit beleidsperspectief aandacht is gevraagd voor de toedelingspraktijk. Ik heb er voor gekozen de Nederlandse praktijk te onderzoeken aan de hand van dezelfde vragen die zijn gehanteerd in het kader van de internationaal vergelijkende studie waarnaar hierboven is verwezen:

- Welke regels gelden er ter bescherming van de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid in relatie tot interne zaakstoedeling?
- Hoe worden de regels voor interne zaakstoedeling in de praktijk toegepast?
- Wat zijn de ervaringen met deze regels en praktijken?
- Welke algemene aanbevelingen kunnen uit deze ervaringen worden afgeleid?

In dit essay schets ik eerst de regels die beogen te bevorderen dat rechters onvooringenomen zijn. Daarbij ga ik in op het *Ius de non evocando* en op de wet op de rechterlijke organisatie en de wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Vervolgens beschrijf ik de wijze waarop rechterlijke integriteit in Nederland wordt gehandhaafd, en de organisatorische context daarvan. Tenslotte beschrijf ik hoe de verdeling van zaken en de handhaving van rechterlijke integriteit plaatsvindt aan de hand van interviews in 6 Nederlandse gerechten. Ik sluit af met een reflectie, waarin ik ook enkele uitkomsten uit het internationaal vergelijkende onderzoek betrek.

2. Rechtsregels ter voorkoming van rechterlijke partijdigheid en afhankelijkheid

² Vgl <http://www.iiasiisa.be/egpa/agacc.htm>.

³ Vgl. A.E. Oderkerk, 'The importance of context: selecting legal systems in comparative legal research', *Netherlands International Law Review* 2001, p. 293-318, met name p. 313.

⁴ De internationaal vergelijkende studie verschijnt in 2006 in het Engels bij Intersentia, Antwerpen, daarbij inbegrepen een Engelse versie van dit verslag.

⁵ Marijke ter Voert en Jos Kuppens, *Schijn van partijdigheid van rechters*, Den Haag: WODC reeks 2002.

⁶ N.J.H. Huls, M.A. Loth (red.); M. van den Broeke (eindred.), *Het domein van de rechter*: Erasmus Universiteit Rotterdam, Sanders Instituut, 2004, blz. 53-56.

De regels ter bevordering van rechterlijke onvooringenomenheid staan in de grondwet, in internationale verdragen, in de wet op de rechterlijke organisatie en in de wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

Een ieder verbindende bepalingen van internationale verdragen maken deel uit van het Nederlandse rechtsstelsel

De Nederlandse grondwet normeert uitdrukkelijk dat internationale rechtsregels in het Nederlandse recht worden getrokken. Artikel 93 Grw. stelt: 'Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekend gemaakt.'. Artikel 94 zegt: 'Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties'. Daardoor is artikel 6 EVRM met betrekking tot 'fair trial' direct toepasselijk op het functioneren van gerechten en het zaaksmanagement door de rechters en gerechten van Nederland. Daarom kunnen de oordelen van het Europese hof voor de Rechten van de Mens ook ernstige gevolgen hebben voor gerechtsorganisaties en de rechterlijke organisatie in Nederland. Een bekend voorbeeld daarvan is de zaak Benthem uit 1985, die de Nederlandse wetgever heeft aangezet om de bestuursrechtelijke rechtsbescherming ingrijpend te reorganiseren. De Algemene wet bestuursrecht van 1994 en de daarmee gepaard gaande wijzigingen van de wet op de rechterlijke organisatie moeten gezien worden als een direct gevolg van die uitspraak.

De incorporatie van deze direct werkende bepalingen van internationale verdragen is met name belangrijk uit oogpunt van rechtsbescherming tegen de Nederlandse wetgever in Nederland, omdat de Grondwet in artikel 120 toetsing van wettelijke bepalingen aan de Grondwet verbiedt. Naar geldend recht bieden met name de internationale mensenrechtenverdragen waarbij Nederland partij is rechters een mogelijkheid om wetten in formele zin te toetsen aan direct werkende bepalingen van die verdragen.

Ius de non evocando

Artikel 120 Grondwet kan gedeeltelijk verklaren waarom het *Ius de non evocando* nooit een prominent onderdeel van ons constitutionele recht is geweest artikel 17 luidt: "Niemand kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent". Het heeft in rechterlijke uitspraken niet veel aandacht gehad. De interpretatie van dat artikel is tot nu toe dus vooral een academische aangelegenheid geweest. Het gebrek aan aandacht in Nederland kan deels ook worden verklaard doordat het *Ius de non evocando* ook niet expliciet in het EVRM is opgenomen.

Volgens de literatuur betekent het *Ius de non evocando* in de Nederlandse grondwet in de eerste plaats, voor civiele zaken, dat men bij overeenkomst een ander gerecht mag kiezen dan het gerecht dat volgens wettelijke regels van relatieve competentie bevoegd zou zijn. Dat is namelijk niet tegen iemands wil. In de tweede brengt het beginsel mee dat men aanspraak heeft op toegang tot een gerecht dat onafhankelijk is van de overheid. Met een aldus beperkte betekenis refereert het Nederlandse *Ius de non evocando* op geen enkele wijze aan de verdeling van zaken binnen gerechten. Dat is in Duitsland en Italië wel anders; men heeft daar het besef dat een belangeloosheid bij de zaakstoedeling helemaal niet vanzelfsprekend hoeft te zijn; bovendien moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat rechters onder druk kunnen worden gezet met het oog op de uitkomst van een zaak. Het grondrecht impliceert voorts, dat er geen bijzondere gerechten mogen worden ingesteld voor bijzondere gelegenheden, zoals in Nazi-Duitsland resp. fascistisch Italië wel gebeurde om af te rekenen met politieke tegenstanders.⁷ Uitzonderingsgerechten zijn in strijd met de grondwet en met de rechtsstaat. Zaken moeten dus worden behandeld door de normale, bij wet en overeenkomstig de grondwet ingestelde gerechten. Ik concludeer daarom dat de Nederlandse versie van het *Ius de non evocando* wat betreft de interne zaakstoedeling slechts een beperkte relatie heeft met rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Wettelijke bepalingen terzake van rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid

De grondwet bevat verschillende artikelen over de rechterlijke organisatie en rechters. Rechters worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd, eist artikel 117, en zij kunnen alleen

⁷ L.F.M. Besselink, comments on case C-7/94 Landesamt für Ausbildungsförderung NordRhein-Westfalen/Lubor Gaal, May 4 1995, Jur 1995 I-1040, in: *SEW tijdschrift voor economisch recht*, 44e jrg. No 2 1997, p. 56-60. Ook: U. Jesserun d'Oliveira, Rechters die afstemmen en afhouden, *NJB* 1999, p. 377-384.

worden ontslagen op hun eigen verzoek of door het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd zoals aangegeven bij wet in formele zin. Andere aspecten van hun rechtspositie moeten ook bij wet in formele zin worden vastgelegd, o.a. disciplinaire sancties en disciplinair ontslag.

De relevante wetten in formele zin zijn de wet op de rechterlijke organisatie en de wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. De wet op de rechterlijke organisatie regelt de positie van rechters en gerechten in de rechterlijke organisatie. Wat betreft de positie van rechters wordt een onderscheid gemaakt tussen rechterlijke posities en bestuursposities van rechters; voor bestuursposities geldt een ander regime dan voor rechterlijke posities. Leden van het gerechtshof worden voor 6 jaar benoemd bij koninklijk besluit op voorstel van de minister van Justitie; zij kunnen worden herbenoemd. De leden van het gerechtshof zijn de president, de coördinerende vice-presidenten van de sectoren (de sectorvoorzitters) en de directeur. Zij kunnen bij koninklijk besluit worden ontslagen op voorstel van de Raad voor de rechtspraak in geval van wanbeheer. Beroep tegen zulk een ontslag uit een bestuurspositie kan worden ingesteld bij de Hoge Raad. Rechters zijn voor het leven benoemd, zodat zij niet kunnen worden ontslagen overeenkomstig deze procedure. Een ontslagen bestuurslid behoudt dus zijn positie als rechter. Dat geldt echter niet voor de directeur bedrijfsvoering, omdat deze geen rechter is.

De Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren is van toepassing op kandidaten voor een post binnen het openbaar ministerie en de rechterlijke organisatie. Zij bevat bepalingen voor hun selectie en benoeming, voorwaarden voor toelating tot het rechtersambt, betaling, arbeidsvoorwaarden, de selectie en benoemingsprocedure voor rechters en voor hun ontslag. Bovendien bevat de wet bepalingen ten aanzien van de disciplinaire sancties van rechters. De Hoge Raad kan rechters schorsen of ontslaan. Andere disciplinaire sancties zijn waarschuwingen, die gegeven kunnen worden door de president van een gerecht. Zulke beslissingen en andere handelingen die de rechtspositie van rechters betreffen kunnen worden aangevochten voor de Centrale Raad van Beroep, het hoogste gerecht voor ambtenarenzaken.

De functie van rechters is onverenigbaar met enkele andere functies. Deze zijn de functie van advocaat, notaris of wettig vertegenwoordiger in gerechtelijke procedures (art. 44 WvRA). Merkwaardig genoeg mogen advocaten wel optreden als rechter-plaatsvervanger, maar niet in het gerecht waarbij zij geaccrediteerd zijn. Zij moeten dus rechter-plaatsvervanger zijn in een ander arrondissement. Leden van de Hoge Raad mogen niet lid zijn van het parlement, of van het Europese parlement, maar andere rechters kunnen dat wel. Als zij verkozen worden, worden ze echter ontheven van hun rechterschap, omdat het lidmaatschap van met name de Tweede Kamer gezien wordt als een fulltime job. Het gerechtshof is verplicht een lijst bij te houden van de rechters en hun nevenfuncties.⁸ De meeste rechters houden zich aan deze verplichting; nevenfuncties worden ook gepubliceerd via www.rechtspraak.nl, de website van de rechterlijke organisatie. Deze website wordt beheerd door het Bureau internetsystemen en -toepassingen rechterlijke organisatie (Bistro), en afdeling van de Raad voor de rechtspraak. Het gerechtshof mag zich niet bemoeien met de wijze waarop rechters een zaak behandelen en beslissen. Tot het management behoren in de grotere gerechten ook de afdelingsvoorzitters binnen een sector. Expliciet stelt de wet op de rechterlijke organisatie dat het gerechtshof zich niet mag bemoeien met de procedure, het beoordelingsproces, de inhoud van een concrete zaak of de inhoud van categorieën van zaken (artikel 23, lid 2). Maar er is een inherente spanning tussen beheer en rechterlijke taken. Het is de taak van het gerechtshof de juridische kwaliteit en de rechtseenheid te bevorderen. Het is in het kader van die spanningsverhouding dat het verbod van bemoeienis met de inhoud van zaken moet worden geïnterpreteerd. Daarom herhaalt de wetgever in artikel 23 lid 3 het verbod van inhoudelijke bemoeienis voor het gerechtshof als het gaat om de bevordering van kwaliteit en rechtseenheid.

Bepalingen over wraking en verschoning van rechters kunnen worden gevonden in de artikelen 36-41 van het wetboek van civiel procesrecht, de artikelen 512-518 van het wetboek van strafprocesrecht en in de artikelen 8:15-8:20 van de Algemene wet bestuursrecht. Zij hebben een algemeen karakter en leggen de verantwoordelijkheid voor rechterlijke onpartijdigheid in de handen van rechters. Volgens deze bepalingen moet verschoning door een rechter schriftelijk worden gevraagd.

⁸ Art. 44, leden 2 en 3 van de WvRA.

Afgezien van bovenstaande is de integriteit van rechters niet wettelijk geregeld. De thema's van wraking en verschoning van rechters maken deel uit van het op het EFQM model gebaseerde kwaliteitssysteem, RechtspraakQ. De gerechten (en de Raad voor de rechtspraak) gebruiken dat systeem om hun functioneren te monitoren. Thans vindt er ook een integriteitsdiscussie plaats. Tot nu toe heeft alleen de Rechtbank Groningen een ethische commissie, waar gevallen van rechters die zich verschonon of die worden gevraagd, worden besproken.

In 2002 is er een studie gepubliceerd over verschoning en wraking van rechters.⁹ De uitkomst van deze studie is dat elk jaar ongeveer 40% van de rechters zich aan een zaak onttrekken.¹⁰ Dit betekent dat zij de zaak aan iemand anders overdragen, omdat zij vrezen dat er een schijn van partijdigheid zou kunnen zijn. Formele verschoningen en wrakingen zijn nogal zeldzaam, maar accurate aantallen zijn er niet, omdat de registraties op dit punt (nog) onvoldoende waren. De meeste wrakingsverzoeken hielden geen verband met beweerde (schijn van) partijdigheid, maar met het gedrag van rechters in eerdere zaken, zoals het tentoonspreiden van een bepaalde houding en het innemen van bepaalde gezichtspunten, maar ook beslissingen om bepaalde getuigen wel of niet te horen.

Door deze studie heeft de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak¹¹ een richtlijn aangenomen om de onpartijdigheid van rechters te bevorderen. Deze richtlijn is bedoeld als ondersteuning bij rechterlijke beslissingen en heeft alleen een adviesstatus. De richtlijn verwijst naar de Hauschildt zaak¹² en naar de jurisprudentie van de Hoge Raad¹³. Hij bevat suggesties wat betreft familierelaties, kennissen, nevenfuncties van rechters en van familieleden, verwanten en (voormalige) partners van rechters en rechters-plaatsvervanger. Deze richtlijn is door alle gerechten overgenomen.

Echter, er bestaat een groot contrast tussen de ontwikkeling van een integriteitsbeleid, en de visie van leidende beleidsmakers en leidende rechters binnen de rechterlijke organisatie. Leny de Groot van Leeuwen waarschuwde de rechters dat zij zich tot hun eigen macht in de trias moeten beperken en dat men voorzichtig moet zijn met het onderhouden van nauwe samenwerkingsverbanden met de wetgever en de executieve. Ze constateert dat er een fijn netwerk is van banden tussen rechters en de wetgever en de executieve. Daardoor bestaat het risico dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters en gerechten hun geloofwaardigheid verliezen.¹⁴ Beleidsmakers en rechters ontkennen dit; de meeste van hen huldigen het standpunt dat de invloed en kennis van rechters op dit punt juist positief wordt gebruikt.

Enkele gerechten hebben op hun websites een protocol gepubliceerd waarin zij uiteenzetten hoe zij de interne zaakstoedelings hebben georganiseerd. Het gaat om de rechtbanken Alkmaar¹⁵ en Dordrecht¹⁶. De handelssector van het Hof Den Haag heeft ook een protocol over interne zaakstoedeling gepubliceerd. Dit protocol beschrijft niet alleen de kamers en de soort zaken die door een kamer worden behandeld, maar ook de wijze waarop een zaak wordt voorbereid door gerechtssecretarissen. De rechtbankprotocollen beschrijven per sector hoe zaken worden behandeld in relatie tot de planning van zittingen en de toedeling van zaken aan rechters. Deze protocollen hebben de status van richtlijnen. Andere gerechten hebben hun zaakstoedelingsrichtlijnen nog niet op internet gepubliceerd.

⁹ Marijke ter Voert en Jos Kuppens, *Schijn van partijdigheid van rechters*, Den Haag: WODC reeks 2002.

¹⁰ P. 79.

¹¹ www.nvvr.org

¹² ECtHR, 24 May 1989, *NJ* 1990, 627

¹³ HR 18 November 1997, *NJ* 1998, 244

¹⁴ *NJB* 2005, 22; Rechters moeten niet samenwerken met bestuurders en wetgevers), en verschillende reactie door rechters en beleidsmakers. Voor een empirische grondslag voor haar opmerkingen, zie: Leny E. De Groot van Leeuwen & Wouter T. de Groot, 'Dining out in the *trias politica*: involvement of the Dutch judiciary in the legislative process', *International Journal of the Legal profession* 2003, p. 269-280.

¹⁵ <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Alkmaar/Voor+juristen/Regelingen/Regeling+toedeling+zaken.htm>

¹⁶ <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Dordrecht/Voor+juristen/Regelingen/regeling+toedeling+van+zaken.htm>

De Raad voor de rechtspraak heeft het initiatief genomen om te laten onderzoeken hoe de interne zaakstoedeling in enkele buitenlandse gerechten is georganiseerd, zoals ook aangekondigd in het onderzoeksprogramma van de Raad.¹⁷ Dat gerechten hier aandacht aan gaan besteden is onderdeel van het proces van organisatieontwikkeling waaraan de Raad voor de rechtspraak sedert 2002 leiding heeft gegeven.

3. Handhaving van rechterlijke onpartijdigheid en onafhankelijkheid

Binnen de rechterlijke organisatie wordt de integriteit van rechters niet gezien als een norm die – bij voorbeeld door een gerechtsbestuur – zou moeten worden gehandhaafd. Deze norm is geworteld in de professionele socialisatie van rechters gedurende hun opleiding hetzij als raio hetzij als zij-instromer. Wezenlijk daarbij is dat rechters deze integriteit als een vanzelfsprekend onderdeel van hun beroep zien, dat veel aspecten van hun werk omvat. Maar, zoals ik hierboven al heb aangeduid, de aanvaarding van deze vanzelfsprekendheid in de samenleving is geërodeerd. De laatste jaren is een debat ontstaan over integriteit van rechters en over een geleidelijke ontwikkeling van instrumenten die ook gehanteerd kunnen worden om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters te bevorderen.

Rechters en managers in de gerechten moeten deelnemen aan zogenaamde ‘resultaats- en ontwikkelingsgesprekken’ met hun superieuren, en integriteit kan een onderwerp zijn dat daarbij aan de orde komt. Voorts kunnen rechters die zich misdragen of de waardigheid van het rechterlijk ambt negeren, gewaarschuwd, geschorst en/of ontslagen worden, zoals neergelegd in de WRRRA. In de praktijk worden rechters die verdacht worden van een misdrijf geschorst. Gedurende deze periode zullen zij meestal zelf ontslag nemen (althans, indien vervolging aannemelijk is) voordat zij door de Hoge Raad worden ontslagen.

Een ander instrument is de mogelijkheid om te klagen over een gerecht of een rechter, met name waar de klacht over het gedrag van rechters gaat. Dat wil zeggen dat over beslissingen in het kader van de gedingvoering niet kan worden geklaagd. Het gerechtsbestuur is bevoegd kennis te nemen van de klachten, maar dit is altijd aan de president gemandateerd. Volgens artikel 44 van de wet op de rechterlijke organisatie moet het gerechtsbestuur een klachtregeling vaststellen. In veel gevallen moet een klachtcommissie de klacht behandelen, maar in de praktijk probeert men zoveel mogelijk op een andere manier aan een klacht tegemoet te komen. Thans is een wetsvoorstel in voorbereiding om de Nationale ombudsman als externe klachtinstantie aan te merken voor klachten tegen gerechten en rechters.¹⁸ Dit betekent dat als een gerecht een klacht niet adequaat heeft behandeld, de klager een klacht kan indienen bij de Nationale ombudsman. Het wetsvoorstel is thans¹⁹ nog niet aanhangig bij het parlement. Uiteindelijk zal de Nationale ombudsman kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van ethische normen voor de rechterlijke macht.

Bezien vanuit het perspectief van de bedrijfsvoering, heeft de Raad voor de rechtspraak de bevoegdheid om toezicht te houden op de besturen van de gerechten. Ratio daarvan is dat de Raad zou moeten kunnen ingrijpen als een gerechtsorganisatie niet goed functioneert.²⁰ Theoretisch zou het zo kunnen gaan, dat als een gerecht er niet in slaagt om de rechterlijke integriteit te handhaven, de leden van het gerechtsbestuur worden ontslagen op voordracht van de Raad voor de rechtspraak. Hoewel dit een bestaande wettelijke bevoegdheid is van de regering, was het ten tijde van de invoering van de wet naar goed poldergebruik eigenlijk onvoorstelbaar dat dit in de nabije toekomst zou gebeuren.²¹

¹⁷ Onderzoeksprogramma, terugblik 2003-2005 & programma 2005-2008. <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/5AB471FB-FA17-433E-8251-B465748DA33A/0/Programmaexterneverspreiding.pdf>, page 5.

¹⁸ Persbericht ministerie van Justitie, 24 juni 2005.

¹⁹ Mei 2006.

²⁰ Zie mijn: ‘Tuinieren en tutelle hollandaise, vernieuwing op het raakvlak van rechtsstaat, rechtspraak en goed bestuur’, in: M.A. Heldeweg, R.J.P. Schobben en W.G. Werner, (red.) *De Regel Meester*, opstellen voor Dick W.P. Ruiter, Enschede 2001, blz. 111-124.

²¹ Job Cohen plaatst de de toezichtsbevoegdheden nadrukkelijk in de context van het poldermodel. Zie: Interview met Job Cohen, in: Edo Brommet, *Van Rechterlijke Macht naar Rechterlijke Organisatie*, ministerie van Justitie, Den Haag 2001, blz. 164-166. Maar wat als andere tijden andere omgangsvormen met zich meebrengen?

4. Organisatorische voorzieningen

Interne zaakstoedeling behoort tot de wettelijke bevoegdheid van het gerechtsbestuur en van de verschillende sectoren. (artikel 20, leden 1 en 2 wet op de rechterlijke organisatie). Maar op verschillende rechtsgebieden zijn de gerechten t.a.v. zaakstoedeling een landelijke samenwerking begonnen, daarbij vaak geholpen door de Raad voor de rechtspraak. Voor sommige rechtsgebieden zijn arrangementen getroffen bij wet of bij AMvB. Een eerste onderwerp betreft de vreemdelingenzaken, die geregeld zijn in de Vreemdelingenwet. Formeel worden deze zaken in eerste aanleg afgedaan door de Rechtbank Den Haag (artikel 71, lid 1 Vreemdelingenwet). Alle andere rechtbanken functioneren als nevenzittingsplaatsen van deze rechtbank. Dit is neergelegd in de AMvB nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen.²² Zaken worden over de rechtbanken verdeeld door het Centraal registratiebureau vreemdelingenzaken in Haarlem. Daar moeten zaken aanhangig worden gemaakt. De functie van dit bureau is neergelegd in de procesregeling vreemdelingenzaken, een richtlijn die is opgesteld door de vreemdelingenrechters. De juridische status daarvan is niet helder, maar zij wordt door de gerechten ten uitvoer gelegd.

Een ander aandachtspunt is het idee van nevenzittings- en nevenvestigingsplaatsen. In het algemeen hebben de rechtbanken een nevenzittingsplaats op de locatie van de voormalige kantongerechten. Voor bijzondere meervoudige kamerzaken hebben de gerechtshoven nevenzittingsplaatsen in Amsterdam en Rotterdam. Dat geldt ook voor alle rechtbanken. Voor mega-strafzaken (gedefinieerd als zaken die meer dan 30 uur hoorzittingen behoeven, vast te stellen door de sectorvoorzitter na overleg met het OM) hebben de gerechten het bureau Megastrafzaken bij de Rechtbank Rotterdam ingesteld (bij wijze van overeenkomst tussen de Raad voor de rechtspraak en de rechtbank Rotterdam). Het idee hierachter is, dat deze zaken onevenredig veel beslag op de tijd van een rechtbank kunnen leggen; om die reden moeten deze zaken kunnen worden toebedeeld aan het gerecht dat daarvoor capaciteit beschikbaar heeft. Om die reden kunnen alle gerechtshoven en rechtbanken functioneren als nevenzittingsplaats voor eenzelfde gerecht.²³ Het bureau voor megastrafzaken coördineert dit. Incidenteel zijn er vergelijkbare arrangementen aangegaan tussen kleinere aantallen gerechten, bij voorbeeld om een gerecht van zijn achterstanden af te helpen, zoals de overeenkomst tussen de Rechtbank Den Bosch en de Rechtbank Maastricht om enkele honderden sociale verzekeringszaken te helpen verwerken.

Op die wijze is zaaksverdeling tussen gerechten voornamelijk een kwestie van efficiency. Dat is ook het geval met interne zaakstoedeling. Maar een ander kenmerk van interne zaakstoedeling in Nederlandse gerechten is dat het nauwelijks is geregeld.

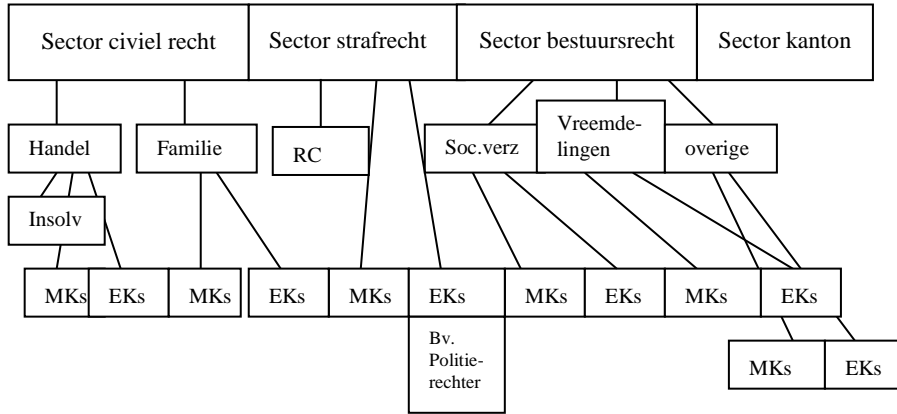
Rechtbanken hebben sectoren voor de verschillende rechtsgebieden; deze worden geleid door een sectorvoorzitter. Maar dat is maar een deel van het verhaal. Als de sectoren groot genoeg zijn, zijn ze onderverdeeld in afdelingen. Elke sector bestaat uit een aantal kamers. In sommige rechtbanken zijn deze kamers gespecialiseerd. Tegenwoordig hebben 5 rechtbanken een speciale kamer voor belastingzaken; in Rotterdam is een speciale kamer voor mededingingszaken, en de civiele sector van de Rechtbank Rotterdam heeft een speciale kamer voor maritieme zaken.

Het *formele* organisatieschema voor de rechtbanken ziet er als volgt uit:

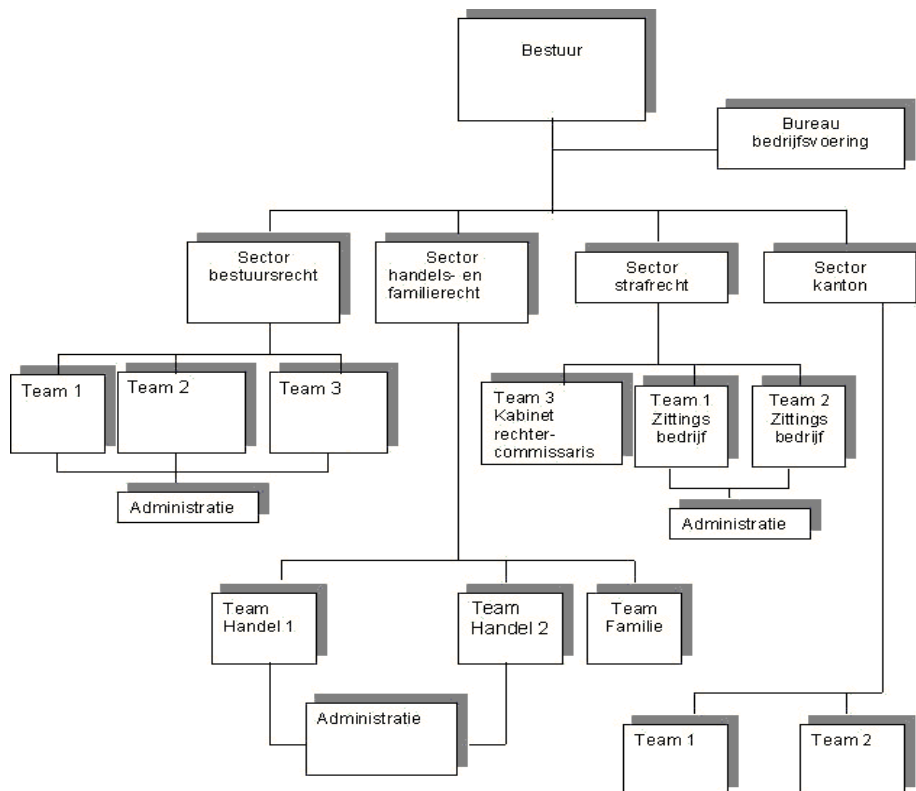


²² Besluit van 10 december 2001 tot vaststelling van nevenzittingsplaatsen van de gerechtshoven en de rechtbanken, *Stbl.* 616.

²³ Aanwijzingsbesluit nevenzittingsplaatsen megastrafzaken, *Staatscourant*, 1 juli 2004



Het organisatie-schema kan er echter anders uitzien wat betreft de *interne organisatie*²⁴:



Binnen wettelijke kaders kunnen gerechten hun eigen interne organisatie vormgeven. Het maximum aantal sectoren is 4. De Gerechtshoven hebben een aparte sector voor belastingzaken, maar geen kantonsector. Zij kunnen een sector voor familierecht hebben, naast een sector voor handelszaken, zoals het gerechtshof Amsterdam, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn zoals het gerechtshof Leeuwarden laat zien. De strafsectoren van de rechtbanken hebben verschillende kamers, waarvan tenminste één voor meer zware, meervoudig te behandelen zaken. De gerechtsbesturen kunnen hun interne organisatie inrichten door middel van een bestuursreglement. Dit moet in de Staatscourant worden gepubliceerd. In deze interne regeling kan het gerechtsbestuur zijn bevoegdheid om de zittingen te plannen vormgeven. De meeste gerechten hebben dat gedaan in hetzij het bestuursreglement zelf, hetzij in een aparte regeling waarin per sector de zittingstijden zijn vastgelegd.

Naast een beperkte vrijheid om hun eigen interne organisatie te arrangeren, hebben de meeste gerechten een rouleerbeleid. Rechters worden in een rechtbank benoemd en niet in een sector of een bepaalde kamer. Het is aan het gerechtsbestuur te bepalen in welke sector een rechter werkt. In de meeste rechtbanken is staand beleid dat een rechter voor 4 jaar in een sector functioneert en daarna naar een andere sector wordt overgeplaatst. Er zijn wel uitzonderingen, maar het is toch regel dat wie een carrière ambieert in verschillende sectoren moet hebben gewerkt. Uitzonderingen betreffen mensen van 50 jaar en ouder. Ook de verschillen in sectoromvang maken het lastig om elk jaar een kwart van de rechters te laten rouleren. Voorts kan specialistische kennis van een rechter bevorderen dat deze wat langer in een sector verblijft dan 4 jaar. Hoe dat ook zij, de aspiratie binnen de rechterlijke macht is nog altijd dat binnen de rechtbanken rechters alles kunnende generalisten zijn, ook al zijn er gespecialiseerde afdelingen en kamers in de meeste gerechten.

²⁴ Dit schema is van de Rechtbank Utrecht.

5. Praktijken van interne zaaktoedeling²⁵

Voor een inventarisatie van de wijze van zaaktoedeling heb ik 3 rechters van civiele sectoren van rechtbanken (Rechtbanken Z, X en W), één kantonrechter, 3 rechters uit strafsectoren (Z, X en Y), 2 rechters van bestuursrechtsectoren (Y en Z), en één rechter van een appelcollege. Overigens heb ik ook gesproken met een officier van justitie (in arrondissement W) alsmede met enkele advocaten verbonden met W. De interviews met rechters waren toegespitst op de vraag hoe zaken de facto tussen rechters worden verdeeld.²⁶

Rechtbank X

Rechtbank X is een middelgroot gerecht van ongeveer 60 rechters met 4 sectoren en twee nevenvestigingsplaatsen. Volgens het bestuursreglement moet het gerechtbestuur de interne organisatie en de toedeling van zaken organiseren. Dat heeft het bestuur gedaan in een aanvullende regeling waarin meervoudige en enkelvoudige kamers worden ingesteld alsmede het zittingsrooster voor de verschillende sectoren. Ook de verdeling van zaken naar nevenzittingsplaatsen en nevenvestigingsplaatsen is hier geregeld. De instelling van enkelvoudige en van meervoudige kamers en de bijbehorende rechters is een bevoegdheid van de sectorvoorzitter. Deze regeling is dus niet erg informatief over de wijze waarop zaken worden verdeeld onder rechters.

Hieronder beschrijf ik de verdeling van zaken tussen rechters in de sectoren civiel, straf en kanton aan de hand van interviews.

Strafsector

Het aantal zaken dat wordt aangeleverd is het resultaat van onderhandelingen tussen de rechtbank en het Openbaar Ministerie.

In de strafsector opereren twee teams van ongeveer 10 rechters (7,5 fte). Regels van strafprocesrecht bepalen dat het OM kiest of een zaak gedaan wordt door een enkelvoudige of een meervoudige kamer. Het hangt af van de maximumstraf die kan worden opgelegd of een zaak wordt behandeld door de politierechter (6 maanden gevangenisstraf of 1 jaar in een drugsgelateerde zaak) dan wel door een meervoudige kamer (meer dan 6 maanden gevangenisstraf). Voor de verdeling van zaken wordt een verder onderscheid gemaakt tussen zaken waarin mensen in preventieve hechtenis hebben gezeten en zaken waarbij dat niet het geval is. Preventieve hechtenis zaken worden iedere week afwisselend gegeven aan team A en team B. Hiervan kan worden afgeweken als specialistische kennis is vereist of als er veel zaken zijn aangebracht. In dat geval maakt de detentiekamer een schatting van tijd nodig voor de zitting en bepaalt welke gespecialiseerde rechter van de behandelende kamer deel moet uitmaken. Voor de feitelijke toedeling van zaken is er een regie-bureau. Er zijn per zittingsdag 330 minuten beschikbaar en er zijn 3 zittingsdagen per week. Het OM plant de meervoudige kamer zaken in, in het zittingsschema van de rechtbank, maar de rechtbank wijst rechters toe aan de zittingen. De door het OM geplande zaken worden gecheckt door een gerechtssecretaris en nog eens door een coördinerende rechter (niet noodzakelijk een sectorvoorzitter), en het schema wordt aangepast als het nodig is. Is er tijd over in de planning van een zittingsdag, dan neemt het regiebureau contact op met het OM en vraagt om aanlevering van non-detentie zaken. Politierechter zaken worden door het OM op de verschillende zittingsdagen gepland. Het is een vaste afspraak tussen rechtbank en OM dat deze steeds een zekere variatie aan zaken bevatten. Dit brengt mee dat het OM in staat is om een bepaalde rechter te kiezen voor een bepaalde zaak. De rechters die ik sprak hebben echter aangegeven dat zij niet de indruk hadden dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.²⁷

Zaken worden periodiek aan rechters toegewezen. Uitgangspunt is dat er een gelijke verdeling is van bulk zaken en ingewikkelde zaken. De zaaksverdeling staat enkele malen per jaar op de agenda van de sectorvergadering; daar kunnen rechters zaken ruilen; dan kan iedereen het zien.

²⁵ De getallen in deze paragraaf zijn gebaseerd op de jaarverslagen over 2004.

²⁶ Ik heb de geïnterviewden anonimiteit beloofd. Daarom heb ik er voor gezorgd dat hun gerechten niet gemakkelijk geïdentificeerd kunnen worden. Ik heb rechters van 5 rechtbanken geïnterviewd en had ook een gesprek met een rechter van een bestuursrechtelijk college. De ervaringen van één rechtbank heb ik gemixt met de ervaringen in de 4 andere rechtbanken, zodat het lastig wordt om een beschrijving te relateren aan een bepaald gerecht en een bepaalde rechter.

²⁷ We hebben officieren van justitie niet om hun mening kunnen vragen.

Desalniettemin ruilen rechters hun zittingen soms informeel; daarbij worden de dossiers uitgewisseld. Meestal wordt dat dan ook aan de sectorvoorzitter gemeld. Maar er is geen uitwisseling van dossiers na hoorzittingen.

De vakantieplanning van rechters wordt niet aan de advocatuur doorgegeven.

Het bewaken van rechterlijke onpartijdigheid is een primaire verantwoordelijkheid van rechters zelf.

Sector Civiel

De civiele sector van rechtbank X heeft drie afdelingen; een voor dagvaarding, een voor verzoekschriften en korte gedingen en een voor familiezaken. De afdeling voor dagvaarding heeft twee kamers. Zaken waarin een comparitie is aangewezen worden gelijkmatig over deze kamers verdeeld. De kamervoorzitter verdeelt de zaken over de rechters. Zaken worden gewoonlijk verdeeld gedurende de wekelijkse kamerlunch. Daar kunnen rechters hun voorkeuren opgeven. Het bewaken van rechterlijke onpartijdigheid is vooral een zaak van rechters zelf.

Het leidende principe bij zaakstoedeling is continuïteit: als een zaak is toegewezen aan een rechter voor een comparitie, is die rechter verantwoordelijk voor de beslissing in die zaak. Uitspraken worden geschreven volgens het 'first in, first out' principe. Dit betekent meestal dat een rechter zelf de uitspraak schrijft in de aan hem toegewezen zaak, maar toch kan het voorkomen dat de uitspraak door een andere rechter wordt geschreven. Dan moet de rechter die de comparitie heeft gedaan worden geraadpleegd.

De kamervoorzitters kunnen een moeilijke zaak aan een specifieke combi van rechters, afhankelijk van hun kennis, ervaring en karakter toewijzen. De keuze of een enkelvoudige dan wel een meervoudige kamer een zaak zal behandelen is aan de kamervoorzitters, dan wel aan de rechter die de zaak behandelt. Dat is afhankelijk van het maatschappelijk gewicht van de zaak, van de rechtsvraag en de complexiteit van het toepasselijke recht en de feiten in de context van de zaak. Het is een gevestigde praktijk dat zaken met een waarde van meer dan € 250.000 worden behandeld door een meervoudige kamer.

De afdeling voor verzoekschriften en korte gedingen heeft twee onderafdelingen: een voor insolventies en één voor voorzieningen. In de onderafdeling voor insolventies worden zaken toegewezen aan een rechter die rechter-commissaris is in insolventiezaken. Dit wordt gedaan op basis van gelijke werklasten. Incidenteel kan een zaak aan een andere rechter worden gegeven als een rechter al regelmatig met een partij te maken heeft gehad. Voorzieningsprocedures worden gedaan door 4 rechters en enkele reserverechters, deze onderafdeling heeft een vaste ondersteunende staf.

In de afdeling voor familiezaken heeft men een maandrooster voor bepaalde typen zaken, nl. voorlopige voorzieningen, echtscheidingen, alimentatie- en voogdijzaken. De ondersteunende staf plant de zittingen al naar gelang de omvang van het zaaksaanbod. Rechters die in een zaak een voorlopige voorziening hebben behandeld doen ook de hoofdzaak. Alleen voogdijzaken worden meervoudig afgedaan, andere zaken enkelvoudig.

Rechterlijke onpartijdigheid is de primaire verantwoordelijkheid van rechters zelf. Als zich een geval voordoet, waarin er schijn van partijdigheid zou kunnen zijn, zal de rechter die een zaak toegewezen heeft gekregen de zaak informeel ruilen met een andere rechter. Dat wordt gezien als een collegiale oplossing. Men ziet geen noodzaak om een formele verschoningsprocedure te volgen.

Een bijzonderheid is dat in het arrondissement van deze rechtbank zich soms zaken voordoen die aanhangig zijn gemaakt door mensen die al jaren ruzie met elkaar hebben. Dat kunnen mensen zijn van een bepaalde familie of mensen uit een bepaalde buurt. Omdat de rechtbank niet heel groot is, gebeurt het soms dat een rechter die ook al eerder een zaak vanuit die kring heeft behandeld de nieuwe zaak krijgt. Dat probeert men te voorkomen, en dat kan dan meebrengen dat men daartoe ook rechters 'invliegt' van een andere rechtbank.

Sector Bestuursrecht

De sector bestuursrecht in rechtbank X heeft twee afdelingen, één voor vreemdelingenzaken en één voor algemeen bestuursrechtelijke zaken. In beginsel horen alle ervaren rechters de verzoeken om een voorlopige voorziening. Zaken worden aan rechters toebedeeld overeenkomstig:

- de kennis en ervaring van een rechter
- specialisatie
- de werklast die een rechter al heeft
- opleidingsbehoeften
- de datum waarop de zaak is aangebracht.

Zaken worden behandeld volgens het 'first in, first out'-principe. Daarop zijn twee uitzonderingen:

- Versnelde behandeling
- Onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak.

Zaken worden in beginsel enkelvoudig afgedaan. Een zaak zal aan een meervoudige kamer worden gegeven afhankelijk van:

- juridische moeilijkheid
- nieuwe regelgeving
- maatschappelijke relevantie
- individueel belang
- behoefte aan training van rechters.

De vreemdelingen sector volgt hetzelfde beleid. Rechters zijn primair zelf verantwoordelijk voor hun onafhankelijkheid.

Sector kanton

In de kantonsector worden zaken gelijkmatig verdeeld tussen de rechters die verbonden zijn aan een nevenvestigingsplaats. Daarbij wordt aan de zaken een getal toegekend en dat getal wordt gekoppeld aan de naam van een partij. Men gaat dus niet uit van de naam van één van de partijen, omdat dit zou kunnen leiden tot gedoe met namen (bij voorbeeld NV Philips of Philips NV) om een bepaalde rechter te verkrijgen. In beginsel horen rechters in deze sector alle soorten zaken.

Het beleid van deze sectoren wordt niet aan het algemene publiek bekend gemaakt. Maar het zittingsrooster staat op internet, evenals het bestuursreglement en de daarop gebaseerde interne regels. Zij zijn toegankelijk via www.rechtspraak.nl.

Rechtbank Y²⁸

Rechtbank Y is een klein gerecht met ongeveer 50 rechters. Het heeft 4 sectoren en 1 nevenvestigingsplaats voor kanton. In het bestuursreglement, artikel 4.4. zijn bepalingen opgenomen m.b.t. de vorming van kamers en de verdeling van zaken over de sectoren van de rechtbank. Rechters worden jaarlijks door het gerechtshof toegewezen aan een sector. Kamers worden bezet overeenkomstig het zittingsrooster. Dat betekent dat de toedeling van zaken aan rechters en kamers niet is geregeld. Deze rechtbank publiceert zijn zittingsrooster niet op het internet, alleen de sector kanton doet dat wel.

Sector straf

In de strafsector wordt geen beleid gevoerd ten aanzien van de toedeling van zaken. Wel zijn er afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie over de aantallen en soorten door het OM aan te leveren zaken. De rechtbank plant de hoorzittingen, de zaken worden toebedeeld aan de geplande zittingen door een medewerker van het OM. De uitkomsten daarvan worden gecontroleerd door een gerechtssecretaris en uiteindelijk door een rechter. Als repeatplayer is het OM vertrouwd met de routine van de rechtbank om rechters aan hoorzittingen toe te wijzen; het aantal rechters is ook beperkt en het is meestal wel bekend welke rechters op welke dag 'zitten'. In een klein gerecht impliceert dit dat het OM de mogelijkheid heeft om zijn rechter te kiezen. Maar de rechters hebben niet de indruk dat het OM dat daadwerkelijk doet. De planning van het OM kan

²⁸ Ik interviewde de coördinerende rechter in de bestuursrechtsector en de sectorvoorzitter van de strafsector. Zij hebben mij ook voorzien van informatie over de gang van zaken in de civiele sector.

veranderd worden, want de rechtbank, nl. de sectorvoorzitter, is verantwoordelijk voor de zaakstoedeling aan rechters.

De planning van meervoudige kamer zittingen vindt ad-hoc plaats. In moeilijke zaken consulteert de sectorvoorzitter het OM over de tijd die een zaak in beslag zal nemen. De meest ervaren rechters doen de meervoudige kamerzittingen. Ook de politierechters moeten ervaren zijn.

Het is beleid van de rechtbank om efficiënt te werken. Dit betekent dat het gerecht probeert om alle zittingstijd gevuld te krijgen. Omdat zaken op het laatste moment nog wel eens uitvallen worden er meer zaken gepland dan er zittingscapaciteit is.

Problemen met schijn van partijdigheid worden informeel door rechters onderling opgelost.

Sector Civiel

In de civiele sector wordt een onderscheid gemaakt tussen zaken met en zaken zonder zitting. Zaken zonder zitting worden beoordeeld door de coördinerende rechter, in dit geval de sectorvoorzitter. Uitspraken worden geschreven door een gerechtssecretaris en gecontroleerd door een rechter. In handelszaken verdeelt de sectorvoorzitter de zaken. Deze doet dit volgens de volgende criteria:

- Specialisatie
- Proportionele werklast
- Ervaring van de rechter in vergelijkbare zaken
- Eventueel belang van een rechter bij een zaak
- Heeft de rechter de voorzieningsprocedure in deze zaak gedaan? (dan wordt de zaak nl. niet aan die rechter gegeven).

Rechterlijke nevenfuncties worden daarbij niet in acht genomen. Familiezaken worden gepland door een secretaris, zonder enige voorafgaande test. Dat gaat ook zo bij insolventiezaken.

Sector kanton

In de kantonsector worden zaken verdeeld op basis van toeval, tenzij er behoefte is aan specialistische kennis.

Sector bestuursrecht

Het bestuursprocesrecht kent 4 soorten procedures: gewoon, vereenvoudigd, versnelde behandeling en voorlopige voorzieningen. Vereenvoudigde behandeling is veelal voor die gevallen waarin formaliteiten niet in acht zijn genomen (griffierecht, beroep buiten de beroepstermijn, de zaak moet naar een andere rechtbank enz.). Er is een rechter die deze zaken afdoet, daarbij geholpen door een secretaris. Eventuele beroepen tegen een uitspraak na vereenvoudigde behandeling worden behandeld door een andere rechter en een andere gerechtssecretaris. Dit beleid wordt ook gevolgd in vreemdelingenzaken. De overige zaken worden gezien door twee rechters. Deze zaken worden opgesplitst in enkelvoudige (licht) en meervoudige (zwaar) kamerzaken. Ook vreemdelingenzaken worden op deze wijze geclassificeerd. Andere overwegingen zijn of een zaak geschikt is voor opleidingsdoeleinden voor rechters en gerechtssecretarissen, specialisatie, kennis en vaardigheden. Eenmaal toegewezen aan een rechter, worden zaken behandeld volgens het 'first in, first out'-principe, behalve voor versnelde behandelingen. Voorlopige voorzieningsprocedures worden gestuurd aan de rechters die voor deze zaken op de lijst staan. Als er haast is krijgt de eerst beschikbare rechter de zaak.

Hoewel rechters verantwoordelijk zijn voor de behandeling van een zaak wordt bij de verdeling van zaken ook rekening gehouden met de kwalificaties van gerechtssecretarissen bij een kamer. Zij spelen een belangrijke rol bij de voorbereiding van de zitting en van de uitspraak.

Voor alle sectoren geldt het beleid dat rechters zelf moeten oordelen of zij een zaak kunnen doen, eerdere betrokkenheid in dezelfde zaak, en of men tijd heeft om de zaak tijdig af te doen. Rechters worden verondersteld hun collega's en sectorcoördinator daarover te raadplegen. Maar of een rechter een zaak kan doen is een informele en discretionaire beslissing van elke rechter zelf.

Rechtbank W.²⁹

Rechtbank W is een grotere rechtbank met meer dan 100 rechters, 5 sectoren en drie nevenvestigingsplaatsen voor kantonzaken. Volgens het bestuursreglement is deze rechtbank georganiseerd in sectoren en in afdelingen binnen deze sectoren. De civiele sector, bij voorbeeld heeft afdelingen voor insolventies en voor rolzaken en voorzieningenprocedures. De sector bestuursrecht heeft afdelingen voor vreemdelingenzaken, sociale verzekeringszaken en 'overige' zaken. Het bestuursreglement geeft aan het bestuur de bevoegdheid om enkelvoudige en meervoudige kamers binnen elke sector in te stellen. Artikel 9.9 bepaalt dat rechters lid kunnen zijn van meerdere kamers. De toedeling van zaken aan en in deze kamers is een verantwoordelijkheid van de sectorvoorzitters. Toedeling van zaken is dus niet geregeld. Wel heeft rechtbank W een intern protocol voor wrakingsprocedures tegen zijn rechters.

Coördinerende rechter in civiele zaken.

Zaken worden verdeeld op basis van wat de coördinerende rechter weet van kennis, vaardigheden en ervaring van haar collega's. Als zij denken dat er wellicht schijn van partijdigheid kan zijn, consulteren zij hem. Dit leidt er meestal toe dat zij een andere zaak krijgen.

Efficiency in het zaaksmanagement is een belangrijke doelstelling. Zittingen worden gepland in overleg met advocaten. Er zijn vaste zittingsdagen. Advocaten moeten binnen twee weken na de rolzitting hun absenties melden. Dat is efficiënter, en verder uitstel wordt in principe niet verleend. De balie vindt dit niet leuk, maar voor de rechtbank is het veel efficiënter. De president steunt dit beleid en handhaaft het ook tegenover klagende advocaten.

Officier van justitie

Gedurende een gesprek met een officier van justitie in het arrondissement van rechtbank W, heb ik expliciet gevraagd naar rechter-shoppen door het OM, omdat zij de zaken op de/een zitting plannen. Deze officier ontkende dat dit gebeurde en zei ook dit als onethisch te beschouwen.

De planning wordt uitgevoerd door medewerkers van het OM in nauwe samenwerking met medewerkers van het regiebureau van de strafsector. Maar hij benadrukte dat het zaaksmanagement erg ingewikkeld is, en ingewikkelder wordt naarmate een dossier vaker op en neer moet tussen OM en rechter commissaris. Daarom zou de samenwerking op het terrein van logistiek en zaaksmanagement nog inniger moeten worden.

Rechtbank Z

Rechtbank Z is een middelgrote rechtbank met ongeveer 80 rechters. Volgens artikel 4.3 van het bestuursreglement moet het bestuur de interne organisatie van de rechtbank vastleggen alsmede de toedeling van zaken regelen. Het bestuur heeft dat gedaan in de regelingen 'Verdeling van zaken aan de hoofdplaats en nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen' en 'Verdeling zaken over sectoren'. De rechtbank heeft twee nevenvestigingsplaatsen en twee nevenzittingsplaatsen. Sectorvoorzitters kunnen beslissen dat een zaak ergens anders behandeld wordt dan op zijn normale locatie, tenzij de wet anders voorschrijft. Ook in rechtbank Z is de verdeling van zaken aan rechters dus niet genormeerd. Volgens artikel 4.1 is efficiency echter een doelstelling van toedeling van zaken.

De rechtbank heeft het zittingsrooster op zijn website gepubliceerd, maar geeft geen informatie over welke rechter welke zaak zal doen.

Ik interviewde rechters van de sectoren straf, civiel en bestuursrecht.

Sector straf

Voor deze sector sprak ik met de coördinerende rechter. De sector straf heeft vaste zittingsdagen voor politierechter zittingen, economische politierechter-zittingen, jeugdzaken en meervoudige kamerzaken. De meeste rechters hebben vaste zittingsdagen. Meervoudige zittingen worden gepland door de coördinerende rechter. De belangrijkste zaakstoedelingscriteria zijn werklust en 'interessante' zaken. En de voorzitter van een meervoudige kamer moet een ervaren rechter zijn. Enkelvoudige zaken kunnen specialisatie vereisen. In fraudezaken, bij voorbeeld, kan een rechter met verstand van belastingen die zaak toebedeeld krijgen.

²⁹ Ik sprak met de coördinerende rechter van de sector civiel.

Het zittingsrooster wordt naar het OM gestuurd. Zij vullen het zittingsrooster in. Deze planning moet 5 weken van te voren worden aangeleverd bij de rechtbank. Advocaten kunnen dit schema niet beïnvloeden. Voor meervoudige kamerzaken is een uitstelprotocol van toepassing. Het ingevulde zittingsrooster wordt niet bekendgemaakt; advocaten mogen wel naar de rechtbank bellen en dan krijgen zij deze informatie – t.a.v. hun zaak – wel.

Volgens deze coördinerende rechter is het een zaak van professionaliteit dat rechters de schijn van partijdigheid voorkomen. Dit kan best aan de rechters worden overgelaten. Als bij voorbeeld een gerechtsambtenaar van rechtbank Z partij is in een zaak, worden rechters van een ander rechtbank 'ingevlogen'. Gedurende de laatste vijf jaar zijn er geen succesvolle wrakingen geweest.

Sector civiel (handelszaken)

Zaken worden aan een rechter toebedeeld als beide partijen hun conclusies schriftelijk bij de rechtbank hebben ingediend. De zaken worden op woensdagen verdeeld. De coördinerende rechter verdeelt de zaken in twee categorieën. De meeste zaken (80%) worden op een termijn van zes weken op zitting gezet op basis van 'first in, first out'. De overige 20% worden afgedaan zonder zitting. Partijen wordt gevraagd hun standpunt te bepalen, en op basis daarvan wordt uitspraak gedaan. Als een rechter zich ziek meldt, zal de sectorvoorzitter proberen een andere rechter diens zaken over te laten nemen. De rechtbank probeert de zaaksbehandeling op schema te houden.

Zaken worden aan rechters gegeven volgens de volgende criteria:

- Is er een ervaren rechter nodig
- Specialisatie
- Wat was de vorige functie van de rechter?
- Wat voor nevenactiviteiten heeft de rechter?

Als een rechter vreest voor schijn van partijdigheid, dan geeft hij de zaak terug aan de coördinerende rechter. Dit gebeurt in alle openheid. Gedurende de laatste 15 jaar zijn er 15 succesvolle wrakingen geweest in rechtbank Z. Soms is er een aanvaring tussen de rechter en een partij, hetgeen dan kan resulteren in de aankondiging van een wrakingsactie. Meestal zal de rechter zich dan verschonen voordat de wrakingsprocedure aanhangig is gemaakt. Volgens de rechter die ik sprak behoort dat tot de professionele cultuur van rechters, en zij gaf daarbij aan dat rechters soms veel te voorzichtig zijn als het gaat om het vermijden van de schijn van partijdigheid.

Rechters kunnen zaken ruilen. Ze moeten dat melden vanwege de werklast registratie. Als er een scheve verdeling van werklast is, kan dat aanleiding zijn tot herverdeling. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren als een rechter achterstanden heeft.

Voorzieningsprocedures worden gedaan door een paar rechters. Zaken worden verdeeld door het voorzieningsbureau van de rechtbank. Voor deze zaken heeft de rechtbank een apart rooster; iedere voorzieningsrechter heeft een vaste zittingdag. Als er haast is, krijgt de eerst beschikbare rechter de zaak.

Sector civiel(familiezaken)

Zaken worden door de administratie verdeeld. Rechters worden op zitting gepland overeenkomstig de omvang van hun aanstelling en hun functie. Zaken worden toegewezen aan zittingen en rechters in volgorde van binnenkomst. Daarbij probeert men rekening te houden met de data waarop advocaten afwezig zijn. Dus pas na dit planningsproces zien rechters welke zaken zij krijgen. Geplande zittingen worden wel door rechters geruild, om privé redenen, maar ook wel om de schijn van partijdigheid te vermijden. Een rechter die in dezelfde zaak een voorziening heeft gewezen zal de hoofdzaak ruilen met een andere rechter, als deze zaak aan hem/haar zou worden toegewezen.

Sector bestuursrecht

In de sector bestuursrecht zijn de zittingen vastgelegd. Rechters hebben hun vaste zittingstijden. Zaken worden toegewezen aan rechters overeenkomstig hun specialisatie en vaardigheden. Voorlopige voorzieningsprocedures zijn voor de meer ervaren rechters. De planning wordt gedaan door administratieve medewerkers. Binnen deze uitgangspunten context worden zaken op basis van toeval verdeeld. De planning wordt niet bekendgemaakt. Dit laat de rechtbank enige

flexibiliteit, bij voorbeeld als iemand ziek wordt. Vereenvoudigde behandelingen worden door gerechtssecretarissen afgehandeld, althans als het alleen om formaliteiten gaat.

Het voorkomen van vooringenomenheid maakt deel uit van de rechterlijke cultuur. Is er mogelijk schijn van partijdigheid, dan wordt een zaak geruild. Men onderschrijft de landelijke richtlijnen ten aanzien van rechterlijke onpartijdigheid. De rechter die ik sprak gaf aan dat ze niet wil meewerken met enige vorm van informele wraking van een rechter. Dat leidt maar tot uitstel van de zitting en er zijn altijd ten minste twee partijen betrokken. Wie een rechter wil wraken moet dus de formele procedure volgen en het wrakingsverzoek afdoende onderbouwen. Rechterlijke onvooringenomenheid staat op de publieke agenda. Dit werd vooral veroorzaakt door het publieke debat dat volgde na de moord op Pim Fortuyn. De president van de meervoudige kamer van de Rechtbank Amsterdam die die zaak moest behandelen werd er publiekelijk van beschuldigd een softie te zijn. Deze kritiek kwam van de tweede kamer fractie van de LPF en werd onderbouwd met te verwijzen naar het partij politieke verleden van deze rechter bij Groen Links 15 jaar eerder.

Centrale Raad van Beroep

De Centrale Raad van Beroep behandelt in hoger beroep sociale verzekeringszaken en ambtenarenzaken. De Centrale Raad heeft voor dat doel secties ingesteld, die net zo functioneren als sectoren in de andere gerechten, en telt 82 rechters. Het bestuursreglement van de Raad geeft het gerechtsbestuur de bevoegdheid tot instelling en bezetting van secties en samenstelling van kamers. Volgens dit reglement zijn er drie gespecialiseerde secties (werkloosheid en ambtenaren, bijstand en ziektekostenverzekeringen, en arbeidsongeschiktheid & studiefinanciering). Elke raadsheer kan worden toegewezen aan een sectie en binnen een sectie aan een meervoudige en/ of een enkelvoudige kamer. Een raadsheer kan lid zijn van verschillende kamers; wrakingsverzoeken worden in beginsel binnen een sectie behandeld.

De verdeling van zaken is ook hier dus niet geregeld.

Ik sprak een sectievoorzitter over dit onderwerp. Hij was van mening dat zaakstoedeling niet op een principiële manier zou moeten worden bezien. Het gaat in hoofdzaak om een logistieke kwestie.

Binnen de Centrale Raad van Beroep worden zaken meervoudig afgedaan, tenzij zij geschikt zijn voor enkelvoudige behandeling. De coördinator van een sectie wijst zaken aan raadsheren toe volgens het zittingsrooster. Dat is het belangrijkste criterium, omdat raadsheren binnen een sectie alle zaken kunnen horen. Zaken worden behandeld volgens het 'first in, first out'-principe. De Centrale Raad publiceert het zittingsrooster op het internet, maar zonder de namen van de raadsheren.

Worden procedures voor interne zaakstoedeling aan belanghebbenden gecommuniceerd? Aan wie en hoe?

Gebaseerd op het bovenstaande en informatie ontleend aan www.rechtspraak.nl, worden interne werkprocessen niet aan partijen medegedeeld. Daarop zijn enkele uitzonderingen. Er zijn verschillende repeatplayers die logistiek moeten samenwerken met de gerechten. Deze zijn bij voorbeeld de Raden voor de Kinderbescherming, het Uitkeringsinstituut WerknemersVerzekeringen (UWV) en het Openbaar Ministerie. Het OM plant zelfs de zaken op zitting volgens het zittingsrooster van de rechtbank. Deze repeatplayers worden niet apart geïnformeerd, maar zij spreken met de administratie over de planning van de zittingen. Het is voor het UWV niet aantrekkelijk om partij te zijn op een zitting, zeg om 09.00 uur en vervolgens weer om 13.30 uur. Dat is niet efficiënt, dus zij zullen proberen om zittingen dichter op elkaar gepland te krijgen. Het is wat dat betreft onvermijdelijk dat de mensen die deze contacten onderhouden vrij goed op de hoogte zijn van de interne werkwijzen van het gerecht. Maar rechters geven aan dat dit hen niet beïnvloedt; volgens de rechters die ik heb gesproken is rechter-shoppen niet mogelijk.

Zittingsroosters met de namen van rechters worden niet gepubliceerd. De meeste gerechten hebben echter wel het beleid dat rechters de rechtbank kunnen bellen om te vernemen welke rechter hun zaak zal behandelen.

6. Problemen: Court watch!

Daarnaast is er de laatste 10 jaar een onderstroom in de Nederlandse samenleving met harde kritiek op overheidsinstanties en ook op rechters en gerechten. Sommige van deze criticasters zijn juridisch adviseur, anderen onderhouden een website,³⁰ weer anderen zijn lid van de 'dwaze vaders'. Sommigen van hen houden lijsten bij van advocaten en rechters die lid zijn van de 'Lions' of van de Rotary Club – om zo het 'old boys netwerk' en het elitaire karakter van deze clubs te demonstreren. Tegelijkertijd laten ze zien dat ze niet geloven in de neutraliteit van advocaten en ook niet in de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van rechters.³¹ Gedurende de laatste 10 jaar zijn ze vrij succesvol geweest met het trekken van de aandacht van de pers. Hun acties hebben geleid tot zichtbare veranderingen in de werkwijze van de gerechten.

De kritiek heeft zich geconcentreerd op het feit dat praktiserende advocaten rechter-plaatsvervanger kunnen zijn, en dat nevenfuncties van rechters niet werden gepubliceerd. Zij hebben bewerkstelligd – onder meer met een rapport over Integriteit van de Rechterlijke Macht³² – dat dit nu wel verplicht is (zie rechtspraak.nl). Destijds werd ook een wetsvoorstel ingediend om te verhinderen dat advocaten rechter-plaatsvervanger konden zijn. Dit voorstel is geen wet geworden, omdat de gerechten aangaven dat zij de rechters-plaatsvervanger nodig hadden om hun werklasten aan te kunnen. Een andere reden was dat de regering kennelijk geen zin had om geld beschikbaar te stellen voor meer rechters. Maar advocaten kunnen evengoed geen rechter-plaatsvervanger zijn in het arrondissement waaraan zij als advocaat zijn verbonden.

Vaders die na een scheiding de ouderlijke macht over hun kinderen hebben verloren, hebben andere kritiek – in verband met de toepassing van het familierecht – en maken rechters daarover verwijten.

Een ander project van deze groepen richtte zich op de openbaarheid van zittingen.³³ In dit project controleerden zij de omstandigheden waaronder het publiek bij zittingen aanwezig kon zijn. Daar waren zij ook nog kritisch over (slecht functionerende geluidsapparatuur, vuil, fysieke obstakels), maar de zittingen konden door het publiek worden bijgewoond, met uitzondering van bepaalde familie zaken.

Paul Ruijs, een van de drijvende krachten achter de kritiek op de rechtspleging, heeft een boek geschreven over de relaties tussen rechters en maatschappelijke organisaties als de Consumentenbond en de ANWB. Hij legt gedetailleerd uit wat voor fouten er in verschillende rechtszaken zijn gemaakt, en geeft aan dat zij niet zijn hersteld.³⁴ Hij is ook op TV verschenen. In een interview in HP de tijd beschuldigde hij rechters er van dat zij gemakkelijk liegen. En hij zei ook: "Rechters mogen geen advocaat zijn, maar advocaten mogen wel rechter zijn. Wie begrijpt dat?"³⁵ In zijn opvatting hebben rechters en gerechten een enorm integriteitsprobleem. Vorig jaar heeft de club rond Ruijs een klacht ingediend bij de Commissie voor de Mensenrechten bij Verenigde Naties over de rechterlijke partijdigheid in Nederland. De klacht was, kort gezegd, dat rechters van de Hoge Raad, die een verzekeringszaak behandelden, lid waren van de Raad van Toezicht van de Landelijke Vereniging van Verzekeraars, en dat zij daarom niet onpartijdig en onafhankelijk zijn. De klacht werd wel afgewezen maar de toelating van bepaalde nevenfuncties van rechters, met name in het bedrijfsleven, kreeg een veeg uit de pan:

“While expressing some doubts about the propriety of a system that allows judges to sit on a supervisory board established by a business association, the Committee notes that the Supreme Court heard the author’s recusal challenge in a different composition, proceeded to a full hearing of the positions and the evidence advanced by the author and the judges in question, and in the end dismissed the challenge and subsequently, on 24 December 1999, also the substance of the appeal. The Committee recalls that it is generally for the courts of States parties to the Covenant to evaluate facts and evidence in a case, unless it can be ascertained that the evaluation was clearly arbitrary or amounted to a denial of justice. Nothing in the material before the Committee suggests that the

³⁰ Zie ook de volgende websites: <http://www.hetvrijevolk.com>; <http://www.burojeugdzorg.nl/4.htm>; Platform Clientenorganisaties in Jeugdzorg en Familierecht, <http://www.platform-scjf.nl>; <http://www.burojansen.nl/>; www.sdnl.nl;

³¹ www.sdnl.nl

³² <http://www.het-klankbord.vuurwerk.nl/irm.htm>.

³³ Malsch en Hoekstra, *Delikt en Delinkwent*, oktober 1999.

³⁴ P.P.M. Ruys, *Wij zien u wel in de rechtszaal, Klassenjustitie in Nederland*, Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2001.

³⁵ Stan de Jong, Interview met Paul Ruijs, *HP/De Tijd* 16 april 2004.

proceedings before the Supreme Court that resulted in the dismissal of the author's challenge on 19 November 1999 and of the substance of his appeal a month later suffered from such defects. Accordingly, this claim is inadmissible under article 2 of the Optional Protocol. The same applies with even more force to the author's claim, under article 14, that one of the Supreme Court judges who considered the author's challenge of the two Supreme Court judges had been a former colleague of one of these judges in the University of Amsterdam"³⁶

Beleid ter bevordering van het vertrouwen in de rechtspraak is dus zeker op zijn plaats.

Rechters en gerechten waren zulke kritiek niet gewend. Aanvankelijk waren ze diep beledigd en reageerden ook zo, waarbij ze de kritiek diskwalificeerden. Instanties als de Raad voor de rechtspraak lijken te hebben begrepen dat het onverstandig is zulke heftige uitingen van wantrouwen in de rechterlijke macht te negeren. Dientengevolge hebben ze een beleid ontwikkeld om de integriteit van rechters en gerechten te bevorderen. Tegenwoordig zijn er protocollen over rechterlijke onpartijdigheid; nevenfuncties hebben nog steeds de politieke aandacht, mede als een follow-up van het rapport van Marijke ter Voert en Jos Kuppens.³⁷ Thans is een wetsvoorstel aanhangig dat de president de bevoegdheid geeft om te controleren of een nevenfunctie voor een rechter aanvaardbaar is.³⁸ Daarbij moet men beoordelen of de nevenfunctie 'ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het ambt of op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin'.

Dit zijn niet alle problemen. In werksituaties waar staf en rechters nauw samenwerken, ook bij het schrijven van concept-uitspraken, kan verwarring ontstaan over de handtekening die onder een uitspraak moet worden gezet. Wettelijk moet de rechter die de zaak heeft behandeld een handtekening zetten, samen met de secretaris die als griffier optreedt. Tot nu toe zijn er verschillende gelegenheden geweest waarbij een uitspraak werd ondertekend met een leesbare handtekening, maar niet van de rechter die de zaak had beslist. In principe maakt zo'n fout een uitspraak ongeldig, maar om dit te kunnen weten moet men de handtekening van de behandelende rechter kennen.³⁹ Er zijn verschillende zaken waarbij de juiste handtekening ontbrak.⁴⁰ Wat dat betreft mag men aannemen dat de interne werkprocessen in onze gerechten niet helemaal adequaat zijn. Dat is natuurlijk schadelijk, omdat rechtzoekenden er niet zeker van kunnen zijn dat de rechter die hun zaak heeft gehoord ook verantwoordelijk was voor de inhoud van de uitspraak.

Gevolgen van de kritiek

Sinds deze uitbarsting van kritiek hebben de gerechten zich flink ingespannen om te verzekeren dat zij het voorkomen van vooringenomenheid serieus nemen. Daartoe worden nevenfuncties gepubliceerd op de website van de gerechten, en het voorkomen van partijdigheid is ook een element van RechtspraakQ, het kwaliteitssysteem dat in bijna alle gerechten operationeel is. Gedurende de laatste jaren heeft de Raad voor de rechtspraak een faciliterende en initiërende rol gespeeld om de gerechten te helpen instrumenten te ontwikkelen voor het beheer van hun organisaties. Rechterlijke integriteit staat nu zowel op de agenda's van de Raad voor de rechtspraak als van de gerechtsbesturen. Desalniettemin gaan gerechten en rechters over deze zaken niet publiekelijk in discussie. Maar binnen de gerechten wordt deze discussie wel gevoerd.

Onder rechters is het bewustzijn gegroeid dat het vertrouwen van het publiek in de rechterlijke macht niet langer vanzelfsprekend is. Om die reden hebben de gerechtsbesturen en de Raad voor de Rechtspraak veel moeite gedaan om richtlijnen en protocollen voor procedures van zaakstoedeling te ontwikkelen. Daarbij poogt men de autonomie van rechters te respecteren om zo ook de flexibiliteit van de zaakstoedeling te bewaren. Maar interne werkprocessen zijn wel beschreven en worden zo nodig aangepast. Zo wil men laten zien hoe men zaken verdeelt en hoe men de schijn van partijdigheid tracht te vermijden. De moeilijkheid voor de gerechten is dat dit

³⁶ HUMAN RIGHTS COMMITTEE, Eighty-fourth session, 11 – 29 July 2005, Communication No. 1185/2003 (my underlining).

³⁷ Zie voetnoot 5.

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 937, nrs. 1-3.

³⁹ A.F.P. van Putten, M.E. van Putten-Veecken, en M.H.P.M. van Putten, AnMar Research Laboratories Eindhoven, 'De Stevens-Schipper-methode', *NJB* 2005 nr. 24.

⁴⁰ Zie ook de annotatie van B.W.N. de Waard op CRvB van 26 mei 2005. Hij laat zien dat volgens de Awb een rechterlijke uitspraak niet geldig is, wanneer de handtekening niet correct is. AB 2005, nr.301

een verandering van de rechterlijke cultuur vereist. Ook op dit terrein moeten rechters hoe dan ook een deel van hun professionele autonomie afstaan aan de organisatie van hun gerecht.

In het algemeen zijn advocaten, het Openbaar Ministerie en andere repeatplayers niet ontevreden met de dagelijkse gang van zaken in de gerechten. De kritiek op de gerechten is afkomstig van een relatief kleine groep buitenstaanders. Op algemeen niveau wordt deze kritiek zeer serieus genomen, maar op kritiek op de behandeling van concrete zaken wordt niet specifiek en ook niet publiekelijk ingegaan. Dit verschijnsel kan wellicht verklaard worden door het feit dat ongeveer 60% van het publiek vertrouwen heeft in de integriteit en eerlijkheid van de rechterlijke macht in Nederland.⁴¹

7. Reflectie: onafhankelijkheid en onpartijdigheid met beleid.

Naar aanleiding van de aangetroffen praktijken en het beleid reflecteer ik hieronder op de positie van rechters binnen hun organisatie en leg ik een verband tussen de positie van rechters en de veranderende positie van de rechterlijke organisatie in staat en samenleving.

Nederlandse gerechten staan onder druk.

Een belangrijk probleem voor de Nederlandse Rechterlijke Macht is dat soms fouten worden gemaakt, ook wat betreft rechterlijke onpartijdigheid. Deze worden aan de kaak gesteld door sommige politici en door court watch groepen als hierboven beschreven. Verder zijn de regels voor interne zaakstoedeling niet erg duidelijk. Geleidelijk aan worden er meer regels opgesteld, meestal als richtlijnen en protocollen. Dit kan gezien worden als voorzorgsmaatregelen tegen verdere publieke beschuldigingen van mismanagement in de gerechten.

Samen met de regels ontstaat de vraag naar hun handhaving. Zoals bovenomschreven is er binnen de gerechten een organisatorische structuur die zich leent voor controle en hiërarchie. Die hiërarchie kan ook functioneren als een check op rechterlijke onpartijdigheid. Deze controle wordt bevorderd door de introductie van expliciete bevoegdheden van de gerechtsbesturen ten aanzien van nevenfuncties. Toch blijven rechterlijke onpartijdigheid en integriteit ook dan een primaire rechterlijke verantwoordelijkheid. Weliswaar is het aan partijen om een rechter te wraken als er rechterlijke vooringenomenheid blijkt te zijn. Maar veel partijen zijn kwetsbaar, evenals hun advocaten, die niet altijd het risico willen nemen dat zij buiten de rechterlijke 'gratie' vallen; we mogen verwachten dat zij terughoudend zullen zijn met wrakingen.

Gerechten en de Raad voor de rechtspraak hebben beleidsinstrumenten ontwikkeld om rechterlijke integriteit te bevorderen. Integriteit is een item in het kwaliteitssysteem RechtspraakQ. Nevenfuncties worden gepubliceerd op het internet, er zijn protocollen ontwikkeld met betrekking tot onpartijdigheid en wrakingen en de gerechtsbesturen begrijpen intussen ook dat de informele wijze van zaakstoedeling ten minste in een beleid ingebed moet zijn om te kunnen uitleggen waarom een bepaalde rechter een bepaalde zaak behandelt.

De interviews en de gepubliceerde regelingen laten zien dat er nog verschillen zijn tussen de gerechten. Deze verschillen hebben onder meer betrekking op de uitwisseling van toegewezen zaken of zittingen tussen rechters. Deze verschillen zijn onderdeel van de pragmatische benadering en zijn direct gerelateerd aan de professionele autonomie van rechters.

Uit de interviews die ik had blijkt dat er vaak zaken worden teruggegeven of geruild om de schijn van partijdigheid te vermijden. Ik denk daarom niet dat er een groot reëel probleem is wat betreft rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Kennelijk werkt de socialisatie van nieuwe rechters in de gerechtsorganisatie goed. Zij hebben de meest belangrijke rechterlijke waarden geïnternaliseerd – die overigens ook onderdeel zijn van hun beroepseer. Maar er is wel een probleem wat betreft de perceptie van rechterlijke integriteit; het vertrouwen van het publiek is de belangrijkste waarde voor de rechterlijke macht.

Een punt van aandacht is de werkverhouding tussen de strafsectoren en het openbaar ministerie. Omdat het OM zaken aanlevert aan de gerechten is enige samenwerkings

⁴¹ B. van Velthoven and M. ter Voert, *Geschiedbeslechtingdelta 2003, onderzoek en beleid* nr. 219, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 174.

onvermijdelijk. Dat deze samenwerking een officier van justitie het relatieve voordeel geeft dat hij vertrouwd is met de werkwijzen van het gerecht, is onvermijdelijk. Rechter shoppen door het OM komt niet voor, volgens mijn gesprekspartners. Kennelijk is de professionele houding van rechters (en officieren van justitie) het belangrijkste aspect van rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Desalniettemin worden soms fouten gemaakt en het lijkt erg moeilijk voor rechters en gerechten om dit toe te geven, zelfs als deze 'alleen maar' te maken hebben met interne werkprocessen.

Het zou niet in het belang zijn van de efficiency van de gerechten om interne zaakstoedeling en interne werkprocessen strak te regelen. Maar er kan veel meer moeite gedaan worden om uit te leggen hoe een gerechtsorganisatie werkt en waarom deze zo werkt.

Beperking van professionele autonomie

Rechters behoren tot de klassieke professies. De autonomie die traditioneel een onderdeel is van die professionaliteit is opgelost in de gewijzigde wet op de rechterlijke organisatie van 2002 en het organisatieontwikkelingsproces waarin de gerechten gedurende de laatste 8 jaar verwickeld zijn. Rechters blijven onafhankelijk, maar zij zijn onderdeel van een organisatie. Deze organisatie – het gerecht als onderdeel van de rechterlijke organisatie – is veel machtiger geworden in haar verhouding met rechters vergeleken met de situatie vóór 2002. De positie van rechters in gerechtsorganisaties is dus veranderd.

Rechters en gerechten hebben nu een organisatiestructuur waarin het beheer van de rechtspleging als een aparte overheidsactiviteit kan worden herkend. De Raad voor de rechtspraak is het concentratiepunt geworden voor beleidsontwikkeling voor de rechterlijke macht. Beleidsontwikkeling is dus niet langer een zaak van afzonderlijke gerechten. Interne zaakstoedeling is daarvan een voorbeeld dat raakt aan belangrijke onderwerpen als rechterlijke onpartijdigheid en rechterlijke ethiek. We zien thans dat de gerechten en de Raad voor de rechtspraak op dit punt beleid ontwikkelen. Deze ontwikkeling maakt de spanning duidelijk tussen professionele autonomie en de onvermijdelijkheid dat de gerechten transparanter worden. Dat dwingt de gerechtsorganisaties te reflecteren op elementen van hun functioneren die traditioneel vanzelfsprekend en informeel waren. Praktische problemen oplossen heeft daarbij altijd centraal gestaan en dit is herkenbaar in de interviews die ik afnam. Daaruit wordt duidelijk dat elk gerecht en elke sector eigen oplossingen heeft ontwikkeld die passen bij die professionele autonomie. De beleidsontwikkeling is thans gericht op een landelijke richtlijn voor interne zaakstoedeling, zoals de Rechtbanken Alkmaar en Dordrecht laten zien. Uit oogpunt van organisatieontwikkeling en publieke verantwoording is deze ontwikkeling onontkoombaar. Maar gezien vanuit de rechters zelf, knabbelt deze ontwikkeling stukjes van hun autonomie en geeft deze in handen van de gerechtsbesturen. In deze situatie zijn integriteit en onafhankelijkheid niet langer volledig het domein van de gewetensvolle rechter, maar is het een gedeelde verantwoordelijkheid geworden van rechters en hun managende collega's.

Tussen professionele autonomie en publieke verantwoordelijkheid.

Wat betreft rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid is het onvermijdelijk dat er heldere regels komen voor functies die rechters beter niet kunnen vervullen. Naar Frans voorbeeld zouden nevenfuncties verboden kunnen worden, behalve als het gaat om lesgeven of mediation. Het zou de rechterlijke macht vrijwaren van verwijten dat zij vooringenomen zijn, als het voor advocaten verboden wordt om rechter-plaatsvervanger te zijn, met uitzondering van advocaten die willen overstappen naar de rechterlijke macht. Het handhaven van de mogelijkheid dat advocaten rechters-plaatsvervanger zijn vraagt om een formele en gedetailleerde regeling van interne zaakstoedeling, om zo het publieke vertrouwen in de rechtspraak te ondersteunen. Maar dat zou in strijd zijn met de informele rechterlijke cultuur in Nederland. Ik ben van mening dat Nederland zich niet kan veroorloven het publiek vertrouwen in de rechtspraak te verliezen. Als de overheid terughoudend blijft om het afschaffen van advocaten als rechters-plaatsvervangers te compenseren met extra rechtersplaatsen, is zo'n gedetailleerde regeling de enige manier om de schijn van partijdigheid van rechters te voorkomen. Maar beter is het als de overheid de professionaliteit van rechters en hun staf erkent en respecteert en de inrichting van interne werkprocessen aan de gerechten laat. Ook dan is onvermijdelijk dat interne zaaksverdelingsprocessen in de verschillende gerechten op elkaar afgestemd worden. Dan kan ook aan het publiek worden uitgelegd hoe deze

processen werken en waarom. Zo kan de verantwoordelijkheid voor interne werkprocessen bij de gerechten blijven, als onderdeel van hun autonomie. De interne zaakstoedeling wordt zo tegelijkertijd element van het domein van de publieke verantwoording voor het functioneren van de gerechten.