

# Samenvatting

Deze onderzoeksrapportage gaat over nevenfuncties van rechters en, meer in het bijzonder, de verenigbaarheid van het uitoefenen van de functie van rechter met het vervullen van (bepaalde) nevenfuncties. Enkele onverenigbaar geachte nevenfuncties worden in wetten gespecificeerd. Andere kunnen worden afgeleid uit algemene (wettelijke) regels, die betrekking hebben op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters.

De nevenfuncties van rechters zijn in het recente verleden regelmatig aanleiding tot debat geweest. Dat debat is niet alleen een debat van juristen; sinds een jaar of zeven zoekt een groep van 'verontruste burgers' regelmatig de publiciteit, met soms forse aantijgingen. Die ontwikkeling past in bredere maatschappelijke ontwikkeling, waarbij de autoriteit, onkreukbaarheid en deskundigheid van professionele beroepsgroepen en publieke functionarissen steeds minder als vanzelfsprekend worden beschouwd.

De probleemstelling in het onderzoek luidt: 'Wat is de aard en de omvang van binnen de zittende magistratuur voorkomende functiecombinaties en in hoeverre zijn die functiecombinaties compatibel met bestaande regels en opvattingen over het uitoefenen van nevenfuncties naast rechterlijke taken?'

Doel van het onderzoek is het stimuleren van het debat, via een inventarisatie van de nevenfuncties die rechters vervullen en een inventarisatie van opvattingen over de toelaatbaarheid van die nevenfuncties.

Er is gekozen voor een onderzoek van beperkte omvang. Wat betreft het inventariseren van opvattingen, is gebruikgemaakt van literatuur uit de periode 1994 tot en met 1999. Het inventariseren van nevenfuncties is gebeurd op basis van een steekproef. Hierbij beperkten we ons tot de meest voorkomende rechtscolleges: kanton-gerechten, arrondissementsrechtbanken en gerechtshoven. Rechtscolleges waarvan we er slechts één kennen, zoals de Hoge Raad en de Centrale Raad van Beroep, zijn buiten beschouwing gebleven. De inventarisatie betreft derhalve nevenfuncties die worden vervuld door kantonrechters, rechters (bij arrondissementsrechtbanken) en raadsheren (bij de gerechtshoven). Het betreft niet alleen de 'vaste' rechters, maar ook hun plaatsvervangers.

Met betrekking tot die plaatsvervangers wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe plaatsvervangers. Interne plaatsvervangers zijn 'vaste' rechters, die rechterlijke taken vervullen bij een ander rechtscollege dan waar ze vast zijn aangesteld. Externe (of: honorair) plaatsvervangers vervullen een hoofdfunctie buiten de zittende magistratuur of zijn gepensioneerd.

Omdat het ambt van rechter ons referentiepunt is, zijn de hoofdfuncties van externe plaatsvervangers als 'betrekkingen buiten het ambt (van rechter)' opgevat en als nevenfuncties meegeteld. Op plaatsen waar dit tot verwarring zou kunnen leiden, worden in de rapportage de hoofdfuncties van plaatsvervangers van de overige nevenfuncties onderscheiden.

Het inventariseren van nevenfuncties is gebeurd aan de hand van de registers die door de rechtscolleges worden bijgehouden. Dat betekent dat de kwaliteit van onze inventarisatie mede afhankelijk is van de kwaliteit van die registers. En die is wisselend. Naar aanleiding van de wettelijke registratieplicht (per 1 januari 1997) is door de presidentenvergadering een 'leidraad' vastgesteld, waarin is vastgelegd welke functies dienen te worden geregistreerd. Dat zijn alle bezoldigde functies en alle commissariaten, docentschappen, het voeren van een eigen bedrijf en lidmaatschappen van besturen, adviescommissies, arbitragecommissies en klachtencommissies. Buiten die definitie vallen veel onbetaalde functies, bijvoorbeeld als juridisch adviseur van een organisatie. Ook veel actieve functies in politieke partijen en de interne plaatsvervangings vallen er buiten. De leidraad biedt ook ruimte om een 'minimale' opgave te doen, bijvoorbeeld 'een commissariaat', zonder de naam van de organisatie en de vestigingsplaats te vermelden. Sommige van de ontvangen registers waren sinds 1997 niet meer bijgewerkt. Uit enkele eenvoudige controles bleek tevens dat functies die hadden moeten worden opgegeven, soms niet in de registers waren opgenomen. We moeten dus op voorhand concluderen dat onze inventarisatie niet volledig en niet up-to-date zal zijn. De wel opgegeven functies hebben we niet altijd kunnen categoriseren, bijvoorbeeld door een summier omschrijving of omdat bepaalde organisaties ons niet bekend waren.

#### *De resultaten*

Het steekproefbestand – gebaseerd op de registers van 21 rechtscolleges – bevat 1.012 rechters en 3.393 nevenfuncties.<sup>1</sup> Van die 1.012 rechters zijn er (maximaal) 400 extern plaatsvervangers. Driehonderd 'nevenfuncties' zijn feitelijk hoofdfuncties van deze plaatsvervangers.

Honorair plaatsvervangers vervullen meer nevenfuncties dan vaste rechters. Zelfs als hun hoofdfuncties buiten beschouwing worden gelaten, wordt 51% van de nevenfuncties door honorair plaatsvervangers vervuld, terwijl hun (hoofdelijk) aandeel in de steekproef minder dan 40% is. Landelijk gezien bevat de steekproef ongeveer één

1 Exclusief nevenfuncties als intern plaatsvervanger, de rechterlijke hoofdfuncties van rechters die op basis van een intern plaatsvervangerschap in de steekproef terechtkwamen en de externe plaatsvervangerschappen van honorair plaatsvervangers. Deze categorieën waren goed voor 625 functies. Omdat de nevenfuncties van interne plaatsvervangers – op basis van de leidraad – niet in de registers van het college waar ze plaatsvervanger zijn, hoeven te worden opgenomen, is de telling niet compleet en derhalve weinig informatief.

op de drie vaste rechters. Hoe dat voor de honorair plaatsvervangers ligt, weten we niet; er zijn geen landelijke cijfers van en bovendien is bekend dat een aanzienlijk deel van de ingeschreven plaatsvervangers niet als zodanig actief is.

Rechters houden zich in hun nevenfuncties veelvuldig bezig met geschilbeslechting (bijvoorbeeld in tuchtorganen, klachtencommissies of als arbiter) en advisering (in adviesorganen of als adviseur). In ongeveer één derde deel van de nevenfuncties hun achtergrond als juridisch geschoold professional: functies bij juridische vakbladen, bij juridische verenigingen en bij opleidingsinstituten. Van de honorair plaatsvervangers is het overgrote deel in hoofdfunctie werkzaam in de advocatuur of aan de universiteiten.

Behalve naar de rollen die rechters in hun nevenfuncties vervullen, is gekeken naar de maatschappelijke sector waarin ze in hun nevenfuncties werkzaam zijn. Goed voor meer dan honderd nevenfuncties zijn de sectoren onderwijs en wetenschappen (502 functies), gezondheidszorg (375 functies), advocatuur (305 functies), openbaar bestuur en politiek (209 functies) en financiële dienstverlening en vermogensbeheer (151 functies). Iets minder dan honderd functies troffen we aan in de categorieën sport (98 functies), bouwen en wonen (96 functies), gevangeniswezen en reclasering (96 functies), kunst en cultuur (89 functies) en kerk (86 functies).

Uit de literatuurstudie komen zes mechanismen naar voren die ervoor kunnen zorgen dat nevenfuncties tot ongewenste uitkomsten als belangenverstrengeling, partijdigheid en aantasting van onafhankelijkheid en integriteit kunnen leiden:

- *oneigenlijke belangen*; rechters zouden organisaties of personen met wie in een nevenfunctie wordt samengewerkt, op enige wijze kunnen bevoordelen;
- *de trias politica*; functies als wetgever of in het openbaar bestuur kunnen afbreuk doen aan de machtscheiding en de onafhankelijkheid van de rechter;
- *functiecumulatie*; rechters zouden in hun rol als rechter te maken kunnen krijgen met zaken waarin ze ook in een nevenfunctie te maken hebben gehad;
- *publieke stellingname*; de beoefenaren van sommige functies laten zich regelmatig uit in de media. Voor rechters zou een publieke stellingname op vooringemenheid kunnen wijzen;
- *vermenging van procesrollen*; sommige nevenfuncties van plaatsvervangers hebben als consequentie dat iemand in de rechtzaal niet alleen als rechter actief is, maar ook als advocaat of openbaar aanklager. Dan ontstaat gemakkelijk (de schijn van) belangenverstrengeling.
- *besmetting*; indien personen met wie of organisaties waarmee de rechter in een nevenfunctie samenwerkt, zich schuldig maken aan criminele activiteiten, schaadt dat ook het aanzien van de rechter en de rechtspraak.

In de literatuur is stelling genomen tegen het combineren van de functie van rechter met die van advocaat, lid van het Openbaar Ministerie (beide in combinatie met een plaatsvervangerschap), intern plaatsvervanger (in geval van 'verticale' plaats-

vervanging<sup>2</sup>), hoogleraar, universitair docent, juridisch specialist, adviseur of commissaris bij een commerciële instelling, bedrijfsjurist, belastingadviseur, wetgever, (belasting)ambtenaar en functies in de politiek. Uit de inventarisatie van nevenfuncties blijkt dat al die functies ook werkelijk als nevenfunctie door rechters worden beoefend. Tegelijk moeten we signaleren dat de registers in lang niet alle gevallen de informatie geven die nodig is om te kunnen beoordelen of wellicht de onafhankelijkheid of onpartijdigheid van een rechter in het geding is. Zo zal over het algemeen niet uit de registers blijken dat een rechter bij de totstandkoming van bepaalde wetgeving betrokken is geweest. Het achterwege laten van de vermelding van de naam van de organisatie waar de rechter in nevenfunctie werkzaam is, betekent ook een aanzienlijke inperking van de functionaliteit van de registers.

Uit de literatuurstudie blijkt tevens dat het debat over nevenfuncties en incompatibiliteiten verschillende wegen volgt. Er kunnen typische ‘juristenthema’s’ en typische ‘publieksthema’s’ worden onderscheiden. Wellicht zal het bredere publiek er niet zo’n probleem van maken wanneer een rechter oordeelt in zaken waarin wetgeving aan de orde is die hij mede tot stand heeft gebracht: want wie kan beter beoordelen hoe die wetgeving bedoeld is dan degene die haar heeft geschreven? Anderzijds maakt het op de juridische professionals wellicht weinig indruk als rechtsconsumenten het gevoel krijgen in een ons-kent-ons-circuit terecht te zijn gekomen en rechters in het dagelijks leven advocaat blijken te zijn, of een nevenfunctie bij een verzekeringsmaatschappij bekleden. Het is gedeelde kennis en beroepsmoraal die professionals tot een onderscheiden beroepsgroep maakt. De nevenfuncties kunnen (en worden) ideologisch gerechtvaardigd door te verwijzen naar kritiek op de gesloten kaste van rechters uit de jaren zestig en zeventig; ook past het in onze consensuscultuur dat beroepsgroepen en maatschappelijke sectoren op veel terreinen met elkaar interacteren.

‘Justice must not only be done, it also must be seen to be done’ is het credo dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hanteert in zaken waarin de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters in het geding zijn. In lijn met de gedachte dat het primair de gepercipieerde rechtvaardigheid is die het vertrouwen in de rechtspraak bepaalt, kunnen feiten die tot de indruk van partijdigheid leiden – ongeacht of de rechter feitelijk partijdig is gebleken –, genoeg zijn om tot een schending van artikel 6 van de Europese Verklaring van de Rechten van de Mens (EVRM) te leiden.

Het vertrouwen in de rechtspraak is iets dat rechters, juristen en de bredere maatschappij aangaat. Het zijn niet louter de nevenfuncties zelf die daarbij van belang

2 Dat wil zeggen, dat de rechter bij een hogere of lagere instantie vervangt dan waar de rechter in hoofdfunctie is aangesteld. Bijvoorbeeld rechter bij een arrondissementsrechtbank die tevens kantonrechter-plaatsvervanger is.

zijn; zeker zo belangrijk is de wijze waarop gereageerd wordt in gevallen van vermeende partijdigheid, vooringenomenheid of belangenverstremgeling. In de literatuur is gewezen op het kleine percentage klachten dat in behandeling wordt genomen. Publiekelijk geuite beschuldigingen – bijvoorbeeld door een groep ‘verontruste burgers’ – leiden tot gepikeerde reacties maar nauwelijks tot onderzoek van die aantijgingen. Het uitblijven van een adequate reactie versterkt het idee dat misstanden niet worden aangepakt (en de wil daartoe ontbreekt). Het feit dat kritiek niet wordt weerlegt, heeft tot gevolg dat die zaken blijven ‘rondzingen’, hetgeen schadelijk is voor het vertrouwen in de rechterlijke macht.

De discussie over incompatibiliteiten kan dan ook niet los worden gezien van de *checks and balances* die er tegenover staan. Bij een zeer ruimhartig beleid ten aanzien van het vervullen van nevenfunctie past een even ruimhartig beleid ten aanzien van het in behandeling nemen van klachten en een strikte opstelling met betrekking tot de zaakstoedeling en verschoning. Aan maatschappelijke ontwikkelingen als het afnemend vertrouwen in gezagsdragers en de toenemende roep om openheid en transparantie lijkt nog onvoldoende tegemoet te worden gekomen.

