



## **De niet-rechterlijk teamvoorzitter en functioneringsgesprekken**

### **1. Inleiding**

In de Rechtspraak komt het voor dat teamvoorzitters niet de hoedanigheid hebben van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast als bedoeld in artikel 1 onder c van de Wet op de rechterlijke organisatie (hierna: de niet-rechterlijk teamvoorzitter). Bij verschillende gerechten zijn vragen gerezen over de functie van niet-rechterlijk teamvoorzitter. Daarbij gaat het in essentie om de vraag of de uitoefening van bepaalde bestuurlijke taken door niet-rechters, zoals het voeren van functioneringsgesprekken, zich verdraagt met de onafhankelijke positie van de rechter en de (Grond)wettelijke waarborgen die daarmee samenhangen.

In het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Brra) is bepaald dat het gerechtsbestuur, met uitzondering van het niet-rechterlijk bestuurslid, aan de wijze waarop een voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar zijn ambt vervult regelmatig aandacht besteedt door middel van het houden van functioneringsgesprekken (artikel 37b lid 1 en lid 4 Brra). Deze bevoegdheid kan worden gemandateerd aan een door de functionele autoriteit aan te wijzen rechterlijk ambtenaar.

Namens de presidentenvergadering is erop gewezen dat in het PRO van oktober 2014 als beleidslijn is afgesproken dat het functioneren van een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast (hierna ook kort aangeduid als: rechter) moet worden beoordeeld door een andere rechter. In aansluiting hierop is in de Handreiking functioneringsgesprekken rechterlijke ambtenaren van de Raad voor de rechtspraak uit 2021 bepaald dat de bevoegdheid tot het houden van een functioneringsgesprek berust bij het gerechtsbestuur, met uitzondering van het niet-rechterlijk lid van het bestuur, "waardoor mandatering van deze bevoegdheid aan een gerechtsambtenaar-niet rechter uitgesloten is".

De presidentenvergadering heeft mij gevraagd of ik de beleidslijn van het PRO onderschrijf en of daarbij nadere opmerkingen zijn te maken of randvoorwaarden moeten worden gesteld. Meer specifiek wordt de vraag gesteld of een rechter mag afzien van het voeren van een functioneringsgesprek met een rechterlijk teamvoorzitter en in de plaats daarvan het gesprek mag voeren met een niet-rechterlijk teamvoorzitter en, zo ja, of die keuze in het kader van elk functioneringsgesprek aan de orde moet worden gesteld dan wel dat kan worden volstaan met het ervoor zorgdragen dat binnen het team bekend is dat het functioneringsgesprek desgewenst met een rechterlijk teamvoorzitter (van een ander team) kan worden gevoerd.

De notitie heeft betrekking op de positie van de niet-rechterlijk teamvoorzitter in de Rechtspraak en kan aldus ook relevant zijn voor anderen binnen de Rechtspraak die in deze discussie participeren. Besproken is dat de notitie aldus een breder bereik heeft dan de presidentenvergadering.

De aan mij voorgelegde vraag is toegesneden op waarborgen ten aanzien van het functioneringsgesprek. Daartoe zal ik mij in deze notitie beperken. De notitie heeft daarmee niet de strekking alle facetten die samenhangen met de niet-rechterlijk teamvoorzitter te bespreken.

## 2. De context: de wettelijke bestuursstructuur

De Wet op de rechterlijke organisatie geeft regels over de bestuursstructuur van de gerechten. In de wettelijke bepalingen over de bestuursstructuur van gerechten is niet uitdrukkelijk voorzien in een organisatiestructuur van teams onder leiding van een teamvoorzitter. De niet-rechterlijk teamvoorzitter heeft dan ook evenmin een uitdrukkelijke wettelijke grondslag. Wel zijn in de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) bepalingen opgenomen over het bestuur van het gerecht. Het gerechtbestuur bestaat uit drie leden, onder wie de voorzitter (art. 15 lid 1 Wet RO). Twee leden, onder wie de voorzitter (de president), zijn rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, terwijl het derde lid een gerechtsambtenaar is (art. 15 leden 2 en 3 Wet RO). Het bestuur is belast met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van het gerecht (art. 23 lid 1 Wet RO). Het bestuur kan ter uitvoering van deze taken alle bij het gerecht werkzame ambtenaren algemene en bijzondere aanwijzingen geven (art. 24 lid 1 Wet RO). Bij de uitvoering van zijn taken en bij het geven van algemene en bijzondere aanwijzingen aan bij het gerecht werkzame ambtenaren treedt het bestuur niet in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken (art. 23 lid 2 en art. 24 lid 2 Wet RO). Deze bepaling geeft uiting aan de eerbiediging van het rechterlijk domein teneinde de onafhankelijke positie van de rechter te waarborgen.

Ingevolge art. 20 lid 1 onder a Wet RO stelt het bestuur een bestuursreglement vast, dat in ieder geval nadere regels bevat over de organisatiestructuur van het gerecht. Ook stelt het bestuur een huishoudelijk reglement (art. 19 Wet RO) en een zaaksverdelingsreglement (art. 21 Wet RO) vast. Beide reglementen behoeven de goedkeuring van de Raad voor de rechtspraak (art. 21a lid 1 Wet RO).

De wet laat het bestuur aldus de nodige ruimte bij het vaststellen van een organisatiestructuur, waaronder de verdeling in teams. Daaraan is nader invulling gegeven in de bestuursreglementen. Ter illustratie wijs ik op art. 3 van het Bestuursreglement van de rechtbank Noord-Nederland, dat inhoudt dat het gerecht is onderverdeeld in de navolgende eenheden: a) het bestuur; en b) team bestuursrecht, teams strafrecht, teams familie en jeugd, teams handel/kanton, teams CBM, teams administratie en teams bedrijfsvoering.

Voor deze notitie zijn uitsluitend de teams waarin rechters fungeren van belang. Aan de voorzitter van een dergelijk team mogen geen taken en bevoegdheden worden toebedeeld die afbreuk zouden kunnen doen aan de door de wetgever vastgelegde uitgangspunten van de bestuursstructuur en aan de (Grond)wettelijke waarborgen met het oog op de bescherming van de onafhankelijkheid van de rechter. Die twee randvoorwaarden hangen samen. De wetgever heeft de toedeling van taken en bevoegdheden aan het niet-rechterlijk bestuurslid immers beperkt voor zover die beperking nodig is ter bescherming van de rechterlijke onafhankelijkheid.

De door de wetgever tot uitgangspunt genomen bestuursstructuur laat ruimte voor mandaat. Mandaat behoeft geen expliciete wettelijke grondslag omdat (anders dan bij delegatie) geen verschuiving van bevoegdheid plaatsvindt.<sup>1</sup> In de verschillende reglementen staan bepalingen over de rol van teamvoorzitters bij de indeling en de toedeling van zaken en een bepaling die inhoudt dat het bestuur een bepaalde bevoegdheid, die geen betrekking heeft op het voeren van een functioneringsgesprek, kan mandateren.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, band 1, Kluwer 2024, nrs. 99-100.

<sup>2</sup> De bepaling over het mandateren van een bevoegdheid is te vinden in artikel 4 lid 4 van de bestuursreglementen van de rechtbank en gerechtshoven (in het bestuursreglement van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden: artikel 4 lid 6). Het bestuursreglement van de rechtbank Noord-Holland bevat geen bepaling over mandaatverlening.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat algemene bepalingen over mandaat. De onafhankelijke bij wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast, worden niet aangemerkt als bestuursorganen als bedoeld in die wet (art. 1:1 lid 2 onder c Awb). De desbetreffende bepalingen zijn daarom niet rechtstreeks toepasselijk, maar geven wel richting.

Een bestuursorgaan kan mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet (art. 10:3 lid 1 Awb). Bij 'de aard van de bevoegdheid' kan in de eerste plaats worden gedacht aan gevallen waarin de bevoegdheid zich als zodanig tegen mandaatverlening verzet. In een dergelijk geval is mandaat niet mogelijk, ongeacht de omstandigheden van het geval. In de tweede plaats is denkbaar dat het mandateren van een bepaalde bevoegdheid als zodanig niet is uitgesloten, maar afstuit op de concrete omstandigheden van het geval.

### 3. Waarborgen ten aanzien van het toezicht op rechters

De waarborgen ten aanzien van het toezicht op rechters hangen samen met de bescherming van de onafhankelijke rechtspraak, zoals onder meer verankerd in artikel 17 Grondwet (Gw), artikel 6 EVRM, artikel 19 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Volgens rechtspraak van het EHRM en het HvJ EU is bescherming tegen druk van buitenaf een van de pijlers van de rechterlijke onafhankelijkheid.<sup>3</sup> Ook interne waarborgen zijn van belang ter bescherming van de onafhankelijkheid. Zo heeft de Venetië-Commissie in haar rapport over Nederland uit 2023 benadrukt dat de bedrijfsvoering bij een gerechtelijke instantie niet ten koste mag gaan van de onafhankelijkheid van de rechter.<sup>4</sup>

Voor het toezicht op rechters is artikel 116 lid 4 Gw van belang. Deze bepaling luidt als volgt:

*“De wet regelt het toezicht door leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast uit te oefenen op de ambtsvervulling door zodanige leden en door de personen bedoeld in het vorige lid.”*

De memorie van toelichting vermeldt het volgende over artikel 116 lid 4 Gw:<sup>5</sup>

*“Het vierde lid van artikel 6.4 [thans artikel 116 Gw, PG] gaat over het toezicht. Het betreft hier het toezicht op de ambtsvervulling door leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en door personen die mede deelnemen aan de rechtspraak. Onder «ambtsvervulling» wordt begrepen de vervulling van ambtsbezigdheden of ambtsplichten, alsmede het in acht nemen van de waardigheid van het ambt (vgl. artikel 14 Wet R.O.). Het gaat hier om een andere vorm van controle dan in artikel 6.6, tweede lid, aan de orde is (zie het wetsontwerp over de grondwettelijke bepalingen inzake de Hoge Raad). Daar is sprake van de inhoudelijke controle op de uitspraken van de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast.*

*Indien deze uitspraken schending van het recht opleveren, kunnen zij door de Hoge Raad vernietigd worden; een juridische controle derhalve. De controle in het vierde lid van het onderhavige artikel 6.4 is daarentegen meer van administratieve en tuchtrechtelijke aard. Uit het oogpunt van de*

<sup>3</sup> Zie onder andere: HvJ EU 27 februari 2018, zaak C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 (*Juizes Portugueses*), punt 44 en EHRM 25 februari 1997, 22107/93, ECLI:CE:ECHR:1997:0225JUD002210793 (*Findlay/United Kingdom*), par. 73.

<sup>4</sup> Rapport Venice Commission, *The Netherlands, Legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power*, Straatsburg, 11 oktober 2023, randnummers 45-47 en daarover P.P.T. Bovend'Eert, 'Versterking van de rechtsstaat. Betere waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid', *NJB* 2024/197.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II 1979/80*, 16 162, nrs. 3-4, p. 18.

*onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is het gewenst deze controle op de ambtsverrichtingen van de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast, te doen uitoefenen door rechtsprekende leden van de rechterlijke macht zelve.”*

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van art. 116 lid 4 Gw volgt dat het toezicht als bedoeld in die bepaling ruim moet worden opgevat. Het gaat daarbij niet om het juridisch toezicht op individuele beslissingen, waarvoor het stelsel van rechtsmiddelen geldt, maar wel om toezicht van administratieve en tuchtrechtelijke aard op de ambtsvervulling door de rechter. Daarmee heeft het toezicht als bedoeld in art. 116 lid 4 Gw een ruime reikwijdte. Het voeren van functioneringsgesprekken moet tegen deze achtergrond worden geschaard onder het toezicht als bedoeld in art. 116 lid 4 Gw. Dit betekent dat het voeren van zodanige functioneringsgesprekken is voorbehouden aan leden van de rechterlijke macht, met rechtspraak belast, die voldoen aan de met de bescherming van de onafhankelijkheid samenhangende waarborgen van art. 117 Gw.<sup>6</sup>

#### **4. Functioneringsgesprekken; wettelijk kader**

Bij de invoering van de Wet organisatie en bestuur gerechten (ingevoerd per 1 januari 2002) was in art. 46a lid 1 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) het volgende bepaald:

*“De functionele autoriteit besteedt aan de wijze waarop de voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar zijn taak vervult regelmatig aandacht door middel van het houden van evaluatiegesprekken.”*

Deze bepaling was in de memorie van toelichting als volgt toegelicht:<sup>7</sup>

*“In het nieuwe artikel 46a wordt geregeld dat de functionele autoriteit met regelmaat gesprekken voert met de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren over hun functioneren in het ambt dat zij vervullen. Een gesprek kan op verzoek van zowel de functionele autoriteit als de betrokken rechterlijk ambtenaar plaatsvinden. (...) Tijdens de consultatieronde is gebleken dat algemeen het oordeel bestond dat het bestuur niet alleen ten aanzien van het niet-rechterlijk personeel maar ook ten aanzien van de rechters de bevoegdheid tot het houden van functioneringsgesprekken moet hebben en dat het die bevoegdheid vervolgens zal mandateren aan leidinggevende personen die het dichtst bij de betrokken rechterlijk ambtenaar staan. Ook bleek dat momenteel in de praktijk al bij de meeste gerechten met rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast zogeheten evaluatiegesprekken worden gehouden, die in opzet en uitvoering gelijkenis vertonen met functioneringsgesprekken. Met het oog hierop wordt nu reeds, in afwachting van de uitkomsten van het PVRO-project Personeelsbeleid, een wettelijke basis verschaft voor het houden van evaluatiegesprekken tussen functionele autoriteit en voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaar over het functioneren van laatstgenoemde. (...).*

*De bevoegdheid tot het houden van evaluatiegesprekken wordt ten aanzien van de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij een gerechtshof of een rechtbank, toegekend aan het bestuur van het gerecht minus het niet-rechterlijk lid, en derhalve niet aan het voltallige gerechtsbestuur dat functionele autoriteit is ten aanzien van die rechterlijke ambtenaren. Voor deze afwijking ten opzichte van de hoofdregel is aanleiding gezien vanwege artikel 116, vierde lid, van de*

<sup>6</sup> Zie ook P.P.T. Bovend'Eert, *Rechter, rechterlijke organisatie en rechtspraak in de democratische rechtsstaat*, Kluwer 2022, nr. 8.12 (p. 315-316).

<sup>7</sup> *Kamerstukken II 1999/00, 27 181, nr. 3, p. 69-70.*

*Grondwet, waarin is bepaald dat bij wet wordt geregeld het toezicht dat door leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast wordt uitgeoefend op de ambtsvervulling van zulke leden van de rechterlijke macht. Overigens achten ook wij het zeer voorstelbaar dat het voeren van gesprekken op basis van mandaat door bijvoorbeeld de sectorvoorzitters geschiedt.”*

Uit deze passage komt naar voren dat ook aan de wettelijke regeling van de evaluatiegesprekken ten grondslag lag dat het voeren van dergelijke gesprekken met een rechter is aan te merken als een vorm van toezicht als bedoeld in art. 116 lid 4 Gw. Om die reden, zo blijkt uit de geciteerde passage, is beoogd is dat alléén leden van een gerechtsbestuur die rechterlijk ambtenaar zijn dergelijke gesprekken kunnen voeren, zij het dat zij het voeren van die gesprekken kunnen mandateren aan de sectorvoorzitters. In het licht van het voorgaande, moet worden aangenomen dat de wetgever er daarbij vanuit is gegaan dat het daarbij gaat om sectorvoorzitters die zijn aan te merken als rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast.

Per 1 juli 2010 is art. 46a Wrra ingetrokken.<sup>8</sup> Hoewel artikel 116 lid 4 Gw bepaalt dat de wet het daarin bedoelde toezicht regelt, is het toezicht door middel van functioneringsgesprekken sindsdien niet meer in een wet in formele zin vastgelegd.<sup>9</sup>

Samen met een aantal andere bepalingen is de regeling over de evaluatiegesprekken met ingang van 1 juli 2010 overgeheveld naar het Brra.<sup>10</sup> Aanvankelijk was de tekst in het Brra gelijklopend aan die in art. 46a en werd dus gesproken over het houden van evaluatiegesprekken.

Per 1 juli 2014 is art. 37b lid 1 Brra gewijzigd. De bepaling luidt sindsdien als volgt:<sup>11</sup>

*“De functionele autoriteit besteedt aan de wijze waarop de voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar zijn ambt vervult regelmatig aandacht door middel van het houden van functioneringsgesprekken.”*

Het begrip ‘evaluatiegesprekken’ is vervangen door ‘functioneringsgesprekken’. Verder bepaalt art. 37b lid 4 Brra:

*“Indien de voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar werkzaam is bij een gerechtshof of rechtbank, wordt in het eerste tot en met derde lid onder functionele autoriteit verstaan: het bestuur van dat gerechtshof of die rechtbank, uitgezonderd het niet-rechterlijk lid van dit bestuur.”*

Het nieuwe art. 37b lid 1 Brra is in de Nota van Toelichting onder meer als volgt toegelicht:

*“In de praktijk worden al intervisie, spiegelbijeenkomsten met rechtzoekenden en advocaten en het meelesen van vonnissen toegepast. Deze collegiale structuren worden met het onderhavige besluit aangevuld met het vastleggen van het functioneringsgesprek in het Brra. Met de wijziging van artikel 37b van het Brra wordt beoogd dat door middel van het functioneringsgesprek meer kan worden*

<sup>8</sup> Wet van 11 december 2008 tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten in verband met de flexibilisering en verduidelijking alsmede enkele aanvullingen van de regeling van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding, *Stb.* 2009, 8.

<sup>9</sup> Kritisch hierover: P.P.T. Bovend'Eert, *Rechter, rechterlijke organisatie en rechtspraak in de democratische rechtsstaat*, Kluwer 2022, nr. 8.12 (p. 315-316).

<sup>10</sup> Besluit van 1 juni 2010 tot wijziging van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere besluiten in verband met de flexibilisering en verduidelijking alsmede enkele aanvullingen van de regeling van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding, *Stb.* 2010, 210. Zie over de overheveling *Kamerstukken II* 2007/08, 31 227, nr. 3, p. 7 en 25.

<sup>11</sup> Besluit van 28 januari 2014, houdende wijziging van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met het regelen van functioneringsgesprekken voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren, *Stb.* 2014, 8.

*ingezoomd op de werkzaamheden en de persoon van de rechter en nadrukkelijker tot de kern van het functioneren van de rechter wordt gekomen binnen de grenzen van de taken van de functionele autoriteit. Anders dan het evaluatiegesprek, is het functioneringsgesprek zowel gericht op het terugkijken en vooruitkijken en een gesprek met een tweezijdig karakter. Het vastleggen in het Brra dient te worden gezien in de verhouding tussen de bevoegdheden van het bestuur en de onafhankelijkheid van de individuele rechter. Artikel 116, vierde lid, van de Grondwet bepaalt dat de wet het toezicht regelt door leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast uit te oefenen op de ambtsvervulling door zodanige leden en door personen niet behorend tot de rechterlijke macht die deelnemen aan rechtspraak. Net als bij het evaluatiegesprek, geldt dat de bevoegdheid tot het houden van een functioneringsgesprek berust bij het bestuur van het gerecht met uitzondering van het niet-rechterlijk lid van dit bestuur. Bij het functioneringsgesprek is het van belang dat de onafhankelijke positie van de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaar gewaarborgd is en blijft. De onafhankelijke positie gaat evenwel niet zo ver dat individuele rechters binnen de rechterlijke macht niet een zekere verantwoording dienen af te leggen. De grens ligt daar waar het de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken betreft. Het bestuur mag bij de uitvoering van de taken hierin niet treden (zie artikel 23, tweede lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie).*

*Het nieuwe artikel 37b van het Brra bepaalt dat regelmatig een functioneringsgesprek wordt gehouden. Onder «regelmatic» wordt hier verstaan ten minste eenmaal per jaar. Het gesprek vindt in elk geval plaats wanneer de functionele autoriteit dit wenselijk acht of de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaar hierom verzoekt. Van het gesprek wordt een verslag opgemaakt. De rechterlijke ambtenaar wordt vervolgens in de gelegenheid gesteld omtrent het verslag een zienswijze te geven. (...)*

Ook in de toelichting bij het huidige art. 37b Brra is aldus verwezen naar art. 116 lid 4 Gw. Daarbij is het belang onderstreept dat functioneringsgesprekken met rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast met het oog op het waarborgen van de onafhankelijke positie worden gevoerd met zodanige rechterlijke ambtenaren. Tegen deze achtergrond is de regel dat het niet-rechterlijk lid van het gerechtshof niet bevoegd is tot het houden van een functioneringsgesprek met een rechter gehandhaafd.

De bestuursreglementen van de rechtbanken en gerechtshoven bevatten geen bepalingen over het functioneringsgesprek als zodanig.<sup>12</sup>

In het hiervoor geciteerde gedeelte van de memorie van toelichting bij art. 46a Wrra (oud) wordt tweemaal gesproken over het mandateren van de bevoegdheid tot het voeren van functioneringsgesprekken aan de leidinggevende respectievelijk de sectorvoorzitter. De indeling van gerechten in sectoren heeft in 2013 plaatsgemaakt voor een indeling in afdelingen en teams, met afdelingsvoorzitters en teamvoorzitters. Voor de huidige structuur van de gerechten kan in dit verband dan ook worden gedacht aan mandatering aan de afdelingsvoorzitter of de teamvoorzitter.

In het bovenstaande kwam al naar voren dat mandatering geen afbreuk mag doen aan de door de wetgever vastgelegde uitgangspunten van de bestuursstructuur en aan de (Grond)wettelijke waarborgen met het oog op de bescherming van de onafhankelijkheid van de rechter. Bij mandatering van de bevoegdheid tot het houden van een functioneringsgesprek moet in dit verband in het bijzonder worden gedacht aan de Grondwettelijke waarborg dat het toezicht op rechterlijke

---

<sup>12</sup>

De bestuursreglementen en zaaksverdelingsreglementen zijn te vinden op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

ambtenaren met rechtspraak belast moet worden uitgeoefend door zodanige rechterlijke ambtenaren.

Steun voor de gedachte dat vanwege het belang van onafhankelijke rechtspraak de beoordeling van rechters door rechterlijke ambtenaren moet plaatsvinden is te vinden in Opinion no. 17 van de CCJE.<sup>13</sup> Daarin staat onder meer het volgende:

*“37. In order to protect judicial independence, evaluation should be undertaken mainly by judges. The Councils for the Judiciary (where they exist) may play a role in this exercise. However, other means of evaluation could be used, for example, by members of the judiciary appointed or elected for the specific purpose of evaluation by other judges. Evaluation by the Ministry of Justice or other external bodies should be avoided[...]; nor should the Ministry of Justice or other bodies of the executive be able to influence the evaluation process.*

*38. In addition, other professionals who can make a useful contribution to the evaluation process might participate in it. However, it is essential that such assessors are able to draw on sufficient knowledge and experience of the judicial system to be capable of properly evaluating the work of judges. It is also essential that their role is solely advisory and is not decisive.”*

En bij de Recommendations:

*“8. In order to safeguard judicial independence, individual evaluations should be undertaken primarily by judges. The Councils for the Judiciary (where they exist) may play a role in the process. Evaluations by the Ministry of Justice or other external bodies should be avoided (paragraph 37).”*

## 5. Tussenbalans

Het voeren van een functioneringsgesprek met een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast is aan te merken als een vorm van toezicht als bedoeld in artikel 116 lid 4 Gw. Volgens de Grondwetgever is het uit het oogpunt van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht geboden dat het toezicht wordt uitgeoefend door leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast. Tegen die achtergrond mogen functionerings- en/of evaluatiegesprekken niet worden gevoerd door anderen dan met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht. Formeel ligt de bevoegdheid tot het voeren van deze gesprekken bij het gerechtsbestuur met uitzondering van het niet-rechterlijk lid. De ratio van deze uitzondering is het waarborgen van de (institutionele) rechterlijke onafhankelijkheid overeenkomstig het bepaalde in art. 116 lid 4 Gw.

Volgens de memorie van toelichting bij artikel 46a Wvra (oud) is voorstelbaar dat het voeren van evaluatiegesprekken op basis van mandaat door de leidinggevende/sectorvoorzitter geschiedt. Aan te nemen valt dat de huidige bepaling over het functioneringsgesprek (artikel 37b Bvra) zich evenmin als zodanig tegen mandaatverlening aan de afdelingsvoorzitter of aan een teamvoorzitter verzet. In het licht van het bepaalde in art. 116 lid 4 Gw en art. 37b lid 4 Bvra, kan de bevoegdheid tot het voeren van functioneringsgesprekken slechts aan een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast worden gemandateerd. Mandatering aan een teamvoorzitter die geen rechterlijk ambtenaar is, is dan ook niet toegestaan.

<sup>13</sup> Consultative Council of European Judges (CCJE), Opinion no. 17 (2014), On the Evaluation of Judges' Work, the Quality of Justice and Respect for Judicial Independence.

## 6. Afstand mogelijk?

De vervolgvraag is of zodanige waarborgen kunnen worden getroffen dat het functioneringsgesprek door een teamvoorzitter niet-rechter kan worden gevoerd zonder dat dit afbreuk doet aan het aan art. 116 lid 4 Gw ten grondslag liggende uitgangspunt dat toezicht op rechters door rechters geschiedt. In de eerste plaats rijst in dat verband de vraag of een rechter afstand kan doen van de waarborg dat een functioneringsgesprek wordt gevoerd met een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast. In geval van bevestigende beantwoording zal de rechter het functioneringsgesprek vrijwillig kunnen voeren met zijn of haar 'eigen' niet-rechterlijk teamvoorzitter.

Ik stel voorop dat ik geen rechtspraak heb aangetroffen waarin de voorgelegde vraag specifiek aan de orde is en is beantwoord. In de rechtspraak van het EHRM worden zaken over de interne rechterlijke onafhankelijkheid veelal belicht in het kader van het recht op een eerlijk proces van de individuele klager.<sup>14</sup>

Bij de beantwoording van de vraag moet worden bedacht dat de waarborg dat een functioneringsgesprek wordt gevoerd met een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast, zoals verankerd in art. 116 lid 4 Gw in verbinding met art. 37b lid 4 Brro, niet primair strekt ter behartiging van het private belang van de betrokken ambtenaar, maar een bredere strekking heeft, te weten het beschermen van de onafhankelijkheid van de zittende magistratuur. Dat is een algemeen belang.

Ook in Europese rechtspraak komt deze algemene strekking tot uitdrukking. Ik geef twee voorbeelden.

In het arrest in de zaak *Gumenyuk/Ukraine* overwoog het EHRM in algemene zin:<sup>15</sup>

*"In this regard, the Court notes that it has on many occasions emphasised the special role in society of the judiciary which, as the guarantor of justice, a fundamental value in a State governed by the rule of law, must enjoy public confidence if it is to be successful in carrying out its duties [...]. Given the prominent place that the judiciary occupies among State organs in a democratic society and the growing importance attached to the separation of powers and to the necessity of safeguarding the independence of the judiciary [...] the Court must be particularly attentive to the protection of members of the judiciary against measures affecting their status or career that can threaten their judicial independence and autonomy."*

In zijn arrest in de zaak *Agrokompleks/Oekraïne*, waarin sprake was van concrete instructies door de president van het gerecht, overwoog het EHRM:

*"The Court further observes that judicial independence and impartiality, as viewed from an objective perspective, demand that individual judges be free from undue influence – not only from outside the judiciary, but also from within. This internal judicial independence requires that judges be free from directives or pressures from fellow judges or those who have administrative responsibilities in a court such as, for example, the president of the court. The absence of sufficient safeguards ensuring the independence of judges within the judiciary and, in particular, vis-à-vis their judicial superiors, may lead*

<sup>14</sup> Zie nader M. Kuijjer, *The blindfold of Lady Justice. Judicial independence and impartiality in light of the requirements of Article 6 ECHR*, Nijmegen: WLP 2004, o.a. p. 277. Zie ook p. 67 en 68 ten aanzien van arresten van het EHRM in kwesties waarbij een verdragsrecht van zodanige 'public order' werd geacht, dat het niet mogelijk was daarvan afstand te doen.

<sup>15</sup> EHRM 22 juli 2021, no. 11423/19, ECLI:CE:ECHR:2021:0722JUD001142319, par. 52.



*the Court to conclude that an applicant's doubts as to the independence and impartiality of a court may be said to have been objectively justified (...).*<sup>16</sup>

Volgens de nota van toelichting bij art. 37b Brra is het doel van het functioneringsgesprek om, binnen de grenzen van de taken van de functionele autoriteit, tot de kern van het functioneren van de rechter te komen.<sup>17</sup> Het functioneringsgesprek speelt een rol bij het garanderen van de kwaliteit van het rechterlijk werk.<sup>18</sup> Daarnaast vermeldt de nota van toelichting bij art. 37b Brra dat de rechterlijke onafhankelijkheid bij het functioneringsgesprek moet worden gewaarborgd, waarbij wordt verwezen naar artikel 116 lid 4 Gw.<sup>19</sup> De waarborg dat een functioneringsgesprek wordt gevoerd met een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast betreft dan ook een waarborg met het oog op het algemeen belang van een onafhankelijke rechtspraak, die een basis heeft in de Grondwet.

In het licht van het voorgaande meen ik dat niet op basis van de wilsverklaring van de betrokken rechter kan worden afgeweken van het Grondwettelijk verankerde uitgangspunt dat het functioneringsgesprek met een andere rechter wordt gevoerd. Aan de beantwoording van de vragen of die keuze in het kader van elk functioneringsgesprek aan de orde moet worden gesteld dan wel dat kan worden volstaan met het ervoor zorgdragen dat binnen het team bekend is dat het functioneringsgesprek desgewenst met een rechterlijk teamvoorzitter (van een ander team) kan worden gevoerd, kom ik dan ook niet toe.

## 7. Slotopmerkingen

Aan het introduceren van een niet-rechterlijk teamvoorzitter hebben verschillende bestuurlijke argumenten ten grondslag gelegen. Zo kan voor het werven van een teamvoorzitter worden geput uit een groter arsenaal aan kandidaten en kan in tijden van een tekort aan rechters meer rechterlijke capaciteit worden benut. In het visitatierapport van de Rechtspraak 2022-2023 is in dit verband geconstateerd dat het als een verrijking wordt ervaren dat er ook juridische teamvoorzitters zijn met een andere achtergrond. In het rapport wordt geadviseerd het management te versterken door ervoor te zorgen dat alle benodigde perspectieven en kennis aanwezig zijn in managementteams en daarbij ook gebruik te maken van de expertise van teamvoorzitters die geen rechter zijn.<sup>20</sup> In het rapport *Verkenning werkdruk Rechtspraak en Openbaar Ministerie* wordt aanbevolen "uitdrukkelijk" gebruik te maken van "de mogelijkheid dat niet-rechters teamvoorzitters worden".<sup>21</sup> In de rapporten wordt niet ingegaan op de rechtsstatelijke waarborgen waarmee de inzet van niet-rechterlijke-teamvoorzitters zou moeten worden omgeven en die in de weg staan aan het mandateren van de bevoegdheid tot het voeren van een functioneringsgesprek met een rechter aan deze teamvoorzitters.

<sup>16</sup> Zie EHRM 6 oktober 2011, no. 23465/03, (Agrokompleks/Oekraïne), ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, par. 137. Zie ook het arrest van het EHRM in de zaak Parlov-Tkalcic/Croatia (EHRM 22 december 2009, no. 24810/06, ECLI:CE:ECHR:2009:1222JUD002481006, par. 86.

<sup>17</sup> Besluit van 28 januari 2014, *Stb.* 2014, 50, p. 4 (Nota van toelichting bij artikel 37b Brra): "Met de wijziging van artikel 37b van het Brra wordt beoogd dat door middel van het functioneringsgesprek meer kan worden ingezoomd op de werkzaamheden en de persoon van de rechter en nadrukkelijker tot de kern van het functioneren van de rechter wordt gekomen binnen de grenzen van de taken van de functionele autoriteit."

<sup>18</sup> Vgl. Besluit van 28 januari 2014, *Stb.* 2014, 50, p. 3 (Nota van toelichting bij artikel 37b Brra): "In het advies is verder aangegeven dat, om de kwaliteit van het rechterlijk werk ook in de toekomst te garanderen, het nodig is dat (ook) voor het leven benoemde rechters zich meer laten spiegelen in hun functioneren."

<sup>19</sup> Besluit van 28 januari 2014, *Stb.* 2014, 50, p. 4 (Nota van toelichting bij artikel 37b Brra).

<sup>20</sup> Zie het visitatierapport van de Rechtspraak 2022-2023, Kwaliteit van rechtspraak: versterking door samenwerken, p. 38 en 40.

<sup>21</sup> J. Winter, *Verkenning werkdruk Rechtspraak en Openbaar Ministerie. Werken aan echte oplossingen*, 2024, aanbeveling 30 (p. 49).

De bevindingen in deze notitie, die zich concentreren op het functioneringsgesprek, doen niet af aan de bestuurlijke behoefte aan en de geconstateerde positieve ervaringen met niet-rechterlijke teamvoorzitters. Omgekeerd kan die praktische en organisatorische behoefte niet afdoen aan de verplichting van het bestuur ervoor zorg te dragen dat een functioneringsgesprek van een rechter met een andere rechter wordt gevoerd, ook als de rechter er zelf geen bezwaar tegen heeft dat het functioneringsgesprek met een niet-rechter zou worden gehouden. Ik onderschrijf daarmee de beleidslijn die in het PRO in 2014 is afgesproken en die inhoudt dat het functioneren van een rechter moet worden beoordeeld door een andere rechter.

Ik ben mij ervan bewust dat de conclusie in deze notitie ten aanzien van functioneringsgesprekken voor de gerechtsbesturen organisatorische uitdagingen kan meebrengen. Gelet op de in het voorgaande besproken uitleg van het begrip 'toezicht' in art. 116 lid 4 Gw, meen ik dat de oplossing niet kan zijn gelegen in het creëren van tussenstappen, zoals voortgangsgesprekken, althans als deze het karakter hebben van het bespreken van het functioneren van de rechter. Wel toelaatbaar is dat het functioneringsgesprek – in geval van mandaat - wordt gevoerd met de afdelingsvoorzitter of met een rechter die voorzitter is van een ander team dan het team waarin de betrokken rechter werkzaam is. Deze rechterlijke ambtenaren kunnen zich voorafgaand aan het functioneringsgesprek laten informeren door de niet-rechterlijk voorzitter van het team waarvan de betrokken rechter deel uitmaakt.

*juni 2024*

*F.W. Bleichrodt*

*Procureur-generaal bij de Hoge Raad*