

Nevenfuncties: o tempora, o mores

Kim van der Kraats¹

De combinatie van magistratuur en nevenfuncties is in de afgelopen twee eeuwen met wisselende ogen bekeken. Was het rechterschap aanvankelijk zelf een bijbaan, later werd het een hoofdbetrekking. Nevenfuncties werden op een gegeven moment weer noodzakelijk geacht voor de voeling van de rechter met wat er leeft in de maatschappij. Hoewel nevenfuncties nog steeds waardevol worden geacht, is de regelgeving de laatste decennia aangescherpt. Nevenfuncties moesten worden gemeld en openbaar gemaakt. Dit om publieke controle mogelijk te maken en het maatschappelijk vertrouwen in de rechterlijke macht te borgen en te bevorderen. Het debat over de risico's van nevenfuncties is ondertussen niet verstomd. Wat is de verwachting voor de toekomst?

Inleiding

Nevenfuncties van magistraten staan met regelmaat in de publieke belangstelling; omdat niet alle nevenfuncties zijn geopenbaard of vanwege de aard van een specifieke nevenfunctie worden de onafhankelijkheid, de onpartijdigheid en de integriteit van de rechterlijke macht ter discussie gesteld. In september 2019 verschenen berichten in de media dat rechters niet al hun functies vermelden in het nevenfunctieregister en dat rechters zich in strijd met de gedragsnormen laten inhuren voor pleitcurssussen en advies aan advocaten.² Een jaar later, in september 2020, werd in de media de integriteit van een officier van justitie, tevens voorzitter van het bestuur van Meldpunt Discriminatie Amsterdam, in twijfel getrokken, toen zij had besloten Akwasi niet te vervolgen voor uitlatingen in het kader van de Zwarte Pieten-discussie.³ Onlangs kreeg 'de Avondklok-raadsheer' op sociale media kritiek toen bleek dat zij meer dan zeven jaren geleden met Van Dissel (RIVM) in het Regionaal Medisch Tuchtcollege had gezeten.⁴

Is dit een teken van onze tijd? Hoe heeft de combinatie van magistratuur en nevenfuncties zich in de afgelopen twee eeuwen ontwikkeld? En wat is de verwachting voor de toekomst?

Vóór 1970: van bijbaan naar hoofdfunctie (met bijbanen)

In vrijwel de gehele 19^e eeuw was het lidmaatschap van de rechterlijke macht (behoudens diegenen die verbonden waren aan de hoge rechtscolleges) slechts een bijbaan, waarnaast vele andere (hoofd)functies werden vervuld.

Een reden daarvoor was dat een functie in de rechterlijke macht geen fulltime baan was. Voor de komst van Napoleon in 1810/11 waren alleen de leden van de hoogste rechtscolleges geheel in dienst van de rechtspraak.⁵ Zij waren voor het leven benoemd en mochten geen politieke of juridische nevenfuncties uitoefenen.⁶ De leden van de (lagere) rechtbanken werden echter voor een bepaalde termijn gekozen en zij combineerden verschillende functies in bestuur en rechtspraak met elkaar.⁷

Ook in de tijd van Napoleon bleef de combinatie van functies mogelijk, als de functies naast het rechterschap maar niet in strijd kwamen met de waardigheid van het rechtersambt.⁸ Dat kon omdat ook toen het rechtersambt nog geen volle dagtaak was en het was noodzakelijk, omdat het rechtersalaris erg laag was.⁹ Rechters moesten voldoende eigen middelen hebben in de veronderstelling dat ze daarmee minder gevoelig waren voor omkoping en corruptie.¹⁰ Rechters vulden hun salaris aan met inkomsten uit beleggingen, onroerend goed en handel; veel rechters participeerden in een handelsonderneming en sommigen waren actieve ondernemers.¹¹

Na het vertrek van Napoleon werden veel magistraten ook actief in de landelijke, provinciale en lokale politiek.¹² Voor leden van de hoogste colleges bleef dit onmogelijk; in 1814 werd vastgesteld dat de functies bij de Hoge Raad en het hof van de provincie onverenigbaar waren met het lidmaatschap van de Provinciale Staten.¹³ In 1838 werd in artikel 9 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie (hierna: RO) leden van de Hoge Raad en ook de procureur-generaal bij de Hoge Raad verboden lid van de Staten-Generaal te zijn en leden van de provinciale gerechtshoven om lid van de Provinciale Staten te zijn.¹⁴

De regel met betrekking tot de leden van de provinciale gerechtshoven sneuvelde in 1875 met het verdwijnen van die hoven.¹⁵ Met betrekking tot de leden van de vijf nieuwe gerechtshoven werd geen bepaling over politieke functies meer opgenomen.¹⁶ Toen was het dus alleen nog voor leden van de Hoge Raad verboden om politieke ambten te vervullen. In 1887 werd naast de procureur-generaal van de Hoge Raad daar ook aan toegevoegd de advocaten-generaal bij de Hoge Raad.

De ruime mogelijkheden om allerhande functies naast het lidmaatschap van de rechterlijke macht te vervullen werd in 1838 wel enigszins ingeperkt; zij mochten niet tegelijkertijd advocaat, pleitverzorger, notaris of sollicitateur zijn en niet uitoefenen het beroep van zaakwaarnemer of een ander ambt waaraan een traktement verbonden was.¹⁷

In 1873 strandde een voorstel gedaan om artikel 8 RO te moderniseren door op te nemen dat een lid van de rechterlijke macht niet tegelijk advocaat, procureur, notaris of deurwaarder kon zijn en geen openbaar bezoldigd ambt kon vervullen, koopman kon zijn of een ander commercieel beroep mocht uitoefenen.¹⁸

De ruime mogelijkheden om andere functies te vervullen werden goed benut.¹⁹ Het rechterschap was feitelijk de bijbaan en de inkomsten uit het rechterschap de bijverdienste.²⁰ Het rechterschap was 'een ambacht, geen roeping of vervulling van een maatschappelijk ideaal'.²¹

Dat veranderde eind 19^e eeuw; in 1877 vond een professionaliseringsslag plaats waarmee een einde kwam aan de lekenrechters, van alle rechters werd geëist dat zij de graad van doctor in de rechtswetenschap hadden en alle rechters werden voor het leven benoemd.²² Het rechterschap werd de hoofdfunctie. Ondanks dat de mogelijkheden om daarnaast nevenfuncties te vervullen niet verder wettelijk werd beperkt, verdween de rechter – mogelijk onder invloed van de professionalisering en een groeiende werklust – in de 20^e eeuw steeds meer uit het maatschappelijke leven.²³

Tot ver in de jaren zestig van de 20^e eeuw veranderde er verder weinig en was de rechtspraak een rustig bezit.²⁴

Het aantal rechters was beperkt, zij vervulden de functie 'met natuurlijk gezag en op een traditionele en ambachtelijke wijze'.²⁵

Tussen 1970 en 1990: nevenfuncties als noodzaak én mogelijk probleem

Eind jaren zestig van de 20^e eeuw was het gedaan met de rust. De rechterlijke macht kreeg toen de kritiek dat het een gesloten bolwerk was, eenzijdig van samenstelling was, vanuit een ivoren toren opereerde en geen idee had wat er in de samenleving speelde.²⁶ Kennelijk was de rechterlijke macht te veel uit het maatschappelijke leven verdwenen; de rechterlijke macht moest meer maatschappelijk actief worden.²⁷ Als oplossing daarvoor werd gezien het vervullen van nevenfuncties.²⁸ Nevenfuncties zouden noodzakelijk zijn om voeling te houden met de maatschappij en te voorkomen dat de rechterlijke macht een geheel naar binnen gekeerde organisatie blijft/wordt.²⁹

Al snel bleek dat aan het vervullen van nevenfuncties ook een keerzijde zit; nevenfuncties kunnen een risico vormen voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht. De rechterlijke onafhankelijkheid kwam in vele landen in de belangstelling te staan, ook bij de VN, de Raad van Europa, ngo's en intergouvernementele organisaties.³⁰ De aandacht voor de rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit past in de tijd; vanaf de jaren tachtig werden publieke dienst-

Kennelijk was de rechterlijke macht te veel uit het maatschappelijke leven verdwenen; de rechterlijke macht moest meer maatschappelijk actief worden

Auteur

1. Prof. mr. K. van der Kraats is rechter in de Rechtbank Midden-Nederland en bijzonder hoogleraar Rechtspraak aan de Universiteit Utrecht. Zij dankt mr. Joep van Aerde en Mark van de Streek voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Noten

- W. Thijssen, 'Rechters kunnen bijbaan straffeloos niet melden', *de Volkskrant* 16 september 2020.
- K. van Teeffelen, 'Bij 'bijbaantjes' van officieren van justitie is de discussie over onafhankelijkheid nooit ver weg', *Trouw* 14 september 2020.
- C. Driessen, 'Veelbesproken avondklokrechter zat staat eerder wél dwars', *NRC* 17 februari 2021.
- M.W. van Boven, 'Rechters en regenten. De benoemingen van de leden van de nieu-

- we rechterlijke macht in 1811', in: M.W. van Boven & P. Brood (red.), *Tweehonderd jaar rechters*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2011, p. 167.
- Van Boven, p. 167.
- Van Boven, p. 167.
- Van Boven, p. 187.
- Van Boven, p. 184, 196.
- Van Boven, p. 187.
- Van Boven, p. 187, 196.
- Van Boven, p. 198.
- P. Brood, 'Rechters in de politiek', in: M.W. van Boven & P. Brood (red.), *Tweehonderd jaar rechters*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2011, p. 234.
- Brood, p. 235.
- Brood, p. 235.
- Brood, p. 235-236.
- Brood, p. 235.
- Brood, p. 235.
- Brood, p. 253.

20. Van Boven, p. 196.

21. Brood, p. 253.

22. Met uitzondering van kantonrechter-plaatsvervangers. Wet van 9 april 1877, S 73 art. 35; A.G. Bosch, 'Twee eeuwen kantonrechtspraak, 1811-2002', *Fryslân*, nieuwsblad voor geschiedenis en cultuur 2002, nr. 1, 2003, p. 6; A.G. Bosch, 'Twee eeuwen kantonrechtspraak (1811-2002), in het bijzonder in Friesland', *Pro Memorie* 5.1 2003, p. 144; C.M.G. ten Raa, *De oorsprong van de kantonrechter*, Deventer: Kluwer 1970, p. XVI; K.G.F. van der Kraats, *De eigen(aardigheid) van de kantonrechter*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 23.

23. Brood, p. 254, 256.

24. Brood, p. 250.

25. Brood, p. 250.

26. R.J.J. Eshuis & N. Dijkhoff, *Nevenfuncties zittende magistratuur*, WODC, 2000, nr. 185, p. 4; M. ter Voert & J. Kuppens,

Schijn van partijdigheid rechters, WODC, 2002, nr. 199, p. 66; R. Eshuis & M. ter Voert, 'De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters. Van insiders- naar outsidersperspectief', *JV* 2003, nr. 1, p. 77. J.T.M. Nijenhof & W.H.J. Stemker Koster, 'Reactie op "Rapport Integriteit Rechterlijke Macht (IRM-rapport)"', *AA* 1997, p. 419; Brood, p. 236.

27. Nijenhof & Stemker Koster, p. 419; Eshuis & Ter Voert 2003, p. 77; Brood, p. 236.

28. Eshuis & Dijkhoff, p. 4, 88; Ter Voert & Kuppens 2002, p. 66.

29. P.M. van den Eijnden, *Onafhankelijkheid van de rechter*, SteR, nr. 3, 2011, par. 6.1.1. Inleiding.

30. Van den Eijnden, par. 2.5.

© Shutterstock

verleners en professionele beroepsgroepen – en dus ook de rechterlijke macht – met toenemende argwaan bekeken.³¹

Om dat risico in te dammen worden transparantie en verantwoording gevraagd; de roep om nevenfuncties openbaar te maken kwam op. In reactie op die roep begonnen sommige gerechten vanaf 1987 op instigatie van de NVvR nevenfuncties van rechters te registreren.³² Echter, nog lang niet alle gerechten hadden een register en als het er was, was het lang niet altijd openbaar.³³ De invulling van wat er gemeld moest worden en wat daarvan openbaar werd gemaakt en op welke wijze verschildte ook nog sterk.³⁴

De aarzelende gerechten en parketten kregen voor (verdere) transparantie over nevenfuncties een duwtje in de rug van de politiek. De Minister van Binnenlandse Zaken pleitte er in 1987 – in reactie op een verzoek van de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken tot overleg over nevenfuncties van openbare ambtsdragers, waaronder magistraten – 'krachtig' voor dat melding en openbaarmaking van nevenfuncties van publieke ambtsdragers tot vaste regel werden verheven.³⁵ Hij benadrukte dat het verrichten van nevenfuncties de vervulling van het ambt ten goede kon komen en ertoe kon bijdragen dat het openbare ambt midden in de maatschappij kan functioneren, maar melding en openbaarmaking van die functies achtte hij van belang omdat zo publiekelijk kon worden geoordeeld over de vraag of nevenfuncties tot

strijdigheid van belangen leidden en betrokkenen er op die manier toe werden aangezet extra kritisch hun eigen nevenfuncties te bezien.³⁶ Daarbij was met name van belang dat de nevenfunctie niet leidde tot een onwenselijke verstrengeling van belangen en niet zoveel tijd vroeg dat de hoofdfunctie in het gedrang kwam.³⁷ De betrokkene was primair zelf verantwoordelijk voor het maken van een afweging, het aanvaarden van een nevenfunctie was niet aan toestemming gebonden.³⁸

Naast de melding en openbaarmaking van nevenfuncties ontstond ook discussie over de vraag welke functies magistraten mochten vervullen. De discussie betrof met name politieke nevenfuncties; zowel de Commissie Van Julsingha van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) boog zich hierover als de Staatscommissie voor Herziening van de Rechterlijke Organisatie. Beide commissies bleken op dit punt intern verdeeld.³⁹ Een deel van de leden van de Staatscommissie vond dat magistraten geen lid mochten zijn van de wetgevende en uitvoerende macht gelet op de constitutionele onafhankelijkheid en een ander deel wilde volstaan met een algemene wettelijke bepaling die het antwoord op de vraag of dat mocht, ervan af liet hangen of in het concrete geval afbreuk zou worden gedaan aan zijn onpartijdigheid.⁴⁰ De Staatscommissie kwam uiteindelijk tot de slotsom dat het bekleden van enige functie van politiek belang of het deel uitmaken van de uitvoerende macht geen beletsel was voor het bekleden van een rechterlijke functie.⁴¹ De dis-

cussie zou echter in de daaropvolgende jaren met enige regelmaat terugkeren.

De jaren negentig: groeiend wantrouwen, toenemende wettelijke voorschriften

In de jaren negentig werden autoriteit, onkreukbaarheid en deskundigheid van professionele beroepsgroepen en publieke functionarissen steeds minder als vanzelfsprekend beschouwd.⁴² Mede in het licht van die ontwikkeling bleek het krachtig benadrukken van de wenselijkheid van melding en openbaarmaking van nevenfuncties niet (langer) voldoende voor magistraten om publiekelijk verantwoording af te leggen en evenmin voor de samenleving om over die verantwoording te kunnen oordelen. Dit werd versterkt doordat concrete situaties waarin nevenfuncties de schijn van belangenverstremgeling wekten, zich aandienen.

In de eerste helft van de jaren negentig zocht een groep 'verontruste' burgers publiciteit en in 1996 werd door vier van hen het rapport Integriteit Rechterlijke Macht (IRM-rapport) gepubliceerd.⁴³ Daarin werd een aantal concrete gevallen genoemd waarin de schijn van belangenverstremgeling zou zijn gewekt door het vervullen van nevenfuncties en het vertrouwen in de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter zou zijn aangetast.⁴⁴ De schrijvers meenden dan ook dat nevenfuncties tot het uiterste beperkt moeten blijven (zeker in het bedrijfsleven) en dat burgers volledig zicht moesten kunnen krijgen op hoofd- en nevenfuncties en arbeidsverleden van de magistraten.⁴⁵ Het rapport riep reacties op in en buiten de rechterlijke macht. In een reactie van leden van de NVvR op het IRM-rapport werd onderkend dat nevenfuncties een risico op belangenverstremgeling kunnen doen ontstaan en dat daardoor de schijn van partijdigheid wellicht vaker dan de magistraten zelf denken bij burgers kon worden opgeroepen.⁴⁶ In reactie op Kamervragen naar aanleiding van het IRM-rapport deelde de Minister van Justitie mede op korte termijn wetgeving tot stand te willen brengen – waarmee al in 1994 was gestart – die elk gerecht en parket verplicht nevenbetrekkingen van magistraten te registreren.⁴⁷ Registratie vond de minister het 'middel bij uitstek' om de schijn van belangenverstremgeling te voorkomen.⁴⁸

De wetgeving waarover de minister sprak, trad op 1 januari 1997 in werking; registratie en publicatie werden verplicht.⁴⁹ Ingevolge het tweede lid van artikel 44 Wet

Rechterlijke ambtenaren werden verplicht (op straffe van sancties) alle buiten hun ambt vervulde betrekkingen aan te melden bij de functionele autoriteit (de president)

rechtspositie rechterlijk ambtenaren (Wrra) werden de rechterlijke ambtenaren verplicht (op straffe van sancties) alle buiten hun ambt vervulde betrekkingen aan te melden bij de functionele autoriteit (de president).⁵⁰ In het derde lid van dat artikel werd opgenomen dat de nevenbetrekkingen openbaar zijn. Iedereen kon inzage krijgen in het register en hoefde daarbij niet een gerechtvaardigd belang te hebben – een eis die voorheen wel werd gesteld.⁵¹ Dit in het belang van 'het vertrouwen in het rechtsbedrijf'.⁵²

Naar aanleiding van de wetwijziging werd door de gezamenlijke vergadering van presidenten van de gerechtshoven een leidraad vastgesteld, waarin werd vastgelegd welke functies moesten worden geregistreerd.⁵³ Dat waren alle bezoldigde functies en alle commissariaten, docentschappen, een eigen bedrijf en lidmaatschappen van besturen, adviescommissies, arbitragecommissies en klachtencommissies.⁵⁴

Met de wetwijziging in 1997 werden ook de nevenfuncties die magistraten mochten vervullen, beperkt. In het eerste lid van artikel 44 Wrra werd opgenomen dat magistraten – naast dat zij geen advocaat, procureur of notaris mogen zijn – ook geen beroep mogen maken van het verlenen van rechtskundige bijstand. Dit gelet op 'de zuiverheid van de verhoudingen en van het vertrouwen in de rechterlijke macht, de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid'.⁵⁵

De discussie over de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van de rechterlijke macht met politieke functies werd voortgezet. In artikel 1, lid 2, onder d van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement werd opgenomen dat leden van het openbaar ministerie niet tegelijkertijd lid van de Staten-Generaal konden zijn.

31. Eshuis & Ter Voert 2003, p. 76.

32. Wijziging van de wet rechtspositie rechterlijk ambtenaren en enige andere wetten, *Kamerstukken 1994/95*, 24 220, nr. 3, p. 22; J.A.Z. Hooft Graafland, 'Beroepsethiek van rechters', *Trema* september 2005, nr. 7, p. 289.

33. Eshuis & Dijkhoff, p. 32.

34. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken, *Kamerstukken II 1987/88*, 20 274, nr. 1, p. 4.

35. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken, t.a.p., p. 1, 7-8.

36. Brief van de Minister van Binnenlandse

Zaken, t.a.p., p. 5, 7-8.

37. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken, t.a.p., p. 5.

38. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken, t.a.p., p. 5.

39. Van den Eijnden, par. 6.6.4.

40. Van den Eijnden, par. 6.6.4.

41. Van den Eijnden, par. 6.6.4.; Brood, p. 237.

42. Eshuis & Dijkhoff, p. 1.

43. N.C. Burhoven Jaspers, 'Rapport Integriteit Rechterlijke Macht (IRM-rapport). De rechterlijke macht: een gilde op drift!', AA 1997, p. 149; Eshuis & Dijkhoff, p. 1, 6, 26.

44. Burhoven Jaspers, p. 149; Eshuis & Dijkhoff, p. 6.

45. Burhoven Jaspers, p. 150; Eshuis & Dijkhoff, p. 27.

46. Nijenhof & Stemker Koster, p. 420.

47. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, *Kamerstukken II 1995/96*, 839 (1 maart 1996).

48. Vragen gesteld door de leden der Kamer, t.a.p.

49. Wijziging van de Wrra en enige andere wetten, *Kamerstukken II 1994/95*, 24 220, nr. 3; Eshuis & Dijkhoff, p. 2.

50. Wijziging van de Wrra 94/95, t.a.p., p. 21-22.

51. Wijziging van de Wrra 94/95, t.a.p., p. 22.

52. Wijziging van de Wrra 94/95, t.a.p., p. 22.

53. Eshuis & Dijkhoff, p. 2; Ter Voert & Kuppens (2002), p. 66.

54. Eshuis & Dijkhoff, p. 2; Ter Voert & Kuppens (2002), p. 66.

55. Wijziging van de Wrra 94/95, t.a.p., p. 21.

Van 2000 tot 2014: verdere beperkingen en codes

In het begin van deze eeuw bleef de aandacht voor nevenfuncties en de publieke verantwoording bestaan; die aandacht nam eerder toe dan af. De onafhankelijkheid, de onpartijdigheid en de integriteit van de rechterlijke macht werden onderwerp van debat en waren niet langer vanzelfsprekend.⁵⁶ Niet meer voldoende was dat een rechter of officier van justitie zelf van mening is dat hij een zaak onpartijdig kan behandelen; burgers vroegen de rechterlijke macht om verantwoording, garanties en de mogelijkheid om op te treden als rechters niet onafhankelijk en onpartijdig lijken te zijn.⁵⁷ Het begin van deze eeuw stond dan ook in het teken van (het aanscherpen van) wettelijke regels, gedragscodes en de discussie over de vraag welke nevenfuncties acceptabel waren.

Registreren

Verantwoording was zeker gesteld door de wettelijke verplichting tot melding en openbaarmaking van nevenfuncties. Echter, al snel bleek dat daaraan nog lang niet altijd werd voldaan.⁵⁸ De groep 'verontruste burgers' eiste in 1997 het ontslag van rechters die geen opgave hadden gedaan.⁵⁹ Als er in 1997 al een registratie en openbaarmaking had plaatsgevonden, dan werd daarmee soms ook volstaan. In 2000 stelde het WODC vast dat sommige registers sinds 1997 niet meer waren bijgewerkt en het WODC memoreerde in 2003 dat al diverse keren was vastgesteld dat het nevenfunctieregister incompleet was.⁶⁰ Het WODC concludeerde:

'Aan maatschappelijke ontwikkelingen als het afnemend vertrouwen in gezagsdragers en de toenemende roep om openheid en transparantie lijkt nog onvoldoende tegemoet te worden gekomen.'⁶¹

Zelfs als de registratie wel actueel was, dan was de informatie soms onvoldoende om te kunnen beoordelen of de onafhankelijkheid of onpartijdigheid van de rechter in het geding was (bijvoorbeeld werd niet vermeld de instantie waarbij of de plaats waarin de nevenfunctie werd vervuld).⁶²

De wetgever ging over tot aanscherping van de regels om duidelijk te maken dat en wat er openbaar gemaakt moest worden, nu het nevenfunctieregister niet optimaal fungeerde.

In 2005 zag een wetsvoorstel het licht om artikel 44 Wvra wederom te wijzigen en artikel 44a toe te voegen; daarin werd nauwkeurig omschreven wat in het nevenfunctieregister moest worden vermeld, werd een toetsingsnorm opgenomen en werd bepaald dat het formulier voor opgave werd gestandaardiseerd en dat het register online werd gezet.⁶³ De toetsingsnorm luidde dat rechterlijk ambtenaren geen betrekkingen vervullen waarvan de

uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Vastgelegd werd dat er een meldingsplicht gold (ook als er geen nevenfunctie werd verricht) en dat daarbij gemeld moest worden wat de naam van de instantie was waar de nevenfunctie werd vervuld en in welke plaats, of het een bezoldigde nevenfunctie betrof en wat de hoogte van de bezoldiging was en hoeveel tijd de nevenfunctie kostte.⁶⁴ Deze gegevens werden allemaal via internet openbaar gemaakt, behoudens de hoogte van de bezoldiging en de tijd die de nevenfunctie kost.⁶⁵ Om redenen van veiligheid van de betrokkene kon van openbaarmaking van de naam van de instantie en de plaatsnaam worden afgezien.⁶⁶

De rechterlijke macht had op onderdelen nog wat tevergeefs tegengesputterd. De NVvR meende dat een globale aanduiding van de nevenbetrekking zou kunnen volstaan, maar de wetgever achtte dit haaks te staan op het doel van de regeling, namelijk transparantie en openbaarheid en de mogelijkheid van publieke controle op een onpartijdige rechtspraak.⁶⁷ De Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad vonden het niet van belang of de nevenfunctie al dan niet bezoldigd was, maar de wetgever achtte dit wel van belang, omdat bezoldiging en de hoogte daarvan 'een aanwijzing kan vormen voor mogelijke belangenverstrengeling en schijn van partijdigheid' en bij een ruime bezoldiging er eerder sprake van zal zijn dat de 'loyaliteit niet primair bij de goede vervulling van het rechtersambt ligt'.⁶⁸

De wet werd uiteindelijk (pas) op 1 januari 2013 ingevoerd.⁶⁹ De beoogde wetwijziging en zelfs de invoering van de wet konden er echter niet voor zorgen dat het nevenfunctieregister volledig werd.⁷⁰

Type (onverenigbare) nevenfuncties

Openbaarheid van de nevenfuncties van magistraten droeg ertoe bij dat publiekelijk – en steeds vaker in populaire media⁷¹ – over de mogelijke schijn van partijdigheid kon worden geoordeeld. Dat oordeel gaf aanleiding tot discussie over de vraag welke nevenfuncties de magistraten eigenlijk mochten of konden vervullen zonder (een al te groot) risico voor hun onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit.

Een voorbeeld daarvan deed zich voor toen rechter Vermolen in 2002 in de Amsterdamse rechtbank moest oordelen over Volkert van der G. die terechtstond voor de moord op Pim Fortuyn. Hij had als nevenfunctie het bestuurslidmaatschap van Stichting Vluchtelingenwerk en PvdA-lidmaatschap.⁷² Oud-minister van Justitie Sorgdrager schreef in de krant dat zij meende dat de aanwijzing van Vermolen 'getuigt van een gebrekkige antenne voor de gevoelens die bij een deel van het publiek leven'.⁷³ Sorgdrager meende dat rechters voorzichtig moesten zijn

De wetgever ging over tot aanscherping van de regels om duidelijk te maken dat en wat er openbaar gemaakt moest worden, nu het nevenfunctieregister niet optimaal fungeerde

met politieke nevenfuncties ‘met name wanneer die functie een sterke politieke profilering met zich meebrengt’.⁷⁴

Deze opvatting paste binnen de discussie die al decennia werd gevoerd over de combinatie van het rechterschap met politieke nevenfuncties. In 2006 werden in de politiek (weer) vraagtekens gesteld bij een combinatie van het rechterschap met lidmaatschap van de wetgevendende macht (de beide Kamers).⁷⁵ Toenmalig Minister van Justitie Donner reageerde daarop door te zeggen dat over de politieke functies discussie mogelijk is, maar dat de vraag over de verenigbaarheid dan niet is beperkt tot het lidmaatschap van beide Kamers, maar zich ook kan uitstrekken tot gemeenteraden, Provinciale Staten en ‘zelfs’ het lidmaatschap van een politieke partij.⁷⁶ De minister zei:

‘Als de discussie die kant uitgaat, zal vervolgens de vraag aan de orde komen of een rechter wel lid mag zijn van een kerk of van een vereniging. Dit wordt een heilloze discussie. Of wij zeggen rechters moeten in maatschappelijke zin onbevlekt ontvangen worden, zo mogelijk, maar in ieder geval onbevlekt behouden worden, of wij gaan ervan uit dat rechters onderdeel uitmaken van de samenleving en dat zij daarin een bijzondere functie hebben. Dan gaan wij er ook vanuit dat zij die andere functies mogen uitvoeren, dat zij die andere activiteiten mogen beoefenen, dat zij lid mogen zijn van de sportvereniging en dat zij daar in de barcommissie mogen zitten, als zij er maar voor zorgen dat zij niet dronken achter het stuur zitten.’⁷⁷

Code

De rechterlijke beroepsethiek kwam ook internationaal in de belangstelling te staan met in toenemende mate codificatie van gedragsregels.⁷⁸ In 2000 gaf de Minister van Justitie te kennen dat ook in Nederland – onder internationale druk van de Consultative Council of European Judges (CCJE) en ICJ – aan een integriteitscode voor magistraten werd gewerkt.⁷⁹

In datzelfde jaar kwam het Openbaar Ministerie met een gedragscode.⁸⁰ Daarin werd slechts in algemene termen over integriteit en nevenfuncties gesproken. De Rechtspraak volgde in 2004 met de Leidraad Onpartijdigheid.⁸¹ In de inleiding daarvan werd verwezen naar de Bangalore Principles of Judicial Conduct die in 2002 zijn opgesteld onder leiding van de Verenigde Naties.⁸² Onder aanbeveling 3 van de Leidraad was opgenomen dat de rechter geen zaken behandelde ‘waarbij hij, uit hoofde van een nevenfunctie, zodanig betrokken is dat zijn rechterlijke onpartijdigheid ter discussie zou kunnen komen te staan’. Daarbij werden onder nevenfuncties ook verstaan functies die de voorgaande drie jaren zijn vervuld. Aanbevolen werd terughoudend te zijn met politieke activiteiten.⁸³ De Leidraad Onpartijdigheid van de Rechtspraak werd een goed begin gevonden, maar nog wel wat algemeen geformuleerd.⁸⁴

De codes van het Openbaar Ministerie werden in 2005 en 2012 aangepast, maar weinig concreter op het punt van nevenfuncties. Ook in die laatste versie – die nu nog geldt – is volstaan met een algemene frase, namelijk dat een lid van het Openbaar Ministerie geen nevenwerkzaamheden verricht ‘die zijn professionele onpartijdigheid beïnvloeden of waarbij de schijn kan worden gewekt dat dat het geval is’.⁸⁵

In 2009 stelde de Rechtspraak in aanvulling op de Leidraad Onpartijdigheid juist een Leidraad Nevenfuncties op. Daarin werd de vrijheid om nevenfuncties te vervullen voorop gesteld en het vervullen daarvan wenselijk gevonden, tenzij de uitoefening daarvan schadelijk kan zijn voor de goede gang van zaken in de Rechtspraak of het in de Rechtspraak te stellen vertrouwen.⁸⁶ Rechters werd het lidmaatschap van de Eerste of Tweede Kamer ontraden.⁸⁷ Aanbevolen werd dat een rechter commerciële nevenbetrekkingen vermeerde.⁸⁸ Ongewenst werd gevonden dat rechterlijk ambtenaren bezoldigd juridisch adviseur waren en dat leden van het OM optraden als strafrechter.⁸⁹ Nevenfuncties werden in eigen tijd uitgeoefend.⁹⁰ Aanbevolen werd dat nevenfuncties vóór aan-

56. Hooft Graafland (2005), p. 286; 74^{ste} vergadering van 20 april 2006 over Wijziging van de Wvra in verband met enkele aanvullingen op de regeling inzake nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage, 29 937, p. 1-2.

57. Eshuis & Ter Voert (2003), p. 74, 88.

58. D. Molin, ‘Reactie op reactie: “Rapport Integriteit Rechterlijke Macht (IRM-rapport)”’, AA 1997, p. 702; Eshuis & Dijkhoff, p. 45.

59. Eshuis & Dijkhoff, p. 28.

60. Eshuis & Dijkhoff, p. 2, 5; Eshuis & Ter Voert 2003, p. 78.

61. Eshuis & Dijkhoff, p. 2, 5.

62. Ter Voert & Kuppens 2002, p. 66.

63. Wijziging van de Wvra 2004-2005, t.a.p., p. 3.

64. Wijziging van de Wvra 2004-2005, t.a.p., p. 10-11, 13, 15.

65. Wijziging van de Wvra 2004-2005,

t.a.p., p. 11-12, 16.

66. Wijziging van de Wvra 2004-2005, t.a.p., p. 10.

67. Wijziging van de Wvra 2004-2005, t.a.p., p. 14.

68. Wijziging van de Wvra 2004-2005, t.a.p., p. 11-12.

69. Wetsvoorstel 29 937, *Stb.* 2012, 664.

70. 74^{ste} vergadering van 20 april 2006 over Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met enkele aanvullingen op de regeling inzake nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage, 29 937 (zie Eerdmans (LPP)); Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, *Aanhangsel Handelingen II* 2010/11, 3635; M.L. van Emmerik, J.P. Loof en Y.E. Schuurmans, ‘Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak’, *Research Memoranda*

Rvdr 2014, nr. 2, p. 89; Nieuwsbericht Raad voor de rechtspraak, ‘Registratie nevenfuncties van rechters op orde’, 21 maart 2013, www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Registratie-nevenfuncties-van-rechters-op-orde.aspx.

71. Eshuis & Ter Voert 2003, p. 75.

72. P. Ruijs, ‘Hoe partijdig is de rechter’, *Trouw* 31 augustus 2002.

73. W. Sorgdrager, ‘De rechter en de nevenfunctie’, *Trouw* 22 augustus 2002.

74. Sorgdrager, t.a.p.

75. 74^{ste} vergadering van 20 april 2006 over Wijziging van de Wvra, t.a.p.

76. 74^{ste} vergadering van 20 april 2006 over Wijziging van de Wvra, t.a.p.

77. 74^{ste} vergadering van 20 april 2006 over Wijziging van de Wvra, t.a.p.

78. Hooft Graafland 2005, p. 286.

79. Contourennota modernisering rechterlijke organisatie, *Kamerstukken II* 2000/01,

26 352, nr. 40, p. 11; Hooft Graafland (2005), p. 290.

80. Hooft Graafland 2005, p. 289.

81. Hooft Graafland 2005, p. 289;

G. Vrieze, ‘Zijn rechters zonder gedragscode nog wel te vertrouwen? (I)’, *Trema* 2005/4, p. 194.

82. Vrieze 2005, p. 194.

83. Leidraad onpartijdigheid, onder aanbeveling 3; Hooft Graafland 2005, p. 292.

84. 74^{ste} vergadering van 20 april 2006 over Wijziging van de Wvra, t.a.p.

85. Gedragscode OM 2012, onder 19.

86. Leidraad nevenfuncties, onder 2.1 en aanbeveling 1.

87. Leidraad nevenfuncties, aanbeveling 5.

88. Leidraad nevenfuncties, aanbeveling 6.

89. Leidraad nevenfuncties, aanbevelingen 3 en 7.

90. Leidraad nevenfuncties, aanbeveling 8.

vaarding daarvan werden gemeld bij het gerechtsbestuur.⁹¹

In 2011 werd ook nog een Rechterscode door de NVvR opgesteld in aanvulling op de Leidraden.⁹² Deze Rechterscode geldt nu nog. Daarin werd het lidmaatschap van de Eerste en Tweede Kamer niet alleen ontraden, maar is opgenomen dat de rechter geen volksvertegenwoordigende functie(s) aanvaardt.⁹³ De rechter moest er ook alert op zijn dat '(neven)functies van zijn partner of nauwe bloed- en aanverwanten zijn onpartijdigheid kunnen beïnvloeden of schijn van partijdigheid kunnen veroorzaken'.⁹⁴

De Leidraad Onpartijdigheid en de Leidraad Nevenfuncties werden in 2014 samengevoegd tot de Leidraad Onpartijdigheid en Nevenfuncties. Deze Leidraad geldt nu nog. Daarin is opgenomen dat nevenfuncties ongewenst zijn als de goede gang van zaken bij de rechtspraak in concreto of het in de Rechtspraak te stellen vertrouwen schade zou kunnen leiden.⁹⁵ Het lidmaatschap van de Eerste en Tweede Kamer wordt ontraden.⁹⁶ Nevenfuncties worden in beginsel in eigen tijd verricht en tot zes jaar (dus langer dan de wettelijke drie jaar) na het beëindigen daarvan in het nevenfunctieregister vermeld.⁹⁷ In de Leidraad is ook opgenomen dat er geen meldplicht bestaat ten aanzien van (neven)functies van familieleden, maar dat hier wel door de betrokkene rekening mee moet worden gehouden.⁹⁸

2014 – heden: verdere beperkingen, meer openbaar?

Ondanks alle regelgeving met betrekking tot de registratie en openbaarmaking van nevenfuncties, klinkt nog met enige regelmaat de kritiek dat nevenfuncties niet worden vermeld.⁹⁹ In 2019 meldde de Raad voor de rechtspraak dat schending van de meldplicht nog nooit tot disciplinaire sancties heeft geleid.¹⁰⁰ In de acht concrete gevallen die toen door een van de schrijvers van het IRM-rapport aan de orde werden gesteld, ging het volgens de Raad om rechters die melding waren vergeten, ging het slechts om één optreden als docent of zat het in de 'administratieve pijplijn'.¹⁰¹

De vraag is echter of het hier wel gaat om 'vergissingen' en onschuldige omissies of om een bewust nalaten. Professor Langbroek (UU) leek op dat laatste te hintten toen hij zei dat het 'een publiek geheim' is dat niet alle rechters nevenfuncties opgeven. Als dat het geval is, levert dat een aanzienlijke deuk op in het vertrouwen in de onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke macht.¹⁰²

Of het nu gaat om vergissingen of bewust nalaten, het doet in ieder geval de roep op controle op het nevenfunctieregister aanzwellen. De controle op de juistheid van de registratie van nevenfuncties zou (te) beperkt zijn en de juistheid zou moeten worden onderzocht en geveri-

fieerd.¹⁰³ Volgens de European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) scoort Nederland qua verantwoording en duidelijkheid over het verplichte vermelden van nevenfuncties nog niet optimaal.¹⁰⁴

Ook blijven wel gemelde nevenfuncties voor enkele 'incidenten' zorgen. Denk aan de in de inleiding tot deze bijdrage gememoreerde gevallen van de officier van justitie in de 'Akwasi-zaak' en de Haagse raadsheer in de 'Avondklokzaak'.

Daarnaast is geopperd om niet alleen de nevenfuncties van de betrokkene in het register op te nemen, maar tevens familiebanden en de nevenfuncties van bloed- en aanverwanten.¹⁰⁵ Dit gaat dus verder dan hetgeen in de Leidraad Onpartijdigheid en Nevenfuncties staat.¹⁰⁶ In sommige andere landen bestaat meer aandacht voor de financiële belangen van de rechter en de positie van zijn partner of andere naaste familieleden.¹⁰⁷

Het slepende debat over de vraag of rechters wel lid mogen zijn van de Eerste en Tweede Kamer heeft zich voortgezet. De Group of States against Corruption (GRECO) van de Europese Commissie meende (sinds 2013) dat de Rechterscode onvoldoende waarborg bood om de ongewenste dubbelfunctie te voorkomen.¹⁰⁸

Na herhaaldelijk aandringen heeft de Rechtspraak in 2018 laten weten dat na afstemming is gebleken dat de leden van de rechterlijke macht zich kunnen vinden in de onverenigbaarheid van het rechterschap met het lidmaatschap van de Eerste en Tweede Kamer en heeft de Rechtspraak wetgeving terzake voorstelbaar geacht.¹⁰⁹ Dit is nog niet gerealiseerd. Volgens sommigen mag het nog verder gaan en dient de incompatibiliteit zich niet alleen te beperken tot het lidmaatschap van de Kamers maar zich ook uit te strekken tot alle politieke vertegenwoordigende organen.¹¹⁰

Het wettelijk uitgangspunt dat nevenbetrokkingen in beginsel geoorloofd zijn, kwam verder onder druk te staan. Nederland kent in rechtsvergelijkend perspectief een afwijkend uitgangspunt; bijvoorbeeld in Duitsland en Polen is het uitgangspunt dat een rechter geen nevenfuncties uitoefent.¹¹¹ Waar voorheen de balans doorsloeg naar de positieve kanten van nevenfuncties, leggen de risico's die nevenfuncties voor de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechter met zich kunnen brengen, steeds meer gewicht in de schaal.¹¹² Of zoals Dijkstra zegt 'betreft het uiteindelijk bijkomende activiteiten, waarvan niet kan worden gezegd dat ze noodzakelijk zijn voor een goede ambtsuitoefening'.¹¹³

De toekomst: hoe verder?

Het verleden laat een duidelijke trend zien; meer transparantie over nevenfuncties en meer beperkingen ten aanzien van nevenfuncties.

Waar voorheen de balans doorsloeg naar de positieve kanten van nevenfuncties, leggen de risico's die nevenfuncties voor de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechter met zich kunnen brengen, steeds meer gewicht in de schaal

In de huidige tijd – zeker de corona-tijd – met groeiend wantrouwen in instituties, afnemend vertrouwen in de feiten, polarisatie en de rechterlijke macht die steeds vaker wordt gedwongen daarin te participeren, omdat hem om een juridisch oordeel wordt gevraagd bij wijze van schaaftzet in het maatschappelijk debat, is de kans aanwezig dat de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van magistraten steeds vaker in twijfel zullen worden getrokken en dat niet alleen gezag verdiend moet worden maar wantrouwen overwonnen moet worden.

De rechterlijke macht verdient dat gezag niet en stimuleert het wantrouwen wanneer hij zich niet houdt aan de (wettelijke) regels. Helaas is herhaaldelijk en bij voortdurend gebleken dat het nevenfunctieregister niet op orde is; steeds blijkt er informatie onjuist te zijn of te ontbreken. Hiermee ondergraaft de Rechtspraak het vertrouwen dat de samenleving in hem heeft en moet hebben. Dat zou op zichzelf al voldoende reden moeten zijn om te zorgen voor een juiste en volledige registratie. De rechterlijke macht zou er goed aan doen zelf meer controle op de juistheid en volledigheid van het register uit te oefenen – bijvoorbeeld door de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal – en het niet telkens te laten aankomen op journalisten of anderen die daarachter moeten komen. Ik heb geen volledige controle verricht, maar alleen al bij een steekproefsgewijze raadpleging zag ik omissies (bijvoorbeeld dat er geen opgave is gedaan) en evidente onjuistheden (bijvoorbeeld rechters bij wie als hoofdbetrekking advocaat staat vermeld). In het uiterste geval zullen sancties moeten volgen voor individuen of gerechten en parketten.

De druk om ook inzicht te krijgen in de financiële belangen van de magistraat en de positie van zijn partner of andere naaste familieleden zal – vermoed ik – onder invloed van maatschappelijke en internationale ontwikkelingen eerder toenemen dan afnemen. De rechterlijke macht zal, denk ik, daarin mee moeten bewegen en zelf het voortouw moeten nemen bij een brede maatschappelijke discussie over de vraag tot hoever die verplichting strekt; gaat het over eerstegraad familieleden, over familieleden waarmee al jarenlang geen contact bestaat, gaat het ook over ex-partners en over geheime relaties en wanneer is iemand een partner? Ik meen dat een en ander in het belang van de privacy van de magistraat en de betrokkenen beperkt moet blijven en deze informatie bovendien niet openbaar moet worden gemaakt. Uiteindelijk kunnen nooit alle sociale contacten volledig in beeld worden gebracht en worden beschreven en komt het er in essentie steeds op aan dat

vertrouwd moet kunnen worden op de integriteit van de betrokken magistraat om zaken niet te behandelen waarbij personen of bedrijven betrokken zijn die te dicht bij hem staan.

Dat de magistraat in het geheel geen nevenfuncties meer zou mogen vervullen, acht ik een te verregaande beperking die niet in het belang is van de magistraat noch van de samenleving waaraan de magistraat in privé ook op andere wijze een belangrijke bijdrage kan leveren.

Een meer kritische houding ten opzichte van nevenfuncties door de magistraat en de functionele autoriteit lijkt mij wel aangewezen. De nevenfunctie van de Akwasi-officier bij het Meldpunt Discriminatie was op enig moment wellicht volstrekt onomstreden en geaccepteerd, maar er is naar mijn idee onvoldoende oog gehouden op de ontwikkelingen in de samenleving. Een van die ontwikkelingen betrof het Zwarte Pieten-debat, dat heeft gezorgd voor hevige voor- en tegenstanders en is verworden tot een politiek onderwerp. Op het moment dat het Meldpunt in die discussie werd betrokken, hadden de officier en haar functionele autoriteit zich, denk ik, de vraag moeten stellen of haar voorzitterschap nog wel langer wenselijk was en die vraag negatief moeten beantwoorden. Een jaarlijkse toetsing van reeds bestaande nevenfuncties door de functionele autoriteit lijkt mij met het oog op de maatschappelijke ontwikkelingen nodig.

Anders dan bij de Akwasi-officier had in het geval van de Avondklok-raadsheer ook een kritische houding de kritiek niet kunnen voorkomen. De kritiek op de Avondklok-raadsheer was immers in mijn ogen onterecht nu zij in het Tuchtcollege een met het rechterschap verwante onafhankelijke functie vervulde en het in dat kader gelegde professionele contact met Van Dissel bovendien van vele jaren geleden dateerde. In dat geval is het denk ik – zeker als die kritiek op sociale media snel een vlucht neemt – belangrijk dat zo snel mogelijk door het gerecht of parket uitleg wordt gegeven (op diezelfde sociale

Een jaarlijkse toetsing van reeds bestaande nevenfuncties door de functionele autoriteit lijkt mij met het oog op de maatschappelijke ontwikkelingen nodig

91. Leidraad nevenfuncties, aanbeveling 9.

92. Ik ben zelf vanuit de NVvR betrokken geweest bij de totstandkoming daarvan.

93. Rechstercode, onder 2.3.2.

94. Rechstercode, onder 2.3.3.

95. Leidraad Onpartijdigheid en Nevenfuncties, onder 3.3.

96. Leidraad Onpartijdigheid en Nevenfuncties, onder 3.4.

97. Leidraad Onpartijdigheid en Nevenfuncties, onder 3.7 en 3.8.

98. Leidraad Onpartijdigheid en Nevenfuncties, onder 3.10.

99. W. Thijssen, t.a.p.

100. W. Thijssen, t.a.p.

101. W. Thijssen, t.a.p.

102. W. Thijssen, t.a.p.

103. Van Emmerik c.s. (2014), p. 89;

W. Thijssen, t.a.p.

104. ENCJ Report, *Independence and Accountability of the Judiciary*, 2013-2014, p. 36, www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_adopted_version_sept_2014.pdf.

105. Van Emmerik c.s. 2014, p. 89-90.

106. Leidraad Onpartijdigheid en Nevenfuncties, onder 3.10.

107. Van Emmerik c.s. 2014, p. 170.

108. Van Emmerik c.s. 2014, p. 88.

109. Brief van de Raad voor de rechtspraak, presidentenvergadering en de NVvR aan de Minister voor Rechtsbescherming van

18 juni 2018, nvr.org/uploads/documenten/brief-aan-minister-over-incompatibiliteit.pdf. Ik was zelf als bestuurslid van de NVvR tot mei 2017 hierbij betrokken.

110. S. Dijkstra, 'De rechter in politieke vertegenwoordigende organen', *NJB* 2019/253, afl. 5, p. 333.

111. Van Emmerik c.s. 2014, p. 147, 170.

112. Van Emmerik c.s. 2014, p. 87; Dijkstra 2019, p. 330.

113. Dijkstra 2019, p. 330.

media) over de feiten en waarom deze nevenfunctie in het concrete geval geen aanleiding geeft voor de schijn van partijdigheid. Op die manier neemt de functionele autoriteit ook verantwoordelijkheid en beschermt zij de magistraat die zelf niet kan reageren.

Een beperking van het aantal nevenfuncties en het bedrag dat daarmee kan worden verdiend, is naar mijn mening wenselijk vanuit het idee dat de magistratelijke functie de hoofdfunctie is en dat de bijverdiensten niet zodanig zijn dat (de schijn van) een (financiële) afhankelijkheid kan ontstaan.

Een uitbreiding van de incompatibiliteiten naar alle politieke nevenfuncties lijkt mij wenselijk; een rechterlijke macht die de scheiding der machten onderschrijft en zich nota bene zelf daarop regelmatig in de richting van de politiek beroept, dient zelf ook consequent te zijn in het doorvoeren van die scheiding en in het voorkomen van de (bij sommigen toch al bestaande) schijn van een grote club van politiek-bestuurlijke elite.

Conclusie

Twee eeuwen geleden was het rechterschap een bijbaan. Bijna anderhalve eeuw geleden – onder invloed van verdergaande professionalisering – werd het een hoofd-baan waarbij de betrokken magistraat nog wel ruime vrijheid bezat om allerhande nevenfuncties te vervullen. Daar maakten rechters aanvankelijk royaal gebruik van, maar in de 20^e eeuw werd dat minder ten gevolge van professionalisering en opkomende werkdruk.

Ruim een halve eeuw geleden werden nevenfuncties als oplossing gezien voor de kritiek dat de rechterlijke macht in een ivoren toren zat en onvoldoende voeling had met wat er in de maatschappij leefde. Dat is nog steeds de reden dat nevenfuncties voor magistraten als waardevol worden beschouwd.

De laatste vier decennia is de regelgeving rondom nevenfuncties aangescherpt; nevenfuncties moesten worden gemeld en openbaar gemaakt. Dit om publieke controle mogelijk te maken en het maatschappelijk vertrouwen in de rechterlijke macht te borgen en te bevorderen.

Dat de primaire verantwoordelijkheid voor het vervullen van nevenfuncties aan de betrokken rechter en het gerecht wordt gelaten, wordt – juist in een tijd waarin het maatschappelijk wantrouwen in instituties toeneemt – onvoldoende waarborg geacht. Aangedrongen wordt op controle daarvan. Dat maakt de rechterlijke macht zelf mede noodzakelijk, gelet op de aanhoudende incidenten met betrekking tot onvolledigheid van het openbare nevenfunctieregister. Inmiddels is ook geopperd de meldplicht uit te breiden tot (neven)functies van bloed- en aanverwanten.

De incompatibiliteiten voor het rechterschap worden – in navolging van het OM in de jaren negentig – uitgebreid naar het lidmaatschap van de Eerste en Tweede Kamer en er wordt over gediscussieerd om ook andere politieke functies met het lidmaatschap van de rechterlijke macht onverenigbaar te achten.

Het risico dat nevenfuncties kunnen vormen voor de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van magistraten is de afgelopen jaren steeds meer op de voorgrond komen te staan.

De kans is aanzienlijk – gelet op het algemene maatschappelijke wantrouwen en internationale ontwikkelingen – dat de voorschriften en beperkingen ten aanzien van nevenfuncties zich uit zullen breiden. De rechterlijke macht zal daarbij mee moeten bewegen en daarnaast moeten blijven werken aan het maatschappelijk vertrouwen. Want hoeveel regels er ook zijn, deze kunnen het noodzakelijke vertrouwen in een onpartijdige, onafhankelijke en integere magistraat nooit volledig vervangen noch doen ontstaan. •