



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Enige observaties over kwaliteitsbewaking in de rechterlijke macht

du Perron, E.

Publication date

2019

Document Version

Final published version

Published in

De Achterkant van Minerva

License

Unspecified

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

du Perron, E. (2019). Enige observaties over kwaliteitsbewaking in de rechterlijke macht. In G. P. van Nifferik, J. de Vries, & M. de Wilde (Eds.), *De Achterkant van Minerva: Opstellen aangeboden aan prof. Kees Cappon ter gelegenheid van zijn afscheid van de Universiteit van Amsterdam* (pp. 163-169). Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Enige observaties over kwaliteitsbewaking in de rechterlijke macht

Edgar du Perron

Inleiding

‘Kan daar nou niets aan worden gedaan? Kan een rechter ontslagen worden op grond van slecht onderbouwde uitspraken?’

‘Rechters die het niet snappen moeten ontslagen kunnen worden net als ieder ander hier. Bestuur je zoals deze rechter het land dan heb je recht op vervolging wegens wanbeleid en dien je persoonlijk aansprakelijk gesteld te worden voor de maatschappelijke schade. Berecht hem!’

Twee verzuchtingen op Twitter. De eerste over de uitspraak in een verkrachtingszaak, de tweede over een uitspraak in de Urgenda-zaak.¹ Het zijn voorbeelden van een vaker geuite gedachte: slecht functionerende rechters zouden ontslagen moeten kunnen worden, of er zou in ieder geval streng tegen hen moeten kunnen worden opgetreden. Dat roept de vraag op hoe de kwaliteit van rechtspraak wordt bewaakt. Een vraag die Kees Cappon zeker zal interesseren. Als voorzitter van de Examencommissie heeft hij immers in een andere professionele sector, het universitaire onderwijs, jarenlang ingestaan voor de kwaliteit van de academische examinering. Bovendien ging de laatste bachelorscriptie die onder zijn leiding tot een goed einde kwam, juist over dit onderwerp.²

Sancties tegen rechters

Laten we beginnen bij de roep om slechte rechters te ontslaan. Welke sancties kunnen tegen rechters worden getroffen? Welke wegen staan open voor iemand die ontevreden is over het optreden van een rechter?

De met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht worden voor het leven benoemd, zij het dat zij worden ontslagen op een bij wet bepaalde leeftijd, thans 70 jaar.³ Dat wil niet zeggen dat rechters zonder enige

1 Over de uitspraken zelf geef ik geen oordeel, en evenmin over de inhoudelijke opvattingen van de twitteraars. Het gaat mij om de roep om een sanctie.

2 De scriptie ‘Tussen waarschuwing en ontslag’ van Pepijn van der Veen heeft geleid tot een artikel van de scribent in Alibi Magazine, 2018, 45 e.v. Daarin wordt onder meer een kort historisch overzicht van het onderwerp gegeven.

3 Art. 117 leden 1 en 2 Grondwet in verband met art. 2 lid 1 en art. 46h lid 3 Wet rechtspositie

vrees voor ontslag of andere sancties kunnen wanpresteren. De Grondwet bepaalt dat toezicht op rechters wordt uitgeoefend door leden van de rechterlijke macht.⁴

De wet kent twee mogelijkheden om een oordeel over het functioneren van een rechter te vragen: de klachtregeling van de Wet RO en de mogelijkheid tot het treffen van disciplinaire maatregelen, en tot schorsing en ontslag van art. 46b e.v. van de Wvra. In alle gevallen geldt dat niet geklaagd kan worden over rechterlijke beslissingen en over de motivering daarvan.⁵ Dat kan uitsluitend door het aanwenden van een rechtsmiddel – en dan alleen als die mogelijkheid door de wet is geopend. Veel klachten worden op die grond buiten behandeling gesteld.

Art. 26 Wet RO verplicht het bestuur van een gerecht een interne klachtregeling vast te stellen. Deze behoeft de instemming van de Raad voor de Rechtspraak. De Raad heeft een modelregeling vastgesteld.⁶ Als de klacht voor behandeling in aanmerking komt, en niet tot een minnelijke oplossing leidt, doet het bestuur van het gerecht een uitspraak. Het vermeldt zijn bevindingen, en eventueel welke conclusies het daaraan verbindt.⁷ De klachtenregeling voorziet zelf niet in de mogelijkheid tot het treffen van sancties tegen rechters. Daarvoor is men aangewezen op de hierna te bespreken regeling van de Wvra.

Gerechten dienen verslag te doen van de behandeling van klachten. Een voorbeeld: bij de rechtbank Den Haag werden in 2017 289 klachten ingediend. Daarvan ging een aanzienlijk deel (40%) over een rechterlijke uitspraak, waarover dus niet geklaagd kan worden. Administratieve fouten (18%), de tijdsduur van procedures (10%) en bejegening (8%) waren de belangrijkste behandelbare onderwerpen van klachten. Van de klachten werden er 36 gegrond bevonden. Gegronde klachten gingen onder meer over administratieve kwesties, gebrek aan informatie, en tijdsverloop, en ook over het niet uithangen van de vlag op veteranendag.⁸

De wet RO kent ook een externe klachtenregeling. Deze dient niet als alternatief voor de interne klachtenregeling: als er een interne klachtenregeling openstaat, moet die eerst worden gebruikt. Klachten worden gericht tot de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Deze kan naar aanleiding van de

rechterlijke ambtenaren (Wvra). In het aanpassen van de leeftijdsgrens zit een mogelijkheid tot misbruik, zoals recent weer in Polen is gebleken. Pepijn van der Veen (zie noot 2) verwijst naar de verlaging van de leeftijdsgrens tot 65 jaar door de Duitse bezetter in de Tweede Wereldoorlog.

4 Art. 116 lid 4 Grondwet. De rechterlijke onafhankelijkheid brengt mee dat 'de slagers elkaars vlees keuren'. Wie heeft er overigens meer verstand van vlees dan een slager? Ook academici keuren elkaars werk. Bij professionals kan het nauwelijks anders.

5 Vergelijk art. 13a Wet RO.

6 Zie over de behandeling van klachten de subpagina op www.rechtspraak.nl.

7 Art. 10 modelreglement.

8 Jaarverslag Klachtenbehandeling rechtbank Den Haag 2017.

klacht een vordering tot het doen van onderzoek instellen bij de Hoge Raad. Hij kan dit ook ambtshalve doen.⁹ De Hoge Raad onderzoekt de klacht en beoordeelt of degene op wiens gedraging het onderzoek betrekking heeft, en eventueel het betrokken gerechtsbestuur, zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Ook hier kent de klachtenregeling geen sancties.

In het jaarverslag van de Hoge Raad wordt aandacht besteed aan de afhandeling van klachten. Tot veel uitspraken leidt de klachtenregeling niet. In 2013 oordeelde de Hoge Raad dat gerechtsbesturen en rechters zich moeten onthouden van het geven van een toelichting op uitspraken,¹⁰ maar dat een kinderrechter wel nadere aanwijzingen mag geven aan een deskundige.¹¹ Opmerkelijk was een uitspraak uit 2017, waarin een klacht gegrond werd bevonden over het uitbrengen van een juridische opinie door een raadsheer in buitengewone dienst en waarnemend advocaat-generaal.¹² In 2018 oordeelde de Raad dat het de president van een rechtbank was toegestaan een melding aan de deken van de orde van advocaten te doen over mogelijk tuchtrechtelijk verwijtbaar handelen van een advocaat.¹³

De Wrra kent een regeling om aan rechters disciplinaire maatregelen op te leggen. Deze is sinds 1 januari 2019 uitgebreid.¹⁴ Voorheen kende de wet alleen de sancties van schriftelijke waarschuwing en ontslag. De huidige disciplinaire maatregelen zijn schriftelijke berisping, inhouding van salaris (over maximaal een halve maand), schorsing voor de duur van ten hoogste drie maanden (al dan niet met inhouding van salaris), of ontslag.¹⁵ Deze maatregelen kunnen volgens art. 46c Wrra worden opgelegd indien een rechterlijk ambtenaar:

- a. de waardigheid van het ambt, zijn ambtsbezigheden of zijn ambtsplichten verwaarloost;
- b. de bepalingen overtreedt waarbij hem het uitoefenen van een beroep wordt verboden, een vast en voortdurend verblijf wordt aangewezen, verboden wordt zich in een onderhoud

9 Art. 13a en 13c Wet RO.

10 ECLI:NL:HR:2013:BZ3450; zie ook het jaarverslag van de Hoge Raad over 2013.

11 ECLI:NL:HR:2013:BZ3462

12 ECLI:NL:HR:2017:1188.

13 ECLI:NL:HR:2018:2197. Voor de volledigheid noem ik uitspraken over een column van een advocaat-generaal in het NJB (klacht ongegrond): ECLI:NL:HR: 2014:509, ECLI:NL:HR:2014:510 en ECLI:NL:HR:2014:511.

14 Wet van 27 juni 2018 tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten in verband met de uitbreiding van de mogelijkheden om ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren disciplinaire maatregelen op te leggen en tevens andere maatregelen te treffen (Stb. 2018, 298).

15 Art. 46ca Wrra. Pepijn van der Veen toont zich in zijn in noot 2 genoemde artikel kritisch over het beperkte en onevenwichtige arsenaal aan sancties. Dat onderwerp valt buiten het bestek van deze bijdrage.

of een gesprek in te laten met partijen of hun advocaten of gemachtigden of een bijzondere inlichting of schriftelijk stuk van hen aan te nemen, de verplichting wordt opgelegd een geheim te bewaren of de verplichting wordt opgelegd de functionele autoriteit in kennis te stellen van de betrekkingen die hij buiten zijn ambt vervult; of

c. door zijn handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan de goede gang van zaken bij de rechtspraak of het in haar te stellen vertrouwen.

De sanctie ontslag kan volgens art. 46ca lid 2 echter niet worden opgelegd uitsluitend voor de a-grond.

De disciplinaire sanctie van schriftelijke berisping kan worden opgelegd door de president van het college waarin de rechter werkzaam is.¹⁶ Alle overige maatregelen¹⁷ kunnen alleen worden opgelegd door de Hoge Raad, op vordering van de procureur-generaal.¹⁸ Schorsing kan ook voorwaardelijk worden opgelegd (art. 46ca lid 4 Wvra).

De ontslagprocedure bij de Hoge Raad is beschreven in art. 46o en 46p Wvra. De Hoge Raad kan een rechter ontslaan indien deze langdurig arbeidsongeschikt is (art. 46i e.v. Wvra).¹⁹ Dat kan hij volgens art. 46m Wvra ook indien een rechter:

- a. bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens misdrijf is veroordeeld dan wel hem bij een dergelijke uitspraak een maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming tot gevolg heeft;
- b. een onherroepelijke strafbeschikking opgelegd heeft gekregen wegens het plegen van een misdrijf;
- c. bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak onder

¹⁶ Art. 46d lid 1 Wvra. De president zelf kan door de president van het naasthogere college worden berispt.

¹⁷ Daarbij is schorsing, en daarop vooruitlopend buitenfunctiestelling, ook voorzien als ordemaatregel, bijvoorbeeld als een rechter wordt vervolgd voor een misdrijf, zie art. 46f en 46fa Wvra en ECLI:NL:HR:2013:110 (schorsing wegens verdenking opmaken vals stuk en verzwijgen waarheid; de Hoge Raad oordeelt dat de vaststaande feiten niet het oordeel rechtvaardigen dat er een ernstig vermoeden is van het bestaan van feiten of omstandigheden die tot ontslag van betrokkene als rechterlijk ambtenaar zouden kunnen leiden); ECLI:NL:HR:2005:AX8879 (schorsing rechter verdacht van mishandeling en seksuele misdrijven); ECLI:NL:HR:2005:AX8882; ECLI:NL:HR:2005:AX8884; ECLI:NL:HR:2006:AX8887 (alle over verlenging van de schorsing, de laatste maal tot de datum waarbij (kennelijk op verzoek) bij KB ontslag is verleend).

¹⁸ Bij zaken die op de procureur-generaal zelf betrekking hebben, treedt de plaatsvervangend procureur-generaal op (art. 46q Wvra). Tegen de beslissing van de procureur-generaal om geen vordering in te stellen, staat geen rechtsmiddel open (zie ECLI:NL:HR:2017:2252). Hij is dus een echte poortwachter.

¹⁹ Hij kan dan ook andere maatregelen nemen, zoals gedeeltelijk ontslag en herplaatsing.

curatele is gesteld, in staat van faillissement is verklaard, ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard, hij surseance van betaling heeft verkregen, dan wel wegens schulden is gegijzeld (...).²⁰

De Hoge Raad moet een rechter ontslaan als deze anders dan door ziekte ongeschikt is voor het vervullen van zijn ambt, een ambt of betrekking aanvaardt onverenigbaar met het door hem beklede ambt, of als deze het Nederlanderschap verliest (art. 46i Wvra).

Verreweg de meeste ontslagzaken gaan over arbeidsongeschiktheid.²¹ In de afgelopen jaren heb ik slechts één gepubliceerde zaak aangetroffen waarin het ging om ontslag wegens ongeschiktheid anders dan door arbeidsongeschiktheid. Maar zelfs in die zaak was dat betrekkelijk: er was onder meer sprake van alcoholisme en zelfverwaarlozing.²² Ontslag op een van de andere gronden komt in de gepubliceerde rechtspraak over de afgelopen jaren niet voor. Ook in de jaarverslagen van de Hoge Raad is daarover niets te vinden. Wel blijkt daaruit dat de procureur-generaal klachten over rechters (onder meer over de duur van de procedure) door bemiddeling weet op te lossen.²³ In het jaarverslag 2018 staat verder dat de procureur-generaal twee 'evaluerende gesprekken' met een rechter heeft gevoerd 'met het oog op reflectie op toepasselijke normen aangaande incidenten'.²⁴

Voor de hand ligt dat zaken waarin een ontslaggrond aan de orde is zich veelal zullen oplossen doordat de betrokken rechter – al dan niet na enige aandring – zelf ontslag neemt.²⁵ Uit het geringe aantal ontslagzaken mag dus niet worden opgemaakt dat de mogelijkheid van ontslag geen disciplinerende werking heeft. De werking kan zich echter niet uitstrekken tot de inhoud en de motivering van beslissingen. Lezenswaardig is wat de procureur-generaal bij de Hoge Raad, Jos Silvis, daarover opmerkt in het jaarverslag van de Hoge Raad over 2018:

[De procureur-generaal stelt] voorop dat een rechter nooit kan worden ontslagen op basis van een onjuiste beslissing. Een rechter moet onafhankelijk zijn oordeel kunnen geven.

20 De weglating gaat over niet-ingezette plaatsvervangers. Zie daarover ook het jaarverslag van de Hoge Raad over 2017, onderdeel Parket.

21 Zie ECLI:NL:HR:2018:1962 en ECLI:NL:HR:2018:1123; ECLI:NL:HR:2017:3363; ECLI:NL:HR:2016:1604; ECLI:NL:HR:2015:3547 en ECLI:NL:HR:2015:262; ECLI:NL:HR:2014:927 en ECLI:NL:HR:2013:110.

22 ECLI:NL:HR:2009:BK6646.

23 Jaarverslag Hoge Raad 2015, 70.

24 Jaarverslag Hoge Raad 2018, onderdeel Schorsing en ontslag van rechters (Parket).

25 Dit gebeurde kennelijk in de zaak van de rechter die werd verdacht van mishandeling en seksuele misdrijven. Zie ECLI:NL:HR:2006:AX8887.

Op het moment dat de rechter ontslagen zou kunnen worden vanwege zijn beslissing, dan zou zijn belang om niet te worden ontslagen in zijn afweging mee kunnen gaan spelen. De rechter zou dan niet meer onafhankelijk zijn.

Deze wijze woorden zullen de aan het begin van deze bijdrage geciteerde twitteraars teleurstellen. Bij degenen die de rechtsstaat en de scheiding der machten een warm hart toedragen, waartoe Kees Cappon ongetwijfeld mag worden gerekend, zullen zij als muziek in de oren klinken.

Andere vormen van kwaliteitszorg

In het voorgaande ging het over sancties, omdat daarom op sociale media het meest wordt geroepen als mensen het met rechterlijke uitspraken niet eens zijn. Voor de kwaliteit van de rechtspraak is de dreiging van sancties vermoedelijk maar van zeer beperkte betekenis. Hieronder noem ik een aantal factoren die in veel belangrijker mate aan de kwaliteit van rechtspraak bijdragen.²⁶

Het begint met de selectie van rechters. De selectieprocedure is zwaar, op onderdelen wellicht zelfs te zwaar.²⁷ De persoon van de rechter blijft echter de belangrijkste waarborg voor kwaliteit. Vervolgens is er een zware opleiding, gevolgd door gelegenheid tot permanente educatie. Rechters overleggen veelvuldig met elkaar, en nemen deel aan intervisie. Het onderling overleg is het meest direct in meervoudige kamers. Ook enkelvoudig zittende rechters overleggen regelmatig met collega's. Tot slot overleggen rechters uit verschillende rechterlijke colleges met elkaar, in op rechtsgebied of anderszins naar inhoud georganiseerde overlegorganen. Al dit overleg doet aan de individuele verantwoordelijkheid van de rechter voor de zaak die haar of hem is toegewezen overigens niet af: uiteindelijk beslist de rechter of beslissen de rechters die een zaak toegewezen hebben gekregen.

De rechtspraak heeft voor diverse sectoren professionele standaarden ontwikkeld. Daarin beschrijven rechters welke kwaliteitseisen zij stellen aan hun werk en aan welke eisen hun werkomgeving daarvoor moet voldoen. De standaarden raken daarmee direct de organisatie en de financiering van de rechtspraak.²⁸ De rechtspraak wordt verder beoordeeld in periodieke

²⁶ Zie voor het navolgende de subpagina's over kwaliteit van rechtspraak op www.rechtspraak.nl. Voor de Hoge Raad geldt veel van het hierna geschrevene niet, wat overigens opmerkelijk is, maar mij wel ontlast van het verwijt dat ik hier mijzelf prijs.

²⁷ H.F.M. Hofhuis, De selectie voor rechters geanalyseerd, NJB 2018, afl. 20, 1431 e.v. Het gaat dan om zaken als het testen van abstract ruimtelijk denkvermogen dat met het rechterlijk werk weinig te maken (lijkt) te hebben.

²⁸ Over de financiering van de rechtspraak is veel te doen, mede na het mislukken van de

visitaties²⁹ en door jaarlijks onderzoek naar de ervaringen van justitiabelen. De buiten de rechterlijke macht meest bekende vorm van kwaliteitsbewaking zijn ongetwijfeld wraking en de rechtsmiddelen, in het bijzonder hoger beroep en cassatie.

Door wraking kan een rechter waarvan de onpartijdigheid niet is verzekerd, buiten de procedure worden geplaatst. Wraking kan echter niet worden gebaseerd op een partij onwelgevallige beslissingen als zodanig.³⁰

Verkeerde uitspraken kunnen door een rechtsmiddel worden gecorrigeerd. Vernietiging van een uitspraak wil overigens niet zeggen dat de rechter een fout heeft gemaakt. Zeker hoger beroep dient ook voor het corrigeren van fouten van partijen (verzuimen stellingen aan te voeren, bijvoorbeeld). Ook dat een beroepscollega anders over een zaak denkt dan een eerdere instantie, betekent op zichzelf niet dat de eerdere rechters een fout gemaakt hebben. Over zowel feiten, bewijs als recht kan men nu eenmaal verschillend denken. En zelfs als de feitenrechter het fundamenteel anders zag dan de Hoge Raad, wil dat niet zeggen dat de Hoge Raad gelijk heeft. De visie van de feitenrechter zou op de lange termijn wel eens de sterkste kunnen blijken.³¹

‘Rechters die het niet begrijpen’. Daarmee begonnen we deze bijdrage. We hebben gezien dat rechters er veel aan doen om het wel te begrijpen. We hebben ook gezien dat het lastig is te bepalen wat ‘niet begrijpen’ in het recht betekent. Maar zelfs de rechter die het af en toe echt niet begrijpt, hoeft niet voor ontslag te vrez. Hij zal alleen wat vaker zijn uitspraken vernietigd zien worden. Uit de Grondwet en internationale verdragen volgt dat de rechterlijke onafhankelijkheid die prijs waard is.

digitaliseringsoperatie KEI. Ik ga daar verder niet op in.

²⁹ Kort geleden verscheen het kritische visitatierapport 2018, te vinden op www.rechtspraak.nl.

³⁰ ECLI:NL:HR:2018:1413, r.o. 3.3. Dit is spijtig voor wie als definitie van een onpartijdige rechter hanteert: een rechter die mij gelijk geeft. Wie gelijk heeft, kan dat immers alleen van een partijdige rechter niet krijgen.

³¹ Een voorbeeld biedt het vernietigde toewijzende vonnis van de rechtbank in de bekende zaak van de Zutphense juffrouw. De leer van de rechtbank overwon in Hoge Raad Lindenbaum/Cohen en hield tot nu toe stand.