

Bij brief van 24 februari 2020 heeft de Minister voor Rechtsbescherming op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd hem van voorlichting te dienen over mogelijke kwetsbaarheden in de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) met betrekking tot de benoeming, herbenoeming, schorsing en/of het ontslag van leden van de Raad voor de rechtspraak en het gerechtshof.

1. Inleiding

a. *Aanleiding*

In een brief van 17 september 2019<sup>1</sup> heeft de Minister voor Rechtsbescherming, nadat hij daartoe in twee moties<sup>2</sup> was opgeroepen, zijn visie op de toekomst van de rechtspraak gegeven. Hierbij is hij ook ingegaan op een aantal gezamenlijke voorstellen die de Kamerleden Groothuizen (D66) en Van Nispen (SP) in de loop van 2019 hebben gedaan met betrekking tot het bestuur van de rechtspraak.<sup>3</sup>

Deze voorstellen komen erop neer dat rechters hun eigen gerechtshof moeten kunnen kiezen, dat deze bestuurders het recht moeten krijgen een aanbeveling te doen als er een vacature in de Raad voor de rechtspraak (Rvdv) moet worden vervuld en dat de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) moet worden doorgelicht om te bezien waar de onafhankelijke positie van de rechtspraak ten opzichte van de minister kan worden versterkt. Deze voorstellen zijn mede ingegeven door onvrede over de kloof tussen het management en de werkvloer en door zorgen over de ontwikkelingen in Oost-Europese landen waar de onafhankelijke positie van de rechtspraak onder druk staat.

De minister heeft in de brief van 17 september 2019 te kennen gegeven dat hij in principe geen directe aanleiding ziet de Wet RO opnieuw te evalueren, omdat deze volgens de commissies Deetman en Kummeling goed functioneert.<sup>4</sup> Wel ziet hij aanleiding de Wet RO zo aan te passen dat de transparantie van de benoemingsprocedure van leden van de Rvdv wordt vergroot en dat de betrokkenheid van medewerkers binnen de rechtspraak wordt verstevigd. De minister heeft daarnaast aangegeven zijn in de Wet RO vastgelegde rol in de benoemingsprocedure voor leden van de Rvdv te willen beperken door geen rol meer te hebben bij de vaststelling van de eerste lijst van personen die voor benoeming in aanmerking lijken te komen en door niet langer een door hem aangewezen persoon deel te laten nemen aan de selectieprocedure.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 29 279, nr. 537.

<sup>2</sup> Kamerstukken I, 2018/19, 34 775 VI, AN (motie-Backer c.s. over een visie op de toekomst van de rechterlijke macht) en Kamerstukken I, 2018/19, 34 775 VI, AS (motie-Van Bijsterveld c.s. over financiering van rechtspraak).

<sup>3</sup> Zie <https://d66.nl/content/uploads/sites/2/2019/01/190201-voorstellen-rechtspraak.pdf>. Zie voorts Kamerstukken II, 2018/19, 29 279, nr. 493, p. 8.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 29 279, nr. 537, p. 4.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 29 279, nr. 537, p. 10.

In een motie van 21 november 2019<sup>6</sup> constateren de Kamerleden Groothuizen en Van Nispen dat uit de brief van 17 september 2019 blijkt dat de minister niet voornemens is zijn rol bij de benoeming van leden van de Rvdr geheel te schrappen. Ook constateren zij dat de minister in die brief geen aandacht heeft geschonken aan de rechtspositie van gerechtsbestuurders. Zij roepen de regering op om de Afdeling advisering van de Raad van State advies te vragen over mogelijke kwetsbaarheden in de Wet RO met betrekking tot de benoeming, herbenoeming, schorsing en/of het ontslag van zowel leden van de Rvdr als van benoeming van de gerechtsbestuurders. De motie is door de Tweede Kamer aangenomen. De minister zegde toe gehoor te zullen geven aan deze oproep.

b. *Verzoek om voorlichting*

In zijn brief van 24 februari 2020 vraagt de minister de Afdeling advisering om voorlichting uit te brengen over mogelijke kwetsbaarheden in de Wet RO met betrekking tot de benoeming, herbenoeming, schorsing en/of het ontslag van leden van de Rvdr en van gerechtsbestuurders. De minister verzoekt om daarbij te betrekken:

- op welke punten in de in wet- en regelgeving vastgelegde procedures voor (her)benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders er politieke invloed mogelijk is en hoe dit in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid moet worden gewaardeerd;
- hoe de onafhankelijke positie van de rechtspraak, de betrokkenheid van de werkvloer en de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de goede uitoefening van de wettelijke (beheers)taken goed tot hun recht komen.

c. *Reikwijdte*

De minister geeft in het voorlichtingsverzoek aan dat de motie van 21 november 2019 niet ziet op bestuursbenoemingen bij de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In deze voorlichting blijven deze benoemingen dan ook buiten beschouwing.

d. *Totstandkoming van de voorlichting*

De Afdeling heeft bij het voorbereiden van deze voorlichting naast de bestudering van onder meer relevante Kamerstukken, regelgeving, wetenschappelijke literatuur en internationale jurisprudentie en aanbevelingen gesprekken gevoerd met de Rvdr, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Het onderwerp is dan ook vanuit verschillende perspectieven belicht. De gesprekken zijn zeer behulpzaam geweest. De Afdeling is alle betrokkenen dankbaar voor de tijd en aandacht die zij hier aan hebben besteed.

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 35 300 VI, nr. 62.

e. *Leeswijzer*

Hierna volgt eerst een samenvatting van de beantwoording door de Afdeling van de haar gestelde vraag en de door haar in deze voorlichting getrokken conclusies. Daarna volgt de nadere uitwerking van de beantwoording van de gestelde vraag (hoofdstuk 2-4).

In hoofdstuk 2 schetst de Afdeling tegen de achtergrond van de bestuursstructuur van de rechterlijke organisatie zoals deze in de Wet RO in 2002 heeft vorm gekregen, hoe de in de Wet RO en in interne protocollen vastgelegde procedures voor de (her)benoeming, schorsing en het ontslag van leden van de Rvdr en het gerechtsbestuur verlopen. Vervolgens komt in hoofdstuk 3 het constitutionele kader aan bod dat zowel nationaal, in de Grondwet en de Wet RO, als internationaal en Europees, onder meer in het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest), is vastgelegd. Ten slotte volgt in hoofdstuk 4 een beschouwing waarin concreet wordt ingegaan op het voorlichtingsverzoek. In het bijzonder komt daarbij de vraag aan de orde in hoeverre, mede gelet op het constitutionele kader, de geschetste procedures naar aanleiding van de daarop geuite kritiek en de kloof die rechters ervaren tussen hen en het bestuur, moeten worden aangepast.

f. *Samenvatting*

Het voorlichtingsverzoek dient te worden gezien in de context van de huidige bestuursstructuur van de rechterlijke organisatie. Bij de totstandkoming daarvan in 2002 is onderstreept dat in dat kader niet alleen de rechterlijke onafhankelijkheid moet zijn gewaarborgd, maar ook de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel en het budgetrecht van het parlement.

In dat licht gezien zijn wettelijk begrensde ministeriële bevoegdheden met het oog op de bedrijfsvoering en op de besteding van de voor de rechtspraak in te zetten publieke middelen uit een oogpunt van 'checks and balances' passend en noodzakelijk geacht. Daartoe behoren op grond van de Wet RO ook ministeriële bevoegdheden met betrekking tot de (her)benoeming, schorsing en het ontslag van leden van de Rvdr en het gerechtsbestuur.

De onafhankelijkheid van de rechtspraak zoals gewaarborgd in de Grondwet, het EVRM en het Handvest sluit betrokkenheid van de minister bij de (her)benoeming, schorsing en het ontslag van leden van de Rvdr en het gerechtsbestuur niet uit. De internationale en Europese normen en ontwikkelingen in de rechtspraak leiden niet tot een ander oordeel. De rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en, recent nog, van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) biedt steun voor het oordeel dat de betrokkenheid van de minister bij de (her)benoeming van leden van de Rvdr en het gerechtsbestuur zoals begrensd in de Wet RO, niet in strijd is met artikel 6 EVRM of artikel 47 Handvest.

De Afdeling ziet in de in het voorlichtingsverzoek genoemde omstandigheden geen aanleiding om in het licht van het in 2002 gewogen evenwicht tussen de verschillende constitutionele uitgangspunten, de rol van de minister in de bestaande procedures aan te passen. Gelet op de spilfunctie van de Rvdr op het specifieke terrein

(bedrijfsvoering, besteding van publieke middelen) waarvoor de minister uiteindelijk verantwoordelijkheid moet kunnen dragen, is cruciaal dat de minister vertrouwen heeft in de personen die lid zijn van de Rvdr. Het is in dat licht bezien de vraag of de door de minister op deze punten voorgestelde aanpassingen zijn eigen, reeds beperkte, rol niet te ver terugschroeven en daarmee afbreuk wordt gedaan aan de effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid.

In de huidige procedures tot benoeming van leden van de Rvdr en de gerechtsbesturen is sprake van een grote en wettelijk gewaarborgde betrokkenheid van actoren uit diverse geledingen van de rechterlijke organisatie. Niettemin ziet de Afdeling kwetsbaarheden in de huidige procedure die zouden kunnen worden weggenomen of beperkt.

De Afdeling onderschrijft de kritiek die is geuit vanaf de werkvloer dat de procedures voor bestuursbenoemingen ingewikkeld en onvoldoende transparant zijn. De procedures voor (her)benoeming, met inbegrip van de betrokkenheid van de vertegenwoordigers van de gerechten, zijn voornamelijk vastgelegd in interne protocollen. Deze protocollen zijn complex en bovendien niet openbaar. De Afdeling acht dat ongewenst. Voor een goed functionerend bestuur zijn draagvlak en vertrouwen van de bij het gerecht werkzame rechters en gerechtsambtenaren essentiële randvoorwaarden. Het is met het oog op versteviging van het draagvlak noodzakelijk om de transparantie te vergroten door de interne protocollen te publiceren, zodat voor een ieder duidelijk is welke procedures gelden en wie op welk moment zijn inbreng kan leveren. Voorts kan met het oog op de gewenste transparantie daar waar mogelijk gestreefd worden naar vereenvoudiging.

Voorts meent de Afdeling dat nader moet worden bezien op welke wijze de betrokkenheid van de bij het gerecht werkzame rechters en gerechtsambtenaren bij de benoeming van bestuurders van hun gerechten beter kan worden verankerd. Daarvoor bestaat in elk geval aanleiding als het gaat om de gerechtsvergadering waarin alle rechters van het betreffende gerecht zijn vertegenwoordigd. De gerechtsvergadering of een vertegenwoordiging daaruit heeft op dit moment geen structurele rol in het benoemingsproces van een lid van het gerechtsbestuur. Daarin zou met het oog op het gewenste draagvlak van het gerechtsbestuur moeten worden voorzien.

Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over de kloof die rechters ervaren tussen hen en het bestuur. Naar de inschatting van de Afdeling heeft dit vooral te maken met een gebrek aan voldoende vertrouwen in elkaars functioneren in de verschillende rollen. Dat los je niet op door bepaalde wettelijke bevoegdheden te veranderen of te beperken. Het moet wel bespreekbaar worden gemaakt. Daarvoor dient de rechtspraak zelf de nodige stappen te zetten gericht op het bevorderen van het hiervoor genoemde vertrouwen.

## 2. Bestaande procedures (her)benoeming, schorsing en ontslag

### 2.1 Context: bestuur en beheer rechterlijke organisatie

In 2002 is de Wet RO ingrijpend herzien. Daarbij werd afscheid genomen van het zogenoemde duale stelsel. In dat stelsel werd onderscheid gemaakt tussen het bestuur en het beheer van een gerecht. Het bestuur van het gerecht was opgedragen aan de

gerechtsvergadering van rechters onder voorzitterschap van de president van het gerecht.<sup>7</sup> Het bestuur ziet op de organisatie van de rechtsprekende functie zoals bijvoorbeeld de vorming en samenstelling van kamers en alle aangelegenheden die de rechtspositie van rechters betreffen, zoals benoeming, ontslag en opleiding. Ook moet het formuleren van beleid over de aanwending van processuele bevoegdheden tot het bestuur van het gerecht worden gerekend.

Het beheer van de gerechten was in het duale stelsel opgedragen aan de minister. Onder beheer vallen de financiële en materiële voorzieningen die het gerecht en de daarbij werkzame rechters in staat stellen hun rechtsprekende taak uit te oefenen. Hiertoe behoort onder meer de vaststelling en de verdeling van de financiële middelen, de financiële administratie, de aanschaf en het onderhoud van computers en het beheer en de beveiliging van de gebouwen. Ook alle rechtspositionele aangelegenheden die het ondersteunend personeel aangaan, vallen onder het beheer.

Sinds de wetwijziging in 2002 liggen bestuur en beheer in één hand en zijn beide taken ondergebracht bij de gerechten, in het bijzonder de gerechtsbesturen (integraal management). Dit betekent dat de minister niet langer verantwoordelijk is voor het beheer. Onder meer om te voorkomen dat de gerechten – waar de onafhankelijke rechterlijke oordeelsvorming plaatsvindt – over het beheer rechtstreeks verantwoording zouden moeten afleggen aan de minister, werd de Rvdr in het leven geroepen. De Rvdr kon fungeren als een 'intermediair' of 'buffer' tussen de minister en de gerechten en kon op deze wijze, zo was de gedachte, eventuele spanningen tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de onafhankelijkheid van de rechtspraak temperen.

De Rvdr houdt toezicht op de uitvoering van de begroting door de gerechten en op de bedrijfsvoering bij de gerechten. Over het beheer en de inzet van publieke middelen door de rechterlijke organisatie legt de Rvdr extern verantwoording af.<sup>8</sup> In die zin is de Rvdr het gezicht naar buiten. Dat neemt niet weg dat de minister in algemene zin politiek verantwoordelijk is voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Aan de minister zijn daartoe wettelijke bevoegdheden toegekend op het terrein van (toezicht op) de bedrijfsvoering, begroting en (her)benoeming, schorsing en ontslag. Met het oog op zijn verantwoordelijkheid heeft de minister met de Rvdr een duidelijk aanspreekpunt. De bestuursstructuur bestaat sinds 2002 daarmee uit drie bestuurslagen, namelijk de gerechtsbesturen, de Rvdr en de minister.<sup>9</sup>

De procedures voor de (her)benoeming, schorsing en ontslag van leden van de Rvdr en het gerechtsbestuur – het onderwerp van deze voorlichting – dienen in de context van deze sinds 2002 bestaande bestuursstructuur te worden gezien. Zij zijn in hoofdlijnen geregeld in de Wet RO. Deze zijn deels nader uitgewerkt in interne protocollen. Deze protocollen zijn niet openbaar.<sup>10</sup> In de Wet RO is bepaald dat bij

<sup>7</sup> P.T.T. Bovend'Eert, 'Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak' (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2013, p. 227.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 11-12 en 14-15.

<sup>9</sup> De Wet organisatie en bestuur gerechten (Wet OBG, *Stb.* 2001, 582) heeft onder meer geleid tot het instellen van gerechtsbesturen en de Wet Raad voor de rechtspraak (Wet Rvdr, *Stb.* 2001, 583) heeft geleid tot het instellen van een Rvdr.

<sup>10</sup> In verband met dit voorlichtingsverzoek zijn deze protocollen door de Rvdr aan de Afdeling ter inzage ter beschikking gesteld. Omdat het niet-openbare protocollen betreft, zullen de

algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels kunnen worden gesteld over de benoemingsprocedure van de leden van de Rvdr,<sup>11</sup> maar een dergelijke amvb is nooit tot stand gekomen. Voor de benoemingsprocedure van leden van gerechtsbesturen is in de Wet RO die mogelijkheid niet opgenomen.<sup>12</sup>

## 2.2 (Her)benoeming, schorsing en ontslag van leden van de Rvdr

### a. *De procedures in de Wet RO 2002*

De Rvdr bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden.<sup>13</sup> Afhankelijk van het aantal leden bestaat de Rvdr uit twee (bij drie of vier leden) dan wel drie (bij vijf leden) rechterlijke leden. De overige leden zijn niet-rechterlijke leden.<sup>14</sup>

#### *(Her)benoeming*

Voor de benoeming van leden van de Rvdr stelt de minister in overeenstemming met de Rvdr een lijst vast van maximaal zes personen die voor de vervulling van de desbetreffende vacature in aanmerking lijken te komen.<sup>15</sup> De lijst wordt ter beschikking gesteld aan een commissie van aanbeveling.<sup>16</sup> De aanbevelingscommissie stelt uit de lijst een aanbeveling op van maximaal drie personen en zendt deze aan de minister.<sup>17</sup> De aanbevelingscommissie bestaat uit een president van een gerecht, een vertegenwoordiger van de NVvR, een lid van het College van afgevaardigden (Cva)<sup>18</sup>, een niet-rechterlijk lid van een gerechtsbestuur en een door de minister aangewezen persoon.<sup>19</sup>

De leden van de Rvdr worden bij koninklijk besluit op voordracht van de minister benoemd voor een periode van zes jaar.<sup>20</sup> De minister kan geen personen voordragen die niet op de aanbeveling van de commissie zijn vermeld.<sup>21</sup> Eén van de rechterlijke leden wordt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister tot voorzitter van de Rvdr benoemd.<sup>22</sup> Een lid van de Rvdr kan eenmaal worden herbenoemd voor een periode van drie jaar.<sup>23</sup>

#### *Schorsing en ontslag*

---

daarin vastgelegde procedures worden beschreven zonder daarbij verwijzingen op te nemen naar de desbetreffende bepalingen van het protocol dan wel de toelichting daarbij.

<sup>11</sup> Artikel 85, vierde lid, Wet RO.

<sup>12</sup> Zie F. Bakker, 'Is de Raad voor de rechtspraak ook de Raad van de rechtspraak?', in: *NJB* 2013, p. 10-16; M.E.L. Fikkers e.a., 'Het pamflet: wat te doen?' in: *Trema* februari 2013, p. 40-43; 'Toekomstvisie landelijk Tegenlicht. Concreet en constructief.' van december 2018, *NJB* 2018, p. 2298 e.v.

<sup>13</sup> Artikel 84, tweede lid, Wet RO.

<sup>14</sup> Artikel 84, vierde lid, Wet RO.

<sup>15</sup> Artikel 85, eerste lid, Wet RO.

<sup>16</sup> Artikel 85, tweede lid, Wet RO.

<sup>17</sup> Artikel 85, derde lid, Wet RO.

<sup>18</sup> Artikel 90 Wet RO. Het Cva heeft tot taak de Rvdr gevraagd of ongevraagd te adviseren omtrent de uitvoering van zijn taken (artikel 90, derde lid, Wet RO). Zie ook het Besluit College van afgevaardigden.

<sup>19</sup> Artikel 85, tweede lid, Wet RO.

<sup>20</sup> Artikel 84, derde lid, Wet RO.

<sup>21</sup> Zie Kamerstukken II 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 55-56.

<sup>22</sup> Artikel 84, vijfde lid, Wet RO.

<sup>23</sup> Artikel 84, derde lid, Wet RO.

De schorsing of het ontslag van een lid van de Rvdr geschiedt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister. Er zijn verschillende gronden voor schorsing en ontslag. Voor deze voorlichting is in het bijzonder van belang<sup>24</sup> dat de minister een of meer leden kan voordragen voor schorsing als er een ernstig vermoeden bestaat van ongeschiktheid anders dan wegens ziekte, en dat hij een of meer leden kan voordragen voor ontslag in geval van ongeschiktheid anders dan wegens ziekte.<sup>25</sup> In de toelichting bij deze bepaling wordt uitgelegd dat het hier gaat om een ultimatum remedium in het geval van grove taakverwaarlozing. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij apert wanbeheer of opzettelijk machtsmisbruik.<sup>26</sup> Als de minister en de Rvdr hierover een verschil van inzicht hebben, dan dienen zij via overleg tot een oplossing te komen. De schorsing of het ontslag van een rechterlijk lid van de Rvdr heeft geen gevolgen voor de rechterlijke functie van dat lid.<sup>27</sup>

Een belanghebbende kan tegen een schorsing of ontslag beroep instellen bij de Hoge Raad.<sup>28</sup> Die beoordeelt of de Kroon in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat sprake is van (een ernstig vermoeden van) ongeschiktheid anders dan wegens ziekte. Ook beoordeelt de Hoge Raad of de minister bij zijn voordracht in strijd heeft gehandeld met zijn plicht zich te onthouden van inmenging in de behandeling van zaken.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Voor het overige gaat het om objectieve gronden voor schorsing en ontslag. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vervullen van een onvereenigbare functie. Deze objectieve gronden zijn opgesomd in artikel 86 Wet RO.

<sup>25</sup> Artikel 107, eerste lid, Wet RO.

<sup>26</sup> Zie Kamerstukken II 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 35-36 en p. 79-80.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 80.

<sup>28</sup> Artikel 108, eerste lid, Wet RO.

<sup>29</sup> Artikel 109 Wet RO.

b. *Uitwerking in interne protocollen*

*Benoeming*

De procedure voor benoemingen van leden van de Rvdr is nader uitgewerkt in een intern en niet-openbaar protocol.<sup>30</sup> In aanvulling op de procedure in de Wet RO regelt de procedurebeschrijving onder meer dat de Rvdr een voorstel doet aan de minister voor de shortlist.<sup>31</sup> De minister beslist of hij kandidaten wenst te horen. De minister kan aan de Rvdr voorstellen kandidaten te schrappen dan wel toe te voegen aan de shortlist. Wanneer door de minister andere kandidaten worden genoemd voor de shortlist beslist de Rvdr of deze kandidaten voor een gesprek met de Rvdr worden uitgenodigd. Op dit punt is dus niet het oordeel van de minister maar dat van de Rvdr doorslaggevend.

De aanbevelingscommissie bepaalt zelf wie van de personen op de vastgestelde en haar ter beschikking gestelde lijst van maximaal zes personen ze wil spreken. Nadat de aanbevelingscommissie uit de lijst een aanbeveling van maximaal drie personen heeft opgesteld en aan de minister heeft gezonden, zendt de minister de aanbeveling aan de Rvdr en vraagt hem hierop te reageren. De Rvdr zendt de aanbeveling aan de Centrale ondernemingsraad (COR) en de ondernemingsraad (OR) van het bureau van de Rvdr en vraagt hun afzonderlijk met een advies te komen. De Rvdr zendt zijn reactie aan de minister. Na de ministerraad draagt de minister vervolgens een volgens deze procedure aanbevolen kandidaat voor aan de Koning voor benoeming.

*Herbenoeming*

In de Wet RO is bepaald dat een lid van de Rvdr eenmaal kan worden herbenoemd voor een periode van drie jaar. De procedure voor de herbenoeming van leden van de Rvdr komt in de Wet RO verder niet aan bod. Ook voor deze procedure is er een intern en niet-openbaar protocol.<sup>32</sup>

De Rvdr (minus het lid dat voor herbenoeming in aanmerking komt) bepaalt, na afstemming met de minister, de voorlopige criteria voor herbenoeming aan de hand van een door de Rvdr geformuleerde opdracht en de te behalen resultaten voor de komende (her)benoemingsperiode. De opdracht, te behalen resultaten en criteria worden door de Rvdr voor advies voorgelegd aan het dagelijks bestuur van de presidentenvergadering, die deze vervolgens vaststelt. De Rvdr voert aan de hand hiervan een gesprek met het lid dat wenst te worden herbenoemd.

Indien de Rvdr concludeert dat herbenoeming wenselijk is, stelt hij een adviescommissie herbenoeming in. Deze adviescommissie wordt in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over het schriftelijk gemotiveerde voornemen tot aanbevelen voor herbenoeming. De adviescommissie bestaat uit de voorzitter en een

---

<sup>30</sup> Het betreft de procedurebeschrijving 'Vacature Lid Raad ZM'. Dit protocol is niet vastgesteld. De Rvdr is sinds 2014 met de minister in gesprek over een aanpassing van de regelgeving met betrekking tot de benoemingsprocedure van leden van de Rvdr in artikel 85 Wet RO. In de tussentijd wordt gebruik gemaakt van deze procedurebeschrijving. Anders dan de titel van de procedurebeschrijving doet vermoeden, wordt bij de benoemingsprocedure van leden van de Rvdr geen onderscheid gemaakt tussen rechterlijke en niet-rechterlijke leden.

<sup>31</sup> Bedoeld is een concept-lijst van personen die voor vervulling van de desbetreffende functie in aanmerking lijken te komen.

<sup>32</sup> Het betreft de 'Procedure herbenoeming leden Raad'. Dat protocol is op 4 februari 2019 vastgesteld.

ander lid van het Cva en de voorzitter van het dagelijks bestuur van de presidentenvergadering. Als de Rvdr na overweging van het advies van de adviescommissie de voorgenomen aanbeveling handhaaft, stelt de Rvdr de COR en de OR van het bureau van de Rvdr in de gelegenheid advies uit te brengen over de voorgenomen aanbeveling tot herbenoeming.

De Rvdr beslist of hij het betreffende lid van de Rvdr aanbeveelt voor herbenoeming bij de minister en neemt daarbij de adviezen van de adviescommissie en de medezeggenschap in overweging. De Rvdr doet bij zijn aanbeveling aan de minister verslag van deze adviezen.

### 2.3. (Her)benoeming, schorsing en ontslag van leden van het gerechtshof

#### a. *De procedures in de Wet RO 2002*

Een gerechtshof bestaat uit drie leden waaronder de voorzitter.<sup>33</sup> Twee van de leden, waaronder de voorzitter,<sup>34</sup> zijn rechterlijk lid. Het andere lid is een gerechtsambtenaar.<sup>35</sup>

#### *(Her)benoeming*

Voor de benoeming van bestuurders van de gerechten stelt de Rvdr een aanbeveling op, na het horen van het bestuur van het desbetreffende gerecht, dat op zijn beurt de OR hoort.<sup>36</sup> De gerechtshofbestuurders worden bij koninklijk besluit op voordracht van de minister benoemd voor een periode van zes jaar.<sup>37</sup> Ook hier geldt dat de minister geen personen kan voordragen die niet op de aanbeveling zijn vermeld.<sup>38</sup> Een lid van het gerechtshof kan eenmaal worden herbenoemd voor een periode van drie jaar.<sup>39</sup>

---

<sup>33</sup> Artikel 15, eerste lid, Wet RO.

<sup>34</sup> De voorzitter van het gerechtshof is de president van het gerecht. Zie artikel 15, derde lid, Wet RO.

<sup>35</sup> Artikel 15, tweede lid, Wet RO.

<sup>36</sup> Artikel 15, vijfde lid, Wet RO. De Rvdr beveelt één kandidaat aan. De minister heeft enkel de keuze om al dan niet over te gaan tot voordracht.

<sup>37</sup> Artikel 15, vierde lid, Wet RO.

<sup>38</sup> Bij amendement Vos e.a. (Kamerstukken II 2000/01, 27 182, nr. 11) is de positie van de Rvdr versterkt. Het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag slechts in een adviesrecht van de Rvdr. Zie ook P.M. van den Eijnden, *'De onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief'*, 2011, p. 285.

<sup>39</sup> Artikel 15, vierde lid, Wet RO.

*Schorsing en ontslag*

Schorsing en ontslag van leden van het gerechtshof geschiedt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister.<sup>40</sup> De gronden waarop een voorstel tot schorsing of ontslag kan worden gebaseerd, zijn vergelijkbaar met de procedure voor schorsing en ontslag van leden van de Rvdr.<sup>41</sup> De minister kan evenwel een gerechtshofbestuurder alleen voor schorsing of ontslag voordragen nadat de Rvdr daartoe een voorstel heeft gedaan.<sup>42</sup> De schorsing of het ontslag van een rechterlijk lid van het gerechtshof heeft geen gevolgen voor de rechterlijke functie van dat lid.<sup>43</sup> Ook tegen de schorsing of het ontslag van een gerechtshofbestuurder kan een belanghebbende beroep instellen bij de Hoge Raad. Die kan dezelfde toetsing uitvoeren als bij de schorsing of het ontslag van een lid van de Rvdr.<sup>44</sup>

b. *Uitwerking in interne protocollen**Benoeming*

De procedure voor benoemingen van leden van het gerechtshof komt in de Wet RO slechts op hoofdlijnen aan bod. De procedure is nader uitgewerkt in een intern en niet-openbaar protocol en houdt onder meer het volgende in.<sup>45</sup>

Op verzoek van de Rvdr verstrekt het gerechtshofbestuur aan de Rvdr de lokale gegevens over de functie en het gerecht ten behoeve van de vacaturetekst. Het bestuur stelt de OR in de gelegenheid om een bijdrage te leveren aan de lokale gegevens. De Rvdr stelt op basis van het landelijk functieprofiel en de lokale gegevens een vacaturetekst op en stemt de tekst af met het gerechtshofbestuur dat op zijn beurt overlegt met de OR over de tekst.

De briefselectie bij benoemingen van leden van het gerechtshofbestuur wordt uitgevoerd door de selectiecommissie (SEC), bestaande uit twee leden van de Rvdr en twee leden van het betrokken bestuur. Deze landelijke voorselectie beperkt zich tot de toetsing op de wettelijke vereisten, de opleidingen en de ervaring.

Vervolgens voert een kandidaat op lokaal niveau een gesprek met zowel de OR als met de benoemingsadviescommissie (BAC), bestaande uit ten minste een rechterlijk ambtenaar aangewezen door het bestuur, ten minste een gerechtshofambtenaar aangewezen door het bestuur en een rechterlijk ambtenaar aangewezen door de gerechtshofvergadering. De OR geeft zijn zienswijze en de BAC adviseert.

<sup>40</sup> Artikel 38, tweede lid, Wet RO.

<sup>41</sup> De objectieve gronden zijn opgesomd in artikel 16 Wet RO.

<sup>42</sup> Zie artikel 38, eerste lid, Wet RO en de toelichting daarop, Kamerstukken II 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 54.

<sup>43</sup> Kamerstukken II 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 53-54.

<sup>44</sup> Artikel 39, eerste en tweede lid, Wet RO.

<sup>45</sup> Het betreft de 'Aanbeveling tot (her)benoeming leden gerechtshofbestuur 2014' (procedure 2014) van 28 januari 2014. Het protocol is op 29 januari 2014 in werking getreden. De procedure 2014 verving de 'Tijdelijke procedure aanbeveling tot benoeming leden gerechtshofbestuur HGK' van 16 november 2011. Daarvoor bestonden zes afzonderlijke procedures voor aanbeveling tot benoeming en voor herbenoeming van presidenten, sectorvoorzitters en directeurs bedrijfsvoering, welke in september 2008 in werking zijn getreden. Zij vervingen op hun beurt zes procedures uit 2003, waarvan er een aantal was gewijzigd in 2006 en 2007. Bij het opstellen van de procedure 2014 zijn verschillende factoren, waaronder het Leeuwarder Manifest (2012), van invloed geweest, welke mede hebben geleid tot een versterking van de lokale inspraak in diverse fasen van het traject.

Op landelijk niveau voert de SEC een gesprek met kandidaten. Bij het al dan niet uitnodigen van de kandidaten houdt de SEC rekening met het advies van de BAC en met de zienswijze van de OR. De SEC nodigt een kandidaat in elk geval uit voor een gesprek wanneer deze zowel een positief advies van de BAC als een positieve zienswijze van de OR heeft. Indien de BAC óf de OR negatief heeft geadviseerd dan wel een negatieve zienswijze heeft over een kandidaat kán deze worden uitgenodigd voor een gesprek. Als het advies én de zienswijze negatief zijn, wordt de kandidaat niet uitgenodigd voor een gesprek, tenzij zich een bijzonder geval voordoet. De SEC adviseert de Rvdr omtrent de aanbeveling. De Rvdr stelt vervolgens de aanbeveling vast en zendt deze naar de minister.<sup>46</sup>

### *Herbenoeming*

In de Wet RO is bepaald dat een lid van het gerechtshof eenmaal kan worden herbenoemd voor een periode van drie jaar. De procedure voor de herbenoeming van leden van het gerechtshof wordt in de Wet RO verder niet geregeld. Deze procedure wordt ook nader uitgewerkt in het voormelde interne en niet-openbare protocol. In de herbenoemingsprocedure staat de vraag centraal of met de wetenschap over het functioneren van betrokkene in de voorafgaande zes jaar het vertrouwen kan worden uitgesproken in het functioneren als bestuurder in de volgende drie jaar.

De procedure van herbenoeming ziet er als volgt uit. Het bestuurslid dat in aanmerking wenst te komen voor herbenoeming richt een motivatiebrief aan de voorzitter van de Rvdr. De voorzitter van de Rvdr verstrekt het bestuur de motivatiebrief ten behoeve van de lokale procedure en verzoekt het desbetreffende bestuurslid een 360 graden feedbackformulier te laten invullen door personen in verschillende hoedanigheden werkzaam binnen en buiten het gerecht. Het bestuur (minus het te herbenoemen bestuurslid) stelt een voorgenomen advies op over de mogelijke herbenoeming en verzoekt de OR zijn zienswijze te geven op het voorgenomen advies. Het bestuur adviseert de Rvdr over de mogelijke herbenoeming, met inachtneming van de zienswijze van de OR.

De Rvdr bespreekt de mogelijke herbenoeming in een vertrouwelijk deel van de Raadsvergadering. De voorzitter van de Rvdr respectievelijk een lid van de Rvdr voert vervolgens een gesprek met de president die respectievelijk het lid van het bestuur dat in aanmerking wenst te komen voor herbenoeming.<sup>47</sup> Vervolgens wordt de voltallige Rvdr geadviseerd. Op basis daarvan besluit de Rvdr of de kandidaat wordt aanbevolen voor herbenoeming. De Rvdr stelt de aanbeveling vast en zendt de aanbeveling aan de minister.

## 2.4. Betrokkenheid van de minister bij de procedures

Zoals uit het voorgaande blijkt, zijn op verschillende momenten gedurende de procedures van (her)benoeming, schorsing en ontslag van leden van de Rvdr en het gerechtshof aan de minister bevoegdheden toegekend. Zijn bewegingsruimte varieert en hangt af van de wijze waarop de procedures in de Wet RO en de interne protocollen zijn vormgegeven. Bij de benoeming van leden van de Rvdr is de invloed

<sup>46</sup> De Rvdr beveelt één kandidaat aan. De minister heeft enkel de keuze om al dan niet over te gaan tot voordracht.

<sup>47</sup> De mogelijke herbenoeming van de president wordt nogmaals besproken door de Rvdr.

van de minister om begrijpelijke redenen groter dan bij leden van het gerechtshof; de Rvdr is voor de minister het primaire aanspreekpunt. Voor alle procedures geldt echter dat de bevoegdheden van de minister begrensd zijn en wettelijk ingekaderd.

Bij benoemingen van leden van de Rvdr is de minister betrokken bij de selectie van kandidaten. De minister kan de Rvdr evenwel niet geheel naar eigen inzicht samenstellen. Uit de protocollen komt een complex proces naar voren met verschillende stappen, waarbij diverse spelers uit verschillende geledingen van de rechterlijke organisatie een rol hebben. De Wet RO geeft de minister een rol in alle stappen van het benoemingsproces, maar wel steeds in samenspraak met andere spelers. Zijn beslissingsruimte wordt beperkt doordat de Rvdr en de divers samengestelde aanbevelingscommissie in die procedure een belangrijke rol spelen. Hoewel de wet spreekt over “de minister”, zijn in de interne protocollen bovendien voor andere spelers nadere afstemmings- of inspraakmomenten ingebouwd.

Bij benoemingen van gerechtshofbestuurders is vooral de Rvdr aan zet en staat de minister meer op afstand. De minister is niet betrokken bij het opstellen van de aanbeveling. Bovendien beveelt de Rvdr slechts één kandidaat aan. De minister heeft enkel de keuze om al dan niet over te gaan tot voordracht. Ook bij herbenoemingen van zowel leden van de Rvdr als van leden van het gerechtshof is primair de Rvdr aan zet. Wel dienen de voorlopige criteria voor herbenoeming van een lid van de Rvdr met de minister te worden afgestemd.

De minister beslist uiteindelijk over de voordracht. Hij heeft bij de benoeming van leden van de Rvdr keuzeruimte,<sup>48</sup> maar hij mag niet afwijken van de gegeven aanbeveling van de aanbevelingscommissie. Ook bij de benoeming van leden van het gerechtshof geldt dat de minister geen personen kan voordragen die niet op de aanbeveling van de Rvdr zijn vermeld. De minister kan wel weigeren om personen die op de aanbeveling staan voor te dragen.

Bij de voordracht voor schorsing of ontslag beschikt de minister eveneens over beperkte bewegingsruimte. Een groot aantal gronden op basis waarvan de minister een lid van de Rvdr of het gerechtshof kan voordragen voor schorsing of ontslag is objectief. De minister kan daar geen invloed op uitoefenen. Wel kan de minister voordragen voor schorsing als er een ernstig vermoeden bestaat van ongeschiktheid anders dan wegens ziekte, en voor ontslag in geval van ongeschiktheid anders dan wegens ziekte. De bewegingsruimte van de minister wordt evenwel begrensd doordat blijkens de toelichting schorsing en ontslag alleen kan plaatsvinden in geval van grove taakverwaarlozing. Bovendien kan de Hoge Raad de handelwijze van de minister toetsen. De voordracht voor schorsing of ontslag van een gerechtshofbestuurder kan alleen plaatsvinden nadat de Rvdr daartoe een voorstel heeft gedaan.

## 2.5 Samenvatting

---

<sup>48</sup> De minister stelt in overeenstemming met de Rvdr een lijst van maximaal zes kandidaten vast. Ook heeft hij betrokkenheid bij de aanbeveling van de aanbevelingscommissie door iemand aan te wijzen die in de commissie plaatsneemt. Bovendien beslist de minister welke kandidaat uit de aanbeveling van de aanbevelingscommissie wordt voorgedragen voor benoeming.

In de Wet RO zijn in hoofdlijnen de procedures voor benoeming, schorsing en ontslag van leden van de Rvdr en het gerechtshof opgenomen. Als het gaat om de herbenoeming wordt enkel vermeld dat herbenoeming eenmaal mogelijk is voor de duur van drie jaren. In interne protocollen zijn de procedures voor (her)benoeming van leden van de Rvdr en het gerechtshof (verder) uitgewerkt. Deze zijn niet openbaar.

In verschillende fases gedurende de procedures van (her)benoeming, schorsing en ontslag van leden van de Rvdr en het gerechtshof heeft de minister beperkte bevoegdheden. Zijn bewegingsruimte varieert en hangt af van de wijze waarop de procedures in de Wet RO en de interne protocollen zijn vormgegeven. De minister beslist in al deze procedures over de voordracht die moet leiden tot (her)benoeming, schorsing of ontslag bij koninklijk besluit.

Bij de benoeming van leden van de Rvdr is de invloed van de minister om begrijpelijke redenen groter dan bij leden van het gerechtshof; de Rvdr is voor de minister het primaire aanspreekpunt voor de begroting en beheeraangelegenheden waarvoor de minister uiteindelijk verantwoordelijk is. Om die reden is de minister bij benoemingen van leden van de Rvdr betrokken bij de selectie van kandidaten. Voor alle procedures geldt echter dat de bevoegdheden van de minister begrensd zijn en wettelijk ingekaderd.

### 3. Het constitutionele kader

#### 3.1 Inleiding

In het voorlichtingsverzoek gaat het om de vraag hoe de in het vorige hoofdstuk geschetste procedures zich verhouden tot de in onze rechtsorde geldende constitutionele uitgangspunten. In dit hoofdstuk wordt met het oog daarop ingegaan op de onafhankelijkheid van de rechtspraak, de ministeriële verantwoordelijkheid en, in verband hiermee, de scheiding der machten en 'checks and balances' in de rechterlijke organisatie.

De relevante uitgangspunten zijn op verschillende plaatsen vastgelegd. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de Grondwet en de daarmee samenhangende uitwerking in de Wet RO (paragraaf 3.2). Daarnaast zijn echter ook de Europese en internationaalrechtelijke kaders en uitgangspunten van belang, mede in het licht van (in het bijzonder) de Europese rechtspraak (paragraaf 3.3). De nationaal en internationaal gewaarborgde uitgangspunten lopen grotendeels parallel en vullen elkaar in de nadere uitwerking aan.

Het in dit hoofdstuk weergegeven kader is de opmaat naar hoofdstuk 4. Daarin wordt beoordeeld hoe de verhouding van de procedures van (her)benoeming, schorsing en ontslag van leden van de Rvdr en het gerechtshof zich tot de nationaal en internationaal gewaarborgde constitutionele uitgangspunten verhouden en of en zo ja, in hoeverre gelet daarop aanpassingen noodzakelijk zijn met betrekking tot de wijze waarop die uitgangspunten in de Nederlandse wetgeving zijn uitgewerkt.

#### 3.2 Grondwet en Wet RO

Zoals de Afdeling advisering in haar advies over het initiatiefvoorstel Van Nispen dat strekte tot invoering van een afzonderlijke begroting voor de rechterlijke macht (los van de begroting van het ministerie van JenV) heeft uiteengezet, is bij de wijziging van de Wet RO in 2002 (zie hiervoor paragraaf 2.1) uitvoerig ingegaan op de constitutionele beginselen die bij de inrichting van de rechterlijke organisatie in acht moeten worden genomen. Daarbij is wat betreft het beginsel van machtenscheiding onderstreept dat de 'trias politica' in ons staatsbestel niet staat voor een absolute machtenscheiding maar voor een stelsel van elkaar wederzijds controlerende, in evenwicht houdende organen van wetgeving, bestuur en rechtspraak ('checks and balances').

In die context is onderstreept dat bij de inrichting van de rechterlijke organisatie niet alleen het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid goed tot zijn recht moet komen, maar ook de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel, het budgetrecht van het parlement en de positie van de formele wetgever. De wetgever heeft hierbij uitdrukkelijk de gedachte verworpen dat de rechterlijke onafhankelijkheid en de ministeriële verantwoordelijkheid elkaar uitsluiten. Een zekere ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de rechterlijke organisatie en de besteding van de daarvoor in te zetten publieke middelen werd uit een oogpunt van 'checks and balances' juist passend geacht, om te voorkomen dat de rechterlijke macht een staat binnen de staat zou worden.

Daarbij is wel steeds benadrukt dat de ministeriële verantwoordelijkheid wordt begrensd door het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid. Bij rechterlijke onafhankelijkheid gaat het er om dat de rechter onafhankelijk van de overheid tot zijn of haar rechterlijk oordeel moet kunnen komen; de rechter moet zijn beslissing kunnen baseren op zijn eigen, vrije oordeel omtrent feiten en rechtsgronden, zonder enige binding ten opzichte van partijen of het overheidsapparaat en zonder dat zijn beslissing onderworpen is aan toetsing door een andere dan een in dezelfde zin onafhankelijke instantie.<sup>49</sup> Dat betekent dat de minister op geen enkele wijze invloed mag uitoefenen op de inhoud van rechterlijke beslissingen. De rechterlijke onafhankelijkheid sluit echter niet uit dat de minister buiten de rechterlijke oordeelsvorming bepaalde bevoegdheden heeft. De benoeming van rechters bij koninklijk besluit is van oudsher een voorbeeld daarvan.

De onafhankelijkheid van de rechter is sinds de invoering van de bestuursstructuur in 2002 op verschillende manieren gewaarborgd. Dat is in de eerste plaats het geval door een aantal grondwettelijke bepalingen die al vóór 2002 bestonden. Daarbij kan in het bijzonder worden gewezen op artikel 117, eerste lid, van de Grondwet, waarin staat dat een rechter voor het leven wordt benoemd. Voorts geldt op grond van de artikelen 116, vierde lid, en 117, derde lid, van de Grondwet dat de wetgever het toezicht op de ambtsvervulling door rechters, de schorsing en het ontslag van rechters, alleen kan opdragen aan de rechterlijke macht zelf. Daarnaast is specifiek met het oog op de nieuwe bestuursstructuur van de rechterlijke organisatie in 2002 een aantal bepalingen aan de Wet RO toegevoegd om de rechterlijke onafhankelijkheid te beschermen.<sup>50</sup> Op

<sup>49</sup> Kamerstukken II 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 9. De rechterlijke onafhankelijkheid is in deze zin niet vastgelegd in de Grondwet maar wel in artikel 6 EVRM zoals nader ingevuld door de jurisprudentie van het EHRM.

<sup>50</sup> Zie de artikelen 23, tweede en derde lid, 24, tweede lid, 96 en 109 Wet RO.

grond daarvan geldt in het bijzonder dat het gerechtsbestuur, de Rvdr en de minister bij het aanwenden van hun bevoegdheden in het kader van de bedrijfsvoering, niet mogen treden in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak.

Wat betreft de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechterlijke organisatie als geheel geldt krachtens geldend staatsrecht dat de reikwijdte van deze verantwoordelijkheid wordt bepaald door de bevoegdheden waarover de minister beschikt. In de bestuursstructuur die sinds 2002 bestaat beschikt de minister, zoals hiervoor reeds is uiteengezet (zie paragraaf 2.4), over door de wet begrensde bevoegdheden ten aanzien van de (her)benoeming, de schorsing en het ontslag van leden van de Rvdr en de gerechtsbesturen. Daarnaast heeft de minister nog enkele andere bevoegdheden die hier verder buiten beschouwing blijven.<sup>51</sup>

De Grondwet laat de wetgever ruimte bij de inrichting van het staatsbestel. Dat geldt ook voor de 'checks and balances' binnen de rechterlijke macht. De Grondwet verplicht de wetgever er niet toe om veranderingen aan te brengen in de bestaande betrokkenheid van de minister bij de (her)benoeming, de schorsing dan wel het ontslag van leden van de Rvdr en de gerechtsbesturen. De Grondwet staat hieraan in beginsel ook niet in de weg. Indien de wetgever de betrokkenheid van de minister zou willen beperken op grond van het inzicht dat de rechterlijke onafhankelijkheid mede met het oog op de toekomst sterker moet worden verankerd en als gevolg daarvan de Rvdr en de gerechtsbesturen op grotere afstand van de minister moeten worden geplaatst, zou hiervoor dus ruimte bestaan.

Tegelijkertijd bevat de Grondwet grenzen. Zo bepaalt artikel 117, eerste lid, van de Grondwet dat de leden van de rechterlijke macht door de regering worden benoemd. Dat is in het systeem van 'checks and balances' een essentiële waarborg. Juist omdat de rechter zonder enige bemoeienis van de uitvoerende macht rechtsprekt en aan de regering ook geen verantwoording aflegt, moet op andere wijze zijn voorzien in toereikende controlemechanismen. De grondwettelijk voorgeschreven benoeming van rechters bij koninklijk besluit is vanuit dat perspectief een belangrijke constitutionele waarborg.<sup>52</sup>

Tegen de algemene achtergrond van het bovenstaande stelsel van 'checks and balances' moet ook de betrokkenheid van de minister bij de benoeming van leden van de Rvdr en van de gerechtsbesturen worden beoordeeld. De ruimte van de wetgever om de betrokkenheid van de minister bij de samenstelling van de Rvdr en de gerechtsbesturen in te vullen, wordt beperkt doordat de onafhankelijkheid van de

---

<sup>51</sup> De minister beschikt ook over andere bevoegdheden op het terrein van bedrijfsvoering en op andere terreinen. Zo beschikt hij krachtens artikel 92 van de Wet RO ook over de bevoegdheid om aan de Rvdr aanwijzingen te geven over de bedrijfsvoering. Krachtens artikel 93 van die wet kan de Rvdr daarover op zijn beurt weer aanwijzingen kan geven aan de gerechtsbesturen. Krachtens artikel 91 van de Wet RO kan de minister daarnaast besluiten van de Rvdr vernietigen. Krachtens artikel 37 van de Wet RO kan de Rvdr op zijn beurt besluiten van de gerechtsbesturen vernietigen. Deze en de overige bevoegdheden die aan de minister toekomen behoeven in het kader van deze voorlichting verder geen bespreking.

<sup>52</sup> P.P.T. Bovend'Eert, 'Benaming en ontslag van rechters' (oratie), W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 2000, p. 12-13.

rechter bij de beoordeling van individuele zaken of categorieën van dezelfde zaken gewaarborgd moet blijven. Anderzijds geldt dat gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid voor het beheer van de rechterlijke organisatie en de betekenis daarvan voor het stelsel van 'checks and balances' als geheel, de betrokkenheid van de minister bij de benoeming van bestuurders in de rechterlijke organisatie daadwerkelijk inhoud moet krijgen. Dat geldt in het bijzonder voor de betrokkenheid van de minister bij de benoeming van leden van de Rvdr. De Rvdr legt aan de minister verantwoording af over de bedrijfsvoering en de besteding van publieke middelen.

### 3.3 Europese en internationale normen en ontwikkelingen

Het EVRM en het Handvest laten verdragsstaten ruimte om de verhoudingen en de wisselwerking tussen de verschillende staatsmachten binnen zekere grenzen naar eigen inzicht te regelen.<sup>53</sup> In een aantal arresten die dateren van na 2002 hebben het EHRM en het HvJEU zich uitgelaten over de vraag in hoeverre artikel 6 EVRM en artikel 47 Handvest zich ertegen verzetten dat de uitvoerende macht betrokken is bij de benoeming van leden van raden voor de rechtspraak. Deze arresten verplichten er niet toe om de betrokkenheid van de minister bij de benoeming van leden van de Rvdr te beëindigen of te beperken.

Het EHRM oordeelde in een tweetal arresten<sup>54</sup> dat de Oekraïense raad voor de rechtspraak niet beschikte over de door artikel 6 EVRM vereiste mate van onafhankelijkheid. Daarbij betrok het EHRM onder meer dat de meerderheid van de leden was benoemd door de regering en het parlement. Voor dit oordeel was echter in het bijzonder ook van belang dat die raad voor de rechtspraak een belangrijke rol speelde bij het treffen van disciplinaire maatregelen tegen rechters, waarbij bovendien niet was voorzien in adequate rechtsbescherming. De situatie in Nederland wijkt daarvan af alleen al omdat in ons stelsel de bevoegdheid disciplinaire maatregelen te treffen tegen rechters toekomt aan de Hoge Raad en niet aan de Rvdr.

In een ander arrest heeft het HvJEU criteria geformuleerd aan de hand waarvan de verwijzende Poolse rechter moest beoordelen of de Poolse raad voor de rechtspraak, vanwege diens betrokkenheid bij de benoeming van rechters door de uitvoerende macht, voldoende onafhankelijk is. Eén van die criteria betreft de wijze waarop de leden van die raad zijn benoemd.<sup>55</sup> Het HvJEU heeft hier echter niet geoordeeld dat artikel 47 van het Handvest zich ertegen verzet dat andere staatsmachten dan de rechterlijke macht betrokken zijn bij de benoeming van leden van een raad voor de rechtspraak.

Volgens vaste rechtspraak van het EHRM en het HvJEU is ook de benoeming van een lid van een rechtsprekende instantie door de uitvoerende macht niet in strijd met het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, zolang bij die benoeming de nationale regelgeving wordt nageleefd, door die procedure niet de schijn van afhankelijkheid

<sup>53</sup> EHRM 18 oktober 2018, 80018/12 (Thiam t. Frankrijk), par. 62 en HvJEU 19 november 2019, A.K. e.a. t. Sąd Najwyższy, C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punt 130, waarin het HvJEU zich bij het EHRM heeft aangesloten.

<sup>54</sup> EHRM 9 januari 2013, 21722/11 (Volkov t. Oekraïne); EHRM 25 september 2018, 76639/11 (Denisov t. Oekraïne).

<sup>55</sup> HvJEU 19 november 2019, A.K. e.a. t. Sąd Najwyższy, C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punt 140.

wordt gewekt, en gewaarborgd is dat de uitvoerende macht na benoeming geen invloed meer kan uitoefenen op de vervulling van de rechterlijke taak van degene die is benoemd.<sup>56</sup>

Het ligt in de rede te veronderstellen dat het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid geen verdergaande beperkingen stelt aan de betrokkenheid van de uitvoerende macht bij de (her)benoeming van leden van de Rvdr en de gerechtsbesturen. Deze leden zijn in die hoedanigheid immers niet met rechtspraak belast, en mogen bij het aanwenden van hun bevoegdheden ook niet treden in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in concrete zaken.

De hier bedoelde rechtspraak van het EHRM en het HvJEU biedt daarom steun voor het oordeel dat ook de betrokkenheid van de minister bij de (her)benoeming van leden van de Rvdr en de gerechtsbesturen zoals geregeld in de Wet RO, toelaatbaar is.<sup>57</sup> Zoals hiervoor is aangegeven, bestaan er grote zorgen over de ontwikkelingen in Oost-Europese landen, waar de onafhankelijke positie van de rechtspraak fundamenteel wordt aangetast. Die zorgen zijn in Nederland in het geheel niet aan de orde.

Er is geen jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU die zich specifiek uitlaat over de vraag in hoeverre artikel 6 EVRM of artikel 47 Handvest zich ertegen verzetten dat de uitvoerende macht een rol speelt bij de schorsing en het ontslag van leden van een raad voor de rechtspraak of van een gerechtsbestuur. In dat kader is van belang dat de gronden voor schorsing en ontslag limitatief in de Wet RO zijn opgesomd en dat schorsing of ontslag van gerechtsbestuurders wegens ongeschiktheid anders dan wegens ziekte alleen op verzoek van de Rvdr kan plaatsvinden.

Bovendien kan de schorsing of het ontslag van zowel leden van de Rvdr als leden van een gerechtsbestuur worden aangevochten bij de Hoge Raad. In het licht van deze waarborgen bestaat er op basis van de jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU aanleiding om aan te nemen dat de betrokkenheid van de minister bij de schorsing of het ontslag van leden van de Rvdr of gerechtsbesturen zoals geregeld in de Wet RO, toelaatbaar is.

Naast de verdragsbepalingen worden er in verschillende internationale standaarden juridisch niet-bindende aanbevelingen gedaan met betrekking tot de samenstelling van raden voor de rechtspraak. Zo wordt aanbevolen om raden voor de rechtspraak voor

<sup>56</sup> Zie onder meer EHRM 18 oktober 2018, 80018/12 (Thiam t. Frankrijk); EHRM 6 november 2018, 55391/13, 57728/13 en 74041/13 (Ramos Nunes de Carvalho e Sá t. Portugal); EHRM 12 maart 2019, 26374/18 (Gudmundur Andri Ástráðsson t. IJsland); HvJEU 24 juni 2019, Commissie/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 en HvJEU 19 november 2019, A.K. e.a. t. Sąd Najwyższy, C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

<sup>57</sup> De rechterlijke onafhankelijkheid is ook verankerd in artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Over dit artikel heeft het Comité voor de rechten van de Mens onder meer General Comment no. 32 uitgebracht (UN Doc CCPR/C/GC/32 (2007)). De hierin beschreven eisen komen in wezen overeen met de eisen die door het EHRM en het HvJEU worden gesteld. Er zijn geen aanwijzingen dat uit andere General Comments dan wel oordelen van het Comité voor de rechten van de Mens wezenlijk andere verplichtingen voortvloeien. Zie ook M.L. van Emmerik, J.P. Loof en Y.E. Schuurmans, 'Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak', 2014, p. 49 en 77.

minimaal de helft te laten bestaan uit rechters die door andere rechters zijn gekozen.<sup>58</sup> Deze en andere vergelijkbare documenten<sup>59</sup> worden in de jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU geregeld aangehaald, maar zij zijn niet in bindende rechtspraak omgezet. In het bijzonder kan hierbij worden gewezen op een arrest van het HvJEU waarin de advocaat-generaal in zijn conclusie uitdrukkelijk had voorgesteld bij de aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan te sluiten.<sup>60</sup> Desalniettemin heeft het HvJEU daar geen overweging aan gewijd.

### 3.4 Samenvatting

Bij de totstandkoming van de huidige bestuursstructuur van de rechterlijke organisatie is het constitutionele uitgangspunt bevestigd dat de 'trias politica' in ons staatsbestel niet staat voor een absolute machtscheiding maar voor een stelsel van elkaar wederzijds controlerende, in evenwicht houdende organen van wetgeving, bestuur en rechtspraak ('checks and balances'). In die context is onderstreept dat bij de inrichting van de rechterlijke organisatie niet alleen het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid goed tot zijn recht moet komen, maar ook de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel, het budgetrecht van het parlement en de positie van de formele wetgever. In dat licht bezien is een wettelijk begrensde ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de rechterlijke organisatie en de besteding van de daarvoor in te zetten publieke middelen uit een oogpunt van 'checks and balances' passend en noodzakelijk geacht. Daartoe behoren op grond van de Wet RO ook ministeriële bevoegdheden met betrekking tot de (her)benoeming, schorsing en het ontslag van leden van de Rvdr en het gerechtshof.

De onafhankelijkheid van de rechtspraak zoals gewaarborgd in de Grondwet, het EVRM en het Handvest sluit betrokkenheid van de minister bij de (her)benoeming, schorsing en het ontslag van leden van de Rvdr en het gerechtshof niet uit. Europese ontwikkelingen leiden niet tot een ander oordeel. De rechtspraak van het EHRM en, recent nog, van het HvJEU biedt steun voor het oordeel dat de betrokkenheid van de minister bij de (her)benoeming van leden van de Rvdr en het

---

<sup>58</sup> 'Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges' van de Venetië Commissie van 16 maart 2010; 'Recommendation CM/Rec (2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities' van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 17 november 2010, aanbevelingen 26 en 27. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de raden voor de rechtspraak waarop deze aanbevelingen betrekking hebben zeer uiteenlopend zijn voor wat betreft de bevoegdheden waarover zij beschikken.

<sup>59</sup> Bijvoorbeeld de 'Basic principles on the Independence of the Judiciary'. Deze 'basic principles' zijn aanvaard door het zevende United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. Zij werden bekrachtigd door de Algemene Vergadering in resoluties 40/32 (29 november 1985) en 40/146 (13 december 1985). Deze 'principles' zijn echter zeer algemeen en bevatten geen duidelijke normen die kunnen bijdragen aan de beantwoording van de vraag die in deze voorlichting centraal staat. De kern is weergegeven in M.L. van Emmerik, J.P. Loof en Y.E. Schuurmans, 'Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak', 2014, p. 51.

<sup>60</sup> Conclusie A-G Tachev van 27 juni 2019, ECLI:EU:C:2019:551, par. 124-129, bij HvJEU 19 november 2019, A.K. e.a. t. Sađ Najwyższy, C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982. De internationale standaarden waar de A-G naar verwijst zijn opgenomen in voetnoten 81 tot en met 87 van zijn conclusie.

gerechtsbestuur zoals begrensd in de Wet RO, niet in strijd is met artikel 6 EVRM of artikel 47 Handvest.

#### 4. Beschouwing

##### 4.1 Aanleiding verzoek

In het licht van het hiervoor geschetste constitutionele kader gaat de Afdeling thans in op de vraag of er, zoals het in het voorlichtingsverzoek wordt geformuleerd, mogelijke kwetsbaarheden zijn in de Wet RO met betrekking tot de benoeming, herbenoeming, schorsing en/of het ontslag van leden van de Rvdr en van gerechtsbestuurders. Daarbij valt de vraagstelling in twee delen uiteen. Het eerste deel heeft specifiek betrekking op de rol van de minister en hoe deze in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid moet worden gewaardeerd, terwijl het tweede deel in algemenere zin de betrokkenheid van de werkvloer betreft, mede met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid.

Een belangrijke aanleiding van het verzoek is gelegen in kritische geluiden van de afgelopen jaren vanuit de werkvloer in de gerechten. De bezwaren hebben in de eerste plaats betrekking op het bestuur van de rechterlijke organisatie. Gesteld wordt dat er een kloof is tussen de werkvloer en het bestuur zowel binnen de gerechten als landelijk. In dat kader is de kritiek geuit dat rechters onvoldoende in de besluitvorming worden betrokken en zich niet vertegenwoordigd voelen door het bestuur, omdat het bestuur teveel op afstand staat. Dit heeft mede geresulteerd in een gebrek aan vertrouwen, in het bijzonder bij de rechters.<sup>61</sup>

Meer in het bijzonder zijn bezwaren geuit tegen de huidige benoemingsprocedures. Zo wordt gesteld dat de minister grote invloed heeft op de benoeming van de leden van de Rvdr.<sup>62</sup> Een ander kritiekpunt is dat de Rvdr een doorslaggevende invloed heeft op de benoeming van gerechtsbestuurders, terwijl de betrokkenheid van de werkvloer bij de benoeming van hun bestuurders juist te gering is. Daarnaast worden de procedures als ingewikkeld en onvoldoende transparant ervaren.

Mede tegen die achtergrond moet de vraag uit het voorlichtingsverzoek naar mogelijke kwetsbaarheden in de bestaande procedures worden beantwoord. Daarbij behandelt de Afdeling achtereenvolgens de twee delen van de vraagstelling zoals hiervoor aangeduid. Zij komt tot de conclusie dat de huidige procedures op enkele punten kunnen worden verbeterd. Zoals hieronder wordt uiteengezet betreffen deze niet de huidige rol van de minister, maar de transparantie en kenbaarheid van de benoemingsprocedures en een betere verankering van de betrokkenheid van de rechters op de werkvloer via de rechtsvergadering.

##### 4.2 Betrokkenheid minister bij benoemingen

<sup>61</sup> Het Leeuwarder Manifest (2012) en Tegenlicht (2015). Zie over het Leeuwarder Manifest M.E.L. Fikkers e.a., 'Het pamflet: wat te doen?' in: *Trema* februari 2013, p. 40-43; M.E.L. Fikkers e.a., 'Het Manifest van Leeuwarden: vijf jaar na dato.' in: *Ars Aequi* december 2017, p. 1024 e.v. Zie over Tegenlicht R. Berendsen e.a., 'Tegenlicht. De rechterlijke organisatie tegen het licht.', in: *NJB* 2015, p. 2005 e.v.; 'Resultaten enquête Tegenlicht. Zorgen over de rechtspraak breed gedeeld.' in: *NJB* 2016, p. 252; 'Toekomstvisie landelijk Tegenlicht. Concreet en constructief.', in: *NJB* 2018, p. 2298 e.v.

<sup>62</sup> 'Toekomstvisie landelijk Tegenlicht. Concreet en constructief.', in: *NJB* 2018, p. 2298 e.v.

Als het gaat om de positie van de minister is, zoals hiervoor al gememoreerd (paragraaf 3.2), bij de wetwijziging van 2002 uitvoerig stilgestaan bij de constitutionele beginselen die bij de inrichting van het bestuur en beheer van de rechterlijke organisatie in acht moeten worden genomen. De uitkomst daarvan was dat de positie van de minister voor het beheer van de gerechten mede met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid weliswaar aanmerkelijk is teruggedrongen, maar niettemin een zekere ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de rechterlijke organisatie en de besteding van publieke middelen passend is en noodzakelijk blijft.

Een logisch uitvloeisel daarvan is dat daartoe aan de minister wettelijke bevoegdheden zijn toegekend. Zonder bevoegdheden kan hij geen ministeriële verantwoordelijkheid dragen. Wel zijn deze bevoegdheden met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid in de wet expliciet begrensd en strikt beperkt tot de elementen waarop zijn beperkte verantwoordelijkheid betrekking kan hebben.

Een belangrijk element van die beperkte verantwoordelijkheid, zo heeft de wetgever vastgesteld, is de betrokkenheid van de minister bij de procedures voor de (her)benoeming, schorsing en ontslag voor leden van de Rvdr en het gerechtsbestuur. Deze betrokkenheid is van belang omdat de Rvdr en de gerechtsbesturen elk vanuit de eigen wettelijke positie besluiten nemen over de bedrijfsvoering en de besteding van de daarmee gemoeide publieke middelen. Op die aspecten heeft de ministeriële verantwoordelijkheid specifiek betrekking.

Daarbij moet worden benadrukt dat de leden van de Rvdr en van de gerechtsbesturen in die hoedanigheid niet met rechtspraak zijn belast en zij, zoals in de wet is vastgelegd, bij de toepassing van hun beheersbevoegdheden niet mogen treden in de uitoefening van de rechterlijke functie. Mede gelet daarop heeft de wetgever in 2002 geconcludeerd dat de betrokkenheid van de minister bij de (her)benoeming, schorsing en ontslag van de leden van de Rvdr en de gerechtsbesturen zoals deze thans in de wet is vastgelegd, niet in strijd is met de Grondwet of het EVRM. De ontwikkelingen die sindsdien hebben plaatsgevonden, met inbegrip van recente Europese rechtspraak, geven geen aanleiding om van dat oordeel terug te komen.

In dat kader is van belang dat de ministeriële betrokkenheid bij (her)benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders begrensd is en wettelijk ingekaderd. Zoals hiervoor uitvoerig uiteen gezet (hoofdstuk 2) voorzien de bestaande procedures in voldoende waarborgen om te voorkomen dat de minister een te zwaar stempel drukt op de (her)benoeming, schorsing en het ontslag van leden van de Rvdr en het gerechtsbestuur.

De benoemingsprocedures zijn zo vormgegeven dat er sprake is van een nauw samenspel tussen de verschillende actoren vanuit de rechterlijke organisatie. De bewegingsruimte van de minister is daarbij juridisch en feitelijk beperkt. Bij de benoeming van leden van de Rvdr kan de minister niet zelfstandig een keuze maken door wie de vacature zal worden ingevuld; zijn rol is beperkt en ingebed in een wettelijk stelsel van waarborgen. Bij de benoeming van leden van het gerechtsbestuur is de betrokkenheid van de minister nog beperkter. Hij is niet betrokken bij het opstellen van de aanbeveling, die bovendien slechts één kandidaat betreft.

De Afdeling ziet in de in het voorlichtingsverzoek genoemde omstandigheden geen aanleiding om in het licht van het in 2002 gewogen evenwicht tussen de verschillende constitutionele uitgangspunten, de rol van de minister in de bestaande procedures aan te passen. Gelet op de spilfunctie van de Rvdr op het specifieke terrein (bedrijfsvoering, besteding van publieke middelen) waarvoor de minister uiteindelijk verantwoordelijkheid moet kunnen dragen, is cruciaal dat de minister vertrouwen heeft in de personen die lid zijn van de Rvdr.

Vanuit dit perspectief ligt het voor de hand dat hij op de wijze zoals nu is voorzien invloed kan uitoefenen op de selectie van kandidaten en op de personen die in eerste instantie voor benoeming in aanmerking worden gebracht. Het is dan ook de vraag of de door de minister op deze punten voorgestelde aanpassingen zijn eigen, reeds beperkte, rol niet te ver terugschroeven en daarmee niet te zeer afbreuk wordt gedaan aan de effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid.

#### 4.3 Procedurele transparantie en betrokkenheid werkvloer

Hiervoor is uiteengezet (hoofdstuk 2) dat in de huidige benoemingsprocedures sprake is van betrokkenheid van actoren uit de diverse geledingen van de rechterlijke organisatie. Deze betrokkenheid is aanzienlijk. Bij de benoeming van leden van de Rvdr hebben vertegenwoordigers van de gerechten, het Cva, de NVvR en de COR een aandeel. Bij de benoeming van leden van het gerechtshof is er naast de betrokkenheid van de Rvdr en het betreffende bestuur inbreng van vertegenwoordigers van bij dat gerecht werkzame rechters en gerechtsambtenaren. Deze verloopt onder meer (maar niet uitsluitend) via de OR. Niettemin ziet de Afdeling kwetsbaarheden in de huidige procedure die zouden kunnen worden weggenomen of beperkt. Deze betreffen de transparantie van de gevolgde procedures en de betrokkenheid van de bij het gerecht werkzame rechters, verenigd in de rechtsvergadering.

De Afdeling onderschrijft de kritiek die is geuit vanaf de werkvloer dat de procedures voor bestuursbenoemingen ingewikkeld en onvoldoende transparant zijn. De procedures voor (her)benoeming, met inbegrip van de betrokkenheid van de diverse geledingen en vertegenwoordigers van de gerechten, zijn voornamelijk vastgelegd in interne protocollen. Deze protocollen zijn complex en bovendien niet openbaar. De Afdeling acht dat ongewenst.

Voor een goed functionerend bestuur zijn draagvlak en vertrouwen van de bij het gerecht werkzame rechters en gerechtsambtenaren essentiële randvoorwaarden. Zonder een transparante (her)benoemingsprocedure kan niet voldoende aan die randvoorwaarden worden voldaan. Het is met het oog op versteviging van het draagvlak noodzakelijk om de transparantie te vergroten door de interne protocollen te publiceren, zodat voor een ieder duidelijk is welke procedures gelden en wie op welk moment zijn inbreng kan leveren. Voorts kan met het oog op de gewenste transparantie daar waar mogelijk gestreefd worden naar vereenvoudiging.

Het in 2002 bereikte evenwicht tussen de verschillende constitutionele uitgangspunten veronderstelt mede een toereikende participatie van de werkvloer. De daartoe ter beschikking gestelde mogelijkheden dienen zo goed mogelijk te worden benut. Daarbij stelt de Afdeling vast dat de rechtspraak aan een eventuele noodzakelijk geachte versteviging van de betrokkenheid van de werkvloer zélf nadere invulling kan geven

door aanpassing van de bestaande protocollen. Daarvoor kan in het bijzonder aanleiding bestaan bij de benoeming van de leden van de gerechtsbesturen die belast zijn met de dagelijks leiding van de gerechten.

Nader bezien dient te worden op welke wijze de betrokkenheid van de bij het gerecht werkzame rechters en gerechtsambtenaren bij de benoeming van hun bestuurders beter kan worden verankerd. Daarvoor bestaat in elk geval aanleiding als het gaat om de gerechtsvergadering waarin alle rechters van het betreffende gerecht zijn vertegenwoordigd. De gerechtsvergadering of een vertegenwoordiging daaruit heeft op dit moment geen structurele rol in het benoemingsproces van een lid van het gerechtsbestuur. Daarin zou met het oog op het gewenste draagvlak moeten worden voorzien.

De Afdeling werpt ten slotte de vraag op of de aan het voorlichtingsverzoek ten grondslag liggende problematiek, in het bijzonder de kloof die rechters ervaren tussen hen en het bestuur, niet in een breder perspectief moet worden geplaatst. Die kloof kan niet of slechts zeer beperkt worden overbrugd met, hoe belangrijk op zichzelf ook, waarborging van zorgvuldige procedures.

Naar de inschatting van de Afdeling heeft de geconstateerde afstand tussen het bestuur en de werkvloer binnen de rechterlijke organisatie te maken met een gebrek aan voldoende vertrouwen in elkaars functioneren in de verschillende rollen. Dat is niet op te lossen door bepaalde wettelijke bevoegdheden te veranderen of te beperken. Het moet wel bespreekbaar worden gemaakt. Daarvoor dient de rechtspraak zelf de nodige stappen te zetten gericht op het bevorderen van het hiervoor genoemde vertrouwen. Dat is niet eenvoudig, maar bij uitstek een taak voor de rechtspraak zelf.

#### 4.4 Slot

In hoofdstuk 1, onder f, worden de beantwoording door de Afdeling van de haar gestelde vraag en de door haar in deze voorlichting getrokken conclusies samengevat.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,