

Cahier 2005-20

Niet-judiciële activiteiten van de Rechtspraak

M.T. Croes
m.m.v.
S.H.E. Janssen
N. Dijkhoff



**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer KO 14
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Fax: (070) 370 45 07
E-mail: a.eind@minjus.nl

Cahiers worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt

Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl

Voorwoord

Eén van de centrale thema's binnen de onderzoeksprogrammering van het WODC wordt gevormd door de werking van juridische arrangementen. Binnen dit thema zijn drie onderling samenhangende subthema's te onderscheiden: wet- en regelgeving, geschilbeslechting en de institutionele analyse van actoren, waaronder rechters, in het juridisch domein. Rechters staan in dit cahier centraal.

De grondwet en artikel 6 EVRM dragen aan rechters geschilbeslechting, strafrechtpleging en de vaststelling van burgerlijke rechten en plichten op. Naast deze judiciële activiteiten ontplooiën rechters ook andere, zogenaamde niet-judiciële activiteiten. Het gaat hierbij grotendeels om adviserende, toezichthoudende en administratieve taken; beëdigingen; en de behandeling van klachten en tuchtrechtelijke activiteiten. Dergelijke niet-judiciële activiteiten kunnen al dan niet bij wet of andere regeling aan de rechter, respectievelijk de Rechtspraak zijn opgedragen. De nadruk is in deze studie op de eerste categorie gelegd; een inventarisatie van de bij wet of andere regeling opgedragen niet-judiciële taken maakt er daarom deel van uit.

Met het oog op het behoud en zo mogelijk de verbetering van de slagvaardigheid van de Rechtspraak, en daarmee de benutting van de binnen de kaders ervan functionerende menskracht, is de aandacht na de inventarisatie gericht op die niet-judiciële activiteiten die qua tijdsbeslag significant leken. Op basis van literatuur, bronnen als jaarverslagen en gegevensbestanden en interviews is vervolgens onderzocht hoeveel tijd van wie er met de uitvoering van deze niet-judiciële activiteiten is gemoeid. Tevens is bezien of deze tijd voor judiciële activiteiten vrij zou komen indien de desbetreffende niet-judiciële activiteit niet meer door de rechter respectievelijk de Rechtspraak zou worden verricht. Het onderhavige onderzoek levert daarmee een bijdrage aan de discussie over zowel de activiteiten die rechters ontplooiën als hoe hun werkzaamheid kan worden benut.

Aan de totstandkoming van dit cahier is door vele medewerkers van het ministerie van Justitie, de Rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak bijgedragen. Zij worden hiervoor allen vriendelijk bedankt. Erkentelijkheid geldt daarnaast de leden van de begeleidingscommissie (zie bijlage II). Een speciaal woord van dank is in dit verband gericht aan prof.dr. Marc Loth, die als voorzitter de vergaderingen telkens in goede banen leidde, en aan Hans Buddendijk Mpa, die met de vele gegevens die hij ter beschikking stelde en zijn gedetailleerde en waardevolle commentaar een belangrijke bijdrage leverde aan het voorliggende resultaat.

Prof. dr. Frans Leeuw
Directeur WODC

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Inventarisatie niet-judiciële activiteiten	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Niet-judiciële activiteiten van de Rechtspraak	6
2.2.1	Administratieve activiteiten	6
2.2.2	Advisering	8
2.2.3	Beëdigingen	9
2.2.4	Klachtrecht	11
2.2.5	Tuchtrecht	12
2.2.6	Overig	13
2.3	Conclusie	15
3	Verdieping enkele niet-judiciële activiteiten	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Ratio	17
3.3	Activiteiten en tijdsbesteding	18
3.3.1	Tuchtrecht	19
	3.3.1.1 Notarissen	19
	3.3.1.2 Gerechtsdeurwaarders	26
	3.3.1.3 Advocaten	29
	3.3.1.4 Registeraccountants en accountants-administratieconsulenten	36
	3.3.1.5 Medici	40
3.3.2	Commissies van toezicht	48
	3.3.2.1 Penitentiaire Inrichtingen	48
	3.3.2.2 Justitiële TBS-inrichtingen	52
	3.3.2.3 Justitiële Jeugdinstellingen	55
	3.3.2.4 Bijzondere voorzieningen	56
	3.3.2.5 Betrokken aantallen rechters	58
	3.3.2.6 Tijdsbesteding	59
	3.3.2.7 Tussenbalans	61
3.3.3	Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming	62
3.4	Slot	70
4	Recapitulatie en alternatieven	73
5	Samenvatting	81
	Summary	89
	Literatuur	97
	Bijlagen	101
1	Informanten	101
2	Samenstelling begeleidingscommissie	103
3	Bij wet opgedragen niet-judiciële activiteiten	103

1 Inleiding

Na de ingrijpende wijzigingen die in 2002 in het stelsel van rechtspraak in Nederland zijn doorgevoerd, heeft de minister van Justitie in het kader van nog te bereiken verbeteringen de nadruk gelegd op het behouden en zo mogelijk vergroten van de slagvaardigheid van de Rechtspraak. Hieronder wordt uitdrukkelijk ook het verlichten van de belasting van de Rechtspraak begrepen. Aangezien het beroep op de rechter door tal van maatschappelijke ontwikkelingen wordt bepaald waarop Justitie betrekkelijk weinig grip heeft en het tegelijkertijd niet in de bedoeling ligt de toegang tot de rechter te beperken, wordt hiermee in eerste instantie het buitengerechtelijk afdoen van zaken bedoeld.¹

Naast het terugdringen van het aantal geschilbeslechtingen door de rechter is er een andere mogelijkheid om het beroep op de Rechtspraak te verminderen, namelijk door het afstoten van werkzaamheden die, in de woorden van de minister van Justitie, 'geen betrekking hebben op de primaire functies van [de] rechtspraak, zoals het bijhouden van registers, het beëdiggen en toezicht houden op functionarissen'.²

Over wat precies onder de primaire activiteiten van de Rechtspraak zou moeten worden verstaan, kunnen de meningen uiteen lopen. Zo kan het onderscheid worden gemaakt op basis van wie de activiteit verricht c.q. aan wie deze is opgedragen. De wetgever heeft in de loop der tijd talloze taken aan de rechter opgedragen. Naar mag worden aangenomen niet zonder reden en niet zonder alternatieven te overwegen. Kunnen al deze taken daarmee als primair worden aangemerkt? Of zou hiervoor een andere maatstaf moeten worden gehanteerd? Als het bijhouden van registers als voorbeeld wordt genomen: de handelingen die in dit verband door gerechtsambtenaren worden verricht, vormen een voor het goed functioneren van de Rechtspraak noodzakelijk onderdeel van een breder productieproces. Kunnen taken uit dit productieproces daarmee als primair en secundair worden aangemerkt?

Zonder deze vragen hier te beantwoorden, kan worden gesteld dat de wetgever bij het belasten van de rechter met een reeks van taken daarin een hiërarchie heeft aangebracht. Het EVRM (artikel 6)³ en de Grondwet (hoofdstuk 6, artikelen 112 en 113)⁴ spreken over de taken van de rechterlijke macht als zijnde die activiteiten die plaatsvinden in het kader van de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen, de berechting van strafbare feiten en de vaststelling van burgerlijke rechten en plichten.

In het kader van dit onderzoek zullen die activiteiten die onder de voornoemde definitie zijn te begrijpen als 'judicieel' worden aangemerkt. Het gaat hierbij dus om een onderscheid op basis van de aard van de activiteit. 'Niet-judicieel' zijn

¹ Tweede Kamer der Staten Generaal. Vergaderjaar 2003-2004. 29200-VI. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004. Nr. 2, 112-113.

² Toespraak minister Donner voor de NVVR (6-10-2003),

http://www.justitie.nl/pers/speeches/archief/archief_2003/Nederlandse_Vereniging_voor_Rechtspraak.asp

³ <http://www.aansprakelijkheidsrecht.com/wetteksten/evrm6.htm>

⁴ http://www.minbzk.nl/grondwet_en/grondwet/publicaties/de_grondwet

daarmee die activiteiten die niet onder de voornoemde omschrijving zijn te scharen.

Uit de gekozen omschrijving vloeit voort dat judiciële activiteiten bij wet aan de Rechtspraak zijn opgedragen. Het omgekeerde hoeft daarmee nog niet waar te zijn. Het gaat bij niet-judiciële activiteiten daarmee om zowel bij wet aan de Rechtspraak opgedragen activiteiten als niet bij wet aan de Rechtspraak opgedragen activiteiten.

Dit betreft niet alleen activiteiten van rechters. Aangezien de wetgever activiteiten geregeld aan gerechtsambtenaren in plaats van de rechter (of gerechten) heeft opgedragen en bovendien veel van de activiteiten die aan de rechter zijn opgedragen in feite door gerechtsambtenaren worden uitgevoerd, worden hier onder niet-judiciële activiteiten van de Rechtspraak zowel activiteiten van de rechter als activiteiten van gerechtsambtenaren begrepen.

Een terreinafbakening als de bovengenoemde laat onverlet dat discussie over de vraag of een activiteit als judicieel dan wel niet-judicieel te karakteriseren valt nog steeds mogelijk is en die is binnen de begeleidingscommissie dan ook daadwerkelijk frequent gevoerd. In dit soort gevallen heeft de begeleidingscommissie besloten de definitie niet te strikt te hanteren.

De algemene probleemstelling van dit onderzoek vloeit voort uit de hierboven aangehaalde opmerking van de minister van Justitie en heeft betrekking op de slagvaardigheid van de Rechtspraak:

Welke niet-judiciële activiteiten heeft de Rechtspraak om welke reden, hoeveel tijd is er met de uitvoering van deze activiteiten gemoeid, en komt bij het vervallen van de bedoelde activiteiten deze tijd vrij voor het verrichten van judiciële taken?

Het doel van dit onderzoek is om tegen de achtergrond van een gewenste vermindering van de belasting van de rechter meer helderheid te verschaffen ten aanzien van de in de probleemstelling opgevoerde vragen.

Uitgaande van de probleemstelling heeft de begeleidingscommissie besloten het onderzoek in drie fases onder te verdelen. Gedurende de eerste fase zouden de niet-judiciële activiteiten moeten worden geïnventariseerd, enerzijds met behulp van een scan van alle wetgeving, anderzijds met behulp van verkennende gesprekken met functionarissen uit het ministerie van Justitie. Bij deze gesprekken zou tevens aandacht worden geschonken aan het waarom van de toebedeling van de desbetreffende activiteiten aan de Rechtspraak.

De tweede fase van het onderzoek zou moeten bestaan uit het met behulp van gesprekken met functionarissen uit de Rechtspraak identificeren van die niet-judiciële activiteiten met de uitvoering waarvan een substantiële tijdsbesteding is gemoeid.

Tijdens de derde fase van het onderzoek zou moeten worden ingezoomd op die activiteiten die uit de eerste twee fases naar voren waren gekomen. Deze activiteiten zouden daardoor als niet-judicieel te karakteriseren zijn, bovendien zou met de uitvoering ervan een substantiële tijdsinvestering van functionarissen uit de Rechtspraak zijn gemoeid.

Van deze activiteiten zou in de eerste plaats preciezer moeten worden vastgesteld hoeveel tijd met de uitvoering daarvan volgens de bestaande regeling is gemoeid. Bij deze vaststelling zou zo min mogelijk een beroep op rechters worden gedaan

om de Rechtspraak met dit onderzoek niet te veel te hinderen.⁵ In plaats daarvan zou zo veel mogelijk gebruik moeten worden gemaakt van bestaande gegevens en gesprekken met niet-rechterlijke functionarissen uit de Rechtspraak.

In de tweede plaats zou met betrekking tot (de meeste) van deze activiteiten de wetsgeschiedenis moeten worden geraadpleegd om, indien van toepassing, vast te stellen wat destijds de overweging was om de desbetreffende niet-judiciële activiteit aan de Rechtspraak op te dragen.

In de derde plaats zou met betrekking tot deze activiteiten aandacht moeten worden besteed aan de vraag of de, voor zover vast te stellen, met deze taken gemoeide tijd ten behoeve van judiciële activiteiten zou kunnen worden aangewend wanneer deze niet-judiciële activiteiten aan de Rechtspraak zouden komen te ontvallen.

Het rapport volgt in de opbouw de bovengenoemde fasering. In hoofdstuk twee wordt verslag gedaan van wat de eerste twee fases van het onderzoek hebben opgeleverd. In hoofdstuk drie wordt op enkele niet-judiciële activiteiten ingezoomd voor wat betreft een preciezere vaststelling van de tijdsbesteding aan deze activiteiten en, voor zover van toepassing, de reden waarom deze taken in het verleden aan de Rechtspraak zijn opgedragen. In het vierde en laatste hoofdstuk worden de resultaten uit het derde hoofdstuk gerecapituleerd en wordt ingegaan op de vraag of de, voor zover vast te stellen, met de onderhavige niet-judiciële activiteiten gemoeide tijd ten behoeve van judiciële activiteiten zou kunnen worden aangewend wanneer de eerste aan de Rechtspraak zouden komen te ontvallen. Afgesloten wordt met een samenvatting.

⁵ Het lamiciesysteem van werklasmeting en -toebedeling dat binnen de rechtspraak wordt gebruikt is hiervoor niet geschikt omdat het op judiciële taken is gericht.

2 Inventarisatie niet-judiciële activiteiten

2.1 Inleiding

De inventarisatie⁶ van de bij wet aan de Rechtspraak opgedragen niet-judiciële activiteiten is uitgevoerd door met de onderstaande zoektermen de regelingendatabase op www.wetten.nl gericht te doorzoeken:

- rechterlijke macht
- regterlijke macht
- zittende magistratuur
- rechterlijk ambtenaar, rechterlijke ambtenaren
- rechtspraak
- *rechter, *rechtbank
- *regter, *regtbank
- griffie, griffier
- rechtsgeleerd(e), (en)
- president, raadsheer
- gerecht, gerechtshof

De activiteiten die uit deze inventarisatie naar voren zijn gekomen, staan zoals omschreven in de wet, de algemene maatregel van bestuur en andere koninklijke besluiten of de ministeriële regeling vermeld in de bijlage III. Ze zijn geordend in zes groepen, te weten:

- administratieve activiteiten
- advisering
- beëdigingen
- klachtrecht
- tuchtrecht
- overige activiteiten

Bij twijfelgevallen is in overleg met de begeleidingscommissie besloten of deze activiteiten al dan niet als ‘niet-judicieel’ konden worden gekarakteriseerd en in de inventarisatie dienden te worden opgenomen. De begeleidingscommissie liet zich bij deze keuze veelal leiden door de overweging dat in twijfelgevallen de grens sowieso niet strikt te trekken is en dat in dergelijke gevallen de activiteit niet op basis van twijfel van eventueel nader onderzoek in latere fases diende te worden uitgesloten.

⁶ Stand: 1 juli 2004.

Bij de door de wetgever gegeven opdracht kan een onderscheid worden gemaakt tussen taken die aan de rechter zijn opgedragen, taken die aan de griffie(r) (gerechtsambtenaren) zijn opgedragen en taken die aan een gerechtelijk college zijn opgedragen. Bij de bespreking van de verschillende niet-judiciële activiteiten zal dat onderscheid worden gemaakt.

2.2 Niet-judiciële activiteiten van de Rechtspraak

Hieronder worden de zes groepen bij wet opgedragen niet-judiciële activiteiten nader belicht. Hierbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de tijdsbesteding die volgens functionarissen uit de Rechtspraak met deze taken is gemoeid.

2.2.1 Administratieve activiteiten

De administratieve activiteiten van de Rechtspraak zijn van oudsher hoofdzakelijk bij de rechtbanken ondergebracht. In de meeste gevallen gaat het om het bijhouden van registers (advocatentableau, boedelregister, depot leveringsvoorwaarden, faillissementsregister, huwelijksgoederenregister, schuldsaneringregister, surséanceregister), een taak die is opgedragen aan de griffie(r) van de rechtbank. In het geval dat in deze register rechterlijke uitspraken worden vastgelegd, vormt de registratie een klein maar noodzakelijk onderdeel van het bredere werkproces. De noodzaak van het kunnen hebben van vertrouwen in zowel de juistheid van de geregistreerde gegevens als de zorgvuldige omgang ermee speelde bij de toebedeling van deze administratieve activiteiten aan de Rechtspraak waarschijnlijk een belangrijke rol.

In de praktijk lijkt met de uitvoering van de administratieve activiteiten bij de gerechten betrekkelijk weinig tijd gemoeid. Het registreren van de gegevens in de daarvoor bedoelde registers bijvoorbeeld, onderdeel van het geautomatiseerde bedrijfssysteem CIVIEL, vergt maar enkele minuten werk per handeling. Het bij de gerechten inzage verlenen in de bedoelde registers komt bovendien betrekkelijk weinig voor. Wat precies de frequentie is, is echter niet duidelijk omdat dit niet wordt bij gehouden.⁷

Op basis van de (gecorrigeerde) aantallen akten en verklaringen die door de rechtbank in Maastricht in 2003 zijn afgegeven, geeft tabel 1 ter illustratie een indruk van de frequentie waarin registerhandelingen plaatsvinden.⁸ In totaal is met de uitvoering van deze activiteiten in de rechtbank Maastricht jaarlijks minder dan 0,5 fte⁹ aan (administratieve) gerechtsambtenaren gemoeid.

De grootste groep afgegeven akten en verklaringen heeft betrekking op het boedelregister. In dit register worden de feiten ingeschreven die voor de rechtstoestand van opengevallen nalatenschappen van belang zijn. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een weigering een nalatenschap te aanvaarden omdat deze

⁷ Gegevens verstrekt door informant 1.

⁸ Gegevens verstrekt door informant 2.

⁹ Cijfers zijn gebaseerd op het totaal van in 2003 afgegeven 6.812 akten en verklaringen inclusief (hier niet vermelde) apostilles, legalisaties en verificaties civiele toevoeging. Landelijk ging het in 2003 om een totaal van 211.032 afgegeven akten en verklaringen door de sectoren civiel van de rechtbanken (productieoverzicht Lamicie 2003, Raad voor de rechtspraak). De ongecorrigeerde Lamicie-cijfers voor deze categorie taken zijn niet betrouwbaar.

meer schulden dan bezittingen bevat. Van deze weigering wordt dan een akte van verwerping opgemaakt.

In het huwelijksgoederenregister worden de eventuele voorwaarden ingeschreven die door de echtelieden zijn getroffen bij het sluiten van het huwelijk in het desbetreffende arrondissement. Inschrijvingen in het huwelijksgoederenregister komen daarnaast geregeld voort uit de wijziging van het huwelijkse goederenregime. Vanwege de eventuele belangen van schuldeisers die in het geding zijn, met name wanneer de wijziging inhoudt dat van een gemeenschap van goederen naar huwelijkse voorwaarden wordt gegaan, wordt deze wijziging door de rechter getoetst. Meestal gaat het echter niet om echtelieden die huwelijkse voorwaarden treffen, maar juist om echtgenoten die alsnog een gemeenschap van goederen aangaan.

Tabel 1: Aantallen afgegeven akten en verklaringen aan de rechtbank Maastricht in 2003 n.a.v.:

<i>handeling</i>	<i>N</i>
handeling boedelregister	2.939
inschrijving huwelijksgoederenregister	808
handeling gezags/bewindsregister	1.180
overige registers*	140
totaal	5.067

* Waaronder het curatele register, faillissementsregister, depot leveringsvoorwaarden, schuldsaneringregister en surséanceregister met uitsluiting van (hier niet vermelde) apostilles, legalisaties en verificaties civiele toevoeging. N.B. het aantal afgegeven akten en verklaringen komt niet altijd overeen met het aantal registerhandelingen. Bij faillissementen op eigen verzoek wordt een akte afgegeven, maar als een derde om het faillissement verzoekt gebeurt dit niet. Rechterlijke uitspraken resulterend in faillissementen, surséances van betaling en schuldsaneringsregelingen worden echter altijd in de daarvoor bestemde registers genoteerd. Wat faillissementen en schuldsaneringen betreft, ging het in 2003 bij de rechtbank Maastricht in totaal om 699 (uitgesproken) zaken (productieoverzicht Lamicie 2003, Raad voor de rechtspraak).

De handeling met betrekking tot het gezags/bewindsregister betreft de vastlegging van de gevallen waarin het op minderjarige uitgeoefende gezag wordt gewijzigd (als gevolg van erkenning, gezamenlijk ouderlijk gezag, meerderjarigverklaring, ouderlijk gezag mede door een stiefouder etc.).

Onder 'overige registers' vallen onder andere het faillissement- en het surséanceregister. Deze registers worden bij de rechtbanken Maastricht en 's-Hertogenbosch nauwelijks geraadpleegd.¹⁰ Bij andere rechtbanken lijkt met het bijhouden van en het inzage verlenen in de registers evenmin veel tijd gemoeid. In Utrecht vergen deze activiteiten (m.u.v. het schuldsanering-, faillissement- en surséanceregister waarover geen gegevens voorhanden waren) ongeveer 1,6 fte op jaarbasis.¹¹ De schatting voor 's-Hertogenbosch is met 2,3 fte op jaarbasis iets hoger, maar deze schatting sluit het schuldsanering-, faillissement- en surséanceregister in.¹²

¹⁰ Inlichtingen verstrekt door informant 2 en informant 3. Inmiddels zijn deze registers landelijk benaderbaar via www.rechtspraak.nl. Voor de rechtspraak beoogt dit centrale register een grote tijdsbesparing. Voorheen moesten curatoren, bewindvoerders en schuldeisers alle registers bij de rechtbanken afzonderlijk raadplegen voor zij zekerheid hadden over de solventie van een schuldenaar.

¹¹ Uitgaande van 1.653 werkuren per jaar. Inlichtingen verstrekt door informant 1.

¹² Inlichtingen verstrekt door informant 3.

2.2.2 Advisering

Bij de adviescommissies die worden genoemd in de bijlage III met niet-judiciële activiteiten gaat het om advisering die bij wet aan rechters is opgedragen. De tijdsbesteding voortvloeiend uit het lidmaatschap van deze adviescommissies werd door betrokkenen over het geheel genomen als niet-substantieel gekenschetst. De uitzondering werd gevormd door de RAIO-selectiecommissie.¹³

De RAIO-selectiecommissie telt in totaal 20 leden waarvan zeven leden van de zittende magistratuur. De selectiecommissie vergadert elke maand (negen keer per jaar) een hele dag over nieuwe RAIO-kandidaten. Bij deze gelegenheid bestaat de selectiecommissie uit vier leden. Zo mogelijk gaat het hierbij om een buitenlid, een advocaat, een lid van het openbaar ministerie en een lid van de zittende magistratuur. De voorbereiding op deze dag vergt ongeveer een halve dag werk. Naast deze maandelijkse vergadering worden er als onderdeel van het selectieproces ook maandelijks (negen keer per jaar) voorbesprekingen met de RAIO-kandidaten gehouden. Dit wordt gedaan door een lid van het testbureau en een lid van de RAIO-selectiecommissie, in het laatste geval kan het om een lid van de zittende magistratuur gaan.¹⁴

Tijdens de gesprekken met functionarissen uit de Rechtspraak werd nog één andere commissie genoemd van welke het lidmaatschap een substantiële tijdsinvestering vergt: de Commissie Aantrekken Leden Rechterlijke Macht (CALRM). Hoewel het lidmaatschap van deze commissie niet bij wet aan rechters is opgedragen, maken zij in de praktijk wel een groot deel van de leden uit. Als ratio achter het lidmaatschap van rechters van zowel de RAIO-selectiecommissie als de CALRM wordt genoemd dat rechters worden geacht over geschikte en ongeschikte kandidaten voor dat ambt te kunnen adviseren. Sommige rechters geven het lidmaatschap van de genoemde commissies als nevenfunctie op,¹⁵ maar dit is niet met allen het geval.

De CALRM telde in mei 2005 in totaal 66 leden waarvan 30 leden van de zittende magistratuur.¹⁶ De commissie vergadert elke maandag behoudens de zomermaanden. Dit gebeurt echter niet in de volledige omvang. Per vergadering bestaat de commissie uit zes leden en een lid-secretaris. Tijdens deze vergadering worden er gesprekken gevoerd met vier kandidaten. Een vergadering duurt inclusief de beraadslaging gemiddeld vijf uur. De voorbereiding van de vergadering vergt van de deelnemers ongeveer een halve dag werk. De deelname aan vergaderingen van de commissie wordt over de betrokken leden van de rechterlijke macht gespreid naar gelang hun beschikbare hoeveelheid tijd.¹⁷ De belasting die deze commissies op de rechter leggen, lijkt mede daarom betrekkelijk gering te zijn.

¹³ Inlichtingen verstrekt door informant 3, informant 4 en informant 5.

¹⁴ Gegevens verstrekt door het secretariaat van de RAIO-selectiecommissie en informant 6.

¹⁵ Zie de nevenfunctieregistratie op www.rechtspraak.nl.

¹⁶ Exclusief plaatsvervangers. Zie *Trema* 5 (2005), 230-231. De ledenlijst d.d. 1-1-2004 op www.rechtspraak.nl is verouderd. In de nabije toekomst zullen de RAIO-selectiecommissie en de CALRM gaan worden samengevoegd.

¹⁷ Gegevens verstrekt door het secretariaat van de CALRM en informant 6.

2.2.3 *Beëdigingen*

Het beëdigen van functionarissen is één van de bij wet opgedragen niet-judiciële activiteiten waarbij naast rechters (binnen de organisatorische kaders van de rechtbank) ook gerechtsambtenaren betrokken zijn.¹⁸ Voor gerechtsambtenaren gaat het naast de organisatie van de beëdiging met name om de controle van de gegevens van de te beëdigen functionaris.

Er kan hierbij een onderscheid gemaakt worden tussen beëdigen zoals opgedragen aan de (kanton)rechter en beëdigen zoals opgedragen aan gerechten.

In het eerste geval gaat het om de beëdiging van personeel van hoofd en lokaalspoorwegen; personeel stadsspoorwegen, raccordementsbeambten; rechterlijk ambtenaren (opdracht aan de president van de rechtbank), de voorzitters, de plaatsvervangende voorzitters, de leden, de plaatsvervangende leden, de secretarissen en de plaatsvervangende secretarissen van de grondkamers (opdracht aan de president van de rechtbank); de griffier en de plaatsvervangende griffiers van de Centrale Grondkamer (opdracht aan de president van het gerechtshof te Arnhem); en de voorzitter van de Kamer voor de binnenvisserij (opdracht aan de president van de rechtbank Den Haag).

In het tweede geval gaat het om de beëdiging opgedragen aan de rechtbank, de hoge raad, het gerechtshof of het bestuur van het gerecht. De opdracht is gericht aan de rechtbank in het geval van de beëdiging van: advocaten, ambtenaren van de burgerlijke stand, ambtenaren van de reclassering, gerechtsdeurwaarders, leden van het bureau financieel toezicht, leden van de pachtkamers, notarissen en vertalers. Aan de hoge raad is opgedragen de beëdiging van procureurs-generaal en gerechtsauditeurs van de hoge raad. Aan het gerechtshof is opgedragen de beëdiging van de voorzitter van het medisch tuchtcollege in het ressort. Aan 'het bestuur van het gerecht' is opgedragen de beëdiging van de buitengriffier.

De ratio achter de keuze voor het geven van de opdracht aan de kantonrechter of een gerecht is niet duidelijk. Bij het onderscheid dat er bij de beëdigingen tussen de verschillende gerechten wordt gemaakt, lijkt het territorium (arrondissement of ressort) van het desbetreffende gerecht een belangrijke rol te hebben gespeeld. Indien een onderscheid in dit verband niet noodzakelijk werd geacht, lijkt voor de algemene benaming 'gerecht' te zijn gekozen.

In de meeste gevallen gaat het bij het beëdigen van functionarissen om notarissen, advocaten en ambtenaren van de burgerlijke stand.¹⁹ De beëdiging van vertalers, ambtenaren van de reclassering en rechterlijk ambtenaren komt minder vaak voor. Over het geheel genomen kosten de beëdigingen betrekkelijk weinig tijd. In Arnhem vindt de beëdiging van kandidaat-notarissen, vertalers en ambtenaren van de burgerlijke stand en van de reclassering 's woensdags voor het begin van de zittingen van de sectie familierecht plaats. Dit gebeurt door een enkelvoudige civiele kamer. Aangezien het om slechts een paar beëdigingen per maand gaat, vergt dit maandelijks vijf tot tien minuten rechterlijke tijd. Soms komen er collega's van de te beëdigen functionaris mee, dan wordt er wat meer werk van gemaakt. Per jaar kost dit desalniettemin maximaal één dag rechterlijke tijd. Het

¹⁸ Hoewel nog steeds in de wet genoemd vindt de beëdiging van personeel van stadsspoorwegen en hoofd- en lokale spoorwegen niet meer plaats. Dat geldt ook voor de beëdiging van raccordementsbeambten (zie ook bijlage III).

¹⁹ De positie van de ambtenaar van de burgerlijke stand is voorwerp van een bijzondere regeling die het zelfstandig karakter van het ambt beoogt te onderstrepen (Tweede Kamer, 1990-1991, 21 847 nr. 3). De regeling is opgenomen in artikel 1:16 BW en betreft zowel de voor de rechtbank af te leggen ambtenareneed als de zuiveringseed.

ondersteunend personeel van het bedrijfsbureau en de insolventie-unit zijn aan deze beëdigingen respectievelijk vier uur per jaar en 52 uur per jaar kwijt.²⁰

De beëdiging van advocaten vindt plaats tijdens een zitting van een meervoudige civiele kamer waarvan de samenstelling over de sectoren van de rechtbank rouleert. Er zijn in Arnhem tien van dergelijke zittingen per jaar die elk één uur tijd kosten. De president van de rechtbank maakt in Arnhem van deze kamer deel uit. Aan voorbereidingstijd heeft hij per bijeenkomst een uur nodig.²¹

Wat de beëdiging van griffiers betreft: de beëdiging van de waarnemend griffier staat (met uitzondering van de waarnemend griffier bij de hoge raad) niet (meer) in de wet vermeld. Diens (ambtenaren)eed kan worden afgenomen door een lid van het bestuur. In Arnhem neemt de president van de rechtbank ook de beëdiging van griffiers voor zijn rekening. Dit kost hem jaarlijks enkele uren werk, het bedrijfsbureau kost het daarnaast ongeveer achttien uur per jaar. De beëdiging van de buitengriffier — een buitenstaander, niet in dienst van de rechtbank — staat nog wel in de wet vermeld.²² Een lid van het bestuur van de rechtbank neemt deze eed af. Ook de buitengriffiers worden in Arnhem door de president beëdigd. De beëdiging van de jaarlijks dertig nieuwe buitengriffiers kost hem in totaal drie uren en de ondersteunende dienst nog eens tien uur.²³

De beëdiging van notarissen vergt meer tijd. In Arnhem gaat het per notaris om één uur tijd van de president van de rechtbank. Aangezien het jaarlijks om ongeveer tien notarissen gaat, maakt dit een totaal van tien uren per jaar. Daarbij kost dit het bedrijfsbureau jaarlijks nog eens vijftig uur.²⁴

De beëdiging van rechterlijk ambtenaren is geregeld in het besluit rechtspositie rechterlijk ambtenaren. In Arnhem gaat de beëdiging gepaard met een feestelijke gebeurtenis. De nieuwe rechters en officieren van Justitie worden jaarlijks geïnstalleerd op een gezamenlijke bijeenkomst die ongeveer één uur duurt. De president van de rechtbank leidt deze bijeenkomst, bijgestaan door twee tot drie bijzitters (sectorvoorzitters) en de hoofdofficier van Justitie. Naast het uur dat de bijeenkomst vergt, is de president jaarlijks één uur aan voorbereiding kwijt. De ondersteunende dienst kost dit jaarlijks 160 uur.²⁵

In 's-Hertogenbosch gaat het wat het totaal van de beëdigingen betreft om 0,1 fte rechterlijke tijd op jaarbasis, waarvan anderhalf uur per maand wordt besteed aan de beëdiging van advocaten. De administratie en organisatie rond de beëdigingen vergt van gerechtsambtenaren in totaal 0,6 fte op jaarbasis.²⁶ In Rotterdam is dit wat rechterlijke tijd betreft nog minder: ongeveer één uur per maand voor alle beëdigingen. Gerechtsambtenaren besteden hier op jaarbasis iets meer tijd aan, namelijk in totaal één fte.²⁷

²⁰ Gegevens verstrekt door informant 5.

²¹ Idem.

²² Besluit beëdiging en vergoeding buitengriffiers en waarnemend griffiers

²³ Gegevens verstrekt door informant 5.

²⁴ Idem.

²⁵ Idem en secretariaat sector civiel rechtbank Arnhem.

²⁶ Gegevens verstrekt door informant 3.

²⁷ Gegevens verstrekt door informant 4.

2.2.4 Klachtrecht

De behandeling van klachten is bij wet opgedragen aan rechters. De substantiële taak uit deze categorie betreft volgens betrokkenen de Beklagcommissies bij de Penitentiaire Inrichtingen (PI's), de justitiële TBS-inrichtingen en de Justitiële Jeugdinstellingen (JJI's). Aangezien deze Beklagcommissies worden gevormd uit de Commissies van Toezicht (CvT), worden deze hier gezamenlijk behandeld. De CvT dateert van begin 1900, zij is voortgekomen uit de colleges van regenten die voorheen de instellingen bestuurden. Tegenwoordig heeft elke Nederlandse inrichting waarin mensen hun vrijheid wordt ontnomen tenminste één CvT.²⁸ Sommige grotere inrichtingen met meerdere locaties hebben meerdere CvT's. Volgens de bestaande regelgeving (artikel 11 Penitentiaire maatregel) moeten van de CvT deel uit maken: een advocaat, een arts, een gedragswetenschapper en een rechter. Het lidmaatschap van de rechter van de CvT kent drie achtergronden. In de eerste plaats is dat het beslissen over klachten dat een onderdeel van het werk van de CvT (Beklagcommissie) vormt en voor welke de rechter bij uitstek geschikt wordt geacht. In de tweede plaats worden rechters eveneens geschikt geacht om onafhankelijk en onpartijdig toezicht te houden op de bejegening van gedetineerden. In de derde plaats dient het lidmaatschap om rechters te confronteren met de ten uitvoerlegging van door hen opgelegde strafrechtelijke sancties.²⁹

De rol van de rechter in de CvT omvat:

- 1) de behandeling van klachten. Per toerbeurt, en indien daar noodzaak toe bestaat, wordt er uit de CvT een Beklagcommissie van drie personen gevormd. De voorzitter van de Beklagcommissie is bij voorkeur een rechter aangezien deze ervaring heeft met rechtspraak. Er is expliciet sprake van *bij voorkeur* om enerzijds de overbelasting van de rechter(s) in de CvT te voorkomen, anderzijds om het functioneren van de Beklagcommissie niet te hinderen op het moment dat er geen rechter beschikbaar is.
- 2) adviseren. De directeur van de instelling kan worden geadviseerd over alles wat de fatsoenlijke behandeling van gedetineerden aangaat. Eventueel kan de CvT klagen bij de minister van Justitie als de directeur geen gehoor geeft.
- 3) toezicht houden. Per toerbeurt (vaak in de vorm van de spreekuur houdende 'maandcommissaris') wordt er door leden van de CvT een bezoek gebracht aan de instelling om toezicht uit te oefenen. Gebruikelijk is om langs te komen naar aanleiding van een briefje waarin een gedetineerde om een bezoek door de CvT verzoekt.

²⁸ Voor een overzicht van de inrichtingen zie <http://www.dji.nl/main.asp?pid=90>.

²⁹ De wens om rechters te confronteren met de ten uitvoerlegging van sancties waartoe zij wetschenders veroordelen, is vanuit de rechterlijke macht zelf gekomen (inlichting verstrekt door informant 7). Dit betekent echter niet altijd dat het rechters uit de sector straf zijn die deel uit maken van de CvT. De rechters die vanuit de rechtbank Utrecht zitting hebben in CvT's zijn bijvoorbeeld allemaal van de sector bestuur. Rechters uit de sector straf worden hiervoor niet ingeschakeld, dit om (de schijn) van partijdigheid of belangenverstrengeling en daarmee gebrek aan onafhankelijkheid te vermijden (inlichting verstrekt door informant 1).

Over de behandeling van klachten door de Beklagcommissie wordt verslag gedaan in de maandelijkse vergadering met de directie van de instelling. Dit is tevens de maandelijkse vergadering van de CvT (of deze sluit hierop aan).³⁰

De tijd door rechters besteed aan de activiteiten in het kader van de CvT's en Beklagcommissies wordt substantieel genoemd. Een rechter die lid is, besteedt aan de CvT ongeveer een halve dag per maand. Is hij tevens lid van de Beklagcommissie, dan komt daar een halve dag per maand bij. Incidenteel, afhankelijk van de vraag hoe vaak de rechter maandcommissaris is en hoe groot de aantallen te behandelen klachten zijn, kan een grotere inzet worden gevraagd.³¹

Gemiddeld gaat het om ongeveer één klacht per detentieplaats per jaar.³²

De in het overzicht van niet-judiciële activiteiten in de bijlage onder 'advies' genoemde Commissie van advies inzake evaluatie BOPZ en het College van advies voor de justitiële kindbescherming worden weliswaar nog in wetten genoemd, maar bestaan in de praktijk niet meer. Zij zijn met de Centrale Raad voor strafrechtstoepassing opgegaan in de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ).³³ Deze Raad heeft een adviserende en toezichhoudende taak. Daarnaast vormt de Raad de beroepsinstantie voor de Beklagcommissies bij de PI's, justitiële TBS-inrichtingen en JJI's en behandelt hij in eerste aanleg klachten tegen beslissingen vanuit het ministerie van Justitie over gedetineerden. De Raad komt eens per twee maanden bijeen, de beroepscommissies van de RSJ komen zo vaak bijeen als nodig is — er is er één voor elke sector (PI, JJI, TBS). Het secretariaat van de RSJ ressorteert onder het Directoraat-generaal Jeugd, Preventie en Sancties (DGPJS) van het ministerie van Justitie.

Aan de toezichhoudende functie wordt door de RSJ invulling gegeven door eens in de twee jaar een delegatie van de Raad een bezoek aan elke inrichting te laten brengen. Daarnaast worden door de RSJ ook stukken bij de inrichtingen opgevraagd. Van het bezoek en mede op basis van de stukken wordt een verslag gemaakt. Soms is er bij deze bezoeken sprake van themabezoeken. In dat geval worden alleen speciale afdelingen van de inrichtingen bezocht.³⁴

De leden van de RSJ, in totaal naast de voorzitter ten hoogste zestig waaronder rechters, worden door de kroon benoemd op voordracht van de minister van Justitie. De tijdsbesteding van de leden-rechters aan het werk in de RSJ wordt door betrokkenen 'substantieel' genoemd.³⁵ Sommige rechters geven het lidmaatschap van de RSJ als nevenfunctie op, maar dit geldt niet voor alle leden-rechters.³⁶

2.2.5 Tuchtrect

Het tuchtrect zou als een bijzondere vorm van klachtrect kunnen worden gezien. Binnen het tuchtrect bestaan de rechtsprekende organen uit juristen en deskundigen uit de beroepsgroep, de laatsten vanwege de noodzakelijke specifieke kennis. In een aantal gevallen is het tuchtrect opgedragen aan rechters. Het gaat

³⁰ Inlichtingen verstrekt door informant 7.

³¹ Idem.

³² Raad voor de rechtspraak, 'De rechtspraak. Planningsbrief 2005', 40 noemt een gemiddeld aantal klachten van 17.000 per jaar op basis van de aantallen over de periode 2001-2003. In 2003 bedroeg de totale capaciteit: PI: 14.771, JJI: 2.399, TBS: 1.303. Zie (<http://www.dji.nl/main.asp?pid=40§orid=1&catid=1>).

³³ <http://www.rsj.nl/>

³⁴ Zie de jaarverslagen van de RSJ op <http://www.rsj.nl/DEELA/indexA2.html>

³⁵ Inlichtingen verstrekt door informant 3, informant 4, informant 5 en informant 7.

³⁶ Zie de nevenfunctieregistratie op www.rechtspraak.nl en www.rsj.nl.

hierbij om het tuchtrecht voor advocaten; registeraccountants en accountants-administratieconsulenten; notarissen; en gerechtsdeurwaarders. De ratio achter het soms wettelijk betrekken van rechters bij het tuchtrecht is dat het gaat om vertrouwensberoepen waarvoor het van algemeen belang wordt geacht dat er een onafhankelijke toets op de juiste beroepsuitoefening plaatsvindt. In tegenstelling tot het klachtrecht worden in het tuchtrecht de belangen van de klagende burger niet primair behartigd, maar richt een en ander zich op het algemene belang van een goede beroepsuitoefening.³⁷ Grote verschillen in het tuchtrecht voor de verschillende vertrouwensberoepen bestaan niet, wel zijn er kleine verschillen in de procedures.³⁸

De tijdbesteding van rechters aan het tuchtrecht wordt door betrokkenen substantieel genoemd.³⁹ Volgens de nevenfunctieregistratie zijn 58 rechters van de negentien rechtbanken actief in het wettelijke tuchtrecht (advocaten, notarissen, accountants en gerechtsdeurwaarders). Van hen vervullen de meesten één tuchtrechtelijke functie (53) en sommigen (5) twee.⁴⁰ De algemene beleidslijn aan de gerechten is dat rechters die actief zijn in het tuchtrecht de taken in hun vrije tijd verrichten. Zij zouden er, behoudens het werk voor de Kamer voor gerechtsdeurwaarders en de Kamers van Toezicht voor het notariaat dat als 'gewoon' werk geldt, officieel niet voor worden vrijgesteld.⁴¹

Het medisch tuchtrecht is een aparte vermelding waard. Rond het medisch tuchtrecht bestaat het misverstand dat de participatie hierin aan rechters zou zijn opgedragen.⁴² Dit is echter niet het geval: het gaat om een niet bij wet opgedragen niet-judiciële activiteit.

2.2.6 Overig

De resterende bij wet opgedragen niet-judiciële activiteiten zoals genoemd in de bijlage III zijn:

- 1) Akte van bekendheid, beëdigde verklaring (opgedragen aan de kantonrechter)
- 2) Centraal Justitieel Incassobureau (opgedragen aan de rechter)
- 3) Coördinatiegroepen alternatieve sancties (opgedragen aan de rechter)
- 4) Doorhaling teboekstelling schepen (opgedragen aan de rechtbank)
- 5) Lastgeving (opgedragen aan de rechtbank)
- 6) Legalisatie handtekening beëdigde vertaler (opgedragen aan de voorzieningenrechter)
- 7) Machtiging verkoop (opgedragen aan de kantonrechter)
- 8) Opdracht tot inbewaargeving (opgedragen aan kantonrechter)
- 9) Valideren buitenlandse akten (opgedragen aan de rechtbank)
- 10) Vaststelling gegevens voor geboorteakte (opgedragen aan de rechtbank)
- 11) Verbetering register burgerlijke stand (opgedragen aan de rechtbank)
- 12) Verklaring bijzondere voorziening (opgedragen aan de rechtbank)

³⁷ Om toch wat aan het belang van de klagende burger tegemoet te komen, is in het tuchtrecht voor advocaten de schadevergoeding opgenomen (Advocatenwet art. 48).

³⁸ Inlichtingen verstrekt door informant 8.

³⁹ Inlichtingen verstrekt door informant 3, informant 4 en informant 5.

⁴⁰ www.rechtspraak.nl, juli 2004.

⁴¹ Inlichtingen verstrekt door informant 3, informant 4 en informant 5.

⁴² Bijvoorbeeld Kleiboer & Huls 2001, bijlage I.

- 13) Verklaring van overlijden van vermisten (opgedragen aan de rechtbank)
- 14) Verlening inzage schuldregisters geldleningen ten laste van het rijk (opgedragen aan de rechtbank)
- 15) Voornaamswijziging⁴³ (opgedragen aan de rechtbank)
- 16) Wijziging register burgerlijke stand (opgedragen aan de rechtbank)

Geen van deze veelal administratieve taken wordt substantieel genoemd, met uitzondering van de doorhaling van de teboekstelling van schepen aan de rechtbank in Rotterdam. Het gaat in Rotterdam om enige tientallen schepen per week. Deze activiteit komt met name ten laste van gerechtsambtenaren. Rechterlijke tijd is er nauwelijks mee gemoeid: de sectorvoorzitter civiel tekent de stukken weliswaar zelf, maar hij beoordeelt ze niet inhoudelijk.⁴⁴ Als niet-judiciële activiteit van de Rechtspraak kan ook het door de rechtbanken ter beschikking stellen van ruimte voor de bewaring van notariële archiefbescheiden worden aangemerkt. Volgens de oude wet op het notarisambt moesten de rechtbanken ruimte ter beschikking stellen voor de notariële archiefbescheiden met een leeftijd tussen de 20 en 75 jaar oud. Jongere stukken werden door de notaris zelf bewaard, oudere stukken moesten aan het Nationaal Archief worden overgedragen. De huidige wet op het Notarisambt schrijft de rechtbank niet meer voor de stukken te huisvesten (art. 57 Wet op het notarisambt).⁴⁵ Onduidelijk is echter in welke mate de rechtbanken van de gelegenheid gebruik hebben gemaakt de stukken niet meer in hun archieven te huisvesten. Op verzoek van de Raad voor de rechtspraak is daarom in het kader van dit onderzoek geïnventariseerd of en zo ja in welke omvang notariële archiefbescheiden binnen de archieven van de rechtbanken worden ondergebracht. Aangezien de rechtbanken inmiddels zouden 'omkomen' in het oude papier (*De Telegraaf*, 9-9-2004), is tevens gevraagd wat de omvang van het gehele archief is en of er eventueel een probleem bestaat c.q. wordt verwacht met het herbergen van de notariële archiefbescheiden. Tabel 2 geeft van de resultaten een overzicht.

Uit de tabel komt naar voren dat de bewuste archiefstukken meestal nog bij de rechtbank worden bewaard: slechts twee rechtbanken doen dit niet meer. Van de zeventien rechtbanken die het nog wel doen, gaven er tien aan een probleem te hebben of op korte termijn te verwachten met het huisvesten van de notariële archiefbescheiden. Het percentage ruimte dat de notariële archiefbescheiden van het totale archief beslaat, zou in dit verband kunnen worden geïnterpreteerd als een indicatie van de grootte van het probleem dat door de onderbrenging van de bewuste archiefstukken is (of gaat) ontstaan. Het gaat om tussen de 2,2 en 14,9 procent van het gehele archief: een niet gering aandeel.

⁴³ Voornaamswijziging hangt veelal samen met geslachtsverandering. In het verleden betekende een geslachtsverandering een beëindiging van het huwelijk omdat gelijkgeslachtelijke personen niet gehuwd konden zijn. Dit had gevolgen voor de huwelijksgoederen en tevens voor het gezag over de eventuele kinderen. Sinds 1 april 2001 kunnen personen van hetzelfde geslacht in Nederland wel getrouwd zijn en zijn de juridische consequenties niet meer automatisch.

⁴⁴ Inlichting verstrekt door informant 4.

⁴⁵ Zie ook de memorie van toelichting bij de reparatiewet Wet op het notarisambt, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 212, nr. 3.

Tabel 2: Notariële archiefbescheiden in de archieven van de rechtbanken, 2004

<i>rechtbank</i>	<i>omvang notariële bescheiden (meters)</i>	<i>totale omvang archief (meters)</i>	<i>relatieve omvang notariële bescheiden in %</i>	<i>ruimte probleem?</i>
Alkmaar	434	4.600	9,4	ja
Almelo	355	5.550	6,4	ja
Amsterdam	2.116	27.000	7,8	ja
Assen	455	4.600	9,9	nee
Arnhem	800	13.000	6,2	nee
Breda	600	10.500	5,7	ja
Dordrecht	273	?	?	nee
Den Haag	1.600	25.000	6,4	ja
Groningen	765	8.150	9,4	nee
Haarlem	663	6.588	10,1	ja
Den Bosch				nee (elders ondergebracht)
Leeuwarden	561	6.436	8,7	nee
Maastricht	363	5.500	6,6	ja
Middelburg				nee (elders ondergebracht)
Roermond	270	7.062	3,8	ja
Rotterdam	448	20.000	2,2	ja
Utrecht	1.200	16.200	7,4	ja
Zutphen	520	5.400	9,6	ja
Zwolle	735	4.935	14,9	nee

2.3 Conclusie

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat er bij wet diverse niet-judiciële activiteiten aan de Rechtspraak (rechters en gerechtsambtenaren) zijn opgedragen. Deze activiteiten zijn in zes categorieën onder te verdelen: administratieve activiteiten, beëdigingen, activiteiten in het kader van het klachtrecht, advisering, activiteiten in het kader van het tuchtrecht en overige activiteiten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat sommige activiteiten die nog wel in de wetgeving worden genoemd inmiddels niet meer worden uitgevoerd.

Wat de tijdsbesteding aan niet-judiciële activiteiten betreft: deze is veelal niet substantieel. Slechts met de uitvoering van een beperkt aantal activiteiten zou volgens functionarissen uit de Rechtspraak wel een substantiële tijdsinvestering zijn gemoeid. Hoofdstuk drie zal op een aantal van deze activiteiten nader ingaan.

3 Verdieping enkele niet-judiciële activiteiten

3.1 Inleiding

Uit het voorgaande tweede hoofdstuk is een aantal taken naar voren gekomen waaraan de jaarlijkse hoeveelheid bestede tijd substantieel kan worden genoemd. Uitgaande van de doelstelling van het onderzoek heeft de begeleidingscommissie hieruit een aantal activiteiten geselecteerd om diepgaander te onderzoeken. In de eerste plaats gaat het hierbij om het tuchtrecht voor advocaten, notarissen, gerechtsdeurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten en medici. In de tweede plaats gaat het om de CvT's en de Beklagcommissies, en in de derde en laatste plaats om de RSJ.

Bij de verdieping staan twee zaken centraal. Ten eerste de ratio. Voor de voornoemde activiteiten werd het van belang geacht meer over de grond achter het bij wet inschakelen van rechters te achterhalen. Had de wetgever hier een speciale reden voor of bedoeling mee? Ten tweede de tijdsbesteding. Om een duidelijker beeld te krijgen van de met de uitvoering van de bovengenoemde activiteiten gemoeide hoeveelheid tijd, moest de tijdsbesteding zo precies mogelijk worden vastgesteld. Randvoorwaarde hierbij was dit zoveel mogelijk diende te gebeuren op basis van beschikbare gegevens en interviews met niet-rechterlijke functionarissen uit de Rechtspraak. Het belasten van rechters bij het vergaren van de gegevens diende tot het minimum te worden beperkt.

Hieronder zal de bovenstaande volgorde worden aangehouden. Eerst zal kort worden ingegaan op de ratio, vervolgens zal de aandacht worden geconcentreerd op de (berekening van) de tijdsbesteding gemoeid met de genoemde niet-judiciële activiteiten.

3.2 Ratio

Voor het achterhalen van de gronden achter het bij wet inschakelen van rechters bij de hierboven bedoelde activiteiten is een beroep gedaan op de wetsgeschiedenis. De resultaten van dit onderzoek kunnen kort worden samengevat: de wetsgeschiedenis geeft nauwelijks informatie over het waarom van de toedeling van de desbetreffende taak aan rechters. Verondersteld mag echter worden dat deze toedeling met waarborgvereisten samenhangt. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters, de ervaring die er binnen de Rechtspraak bestaat met het afgewogen nemen van beslissingen en het vertrouwen dat rechters genieten, zal hierbij doorslaggevend zijn geweest.

3.3 Activiteiten en tijdsbesteding

Uit de eerder gehouden interviews (zie hoofdstuk twee) is naar voren gekomen dat in algemene zin bij de rechterlijke colleges de beleidslijn wordt gehanteerd dat niet-judiciële activiteiten die rechters buiten de organisatorische kaders van de Rechtspraak ontplooiën door hen in eigen tijd dienen te worden verricht. Dat betekent echter niet dat de betreffende activiteiten buiten kantooruren worden uitgevoerd en daarmee zonder gevolgen blijven voor de rechterlijke colleges. De niet-judiciële activiteiten vinden namelijk soms geheel en vaak gedeeltelijk tijdens kantooruren plaats. Aangezien de betrokken rechters voor niet-judiciële activiteiten officieel niet worden vrijgesteld⁴⁶ en een gelijke werklast krijgen als rechters die geen niet-judiciële activiteiten ondernemen, betekent dit dat de eersten in hun eigen tijd de ‘verloren’ tijd zullen moeten inhalen. De gevolgen voor de gerechten blijven daarmee beperkt tot het, waar nodig, rekening houden met de niet-judiciële activiteiten bij het plannen van de zittingsdagen van de betrokken rechters. De tijdsbesteding van rechters en gerechtsambtenaren aan de niet-judiciële activiteiten is niet eenvoudig te schatten omdat deze van een aantal factoren afhankelijk is. Het gaat hierbij niet alleen om de precieze aard van de verrichting, maar ook om het totale aantal verrichtingen. In dit verband is niet alleen de procedure van belang, maar ook de eventuele trend en de daarmee te verwachten verdere ontwikkeling in zowel het aantal zaken dat de tuchtrechters te behandelen hebben gekregen als in de wijze waarop deze zaken zijn afgedaan. Voor de tijdsbesteding is daarnaast het aantal rechters dat hierbij is betrokken belangrijk. Zaken die door één rechter kunnen worden afgedaan (met een voorzittersbeslissing dan wel als enkelvoudige kamer) leggen immers minder beslag op rechterlijke tijd dan zaken die meervoudig worden afgedaan. Verder is de aard van de benoeming van de betrokken rechter van belang. De inzet van rechters-plaatsvervanger die niet tot de vaste formatie van de Rechtspraak behoren, legt immers geen beslag op deze formatie. Hieronder zal bij de schatting van de aan de niet-judiciële activiteiten bestede tijd telkens aan deze aspecten aandacht worden besteed. Bij alle hier nader bestudeerde niet-judiciële activiteiten speelt verder de financiering een rol. Zelfs indien de niet-judiciële activiteiten van rechters en gerechtsambtenaren ten koste gaan van hun inzetbaarheid voor judiciële activiteiten, heeft dit voor de Rechtspraak pas werkelijk consequenties wanneer deze niet-judiciële activiteiten uit de reguliere middelen van de gerechten worden gefinancierd. Aan de wijze van financieren van de respectievelijke niet-judiciële activiteiten zal daarom hier ook aandacht worden besteed. Allereerst komt het tuchtrecht aan bod, vervolgens de CvT's en de Beklagcommissies, tot slot de RSJ.

⁴⁶ In de praktijk bestaan uitzonderingen, hierover later meer.

3.3.1 Tuchtrect

Bij de hier onderzochte niet-judiciële activiteiten in het kader van het tuchtrect kan het volgende onderscheid worden gemaakt.

In de eerste plaats is er tuchtrect dat als onderdeel van het normale rechterlijke werk en het normale werk van gerechtsambtenaren wordt beschouwd. Dit betreft het tuchtrect voor notarissen en gerechtsdeurwaarders. De tuchtrectelijke activiteiten zijn in deze gevallen bij wet aan rechters opgedragen en zij voeren de activiteiten uit binnen het organisatorisch verband van de rechtbank (voor notarissen: elk van de negentien rechtbanken; voor de gerechtsdeurwaarders: de rechtbank Amsterdam). Het hoger beroep in deze tuchtrectzaken wordt behandeld door een kamer van het gerechtshof Amsterdam en kan daarmee zelfs als een judiciële taak worden beschouwd.

In de tweede plaats gaat het om tuchtrect waarvan de activiteiten van rechters bij wet zijn opgedragen maar waarvoor niet geldt dat de werkzaamheden van het tuchtrectelijk orgaan plaatsvinden binnen het organisatorisch verband van de rechtbank. Het gaat hier om het tuchtrect voor advocaten en dat voor registeraccountants en accountants-administratieconsulenten.⁴⁷ In het laatste geval dient het hoger beroep voor het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB) — de behandeling ervan kan daarmee als een judiciële taak worden beschouwd.

In de derde plaats gaat het om tuchtrect in het kader waarvan de activiteiten niet bij wet aan rechters zijn opgedragen en waarvoor niet geldt dat de werkzaamheden van het tuchtrectelijk orgaan plaatsvinden binnen het organisatorisch verband van de rechtbank. Het gaat hier om het medisch tuchtrect.

Hieronder worden achtereenvolgens behandeld: het tuchtrect voor notarissen, het tuchtrect voor gerechtsdeurwaarders, het tuchtrect voor advocaten, het tuchtrect voor registeraccountants en accountants-administratieconsulenten en het tuchtrect voor medici.

3.3.1.1 Notarissen

Het beroep van notaris heeft twee kanten: notarissen zijn zowel zelfstandig ondernemer als door de Kroon benoemd openbaar ambtenaar en hebben daarmee niet-ambtelijke en ambtelijke taken. In 2003 waren in Nederland 1.435 notarissen en 3.550 kandidaat-notarissen actief (KNB 2003). Van rechtswege zijn zij lid van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). De tuchtrecter is bevoegd waar het gaat om handelingen of nalatigheden die in strijd zijn met bepalingen uit de Wet op het notarisambt, de verordeningen van de KNB of de zorg die de notaris behoort te betrachten.⁴⁸

⁴⁷ Wat deze laatste twee betreft: aan de rechtbank te Zwolle wordt een kamer ingericht welke de rechtspraak door de Raden van tucht te Amsterdam en Den Haag gaat overnemen.

⁴⁸ Voor een overzicht van de op het notariaat toezichthoudende instanties zie Ter Voert & Van Ewijk 2004: 54 e.v.

Tuchtrecht: de regeling

De Kamers van Toezicht voor het notariaat, verbonden aan elk van de rechtbanken, bestaan uit een voorzitter en vier leden. De president van de rechtbank is uit hoofde van zijn functie voorzitter van de Kamer (artikel 94 Wet op het notarisambt). De wet schrijft verder voor dat een kantonrechter van de Kamer deel uit maakt. De overige leden zijn twee door de KNB benoemde beroepsgenoten en (bij voorkeur) één inspecteur van registratie en successie. De inspecteur en de kantonrechter worden door de minister van Justitie voor een periode van vier jaar benoemd. De voorzitter van de Kamer kan twee plaatsvervangende voorzitters aanwijzen uit de leden van de rechtbank. Voor elk van de overige leden kunnen één of meer plaatsvervangers worden aangewezen.⁴⁹

Indien er een klacht tegen een (kandidaat)notaris wordt ingediend, verricht de voorzitter eerst vooronderzoek. Na dit summiere onderzoek kan de voorzitter, al dan niet na het horen van de klager en de betrokken (kandidaat)notaris, de klacht direct omkleed met redenen niet ontvankelijk, ongegrond of van onvoldoende gewicht verklaren. De klager kan zich hierbij neerleggen, of hiertegen bij de Kamer van Toezicht verzet aantekenen. Tekent hij verzet aan, dan komt de beslissing van de voorzitter te vervallen tenzij de Kamer op zijn beurt het verzet ongegrond of niet ontvankelijk verklaart. Dat kan de Kamer doen zonder nader onderzoek, maar indien hij hier om verzoekt moet de klager wel eerst worden gehoord. Tegen het ongegrond of niet ontvankelijk verklaren van het verzet door de Kamers staat geen rechtsmiddel open.

Mocht de voorzitter op basis van zijn vooronderzoek menen dat de klacht ontvankelijk, gegrond en van voldoende gewicht is, dan kan hij als hij meent dat de klacht vatbaar is voor een minnelijke schikking de partijen oproepen hierop aan te sturen. Komt het niet tot een schikking, dan brengt hij de klacht ter kennis van de Kamer. De klacht wordt vervolgens ter zitting behandeld (Kleiboer & Huls 2001: 45-46).

Tuchrechtzaken

Het aantal bij de Kamers van Toezicht binnengekomen klachten is in de loop der jaren flink gestegen. Bereikten in 1999 in totaal 252 klachten de Kamers, in 2000 waren dat er 273; in 2001 exclusief de Kamer te Leeuwarden 311; in 2002 428; in 2003 396; en in 2004 404.⁵⁰ De laatste drie jaar is het aantal binnengekomen klachten dus redelijk stabiel gebleven. Bij de individuele Kamers varieert dit beeld. Zo ontving de Kamer van Toezicht in Groningen in 2002 22 klachten terwijl dat er in 2003 veertien waren (rechtbank Groningen 2003). De Kamer van Toezicht in Roermond kreeg vijf klachten in 2000, achttien klachten in 2001, veertien klachten in 2002 en slechts drie klachten in 2003.⁵¹ In 2004 liep het aantal weer op tot dertien.⁵²

⁴⁹ Naast een rechtsprekende heeft de voorzitter tevens een toezichthoudende taak. In het kader hiervan kan hij onderzoeken tegen (kandidaat)notarissen initiëren – iets waartoe hij verplicht is als de KNB of het bestuur van het eveneens op het notariaat toezicht uitoefenende Bureau Financieel Toezicht (BFT) hierom vraagt. Het onderzoek in kwestie draagt de voorzitter van de kamer dan op aan een plaatsvervangend voorzitter. Indien de voorzitter hiertoe op grond van het onderzoek aanleiding ziet, legt hij de zaak voor aan de voltallige Kamer. De plaatsvervangend voorzitter die het onderzoek heeft verricht, neemt aan de zitting hiervan geen deel (Kleiboer & Huls 2001: 40-42). De toezichthoudende taak vormt hier verder geen onderwerp van onderzoek.

⁵⁰ Combinatie van gegevens van het gerechtshof Amsterdam, de Raad voor de Rechtspraak en cijfers verstrekt door secretariaten van Kamers van Toezicht. Bij discrepanties voor 2003 zijn de hoogste tellingen gebruikt.

⁵¹ Gegevens verstrekt door het secretariaat van de Kamer van Toezicht te Roermond.

⁵² Gegeven verstrekt door het gerechtshof Amsterdam.

De stijging in de aantalen klachten vanaf eind jaren '90 komt ook naar voren in het aantal gevallen waarin de klager hoger beroep aantekent. Voor de periode van 1999 tot en met 2004 gaat het om de in tabel 3 weergegeven aantallen. Aangezien de toename in het aantal beroepszaken ook verklaard zou kunnen worden uit de mate waarin klagers beroep aantekenen, is in tabel 3 de berekende beroepsquote opgenomen: het aantal bij het hof binnengekomen beroepszaken gedeeld door het aantal appelabele uitspraken van de Kamer van Toezicht voor hetzelfde jaar.⁵³

Tabel 3: Aantallen bij het gerechtshof Amsterdam binnengekomen beroepszaken inzake het notarieel tuchtrecht en de beroepsquote, 1999-2004

<i>jaar</i>	<i>aantal ingekomen beroepszaken</i>	<i>beroepsquote</i>
1999	58	0,53
2000	89	0,59
2001	76	0,44
2002	84	0,41
2003	148	0,54
2004	121	0,46

Uit deze tabel worden twee zaken duidelijk. In de eerste plaats is het aantal ingediende beroepen in de loop der jaren toegenomen van 58 in 1999 tot 148 in 2003 om weer te dalen tot 121 in 2004. In de tweede plaats wordt tegen ongeveer de helft van de uitspraken van de Kamers van Toezicht beroep aangetekend bij het gerechtshof Amsterdam. De mate waarin dit gebeurde, varieert tussen de 0,41 en de 0,59 over de afgelopen jaren en lijkt over het geheel genomen een dalende trend te vertonen.

Tijdsbesteding

Op basis van onderzoek onder de Kamers van Toezicht heeft de Raad voor de rechtspraak in 2004 geïnventariseerd hoeveel tijd de voorzitters en gerechtsambtenaren aan de afdoening van tuchtzaken gemiddeld over de jaren 2000-2002 hebben besteed. Hierin zit veel variatie. De onderstaande figuur 1 maakt dat duidelijk voor de voorzitter van de Kamer.⁵⁴

De verschillen zijn fors. Zo besteedt een voorzitter in Utrecht gemiddeld meer tijd aan een zaak die ingetrokken wordt voordat deze in behandeling wordt genomen dan zijn collega in Alkmaar gemiddeld besteedt aan de behandeling van de zaak ter zitting. De voorzitter in Den Bosch besteedt gemiddeld ongeveer vijf keer zoveel tijd aan zaken die hij voor de Kamer brengt als zijn collega in Alkmaar doet. De achtergrond van deze verschillen is onbekend. Bekend is wel dat er per Kamer in verschillende mate wordt geschikt.⁵⁵ Het zou kunnen dat in sommige Kamers als

⁵³ Gegevens verstrekt door het gerechtshof Amsterdam. De aantallen uitspraken voor de Kamers van Toezicht te Den Bosch en te Zwolle voor 2000 ontbreken in de opgave en zijn op basis van een vergelijking van de aantallen in behandeling zijnde zaken met 2001 vastgesteld op respectievelijk 18 en 8. De aantallen uitspraken voor de Kamers van Toezicht te Assen, Den Haag en Leeuwarden ontbreken voor 2001. Zij konden niet worden berekend en zijn ontleend aan gegevens van de Raad voor de rechtspraak en één schatting.

⁵⁴ Bron: Raad voor de rechtspraak. Met dank aan mw. drs. K. van Blijswijk voor het ter beschikking stellen van de gegevens. De volgende Kamers deden geen opgave van bestede tijd bij intrekking voor behandeling: Assen en Utrecht. Idem voor de beslissing van de voorzitter: Alkmaar, Assen en Dordrecht. De cijfers hebben betrekking op in totaal 509 klachten.

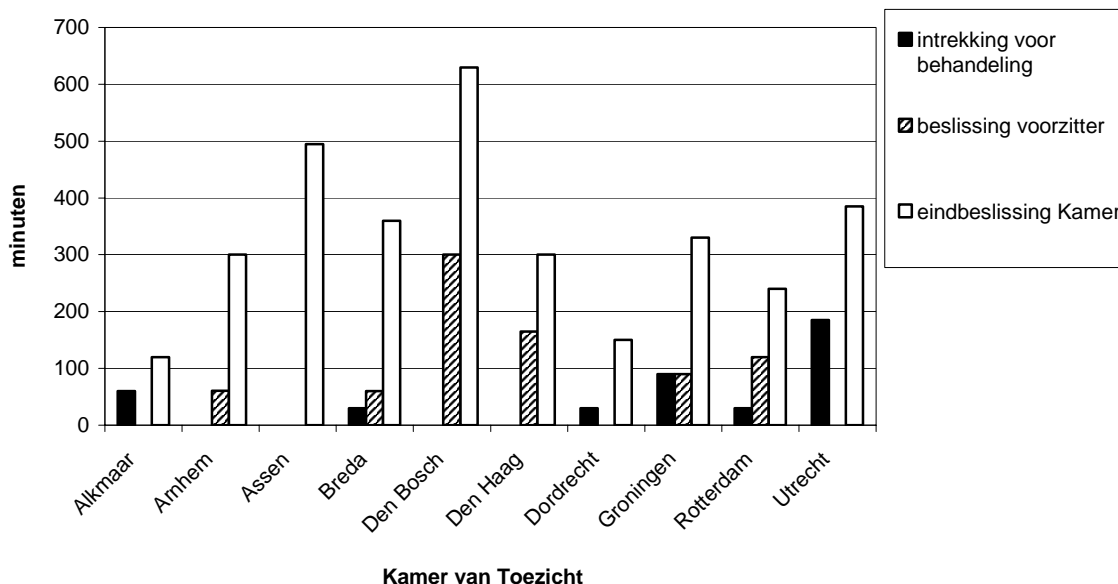
⁵⁵ Inlichting verstrekt door informant 5.

gevolg hiervan relatief meer lastige of ingewikkelde zaken ter behandeling overblijven dan in andere.

De tijd besteed door gerechtsambtenaren aan de op verschillende wijze plaatsvindende afhandeling van de zaken varieert eveneens sterk (figuur 2).⁵⁶

Tussen de Kamers van Toezicht in Alkmaar en Breda zit voor wat betreft de zaken die uitlopen op een eindbeslissing van de Kamer een factor vijftien verschil.

Figuur 1: Door de voorzitter gemiddeld per zaak bestede tijd naar afloop, 2000-2002*



* De voor rechters in Groningen opgegeven standaard bestede tijd per ingediende klacht is bij de verschillende categorieën van afhandeling opgeteld.

Om een indruk te geven van de totale hoeveelheid tijd die gemoeid is met de afhandeling van zaken door de Kamers van Toezicht is naast de gemiddelde tijd per zaak per wijze van afhandeling ook het totaal aantal zaken nodig. In de tabel 4 worden deze aantallen gegeven voor de periode 2000-2004.⁵⁷ Het gaat hier zowel om de aantallen ingekomen zaken (in) als de aantallen middels voorzittersbeslissing (vb.) en kamerbeslissing (kb.) afgedane zaken.

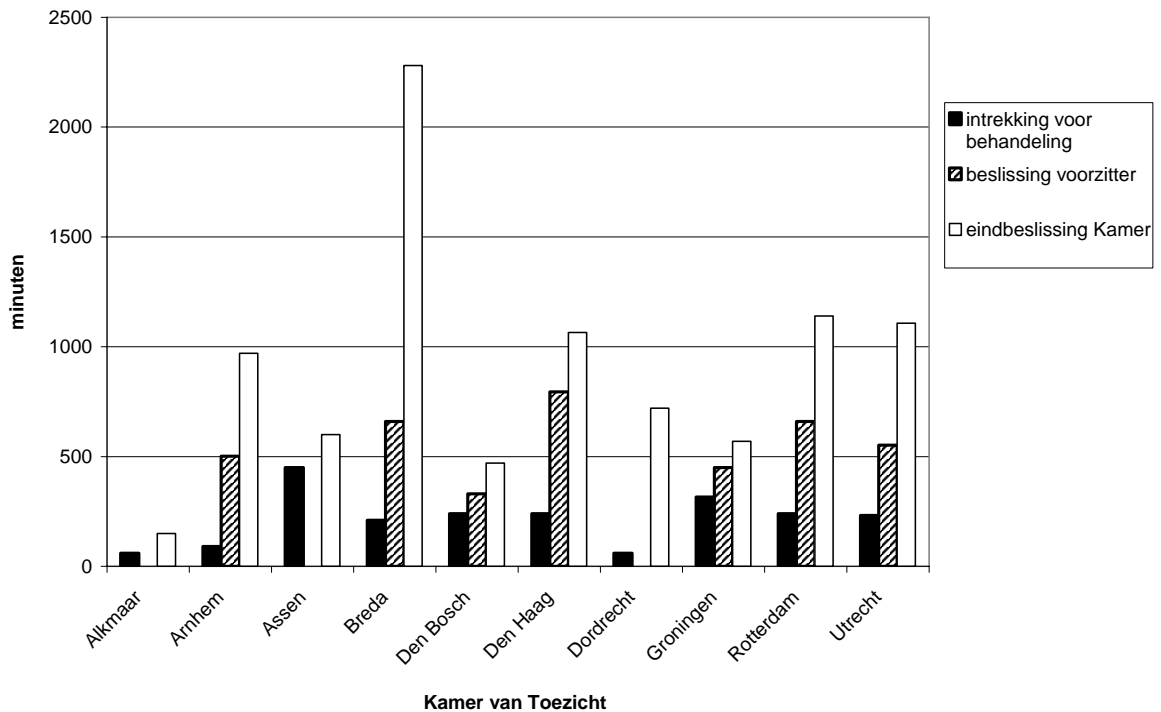
In de weergegeven aantallen is een aantal trends waarneembaar. Zoals hierboven al is opgemerkt is er sprake van een aanvankelijke toename in het aantal binnengekomen klachten waarna stabilisering volgde (273 in 2000; 264 in 2001; 428 in 2002; 375 in 2003 en 404 in 2004) en een relatieve afname van het aandeel zaken dat met een voorzittersbeslissing werd afgedaan (16,0 procent in 2000; 16,7 procent in 2001; 15,7 procent in 2002; 11,3 procent in 2003 en 10,1 procent in 2004). Zowel de toename in het aantal klachten als de relatieve toename van het aantal ter

⁵⁶ De soms standaard opgegeven bestede tijd per ingediende klacht is bij de verschillende categorieën van afhandeling opgeteld. Wat de beslissing door de voorzitter betreft, hebben de volgende Kamers geen opgave gedaan van de bestede tijd door gerechtsambtenaren: Alkmaar, Assen en Dordrecht.

⁵⁷ Gegevens verstrekt door het gerechtshof Amsterdam. De aantallen afgehandelde zaken op basis waarvan de Raad voor de rechtspraak voor tien Kamers van Toezicht de tijdsbesteding van rechters en gerechtsambtenaren heeft berekend, wijken hier in soms aanzienlijke mate vanaf. Hierboven werd eerder 396 zaken genoemd voor 2003. Het verschil is terug te voeren op verschillen in de bronnen.

zitting van de Kamer behandelde klachten zullen hebben geleid tot een toename van de met de afdoening gemoeide tijd.

Figuur 2: Door gerechtsambtenaren gemiddeld per zaak bestede tijd naar afloop, 2000-2002



Voor tien Kamers van Toezicht is bekend hoeveel tijd zij over de jaren 2000-2002 besteedden aan de afhandeling van tuchtzaken. Voor negen is dat niet het geval. Bij de schatting van de totale bestede tijd is voor deze negen rechtbanken daarom uitgegaan van de door de tien overige Kamers gemiddeld aan de afdoening van notariële tuchtzaken bestede tijd. Door de Raad voor de rechtspraak is deze voor rechters en gerechtsambtenaren geschat op respectievelijk gemiddeld 2,9 en 7,9 uur voor een voorzittersbeslissing en respectievelijk gemiddeld 10,9⁵⁸ en 15,8 uur voor een Kamerbeslissing.⁵⁹ Uitgaande van deze gemiddelde cijfers gecombineerd met de — om de invloed van mogelijk als uitschieters te waarderen cijfers te verminderen — over de jaren 2000-2004 gemiddelde aantallen bij voorzittersbeslissing of Kamerbeslissing afgedane zaken, ziet de gemiddelde geschatte tijdsbesteding er per Kamer van Toezicht er uit als weergegeven in tabel 5.

In totaal gaat het bij de geschatte tijdsbesteding aan de afdoening van zaken bij voorzittersbeslissing en Kamerbeslissing om 2.239,6 uren rechterlijke tijd en 3.735,4 uren tijd van gerechtsambtenaren. Omgerekend naar fte's waarbij voor 1,0 fte wordt uitgegaan van 1.653 uur op jaarbasis (36-urige werkweek) gaat het om 1,4 fte aan rechters en 2,3 fte aan gerechtsambtenaren.

De cijfers in tabel 5 moeten overigens voorzichtig worden geïnterpreteerd. In de eerste plaats vanwege de grote variatie in de tijd per wijze van afdoening per

⁵⁸ Het gaat hier om zowel de tijd van de voorzitter van de Kamer (de president van de rechtbank) als die van het kantonrechter-lid van de Kamer.

⁵⁹ Zie noot 54.

Kamer van Toezicht. In de tweede plaats vanwege het feit dat tijdsbestedinggegevens voor maar een deel van de Kamers beschikbaar was. Voor de overige Kamers is de hoeveelheid tijd geschat op basis van het gemiddelde. In de derde plaats omdat de cijfers in de tabel 5 betrekking hebben op afdoeningen via beslissingen. Zaken die op andere wijze zijn afgedaan (bijvoorbeeld intrekking) vergen ook tijd, maar worden hier niet genoemd. De cijfers in tabel 5 geven dus slechts een indicatie. Daarbij moet tevens worden bedacht dat deze indicatie tijdsgebonden is. Zoals hierboven duidelijk werd, is de afgelopen jaren het aandeel zaken dat met een voorzittersbeslissing werd afgedaan in relatieve zin afgenomen, een trend die de werklast in relatieve zin heeft verhoogd. In absolute zin is over dezelfde periode 2000-2004 het aantal klachten bovendien flink toegenomen.

Tabel 4: Kamers van Toezicht en aantallen ingekomen en afgedane zaken

<i>Kamer van Toezicht</i>	<i>2000</i>			<i>2001</i>			<i>2002</i>			<i>2003</i>			<i>2004</i>		
	<i>in</i>	<i>vb.</i>	<i>kb.</i>	<i>in</i>	<i>vb.</i>	<i>kb.</i>	<i>in</i>	<i>vb.</i>	<i>kb.</i>	<i>in</i>	<i>vb.</i>	<i>kb.</i>	<i>in</i>	<i>vb.</i>	<i>kb.</i>
Alkmaar	12	-	6	10	-	6	10	1	7	13	-	5	12	2	10
Almelo	10	1	4	14	2	5	14	-	5	24	2	14	12	3	16
Amsterdam	29	5	20	30	10	23	66	9	33	44	10	46	51	8	26
Arnhem	30	5	27	19	2	22	46	3	24	33	5	27	24	5	15
Assen	9	-	4	-	-	-	14	-	6	13	1	8	14	-	4
Breda	14	-	5	19	-	10	12	5	13	17	6	5	17	3	15
Dordrecht	5	-	2	5	-	4	5	-	-	9	1	6	20	1	6
Den Haag	32	3	8	-	-	-	55	1	28	49	4	47	44	2	45
Groningen	9	-	10	9	1	9	21	-	-	15	-	27	20	-	22
Haarlem	9	-	4	16	1	1	14	-	-	15	-	15	23	-	20
Den Bosch	19	3	2	24	8	3	18	1	-	26	5	2	23	3	5
Leeuwarden	15	4	1	-	-	-	16	2	11	25	-	18	14	-	15
Maastricht	9	-	4	19	-	9	25	3	12	16	1	14	19	1	28
Middelburg	4	1	4	6	-	4	9	2	4	6	-	-	6	-	6
Roermond	5	-	3	18	-	8	13	-	13	3	-	7	13	1	6
Rotterdam	16	1	13	20	-	10	26	-	20	26	1	19	34	-	11
Utrecht	18	1	10	25	2	13	35	9	10	15	1	11	29	-	12
Zutphen	20	2	9	16	4	15	19	-	18	18	-	10	20	2	12
Zwolle	8	-	-	14	-	7	10	3	6	8	-	8	9	-	3
Totaal	273	26	136	264	30	149	428	39	210	375	37	289	404	31	277

Naast de tuchtrechtelijke activiteiten oefenen de Kamers van Toezicht in overeenstemming met hun benaming ook toezicht uit op het notariaat. Op basis van gegevens van de Raad voor de rechtspraak gaat het hierbij omgeslagen per notaris jaarlijks om 1,8 uur rechterlijke tijd en twaalf uren tijd van gerechtsambtenaren.⁶⁰

⁶⁰ Zie noot 52.

Tabel 5: Klachten per Kamer van Toezicht, gemiddeld aantal afdoeningen, tijd per afdoening en jaarlijks gemiddeld bestede hoeveelheid tijd, 2000-2004.

Kamer van Toezicht	gemiddeld per jaar afgedaan		gemiddeld jaarlijks bestede uren per afdoening				totale gemiddelde jaarlijks bestede uren			
			rechters		gerechts ambtenaren		rechters		gerechts ambtenaren	
	vb.	kb.	vb.	kb.	vb.	kb.	vb.	kb.	vb.	kb.
Alkmaar	0,6	6,8		4,0		2,5	1,7	27,2	4,7	17,0
Almelo	1,6	8,8					4,6	95,9	12,6	139,0
Amsterdam	8,4	29,6					24,4	322,6	66,4	467,7
Arnhem	4,0	23,0	2,0	10,0	8,4	16,2	8,0	230,0	33,6	372,6
Assen	0,2	4,4		16,6		6,5	0,6	73,0	1,6	28,6
Breda	2,8	9,6	2,0	12,0	11,0	38,0	5,6	115,2	33,6	364,8
Dordrecht	0,4	3,6		5,0		12,0	1,2	18,0	3,2	43,2
Den Haag	2,0	25,6	5,5	10,0	12,3	16,8	11,0	256,0	24,6	430,1
Groningen	0,2	13,6	2,5	10,5	5,8	7,8	0,5	142,8	1,2	106,1
Haarlem	0,2	8,0					0,6	87,2	1,6	126,4
Den Bosch	4,0	2,4	10,0	21,0	3,5	7,5	40,0	50,4	14,0	18,0
Leeuwarden	1,2	9,0					3,5	98,1	19,0	142,2
Maastricht	1,0	13,4					2,9	105,9	7,9	211,7
Middelburg	0,6	3,6					1,7	32,7	4,7	56,9
Roermond	0,2	7,4					0,6	1,6	80,7	116,9
Rotterdam	0,4	14,6	4,0	8,0	11,0	19,0	1,6	116,8	4,4	277,4
Utrecht	2,6	11,2	6,2	12,8	7,5	16,8	16,2	143,4	19,5	188,2
Zutphen	1,6	12,8					4,6	139,5	12,6	202,2
Zwolle	0,6	4,8					1,7	52,3	4,7	75,8
Totaal	32,6	212,2					131	2.108,6	350,6	3.384,8

In 2003 waren er in Nederland 1.435 notarissen actief. Vermenigvuldiging van dit aantal met de per notaris in het kader van toezicht bestede tijd geeft een totaal van 2.583 uren rechterlijke tijd (1,6 fte) en 17.720 uren tijd (10,8 fte) van gerechtsambtenaren. In totaal betekent dit dat er met de tuchtrechtelijke en toezichthoudende activiteiten van de Kamers van Toezicht 3,0 fte aan rechters en 13,1 fte aan gerechtsambtenaren is gemoeid. Ook deze cijfers dienen voorzichtig te worden geïnterpreteerd, niet in de laatste plaats omdat de schatting van de tijd besteed aan toezichthoudende activiteiten niet onafhankelijk is van de per Kamer sterk variërende tijd besteed aan het tuchtrecht.

Financiering

De Kamers van Toezicht worden gefinancierd uit de reguliere middelen van de rechtbanken. Dit geldt zowel voor de betrokken rechters en presidenten als voor de gerechtsambtenaren.

Hoger beroep

Het hoger beroep in notariële tuchtzaken dient voor de tweede meervoudige burgerlijke kamer van het gerechtshof Amsterdam. De behandeling daarvan is daarmee als een judiciële taak te beschouwen. De uitspraken van het gerechtshof zijn te vinden op de internetsite www.rechtspraak.nl. In 2004 lag het aantal op 69.⁶¹

3.3.1.2 Gerechtsdeurwaarders

In 2001 waren in Nederland 325 gerechtsdeurwaarders en 300 kandidaat-gerechtsdeurwaarders werkzaam. De gerechtsdeurwaarders en kandidaat-gerechtsdeurwaarders zijn van rechtswege lid van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBVG).⁶² De tuchtrechter is bevoegd in die gevallen waarin het handelen of nalaten van handelen in strijd is met enige bij of krachtens de Gerechtsdeurwaarderswet gegeven bepaling of als het handelen of nalaten daarvan een (kandidaat)gerechtsdeurwaarder niet betaamt.

Tuchtrecht: de regeling

Net als bij notarissen het geval is, heeft het beroep van gerechtsdeurwaarders twee kanten: ze zijn zowel zelfstandig ondernemer als door de Kroon benoemd openbaar ambtenaar en hebben daarmee niet-ambtelijke en ambtelijke taken. Het tuchtrecht voor gerechtsdeurwaarders, zoals dat tot medio 2001 gold, verraadde deze dubbele taak van gerechtsdeurwaarders: enerzijds waren zij onderworpen aan het ambtenarentuchtrecht, anderzijds had de KBVG in 1984 verenigingstuchtrecht ingevoerd (Teekens jr. 1999). De Gerechtsdeurwaarderwet, die op 15 juli 2001 in werking trad, bracht hierin verandering. De oude tuchtrechtvormen kwamen te vervallen, hiervoor in de plaats trad het wettelijke tuchtrecht voor gerechtsdeurwaarders.

De uitoefening van het tuchtrecht wordt in eerste aanleg gedaan door de Kamer voor gerechtsdeurwaarders te Amsterdam. Deze Kamer bestaat uit vijf leden waaronder een voorzitter, en tien plaatsvervangende leden (waaronder twee of meer plaatsvervangende voorzitters).⁶³ Drie leden inclusief de voorzitter en zes plaatsvervangende leden onder wie de plaatsvervangend voorzitters zijn lid van de rechterlijke macht. De twee overige leden en vier overige plaatsvervangende leden zijn beroepsgenoten. De leden en plaatsvervangend leden worden door de minister van Justitie voor een termijn van vier jaar benoemd. De leden van de rechterlijke macht en de gerechtsambtenaren die de administratieve en juridische ondersteuning van de Kamer verzorgen, vervullen hun taak in het kader van hun hoofdfunctie en worden hiervoor officieel van andere werkzaamheden binnen de rechtbank vrijgesteld (Kleiboer & Huls 2001: 66-69).

De procedure lijkt sterk op die bij het notarieel tuchtrecht. Klachten worden door de klagers ingediend bij de Kamer voor gerechtsdeurwaarders. Zonder nader onderzoek kan de voorzitter van de Kamer zaken die hij niet-ontvankelijk, ongegrond of te onbelangrijk acht met een beschikking afdoen. Hierbij kan de klager zich neerleggen of hiertegen kan hij bij de Kamer verzet aantekenen. In het

⁶¹ Zie de database van uitspraken van het gerechtshof Amsterdam (civiel overig) op www.rechtspraak.nl. Bij de telling is gebruik gemaakt van de zaaksclassificering en, waar nodig, de uitspraak zelf. Uitspraken in het kader van de gerechtsdeurwaarderwet worden namelijk soms ten onrechte toegeschreven aan de notariskamer van het hof.

⁶² www.kbvg.nl

⁶³ Volgens Kleiboer & Huls 2001: 68 gaat het om vijf plaatsvervangende leden waaronder één plaatsvervangende voorzitter. Dit is niet juist. Zie art. 35 Gerechtsdeurwaarderswet.

laatste geval vervalt de beschikking. De klager, en zonodig de betrokken gerechtsdeurwaarder, wordt dan door de Kamer gehoord waarna deze kan besluiten het verzet niet-ontvankelijk of ongegrond te verklaren. Hiertegen staat geen rechtsmiddel open. Na onderzoek kan de voorzitter verder besluiten dat de klacht vatbaar is voor een minnelijke schikking. De klager en de gerechtsdeurwaarder worden dan opgeroepen te trachten door bemiddeling de zaak op te lossen. Komen ze hier niet uit of acht de voorzitter de klacht niet vatbaar voor een schikking, dan buigt de Kamer zich erover. Eventueel hoger beroep tegen de uitspraak van de Kamer kan door de klager, de gerechtsdeurwaarder en door de minister van Justitie worden ingesteld bij het gerechtshof Amsterdam (Kleiboer & Huls 2001: 71).

Tuchtrechtzaken

Sinds de Kamer voor gerechtsdeurwaarders per 15 juli 2001 actief werd, is het aantal aanhangig gemaakte zaken sterk gegroeid. In de tabel 6 staan de aantallen binnengekomen zaken, de aantallen afgedane zaken en de aantallen uitspraken vermeld.⁶⁴

Tabel 6: Aantallen ingekomen en afgedane zaken waaronder uitspraken, 2001-2004

<i>jaar</i>	<i>ingekomen</i>	<i>afgedaan</i>	<i>uitspraken</i>
2001	138	126	1
2002	350	350	21
2003	384	268	77
2004	439	268*	30

* Afgedaan tot 1-10-2004.

Uit tabel 6 wordt duidelijk dat het aantal klachten in de periode 2001 tot en met 2004 flink is toegenomen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het voor 2001 gaat om de periode vanaf 15 juli, de dag waarop de nieuwe Gerechtsdeurwaarderswet van kracht werd. Het grote verschil tussen het aantal afgedane zaken en het aantal uitspraken is het gevolg van het feit dat ongeveer 70 procent van de zaken die bij de Kamer binnenkomen met een voorzittersbeslissing wordt afgedaan. Het eventuele verzet tegen deze beslissing wordt in 95 procent van de gevallen afgewezen.⁶⁵ De uitspraken zoals opgenomen in tabel 6 omvatten slechts die zaken waarin het verzet werd toegekend of waarin de voorzitter direct besloot dat de klacht aan de Kamer moesten worden voorgelegd.

Tijdsbesteding

In totaal nemen als lid of plaatsvervangend lid dan wel voorzitter of plaatsvervangend voorzitter zeven leden van de rechtsprekende macht deel aan de tuchtrechtspraak voor gerechtsdeurwaarders: vier vice-presidenten en drie rechters. Aan een zitting van de Kamer nemen inclusief de voorzitter c.q. de plaatsvervangend voorzitter tenminste twee en maximaal drie leden van de rechtsprekende macht deel (artikel 37 Gerechtsdeurwaarderswet). Gemiddeld houdt de Kamer twintig zittingen per jaar. Tijdens een zitting van de Kamer worden gewoonlijk zes tot negen zaken afgedaan.

⁶⁴ Gegevens verstrekt door informant 9. Voor de aantallen uitspraken is het register op www.kbvg.nl geraadpleegd.

⁶⁵ Gegevens verstrekt door informant 9.

Een plaatsvervangend voorzitter is voor tien procent van zijn werktijd vrijgesteld voor werkzaamheden voor de Kamer. Hij houdt eens in de zes weken zitting gedurende welke hij per keer acht tot tien zaken behandelt. De zitting vergt zelf ongeveer vijf en een half uur. De voorbereiding vergt een halve dag en het nawerk vereist eveneens een halve dag. Met bijkomende werkzaamheden besteedt de plaatsvervangend voorzitter gemiddeld zo'n twee en een halve dag per maand aan werkzaamheden voor de Kamer voor gerechtsdeurwaarders.⁶⁶

Volgens een voormalig lid, thans plaatsvervangend voorzitter, besteden leden maandelijks in de praktijk ongeveer twee dagen aan werk voor de Kamer: een zittingsdag en een dag voorbereiding. De leden van de Kamer worden in verband hiermee voor één tot twee dagen per week vrijgesteld.⁶⁷ Als plaatsvervangend voorzitter c.q. voorzitter is het takenpakket echter breder. Niet alleen nemen deze functionarissen voorzittersbeslissingen, ook controleren zij de door de secretarissen voorbereide uitspraken. Deze taken vergen al met al ongeveer een halve dag per week extra. Officieel is de bewuste plaatsvervangend voorzitter voor 0,1 fte vrijgesteld voor dit werk, maar in de praktijk verrichte ze haar werk voor de Kamer bovenop haar reguliere taken als sectorvoorzitter. Inmiddels is ze sectorvoorzitter af en zal ze voor de Kamer een halve dag per week gaan worden vrijgesteld.⁶⁸ De voorzitter wordt voor 0,2 fte vrijgesteld, maar ook hij doet het werk voor de Kamer gewoonlijk bovenop zijn reguliere taken. De vrijstelling betekent daarmee in de praktijk niet zo veel.

Hieronder zal op basis van de voornoemde globale schattingen een indruk worden gegeven van de met de Kamer gemoeide tijdsbesteding voor rechters. Benadrukt zij hierbij dat deze cijfers voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd. Uitgaande van twintig jaarlijkse zittingen met een maximale bezetting (drie leden van de rechterlijke macht) vergt de Kamer voor gerechtsdeurwaarders aan rechterlijke tijd 72 tot 120 werkdagen aan de behandeling van tuchtrechtelijke zaken, inclusief voorbereiding. Met de bijkomende werkzaamheden van de voorzitter c.q. de plaatsvervangend voorzitter, waaronder de voorzittersbeslissingen en de controle van door de secretarissen voorbereide uitspraken (nawerk), maakt dit in totaal tussen de 85 tot 140 werkdagen. In totaal bedraagt de schatting van de rechterlijke inzet daarmee tussen de 0,4 en 0,7 fte.⁶⁹

De ondersteunende werkzaamheden van de Kamer worden verricht door gerechtsambtenaren van de rechtbank Amsterdam. De omvang van de ondersteuning van de Kamer bestaat sinds 1 januari 2005 uit twee gerechtssecretarissen (2,0 fte) en één administratieve kracht (0,5 fte).⁷⁰

Financiering

De Kamer voor gerechtsdeurwaarders wordt niet gefinancierd uit de middelen van de rechtbanken. De rechtbank Amsterdam krijgt via de Raad voor de rechtspraak jaarlijks een bedrag voor de behandeling van de tuchtzaken. De rechtbank Amsterdam onderhandelt over dit bedrag rechtstreeks met het ministerie. In 2004 ontving de Kamer ongeveer 177.000 euro (0,3 fte aan rechters en 2,1 fte aan

⁶⁶ Telefonisch interview informant 10.

⁶⁷ Dit is in ieder geval aan de rechtbank in Haarlem het geval. Telefonisch interview informant 24.

⁶⁸ Telefonisch interview informant 6.

⁶⁹ In 2004 is begonnen met een inhaalslag om opgelopen achterstanden in de behandeling weg te werken, in dit verband is de Kamer wekelijks zitting gaan houden.

⁷⁰ Gegevens verstrekt door informant 9.

gerechtsambtenaren).⁷¹ Wat de rechters betreft, heeft dit bedrag uitsluitend betrekking op de inzet van de voorzitter en plaatsvervangend voorzitters.⁷² Voor de leden-rechters van de Kamer worden daarnaast gewoonlijk 32 werkdagen per jaar in rekening gebracht.⁷³

Hoger beroep

Het hoger beroep in tuchtzaken tegen gerechtsdeurwaarders dient voor een kamer van het gerechtshof Amsterdam, de behandeling ervan is daarmee als een judiciële taak te beschouwen. De uitspraken van het gerechtshof Amsterdam zijn te vinden op het internet. Sinds 15 juli 2001 heeft het gerechtshof dertien keer uitspraak gedaan in een tuchtrechtelijke zaak tegen een gerechtsdeurwaarder.⁷⁴

3.3.1.3 Advocaten

Nederland telt in 2005 13.565 advocaten. Elke advocaat die in Nederland is ingeschreven in het advocatentableau is automatisch lid van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en van één van de plaatselijke orden waarvan het ressort samenvalt met het arrondissement van een rechtbank. Deze orden zijn publiekrechtelijke lichamen waarvan de bevoegdheden bij wet zijn geregeld (Kleiboer & Huls 2001: 13). De tuchtrechtspraak voor advocaten is geregeld in de in 1952 in werking getreden Advocatenwet. Advocaten zijn aan het tuchtrecht onderworpen 'ter zake van enig handelen of nalaten in strijd met de zorg die zij als advocaat behoren te betrachten ten opzichte van degenen wier belangen zij als zodanig behartigen of behoren te behartigen, ter zake van inbreuken op de verordeningen van de Nederlandse orde en ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt' (artikel 46 Advocatenwet).

Tuchtrecht: de regeling

De Advocatenwet schrijft voor dat er in het rechtsgebied van elk gerechtshof een Raad van Discipline bestaat. Deze Raad behandelt in eerste aanleg de tuchtrechtzaken tegen advocaten ingeschreven bij de rechtbanken in het desbetreffende ressort (artikel 46a Advocatenwet). De ondersteunende werkzaamheden worden uitgevoerd door advocatenkantoren. Tuchtrechtzaken waartegen hoger beroep wordt aangetekend, worden behandeld door het Hof van Discipline.

Elke Raad van Discipline bestaat uit een voorzitter, ten hoogste zes plaatsvervangende voorzitters, acht ledenadvocaten en ten hoogste vijftien plaatsvervangende ledenadvocaten. De voorzitter en plaatsvervangende voorzitters worden door de minister van Justitie benoemd uit met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht. Het Hof van Discipline bestaat uit ten hoogste tien kroonleden, waaronder een voorzitter en ten hoogste zes plaatsvervangende voorzitters, en vier leden-advocaten; daarnaast uit door de kroon benoemde plaatsvervangende leden en plaatsvervangende leden-advocaten tot het nodig

⁷¹ Samenvatting onderzoek 'projectgroep tuchtrecht'. In 2004 is begonnen met het wegwerken van achterstanden, in 2005 is hiermee doorgedaan. De schatting van uitsluitend aan salarissen en declaraties van door niet-Amsterdamse rechters als plaatsvervangend voorzitter te maken kosten over 2005 bedraagt in dit verband 204.940 euro. De feitelijke inzet van voorzitter en plaatsvervangend voorzitters wordt voor 2005 begroot op 0,5 fte. Gegevens verstrekt door informant 26.

⁷² Gegevens verstrekt door informant 9.

⁷³ Gegevens verstrekt door informant 25.

⁷⁴ Gegevens verstrekt door informant 9.

geachte aantal. Afgezien van de leden-advocaten zijn alle leden van het Hof met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht (artikel 51 Advocatenwet). Van de Raden van Discipline maakten in 2004 in totaal deel uit: één raadsheer en één vice-president van een gerechtshof, tien vice-presidenten van een rechtbank en vijf rechters (waarvan één plaatsvervangend). Van het Hof van Discipline maakten deel uit: vier raadsheren en één vice-president van de hoge raad, 24 raadsheren en acht vice-presidenten van een gerechtshof (van wie zeven plaatsvervangend), zes vice-presidenten van een rechtbank en één rechter.⁷⁵ Klachten tegen advocaten dienen te worden ingediend bij de deken van de orde waarvan zij lid zijn. Tenzij de klager de klacht direct voorgelegd wil hebben aan de Raad van Discipline, probeert de deken de zaak eerst op te lossen door te schikken, de klager eventueel zich te laten beraden over zijn kansen naar gelang de aard van zijn klacht, of hem op het idee te brengen een *second opinion* te vragen c.q. een andere advocaat te nemen (Doornbos & De Groot-van Leeuwen 1997: 41). Volgens de NOvA zou op deze wijze in negen van de tien gevallen de klacht niet verder komen dan de deken (Kleiboer & Huls 2001: 23).⁷⁶ Als een schikking niet mogelijk of wenselijk is (of naar de mening van de klager te lang op zich laat wachten) of als de klacht volgens de deken kennelijk ongegrond, niet ontvankelijk of van onvoldoende gewicht is, legt de deken hem voor aan de Raad van Discipline. De voorzitter van de Raad kan dan besluiten de klacht af te wijzen wegens kennelijke ongegrondheid, niet ontvankelijkheid of te gering gewicht. Tegen een afwijzende beslissing van de voorzitter staat de klager en de deken verzet bij de Raad van Discipline open. Als het verzet gegrond wordt geacht, wordt de klacht door de Raad van Discipline alsnog in behandeling genomen. Indien de Raad het verzet niet-ontvankelijk of ongegrond verklaard, staat geen rechtsmiddel meer open (artikel 46g-h Advocatenwet). De zittingen waarop de Raad de klachten behandelt, zijn in principe openbaar. Aan deze zitting moet door tenminste vijf leden van de Raad worden deelgenomen, waaronder een voorzitter of een plaatsvervangend voorzitter (artikel 47 Advocatenwet). De Raad van Discipline neemt geen beslissing dan na verhoor of behoorlijke oproeping van zowel de advocaat tegen wie de klacht is ingediend als van de klager (artikel 49 Advocatenwet).

Tuchtrechtzaken

In de jaren van 1995 tot en met 1999 nam het aantal klachten tegen advocaten dat bij de Raden van Discipline binnenkwam flink toe (Kleiboer & Huls 2001: 23). In de periode van 1999 tot en met 2003 lijkt dit aantal zich min of meer te hebben gestabiliseerd. In 1999 kwamen er 704 klachten binnen, in 2003 waren dat er 726. Maar over de tussenliggende jaren heeft het aantal binnenkomende klachten meer gefluctueerd dan uit de voorgaande vergelijking naar voren komt. In tabel 7 staan de aantallen binnengekomen en afgedane zaken over de jaren 1999 tot en met 2003 weergegeven. Uit deze tabel wordt duidelijk dat de aantallen zaken die bij de Raden jaarlijks binnenkomen flink kunnen variëren.

⁷⁵ Bron: www.advocatenorde.nl, steekdatum 23-9-2004. Bij meerdere functies is de hoogste vermeld.

⁷⁶ Het onderzoek van Doornbos en De Groot-van Leeuwen (1997) wijst in dezelfde richting. Gedurende de periode van januari 1992 tot juli 1995 kwamen 1.300 klachten bij de Raden van Disciplines terecht. Aangezien alleen al in de periode oktober 1994 tot en met oktober 1995 tenminste 3.315 klachten bij de dekens binnenkwamen, zou dat bij gelijk blijvende aantallen over de periode betekenen dat van het maandelijks aantal van 255 bij de dekens ingediende klachten er 31 bij de Raden van Discipline terechtkwamen (12,2 procent). Waarschijnlijk echter is de registratie van de klachten door de dekens niet volledig en liggen de aantallen bij hen ingediende klachten nog hoger (Doornbos & De Groot-van Leeuwen 1997: 28-29, 49).

Tabel 7: Aantallen bij de Raden van Discipline binnengekomen en afgedane klachten, 1999-2003

	1999	Amsterdam	Arnhem	Den Bosch	Den Haag	Leeuwarden	N (N%)
Ingekomen		266	87	131	150	70	704
Intrekking		38	7	19	19	6	89 (13)
Voorzittersbeslissing		15	6	0	7	12	40 (6)
Eindbeslissing raad		201	70	103	121	52	547 (81)
<i>2000</i>							
Ingekomen		279	100	115	117	70	681
Intrekking		27	20	9	12	11	79 (12)
Voorzittersbeslissing		13	12	7	10	11	53 (8)
Raadsbeslissing		195	68	87	117	52	519 (80)
<i>2001</i>							
Ingekomen		283	84	139	154	80	740
Intrekking		54	9	12	3	5	83 (11)
Voorzittersbeslissing		24	5	12	20	13	74 (10)
Raadsbeslissing		227	68	91	124	61	571 (78)
<i>2002</i>							
Ingekomen		254	94	133	91	66	638
Intrekking		46	9	11	3	8	77 (14)
Voorzittersbeslissing		10	9	15	10	13	57 (10)
Raadsbeslissing		175	76	68	51	50	420 (76)
<i>2003</i>							
Ingekomen		267	105	146	151	57	726
Intrekking		31	10	13	8	7	69 (11)
Voorzittersbeslissing		14	2	2	?	15	33 (5)
Raadsbeslissing		182	73	72	119	58	504 (83)

De aantallen afgedane zaken variëren eveneens, de wijzen van afdoening zijn echter redelijk constant: jaarlijks wordt elf tot dertien procent van de zaken ingetrokken voordat er een beslissing is genomen en vijf tot tien procent van de zaken wordt afgedaan met een voorzittersbeslissing. Met een raadsbeslissing wordt 76 tot 83 procent van de zaken afgedaan.⁷⁷

⁷⁷ De cijfers worden door de verschillende Raden van Discipline op verschillende wijze geregistreerd. Sommige registreren alleen de wijze van afdoening, anderen registreren de wijze van behandeling. In het eerste geval zijn de aantallen voorzittersbeslissingen tegen welke verzet wordt aangetekend onbekend omdat deze staan vermeld onder de raadsbeslissing, in het tweede geval zijn ze bekend. Voor een eenduidige weergave is ervoor gekozen voor de Raden van Discipline alleen de aantallen afgedane zaken weer te geven. De voorzittersbeslissingen tegen welke verzet werd aangetekend, en welke qua tijdsbesteding zowel een inspanning van de voorzitter als een inspanning van de Raad vergden, zijn hierin alleen als raadsbeslissing opgenomen. In het geval van de Raad van Discipline in Den Bosch moest het aantal met een voorzittersbeslissing afgedane zaken worden berekend door de verzetzaken van de voorzittersbeslissingen af te trekken. Dit resulteert voor 1999 in een negatief aantal, vermoedelijk vanwege verzetaantekeningen tegen voorzittersbeslissingen uit 1998. Deze aantallen voor Den Bosch zijn dus minder betrouwbaar. N.B.: de voorzittersbeslissingen zijn exclusief verwijzingen naar andere Raden van Discipline in het geval de klacht een lid van de Raad betrof. Het percentage afdoeningen (N%) is berekend op basis van het aantal afdoeningen, niet het aantal binnengekomen zaken.

Tijdsbesteding

In 2001 en 2002 is door Interom operationeel management een tijdschrijfonderzoek gehouden onder de Raden en het Hof van Discipline om vast te stellen hoeveel tijd met de afhandeling van zaken is gemoeid.⁷⁸ Het onderzoek bestond uit twee tijdschrijfcycli waaraan respectievelijk vijftien en negen voorzitters en plaatsvervangend voorzitters deelnamen. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de gemiddelde hoeveelheid tijd die een voorzittersbeslissing vergt tussen de 2,3 en 2,7 uur ligt en dat de gemiddelde hoeveelheid tijd die een zittingszaak vraagt tussen de 3,3 en 3,7 uur bedraagt (Interom 2002: 15).⁷⁹ De hoeveelheid tijd die voorzitters en plaatsvervangend voorzitters zelf schatten aan deze zaken te besteden, ligt in dezelfde orde van grootte. De voorzitter van de Raad van Discipline in Amsterdam heeft bij de rechtbank een aanstelling van 25,6 uur. Zij is volledig vrijgesteld om de taken die voortkomen uit haar functie van voorzitter van de Raad waar te nemen. Ze behandelt ongeveer twee maal zoveel zaken ter zitting als elk der plaatsvervangend voorzitters. Daarnaast behandelt ze de meeste voorzittersbeschikkingen, maar niet allemaal. Schatten hoeveel tijd de afhandeling van één zaak gemiddeld kost, is moeilijk. Niet alleen omdat dit afhangt van het aantal zaken, en over 2004 is dit aantal toegenomen vergeleken met voorgaande jaren, maar ook vanwege de omvang en complexiteit van de zaak (sommige zaken betreffen meerdere klachten tegen één advocaat). Daarnaast varieert de mate van begeleiding die de secretarissen (advocaten) nodig hebben sterk.⁸⁰

Bovendien varieert de tijdsbesteding over de jaren. Hoewel het aantal zaken per jaar grosso modo gelijk is gebleven, is volgens een plaatsvervangend voorzitter van de Raad van Discipline Amsterdam de omvang van de dossiers in de loop der jaren toegenomen. De tuchtrechter is naar zijn indruk voor mensen die een rechtszaak hebben verloren en dit niet (willen) wijten aan de inherente zwakte van hun zaak vaak de laatste toevlucht. Ze sturen dan geregeld het hele procesdossier mee als ze een klacht indienen. Op een zitting van de Raad van Discipline behandelt deze plaatsvervangend voorzitter gewoonlijk ongeveer vier zaken. De voorbereiding hiervan vergt een halve dag, dat geldt eveneens voor de zitting zelf. Het bestuderen en corrigeren van het concept van de beslissing en het proces-verbaal vergt daarnaast ongeveer twee tot drie uur per zaak. Deze plaatsvervangend voorzitter houdt op jaarbasis ongeveer vier zittingen, hiervoor wordt hij niet vrijgesteld.⁸¹ De cijfers die worden genoemd door een andere plaatsvervangend voorzitter van de Raad van Discipline Amsterdam wijken hier niet veel van af. Op een zitting behandelt hij gewoonlijk vier zaken. De voorbereiding hiervan vergt gemiddeld zes uur, de zitting zelf ongeveer vijf uur. De nabespreking van de zaken en de beoordeling van de concepten kost per zitting ongeveer drie uur. Jaarlijks neemt deze plaatsvervangend voorzitter aan ongeveer tien gewone zittingen deel. Naast deze gewone zittingen van de Raad zijn er ook bijzondere zittingen in het geval de deken heeft gevraagd om een onder curatelestelling van een advocaat. Aan dergelijke zittingen besteedt deze plaatsvervangend voorzitter ongeveer twaalf uur op jaarbasis. Voorzittersbeschikkingen vergen meer tijd. Deze plaatsvervangend voorzitter geeft er gewoonlijk één per maand, dit vergt per keer ongeveer vier uur

⁷⁸ Het onderzoek is niet onomstreden.

⁷⁹ N.B.: het gaat hier om de zgn. 'direct bestede tijd', de tijd die toegekend kan worden aan de afhandeling van zaken.

⁸⁰ Telefonisch interview informant 11.

⁸¹ Telefonisch interview informant 12.

werk. Bijkomende werkzaamheden als het volgen van de rubrieken in de vakbladen, het bijhouden van de beslissingen van collega's etc. vergen nog eens twee uur per maand. Hierbij komt nog het reguliere overleg dat op jaarbasis ongeveer zes uur vergt. Ten behoeve van zijn werkzaamheden voor de Raad van Discipline is deze plaatsvervangend voorzitter voor één dag per week vrijgesteld.⁸² De cijfers voor de Raad van Discipline Den Haag wijken hier in geringe mate van af. Deze Raad heeft één voorzitter en twee plaatsvervangend voorzitters die het werk gelijk verdelen. De plaatsvervangend voorzitter neemt een derde deel van de zittingen voor zijn rekening, in totaal tien zittingen per jaar. Gedurende deze zittingen worden zes tot acht zaken behandeld. Een en ander vergt één dag voorbereiding, één dag voor de zitting zelf en een halve dag nawerk per zitting. Daarnaast vergen de gemiddeld vijf voorzittersbeslissingen nog één dag in de maand. Aan overleg en de jaarvergadering is deze plaatsvervangend voorzitter daarnaast respectievelijk nog ruim een halve dag en een avond per jaar kwijt. Voor dit werk wordt deze plaatsvervangend voorzitter niet vrijgesteld, het komt daarmee bovenop zijn normale werklast.⁸³

De andere plaatsvervangend voorzitter houdt eveneens tien keer per jaar zitting. Per zitting behandelt hij ongeveer zes zaken (zowel klachten als verzetzaken). De zitting zelf vergt ongeveer een dag tijd, daarnaast aan voorbereiding ongeveer vier uur en nawerk nog eens drie uur. De voorzittersbeslissingen vergen per maand drie tot vier uur, overleg maandelijks ongeveer twee uur. In totaal is deze plaatsvervangend voorzitter tussen de twintig tot 25 uur per maand kwijt, iets minder dan zijn eerder genoemde collega plaatsvervangend voorzitter. In tegenstelling tot deze collega is hij echter wel gedeeltelijk voor het werk voor de Raad van Discipline vrijgesteld: voor 0,1 fte (165 uur per jaar). De rest van het werk verricht deze plaatsvervangend voorzitter in zijn vrije tijd.⁸⁴

Net als de voornoemde plaatsvervangend voorzitter wordt de voorzitter van de Haagse Raad van Discipline ook vrijgesteld voor het werk voor de Raad: voor vijftien procent van zijn werktijd. Zijn werklast uitgaande van de Raad is ongeveer gelijk aan die van de voornoemde plaatsvervangend voorzitter. De voorzitter schat die belasting op basis van het bovengenoemde tijdschrijfonderzoek van Interom (2002) waaraan hij deelnam op achttien procent van zijn werktijd.⁸⁵

Een plaatsvervangend voorzitter van de Raad van Discipline te Den Bosch doet vijf zittingen per jaar. Tijdens één zitting behandelt ze gemiddeld zes zaken. Eén zitting vergt gemiddeld drie en een half uur zittingstijd, daarnaast een dag voorbereiding en anderhalf uur nawerk. De voorzittersbeslissingen vergen per zaak een half uur tot drie kwartier, hiervan doet ze er tien op jaarbasis. Het bijhouden van de jurisprudentie vraagt daarnaast ongeveer een uur per maand en eens per jaar wordt er een halve dag vergaderd. Al deze werkzaamheden doet ze grotendeels in haar vrije tijd — incidenteel is er op de rechtbank gelegenheid om een zaak te behandelen. Ze wordt voor haar werk voor de Raad van Discipline niet vrijgesteld.⁸⁶

Een plaatsvervangend voorzitter van de Bossche Raad van Discipline houdt ongeveer tien zittingen per jaar. Tijdens een zitting worden vier à vijf zaken behandeld. De voorbereiding van de zitting, de zitting zelf, de afwerking van de

⁸² Telefonisch interview informant 13.

⁸³ Telefonisch interview informant 14.

⁸⁴ Telefonisch interview informant 10.

⁸⁵ Telefonisch interview informant 15.

⁸⁶ Telefonisch interview informant 16.

zitting, de voorzittersbeslissingen en de overige werkzaamheden (vergaderen, jurisprudentie bijhouden) vergen globaal gemiddeld twee dagen per maand. Er zijn jaarlijks ongeveer tien zittingen. Deze plaatsvervangend voorzitter is voor dit werk gedeeltelijk vrijgesteld, namelijk voor één zitting per maand — dat staat gelijk aan ongeveer één dag werk.⁸⁷

De voorzitter van de Raad van Discipline in Den Bosch besteedt aan zijn activiteiten voor de Raad van Discipline grosso modo een halve dag per week. Hij doet zes zittingen per jaar. Per zitting worden zes tot zeven zaken behandeld. De zitting zelf vergt één middag, de voorbereiding één dag, en het nawerk een halve dag. De rest van de tijd besteedt de voorzitter aan voorzittersbeslissingen, het bijhouden van jurisprudentie en vergaderen. Voor het werk voor de Raad is de voorzitter niet vrijgeroosterd, maar omdat hij sectorvoorzitter is en uit dien hoofde voor vijftig procent van rechterswerk is vrijgesteld, kan hij zijn tijd naar eigen zeggen wel makkelijker plooiën dan anderen.⁸⁸

De totale hoeveelheid rechterlijke tijd die met de afhandeling van tuchtrechtzaken is gemoeid, is niet bekend. Op basis van de hierboven genoemde cijfers van Interom met betrekking tot het tijdsbeslag dat voorzittersbeslissingen en Raadsbeslissingen leggen gecombineerd met de aantallen voorzittersbeslissingen en raadsbeslissingen uit 2003 is zij wel te schatten.⁸⁹ Met betrekking tot de 33 voorzittersbeslissingen komt dit neer op 76 tot 89 uur, voor wat betreft de 504 raadsbeslissingen op 1.663 tot 1.865 uur. In totaal gaat het daarmee om tussen de 1,1 fte en 1,2 fte aan rechters.

Financiering

De voorzitters van de Raden van Discipline krijgen een vergoeding voor reis- en verblijfkosten, maar geen vacatiegeld. Voor zover de voorzitters binnen de gerechten worden vrijgesteld, komt hun uurvergoeding dus ten laste van de reguliere middelen. De juridische en administratieve ondersteuning van de Raden van Discipline wordt geleverd door advocatenkantoren en wordt bekostigd door de Nederlandse Orde van Advocaten. De Orde krijgt hiervoor van het ministerie van Justitie weer een vergoeding (685.000 euro).⁹⁰

Vanwege het ontbreken van een vergoeding ondervinden de Raden van Discipline momenteel moeilijkheden bij het vinden van voorzitters en plaatsvervangend voorzitters — vermoedelijk hangt dit samen met het feit dat sommige rechters voor hun werk voor de Raden van Discipline worden vrijgesteld. De Raden sturen momenteel aan op een regeling voor de kosten die soortgelijk is aan die reeds bij het Hof van Discipline bestaat (zie hieronder).⁹¹

Hoger beroep

Het hoger beroep in tuchtzaken voor advocaten wordt behandeld door het Hof van Discipline. In tabel 8 staan de aantallen ingekomen en afgedane zaken weergegeven over de periode van 1999 tot en met 2003.

⁸⁷ Telefonisch interview informant 17.

⁸⁸ Telefonisch interview informant 18.

⁸⁹ Hierbij is de aanname dat aan een zitting één rechter deelneemt, hetzij als voorzitter, hetzij als vice-voorzitter, in overeenstemming met hetgeen artikel 47 van de Advocatenwet voorschrijft. Van de cijfers uit 2003 is uitgegaan omdat de verschillen met voorgaande jaren in het aantal zaken en de wijze van afdoening gering waren. Het gemiddelde over de jaren 1999-2003 zal slechts in geringe mate andere schattingen opleveren.

⁹⁰ Samenvatting onderzoek 'projectgroep tuchtrecht'.

⁹¹ Gegevens verstrekt door informanten 2 en 23.

Tabel 8: Aantallen binnengekomen en afgedane zaken Hof van Discipline 1999-2003

<i>jaar</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Ingekomen	268	237	230	187	257
Intrekking (zelfde jaar)	9	4	4	7	9
Voorzittersbeslissing	25	17	21	13	21
Hofbeslissing	174	183	199	257	198

Afgezien van 2002 variëren de aantallen binnengekomen en afgedane zaken weinig. Uitgaande van het tijdschrijfonderzoek van Interom uit 2002 zouden voorzitters aan een voorzittersbeslissing gemiddeld 0,93 uur besteden en aan een zittingszaak tussen de 17,6 en 26,4 uur. Naar de opgave van de voorzitter van het Hof van Discipline en een plaatsvervangend voorzitter zijn de leden van het Hof van Discipline minder tijd kwijt. De voorzitter besteedt naar schatting 25 tot 30 uur per week aan haar werk voor het hof, maar een flink deel daarvan bestaat uit organisatorische activiteiten. Aan de maandelijkse zitting, waarop vijf zaken worden behandeld, besteedt zij inclusief voorbereiding en nawerk drie tot vier dagen. Per zaak komt dat neer op rond de vijf tot zes en een half uur. De plaatsvervangend voorzitter besteedt aan zijn maandelijkse zitting iets meer tijd: inclusief voorbereiding en afronding ongeveer vijf dagen. Op een zitting behandelt hij vijf tot zes zaken per keer. Per zaak komt dat neer op ongeveer zes en een half tot acht uur. Zowel de voorzitter als de plaatsvervangend voorzitter zijn ten dele voor hun werk voor het Hof van Discipline vrijgesteld. De voorzitter is dat voor 50 procent van haar werktijd, de plaatsvervangend voorzitter voor 25 procent.⁹² Uitgaande van deze cijfers kan met wat slagen om de arm de tijdsbesteding van rechters aan het hoger beroep in tuchtzaken worden geschat. Aan een zitting wordt door drie rechters deelgenomen (artikel 56 Advocatenwet), een zaak vergt tussen de vijf en acht uur en in 2003 waren er in totaal 198 zaken waarin het hof een beslissing nam. Dat komt neer op tussen de 2.970 en 4.752 uren aan rechterlijke tijd, oftewel tussen de 1,8 en 2,9 fte aan rechters. Hierbij komen nog de voorzittersbeslissingen en de organisatorische aangelegenheden. Uitgaande van de bovengenoemde cijfers met betrekking tot de voorzitter komt dit neer op tussen de 761 en 1.074 uur (0,5 tot 0,7 fte). In totaal vergt de inzet voor het Hof van Discipline daarmee tussen de 2,3 en 3,6 fte aan rechters. Deze schatting moet voorzichtig worden geïnterpreteerd. Niet alleen vanwege het verschil met de resultaten van het onderzoek van Interom, maar ook omdat van het Hof van Discipline zeven plaatsvervangende raadsheren van een gerechtshof deel uitmaken die mogelijk anderszins niet tot de vaste formatie van de Rechtspraak behoren.

Financiering

De kroonleden van het Hof van discipline hebben volgens de wet recht op een reis- en verblijfkostenvergoeding en op vacatiegeld. In de loop van 1999/2000 zijn desondanks achterstanden ontstaan in de bewerking van beroepszaken omdat het niet lukte voldoende rechters te vinden voor een aanstelling als kroonlid. De gerechten die bereid waren kroonleden te leveren, verbonden hieraan de voorwaarde dat de salariskosten van de betrokkenen volledig zouden worden vergoed. In verband hiermee diende het Hof van Discipline begin augustus 2000 bij

⁹² Telefonisch interview informant 19 en informant 20.

het ministerie van Justitie voor het eerst een claim in. De helft van het geclaimde bedrag werd vervolgens in november 2000 door het ministerie vergoed op voorwaarde dat er een tijdschrijfonderzoek zou plaatsvinden. De uitkomsten van dit in 2002 afgeronde onderzoek werden door het ministerie niet in elk opzicht valide geacht,⁹³ maar leidden desalniettemin tot de conclusie dat de claim van het Hof aan de zuinige kant was. Vanaf 2002 werd daarom het hele geclaimde bedrag van het Hof door het ministerie vergoed. De meeste door de gerechte geleverde kroonleden worden momenteel voor hun werkzaamheden voor het Hof vrijgesteld.⁹⁴ Het ministerie vergoedt de salariskosten van de betrokkenen (2,1 fte) en bijkomende kosten. In totaal gaat het om ongeveer 278.000 euro.⁹⁵ Dit betreft een ad interim regeling: een definitieve regeling met betrekking tot de financiering van de kosten van het Hof van Discipline is nog niet getroffen. De juridische en administratieve ondersteuning van het Hof wordt verleend door een advocatenkantoor, het ministerie van Justitie verleent hiervoor via de Orde van Advocaten financiële steun.

3.3.1.4 Registeraccountants en accountants-administratieconsulenten

Tot 1993 bestonden er twee soorten accountants: de controlerende registeraccountants (RA) en de niet controlerende accountants-administratieconsulenten (AA). De eersten functioneerden bij ondernemingen waar de bedrijfsleiding en de kapitaalverstrekking gescheiden waren. Niet alleen maakten zij onafhankelijke jaarrekeningen, ook gaven zij 'verklaringen van getrouwheid' af met betrekking tot de financiële verantwoording door de bedrijfsleiding. Accountants-administratieconsulenten daarentegen verleenden diensten aan kleine ondernemingen waarbij de leiding en kapitaalsverstrekking niet geschieden zijn en daarmee alleen behoefte bestaat aan financiële dienstverlening en niet aan controle. In 1993 is dit echter veranderd en zijn de verschillen tussen de RA's en de AA's weggenomen. Beide beroepsgroepen kregen daarnaast gelijke gedrags- en beroepsregels en een tuchtorgaan: de Raden van Tucht in Amsterdam en Den Haag (Kleiboer & Huls 2001: 77-79). Het tuchtrecht is nu nog in twee verschillende wetten ondergebracht, maar dat gaat in de nabije toekomst veranderen. De beroepsorganisaties voor accountants — het Koninklijk Nederlands Instituut van registeraccountants (NIVRA) voor de RA's en de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA) voor de AA's — hebben straks een gezamenlijke onafhankelijke klachtencommissie waarvan de benoeming van de voorzitter de goedkeuring behoeft van de ministers van Financiën en Justitie. De nu nog bestaande twee Raden van Tucht worden vervangen door de accountantskamer die wordt ondergebracht bij de rechtbank Zwolle. Tegen de uitspraken van deze Kamer is, evenals nu bij de Raden van Tucht, beroep mogelijk bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De tuchtrechter is momenteel bevoegd in het geval dat er sprake is van 'misslagen van Accountants-Administratieconsulenten, in de uitoefening van hun beroep begaan en van inbreuken op verordeningen van de NOvAA en op de eer van de stand van vorenbedoelde Accountants-Administratieconsulenten' (artikel 51 Wet op de accountants-administratieconsulenten), daarnaast bij 'misslagen van

⁹³ Gegevens verstrekt door informant 25.

⁹⁴ Gegevens verstrekt door de informanten 2 en 23.

⁹⁵ Samenvatting onderzoek 'projectgroep tuchtrecht'.

registeraccountants in de uitoefening van hun beroep en van inbreuken op verordeningen van de Orde en op de eer van de stand der registeraccountants' (artikel 33 Registeraccountantswet).

Tuchtrecht: de regeling

De klachten worden binnen de Raden van Tucht tijdens een gewoonlijk openbare zitting behandeld (Kleiboer & Huls 2001: 84). Er wordt geen vooronderzoek verricht en er is evenmin een voortraject. Wat de rechtsgebieden van de Raden van Tucht betreft: leidend is de plaats waar het kantoor van de accountant tegen wie een klacht wordt ingediend is gevestigd, of waar het bedrijf of de instelling waar hij werkt zich bevindt. De Raad van Tucht te Amsterdam behandelt de zaken uit het rechtsgebied dat wordt bestreken door de gerechtshoven van Amsterdam, Arnhem en Leeuwarden. De Raad van Tucht te Den Haag behandelt de zaken uit het rechtsgebied dat wordt bestreken door de gerechtshoven te Den Bosch of Den Haag en het buitenland (NIVRA, z.j.).

De Raden van Tucht bestaan uit een voorzitter en één of meer plaatsvervangend voorzitters, die allen voldoen aan de vereisten voor benoembaarheid tot rechter in een rechtbank en bovendien met rechtspraak zijn belast of belast zijn geweest, daarnaast zes RA's, zes AA's en zes personen die zelf geen accountant zijn maar wel deskundig zijn op verwant terrein.

In totaal telden de Raden negen leden van de rechtsprekende macht, vijf in Amsterdam en vier in Den Haag. Het gaat om één raadsheer van de hoge raad en vier raadsheren (van wie één plaatsvervangend) en vier vice-presidenten van de gerechtshoven. Het secretariaat van de Raad van Tucht wordt gevoerd door een accountantskantoor.

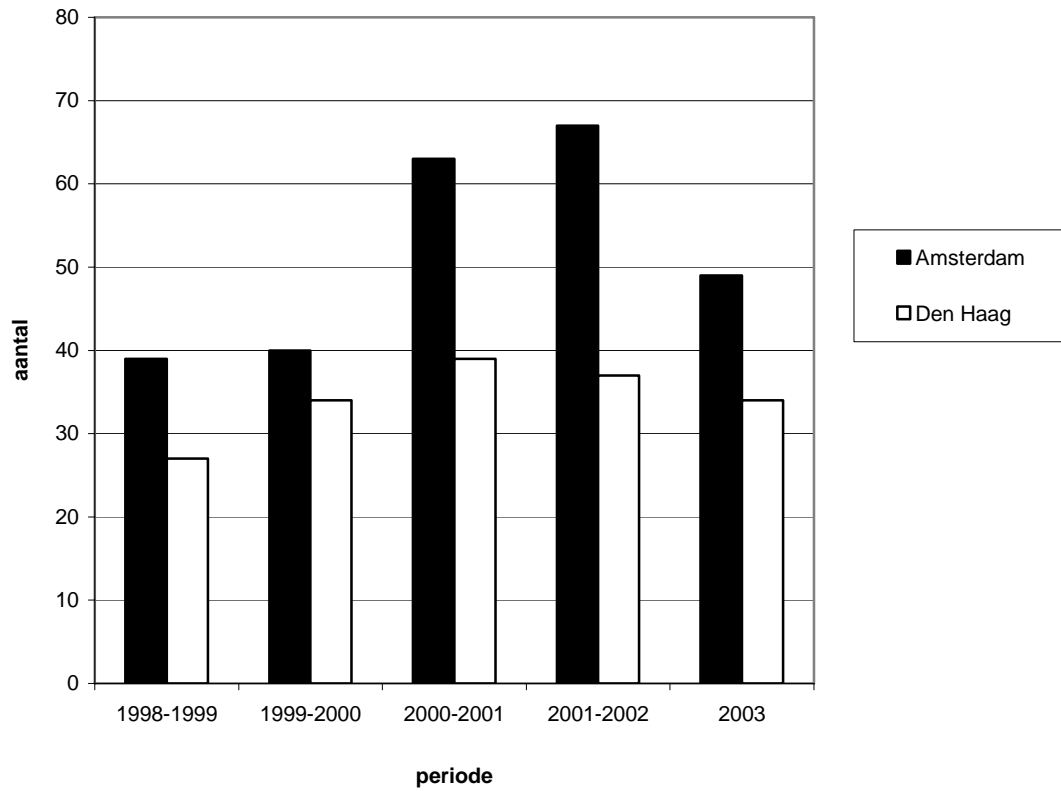
Tuchtrechtzaken

De afgelopen jaren is er de nodige fluctuatie geweest in de aantallen nieuwe zaken die bij de Raden van Tucht in Amsterdam en Den Haag binnenkwamen.⁹⁶ Figuur 3 geeft dit voor de RA's weer voor de periode van 1999 tot en met 2003. Voor de eerste jaren beslaat de periode boekjaren die telkens van september tot september lopen. Voor 2003 gaat het om het kalenderjaar. Uit deze figuur 3 wordt duidelijk dat de afgelopen jaren de aantallen binnekomende zaken in zowel Amsterdam als Den Haag tot 2002 zijn gestegen. De toename begon in Amsterdam echter later dan in Den Haag en was daarnaast aanzienlijk sterker. In 2003 daalde het aantal binnengekomen zaken .

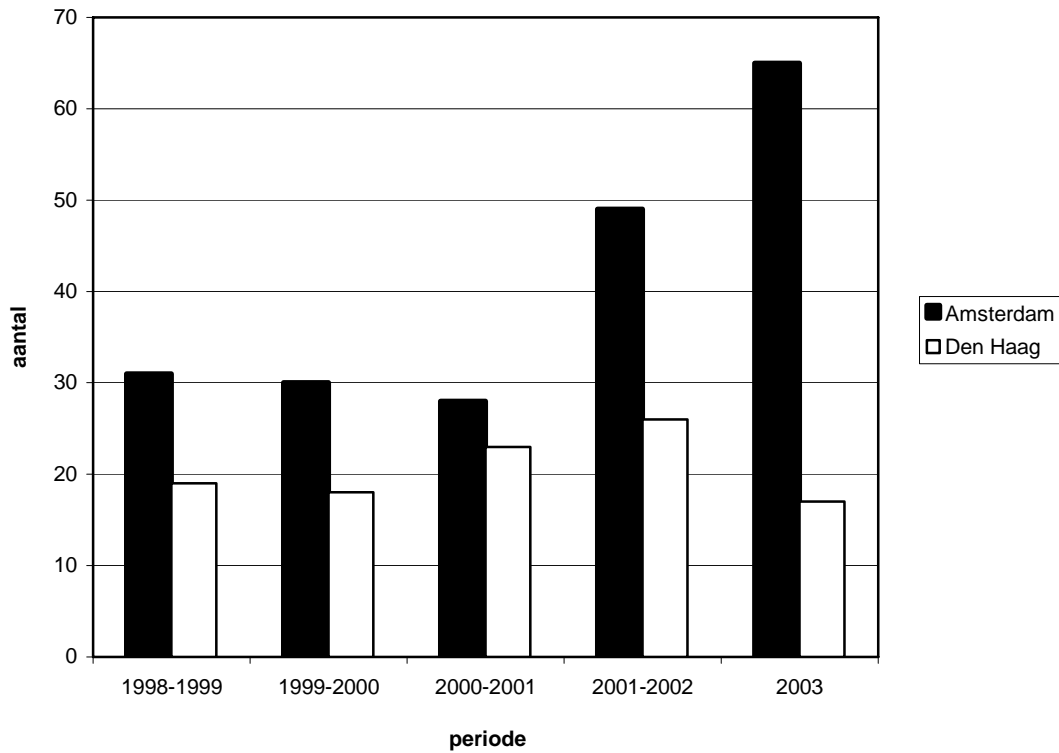
De aantallen uitspraken zoals weergegeven in figuur 4 over dezelfde periode vertonen een ander patroon, maar ook hier variëren de aantallen sterk over de tijd. De stijging in het aantal uitspraken doet zich hier met name voor vanaf het boekjaar 2001-2002. Het jaar met de meeste uitspraken is vooralsnog 2003 met 65 uitspraken in Amsterdam en 17 uitspraken in Den Haag, dit ondanks het feit dat het aantal uitspraken in 2003 in Den Haag vergeleken met het boekjaar 2001-2002 daalde — overeenkomstig de trend in het aantal binnengekomen zaken. In Amsterdam steeg het aantal afgehandelde zaken in 2003 verder.

⁹⁶ Bron: NIVRA

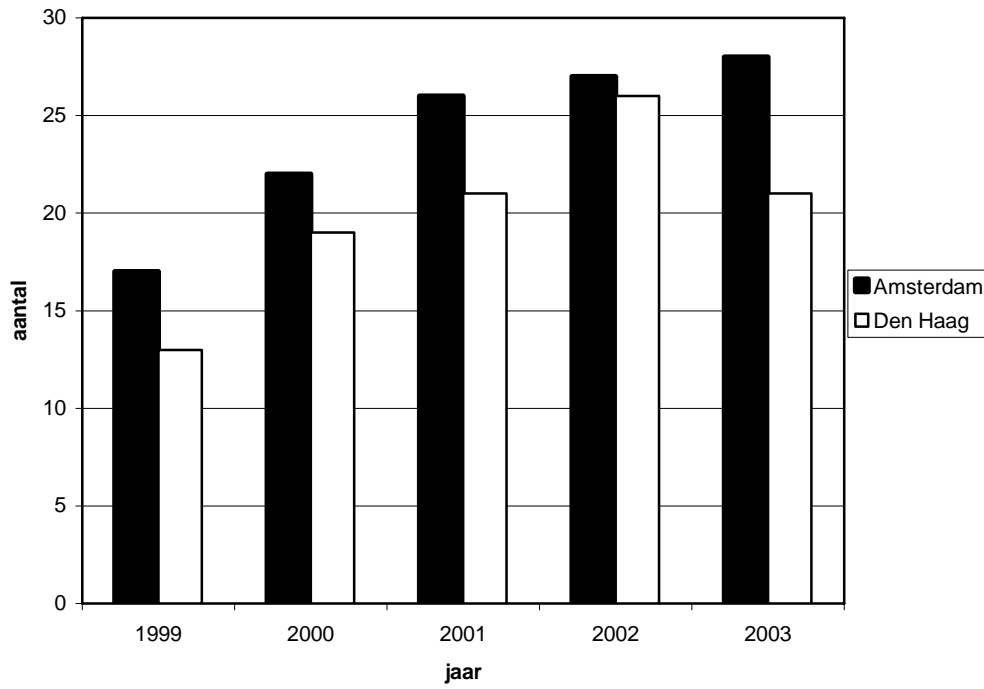
Figuur 3: Aantallen binnengekomen zaken Raden van Tucht te Amsterdam en Den Haag 1999-2003 inzake RA's



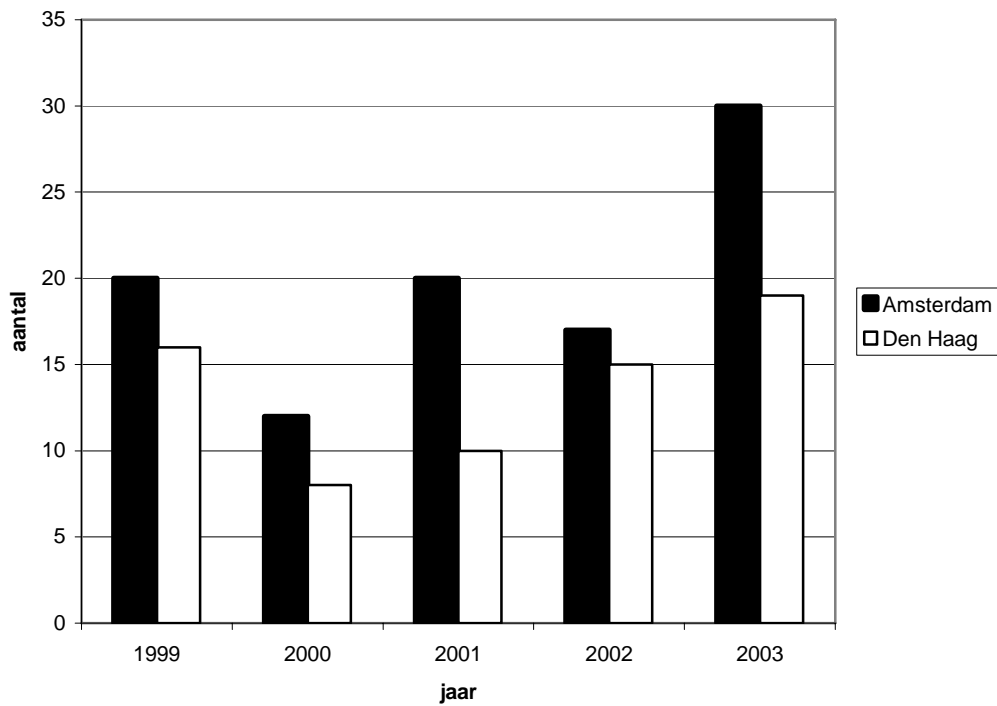
Figuur 4: Aantallen uitspraken Raden van Tucht te Amsterdam en Den Haag inzake RA's, 1999-2003



Figuur 5: Aantallen ingekomen zaken Raden van Tucht te Amsterdam en Den Haag inzake AA's, 1999-2003



Figuur 6: Aantallen ingekomen zaken Raden van Tucht te Amsterdam en Den Haag inzake AA's, 1999-2003



De aantallen binnengekomen klachten tegen AA's zoals weergegeven in figuur 5 vertoont een stijging tot 2002. In 2003 nam het aantal zaken in Amsterdam nog licht toe, in Den Haag daalde het. Het verschil in aantal klachten tussen Amsterdam en Den Haag is bij de AA's niet zo groot als bij de RA's.

De aantallen uitspraken met betrekking tot AA's over dezelfde periode vertonen een grilliger patroon. Uit figuur 6 is op te maken dat de aantallen beslissingen van de Raden over de hele periode toenamen, maar dat in de jaren 2000 in Amsterdam en Den Haag en in 2002 in Amsterdam er een terugval was. Een en ander betekent dat uitspraken gebaseerd op de aantallen afgedane zaken en de hiermee gemoeide tijdsbesteding voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd.

Tijdsbesteding

Aan een zitting van de Raad wordt door één lid van de rechterlijke macht deelgenomen: de (plaatsvervangend) voorzitter. Gewoonlijk vergt de behandeling van een zaak ter zitting van de Raad van Tucht twee uur, de voorbereiding vergt ongeveer een uur. Tijdens een zitting van de Raad worden meerdere zaken behandeld. Een zitting duurt vaak een dag maar soms ook minder, afhankelijk van de aantallen zaken die moeten worden afgedaan. Aan rechterlijke tijd kost dit jaarlijks gewoonlijk ongeveer 113 uur (rond de 0,1 fte).⁹⁷ Deze schatting moet voorzichtig worden geïnterpreteerd. De afgelopen jaren is het aantal binnekomende zaken flink toegenomen (zie hierboven), een stijging van de te besteden tijd zou op basis hiervan kunnen worden verwacht.

Financiering

De (plaatsvervangend) voorzitter ontvangt een reis- en verblijfkostenvergoeding. Daarnaast krijgt hij ook vacatiegeld. Deze lasten en de kosten van de administratieve en juridische ondersteuning komen volledig voor rekening van de beroepsorganisaties (Kleiboer & Huls 2001: 81).

Hoger beroep

Het hoger beroep in tuchtzaken tegen RA's en AA's dient voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven en is daarmee als een judiciële taak te beschouwen.

3.3.1.5 Medici

Mensen met klachten over de aan hen verleende zorg door artsen, tandartsen, apothekers, fysiotherapeuten, verpleegkundigen, klinisch psychologen, psychotherapeuten en verloskundigen hebben acht wegen om hun klachten kenbaar te maken (Sluis, Friele & Hanssen 2004: 10)⁹⁸ Oplopend naar de ernst van de zaak kan dit bij:

- de hulpverlener zelf;
- de klachtenfunctionaris, de ombudsman, het patiëntenbureau of IKG⁹⁹;
- de klachtencommissie Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector (WKCZ)¹⁰⁰
- het Medisch Tuchtcollege;
- de inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ)¹⁰¹

⁹⁷ Gegevens verstrekt door informant 22.

⁹⁸ Sluis, Friele & Hanssen (2004: 10) verzuimen de inspectie voor de gezondheidszorg te vermelden.

⁹⁹ Informatie en Klachtenbureau Gezondheidszorg, verbonden aan het Regionale Patiënten/Consumenten Platform.

¹⁰⁰ http://hulp.gids.nl/wetten/wet_klachtrecht.htm#klachtrecht

- geschillencommissie bij schadeclaims;
- de civiele rechter;
- de politie.

Het medisch tuchtrecht is één van de klachtwegen. De mate waarin van deze weg gebruik wordt gemaakt is betrekkelijk gering. Evaluatieonderzoek van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG) heeft uitgewezen dat van de respondenten (n=926) 9 procent wel eens had overwogen om een klacht tegen een beroepsbeoefenaar in de individuele gezondheidszorg bij een Medisch Tuchtcollege in te dienen (Cuperus-Bosma, Roscam Abbing & Gevers e.a. 2002: 102).

Er bestaan momenteel vijf van dergelijke Medische Tuchtcolleges. Zij zijn gevestigd in Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Groningen en Zwolle. Zij zijn bevoegd in die gevallen waarin de beroepsbeoefenaar wordt beschuldigd van 'handelen of nalaten in strijd met de zorg die hij [...] behoort te betrachten' dan wel 'enig ander [...] bedoeld handelen of nalaten [...] in strijd met het belang van een goede uitoefening van individuele gezondheidszorg' (artikel 47 Wet BIG).

Tuchtrecht: de regeling

Onder de oude medische tuchtwet bestond een zekere selectie aan de poort. Het tuchtcollege in eerste aanleg kon een kennelijk ongegronde klacht of een klacht van onbeduidende aard buiten een zitting afdoen (artikel 31 reglement medisch tuchtrecht). Ook het Centraal Medisch Tuchtcollege kon een kennelijk ongegrond beroep buiten een zitting af doen. Op deze wijze werd beoogd de aangeklaagde beroepsbeoefenaar een tijdrovende en emotioneel beladen gang naar de tuchtrechter te besparen (Cuperus-Bosma, Roscam Abbing & Gevers e.a. 2002: 51). Per 1 december 1997 is met het van kracht worden van de regelingen omtrent het tuchtrecht in de wet BIG de rol van de klager versterkt. Het Medisch Tuchtcollege heeft nog steeds de mogelijkheid om bepaalde klachten buiten de zitting af te doen, maar kan dat alleen als eerst een vooronderzoek heeft plaatsgevonden. De voorzitter van een regionaal Medisch Tuchtcollege draagt het vooronderzoek op aan één of meer leden of plaatsvervangende leden of aan de secretaris of plaatsvervangend secretaris van het Tuchtcollege (artikel 66 Wet BIG). Klager en aangeklaagde worden tijdens het vooronderzoek in de gelegenheid gesteld mondeling en schriftelijk te worden gehoord. Ook anderen, zoals de IGZ, deskundigen en getuigen kunnen worden gehoord. De Wet BIG bevat een regeling van de bevoegdheid van de vooronderzoeker om plaatsen te betreden. De bevoegdheid van de vooronderzoeker tot inzage in dossiers is niet in de wet opgenomen aangezien zich in de praktijk hierbij zelden problemen zouden voordoen (Cuperus-Bosma, Roscam Abbing & Gevers e.a. 2002: 51 e.v.).

¹⁰¹ De IGZ bewaakt de kwaliteit van de gezondheidszorg. Het onderzoeken van klachten over de zorg is onderdeel van deze taak. Daarbij kijkt de Inspectie of er sprake is van handelingen of nalatigheid waardoor de kwaliteit van de zorg in het gevaar komt. Een Inspecteur kan in dat verband besluiten de klacht voor te leggen aan een Medisch Tuchtcollege. Tevens kan de Inspectie op eigen initiatief een onderzoek instellen of een zaak aanhangig maken bij het College Medisch Toezicht (CMT). Het CMT oordeelt over BIG-geregistreerden die als gevolg van lichamelijke of geestelijke ziekte of als gevolg van verslaving (alcohol, verdovende middelen) niet meer in staat zijn het beroep uit te oefenen. Het CMT kan betrokkene binden aan bijzondere voorwaarden, gedeeltelijk de bevoegdheid in het register ingeschreven staande het beroep uit te oefenen ontzeggen en de inschrijving in het BIG-register doorhalen. Beroep tegen een beslissing van het CMT kan worden ingesteld bij het Centraal Medisch Tuchtcollege. Het CMT is buiten het kader van dit onderzoek gelaten omdat het de afgelopen jaren slechts een zeer beperkt aantal malen in actie is gekomen.

Het doel van dit vooronderzoek is het bijeenbrengen van zoveel mogelijk gegevens om een voorlopig inzicht te krijgen in de gedragingen waarover is geklaagd. De plenaire behandeling kan dan slagvaardiger en efficiënter verlopen. De leider van het vooronderzoek kan echter al bij het horen van de partijen trachten een minnelijke schikking tot stand te brengen. Met de (schriftelijke) vaststelling van een minnelijke schikking geeft de klager aan zijn klacht in te trekken en is de tuchtrechtelijke procedure beëindigd. Er is in dat geval geen sprake van een onherroepelijke eindbeslissing en daarmee is het mogelijk dat over dezelfde feiten nogmaals wordt geklaagd (Cuperus-Bosma, Roscam Abbing & Gevers e.a. 2002: 51 e.v.). Verder kunnen er wat de mate van schikken betreft per tuchtcollege verschillen bestaan. In 2001 werd in Zwolle relatief veel geschikt, bij de overige tuchtcolleges kwam dit relatief weinig voor (Kleiboer & Huls 2001: 118). Een regionaal Medisch Tuchtcollege kan op basis van het vooronderzoek twee verschillende eindbeslissingen geven:

- de klager wordt niet ontvankelijk verklaard als hij geen rechtstreeks belanghebbende, opdrachtgever, werkgever of Inspecteur (van de IGZ) is of als zijn klaagschrift niet voldoet aan de wettelijke eisen (bijv. adresgegevens van de aangeklaagde kloppen niet);¹⁰²
- de klacht wordt zonder onderzoek afgewezen als de klacht kennelijk ongegrond is of onvoldoende gewicht heeft.

Geeft een regionaal Medische Tuchtcollege geen eindbeslissing, dan verwijst het de zaak naar de zitting. De vooronderzoeker neemt aan deze zitting geen deel om de onpartijdigheid van het tuchtcollege (art. 6 EVRM) niet in het geding te brengen. Het tuchtcollege kan op de zitting een eindbeslissing nemen, maar de voorzitter van het tuchtcollege kan ook eerst nieuw aanvullend onderzoek gelasten.

Als zijn klacht is afgewezen of niet-ontvankelijk is verklaard door een eindbeslissing van het tuchtcollege kan de klager hiertegen in beroep gaan bij het Centraal Medisch Tuchtcollege (artikel 73 Wet BIG). Beroep kan ook worden ingesteld door de Inspecteur van de IGZ, al dan niet nadat de klager zich tot hem heeft gewend. Bij het Centraal Medisch Tuchtcollege heeft het vooronderzoek een facultatief karakter. Het Centraal Medisch Tuchtcollege kan op voorstel van de voorzitter zonder verder onderzoek een beslissing geven en de appelland niet ontvankelijk verklaren als deze een niet-bevoegde klager is, een beroepschrift te laat heeft ingediend of een beroepschrift heeft ingediend dat niet aan de wettelijke eisen voldoet (Cuperus-Bosma, Roscam Abbing & Gevers e.a. 2002: 51 e.v.). Een regionaal Medisch Tuchtcollege bestaat uit twee rechtsgeleerde leden (juristen),¹⁰³ van wie één voorzitter is, en uit drie ledenberoepsgenoten. Het Centraal Medisch Tuchtcollege bestaat uit drie juristen, van wie één voorzitter is, en uit twee ledenberoepsgenoten. Alle tuchtcolleges hebben een secretarisjurist die een adviserende stem heeft.

De voorzitter van een regionaal Medisch Tuchtcollege kan naar eigen goeddunken bepalen dat het college in beperkte samenstelling rechtsprekt. In dat geval nemen alleen de voorzitter en twee ledenberoepsgenoten deel aan de zitting. Als één van

¹⁰² Een onvolledig klaagschrift mag worden aangevuld.

¹⁰³ Volgens Kleiboer & Huls (2001: bijlage 1) is rechter de functie-eis van de voorzitter van het tuchtcollege. De wet vermeldt dit echter niet.

de twee ledenberoepsgenoten het niet eens is met behandeling van de zaak in beperkte samenstelling, vindt behandeling plaats door het voltallige college (Cuperus-Bosma, Roscam Abbing & Gevers e.a. 2002: 51 e.v.). De werkwijze kan wat dit betreft per tuchtcollege verschillen. In 2001 lieten die in Amsterdam, Den Haag en Eindhoven de zitting bijna altijd in kleine samenstelling plaatsvinden terwijl die in Groningen en Zwolle de voorkeur gaven aan de voltallige bezetting (Kleiboer & Huls 2001: 108).

Hoewel de wet niet voorschrijft dat leden van de rechtsprekende macht deel uit maken van de medische tuchtcolleges, doen zij dat in de praktijk vaak wel.¹⁰⁴ Amsterdam: één raadsheer van de centrale raad van beroep, zes vice-presidenten van een rechtbank en drie rechters (allen plaatsvervangend) van een rechtbank. Eindhoven: twee raadsheren (één plaatsvervangend) van een gerechtshof, twee vice-presidenten van een rechtbank en drie rechters (waarvan één plaatsvervangend) van een rechtbank. 's-Gravenhage: twee raadsheren (één plaatsvervangend) van een gerechtshof, drie vice-presidenten van een rechtbank en één rechter van een rechtbank. Groningen: vijf vice-presidenten en drie rechters van een rechtbank. Zwolle: twee raadsheren (beiden plaatsvervangend) van een gerechtshof, twee vice-presidenten van een gerechtshof, twee vice-presidenten van een rechtbank en twee rechters (beiden plaatsvervangend) van een rechtbank. Het Centraal Medisch Tuchtcollege spreekt altijd recht in brede samenstelling. Het bestaat uit vijf leden waarvan drie leden-juristen (waaronder de voorzitter) en twee ledenberoepsgenoten. Dit orgaan telde op 31 december 2003 één advocaat-generaal en één vice-president van de hoge raad, daarnaast van de gerechtshoven één advocaat-generaal, negen raadsheren (waarvan twee plaatsvervangend) en tien vice-presidenten.

Tuchtrechtzaken

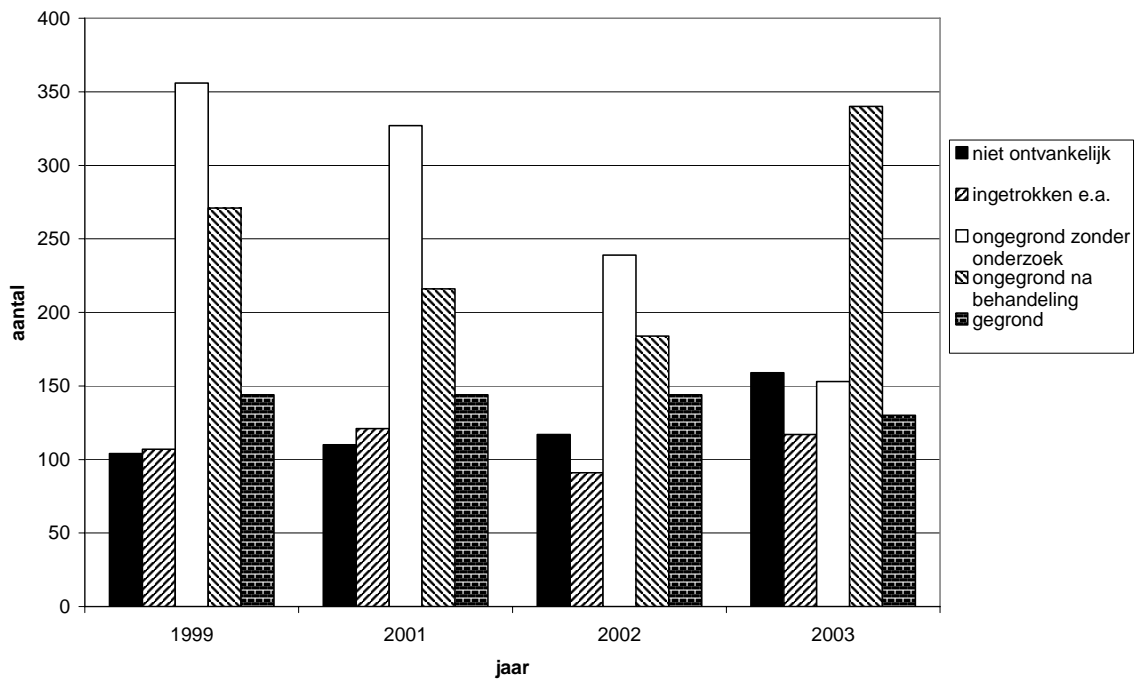
In de periode 1999-2003 werden door de tuchtcolleges 4.567 zaken in behandeling genomen. In 1999 waren het er 982, 992 in 2000, 918 in 2001, 776 in 2002 en 899 in 2003. De dalende lijn in het aantal zaken die na 2000 werd ingezet,¹⁰⁵ lijkt dus in 2003 gekeerd. De wijze van afdoening van de Medische Tuchtcolleges veranderde in de tussenliggende periode eveneens. In figuur 7 is dit grafisch weergegeven.¹⁰⁶ Uit de figuur 7 is op te maken dat sinds 1999 het aantal zaken dat op basis van het vooronderzoek ongegrond wordt verklaard zonder dat het tot een zitting komt, stelselmatig is afgenomen. Tot 2003 gold dat eveneens voor het aantal zaken dat na behandeling ter zitting ongegrond werd verklaard, maar in 2003 verdubbelde dit aantal bijna vergeleken met 2002. Hoewel het aantal niet-ontvankelijk verklaringen en intrekkingen eveneens toenam en het aantal gegrond verklaringen iets afnam, betekent dit toch dat het absolute en relatieve aantal zaken dat tijdens een zitting werd afgedaan in 2003 flink is toegenomen: 42 procent (415 zaken) in 1999, 39 procent (360 zaken) in 2001, 42 procent in 2002 (329 zaken) en 52 procent (470

¹⁰⁴ Bron: jaarverslagen Medische Tuchtcolleges over 2003 en nevenfunctieregister rechtsprekende macht op www.rechtspraak.nl.

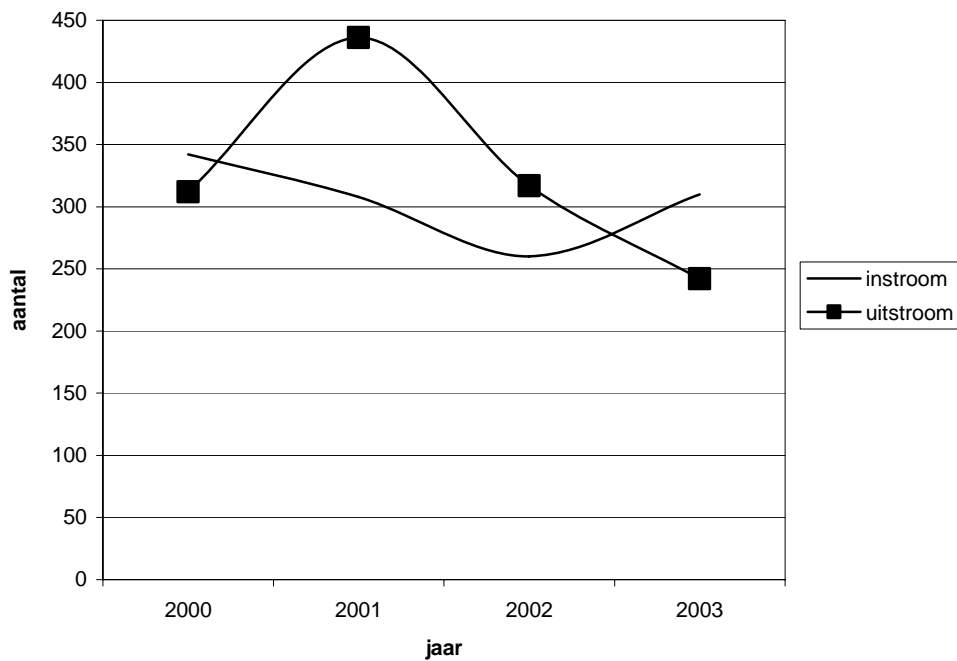
¹⁰⁵ Deze afname was met name het gevolg van het lagere aantal uitspraken Den Haag.

¹⁰⁶ De gebruikte gegevens voor 2001-2003 zijn afkomstig uit de jaarverslagen van de IGZ (www.igz.nl). Het jaarverslag voor 2000 bevat echter fouten waardoor de uitsplitsing in eindbeslissingen (p. 115) niet betrouwbaar is. Er is van afgezien om in plaats hiervan de jaarverslagen voor 2000 van de regionale Medische Tuchtcolleges te gebruiken omdat deze systematische afwijkingen vertonen t.o.v. de jaarverslagen van de IGZ (Kleiboer & Huls 2001: 121 noot 45). De cijfers over 1999 zijn afkomstig uit Kleiboer & Huls (2001: 123-124). Zij hebben hiervoor gebruikt gemaakt van het jaarverslag van de IGZ over 1999.

Figuur 7: Eindbeslissingen van de regionale Medische Tuchtcolleges in 1999 en 2001-2003



Figuur 8: In- en uitstroom van zaken bij het Centraal Medisch Tuchtcollege, 2000-2003

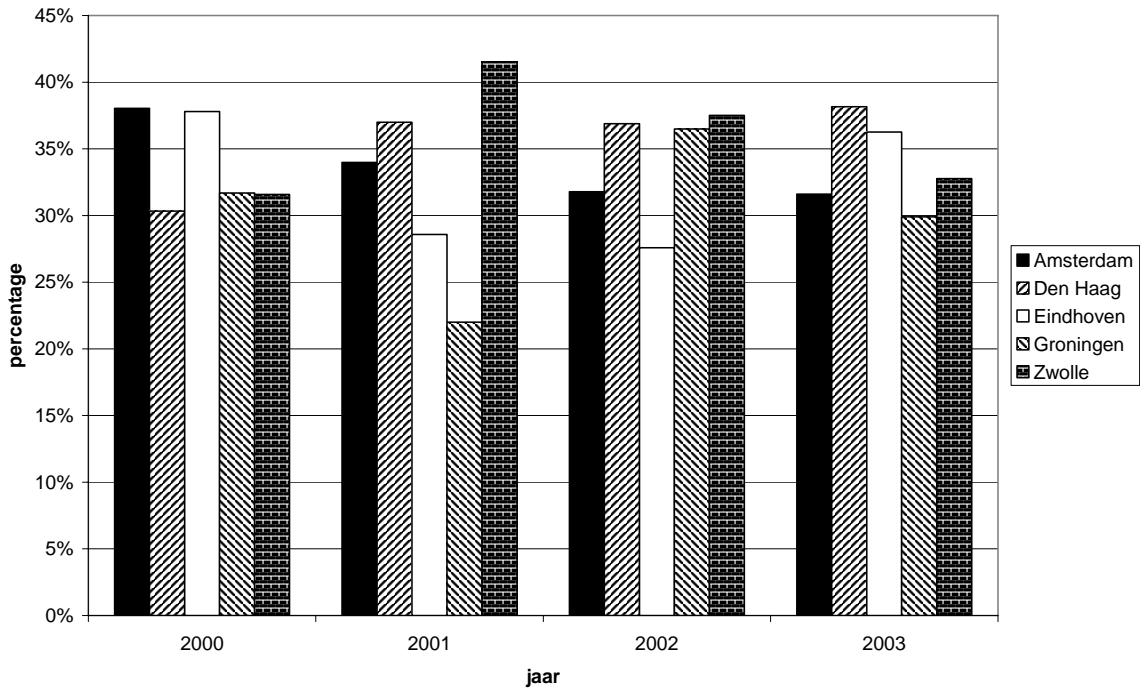


zaken) in 2003. Dit heeft consequenties voor de tijdsbesteding omdat een zitting meer tijd van rechters vergt dan een andere wijze van afdoening.

Wat het Centraal Medisch Tuchtcollege betreft: net als bij de regionale Medische Tuchtcolleges het geval is, fluctueert het aantal uitspraken over de tijd. De doorlooptijden bij dit tuchtcollege zijn echter aanzienlijk langer met als gevolg dat meer zaken zich ophopen en de aantallen uitspraken niet geheel gelijk opgaan met de aantallen vanuit de regionale Medische Tuchtcolleges ingestroomde zaken. Figuur 8 geeft dit grafisch weer voor zowel de instroom als de uitstroom over de jaren 2000-2003.¹⁰⁷

Zowel in 2001 als in 2002 is het aantal uitspraken bij de instroom achtergebleven. Weliswaar was in 2003 het aantal uitspraken hoger dan de instroom, maar dit heeft de achterstand niet kunnen wegwerken. Interessant in dit verband is dat het percentage zaken dat vanuit de verschillende regionale Medische Tuchtcolleges in hoger beroep doorstroomt naar het Centraal Medisch Tuchtcollege ook over de tijd varieert. Gemiddeld is dit voor de tuchtcolleges gezamenlijk over de jaren 2000 tot en met 2003 33 à 34 procent, maar de verschillen tussen de regionale tuchtcolleges zijn aanzienlijk. In figuur 9 staat per tuchtcollege voor de jaren 2000 tot en met 2003 het percentage zaken waarin tegen de uitspraak beroep werd aangetekend bij het Centraal Medisch Tuchtcollege.¹⁰⁸

Figuur 9: Percentage zaken waarin per tuchtcollege beroep wordt aangetekend, 2000-2003



¹⁰⁷ Bron: Jaarverslag 2003 van het Centraal Medisch Tuchtcollege.

¹⁰⁸ Bron: jaarverslagen IGZ 2000-2003 en jaarverslag 2003 van het Centraal Medisch Tuchtcollege. De jaarverslagen van de IGZ van 2001 (156) en 2002 (154) melden veel lagere aantallen en percentages tuchtzaken in welke beroep wordt aangetekend bij het Centraal Medisch Tuchtcollege. Onduidelijk is waar de grote verschillen met het jaarverslag van het Centraal Medisch Tuchtcollege vandaan komen. Bij discrepantie is gebruik is gemaakt van de cijfers van het Centraal Medisch Tuchtcollege.

De verschillen zijn niet gering: terwijl in Groningen in 2001 in 22 procent van de zaken beroep werd aangetekend bij het Centraal Medisch Tuchtcollege, gebeurde dat in Zwolle in 42 procent van de zaken. In 2003 is het verschil tussen beide tuchtcolleges echter grotendeels verdwenen. De tuchtcolleges in Amsterdam en Den Haag zijn nog het meest constant, in het weinige patroon dat zij in het percentage beroepszaken vertonen zijn zij elkkanders spiegelbeeld. Voor de overige drie tuchtcolleges varieert het percentage over de jaren flink. Hoewel het totale percentage beroepszaken zoals gezegd weinig variatie vertoont, zou de variatie over de regionale Medische Tuchtcolleges toch tot verschillen in de jaarlijkse werklust voor het Centraal Medisch Tuchtcollege kunnen leiden als de regionale Medische Tuchtcolleges onderling verschillen in de aard van de zaken en hun wijze van behandeling.

Tijdsbesteding

Het vaststellen van de totale tijdsbesteding van rechters in het kader van het medisch tuchtrecht wordt door een aantal hierboven reeds aangeroerde zaken bemoeilijkt. Zoals is gebleken bestaan er verschillen tussen de regionale Medische Tuchtcolleges in de mate waarin zittingen plaatsvinden of klachten op een andere wijze werden afgehandeld (zoals schikken), verschillen die door de jaren heen bovendien veranderden. Daarnaast verschillen de regionale Medische Tuchtcolleges onderling in de mate waarin tegen uitspraken in beroep werd gegaan, verschillen die eveneens door de jaren heen veranderden. Daarbij komt dat het aantal plaatsvervangers onder de rechters verbonden aan de regionale Medische Tuchtcolleges varieert. Deze rechters-plaatsvervanger horen soms niet tot de vaste formatie van de rechterlijke colleges en met de aantallen zaken die zij behandelen zou eigenlijk rekening moeten worden gehouden. Tot slot is niet duidelijk in welke mate de regionale Medische Tuchtcolleges in volle of in beperkte bezetting zitting hielden. Al deze onbekende factoren oefenen invloed uit op de omvang van de *totale* tijdsbesteding van rechters aan het medisch tuchtrecht. De voor een schatting noodzakelijke naspeuringen die het voorgaande zouden vergen, voerden echter te ver voor dit rapport. Een schatting van de *totale* tijdsbesteding is daarom achterwege gebleven. Desalniettemin wordt hieronder een indruk gegeven van de persoonlijke hoeveelheid tijd die drie (plaatsvervangend) voorzitters van regionale Medische Tuchtcolleges aan het medisch tuchtrecht besteden. Een plaatsvervangend voorzitter van het regionaal Medisch Tuchtcollege in Den Haag houdt eens in de drie tot vier weken zitting waarop ongeveer zeven zaken worden behandeld. De zitting vergt een halve dag, de voorbereiding op de zitting en het nawerk eveneens beide een halve dag. Aan bijkomende werkzaamheden besteedt hij nog eens anderhalf tot twee uur per week tot een totaal van zeven uur per week. Voor deze uren is hij niet vrijgesteld voor zijn werk op de rechtbank Den Haag.¹⁰⁹

Dit geldt niet voor zijn activiteiten voor het regionaal Medisch Tuchtcollege te Amsterdam waar hij voorzitter is. Voor dit tuchtcollege is hij voor 60 procent van zijn weektaak vrijgesteld. Tweederde deel hiervan is gereserveerd voor organisatorische werkzaamheden, de overige tijd zit met name in zittingen. Een zitting telt in Amsterdam per keer net als in Den Haag ongeveer zeven zaken en vergt aan voorbereiding, zittingstijd en nawerk eveneens anderhalve dag.

¹⁰⁹ Telefonisch interview informant 10.

Momenteel houdt hij in Amsterdam evenals in Den Haag eens in de drie weken zitting, maar in de nabije toekomst zal dat eens in de twee weken gaan worden.¹¹⁰ De voorzitter van het regionaal Medisch Tuchtcollege in Eindhoven is voor 64 procent van zijn voltijdsaanstelling vrijgesteld. De meeste tijd zit in zittingen. Hij houdt in Eindhoven drie zittingen per maand waarop ongeveer tien zaken per keer worden behandeld. Per zitting vergt dit aan zittingstijd, voorbereiding en nawerk vier dagen.¹¹¹

Financiering

Na de inwerkingtreding van de nieuwe wet BIG in 1997 is er tussen de ministers van VWS en Justitie een convenant gesloten waarin onder meer was vastgelegd dat de beheersaangelegenheden voor het Centraal Medisch Tuchtcollege en voor de Regionale Tuchtcolleges belegd zouden worden bij de gerechten. Het ging hierbij om de gerechtshoven Den Haag en 's-Hertogenbosch en de rechtbanken Amsterdam, Groningen en Zwolle. Verschillende werkgroepen hebben tussen 1996 en 2004 voorstellen gedaan om de organisatie van het beheer te verbeteren, maar geen enkel voorstel is overgenomen: alles bleef dus bij het oude. Eind vorig jaar heeft de minister van VWS het convenant met het ministerie van Justitie opgezegd. Het afgelopen jaar is gebruikt om het beheer te ontvlechten en alle beheerstaken te bundelen in een aparte uitvoeringsorganisatie (het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG)) die valt onder het ministerie van VWS. Per 1 januari 2006 ontstaat een nieuwe situatie en zal een en ander (beleid en beheer) via het ministerie van VWS lopen. De met tuchtrechtspraak belaste rechters zullen door de desbetreffende gerechten worden gedetacheerd bij de tuchtcolleges, hun salariskosten zullen ten laste komen van het ministerie van VWS.¹¹²

Momenteel is de situatie nog als volgt: het ministerie van VWS betaalt via het ministerie van Justitie en de Raad voor de rechtspraak de kosten die de medische tuchtcolleges maken. De Raad voor de rechtspraak stelt met behulp van de tuchtcolleges hiertoe een begroting op die door het ministerie van VWS wordt goedgekeurd. In die begroting wordt gewoonlijk de kosten van de inzet van rechters opgenomen, afhankelijk van de afspraken die daarover met VWS zijn gemaakt. Per tuchtcollege kan de praktijk verschillen. Deze regeling is in ieder geval in afwijking van wat de wet BIG voorschrijft, namelijk dat de voorzitters op declaratiebasis (per zitting) worden betaald.

De voorzitter van het Centraal Medisch Tuchtcollege in Den Haag is officieel vice-president van het gerechtshof Amsterdam, maar in de praktijk is hij volledig vrijgesteld van die taak. Bij hem is sprake van een detacheringsconstructie: het ministerie van VWS vergoedt zijn salariskosten via het ministerie van Justitie en de Raad voor de rechtspraak aan het gerechtshof Amsterdam. Bij de overige (plaatsvervangend) voorzitters is gekozen voor een gedeeltelijke vrijstelling en wordt een deel van de salariskosten gecompenseerd aan het rechterlijke college waar zij (indien van toepassing) een aanstelling hebben. Een groot aantal ondersteunende medewerkers van de tuchtcolleges is nu in dienst van Justitie (gerechtsambtenaren). De bedoeling is dat deze vanaf 1 januari 2006 in dienst komen van het ministerie van VWS (CIBG).¹¹³

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ Telefonisch interview informant 20.

¹¹² Gegevens verstrekt door de informanten 2 en 23.

¹¹³ Gegevens verstrekt door informant 2 en de Raad voor de rechtspraak.

3.3.2 Commissies van toezicht

In het onderstaande worden achtereenvolgens de CvT's en Beklagcommissies bij de PI's, de justitiële TBS-inrichtingen, de JJI's en de bijzondere voorzieningen behandeld. Afsluitend wordt de tijdsbesteding voor deze commissies gezamenlijk geschat.

3.3.2.1 Penitentiaire Inrichtingen

Tot 23 mei 1977 beschikten gedetineerden in Nederland niet over een stevige rechtspositie. Zij konden weliswaar via verschillende kanalen klachten over hun behandeling indienen of wensen deponeren, maar een formeel recht op antwoord hadden zij niet. Het eventuele antwoord dat werd gegeven, had bovendien niet het karakter van een bindende beslissing, maar van een advies of een standpuntbepaling (Kelk 2003: 62). De breed gedeelde wens de rechtspositie van gedetineerden te verbeteren leidde in 1977 tot een herziening van zowel de Beginselenwet Gevangeniswezen als de Gevangenismaatregel (Serrarens 2001: 210). Met deze herziening werd voor gedetineerden het beklagrecht ingevoerd.¹¹⁴ In de huidige wet- en regelgeving, de Penitentiaire beginselenwet en de Penitentiaire maatregel, is dit beklagrecht op hoofdlijnen ongewijzigd gebleven.¹¹⁵

De spil in het beklagrecht wordt gevormd door de CvT's. Aan elke PI (en aan elke justitiële TBS-inrichting¹¹⁶ of JJI) is een CvT verbonden. De CvT's zijn in de plaats gekomen voor de Colleges van Regenten (notabelen) die in het verleden voor de leiding van de PI's verantwoordelijk waren en de directeur ook opdrachten konden geven. De CvT's zijn onafhankelijk en zij zijn niet verantwoordelijk voor het dagelijkse reilen en zeilen van de inrichting (Kelk 2003: 62).

De CvT's worden door de minister van Justitie ingesteld en tellen tenminste zes en ten hoogste een nader door de minister te bepalen aantal leden. Deze leden worden voor vijf jaar door de minister benoemd en komen maximaal twee maal voor herbenoeming in aanmerking. Het aantrekken van nieuw te benoemen leden gebeurt door de CvT zelf. Meestal gaat dit in de vorm van coöptatie, maar in sommige gevallen wordt een advertentie geplaatst en een sollicitatieprocedure gevolgd.¹¹⁷

Bij algemene maatregel van bestuur is voorgeschreven dat van de CvT tenminste deel uit maken: een advocaat, een medicus, een deskundige uit de kring van het maatschappelijk werk en een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht (artikel 11 Penitentiaire maatregel). Het lidmaatschap van de rechter van de CvT kent drie achtergronden. In de eerste plaats is dat de rechtspraak die een onderdeel van het werk van de CvT (Beklagcommissie) vormt en waarvoor de rechter bij uitstek geschikt werd geacht. In de tweede plaats werden rechters eveneens zeer geschikt geacht om onafhankelijk en onpartijdig toezicht te houden op de bejegening van gedetineerden. In de derde plaats diende het om rechters in

¹¹⁴ Zie voor een overzicht van de twaalf rechtswegen langs welke gedetineerden hun belangen kunnen behartigen Kelk 2003: 61.

¹¹⁵ Serrarens 2001: 236-237 ziet een aantal problemen dat daarmee is blijven voortbestaan.

¹¹⁶ Hiervan te onderscheiden zijn de niet-justitiële TBS-inrichtingen oftewel de forensisch psychiatrische instituten die onder de geestelijke gezondheidszorg (ministerie van VWS) vallen. Deze niet-justitiële TBS-inrichtingen nemen overigens wel een bepaald aantal TBS-gestelden op. Zie Beekman & Koenraadt 2002.

¹¹⁷ Interview informant 7.

aanraking te brengen met de ten uitvoerlegging van strafrechtelijke sancties waartoe zij mensen hadden veroordeeld.¹¹⁸

De CvT houdt allereerst toezicht op de behandeling van de gedetineerden. De leden van de CvT hebben in verband hiermee altijd toegang tot de PI en de gedetineerden, bovendien moeten aan hen alle gewenste inlichtingen worden verstrekt. In welke mate en hoe vaak de commissieleden van dit recht gebruik maken, is onbekend. Voorschriften hieromtrent bestaan niet waardoor het aan de leden van de CvT is invulling aan hun taak te geven (Kelk 2003: 64). Voortvloeiend uit de toezichthoudende taak kan de CvT de directeur van de inrichting adviseren over alle zaken die een fatsoenlijke behandeling van de gedetineerden aangaan. Mocht de directeur de suggesties naast zich neerleggen, dan kan de CvT zich richten tot de minister van Justitie.

Een gedetineerde die klachten heeft, heeft op zijn beurt vrije toegang tot de CvT. Hij kan zich op twee manieren met zijn grieven tot de commissie wenden: door zijn klachten op minder formele wijze kenbaar te maken of door een formeel klaagschrift in te dienen. In het eerste geval richt hij zich tot het lid van de CvT dat als maandcommissaris fungeert. Dit kan zowel schriftelijk als mondeling worden gedaan, in het laatste geval tijdens het ten minste eenmaal per maand door de maandcommissaris te houden spreekuur. De maandcommissaris probeert vervolgens de conflicten in de bemiddelende sfeer op te lossen. Hij brengt op de maandelijks vergadering van de CvT verslag uit over deze bemiddelingspogingen. Naast het op informele wijze zoeken van een oplossing voor zijn klachten in de bemiddelende sfeer met inschakeling van de maandcommissaris kan de gedetineerde ook een officiële procedure starten. Hij dient hiertoe een klaagschrift bij de CvT in te dienen. Voorwaarden hierbij zijn dat zijn grief betrekking heeft op 'een hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing' (artikel 60 Penitentiaire beginselenwet), dat de termijn verstreken tussen de bekendmaking van de beslissing van of namens de directeur en de indiening van het klaagschrift niet meer dan acht dagen is en dat de klacht zowel de beslissing vermeldt tegen welke bezwaar wordt aangetekend als de redenen waarom wordt geklaagd. De aan de genoemde voorwaarden voldoende klacht wordt behandeld door de bij toerbeurt uit drie leden van de CvT gevormde Beklagcommissie.¹¹⁹ De voorzitter van deze Beklagcommissie is bij voorkeur een rechter vanwege diens ervaring met rechtspraak. Desalniettemin heeft de wetgever het bewust nagelaten deze taak uitsluitend aan rechters op te dragen om te voorkomen dat de rechter(s) binnen de CvT overbelast raakt (raken) en de afdoening van klachten door de Beklagcommissie zou worden verhinderd als er geen rechter beschikbaar zou zijn.¹²⁰

De Beklagcommissie kan de klacht vervolgens in behandeling geven bij de maandcommissaris van de CvT om te trachten een en ander alsnog in de bemiddelende sfeer op te lossen. Hoe vaak Beklagcommissies dit doen varieert flink. Terwijl eenderde van de Beklagcommissies nooit van deze gelegenheid gebruik maakt, doet zeven procent dat altijd (Laemers, Vegter & Fiselier 2001: 66-67).¹²¹ Of dit louter een kwestie van voorkeuren van de Beklagcommissie is, is niet duidelijk. Een derde van de in 2001 geënquêteerde unitdirecteuren van de PI's was

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ De vorming van Beklagcommissies uit leden van de CvT is geregeld bekritiseerd. Zie o.a. Boone, 2000: 81.

¹²⁰ Interview informant 7.

¹²¹ NB: de in dit rapport gegeven percentages tellen niet op tot 100 procent.

in ieder geval van mening dat de Beklagcommissie de klacht niet frequent genoeg ter bemiddeling in handen van de maandcommissaris gaf (Laemers, Vegter & Fiselier 2001: 67). Aangezien naar schatting in 85 procent van de gevallen bemiddeling tot een bevredigende oplossing leidt (Laemers, Vegter & Fiselier 2001: 67), zou dat een gemiste kans kunnen zijn. Een andere mogelijkheid is echter dat de keus van de Beklagcommissie te maken heeft met de aard van de klachten en daarmee de aard van het regime.

Naast het overdragen van de klacht aan de maandcommissaris kan de Beklagcommissie de klacht ook direct zelf in behandeling nemen. Indien dit laatste gebeurt, wordt de directeur van de inrichting geacht op het klaagschrift met een verweerschrift te reageren en nadere inlichtingen te verstrekken. Een formele verplichting hiertoe bestaat echter niet.¹²²

Het is vervolgens aan de Beklagcommissie om te bepalen of de klacht enkelvoudig of meervoudig wordt afgedaan en of het noodzakelijk is dat de gedetineerde over zijn klacht wordt gehoord.¹²³ De Beklagcommissie dient vervolgens binnen vier weken tot een uitspraak te komen. Als zij de klacht gegrond acht, wordt de beslissing van de directeur geheel of gedeeltelijk vernietigd. Eventueel gaat de uitspraak van de Beklagcommissie gepaard met een beslissing van de commissie zelf, of met een opdracht aan de directeur om, met inachtneming van de uitspraak van de Beklagcommissie, met een nieuwe beslissing te komen.

Eventueel beroep tegen de beslissing van de Beklagcommissie kan de gedetineerde aantekenen bij de RSJ. De RSJ behandelt tevens in eerste (en enige) aanleg de klachten van gedetineerden tegen beslissingen van de plaatsingsfunctionarissen van het ministerie van Justitie.¹²⁴

Aantallen klachten PI

Sinds de invoering van het klachtrecht voor gedetineerden is het aantal klachten gestaag toegenomen. In 1977 werden in totaal 117 klachten ingediend. In 1985 waren dat er reeds 1.290 terwijl het in 1993 was toegenomen tot 3.046 (Goudoever-Herbschleb 1994: 5). Hoewel deze stijging niet lineair was en er bijvoorbeeld in 1987 een terugval in het aantal klachten tot 961 was, stegen de aantallen in 1999 tot meer dan het dubbele van die in 1993 (Laemers, Vegter & Fiselier 2001: 63).¹²⁵

Onafhankelijk van de situatie in de PI's en de klaaggeneigdheid van sommige gedetineerden is het aantal klachten afhankelijk van het aantal mogelijke conflictsituaties en daarmee van het aantal gedetineerden gerelateerd aan het aantal tijdseenheden dat zij doorbrengen in de inrichting. De gemiddelde formele celcapaciteit kan gebruikt worden als maat voor het gemiddelde aantal

¹²² Volgens Serrarens 2001: 215 is dit een 'wettelijke miskleun'. Veruit de meeste unitdirecteuren reageren echter altijd met een verweerschrift. Zie Laemers, Vegter & Fiselier 2001: 64.

¹²³ Volgens Kelk (2003: 68) moet de Beklagcommissie de gedetineerde en de directeur in de gelegenheid stellen het klaagschrift mondeling toe te lichten c.q. zich mondeling tegen de klacht te verweren, maar dit is alleen het geval als de Beklagcommissie het beklag direct al niet-ontvankelijk, gegrond of ongegrond acht. Zie artikel 64 Penitentiaire beginselenwet.

¹²⁴ Uitvoeriger behandeld in de paragraaf over de RSJ.

¹²⁵ Het door hen genoemde aantal van 6.354 klachten in 1999 heeft betrekking op slechts een deel van de PI's. Per 1 januari 1999 was de wijziging in de Penitentiaire beginselenwet van kracht geworden volgens welke gedetineerden alleen naar aanleiding van een door of vanwege de directeur genomen beslissing een klacht konden indienen. Voordien waren de klachtgronden ruimer geformuleerd (zie Kelk 2003: 67). Op de aantallen klachten heeft dit volgens Laemers, Vegter & Fiselier (2001: 63) misschien wel invloed gehad: het gemiddelde aantal steeg van 113 klachten per inrichting in 1998 naar 118 klachten in 1999. Maar omdat ze de aantallen klachten niet relateren aan de aantallen door de inrichtingen stromende gedetineerden (of beter: het aantal tijdseenheden dat de cellen bezet waren) blijft onduidelijk of het om een relatieve toename gaat.

Tabel 9: Formele celcapaciteit en gemiddelde bezettingsgraad PI's inclusief tijdelijke bijzondere voorzieningen, 2000-2003

<i>jaar</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
aantal cellen	12.669	12.679	13.045	15.228
bezettingsgraad*	95,5	95,4	97,1	97,2

* Voor 2003 zonder de tijdelijke bijzondere voorzieningen.

Tabel 10: Bij de Beklagcommissies bij de PI's ingediende klachten, 2001-2003

<i>jaar</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Ingediende klachten	12.128	13.332	14.475
klacht/bezette plaatsen	1,00	1,05	0,98

gedetineerden per tijdseenheid zolang de gemiddelde bezettingsgraad (gemiddelde gerealiseerde celbezetting/gemiddelde formele celcapaciteit) niet afneemt. In tabel 9 zijn zowel de gemiddelde formele celcapaciteit als de bezettingsgraad over de periode van 2000 tot en met 2003 weergegeven. In beide is een duidelijke toename over de jaren te zien (Dienst Justitiële Inrichtingen 2003: 9).¹²⁶

De ontwikkeling in het aantal klachten houdt hiermee gelijke tred (tabel 10): ook deze stijgt.¹²⁷ Deze stijging is terug te voeren op het toenemende aantal gedetineerden, want omgeslagen naar het aantal permanent bezette cellen¹²⁸ is de mate waarin wordt geklaagd constant: van 2001 tot en met 2003 tussen de 0,98 tot 1,05 klachten per plek. De voortdurende stijging in het aantal gevangenen gecombineerd met de constante mate waarin wordt geklaagd, betekent dat het werk voor de CvT's en Beklagcommissies bij de PI's voortdurend toeneemt. Het aantal bij de Beklagcommissie ingediende klachten vormt slechts een grove schatting van de werklast die met de afhandeling van de klachten gepaard gaat. Een alsnog ingetrokken klacht of een anders dan via een zitting van de Beklagcommissie afgedane klacht vergt immers minder tijd. Een niet ontvankelijk verklaarde klacht vergt weliswaar een zitting, maar legt in het algemeen minder beslag op de tijd van de Beklagcommissie dan de volledige behandeling van een klacht die eindigt in een gegrond- of ongegrondverklaring.

Om hierin meer inzicht te bieden, zijn in tabel 11 de verschillende wijzen van afdoening van zaken door de Beklagcommissies bij de PI's weergegeven over de periode 2001-2003.¹²⁹ Uit deze tabel wordt duidelijk dat ongeveer de helft van de bij de Beklagcommissies ingediende klachten tot een zitting leidt, in de andere helft van de gevallen wordt de klacht of ingetrokken, of op een andere wijze afgedaan.

In 2003 is vergeleken met de voorgaande twee jaar een lichte daling waarneembaar in het percentage zaken dat tot een zitting leidt. Hierbij moet echter niet uit het oog worden verloren dat in absolute aantallen het beeld anders is. In 2002 daalde het aantal zaken behandeld tijdens een zitting van een Beklagcommissie licht vergeleken met het voorgaande jaar. In 2003 was vergeleken met 2002 daarentegen

¹²⁶ Cijfers voor 2003 met uitzondering van de detentiecentra. Wat de kleine terugval in de bezettingsgraad in 2001 veroorzaakt, is niet precies duidelijk. Afgaande op het interne jaarverslag van DJI over 2002 (p. 15) lijkt de bezettingsgraad voor 2000 te hoog.

¹²⁷ Bron: Raad voor de rechtspraak.

¹²⁸ De formele celcapaciteit vermenigvuldigd met de bezettingsgraad.

¹²⁹ Bron: Raad voor de rechtspraak.

Tabel 11: Afdoening van zaken door de Beklagcommissies bij de PI's, 2001-2003

zaken afgedaan	2001		2002		2003	
	N*	N%	N**	N%	N	N%
gegrond	916	7,8	1.034	8,2	982	6,8
ongeground	3.031	26,0	2.876	22,9	3.481	24,0
niet ontvankelijk	1.857	15,9	2.528	20,1	2.253	15,6
<i>subtotaal</i>	<i>5.804</i>	<i>49,7</i>	<i>5.507</i>	<i>51,2</i>	<i>6.716</i>	<i>46,4</i>
ingetrokken	3.945	33,8	4.597	36,6	5.611	38,8
anders afgedaan	1.663	14,3	1.498	11,9	2.148	14,8
<i>subtotaal</i>		<i>48,1</i>		<i>48,5</i>		<i>53,6</i>
onbekend	258	2,2	39	0,3	0	0,0
<i>totaal</i>	<i>11.670</i>	<i>100,0</i>	<i>12.572</i>	<i>100,0</i>	<i>14.475</i>	<i>100,0</i>

* Het totaal van de cijfers voor 2001 komt niet overeen met het eerder gegeven totaal van 11.128. Dit is enerzijds terug te voeren op 150 in 2001 niet afgedane zaken, anderzijds op onvolkomenheden in de registratie.

** Het totaal van de cijfers voor 2002 komt niet overeen met het eerder gegeven totaal van 13.332. Dit is terug te voeren op 760 niet in 2002 afgedane zaken.

sprake van een forse stijging van het absolute aantal klachten behandeld tijdens een zitting, ook al daalde het percentage zaken dat op deze wijze werd behandeld. Dit betekent dat de werklast voor de rechters in de Beklagcommissies van 2002 op 2003 niet in die mate is toegenomen als zou kunnen worden verondersteld op basis van de toename in het aantal afgedane klachten.

3.3.2.2 *Justitiële TBS-inrichtingen*

Hoewel de grondslag van de vrijheidsbeneming bij gedetineerden een andere is dan bij TBS-gestelden, de eersten worden als straf van hun vrijheid beroofd terwijl de laatsten gedwongen worden verpleegd, kent hun rechtspositie toch veel overeenkomsten. De klachtenregeling voor TBS-gestelden komt grosso modo overeen met die voor gedetineerden, ongeacht of zij in Rijksinrichtingen of in particuliere inrichtingen worden verpleegd. Alle justitiële TBS-inrichtingen, zowel de particuliere als die van het Rijk, hebben een CvT die toezicht houdt op de uitvoering van de vrijheidsbeneming. De CvT bestaat uit tenminste zes leden onder wie een rechter, een psychiater, een advocaat en een deskundige uit de kring van het maatschappelijk werk. Via de maandcommissaris houdt de CvT zich op de hoogte van de onder de TBS-gestelden levende wensen en grieven, daarnaast behandelt zij hun officiële klachten.

De TBS-gestelden kunnen in vergelijking tot gedetineerden in slechts een beperkt aantal gevallen hun beklag doen. Tegen de wijze waarop de inrichting haar zorgplicht invult, kan de ter beschikkinggestelde bijvoorbeeld geen beklag aantekenen. Hij kan in dergelijke gevallen wel een beroep doen op de CvT om te bemiddelen (Kelk 2003: 350-352). Beklag is wel mogelijk als de beslissing van de directeur van de inrichting of één van diens medewerkers een disciplinaire straf behelst, een overplaatsing naar of voortzetting van het verblijf op een afdeling met intensieve zorg betekent, een beperking van het contact met de buitenwereld inhoudt, de weigering of intrekking van de toestemming een kind in de inrichting

te houden oplevert of 'een beperking inhoudt van een recht, dat hem op grond van een bij of krachtens deze wet gegeven voorschrift dan wel enig ander wettelijk voorschrift of een eenieder verbindende bepaling van een in Nederland geldend verdrag toekomt' (artikel 56 Beginselenwet verpleging TBS-gestelden). De procedureregels omtrent het beklagrecht voor TBS-gestelden zijn verder identiek aan die voor gedetineerden.

Een mogelijk verschil in de praktijk is de mate waarin door de CvT in de persoon van de maandcommissaris wordt bemiddeld. Waarschijnlijk nog meer dan in het geval van gedetineerden wordt bij de verpleegden getracht de eventuele klachten in de bemiddelende sfeer weg te nemen. In de eerste plaats proberen de CvT's zelf zoveel mogelijk bemiddelend op te lossen, ook als de klachten op zich niet klachtwaardig zijn; iets wat soms een zware werklast voor de maandcommissaris tot gevolg heeft. In de tweede plaats zijn ook de TBS-gestelden zelf geneigd bemiddeling boven de beklagprocedure te verkiezen omdat klagen nadelige gevolgen zou kunnen hebben op de beeldvorming door de inrichtingsmedewerkers en daarmee op de aard en duur van de behandeling. Aangezien per instelling de cultuur verschilt, hoeft dit echter niet voor elke justitiële TBS-inrichting te gelden (Leuw & Mertens 2001: 69-70, 72, 90, 92-94).

Aantallen klachten justitiële TBS-inrichtingen

De invoering van de Beginselenwet verpleging TBS-gestelden in oktober 1997 verbeterde de rechtspositie van de verpleegden. Het aantal gronden op basis waarvan zij hun beklag konden doen, nam toe van vier tot tenminste 39 (Leuw & Mertens 2001: 69). Het aantal door de CvT's in behandeling genomen klachten nam mede als gevolg hiervan ook toe, van 77 in 1997 tot 217 in 1998. In 1999 zakte het wat terug tot 172 (Leuw & Mertens 2001: 85-86).¹³⁰ Ook de aantallen geheel en deels gegrond verklaarde klachten nam over deze periode toe van 15 in 1997 tot 43 in 1998 en 44 in 1999.¹³¹ Sinds 1999 is het aantal bezette plaatsen in de justitiële TBS-inrichtingen verder toegenomen. Tabel 12 geeft over de jaren 2000 tot en met 2003 de formele capaciteit en de bezettingsgraad van de inrichtingen weer. Uit de tabel wordt duidelijk dat de stijging in het aantal bezette plaatsen niet alleen is terug te voeren op de toename van het formele aantal plaatsen, maar ook op een betere benutting van de bestaande capaciteit (Dienst Justitiële Inrichtingen, 2003: 9).¹³²

¹³⁰ Het gaat hier om de klachtwaardige klachten. De hogere aantallen klachten ('klachtonderdelen') die de auteurs op p.84 noemen, omvat ook de niet beklagwaardige klachten. De auteurs wijzen erop dat in de drie jaar die zij vergelijken de populatie verpleegden in de zeven onderzochte TBS-inrichtingen op drie peildata toenam van 602 in 1997 tot 720 in 1998 en 761 in 1999 (Leuw & Mertens 2001: 83). Onduidelijk is hierbij of en hoe de auteurs hebben rekening gehouden met de verplegingsduur. Bovendien rekenen de auteurs het laatste kwartaal van 1997, gedurende welke de Beginselenwet verpleging TBS-gestelden reeds van kracht was, toe aan de periode gedurende welke deze wet nog niet van kracht was (Leuw & Mertens 2001: 70, noot 35). Uitspraken als dat tussen 1997 en 1999 de populatie met 26 procent toenam en dat dit de helft van de toename van 50 procent in niet ingetrokken klachten tussen 1997 en 1999 verklaart (Leuw & Mertens 2001: 84), zijn daarmee voorzichtig te interpreteren.

¹³¹ De vergelijking is voorzichtig te interpreteren, zie de voorgaande noot. Het aantal voor 1997 heeft, zo vermelden de auteurs (Leuw & Mertens 2001: 87), bovendien betrekking op zes van de zeven onderzochte inrichtingen terwijl die voor 1998 en 1999 betrekking hebben op zeven inrichtingen.

¹³² Het gaat bij de bezettingsgraad eveneens om de niet justitiële inrichtingen die tezamen formeel ongeveer 15 procent hebben van het aantal plaatsen in de justitiële inrichtingen.

Tabel 12: Formele capaciteit en bezettingsgraad van de justitiële TBS-inrichtingen, 2000-2003

jaar	2000	2001	2002	2003
aantal plaatsen	1.014	1.032	1.082	1.123
bezettingsgraad	89,2	93,6	94,3	99,9

Tabel 13: Bij de Beklagcommissies bij de justitiële TBS-inrichtingen ingediende klachten, 2001-2003

	2001	2002	2003
Ingediende klachten	601	1.190	918
klacht/bezette plaatsen	0,62	1,17	0,82

Tabel 14: Afdoening van zaken door de Beklagcommissies bij de justitiële TBS-inrichtingen, 2001-2003

zaken afgedaan	2001		2002		2003	
	N*	N%	N**	N%	N	N%
gegrond	38	6,9	50	4,7	91	9,9
ongegrond	78	14,3	86	8,1	118	12,9
niet ontvankelijk	60	11,0	115	10,9	143	15,6
<i>subtotaal</i>	<i>176</i>	<i>32,2</i>	<i>251</i>	<i>23,7</i>	<i>352</i>	<i>38,4</i>
ingetrokken	319	58,3	780	73,7	436	47,5
anders afgedaan	52	9,5	27	2,6	130	14,2
<i>subtotaal</i>	<i>371</i>	<i>67,8</i>	<i>807</i>	<i>76,3</i>	<i>566</i>	<i>61,7</i>
onbekend	0	0,0	0,0	0	0,0	0
<i>totaal</i>	<i>547</i>	<i>100,0</i>	<i>1.058</i>	<i>100,0</i>	<i>918</i>	<i>100,0</i>

* Het totaal van de cijfers voor 2001 komt niet overeen met het eerder gegeven totaal van 601. Dit is enerzijds terug te voeren op 45 in 2001 niet afgedane zaken, anderzijds op onvolkomenheden in de registratie.

** Het totaal van de cijfers voor 2001 komt niet overeen met het eerder gegeven totaal van 1.190. Dit is enerzijds terug te voeren op 132 in 2001 niet afgedane zaken, anderzijds op onvolkomenheden in de registratie.

Tabel 15: Formele capaciteit en bezettingsgraad van de justitiële jeugdinrichtingen, 2000-2003

jaar	2000	2001	2002	2003
aantal plaatsen	1.770	2.003	2.286	2.326
bezettingsgraad	92,9	92,0	87,9	93,7

Zoals uit de tabel 13 blijkt, varieerde het aantal bij de Beklagcommissies ingediende klachten over de periode 2001-2003 flink. Tussen 2001 en 2002 was zelfs bijna sprake van een verdubbeling in het aantal klachten. Dit is niet terug te voeren op een toename in het aantal plaatsen in de justitiële TBS-inrichtingen (zie tabel 12), maar op de toename in de mate waarin per bezette plaats werd geklaagd. Deze mate varieert sterk: van 0,62 in 2001 tot 1,17 in 2002. Dit betekent dat de tijdsbesteding van de betrokken rechters in de CvT's jaar op jaar sterk kan variëren. Tegelijkertijd vormt het aantal bij de Beklagcommissies ingediende klachten slechts een grove schatting van de werklust die met de afhandeling van de klachten is gemoeid. Een ingetrokken klacht en een anders dan via een zitting van de

Beklagcommissie afgedane klacht vergen minder tijd. Een niet ontvankelijk verklaarde klacht vergt weliswaar een zitting, maar legt in het algemeen minder beslag op de tijd van de Beklagcommissie dan de behandeling van een klacht die eindigt in een gegrond- of ongegrondverklaring.

In tabel 14 is de wijze van afdoening van zaken door de Beklagcommissies bij de justitiële TBS-inrichtingen over de jaren 2001-2003 weergegeven. Uit deze tabel wordt duidelijk dat een kwart tot een ruime derde van de bij de Beklagcommissie in de periode 2001-2003 ingediende klachten tot een zitting heeft geleid. In de rest van de gevallen werd de klacht of ingetrokken, of op een andere wijze afgedaan. In 2003 is vergeleken met de voorgaande twee jaar een flinke stijging te zien in het percentage zaken dat tot een zitting leidde. In absolute aantallen is de stijging nog groter: bijna een verdubbeling vergeleken met 2001. Dit heeft consequenties voor de tijdsbesteding van de betrokken rechters — die kan van jaar op jaar sterk variëren. De piek in het aantal klachten in 2002 blijkt grotendeels uit voor de zitting ingetrokken zaken te hebben bestaan.

3.3.2.3 *Justitiële Jeugdinrichtingen*

De basis van de justitiële jeugdhulpverlening in Nederland wordt sinds 1 september 2001 gevormd door de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de pendant van de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet verpleging TBS-gestelden. De JJI's huisvesten zowel de jeugdigen die met de strafrechter in aanraking zijn gekomen als voogdij- en gezinsvoogdijpupillen die in een tehuis zijn geplaatst. Beide categorieën jongeren vallen onder hetzelfde regime. De jeugdigen die in de JJI's verblijven, zijn meestal twaalf tot achttien jaar oud (Doek & Vlaardingerbroek 2001: 615). De klachtprocedure komt in essentie overeen met de procedure in de PI's.

Aantallen klachten JJI's

Het aantal klachten in de JJI's is in de eerste plaats afhankelijk van het aantal (bezette) plaatsen in de inrichtingen. In tabel 15 wordt over de jaren 2000 tot en met 2003 de formele capaciteit en de bezettingsgraad van de inrichtingen weergegeven, ongeacht of het om opvang of behandelplaatsen gaat. Uit de tabel wordt duidelijk dat het aantal plaatsen in de jaren 2000 tot en met 2003 flink is gestegen. In deze periode nam de bezettingsgraad echter aanvankelijk licht af, evenwel onvoldoende om de toename in het aantal beschikbare plaatsen te compenseren en tot een geringere bezetting te leiden. In 2003 lag de bezettingsgraad daarentegen hoger dan in de voorgaande jaren. Dit betekent dat de toename in 2003 in het aantal bezette plaatsen het gevolg is van zowel de toename in het formele aantal plaatsen als een betere benutting van de bestaande capaciteit (Dienst Justitiële Inrichtingen 2003: 9).

De aantallen klachten die bij de Beklagcommissies bij de JJI's gedurende de jaren 2001-2003 werden ingediend, variëren aanzienlijk.¹³³ Tabel 16 maakt dit duidelijk. Net als bij de justitiële TBS-inrichtingen het geval was, werden in 2002 per bezette plaats aanzienlijk meer klachten ingediend dan in 2001. In 2003 was het aantal klachten minder dan de helft van dat in 2002. Per bezette plaats was het bijna de helft van het aantal in 2001. Hieruit volgt dat de werklust van de bij de behandeling van de klachten betrokken rechters per jaar sterk kan variëren.

¹³³ Bron: Raad voor de rechtspraak.

Tabel 16: Bij de Beklagcommissies bij de JJI'ingediende klachten, 2001-2003

<i>jaar</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
ingediende klachten	2.174	3.563	1.476
klacht/bezette plaatsen	1,32	1,93	0,68

Tabel 17: Afdoening van zaken door de Beklagcommissies bij de justitiële jeugdinrichtingen, 2001-2003

<i>zaken afgedaan</i>	<i>2001</i>		<i>2002</i>		<i>2003</i>	
	<i>N</i>	<i>N%</i>	<i>N</i>	<i>N%</i>	<i>N</i>	<i>N%</i>
gegrond	360	16,8	480	13,5	80	5,4
ongeground	358	16,7	536	15,0	143	9,7
niet ontvankelijk	179	8,4	354	9,9	392	26,6
<i>subtotaal</i>	<i>897</i>	<i>41,9</i>	<i>1.370</i>	<i>38,5</i>	<i>615</i>	<i>41,7</i>
ingetrokken	826	38,6	1.736	48,7	673	45,6
anders afgedaan	281	13,1	252	7,1	188	12,7
<i>subtotaal</i>	<i>1107</i>	<i>51,8</i>	<i>1.988</i>	<i>55,8</i>	<i>861</i>	<i>58,3</i>
onbekend	135	6,3	205	5,8		
<i>totaal</i>	<i>2139</i>	<i>100,0</i>	<i>3563</i>	<i>100,0</i>	<i>1476</i>	<i>100,0</i>

Tegelijkertijd vormt het aantal bij de Beklagcommissies ingediende klachten slechts een grove schatting van de werklust die met de afhandeling van de klachten is gemoeid. Een ingetrokken klacht of een anders dan via een zitting van de Beklagcommissie afgedane klacht vergt minder tijd. Een niet ontvankelijk verklaarde klacht vergt wel een zitting, maar legt in het algemeen minder beslag op de tijd van de Beklagcommissie dan de behandeling van een klacht die eindigt in een gegrond- of ongegrondverklaring.

In tabel 17 zijn de wijzen van afdoening van zaken door de Beklagcommissies bij de JJI's weergegeven.¹³⁴ Deze tabel maakt duidelijk dat ook de verhouding in het soort uitspraken over de drie behandelde jaren fluctueerde. Terwijl in 2003 maar 15 procent van de zaken eindigde in een gegrond of ongegrondverklaring, was dat in 2002 en 2001 het dubbele. Het percentage zaken dat tot een zitting leidde, varieerde eveneens (51,8% in 2001, 55,8% in 2002 en 58,3% in 2003). Daar de absolute aantallen ook sterk varieerden, is de werklust voor de Beklagcommissies (en de CvT's) over de jaren zeer ongelijk geweest.

3.3.2.4 Bijzondere voorzieningen

Naast de PI's, de justitiële TBS-inrichtingen en de JJI's hebben ook de bijzondere voorzieningen vallend onder de Tijdelijke Directie Bijzondere Voorzieningen van de Dienst Justitiële Inrichtingen en het grenshospitium een CvT. Het gaat bij de bijzondere voorzieningen om twee soorten inrichtingen: de detentiecentra en de uitzetcentra.

¹³⁴ Idem.

Detentiecentra

Er zijn in Nederland vier detentiecentra te weten: Noorderzand, Roermond, Schiphol-Oost, Zeist en Rotterdam-Merwehaven. Deze detentiecentra zijn speciaal bedoeld om te voorzien in de capaciteitsproblemen in de huizen van bewaring en gevangenen als gevolg van de grote aantallen op Schiphol gearresteerde drugsmokkelaars. De wettelijke basis hiervoor is neergelegd in de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers van 8 maart 2002. Volgens de memorie van toelichting kunnen 'deze capaciteitsproblemen [...] binnen zeer afzienbare termijn niet op andere wijze, zoals door het gebruiken van noodcapaciteit of de ingebruikneming van een reeds verlaten huis van bewaring, worden opgelost, in het bijzonder niet omdat de op grond van de Pbw en Bjj vereiste regimes veel personeel vergen dat eerst aangetrokken en opgeleid dient te worden.'¹³⁵ De wet stelt de toepassing van de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen buiten werking voor die mensen van zestien jaar en ouder die verdacht worden van of veroordeeld zijn wegens het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van bij of krachtens de opiumwet verboden middelen.

De Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers voorziet in de inrichting van een CvT bij elk detentiecentrum. Omtrent de taken en werkwijze van de CvT schrijft deze wet echter veel minder voor dan de eerder genoemde beginselenwetten. Voor dit onderzoek is daarnaast met name van belang dat het lidmaatschap van de CvT niet aan rechters is opgedragen.

Het klachtrecht zoals geformuleerd in Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers is vergeleken met de Penitentiaire beginselenwet beperkt. Er kan alleen worden geklaagd tegen beslissingen van de directeur die een beperking inhouden van een recht. Deze formulering is blijkens de memorie van toelichting ontleent aan de Beginselenwet verpleging TBS-gestelden. Zij geeft aan dat alleen over werkelijk essentiële zaken kan worden geklaagd. De achtergrond hierbij is het streven de belasting van de Beklagcommissie te beperken.¹³⁶ In enkele gevallen is beroep bij de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming tegen de uitspraak van de Beklagcommissie mogelijk (artikel 42 Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers).

Uitzetcentra en grenshospitium

In de uitzetcentra Rotterdam Airport en Schiphol-Oost worden mensen in vreemdelingenbewaring gehouden wier verblijf in Nederland niet rechtmatig is (artikel 59 Vreemdelingenwet). Volgens het 'Plan van aanpak uitzetcentra'¹³⁷ dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op 26 maart 2003 aan de Tweede Kamer zond, gaat het hier om illegale vreemdelingen die 'bij (grootschalige) acties in vreemdelingenbewaring gesteld worden en van andere illegale vreemdelingen, voor zover deze op korte termijn verwijderbaar zijn.'¹³⁸ Daarnaast worden in de uitzetcentra ook aan de buitengrens geweigerde vreemdelingen in bewaring gehouden als de bestaande capaciteit hiervoor tekortschiet.¹³⁹

¹³⁵ Tijdelijke wet voor de penitentiaire noodcapaciteit ten behoeve van drugskoeriers (Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers). Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 201, nr. 3, 1.

¹³⁶ Ibidem, 11.

¹³⁷ http://www.justitie.nl/Images/11_31976.pdf

¹³⁸ 'Plan van aanpak uitzetcentra', 3.

¹³⁹ Ibidem.

Vreemdelingen kunnen om verschillende redenen aan de buitengrens worden geweigerd.¹⁴⁰ Zij aan wie de toegang tot Nederland is ontzegd en die Nederland niet direct verlaten, kunnen op grond van artikel 6 van de Vreemdelingenwet te maken krijgen met vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregelen. De vrijheidsbeperkende maatregel behelst de verplichting zich op te houden in een door het bestuur aan te wijzen ruimte. Gewoonlijk gaat het hier om het gedeelte van de vertrekhal van Schiphol dat alleen te verlaten is door de grensdoorlaatpost, wat dus niet wordt toegestaan, of door plaats te nemen in een vliegtuig. De vrijheidsontnemende maatregel wordt toegepast als de vreemdeling langere tijd moet wachten voordat vertrek mogelijk is. In dat geval wordt de vreemdeling veelal overgebracht naar het grenshospitium (Kuijer 2002: 501-504; Groeneweg & Van den Berg 2002: 44-46).

Voor zowel het grenshospitium als de uitzetcentra geldt dat hierop het reglement regime grenslogies van toepassing is. Dit reglement voorziet in de inrichting van een CvT. De regeling omtrent het beklagrecht is aanzienlijk beperkter dan die voor de PI's, de justitiële TBS-inrichtingen en de JJI's. Dit is in overeenstemming met de aard van de detentie. In principe wordt iemand tegen wie een vrijheidsontnemende maatregel is genomen niets in de weg gelegd bij zijn vrijwillige vertrek naar het buitenland. Zijn detentie is noch een straf, noch onderdeel van een behandeling. Voor dit onderzoek is met name van belang dat het lidmaatschap van de CvT niet aan rechters is opgedragen. Dit geldt ook voor de CvT's bij de eerder genoemde detentiecentra, maar daar wordt het voorzitterschap van de uit de CvT gevormde Beklagcommissie bij voorkeur nog wel door een lid van de rechterlijke macht waargenomen (artikel 5a, Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers). Deze toevoeging ontbreekt in het reglement regime grenslogies.

Of het een gevolg is van het ontbreken van deze toevoeging in het reglement is niet duidelijk, maar de CvT's van de uitzetcentra tellen geen rechters onder hun leden terwijl van de detentiecentra die in Zeist en Roermond dat wel doen. Het aantal klachten dat de CvT's van de uitzetcentra bereikt, is overigens zeer beperkt. De CvT van het Uitzetcentrum Rotterdam Airport heeft gedurende de eerste anderhalf jaar van functioneren sinds het op 27 juni 2003 in gebruik is genomen naar eigen opgave slechts één klacht ontvangen.¹⁴¹

3.3.2.5 *Betrokken aantallen rechters*

Voor het vaststellen van de aantallen rechters die actief zijn in het kader van de CvT's bij de PI, justitiële TBS-inrichtingen, de JJI's en de bijzondere voorzieningen is in eerste instantie gebruik gemaakt van de nevenfunctieregistratie op www.rechtspraak.nl.¹⁴² Volgens deze nevenfunctie-registratie zijn in totaal 115 rechters verbonden aan de negentien rechtbanken lid van één of meerdere CvT's (110 rechters zijn lid van één commissie, vier van twee en één van drie). In totaal 35 van deze 115 rechters geven op lid te zijn van één (34 rechters) of meerdere Beklagcommissies (1 rechter). Tot slot geven 3 rechters op wel lid te zijn van een Beklagcommissie maar zonder de bijbehorende CvT te vermelden.

Ter controle zijn tevens ledenlijsten van de CvT's bij DJI opgevraagd. Hoewel hier bekend zou moeten zijn hoe de samenstelling van de CvT's is, bleek dat DJI niet

¹⁴⁰ Artikel 8 van de Vreemdelingenwet vermeldt de voorwaarden voor toelating. Zie ook Kuijer 2002.

¹⁴¹ De klacht werd overigens niet ontvankelijk verklaard omdat de indiener ervan inmiddels was uitgezet.

¹⁴² Situatie juni 2004.

goed in staat was om hierin inzicht te verschaffen. Dit was mede het gevolg van het feit dat de registratie over verschillende afdelingen was gespreid en er gebruik werd gemaakt van twee verschillende registratiesystemen. De informatie die werd verstrekt, kwam in ieder geval geregeld niet overeen met wat in de nevenfunctieregistratie was te vinden. Daarom is besloten met alle secretariaten van de CvT's contact op te nemen om vast te stellen hoeveel rechters hieraan zijn verbonden. De negentien secretariaten gaven een totaal op van 96 rechters. Het grootste deel van hen was verbonden aan een rechtbank, enkelen aan een gerechtshof. In totaal functioneerden er 63 bij PI's, elf bij justitiële TBS-inrichtingen, zestien bij JJI's en zes bij de bijzondere voorzieningen. Tevens bleek dat de CvT van de volgende instellingen geen rechter telt hoewel dit wettelijk is voorgeschreven: de JJI's Den Engh en Rentray (locatie Lelystad) en PI Achterhoek (locatie de Kruisberg). De CvT's van de volgende Detentie- en uitzetcentra telde evenmin een rechter, maar dat is bij wet niet voorgeschreven: Schiphol-Oost/Noorderzand, Rotterdam-Zestienhoven en Rotterdam-Merwehaven.

3.3.2.6 Tijdsbesteding

De totale tijd die rechters aan het lidmaatschap van de CvT's besteden, is afhankelijk van het aantal rechters dat er deel vanuit maakt, de taken die zij hierbinnen verrichten, de frequentie waarmee deze taken worden verricht, het per CvT wisselende aantal zaken en de wisselende aard en afdoening van deze zaken. Hierboven is reeds duidelijk geworden dat er in de onderzochte periode van 2001-2003 in de aantallen zaken en de wijze van afdoening variatie zat. De onderstaande inschattingen van de hoeveelheid tijd die met de activiteiten in het kader van de CvT en de Beklagcommissie zijn gemoeid, moeten dus voorzichtig worden geïnterpreteerd: deze schattingen kunnen van jaar tot jaar verschillen.

Penitentiaire inrichtingen

Een telefonische bevraging van zes secretarissen c.q. leden-rechters van CvT's wees het volgende uit. Het vergaderen door de CvT vergt 1 tot twee en een half uur per maand inclusief voorbereiding. Het (al dan niet roulerende) voorzitterschap van de twee-, drie- of vierwekelijks bijeenkomende Beklagcommissie vergt van de desbetreffende rechters tussen de drie tot twaalf uur per maand inclusief voorbereiding. De variatie in bestede tijd wordt niet alleen veroorzaakt door de frequentie waarmee de Beklagcommissie bij elkaar komt, samenhangend met het te behandelen aantal zaken, en de frequentie waarmee de desbetreffende rechter als voorzitter optreedt, maar ook door de mogelijkerwijs met de aard van de zaak samenhangende verschillen in de per zaak bestede tijd (genoemde aantallen minuten lagen tussen de 45 tot 75 per behandelde zaak inclusief voorbereiding en nawerk). Daarnaast nemen sommige rechters met wisselende frequentie ook het maandcommissariaat op zich, en dat weer met een wisselend aantal spreekuren. Dit vergt van hen per maand omgeslagen tussen de 45 minuten en 3 uur tijd. De totale belasting ligt daarmee tussen de 3 en de 15 uur tijd per rechter per maand. Een schatting van de totaal door rechters in de CvT's bij de PI's bestede tijd wordt bemoeilijkt door het feit dat in sommige CvT's meerdere rechters actief zijn en dat niet bekend is of en zo ja in welke mate, zij de werkzaamheden verdelen.¹⁴³ Navraag bij de secretariaten van de CvT's, welke verbonden zijn aan de

¹⁴³ Sommige Beklagcommissies hebben een vaste bezetting, bij andere daarentegen rouleert deze. Zie Schievink 2004.

rechtbanken, heeft opgeleverd dat er 42 CvT's actief zijn binnen de sector PI. Veronderstellend dat de rechters binnen de CvT hun werk zo verdelen dat er geen overlap is (d.w.z. er bij de bijeenkomsten van de CvT c.q. de Beklagcommissie altijd maar één rechter is), komt de totale tijdsbesteding uitgaande van de geschatte maandelijkse last op tussen de 1.512 en 7.560 uren, oftewel tussen de 0,9 en 4,6 fte.

Uitgaande van de in 2003 6.716 door de Beklagcommissie afgedane klachten liggen de cijfers anders. Met 45 tot 75 minuten per zaak is het tijdsbeslag dat alleen de Beklagcommissie dan al legt tussen de 5.037 uur (3,1 fte) en 8.395 uur (5,1 fte). Daar komen de maandcommissariaten en de vergaderingen van de CvT nog bij. Voor zover deze taken door de rechters worden uitgevoerd, vergen deze tussen de één uur en 45 minuten en vijf en een half uur per maand. Gesteld dat per CvT maximaal één rechter deze taken uitvoert, komt dat voor alle CvT's in de sector PI neer op tussen de 882 uur (0,5 fte) en 2.772 uur (1,7 fte). Met de eerder genoemde aantallen uren besteed aan de Beklagcommissie komt deze schatting in totaal neer op tussen de 5.919 uur (3,6 fte) en 11.167 uur (6,8 fte). Deze schatting lijkt meer betrouwbaar: met 0,9 fte 6.716 klachten afdoen lijkt nauwelijks voorstelbaar. Voor de toekomst zal er overigens rekening mee moeten worden gehouden dat gedetineerden in meerpersoonscellen iets meer lijken te klagen dan gedetineerden in éénpersoonscellen (Moors, Von Bergh & Bogaerts e.a. 2004: 71&74). De toename van het aantal meerpersoonscellen zal daarmee waarschijnlijk tot een (geringe) toename in het jaarlijkse aantal klachten leiden.

Justitiële TBS-inrichtingen

Een telefonische bevraging van vier secretarissen c.q. leden-rechters van de CvT's wees uit dat de rechters in kwestie maandelijks met hun activiteiten in de CvT en de Beklagcommissie tussen de 7,5 en 10 uur kwijt zijn. Het maandcommissariaat, indien van toepassing, kost de rechter in kwestie per maand omgeslagen ongeveer een uur.

Een schatting van de totaal door rechters in de CvT's bij de justitiële TBS-inrichtingen bestede tijd wordt bemoeilijkt door het feit dat in sommige CvT's meerdere rechters actief zijn en dat niet bekend is of en zo ja in welke mate, zij de werkzaamheden verdelen. Navraag bij de secretariaten van de CvT's, welke verbonden zijn aan de rechtbanken, heeft opgeleverd dat er acht CvT's actief zijn binnen de sector TBS. Veronderstellend dat de rechters binnen de CvT hun werk zo verdelen dat er geen overlap is (d.w.z. er bij de bijeenkomsten van de CvT c.q. de Beklagcommissie altijd maar één rechter is), komt de totale tijdsbesteding naar schatting op tussen de 720 en 1.056 uren oftewel 0,4 tot 0,6 fte.

Uitgaande van de 352 in 2003 door de Beklagcommissie afgedane klachten liggen de cijfers nauwelijks anders. Zonder overlap vergden de Beklagcommissies tussen de 264 (0,2 fte) en 528 (0,3 fte) uur tijd van de rechter (45 minuten tot anderhalf uur per klacht). De bijeenkomsten van de CvT en het maandcommissariaat vergden tussen de drie en vier en een half uur per maand. Gesteld dat per CvT maximaal één rechter deze taken verricht, komt dit neer op tussen de 288 (0,2 fte) en 432 (0,3 fte) uur. In totaal maakt dat dan 552 (0,3 fte) tot 960 (0,6 fte) uren.

Justitiële jeugdinstellingen

Een telefonische bevraging van drie secretarissen c.q. leden-rechters van de CvT's wees uit dat de het lidmaatschap van de CvT en het voorzitterschap van de Beklagcommissie gezamenlijk zeven à acht uur per maand vergen. Het

maandcommissariaat, indien van toepassing, kost de rechter in kwestie per maand omgeslagen ongeveer een uur. Een schatting van de totaal door rechters in de CvT's bij de JJI-inrichtingen bestede tijd wordt bemoeilijkt door het feit dat in sommige CvT's meerdere rechters actief zijn en dat niet bekend is of, en zo ja in welke mate, zij de werkzaamheden verdelen. Navraag bij de secretariaten van de CvT's, welke verbonden zijn aan de rechtbanken, heeft opgeleverd dat er veertien CvT's actief zijn binnen de sector JJI. Veronderstellend dat de rechters binnen de CvT hun werk zo verdelen dat er geen overlap is (d.w.z. er bij de bijeenkomsten van de CvT c.q. de Beklagcommissie altijd maar één rechter is), komt de totale tijdsbesteding naar schatting op tussen de 1.176 en 1.512 uur oftewel tussen de 0,7 en 0,9 fte.

Uitgaande van de 615 door de Beklagcommissie afgedane klachten zijn de cijfers nauwelijks anders. De afdoening van de klachten vergt tussen de 359 (0,2 fte) en 461 (0,3 fte) uren bij 35 tot 45 minuten per klacht. De vergaderingen van de CvT en de maandcommissariaten vergen daarnaast tussen de drie tot zes uur per maand. Gesteld dat per CvT maximaal één rechter deze taken verricht, komt dit neer op tussen de 504 (0,3) en 1.008 (0,6 fte) uren. In totaal maakt dat tussen de 863 (0,5 fte) en 1.469 (0,9 fte) uren. Voor zover bekend worden de betrokken rechters voor het werk in de CvT niet vrijgesteld.

Secretariaten CvT's

De secretariaten van de CvT's worden gevoerd door de rechtbanken. Hierbij wordt regulier ondersteunend personeel van de rechtbank ingezet. Blijkens de 'Planningsbrief 2005' van de Raad voor de rechtspraak gaat het naar schatting om in totaal 51,4 fte. Deze raming is gebaseerd op het gemiddelde aantal van 333 klachten dat één fte ondersteunend personeel per jaar af zou kunnen doen. In tabel 18 staat een overzicht van de gemiddelde aantallen klachten dat bij de CvT's werd ingediend met het beslag dat naar schatting werd gelegd op de gerechtsambtenaren.

Financiering

De leden van de Commissie van Toezicht krijgen een vergoeding voor hun reis- en verblijfskosten en krijgen daarnaast vacatiegeld betaald (artikel 20 Penitentiaire maatregel). Deze kosten worden rechtsreeks bij het ministerie van Justitie gedeclareerd. De bij de rechtbanken ondergebrachte secretariaten van de Commissies van Toezicht worden apart gefinancierd op basis van een bedrag per behandelde klacht. De kosten worden gedragen door het ministerie van Justitie (DJI).

3.3.2.7 Tussenbalans

Bij alle variatie die er in de werklust van de CvT's en Beklagcommissies bestaat, lijkt de werklust voortkomend uit het werk in deze commissies voor rechters uitgedrukt in fte's in totaal tussen de 4,4 en 8,3 fte te liggen. Meer werk lijkt neer te komen op de secretariaten van de CvT's. Afgaande op cijfers van de Raad voor de rechtspraak gaat het om 51,4 fte aan ondersteunend personeel.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Deze schattingen moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd. De Utrechtse rechtbank heeft naar eigen opgave in totaal 8,0 fte gerechtsambtenaren voor de behandeling van secretariaatswerkzaamheden voor alle CvT's in haar ressort.

Tabel 18: Het gemiddelde jaarlijks aantal klachten (PI, TBS, JJI, BV) per CvT en het betrokken aantal fte's gerechtsambtenaren

<i>rechtbank</i>	<i>gemiddeld jaarlijks aantal klachten (2001-2003)</i>	<i>betrokken aantal fte's gerechtsambtenaren</i>
Alkmaar	635	1,9
Almelo	45	0,1
Amsterdam	1.349	4,1
Arnhem	718	2,2
Assen	779	2,3
Breda	624	1,9
Den Bosch	2.531	7,6
Den Haag	1.904	5,7
Dordrecht	387	1,2
Groningen	464	1,4
Haarlem	249	0,7
Leeuwarden	225	0,7
Maastricht	806	2,4
Middelburg	98	0,3
Roermond	472	1,4
Rotterdam	2.248	6,8
Utrecht*	1.361	4,1
Zutphen	1.367	4,1
Zwolle	841	2,5
Totaal	17.103	51,4

* De vermelde cijfers hebben geen betrekking op de detentiecentra Zeist, Roermond, Schiphol-Oost en Noorderzand, de tijdelijke voorzieningen voor verdachten en veroordeelden inzake drugssmokkel, en het uitzetcentrum voor illegalen Schiphol-Oost.

3.3.3 Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming

De Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ)¹⁴⁵ is op 1 april 2001 door samenvoeging van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (CRS, opgericht 1953) en het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming (CAJK, opgericht 1955) door de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming in het leven geroepen. Deze wet vervalt in beginsel op 1 april 2006.

De RSJ is een onafhankelijk orgaan. De Raad adviseert de minister van Justitie over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving voor de strafrechtstoepassing en de jeugdbescherming. Daarnaast heeft de RSJ een algemeen toezichthoudende¹⁴⁶ en een rechtsprekende taak voor de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties en maatregelen.

¹⁴⁵ <http://www.rsj.nl>.

¹⁴⁶ Op 15 juni 2005 is bij de Tweede Kamer het voorstel van de Wet tot wijziging Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming ingediend. Deze wet voorziet in het wegnemen van de toezichthoudende taak bij de RSJ.

De RSJ vergadert minimaal eens per jaar plenair en verder zo vaak als het uit de Raad gevormde dagelijks bestuur of tenminste vijf leden van de Raad dit nodig achten. Het dagelijks bestuur vergadert tenminste vier maal per jaar en verder zo vaak als de voorzitter dit nodig acht.¹⁴⁷

Samenstelling raad

De Raad heeft inclusief de voorzitter maximaal 61 leden die voor de duur van zes jaar (met een maximaal één keer te verlengen termijn) bij Koninklijk Besluit worden benoemd. Zij zijn veelal deskundigen op het gebied van de strafrechtspraak, de strafrechtstoepassing of verwante terreinen, zoals rechters, advocaten, psychologen, psychiaters, maatschappelijk werkers en reclasseringsdeskundigen. Per 31 december 2003 telde de RSJ 54 leden met daarnaast veertien plaatsvervangende leden. Met twintig man was de Rechtspraak onder de leden goed vertegenwoordigd: een raadshere, een vice-president en een advocaat-generaal van de hoge raad, zes raadsheren van de gerechtshoven (waarvan drie als plaatsvervangende leden), één president van een gerechtshof, drie vice-presidenten van de gerechtshoven (waarvan één als plaatsvervangend lid), vier vice-presidenten van de rechtbanken (waarvan één als plaatsvervangend lid) en drie rechters van de rechtbanken (RSJ 2003: 50-51).

Toezicht

Volgens de Tijdelijke instellingswet RSJ houdt de Raad 'een algemeen toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, vrijheidsbeperkende straffen en vrijheidsbenemende maatregelen. De Raad slaat daarbij in het bijzonder acht op [...] de rechtspositie van personen aan wie een dergelijke straf of maatregel is opgelegd. De Raad kan zijn bevindingen ter kennis van de minister brengen en daaraan voorstellen of adviezen verbinden' (artikel 3 tijdelijke instellingswet RSJ). De Raad richt zijn aandacht in dit verband vooral op de vraag of justitiabelen de bejegening en zorg krijgen waarop zij recht hebben. Om het toezicht voor de praktijk te operationaliseren is het aandachtsgebied nader gedefinieerd vanuit vier invalshoeken (RSJ 2003: 7):

- het niveau van de formele rechtsbescherming;
- het niveau van materiële en sociale omstandigheden;
- het niveau van het regime, behandeling, programma;
- de consequenties van beleid en management voor de bejegening.

De Raad oefent zijn toezichthoudende taak uit door middel van periodieke bezoeken aan instellingen, voorafgegaan en ondersteund door een combinatie van bureauonderzoek en gesprekken met mensen uit de betrokken velden. De toezichtbezoeken worden afgelegd door bezoekcommissies. Voor elk bezoek wordt een commissie samengesteld. Een bezoekcommissie bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden van de Raad. Daarvan zijn bij voorkeur tenminste twee leden afkomstig uit de sectie binnen wier aandachtsgebied het betreffende bezoek valt. Eén van de leden treedt op als voorzitter van de bezoekcommissie. Aan een bezoekcommissie wordt een medewerker van het secretariaat als secretaris van de commissie toegevoegd.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Bestuursreglement RSJ (<http://www.rsj.nl/PDF/bestuursreglement.pdf>).

¹⁴⁸ Bestuursreglement RSJ (<http://www.rsj.nl/PDF/bestuursreglement.pdf>).

Tijdens een bezoek, dat in het algemeen een dag in beslag neemt, voert de bezoekcommissie gesprekken met de justitiabelen, het uitvoerend personeel, de therapeutisch/medische staf, de geestelijke verzorging, de activiteitenbegeleiding, de CvT¹⁴⁹ en de directie. Sommige onderwerpen, zoals de strafrechtelijke opvang verlaafden, de opvang van psychologisch onvolwassen gedetineerden, penitentiaire programma's en taakstraffen lenen zich voor een thematische aanpak. De bevindingen uit het bezoek worden weergegeven in een verslag dat conclusies en aanbevelingen bevat.

Advisering

De RSJ kan gevraagd en ongevraagd advies geven aan de minister van Justitie over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en omtrent jeugdigen, mede in het licht van de overige werkzaamheden die hem bij of krachtens de wet zijn opgedragen. Onder strafrechtstoepassing wordt verstaan de terreinen gevangeniswezen, justitiële TBS-inrichtingen en reclassering. Het terrein jeugdigen omvat niet alleen het strafrechtelijke domein, maar ook het terrein van de civielrechtelijke jeugdbescherming en de niet justitiële jeugdinrichtingen (Lünnemann & Raijer 2004: 55).

Aangezien de kaderwet adviesorganen niet op de RSJ van toepassing is, is de adviserende taak van de RSJ beperkter van omvang dan de algemene advisering van adviescolleges over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het rijk, zoals bedoeld in artikel 1 van de Kaderwet adviescolleges. Het advies van de RSJ heeft bijgevolg een andere status. De minister is niet gehouden te reageren op het advies, maar de afspraak is desalniettemin dat zowel op gevraagde als ongevraagde adviezen wordt gereageerd (Lünnemann & Raijer 2004: 55).

De adviestaak van de RSJ is primair gericht op de toepassing en de uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en jeugdigen. Ten behoeve van de adviserende taak is de RSJ onderverdeeld in vier secties. In de eerste plaats de sectie gevangeniswezen met als aandachtgebied de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. Deze sectie telt ten hoogste zeventien leden.

In de tweede plaats de sectie reclassering met als aandachtgebied het aspect van de maatschappelijke integratie in de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. De sectie reclassering bestaat uit ten hoogste veertien leden.

In de derde plaats de sectie ter beschikking stelling met als primaire aandachtsgebied de tenuitvoerlegging van de maatregel van ter beschikking stelling. De sectie terbeschikkingstelling bestaat uit ten hoogste veertien leden.

In de vierde plaats een sectie jeugd met als primair aandachtsgebied de jeugdbescherming. De sectie jeugd bestaat uit ten hoogste vijftien leden.¹⁵⁰

Ter voorbereiding op het maken van een gevraagd advies kan een preadviescommissies worden samengesteld met leden uit een of meer secties. Als het advies voortkomt uit toezichtbezoeken of naar aanleiding van beleidsmaatregelen wordt gegeven, bereidt een secretaris van de Raad het advies voor in nauw overleg met leden van de sectie(s). Het conceptadvies wordt

¹⁴⁹ Bij iedere justitiële inrichting of locatie daarvan functioneert zoals gezegd een CvT. In formele zin bestaat er op het gebied van het toezicht geen relatie tussen deze CvT's en de Raad (RSJ 2003: 7).

¹⁵⁰ Bestuursreglement RSJ (<http://www.rsj.nl/PDF/bestuursreglement.pdf>).

gewoonlijk besproken in de desbetreffende sectie(s) en daar ook vastgesteld (Lünnemann & Raijer 2004: 57).

Rechtspraak

Naast de toezichthoudende taak heeft de RSJ een drietal rechtsprekende taken. In de eerste plaats is de behandeling van het beroep tegen plaatsing of overplaatsing van tot gevangenisstraf veroordeelden bij de sectie gevangeniswezen van de RSJ ondergebracht.¹⁵¹ In een beperkt aantal gevallen geldt dit eveneens voor de behandeling van het beroep van ter beschikking gestelden; de corresponderende sectie ter beschikking stelling van de RSJ is in dat geval bevoegd.

In de tweede plaats behandelt de RSJ als hoger beroepsrechter de beslissingen van de Beklagcommissies bij de PI's, de justitiële TBS-inrichtingen, de JJI's en in sommige gevallen ook de bijzondere voorzieningen.

In de derde plaats kent de RSJ sinds 1999 de beroepscommissie medische klachten. Bij deze commissie kan beroep worden aangetekend als bemiddeling door de medisch adviseur van het ministerie van Justitie met betrekking tot medische klachten niet tot het door klager gewenste resultaat heeft geleid (Kelk 2003: 72 e.v.). Kort samengevat is de RSJ bevoegd te oordelen over beroepschriften op besluiten van de Beklagcommissie (beroep op beklag); besluiten van de selectiefunctionaris over de bezwaar — of verzoekschriften (beroep op plaatsing en overplaatsing, beroep op verlof- en strafonderbreking, beroep op gebruik van geweld en vrijheidsberovende middelen); besluiten van de medisch adviseur (medisch beroep); besluiten van de minister over de passantentermijn (beroep op passantentermijn¹⁵² en wachttermijn¹⁵³); besluiten van de minister over (proef-) verlof en strafonderbreking (beroep op verlof- en strafonderbreking); ministeriële beslissing tot (over)plaatsing TBS-gestelden (beroep op plaatsing en overplaatsing). Hangende de uitspraak op het beroep kan de aangevochten beslissing worden geschorst.

Omvang activiteiten

De activiteiten van de RSJ laten zich het best kwantificeren op basis van:

- het aantal bezoeken aan instellingen over welke de Raad het toezicht heeft;
- het aantal uitgebrachte adviezen;
- het aantal binnengekomen c.q behandelde beroepszaken.

Hieronder wordt telkens voor het jaar 2003 inzicht gegeven in de activiteiten van de RSJ waarna de omvang hiervan wordt vergeleken met de jaren 2000-2002. Hierbij dient opgemerkt dat de RSJ pas sinds 2001 bestaat en dat voor het jaar 2000 gebruik is gemaakt van de gegevens van de CRS en het CAJK.

¹⁵¹ De Penitentiaire beginselenwet differentieert gevangenisstraf slechts naar het geslacht van de gedetineerde, de mate van beveiliging van de inrichting, het al dan niet hebben van een afdeling met aparte bestemming (verslavingsproblematiek, psychische problematiek etc.) en de aard van de aangeboden resocialiserende penitentiaire programma's. In de praktijk wordt ook een onderscheid gemaakt tussen lang- en kortgestraften. Zie Kelk 2003: 73-75.

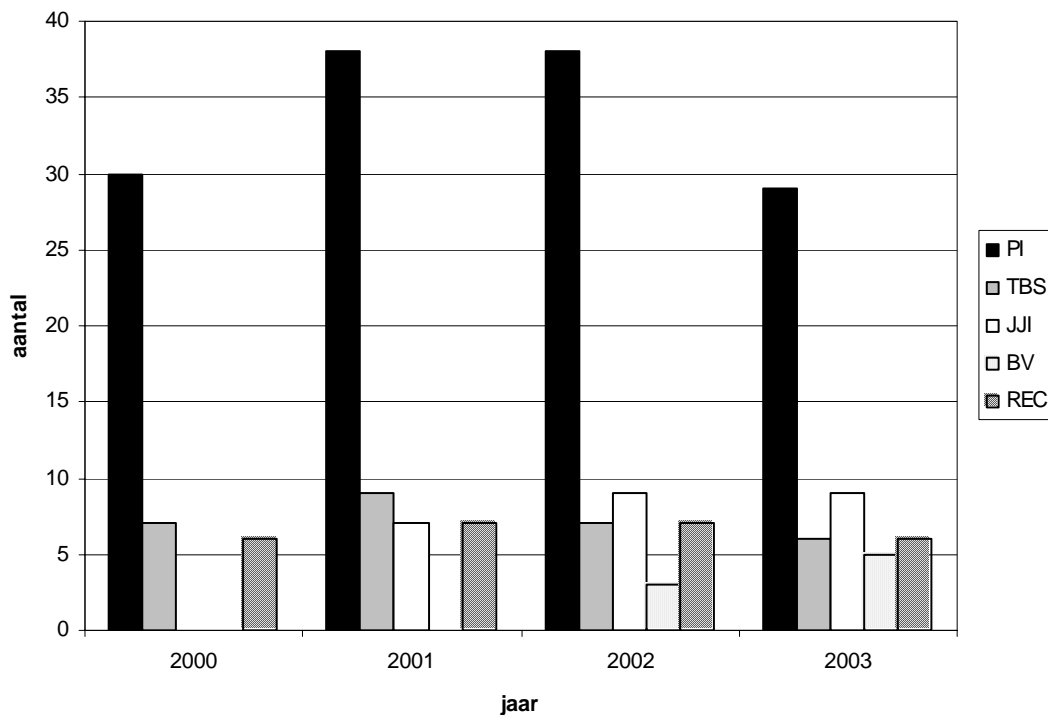
¹⁵² Termijn van maximaal 6 maanden gedurende welke de ter beschikking gestelde in een justitiële inrichting op overbrenging naar een TBS-inrichting wacht. Indien deze overbrenging niet mogelijk is, kan de minister de wachttermijn met telkens drie maanden verlengen..

¹⁵³ Idem.

Toezicht

In 2003 brachten de commissies van de RSJ 29 bezoeken aan PI's, zes bezoeken aan justitiële TBS-inrichtingen, negen bezoeken aan JJI's, vijf bezoeken aan bijzondere voorzieningen en zes bezoeken aan reclasseringsdiensten. In totaal werden daarmee 55 bezoeken gebracht. Vergelijken met de voorgaande twee jaren betekende dat een afname: in 2002 werden nog 64 bezoeken gebracht en in 2001 nog 61. Het totaal aantal bezoeken lag voor 2000 op 43, maar destijds bestond de RSJ nog niet. De cijfers hebben voor dat jaar betrekking op de CRS en de CAJK. Aangezien de laatste geen toezichthoudende taak had (afgezien van het behandelen van de ingestelde beroepen) voor wat betreft de justitiële jeugdinstellingen, ontbreken voor 2000 de bezoeken aan de JJI's. Uit de figuur 10 wordt duidelijk dat de afname in het totaal aantal bezoeken in 2003 vergeleken met voorgaande jaren hoofdzakelijk het gevolg is van een geringer aantal bezoeken aan PI's.¹⁵⁴

Figuur 10: Aantallen uitgebrachte bezoeken door de RSJ 2000-2003



Advisering

In 2003 werden in totaal 24 adviezen door de RSJ uitgebracht. Daarvan waren er vier op het gebied van het gevangeniswezen, twee op het gebied van de justitiële TBS-inrichtingen, dertien op het gebied van de JJI's, twee op het gebied van de reclassering en drie meer algemeen. Wat het totaal aantal uitgebrachte adviezen betreft, was 2003 een gemiddeld jaar. In 2002 werden er zeventien adviezen uitgebracht, in 2001 25¹⁵⁵ en in 2000 33. In figuur 11 staan de aantallen uitgebrachte adviezen naar onderwerp weergegeven voor de jaren 2000-2003.¹⁵⁶

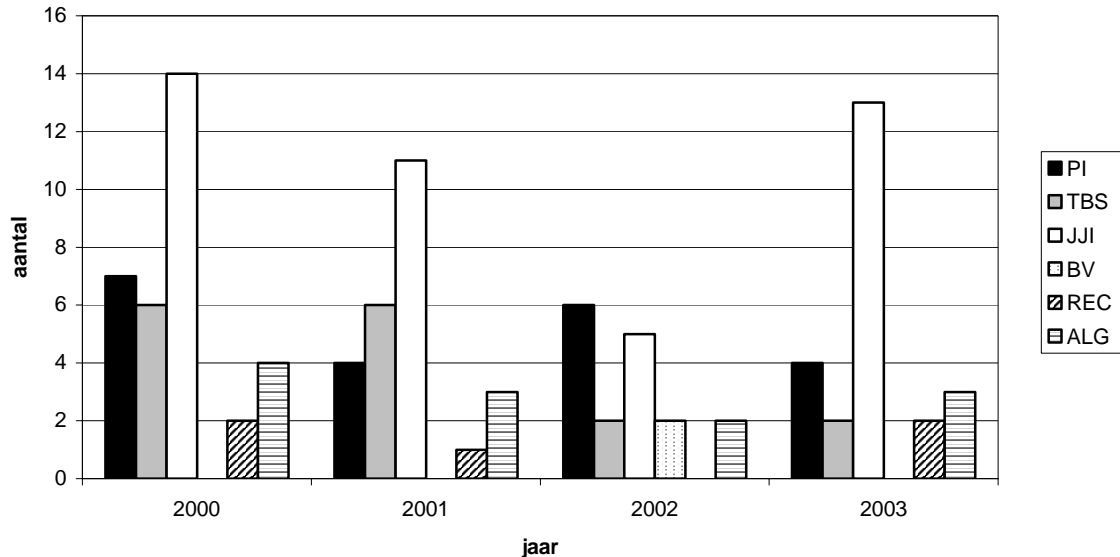
¹⁵⁴ Bron: jaarverslagen RSJ 2000-2003 (www.rsj.nl).

¹⁵⁵ Het jaarverslag over 2001 van de RSJ spreekt op pagina 22 van 26 adviezen in 2001, maar er staan slechts 25 adviezen vermeldt.

¹⁵⁶ Bron: jaarverslagen RSJ 2000-2003 (www.rsj.nl).

Uit de figuur 11 is op te maken dat het met name de jeugdigen zijn die de RSJ in de onderzochte periode tot het uitbrengen van adviezen brengt. Bijna de helft van alle adviezen (43 van de 97 oftewel 44 procent) is aan de jeugdigen gewijd.¹⁵⁷

Figuur 11: Aantallen uitgebrachte adviezen door de RSJ naar onderwerp, 2000-2003



Rechtspraak

De rechtspraak van de RSJ is ondergebracht bij de rechtspraakkamer waarin de voorzitters van alle beroepscommissies zitting hebben, deze kamer vergadert tenminste twee maal per jaar en verder zo vaak als de voorzitter dit nodig acht. De beroepscommissies die de beroeps- en schorsingszaken behandelen, bestaan uit drie leden van de RSJ. De voorzitter van de beroeps- en schorsingscommissie is een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht. De overige leden worden gekozen uit de RSJ. Deze keuze van leden en voorzitters van de beroepscommissies is gebaseerd op ervaring, capaciteiten en beschikbare tijd.

De secties TBS en JJI hebben elk één beroepscommissie en één schorsingscommissie. De sectie gevangeniswezen heeft drie schorsingscommissies en zeven beroepscommissies. De meeste beroeps- en schorsingszaken worden dan ook behandeld door de sectie gevangeniswezen.

Schorsingszaken worden altijd schriftelijk afgehandeld. Naar gelang de aard van de zaken worden beroepszaken al dan niet schriftelijk of tijdens een zitting van een beroepscommissie afgedaan. Bij de behandeling van de beroepszaken worden in de sectie gevangeniswezen vier categorieën onderscheiden: medische zaken, plaatsing- en overplaatsingzaken, beklagzaken en verlof- en detentieonderbrekingzaken. De verlof- en detentieonderbrekingzaken worden altijd schriftelijk afgehandeld en vergen daarmee minder tijd. De overige beroepszaken worden hetzij schriftelijk, hetzij op een zitting behandeld. In het geval van de plaatsing- en overplaatsingzaken is dit geen werkelijke zitting, er is slechts gelegenheid voor de gedetineerde om te worden gehoord indien er sprake is van een teruggang in regime of plaatsing (of verlenging van plaatsing) in een

¹⁵⁷ De 45 adviezen die Lünemann & Raijer (2004: 58) hebben onderzocht, lijken de indruk te wekken dat er over het gevangeniswezen en de jeugdigen praktisch evenveel wordt geadviseerd. Op basis van de opgave die de RSJ zelf van zijn adviezen doet, moet men echter iets anders concluderen.

Tabel 19: Rechtspraak door de secties van de RSJ. Ingekomen zaken en uitspraken in 2003.

	<i>PI</i>				<i>TBS</i>				<i>JJI</i>			
	<i>ingekomen</i>		<i>uitspraak</i>		<i>ingekomen</i>		<i>uitspraak</i>		<i>ingekomen</i>		<i>uitspraak</i>	
	<i>hz</i>	<i>sch</i>	<i>hz</i>	<i>sch</i>	<i>hz</i>	<i>sch</i>	<i>hz</i>	<i>sch</i>	<i>hz</i>	<i>sch</i>	<i>hz</i>	<i>sch</i>
beroep op beklag	910	395	899	374	72	36	83	34	84	0	56	0
beroep op (over) plaatsing	428	69	395	68	31	3	22	3	11	0	8	1
beroep verlof/detentie- onderbreking	128	4	131	3	nvt	nvt	nvt	nvt	0	0	0	0
beroep passanten- termijn	nvt	nvt	nvt	nvt	91	1	92	1	nvt	nvt	nvt	nvt
beroep wachtermijn	nvt	nvt	nvt	nvt	0	0	0	0	nvt	nvt	nvt	nvt
medisch beroep anders	74	0	60	0	nvt	nvt	nvt	nvt	0	0	2	0
	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0
	1540	468	1485	445	196	40	198	38	95	0	66	1
totalen	2008		1930		236		236		95		67	

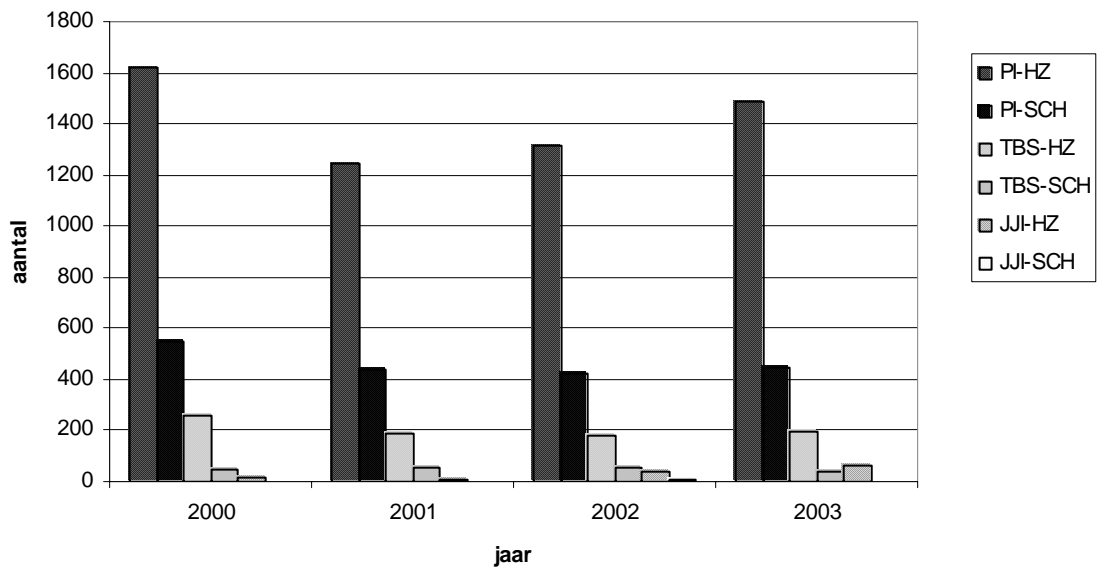
extra beveiligde inrichting (EBI). Een werkelijke zitting vindt daarmee alleen plaats in het geval van sommige medische zaken en sommige beklagzaken. Medische zaken worden in beginsel allemaal ter zitting behandeld, met uitzondering van de evident niet-ontvankelijke zaken.

Voor medische zaken vonden in 2003 in totaal vijf zittingen plaats. De commissie die deze behandelt, heeft een vaste voorzitter maar verder een naar gelang de gevraagde medische expertise wisselende samenstelling. Beklagzaken worden ter zitting behandeld, behalve als het om zaken gaat die eenvoudig zijn of waarvan de feiten reeds vaststaan. In de praktijk worden beklagzaken in tweederde van de gevallen ter zitting behandeld (Lünnemann & Raijer 2004: 40).

Voor de behandeling ter zitting van het beroep in beklagzaken is het land in drie regio's verdeeld, te weten: noord, west en zuid. Elke regio heeft een beroepscommissie waarvan de samenstelling wisselt maar de voorzitter vast is benoemd. De beroepscommissies komen twaalf maal per jaar bijeen om de beklagzaken ter zitting te behandelen. In totaal waren er op het terrein van het gevangeniswezen in 2003 35 zittingen van beroepscommissies voor de behandeling van beklagzaken (RSJ, 2003: 35).

Bij de justitiële TBS-inrichtingen worden de beroepen tegen beslissingen over de wachtermijn of de passanten-termijn alleen ter zitting afgedaan als er onduidelijkheid bestaat over de (on)geschiktheid van de ter beschikking gestelde en/of het oordeel van een gedragsdeskundige van belang is. Beroep tegen de intrekking van het (proef)verlof en het beroep op beklag, plaatsing en overplaatsing etc. wordt gewoonlijk ter zitting afgedaan, behalve indien de klachten evident niet gegrond zijn of de klager evident niet ontvankelijk is (Lünnemann & Raijer 2004: 136). In 2003 vonden in totaal twaalf zittingen van de beroepscommissie TBS plaats (RSJ, 2003: 35).

Figuur 12: Uitspraken door de secties van de RSJ, 2000-2003



Bij de JJI's worden in beginsel alle zaken ter zitting afgedaan zodat de gedragsdeskundige leden van de beroepscommissie zich een oordeel kunnen vormen (Lünnemann & Raijer 2004: 136). In beginsel komt de beroepscommissie JJI twaalf keer per jaar bijeen, maar in 2003 vonden in totaal maar acht zittingen van de commissie plaats (RSJ, 2003: 35).

Voor 2003 zijn zowel de aantallen binnengekomen zaken (hoofdzaken en schorsingen) als de aantallen afgedane zaken (hoofdzaken en schorsingen) per werkteerrein weergegeven in tabel 19. Uit deze tabel 19 wordt duidelijk dat veruit de meeste beroeps- en schorsingszaken in 2003 op het terrein van het gevangeniswezen (PI) plaatsvond: 86 procent van alle binnengekomen en afgedane zaken (hoofdzaken (hz) en schorsingen (sch)). Binnen dit werkteerrein waren de grootste twee categorieën het beroep op beklag en beroep op (over)plaatsing.

In figuur 12 is de ontwikkeling in het aantal uitspraken in hoofdzaken (hz) en schorsingen (sch) voor het gevangeniswezen (PI), de justitiële TBS-inrichtingen (TBS) en de justitiële jeugdinstellingen (JJI) voor de jaren 2000 tot en met 2003 tegen de tijd uitgezet.¹⁵⁸ Hieruit blijkt dat sinds het voorlopig laagterecord in 2001 met name de aantallen hoofdzaken op het terrein van het gevangeniswezen flink zijn gestegen. De overige aantallen vertonen slechts geringe fluctuaties.

Procentueel gezien geldt echter dat ook de aantallen zaken (beroepszaken, schorsingen komen vrijwel niet voor) in de JJI's flink zijn toegenomen in de laatste paar jaar. Terwijl er in 2000 bij de sectie JJI in achttien hoofdzaken uitspraak werd gedaan, waren dat er in 2003 66. Veruit de grootste groepen zaken onder de uitspraken zijn de hoofdzaken en schorsingen in het gevangeniswezen. Het voorlopig hoogtepunt lag vooralsnog in 2000.

¹⁵⁸ Bron: jaarverslagen RSJ 2000-2003. De aantallen die Lünnemann & Raijer presenteren (2004: 132), wijken van deze aantallen in lichte mate af.

Tijdsbesteding

De wetgever heeft met artikel 5 lid 2 van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming het lidmaatschap van een niet nader genoemd aantal met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht verordonneerd. In de praktijk waren dat er op 31 december 2003 twintig. Zij vervullen deze niet-judiciële taak naast hun gebruikelijke werkzaamheden en geven deze dan ook geregeld als nevenfunctie op.¹⁵⁹ Voor het werk in de RSJ worden zij op de rechtbanken of de gerechtshoven voor zover bekend niet vrijgesteld. Hun activiteiten binnen de RSJ zijn divers: van het voorzitterschap van beroeps- en schorsingscommissies tot het lidmaatschap van bezoek- en preadviescommissies (de bestuurstaken hiervan nog uitgezonderd). Binnen de rechtsprekende taken varieert de tijdsbesteding met de vragen of de zaak schriftelijk wordt afgehandeld of niet, wat de aard van de zaak is, wat het aantal zaken is, wat de complexiteit van de zaak is, wat de mate en kwaliteit van de voorbereiding van de zaak door de secretarissen van de Raad is en wat de achtergronden van de commissieleden zijn. De verdeling van taken binnen de RSJ geschiedt namelijk mede op basis van ervaring, capaciteiten en beschikbare hoeveelheid tijd van de leden.¹⁶⁰ Het is daarmee zonder uitgebreid onderzoek onder deze leden moeilijk tot een inschatting te komen van het aantal uren dat zij jaarlijks aan hun werk binnen de RSJ besteden. Verondersteld kan worden dat, gezien het grote aantal leden van de raad, de individuele werklast voor de betrokken rechters niet groot zal zijn.

Financiering

De vergoedingen die aan de leden van de RSJ worden betaald, zijn in een apart besluit geregeld (Tijdelijk besluit vergoedingen Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming). De RSJ heeft een eigen secretariaat. Ten behoeve van de financiering van de gemaakte kosten dient het dagelijks bestuur van de RSJ jaarlijks een begroting bij het ministerie van Justitie in.

3.4 Slot

Met dit hoofdstuk is het onderzoek naar de niet-judiciële activiteiten van de Rechtspraak uitgebreid met een verdieping voor enkele van deze activiteiten. Uit deze verdieping worden hier kort de volgende slotsommen getrokken. Een uitgebreidere recapitulatie van de resultaten is te vinden in hoofdstuk 4.

Ten eerste: de wetsgeschiedenis leert weinig over de ratio achter de toebedeling van taken in het tuchtrecht, de CvT's (Beklagcommissies) en de RSJ aan de Rechtspraak.

Ten tweede: het blijkt tamelijk lastig om tot een enigszins betrouwbare schatting van de door de Rechtspraak aan de desbetreffende activiteiten bestede tijd te komen. Gegevens zijn met uitzondering van de Kamers van Toezicht voor het notariaat niet beschikbaar. Desgevraagd zijn betrokken weliswaar bereid een schatting te doen van de tijd die zij zelf of anderen aan die activiteiten besteden, maar hoe precies en hoe representatief deze schattingen zijn, blijft vooralsnog onbekend. Desondanks is het mogelijk gebleken om, afgezien van het medisch

¹⁵⁹ Zie www.rechtspraak.nl.

¹⁶⁰ Gegevens verstrekt door informant 21.

tuchtrecht en de RSJ, te schatten hoeveel tijd met de behandeling van de in dit hoofdstuk onderzochte niet-judiciële activiteiten is gemoeid. Deze cijfers moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd.

4 Recapitulatie en alternatieven

Inleiding

In het voorgaande derde hoofdstuk is een aantal niet-judiciële activiteiten behandeld van welke de tijdsbesteding in hoofdstuk twee als substantieel naar voren was gekomen. Hieronder worden kort de resultaten gerecapituleerd en wordt aandacht besteed aan de vraag of niet-judiciële activiteiten aan derden zouden kunnen worden overgedragen. Valt er in het kader van de slagvaardigheid van de Rechtspraak wat te winnen bij een dergelijke overdracht? In dit verband is het van belang de proporties in het oog te houden. Door de in hoofdstuk drie genoemde schattingen van de aan substantiële niet-judiciële activiteiten bestede tijd tegenover de omvang van het personeelsbestand (de formatie) van de Rechtspraak te zetten, kan duidelijk worden gemaakt wat het relatieve belang van (de overdracht van) niet-judiciële activiteiten is. Dat zal aan het eind van dit hoofdstuk gebeuren. Achtereenvolgens komen aan de orde: het tuchtrecht (notarissen, gerechtsdeurwaarders, advocaten, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten, en medici), de CvT's en de RSJ.

Tuchtrecht

Tuchtrechtelijke activiteiten vormen qua tijdsbesteding een substantiële niet-judiciële activiteit. De in dit rapport behandelde niet-judiciële tuchtrechtelijke activiteiten zijn te onderscheiden in bij wet opgedragen activiteiten en niet bij wet opgedragen activiteiten. Bij wet opgedragen zijn de activiteiten in het kader van het tuchtrecht voor notarissen, gerechtsdeurwaarders, advocaten, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten. Niet bij wet opgedragen zijn de activiteiten in het kader van het medisch tuchtrecht. Wat de ratio achter de in dit rapport behandelde bij wet aan de Rechtspraak opgedragen niet-judiciële activiteiten in het tuchtrecht is geweest, is op basis van de wetsgeschiedenis niet duidelijk te achterhalen. Dat het hier gaat om zogenaamde vertrouwens- of juridische beroepen en dat er een algemeen belang wordt gediend met een goede beroepsuitoefening, zal hieraan niet vreemd zijn geweest. De waarborgfunctie van rechters, hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid kunnen in dit verband worden geacht een rol te hebben gespeeld.

Notarissen

De tuchtrechtspraak voor notarissen is bij wet aan de Rechtspraak opgedragen. De negentien Kamers van Toezicht bestaan elk uit vijf leden waaronder de president van de rechtbank als voorzitter en een kantonrechter als lid. Het secretariaat van de Kamers van Toezicht is bij de rechtbanken ondergebracht. Het hoger beroep in notariële tuchtrechtzaken dient voor het Amsterdamse gerechtshof en is daarmee als een judiciële activiteit te beschouwen.

De tijd die de president van de rechtbank, de kantonrechter en het secretariaat aan het tuchtrecht voor notarissen besteden, loopt sterk uiteen. Niet alleen omdat het aantal zaken en de wijze van afhandeling per Kamer van Toezicht verschilt, maar

ook omdat de per zaak bestede tijd in hoge mate varieert. In Utrecht bijvoorbeeld kost een zaak die voor behandeling wordt ingetrokken de president meer tijd dan een zaak die in Alkmaar eindigt in een eindbeslissing van de Kamer. De gegeven dergelijke verschillen voorzichtig te interpreteren schatting van de tijdsbesteding aan de afdoening van tuchtrechtelijke zaken kwam hierboven uit op ongeveer 2.240 uren rechterlijke tijd en ongeveer 3.735 uren tijd van gerechtsambtenaren. Omgerekend naar fte's gaat het om 1,4 fte aan rechters en 2,3 fte aan gerechtsambtenaren.

Naast de tuchtrechtspraak oefenen de Kamers van Toezicht ook toezicht uit op het notariaat. De jaarlijks hieraan bestede hoeveelheid tijd bedraagt op basis van cijfers van de Raad voor de rechtspraak naar schatting 2.583 uren rechterlijke tijd (1,6 fte) en 17.720 uren tijd (10,8 fte) van gerechtsambtenaren. In totaal betekent dit dat er met de activiteiten van de Kamers van Toezicht naar schatting 3,0 fte aan rechters en 13,1 fte aan gerechtsambtenaren is gemoeid.

De personele kosten die de Kamers van Toezicht malen, komen ten laste van de reguliere middelen van de rechtbanken.

Gerechtsdeurwaarders

De tuchtrechtspraak voor gerechtsdeurwaarders is bij wet aan de Rechtspraak opgedragen. De uitoefening hiervan wordt in eerste aanleg gedaan door de Kamer voor gerechtsdeurwaarders te Amsterdam. De Kamer bestaat uit vijf leden, waaronder een voorzitter. Drie leden inclusief de voorzitter zijn lid van de rechterlijke macht, de twee overige leden zijn beroepsgenoten. Het secretariaat wordt door de rechtbank in Amsterdam gevoerd. Het hoger beroep dient voor het Amsterdamse gerechtshof en is daarmee als een judiciële activiteit te beschouwen. Uitgaande van twintig jaarlijkse zittingen met een maximale bezetting (drie leden van de rechterlijke macht) vergt de Kamer voor gerechtsdeurwaarders aan rechterlijke tijd 72 tot 120 werkdagen aan de behandeling van tuchtrechtelijke zaken, inclusief voorbereiding. Met de bijkomende werkzaamheden van de voorzitter c.q. de plaatsvervangend voorzitter, waaronder de voorzittersbeslissingen en de controle van door de secretarissen voorbereide uitspraken, maakt dit in totaal tussen de 85 tot 140 werkdagen. In totaal bedraagt de rechterlijke inzet daarmee tussen de 0,4 en 0,7 fte.

De ondersteuning van de Kamer bestaat sinds 1 januari 2005 uit twee gerechtssecretarissen (2,0 fte) en één administratieve kracht (0,5 fte).

De personele kosten die de Kamer voor gerechtsdeurwaarders maakt (voorzitter, plaatsvervangend voorzitters en gerechtsambtenaren), worden apart gefinancierd door het ministerie van Justitie en komen niet ten laste van de reguliere middelen van de rechtbank Amsterdam. Dit geldt ook voor de 32 werkdagen (0,15 fte) voor de leden-rechters.

Advocaten

De tuchtrechtspraak inzake de advocatuur is bij wet aan de Rechtspraak opgedragen. Er zijn vijf Raden van Discipline, in elk hofessort één. Elke Raad van Discipline bestaat uit een voorzitter, ten hoogste zes plaatsvervangende voorzitters, acht ledenadvocaten en ten hoogste vijftien plaatsvervangende ledenadvocaten. De voorzitters en plaatsvervangend voorzitters van de raden van discipline worden uit leden van de rechtsprekende macht benoemd. De secretariaten worden gevoerd door advocatenkantoren en vallen daarmee buiten het onderzoek.

De hoeveelheid rechterlijke tijd die met de afhandeling van tuchtrechtzaken tegen advocaten in eerste aanleg is gemoeid, is hierboven geschat op ongeveer 76 tot 89 uren voor de voorzittersbeslissingen en ongeveer 1.663 tot 1.865 uren voor de raadsbeslissingen. In totaal gaat het daarmee om tussen de 1,1 fte en 1,2 fte aan rechters voor de Raden van Discipline.

Het Hof van Discipline bestaat uit ten hoogste tien leden, waaronder een voorzitter en ten hoogste zes plaatsvervangende voorzitters, en vier leden-advocaten; daarnaast uit door de kroon benoemde plaatsvervangende leden en plaatsvervangende leden-advocaten tot het nodig geachte aantal. De voorzitter en plaatsvervangend voorzitters en de leden worden door de minister van Justitie gekozen uit leden van de rechtsprekende macht. Aan een zitting van het Hof nemen drie rechters deel, inclusief de (plaatsvervangend) voorzitter. Wat de tijdsbesteding betreft, gaat het om tussen de 2.970 en 4.752 uren aan rechterlijke tijd, oftewel tussen de 1,8 en 2,9 fte aan rechters. Met de voorzittersbeslissingen gaat het in totaal om tussen de 2,3 en 3,6 fte aan rechters.

In totaal bedraagt de rechterlijke inzet voor de Raden en het Hof van Discipline daarmee tussen de 3,4 en 4,8 fte. De personele kosten die de Raden en het Hof van Discipline maken, komen voor een deel ten laste van de beroepsorganisatie, voor een deel van het ministerie van Justitie en voor een deel van de reguliere middelen van de rechterlijke colleges.

Registeraccountants en accountants-administratieconsulenten

De tuchtrechtspraak met betrekking tot de registeraccountants (RA) en accountants-administratieconsulenten (AA) is bij wet aan de Rechtspraak opgedragen. Er zijn twee Raden van tucht, één te Den Haag en één te Amsterdam.¹⁶¹ De Raden van tucht bestaan elk uit een voorzitter en één of meer plaatsvervangend voorzitters, allen leden van de rechterlijke macht, daarnaast zes RA's, zes AA's en zes personen die zelf geen accountant zijn maar wel inhoudelijk deskundig zijn. De secretariaten worden door accountantskantoren gevoerd. Hoger beroepen dienen voor de CBB en zijn daarmee als judicieel te beschouwen. Aan een zitting van de Raad wordt door één lid van de rechterlijke macht deelgenomen: de (plaatsvervangend) voorzitter. Gewoonlijk vergt de behandeling van een zaak ter zitting twee uur, de voorbereiding vergt ongeveer een uur. Op een zitting van de Raad worden meerdere zaken behandeld. Een zitting duurt vaak een dag maar soms ook minder, afhankelijk van de aantallen zaken die moeten worden afgedaan. Aan rechterlijke tijd kost dit jaarlijks gewoonlijk ongeveer 113 uur (minder dan 0,1 fte). De personele kosten die de Raden van Tucht maken, komen ten laste van de beroepsorganisaties.

Medici

De activiteiten van rechters in het kader van het medisch tuchtrecht hebben een ander karakter omdat deze taken niet bij wet aan rechters zijn opgedragen. Dat neemt niet weg dat sommige rechters ten dele ten behoeve van het medisch tuchtrecht binnen de rechtbank zijn vrijgesteld.

Een regionaal Medisch Tuchtcollege bestaat uit twee rechtsgeleerde leden (juristen), van wie één de voorzitter is, en uit drie ledenberoepsgenoten. Er zijn in totaal vijf Medische Tuchtcolleges, één in elk hofressort. Het Centraal Medisch

¹⁶¹ Binnenkort zal deze regeling worden gewijzigd.

Tuchtcollege, dat de hoger beroepszaken behandelt, bestaat uit drie juristen, van wie een de voorzitter is, en uit twee ledenberoepsgenoten.

De tijdsbesteding van rechters in het kader van het medisch tuchtrecht bleek moeilijk te schatten. Er bestaan verschillen tussen de regionale Medische Tuchtcolleges onderling (en ook over de tijd) in de mate waarin zittingen plaatsvinden en de wijze waarop klachten worden afgehandeld. Daarnaast verschillen de regionale Medische Tuchtcolleges onderling in de mate waarin tegen uitspraken in beroep wordt gegaan. Deze verschillen veranderen eveneens over de tijd. Daarbij komt dat het aantal plaatsvervangers onder de rechters verbonden aan de regionale Medische Tuchtcolleges varieert. Deze rechters-plaatsvervanger horen soms niet tot de vaste formatie van de gerechten en met de aantallen zaken die zij behandelen zou bij de berekening van bestede rechterlijke tijd rekening moeten worden gehouden. Tot slot is niet duidelijk in welke mate de regionale Medische Tuchtcolleges volledig of in beperkte omvang zitting hielden. De naspeuringen die het voorgaande zouden vergen, voerden te ver voor dit rapport. Een schatting van de tijdsbesteding met betrekking tot het medisch tuchtrecht is daarmee achterwege gebleven.

De personele kosten die de tuchtcolleges maken, komen ten laste van het ministerie van VWS.

Alternatieven voor wettelijk tuchtrecht

In het algemeen zou de vraag kunnen worden gesteld of het tuchtrecht als zodanig een werkelijk noodzakelijk arrangement is. Klachten over het functioneren van beoefenaars van vertrouwensberoepen zouden wellicht zoveel mogelijk door klachtencommissies kunnen worden behandeld. Daarnaast zou ook intercollegiale toetsing een mogelijk alternatief kunnen zijn, sommige advocatenkantoren werken al met een klachtenregeling die hierop is gebaseerd. Beide regelingen zouden wellicht als voordeel boven het tuchtrecht kunnen hebben dat met de belangen van rechtzoekenden beter rekening kan worden gehouden dan (momenteel) in het tuchtrecht het geval is. De werkelijk ernstige klachten zouden in dit verband mogelijk via het strafrecht kunnen worden afgedaan. Een eventueel nadeel is echter dat het verruilen van het tuchtrecht voor andere vormen van het behandelen van klachten consequenties zou kunnen hebben voor de controle op de beroepspraktijk. Het waarborgen van een juiste beroepsuitoefening, de doelstelling van het tuchtrecht, zou met de alternatieve vormen van klachtbehandeling mogelijk minder goed kunnen worden bereikt. De afweging tussen de voors en tegens is een ingewikkelde kwestie waarover meer valt te zeggen, maar deze plaats is daarvoor minder geschikt. Niet in de laatste plaats omdat deze kwestie geen onderwerp van onderzoek vormde.

In het kader van de lastenverlichting van de Rechtspraak moet van een (dergelijke) ingreep in ieder niet veel worden verwacht. Zoals hierboven is gesteld, is het in de loop van het onderzoek soms moeilijk gebleken te schatten hoeveel tijd van rechters en gerechtsambtenaren er precies met de afhandeling van tuchtrechtelijke (en gerelateerde toezichthoudende) activiteiten is gemoeid. Dat neemt niet weg dat wat er desondanks aan gegevens is verzameld niet de indruk wekt dat de betrokkenen aan de bedoelde activiteiten veel tijd spenderen. Daarbij dient aangetekend dat bij de eventuele overdracht van de taken deze tijd niet of niet zonder meer vrijkomt en voor judiciële activiteiten zou kunnen worden aangewend. Hiervoor zijn twee redenen aan te voeren.

In de eerste plaats dat veel rechters voor de tuchtrechtelijke activiteiten niet worden vrijgesteld. Dit betekent dat deze activiteit ten laste van hun vrije tijd komt, ook al wordt de activiteit soms tijdens werktijd verricht. In dat laatste geval zullen rechters in hun vrije tijd de ‘verloren’ tijd moeten inhalen.

In de tweede plaats zal voor zover de tuchtrechtelijke activiteiten apart (dat wil zeggen: niet uit de reguliere middelen van de rechterlijke colleges) worden gefinancierd deze financiering met het verdwijnen van de activiteiten komen te vervallen. Dit betekent dat rechters die op kosten van derden binnen de rechtbanken voor tuchtrechtelijke activiteiten worden vrijgesteld (zoals in sommige gevallen binnen het medisch tuchtrecht gebeurt) zonder extra financiering niet voor het behandelen van meer judiciële activiteiten zijn in te zetten wanneer die tuchtrechtelijke activiteiten aan hen komen te ontvallen.¹⁶² Dit geldt ook voor de gerechtsambtenaren die (altijd tijdens werktijd) werkzaam zijn voor de Kamers van Toezicht voor het notariaat en de Kamer voor gerechtsdeurwaarders.

Commissies van Toezicht

Het lidmaatschap van de CvT bij de PI's, de justitiële TBS-inrichtingen en JJI's is bij AMvB aan de rechter opgedragen. De secretariaten worden door de rechtbanken gevoerd.

Bij alle variatie die er in de werklust van de CvT's en de Beklagcommissies bestaat, lijkt de werklust voortkomend uit het werk in deze commissies met wat slagen om de arm te schatten. Uitgedrukt in fte's gaat het in totaal om tussen de 4,4 en 8,3 fte aan rechters. Afgaande op cijfers van de Raad voor de rechtspraak gaat het bij het ondersteunend personeel om 51,4 fte.

Bij wet is voorgeschreven dat van elke CvT tenminste één rechter deel uit maakt. Dat de wetgever het lidmaatschap van tenminste één rechter per AMvB heeft voorgeschreven, is terug te voeren op een aantal overwegingen. In de eerste plaats dat de CvT bij de behandeling van klachten een rechtsprekende taak heeft (Beklagcommissie) en dat rechters op dit gebied bij uitstek deskundig zijn. In de tweede plaats dat rechters geschikt worden geacht om onafhankelijk en onpartijdig toezicht te houden op de bejegening van gedetineerden. In de derde plaats omdat wordt gemeend dat rechters zicht zouden moeten hebben op de situatie waarin zij veroordeelden met hun vonnis brengen. Bij deze overwegingen kunnen een tweetal kanttekeningen worden geplaatst.

De eerste kanttekening heeft betrekking op de eerste overweging. Om het plaatsvinden van zittingen van de Beklagcommissie niet afhankelijk te maken van de beschikbaarheid van de rechters in de CvT c.q. dezen niet over te belasten, heeft de wetgever ervan afgezien de deelname aan de Beklagcommissie bij wet aan de rechter op te dragen. Tegelijkertijd was één van de overwegingen om het lidmaatschap van de CvT aan de rechter op te dragen juist de rechtspraak in de uit de CvT gevormde Beklagcommissie. Mogelijkerwijs is het gewicht van deze eerste overweging daarmee minder groot dan zij op het eerste gezicht lijkt.

De tweede kanttekening heeft betrekking op de laatste overweging. Uit de gehouden interviews is naar voren gekomen dat sommige CvT's hun rechter-leden betrekken uit sectoren van de Rechtspraak die niet verantwoordelijk zijn voor de insluiting van betrokkenen, dit met het oog op het waarborgen van de

¹⁶² Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door de de tuchtrechtspraak ondersteunende werkzaamheden voor zover dit niet reeds het geval is door de beroepsgroep te laten uitvoeren. Een mogelijk nadeel hiervan is dat de secretarissen uit de beroepsgroep wellicht meer begeleiding nodig hebben bij het voorbereiden van de uitspraken dan gerechtsambtenaren.

onafhankelijkheid van de desbetreffende rechter. Nog afgezien van het feit dat een paar CvT's in de praktijk zonder rechters functioneren, zou dit kunnen betekenen dat het streven de rechter zicht te geven op de gevolgen van zijn uitspraak niet altijd slaagt.

In de genoemde twee kanttekeningen zou wellicht een aanleiding kunnen worden gezien om de noodzaak van het opdragen van het lidmaatschap van de CvT aan rechters te heroverwegen. Mocht hierbij eventueel de gedachte zijn dat de geschatte 4,4 tot 8,3 fte aan rechterlijke tijd beschikbaar zullen komen voor de uitvoering van judiciële activiteiten, dan moet worden beseft dat voor zover bekend rechters voor hun activiteiten in de CvT's niet worden vrijgesteld. Ze voeren de activiteit daarmee uit in hun vrije tijd c.q. ze worden geacht de 'verloren' tijd in hun vrije tijd in te halen wanneer de activiteit zelf tijdens werktijd plaatsvindt. Wat de voor de CvT's werkzame gerechtsambtenaren betreft: deze worden door het ministerie van Justitie (DJI) apart gefinancierd. Wanneer de secretariaten van de CvT niet meer aan de rechtbanken zouden zijn verbonden, zou deze financiering ook komen te vervallen. Er komt in dat geval dus geen aan judiciële activiteiten te besteden capaciteit van de ondersteuning vrij.

RSJ

Het lidmaatschap van de RSJ is aan een niet nader genoemd aantal met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht bij wet opgedragen. In de praktijk waren dat er op 31 december 2003 twintig. De RSJ is een onafhankelijk orgaan met een drietal taken. In de eerste plaats adviseert de RSJ de minister van Justitie over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving voor de strafrechtstoepassing en de jeugdbescherming. In de tweede plaats heeft de RSJ een algemeen toezichthoudende taak voor wat betreft de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties en maatregelen. In de derde plaats vormt de RSJ de beroepsinstantie voor de Beklagcommissies bij de PI's, de TBS-inrichtingen, de JJI's en de bijzondere voorzieningen; voor de beroepen tegen plaatsing of overplaatsing en voor de medische klachten.

Hierboven is gesteld dat gegeven het diverse karakter van de taken van de RSJ en het onbekend zijn van de precieze inzet van de (niet plaatsvervangende) leden van de Rechtspraak het in het kader van dit inventariserende onderzoek niet goed mogelijk was te schatten hoeveel rechterlijke tijd met de activiteiten van de RSJ is gemoeid. Bovendien lijken er wat het takenpakket van de RSJ betreft, en daarmee ook voor de door rechters bestede tijd, veranderingen op komst.

Op 4 november 2004 is met een aanpassing van de tijdelijke Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming de geldigheid van deze wet verlengd tot 1 april 2006. Voor het aflopen van de wet beoogde de minister te komen met een wetsontwerp dat de taken van de RSJ anders zou inrichten. Dit wetsontwerp is inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend. Een en ander komt erop neer dat de toezichthoudende taak van de RSJ zal worden overgedragen aan de per 1 januari 2005 opgerichte Inspectie voor de Sanctietoepassing.¹⁶³ Dit zal tot een vermindering van de niet-judiciële activiteit van rechters kunnen leiden. De RSJ wordt apart gefinancierd. De kosten die de RSJ maakt, worden vergoed door het ministerie van Justitie.

¹⁶³ <http://www.inspectiesanctietoepassing.nl>. De RSJ heeft negatief geadviseerd op dit voornemen. Zie <http://www.rsj.nl/PDF/advtoezpdf/AdviesInstellingswet%20RSJ.PDF>

Slot

Indien de bovengenoemde schattingen met betrekking tot de tijdsbesteding, welke afkomstig zijn uit het derde hoofdstuk, worden opgeteld, resulteert dit in de volgende totaalschatting van tijd van rechters en gerechtsambtenaren besteed aan substantiële niet-judiciële activiteiten. Exclusief het medisch tuchtrecht en de RSJ gaat het om tussen de 11,5 en 17,1 fte. Voor gerechtsambtenaren gaat het om ongeveer 67 fte. Volgens het jaarverslag over 2004 van de Raad voor de rechtspraak telde de Rechtspraak vorig jaar in totaal 8.039 medewerkers (7.221 fte) van welke er 2.200 (2.004 fte) rechterlijk ambtenaar waren en 5.839 (5.217 fte) tot de gerechtsambtenaren behoorden. Dit betekent dat de bovenbedoelde niet-judiciële activiteiten wat rechters betreft qua omvang 0,6 tot 0,9 procent vormen van de judiciële activiteiten. Wat gerechtsambtenaren betreft gaat het om ongeveer 1,3 procent.

5 Samenvatting

Opzet

Na de ingrijpende wijzigingen die in 2002 in het stelsel van rechtspraak in Nederland zijn doorgevoerd, heeft de minister van Justitie in het kader van nog te bereiken verbeteringen de nadruk gelegd op het behouden en vergroten van de slagvaardigheid van de Rechtspraak. Eén van de manieren om deze zaken tot stand te brengen, is het afstoten van 'niet-judiciële activiteiten'. Onder niet-judiciële activiteiten worden hier verstaan de werkzaamheden die buiten de definitie van de taken vallen zoals die door internationale verdragen (artikel 6 EVRM) en de Grondwet (hoofdstuk 6, artikelen 112 en 113) tot het rechterlijk domein worden gerekend. Judicieel zijn daarmee die activiteiten van de Rechtspraak die plaatsvinden in het kader van de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen, de berechting van strafbare feiten en de vaststelling van burgerlijke rechten en plichten. Niet-judicieel zijn de activiteiten die niet aan deze omschrijving voldoen. Het hier gemaakte onderscheid tussen judicieel en niet-judicieel heeft dus betrekking op de aard van de activiteit.¹⁶⁴

Tegen de achtergrond van een gewenste vermindering van de belasting van de rechter is in het kader van dit onderzoek onderzocht welke niet-judiciële activiteiten de Rechtspraak heeft en hoeveel tijd er met de uitvoering van deze taken is gemoeid.

Uit de gekozen omschrijving van judiciële activiteiten vloeit voort dat deze bij wet aan de Rechtspraak zijn opgedragen. Het omgekeerde hoeft daarmee nog niet waar te zijn, dat wil zeggen: ook bij wet aan de Rechtspraak opgedragen activiteiten zouden als niet-judicieel te karakteriseren kunnen zijn. Hoewel de nadruk bij dit onderzoek ligt op de bij wet opgedragen niet-judiciële activiteiten, gaat het in dit onderzoek daarmee ook om de niet bij wet opgedragen niet-judiciële activiteiten. Het onderzoek betreft bovendien niet alleen de activiteiten van rechters. Aangezien de wetgever niet-judiciële activiteiten geregeld aan gerechtsambtenaren in plaats van aan de rechter (of gerechten) heeft opgedragen en bovendien veel van de activiteiten die aan de rechter zijn opgedragen feitelijk door gerechtsambtenaren worden uitgevoerd, worden hier onder niet-judiciële activiteiten van de Rechtspraak zowel niet-judiciële activiteiten van rechters als niet-judiciële activiteiten van gerechtsambtenaren begrepen.

De probleemstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd: welke niet-judiciële activiteiten heeft de Rechtspraak, om welke reden, hoeveel tijd is er met de uitvoering van deze activiteiten gemoeid, en komt bij het vervallen van de bedoelde activiteiten deze tijd vrij voor het verrichten van judiciële activiteiten?

¹⁶⁴ Het onderscheid tussen judiciële en niet-judiciële taken zou ook gebaseerd kunnen worden op de vraag of de activiteit al dan niet aan de organen van de Rechtspraak is opgedragen, maar dit onderscheid is niet gekozen.

In de uitvoering was het onderzoek in drie fasen verdeeld. Gedurende de eerste fase zijn de niet-judiciële activiteiten geïnventariseerd, enerzijds met behulp van een scan van de bestaande wetgeving, anderzijds met behulp van verkennende gesprekken met functionarissen uit het ministerie van Justitie. Bij deze gesprekken is tevens aandacht geschonken aan het waarom van de toebedeling van de desbetreffende activiteiten aan de Rechtspraak. De tweede fase van het onderzoek bestond uit het op basis van gesprekken met functionarissen uit de Rechtspraak identificeren van die niet-judiciële activiteiten met de uitvoering waarvan een substantiële tijdsbesteding is gemoeid. Tijdens de derde fase van het onderzoek is vervolgens ingezoomd op die activiteiten die als niet-judicieel zijn te karakteriseren en die bovendien een substantiële tijdsinvestering vergen. De aan deze activiteiten gerelateerde tijdsbesteding is waar mogelijk geschat, op basis van een aantal interviews en reeds beschikbaar gegevensmateriaal. Tevens is de wetsgeschiedenis geraadpleegd om, indien van toepassing, vast te stellen wat de overweging was om de desbetreffende activiteit aan de Rechtspraak op te dragen.

Resultaten

Zoals in hoofdstuk twee is gedaan, kan er een onderscheid worden gemaakt tussen activiteiten die aan de rechter zijn opgedragen, activiteiten die aan de griffie(r) zijn opgedragen en activiteiten die aan gerechten zijn opgedragen. Bij de keuze voor de opdracht aan de griffie(r) of de rechter (of president) is duidelijk wat de wetgever voor ogen had. De ratio achter de keuze voor het geven van de opdracht aan de kantonrechter of een gerecht is echter minder duidelijk. Bij het onderscheid dat er bij de beëdigingen tussen de verschillende gerechten wordt gemaakt, lijkt het territorium (arrondissement of ressort) van het desbetreffende gerecht een belangrijke rol te hebben gespeeld. Indien een onderscheid in dit verband niet noodzakelijk werd geacht, lijkt voor de algemene benaming 'gerecht' te zijn gekozen. Zoals met name bij de beëdigingen het geval is, lijkt er echter niet altijd systeem in te zitten.

De activiteiten zoals voortgekomen uit de inventarisatie van de niet-judiciële activiteiten staan, zoals omschreven in de wet, vermeld in de bijlage III (internet). Ze zijn geordend in zes groepen.

In de eerste plaats de administratieve activiteiten. In de meeste gevallen gaat het hier om het bijhouden van registers (advocatentableau, boedelregister, depot leveringsvoorwaarden, faillissementsregister, huwelijksgoederenregister, schuldsaneringregister, surséanceregister) door (administratieve) gerechtsambtenaren. In het geval dat in deze register rechterlijke uitspraken worden vastgelegd, vormt de registratie een klein maar noodzakelijk onderdeel van het bredere werkproces. In de praktijk lijkt met de uitvoering van de administratieve activiteiten bij de gerechten betrekkelijk weinig tijd gemoeid. In de tweede plaats advisering. Op de RAIO-selectiecommissie en de Commissie Aantrekken Leden Rechterlijke Macht (CALRM) na werd de tijdsbesteding voortvloeiend uit advisering niet als substantieel gekenschetst. Van deze twee commissies is overigens alleen het lidmaatschap van de RAIO-selectiecommissie aan rechters opgedragen. De tijdsinvestering die de commissies vergen, lijkt betrekkelijk gering te zijn.

In de derde plaats beëdigingen. In de meeste gevallen gaat het hierbij om notarissen, advocaten en ambtenaren van de burgerlijke stand. De beëdiging van vertalers, ambtenaren van de reclassering en rechterlijk ambtenaren komt minder

vaak voor. Over het geheel genomen lijken de beëdigingen de rechtbank (rechters en gerechtsambtenaren) betrekkelijk weinig tijd te kosten.

In de vierde plaats het klachtrecht. De substantiële taak uit deze categorie betreft de Beklagcommissies bij de Penitentiare Inrichtingen (PI's), de justitiële TBS-inrichtingen en de Justitiële Jeugdinstellingen (JJI's). De Beklagcommissies worden gevormd uit de Commissies van Toezicht (CvT). Deze CvT dateert van begin 1900, zij is voortgekomen uit de colleges van regenten die voorheen de instellingen bestuurden. Tegenwoordig heeft elke Nederlandse inrichting waarin mensen hun vrijheid wordt ontnomen tenminste één CvT. Sommige grotere inrichtingen met meerdere locaties hebben meerdere CvT's. De uit de CvT gevormde Beklagcommissie behandelt de klachten van gedetineerden en verpleegden in eerste aanleg. De Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) vormt de hoger beroepsinstantie. Zowel de CvT als de RSJ maakten deel uit van de derde fase van het onderzoek en worden hieronder uitgebreider behandeld.

In de vijfde plaats tuchtrecht. Het tuchtrecht zou als een bijzondere vorm van klachtrecht kunnen worden gezien. Binnen het tuchtrecht bestaan de rechtsprekende organen uit juristen en deskundigen uit de beroepsgroep, de laatsten vanwege de noodzakelijke specifieke kennis. Het gaat hier hoofdzakelijk om het wettelijke tuchtrecht (advocaten, notarissen, accountants en gerechtsdeurwaarders) waarvoor de inzet van rechters is voorgeschreven. Bij het medisch tuchtrecht is dat laatste niet het geval, maar omdat veel rechters hier ook in participeren, was ook het medisch tuchtrecht onderwerp van onderzoek. Het tuchtrecht vormde onderdeel van de derde fase van het onderzoek en wordt hieronder uitgebreider behandeld.

In de zesde plaats een restcategorie met allerhande aan de rechter (of gerechten) opgedragen niet-judiciële activiteiten. Vrijwel geen van deze, veelal administratieve, activiteiten wordt door betrokkenen substantieel genoemd. De uitzondering hierop is de doorhaling van de teboekstelling van schepen bij de rechtbank in Rotterdam.

Verdieping

De verdieping van het onderzoek richtte zich op de activiteiten van rechters en gerechtsambtenaren in het tuchtrecht, de CvT's (en Beklagcommissies) en de RSJ. Bij deze verdieping stonden twee zaken centraal. Ten eerste de ratio achter de toebedeling van de desbetreffende taak aan de Rechtspraak (indien van toepassing). Ten tweede de tijdsbesteding. Om een duidelijker beeld te krijgen van de met de uitvoering van de bovengenoemde activiteiten gemoeide hoeveelheid tijd, moest de tijdsbesteding zo precies mogelijk worden vastgesteld. Randvoorwaarde hierbij was dit zoveel mogelijk diende te gebeuren op basis van reeds beschikbare gegevens en interviews met niet-rechterlijke functionarissen uit de Rechtspraak. Het belasten van rechters bij het vergaren van de gegevens diende tot het minimum te worden beperkt.

Ratio

Voor het achterhalen van de gronden achter het bij wet inschakelen van rechters bij de hierboven bedoelde activiteiten is een beroep gedaan op de wetsgeschiedenis. De resultaten van dit onderzoek kunnen kort worden samengevat: de wetsgeschiedenis geeft nauwelijks informatie over het waarom van de toebedeling van de desbetreffende taak aan rechters.

Tuchtrecht

Tuchtrechtelijke activiteiten vormen qua tijdbesteding een substantiële niet-judiciële activiteit. Uit de interviews is naar voren gekomen dat in algemene zin aan de rechterlijke colleges de beleidslijn wordt gehanteerd dat niet-judiciële activiteiten die rechters buiten de organisatorische kaders van de rechtspraak ontplooiën door hen in eigen tijd dienen te worden verricht, maar hierop blijken in de praktijk uitzonderingen te bestaan. Maar ook als rechters niet worden vrijgesteld, betekent dit niet dat de desbetreffende activiteiten altijd in de vrije uren worden uitgevoerd en daarmee volledig zonder gevolgen blijven voor de gerechten. Deze gevolgen blijven in het laatste geval wel beperkt tot het, waar nodig, rekening houden met de niet-judiciële activiteiten bij het plannen van de zittingsdagen van de betrokken rechters. Aangezien zij een gelijke werklast krijgen als rechters die geen niet-judiciële activiteiten ondernemen, betekent dit dat zij in hun vrije tijd de 'verloren' tijd zullen moeten inhalen.

De tijdsbesteding van rechters en gerechtsambtenaren aan de niet-judiciële activiteiten is niet eenvoudig te schatten omdat deze van een aantal factoren afhankelijk is. Het gaat hierbij niet alleen om de precieze aard van de verrichting, maar ook om het totale aantal verrichtingen. In dit verband is niet alleen de procedure van belang, maar ook de eventuele trend en de daarmee te verwachten verdere ontwikkeling in zowel het aantal zaken dat de rechters te behandelen hebben gekregen als in de wijze waarop deze zaken worden afgedaan. Voor de tijdsbesteding is daarnaast het aantal rechters dat bij de activiteit betrokken is belangrijk. Zaken die door één rechter kunnen worden afgedaan (met een voorzittersbeslissing dan wel enkelvoudig) leggen immers minder beslag op rechterlijke tijd dan zaken die meervoudig worden afgedaan (meervoudige kamerbeslissing of Raadbeslissing). Verder is de aard van de benoeming van de betrokken rechter van belang. De inzet van rechters-plaatsvervanger die niet tot de vaste formatie van de Rechtspraak behoren, legt immers geen beslag op deze formatie.

De voornoemde factoren maken dat de hieronder genoemde schattingen met betrekking tot de door rechters en gerechtsambtenaren aan niet-judiciële activiteiten bestede tijd voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd. De schattingen zijn tijd- en plaatsgebonden en beogen eerder een indruk van de omvang van de tijdsbesteding te geven dan een precieze vaststelling hiervan.

Notarissen

De tuchtrechtspraak voor notarissen is bij wet aan de Rechtspraak opgedragen. De negentien Kamers van Toezicht bestaan elk uit vijf leden waaronder de president van de rechtbank als voorzitter en een kantonrechter als lid. Het secretariaat van de Kamers van Toezicht is bij de rechtbanken ondergebracht. Het hoger beroep in notariële tuchtrechtzaken dient voor het Amsterdamse gerechtshof en is daarmee als een judiciële activiteit te beschouwen.

De tijd die de president van de rechtbank, de kantonrechter en het secretariaat aan het tuchtrecht voor notarissen besteden, blijkt sterk uiteen te lopen. Niet alleen omdat het aantal zaken en de wijze van afhandeling per Kamer van Toezicht verschilt, maar ook omdat de per zaak bestede tijd in hoge mate varieert. In Utrecht bijvoorbeeld kost een zaak die nog voor behandeling wordt ingetrokken de voorzitter van de Kamer (president van de rechtbank) meer tijd dan een zaak die in Alkmaar de hele procedure doorloopt en eindigt in een eindbeslissing van de Kamer. De gegeven dergelijke verschillen zeer voorzichtig te interpreteren

schatting van de tijdsbesteding aan de afdoening van tuchtrechtelijke zaken kwam uit op 2.240 uren rechterlijke tijd en 3.735 uren tijd van gerechtsambtenaren. Omgerekend naar fte's gaat het om 1,4 fte aan rechters en 2,3 fte aan gerechtsambtenaren.

Naast de tuchtrechtspraak oefenen de Kamers van Toezicht ook toezicht uit op het notariaat. De jaarlijks hieraan bestede hoeveelheid tijd bedraagt op basis van cijfers van de Raad voor de rechtspraak naar schatting 2.583 uren rechterlijke tijd (1,6 fte) en 17.720 uren tijd (10,8 fte) van gerechtsambtenaren. In totaal betekent dit dat er met de activiteiten van de Kamers van Toezicht naar schatting 3,0 fte aan rechters en 13,1 fte aan gerechtsambtenaren is gemoeid.

De personele kosten die de Kamer van Toezicht maakt, komen ten laste van de reguliere middelen van de rechtbanken. Het werk voortkomend uit de Kamer van Toezicht geldt voor de rechters en ondersteuning als 'gewoon' werk.

Gerechtsdeurwaarders

De tuchtrechtspraak voor gerechtsdeurwaarders is bij wet aan de Rechtspraak opgedragen. De uitoefening hiervan wordt in eerste aanleg gedaan door de Kamer voor gerechtsdeurwaarders te Amsterdam. De kamer bestaat uit vijf leden, waaronder een voorzitter. Drie leden, inclusief de voorzitter, zijn lid van de rechterlijke macht, de twee overige leden zijn beroepsgenoten. Het secretariaat wordt door de rechtbank in Amsterdam gevoerd. Het hoger beroep dient voor het Amsterdamse gerechtshof en is daarmee als een judiciële activiteit te beschouwen. Het werk voortkomend uit de Kamer voor gerechtsdeurwaarders geldt voor de rechters en ondersteuning als 'gewoon' werk.

Uitgaande van twintig jaarlijkse zittingen met een maximale bezetting (drie leden van de rechterlijke macht) vergt de Kamer voor gerechtsdeurwaarders aan rechterlijke tijd naar schatting 72 tot 120 werkdagen aan de behandeling van tuchtrechtelijke zaken, inclusief voorbereiding. Met de bijkomende werkzaamheden van de voorzitter c.q. de plaatsvervangend voorzitter, waaronder de voorzittersbeslissingen en de controle van door de secretarissen voorbereide uitspraken, maakt dit in totaal tussen de 85 tot 140 werkdagen. In totaal bedraagt de rechterlijke inzet daarmee tussen de 0,4 en 0,7 fte.

Het door gerechtsambtenaren verzorgde secretariaat van de Kamer bestaat sinds 1 januari 2005 uit twee gerechtssecretarissen (2,0 fte) en één administratieve kracht (0,5 fte). De personele kosten die de Kamer voor gerechtsdeurwaarders maakt (voorzitter, plaatsvervangend voorzitters en gerechtsambtenaren) worden apart gefinancierd door het ministerie van Justitie en komen niet ten laste van de reguliere middelen van de rechtbank Amsterdam. Dit geldt ook voor de 32 werkdagen (0,15 fte) voor de leden-rechters.

Advocaten

De tuchtrechtspraak voor de advocatuur is bij wet aan de Rechtspraak opgedragen. Er zijn vijf Raden van Discipline, in elk hofressort één. Elke Raad van Discipline bestaat uit een voorzitter, ten hoogste zes plaatsvervangende voorzitters, acht ledenadvocaten en ten hoogste vijftien plaatsvervangende ledenadvocaten. De voorzitters en plaatsvervangend voorzitters van de raden van discipline worden uit leden van de rechtsprekende macht benoemd. De secretariaten worden gevoerd door advocatenkantoren.

De totale hoeveelheid rechterlijke tijd die met de afhandeling van tuchtrechtzaken tegen advocaten in eerste aanleg is gemoeid, is hierboven geschat op 76 tot 89 uren

voor de voorzittersbeslissingen en 1.663 tot 1.865 uren voor de raadsbeslissingen. In totaal gaat het daarmee om tussen de 1,1 fte en 1,2 fte aan rechters voor de Raden van Discipline.

Het Hof van Discipline bestaat uit ten hoogste tien leden, waaronder een voorzitter en ten hoogste zes plaatsvervangende voorzitters, en vier ledenadvocaten; daarnaast uit door de kroon benoemde plaatsvervangende leden en plaatsvervangende ledenadvocaten tot het nodig geachte aantal. De voorzitter en plaatsvervangend voorzitters en de leden worden door de minister van Justitie gekozen uit leden van de rechtsprekende macht. Aan een zitting van het Hof nemen drie rechters deel, inclusief de (plaatsvervangend) voorzitter. Wat de tijdsbesteding betreft, gaat het bij het Hof van Discipline naar schatting in totaal om tussen de 2,3 en 3,6 fte aan rechters.

In totaal bedraagt de rechterlijke inzet voor de Raden en het Hof van Discipline daarmee tussen de 3,4 en 4,8 fte. De personele kosten die de Raden en het Hof van Discipline maken, komen voor een deel ten laste van de beroepsorganisatie, voor een deel van het ministerie van Justitie en voor een deel van de reguliere middelen van de rechterlijke colleges.

Registeraccountants en accountants-administratieconsulenten

De tuchtrechtspraak met betrekking tot de registeraccountants (RA) en accountants-administratieconsulenten (AA) is bij wet aan de Rechtspraak opgedragen. Er zijn twee Raden van Tucht, één te Den Haag en één te Amsterdam. De Raden van Tucht bestaan elk uit een voorzitter en één of meer plaatsvervangend voorzitters, allen leden van de rechterlijke macht, daarnaast zes RA's, zes AA's en zes personen die zelf geen accountant zijn maar wel inhoudelijk gezien deskundig zijn. De secretariaten worden door accountantskantoren gevoerd. Hoger beroepen dienen voor de CBB en zijn daarmee als judicieel te beschouwen. Aan een zitting van de Raad wordt door één lid van de rechterlijke macht deelgenomen: de (plaatsvervangend) voorzitter. Gewoonlijk vergt de behandeling van een zaak ter zitting van de Raad van Tucht twee uur, de voorbereiding vergt ongeveer een uur. Tijdens een zitting van de Raad worden meerdere zaken behandeld. Een zitting duurt vaak een dag maar soms ook minder, afhankelijk van de aantallen zaken die moeten worden afgedaan. Aan rechterlijke tijd kost dit jaarlijks gewoonlijk ongeveer 113 uur (rond de 0,1 fte). De personele kosten die de Raden van Tucht maken, komen ten laste van de beroepsorganisaties.

Medisch tuchtrecht

De activiteiten van rechters in het kader van het medisch tuchtrecht hebben een ander karakter omdat deze taken niet bij wet aan rechters zijn opgedragen. Dat neemt niet weg dat sommige rechters ten dele ten behoeve van het medisch tuchtrecht binnen de rechtbank zijn vrijgesteld.

Een regionaal Medisch Tuchtcollege bestaat uit twee rechtsgeleerde leden (juristen), van wie één de voorzitter is, en uit drie ledenberoepsgenoten. Er zijn in totaal vijf Medische Tuchtcolleges, één in elk hofressort. Het Centraal Medisch Tuchtcollege, dat de hoger beroepszaken behandelt, bestaat uit drie juristen, van wie een de voorzitter is, en uit twee ledenberoepsgenoten.

De tijdsbesteding van rechters in het kader van het medisch tuchtrecht bleek moeilijk te schatten. Er bestaan verschillen tussen de regionale Medische Tuchtcolleges onderling (en ook binnen Tuchtcolleges over de tijd) in de mate waarin zittingen plaatsvinden of klachten op een andere wijze worden

afgehandeld. Daarnaast verschillen de regionale Medische Tuchtcolleges onderling in de mate waarin tegen uitspraken in beroep wordt gegaan, verschillen die in de loop der jaren niet constant blijven. Daarbij komt dat het aantal plaatsvervangers onder de rechters verbonden aan de regionale Medische Tuchtcolleges varieert. Deze rechters-plaatsvervanger horen soms niet tot de vaste formatie van de rechterlijke colleges en met de aantallen zaken die zij behandelen zou rekening moeten worden gehouden. Tot slot is niet duidelijk in welke mate de regionale Medische Tuchtcolleges volledig of in beperkte samenstelling zitting hielden. De naspeuringen die het voorgaande zouden vergen, voerden te ver voor dit rapport. Een schatting van de tijdsbesteding van rechters aan het medisch tuchtrecht is daarmee achterwege gebleven.

De personele kosten die de tuchtcolleges maken, komen ten laste van het ministerie van VWS.

CvT

Het lidmaatschap van de CvT bij de PI's, de justitiële TBS-inrichtingen en JJI's is bij AMvB aan de rechter opgedragen. De secretariaten worden door de rechtbanken gevoerd. Bij alle variatie die er in de werklust van de CvT's en de Beklagcommissies bestaat, lijkt de werklust voortkomend uit het werk in deze commissies met wat slagen om de arm te schatten. Uitgedrukt in fte's gaat het in totaal om tussen de 4,4 en 8,3 fte aan rechters. Afgaande op cijfers van de Raad voor de rechtspraak gaat het bij het ondersteunend personeel om 51,4 fte.

Bij AMVB heeft de wetgever voorgeschreven dat van elke CvT tenminste één rechter deel uit maakt. Dit zou terug te voeren zijn op een aantal overwegingen. In de eerste plaats dat de CvT bij de behandeling van klachten een rechtsprekende taak heeft (Beklagcommissie) en dat rechters op dit gebied bij uitstek deskundig zijn. In de tweede plaats worden rechters geschikt geacht om onafhankelijk en onpartijdig toezicht uit te oefenen op de bejegening van gedetineerden. In de derde plaats wordt gemeend dat rechters zicht zouden moeten hebben op de situatie waarin zij veroordeelden met hun vonnis brengen.

De personele kosten die de Commissies van Toezicht maken, komen ten laste van het ministerie van Justitie.

RSJ

Het lidmaatschap van de RSJ is bij wet aan een niet nader genoemd aantal met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht opgedragen. In de praktijk waren dat er op 31 december 2003 twintig.

De RSJ is een onafhankelijk orgaan met een drietal taken. In de eerste plaats adviseert de RSJ de minister van Justitie over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving voor de strafrechtstoepassing en de jeugdbescherming. In de tweede plaats heeft de RSJ een algemeen toezichthoudende taak voor wat betreft de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties en maatregelen. In de derde plaats vormt de RSJ de beroepsinstantie voor de Beklagcommissies bij de PI's, de TBS-inrichtingen, de JJI's en de bijzondere voorzieningen; voor de beroepen tegen plaatsing of overplaatsing en voor de medische klachten.

Gegeven het diverse karakter van de taken van de RSJ en het onbekend zijn van de precieze inzet van de (niet plaatsvervangende) leden van de Rechtspraak was het in het kader van dit onderzoek zonder te ver voerende naspeuringen niet mogelijk te

schatten hoeveel rechterlijke tijd met de activiteiten van de RSJ is gemoeid. Dit is bijgevolg achterwege gebleven.

De personele kosten die de RSJ maakt, komen ten laste van het ministerie van Justitie.

Slot

Exclusief het medisch tuchtrecht en de RSJ gaat het bij de in de verdieping onderzochte niet-judiciële activiteiten naar schatting om tussen de 11,5 en 17,1 fte aan rechters. Voor gerechtsambtenaren gaat het om naar schatting 67 fte. Volgens het jaarverslag over 2004 van de Raad voor de rechtspraak telde de Rechtspraak vorig jaar in totaal 8.039 medewerkers (7.221 fte) van welke 2.200 (2.004 fte) rechterlijk ambtenaren en 5.839 (5.217 fte) gerechtsambtenaren. Dit betekent dat de bovenbedoelde niet-judiciële activiteiten wat rechters betreft qua omvang 0,6 tot 0,9 procent vormen van de judiciële activiteiten. Waar het gerechtsambtenaren betreft gaat het om ongeveer 1,3 procent.

Alternatieven bij wet opgedragen substantiële niet-judiciële activiteiten

In het algemeen zou de vraag kunnen worden gesteld of het tuchtrecht als zodanig een werkelijk noodzakelijk arrangement is. Zouden klachten over het functioneren van beoefenaars van vertrouwensberoepen niet door klachtencommissies kunnen worden behandeld? In het kader van de lastenverlichting van de Rechtspraak moet van een dergelijke ingreep in ieder niet veel worden verwacht. Zoals hierboven is gesteld, is het in de loop van het onderzoek soms moeilijk gebleken te schatten hoeveel tijd van rechters en gerechtsambtenaren er precies met de afhandeling van tuchtrechtelijke (en daaraan gerelateerde toezichthoudende) activiteiten is gemoeid. Dat neemt niet weg dat wat er desondanks aan gegevens is verzameld afgezet tegen de formatie van de Rechtspraak niet de indruk wekt dat met de niet-judiciële activiteiten veel tijd is gemoeid.

Daarbij dient aangetekend dat bij overdracht van deze taken niet zonder meer tijd vrijkomt die voor judiciële activiteiten zou kunnen worden aangewend. Dit is in de eerste plaats het geval omdat veel rechters voor de tuchtrechtelijke activiteiten niet worden vrijgesteld. Dat geldt ook voor de CvT (Beklagcommissie) en (met uitzonderingen) in het algemeen voor de niet-judiciële activiteiten die buiten het organisatorisch verband van de Rechtspraak plaatsvinden. Dit betekent dat deze activiteiten ten laste van hun vrije tijd komen, ook al worden deze soms tijdens werktijd verricht. In dat laatste geval zullen rechters in hun vrije tijd de 'verloren' tijd moeten inhalen.

In de tweede plaats zal voor zover de tuchtrechtelijke activiteiten apart (dat wil zeggen: niet uit de reguliere middelen van de gerechten) worden gefinancierd deze financiering met het verdwijnen van de activiteiten komen te vervallen. Dit betekent dat rechters die op kosten van derden binnen de rechtbanken voor tuchtrechtelijke activiteiten worden vrijgesteld (zoals binnen het medisch tuchtrecht wel gebeurt) zonder extra financiering niet voor het behandelen van meer judiciële activiteiten zijn in te zetten wanneer die tuchtrechtelijke activiteiten aan hen komen te ontvallen. Dit geldt ook voor gerechtsambtenaren die (altijd tijdens werktijd) werkzaam zijn voor de Kamers van Toezicht voor het notariaat en de Kamer voor gerechtsdeurwaarders.

Summary

Non-judicial activities of the Judiciary

Set-up

Following the drastic changes implemented in the Dutch judiciary system in 2002, the Minister of Justice, within the framework of improvements still to be achieved, has emphasised retaining and increasing the decisiveness of the Judiciary. One of the methods to realise this is disposing of 'non-judicial activities'. Here, non-judicial activities are understood to mean activities not included within the definition of the tasks deemed part of the judicial domain in accordance with international treaties (article 6 ECHR) and the Constitution (chapter 6, articles 112 and 113). Activities that are deemed judicial include those activities of the Judiciary that take place within the framework of the adjudication of disputes in respect of civil rights and claims, the administration of justice in cases concerning criminal offences and the establishment of civil rights and obligations. Activities that do not fit within this description are non-judicial. The distinction that is made here between judicial and non-judicial thus relates to the nature of the activity.¹⁶⁵

Within the framework of this study and against the background of a desired reduction in the workload of judges, it has been investigated what non-judicial activities the Judiciary carries out and the amount of time which is involved. The description of judicial activities that has been opted for in this study implies that these have been assigned to the Judiciary by law. However, this does not automatically mean that the reverse is true, i.e.: activities that have been assigned to the Judiciary by law could also be characterised as non-judicial. Although this study focuses on the non-judicial activities assigned by law, the study at the same time includes non-judicial activities that have not been assigned by law.

Furthermore, the study concerns more than the activities of judges alone. Since the legislator has regularly assigned non-judicial activities to court officers rather than to judges (or courts of law) and since many of the activities assigned to judges are in fact carried out by court officers, the non-judicial activities of the Judiciary described hereby include both non-judicial activities of judges and non-judicial activities of court officers.

The definition of the problem has been formulated in the study as follows: what non-judicial activities are carried out by the Judiciary, for what reason, how much time is involved in the execution of these activities and can this time be used for judicial activities when the aforementioned activities are disposed of?

¹⁶⁵ The distinction between judicial and non-judicial tasks could also be based on the question whether or not the activity has been assigned to the Judiciary bodies, but this distinction was not opted for.

The study has been conducted in three phases. During the first phase the non-judicial activities were identified, on the one hand by means of a scan of the existing legislation, and on the other by means of tentative talks with officials within the Ministry of Justice. These talks included discussions as to the reason why the activities concerned are allocated to the Judiciary. The second phase of the study concerned identifying, on the basis of discussions with officials from the Judiciary, of those non-judicial activities whose implementation involves the expenditure of substantial amounts of time. Subsequently, during the third phase, the study zoomed in even further on those activities which can be characterised as non-judicial and which furthermore require the investment of substantial time periods. Where possible, the amount of time spent in relation to these activities has been estimated on the basis of a number of interviews and information already available. Also, legal history has been consulted to determine, if applicable, the grounds for assigning the relevant activities to the Judiciary.

Results

As was done in chapter two, a distinction can be made between activities which have been assigned to judges, those assigned to court registries (offices of the clerks of court) and activities which have been assigned to courts of law. By opting to instruct the (Office of the) Clerk of the Court or the Judge (or President), the intention of the legislator is clear. The purpose behind the choice for instructing a sub-district judge or a court of law, however, is less clear. When making a distinction between the various courts in terms of administering oaths, the territory (district or jurisdiction) of the relevant court of law appears to play an important role. If a distinction in this context was deemed unnecessary, the general term of 'court of law' appears to have been opted for. Particularly in the case of administering oaths however, a coherent system seems to be lacking. The activities that emerged following identification of the non-judicial activities are detailed in appendix III (Internet), as stipulated by law. They have been categorised in six groups.

First of all, *administrative activities*. In most cases this involves maintaining registers (roll of lawyers, successions register, registering terms of delivery, insolvency register, community property register, debt rescheduling register, register of suspension of payments) by (administrative) court officers. In the event that court rulings are recorded in these registers the registration forms a small, but necessary part of a wider procedure. Practice shows that carrying out the administrative activities within the courts involves relatively little time.

Secondly, *advisory activities*. Apart from the RAIO (Trainee Judicial Officer) selection committee and the Committee for Recruiting Members of the Judiciary (CALRM), time spent on advising was not characterised as being substantial. In fact, of these committees, only membership of the RAIO selection committee has been assigned to judges. The time investment required by the committees appears to be relatively limited.

Thirdly, *the administering of oaths*. In most cases this involves notaries, lawyers, and registrars of births, deaths and marriages. The swearing in of translators, rehabilitation officers and judicial officers is less common. All in all, administering oaths takes up relatively little of the courts' (judges and court officers) time.

Fourthly, activities concerning *the right of complaint*. The most important task in this category concerns that of Complaints Committees for Penal Institutions (PIs), Forensic Hospitals and Youth Custodial Institutions (JJs). The Complaints

Committees are formed through the Supervisory Committees (CvTs). These CvTs date back to early 1900, evolving from the boards of regents who used to manage the institutions. Today, each Dutch institution where people are deprived of their liberty has at least one CvT. Some larger institutions with multiple locations have more CvTs. The Complaints Committee, which is formed through the CvT, deals with complaints from detainees and patients in first instance. The Council for the Administration of Criminal Justice and Youth Protection (RSJ) represents the appeal body. Both the CvT and RSJ are part of the third phase of the study and are discussed in greater detail below.

Fifthly, activities involved in *disciplinary law*. Disciplinary law can be regarded as a special form of the right of complaint. Within disciplinary law, the bodies administering justice consist of jurists and experts from the profession, the latter due to the specific knowledge required. This mainly involves legal disciplinary law (lawyers, notaries, accountants and bailiffs) wherein the deployment of a judge is stipulated. The latter is not the case in respect of medical disciplinary law; however, since many judges participate in this as well, medical disciplinary law was also included in the study. Disciplinary law was part of the third phase of the study and shall be discussed in greater length below.

Sixthly, a *miscellaneous* category including all sorts of non-judicial activities assigned to judges (or courts of law). Practically none of these, mostly administrative, activities are referred to as substantial by those involved. The exception to this is the registration of vessels with the Court of Rotterdam.

In-depth

The in-depth study focused on the activities of judges and court officers within disciplinary law, the CvTs (and Complaints Committees) and RSJ. The in-depth study focused on two subjects. First of all the purpose behind the allocation of the relevant task to the Judiciary (if so applicable). Secondly the amount of time spent. In order to obtain a clearer picture concerning the amount of time involved in carrying out the aforementioned activities, the amount of time spent had to be determined as accurately as possible. Precondition here was that this had to be done on the basis of information that was already available and interviews with non-judicial officials from the Judiciary as much as possible. Putting additional strain on judges in respect of collecting information had to be limited to a minimum.

Purpose

Legal history has been consulted in order to discover the grounds for deploying judges for the aforementioned activities. The results of this study can be summarised in brief: legal history hardly provides any information as to the reason why the relevant tasks are allocated to judges.

Disciplinary law

Disciplinary activities represent a substantial non-judicial activity in terms of the amount of time spent. The interviews generally show that the courts of justice pursue the policy line that non-judicial activities developed by judges outside the organisational frameworks of the Judiciary must be carried out in their own time, but in practice this appears to be subject to exceptions. However, also in cases when judges are not released from their usual duties in order to carry out these obligations, it does not mean that relevant activities are always carried out in the

free hours and as such do not affect the courts. In the latter case, these consequences do remain limited to, where necessary, taking into account the non-judicial activities when planning the days on which hearings shall be set for the relevant judges. Since they receive a workload which is equal to that of judges who do *not* carry out non-judicial activities, it means that they will need to make up for the 'lost' time in their free time.

Time spent by judges and court officers on non-judicial activities is hard to estimate, since it depends on a number of factors. These factors involve not only the exact nature of the activity, but also the total number of activities carried out. Within this context, not only the procedure is of importance, but also possible trends, and as such, further developments that can be expected in both the number of cases which judges receive and the manner in which these cases are dealt with. In addition, in respect of the amount of time spent, the number of judges involved in the activity is important. After all, cases which can be dealt with by a single judge (through a chairman's decision and/or on a single basis) take up less judges' time than cases which are dealt with on a multiple basis (multiple section or Council ruling). Furthermore, the nature of the appointment of the judge concerned is important. After all, the deployment of deputy judges who are not part of the established formation of the Judiciary, does not affect this formation.

The aforementioned factors imply that the estimates stated below with regard to time spent by judges and court officers on non-judicial activities must be interpreted with the necessary caution. The estimates are restricted to particular times and places, and are intended, in the first place, to give an *impression* of the scope of the time spent rather than an exact figure.

Notaries

Disciplinary proceedings against notaries are assigned to the Judiciary by law. The nineteen Disciplinary Boards each consist of five members, including the President of the Court acting as the Chairman and a sub-district court judge. The secretarial office of the Disciplinary Boards is accommodated in the courts. Appeals in notarial disciplinary proceedings are heard in the Court of Amsterdam and as such can be deemed a judicial activity.

The amount of time the President of the Court, the Sub-district Judge and the secretarial office spend on disciplinary jurisdiction appears to differ strongly. Not only due to the number of cases and the manner in which each case is dealt with per Disciplinary Board, but also because of the amount of time spent per case varies widely. In Utrecht, for example, a case which is withdrawn prior to being dealt with will cost the Chairman of the Board (President of the Court) more time than a case which runs through the entire procedure in Alkmaar, and which is concluded in a final ruling by the Board. Given such differences, the estimated time spent on dealing with disciplinary proceedings must be interpreted with the necessary caution, and amounted to 2,240 hours of judges' time and 3,735 hours of court officers' time. Converted into fte's (Full Time Equivalent) it concerns 1.4 fte judges and 2.3 fte court officers.

In addition to disciplinary proceedings, the Disciplinary Boards also supervise the notarial practice. According to figures from the Council for the Judiciary, the annual time spent is estimated to be 2,583 hours of judges' time (1.6 fte) and 17,720 hours (10.8 fte) of court officers' time. This means that activities of the

Disciplinary Boards involve an estimated total of 3.0 fte judges and 13.1 fte court officers.

The personnel costs incurred by the Disciplinary Boards are at the expense of the ordinary means of the courts. The work arising from the Disciplinary Boards is deemed to be 'normal' work for the courts and support system.

Bailiffs

Disciplinary proceedings against bailiffs are assigned to the Judiciary by law. The execution thereof is in first instance the responsibility of the Bailiff Division in Amsterdam. The division comprises five members, including a chairman. Three members, including the Chairman, are members of the Judiciary; the two remaining members are professional colleagues. Secretarial services are provided by the Court of Amsterdam. Appeals are heard in the Court of Amsterdam and as such can be deemed a judicial activity. The work arising from the Bailiff Division is deemed to be 'normal' work for the courts and support system.

Assuming twenty annual sessions at a full staffing establishment (three members of the Judiciary) the Bailiff Division takes up judges' time at an estimated 72 to 120 working days to deal with disciplinary cases, including the preparation thereof. Adding additional activities of the Chairman and/or Deputy Chairman, which include Chairman's decisions and the inspection of rulings prepared by the secretaries, the total figure amounts between 85 and 140 working days. As such, total judges' time equals between 0.4 and 0.7 fte.

Since 1 January 2005, the divisional secretariat which is provided for by court officers consists of two court secretaries (2.0 fte) and one administrative assistant (0.5 fte). The personnel costs incurred by the Bailiff Division (Chairman, Deputy Chairmen and court officers) are financed by the Ministry of Justice separately and are not at the expense of the ordinary means of the Court of Amsterdam. This also applies to the 32 working days (0.15 fte) for the member judges.

Lawyers

Disciplinary proceedings against lawyers are assigned to the Judiciary by law. There are five Disciplinary Boards, one in each jurisdiction of a court of appeal. Each Disciplinary Board consists of a chairman, a maximum of six deputy chairmen, eight member lawyers and a maximum of fifteen deputy member lawyers. The Chairmen and Deputy Chairmen of the Disciplinary Boards are appointed from members of the Judiciary. Secretarial services are provided by lawyer's offices.

The total judges' time involved with dealing with disciplinary proceedings against lawyers, in the first instance, is estimated to be 76 to 89 hours for Chairman's decisions and 1,663 to 1,865 hour for Board decisions. As such, this concerns between 1.1 and 1.2 fte judges for the Disciplinary Boards.

The Disciplinary Appeals Tribunal consists of a maximum of ten members, including a chairman and a maximum of six deputy chairmen, and four member lawyers; it further comprises deputy members and deputy member lawyers appointed by the Crown up to a number which is deemed necessary. The Chairman and Deputy Chairmen and the members are selected by the Ministry of Justice from members of the Judiciary. Three judges, including the (Deputy) Chairman, participate in Appeals Tribunal hearings. In terms of time spent, the Disciplinary Appeals Tribunal requires an estimated 2.3 to 3.6 fte judges.

As such, total judges' time for the Boards and the Disciplinary Appeals Tribunal amounts to 3.4 to 4.8 fte. The personnel costs incurred by the Boards and the Disciplinary Appeals Tribunal are partly at the expense of the professional organisation, partly at the expense of the Ministry of Justice and partly at the expense of the ordinary means of the courts of justice.

Chartered accountants and accounting consultants

Disciplinary proceedings against chartered accountants (RA) and accounting consultants (AA) are assigned to the Judiciary by law. There are two Disciplinary Boards, one in The Hague and one in Amsterdam. The Disciplinary Boards each consist of one chairman and one or more deputy chairmen, all members of the Judiciary, plus six RAs, six AAs and six persons who are not accountants, but who are experts in this field of expertise. Secretarial services are provided by accountancy firms. Appeals are heard in the Trade and Industry Appeals Tribunal (CBB) and as such can be deemed judicial.

One member of the Judiciary participates in Board hearings: the (Deputy) Chairman. A single case dealt with and heard by the Disciplinary Board normally requires two hours, with preparation requiring approximately one hour. Multiple cases are heard during a hearing of the Board. A hearing often lasts a day, sometimes less, depending on the number of cases which must be dealt with. On an annual basis this normally involves around 113 hours of judges' time (approximately 0.1 fte). The personnel costs incurred by the Disciplinary Board are at the expense of the professional organisation.

Medical disciplinary law

The activities of judges within the framework of medical disciplinary law are of a different nature, since these tasks are not assigned to judges by law. However, this does not alter the fact that judges are released from other duties within courts of law partly in respect obligations to administer medical disciplinary law.

A regional Medical Disciplinary Tribunal consists of two legally qualified members (jurists), one of which is the Chairman, and three member professional colleagues. There are five Medical Disciplinary Tribunals, one in each jurisdiction of a court of appeal. The central Medical Disciplinary Tribunal, which deals with appeals, consists of three jurists, one of which is the Chairman, and two member professional colleagues.

The time spent by judges within the framework of medical disciplinary law appeared to be difficult to estimate. There are differences between the regional Medical Disciplinary Tribunals (and also within the Disciplinary Tribunals concerning time spent) regarding the extent to which hearings take place or complaints are dealt with. In addition, the regional Medical Disciplinary Tribunals amongst themselves differ regarding the extent to which rulings are appealed against, differences which fluctuate through the years. Also, the number of deputies among judges affiliated to the regional Medical Disciplinary Tribunal varies. These deputy judges are sometimes not part of the established formation of the courts of justice and the number of cases they deal with must be taken into account. Finally, it is not clear to what extent the regional Medical Disciplinary Tribunals are in full or part capacity when in session. Further inquiries required in view of the above would exceed the scope of this report. Hence an estimate of time spent by judges on medical disciplinary law has been refrained from.

The personnel costs incurred by the Disciplinary Tribunals are at the expense of the Ministry of Health, Welfare and Sport.

Supervisory Committee (CvT)

CvT membership at PIs, Forensic Hospitals and JJIs is assigned to the judge by order in council. Secretarial services are provided by the courts. Despite the great variety in the workloads of CvTs and Complaints Committees, the workloads in connection with the tasks of these committees can still be estimated, albeit conservatively. In terms of fte it concerns a total of 4.4 to 8.3 fte judges. According to figures from the Council for the Judiciary it concerns 51.4 fte support personnel. The legislator stipulates by order in council that each CvT incorporates at least one judge. This is based on a number of reasons. First of all, when dealing with complaints the CvT has a ruling task (Complaints Committee) and judges are pre-eminent experts in this field. Secondly, judges are deemed suitable to carry out independent and objective supervision in respect of treatment of detainees. Thirdly, it is believed that judges must understand the situation convicted persons are faced with as a result of their court rulings.

The personnel costs incurred by the Supervisory Committees are at the expense of the Ministry of Justice.

The Council for the Administration of Criminal Justice and Youth Protection (RSJ)

By law, RSJ membership is assigned to an undisclosed number of members of the Judiciary responsible for administrating justice. In practice, this number amounted to twenty on 31 December 2003.

RSJ is an independent body with three tasks. First of all, RSJ advises the Minister of Justice on the application and implementation of policy and legislation for the administration of criminal justice and youth protection. Secondly, RSJ has a general supervisory task in respect of the enforcement of custodial sanctions and measures and those restricting a person's freedom. Thirdly, RSJ represents the appeal body for the Complaints Committee with PIs, Forensic Hospitals, JJIs and special institutions, for appeals against placements or transfers and in respect of medical complaints.

Given the diverse nature of tasks of the RSJ, and since the exact deployment of (non-deputy) members of the Judiciary is unknown, the amount of judges' time involved with RSJ activities was impossible to estimate within the framework of this study without further inquiries which exceed the scope thereof. Hence this has been refrained from.

The personnel costs incurred by the RSJ are at the expense of the Ministry of Justice.

Finally

Medical disciplinary law and RSJ excluded, the in-depth investigated non-judicial activities are estimated to represent 11.5 to 17.1 fte judges. Court officers are estimated to represent 67 fte. Last year, according to the 2004 annual report of the Council for the Judiciary, the Judiciary employed a total of 8,039 employees (7,221 fte) of which 2,200 (2,004 fte) were judicial officers and 5,839 (5,217 fte) court officers. This means that the aforementioned non-judicial activities in relation to judges represent a figure of 0.6 to 0.9 per cent of judicial activities. Insofar as court officers are concerned, this figure is approximately 1.3 per cent.

Alternatives in respect of substantial non-judicial activities assigned by law

Generally, one could ask whether disciplinary law as such is a truly necessary component. Could complaints on the performance of persons in professions involving confidentiality not be dealt with by complaints committees? Such a measure within the framework of a reduction in workload for the Judiciary shall have little effect. As stated above, during the course of the study it has sometimes proved difficult to estimate how much time judges and court officers spend on disciplinary (and related supervisory) activities. That does not alter the fact that the information which has nevertheless been collected compared to the formation of the Judiciary does not give the impression that non-judicial activities involve a lot of time.

With that it must be noted that transferring these tasks shall not free up substantial amounts of time which can then be deployed for judicial activities. Firstly this is due to the fact that many judges are not released from other obligations in order to carry out disciplinary activities. This also applies to the CvT (Complaints Committee) and (including exceptions) to non-judicial activities in general which take place outside the organisational context of the Judiciary. This means that these activities are at the expense of their free time, even though they are sometimes carried out during working hours. In that case, the judges shall have to make up for this 'lost' time during their free time.

Secondly, insofar as the disciplinary activities are financed separately (i.e.: not from the ordinary means of the courts), this financing shall lapse when the activities are cancelled. This means that judges who are released from their usual duties in order to carry out disciplinary activities within the courts of law at the expense of third parties (as sometimes happens in the case of medical disciplinary law), can, without extra funding, not be deployed for additional judicial activities when those disciplinary activities would be taken away from them. This also applies to court officers who - always during working hours - work for the Disciplinary Boards for the notarial practice and the Bailiff Division.

Literatuur

Beekman, J.E., F. Koenraadt

*Evaluatie Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen.
Deelonderzoek 9: De Wet Bopz in de forensische psychiatrie*
Den Haag, ZonMw, 2002

Boone, M.

Executie van taakstraffen. Naar een betere afbakening van bevoegdheden
Justitiële verkenningen, jrg. 26, nr. 4, 2000, pp. 73-84

**Cuperus-Bosman, J.M., H.D.C. Roscam Abbing, J.K.M. Gevers, J.H. Hubben,
G. van der Wal, V.L. Derckx, D. Blaas, M.C.I.H. Biesart, J. de Bie, F.A.G. Hout**

Evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg
Den Haag, ZonMw, 2002

Dienst Justitiële Inrichtingen

Jaarbericht 2003

<http://www.dji.nl/main.asp?pid=80&ppid=33&sid=37&siid=2>

Doek, J.E., P. Vlaardingerbroek

Jeugdrecht en jeugdhulpverleningsrecht
Den Haag, Elsevier, 2001 (vierde herziene druk)

Doornbos, N., L.E. De Groot-van Leeuwen

Klachten op orde. De behandeling van klachten over advocaten
Deventer, Kluwer, 1997

Goudoever-Herbschleb, M.D. van

*Klachten van gedetineerden. Een analyse van ingediende klachten in het kader
van de beklagregeling gedetineerden*
Den Haag, ministerie van Justitie, 1994

Groeneweg, H.W., I.H. van den Berg (red.)

Vreemdelingenwet 2000. Tekst en toelichting (editie 2002-2003)
Den Haag, Sdu, 2002

Interom

Werklastmeting tuchtrechtspraak voor de advocatuur. Eindrapportage
Zeist, Interom 2002

Kelk, C.

Nederlands detentierecht
Deventer Kluwer, 2003 (tweede herziene druk)

Kleiboer, M.A., N. Huls

*Tuchtrecht op de terugtocht? Wettelijk niet-hiërarchisch tuchtrecht: een
vergelijkende analyse*
Utrecht, Lemma BV, 2001

KNB

Jaarverslag 2003

<http://www.notaris.nl/page.asp?id=281>

Kuijer, A. (red.)

Nederlands vreemdelingenrecht

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2002

Laemers, M., P. Vegter, J. Fiselier

Evaluatie penitentiaire beginselenwet en penitentiaire maatregel

Nijmegen, ITS, 2001

Leuw, E., N. Mertens

Tussen recht en ruimte: eerste evaluatie van de tbs-wetgeving van 1997

Den Haag, Ministerie van Justitie – WODC, 2001

Reeks Onderzoek en beleid, nr. 191

Lünnemann, K., C. Raijer

Evaluatie tijdelijke instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en

Jeugdbescherming (RSJ). De RSJ en zijn taken: rechtspraak, advies en toezicht.

Utrecht, Verweij-Jonker Instituut, 2004

Moors, J.A., M.Y.W. von Bergh, S. Bogaerts, J.W.M.W. van Poppel, A.M. van Kalmthout

*Kiezen voor delen? Evaluatie van de eerste fase van de invoering van
meerpersoonsgebruik*

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004

Reeks Onderzoek en beleid, nr. 223

NIVRA

Tuchtrecht voor registeraccountants

[http://www.nivra.nl/Downloads/Tuchtrecht/Tuchtrecht_voor
_registeraccountants.pdf](http://www.nivra.nl/Downloads/Tuchtrecht/Tuchtrecht_voor_registeraccountants.pdf)

Rechtbank Groningen

Jaarverslag 2003

[http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Groningen/Over+de
+Rechtbank/Publicaties.htm](http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Groningen/Over+de+Rechtbank/Publicaties.htm)

RSJ

Jaarverslag 2003

<http://www.rsj.nl/PDF/jaarverslag2003.pdf>

Schievink, J.H.

*Toezicht in beeld. Een verkennend onderzoek naar de werkwijze van de
Commissies van Toezicht van de Nederlandse justitiële inrichtingen*

Den Haag, 2004, DJI (scriptie)

Serrarens, J.

Het klacht- en beroepsrecht onder de Penitentiaire Beginselenwet.

In: M. Boone, G. de Jonge (red.) *De Penitentiaire Beginselenwet in werking; het
gevangeniswezen anno 2001*

Deventer, Gouda Quint, 2001, pp. 209-237

Sluis, E.M., R.D. Friele e.a.

*WK CZ klachtbehandeling in ziekenhuizen: verwachtingen en ervaringen van
cliënten. Fase II: Ervaringen van cliënten met de WK CZ-klachtbehandeling in
ziekenhuizen vergeleken met hun verwachtingen ten aanzien van de
klachtbehandeling en de werkwijze van de klachtencommissies*

Den Haag, ZonMw, 2004

Teekens, M. jr.

Toezicht op gerechtsdeurwaarders. Huidig en komend tuchtrecht

Justitiële verkenningen, jrg. 25, nr. 3, 1999, pp. 76-82

Voert, M. ter, M. van Ewijk

Eerste trendrapportage notariaat: toegankelijkheid, continuïteit, kwaliteit en integriteit van het notariaat

Den Haag, WODC, 2004

Reeks WODC-Cahiers, nr. 2004-12

Bijlage 1

Informanten

Informant 1 is directeur bedrijfsvoering van de rechtbank Utrecht.

Informant 2 is directeur bedrijfsvoering van de rechtbank Maastricht.

Informant 3 is sectorvoorzitter civiel van de rechtbank 's-Hertogenbosch.

Informant 4 is sectorvoorzitter civiel van de rechtbank Rotterdam.

Informant 5 is sectorvoorzitter civiel van de rechtbank Arnhem.

Informant 6 is vice-president aan de rechtbank Amsterdam, lid van de CALRM en plaatsvervangend voorzitter van de Kamer voor gerechtsdeurwaarders.

Informant 7 is wetgevingsjurist bij het ministerie van Justitie.

Informant 8 is wetgevingsjurist bij het ministerie van Justitie.

Informant 9 is secretaris van de Kamer voor gerechtsdeurwaarders.

Informant 10 is vice-president van de rechtbank 's-Gravenhage, plaatsvervangend voorzitter van de Kamer voor gerechtsdeurwaarders, plaatsvervangend voorzitter van de Raad van Discipline 's-Gravenhage, plaatsvervangend voorzitter van het Medisch Tuchtcollege te 's-Gravenhage en voorzitter van het Medisch Tuchtcollege te Amsterdam.

Informant 11 is vice-president van de rechtbank Amsterdam, voorzitter van de Raad van Discipline te Amsterdam.

Informant 12 is vice-president van de rechtbank Amsterdam, plaatsvervangend voorzitter van de Raad van Discipline Amsterdam.

Informant 13 is vice-president van de rechtbank Amsterdam, plaatsvervangend voorzitter van de Raad van Discipline Amsterdam.

Informant 14 is vice-president van het gerechtshof 's-Gravenhage, plaatsvervangend voorzitter van de Raad van Discipline 's-Gravenhage.

Informant 15 is vice-president aan de rechtbank Middelburg, voorzitter van de Raad van Discipline 's-Gravenhage.

Informant 16 is rechter aan de rechtbank Roermond, plaatsvervangend voorzitter van de Raad van Discipline 's-Hertogenbosch.

Informant 17 is rechter aan de rechtbank Breda, plaatsvervangend voorzitter van de Raad van Discipline 's-Hertogenbosch.

Informant 18 is vice-president aan de rechtbank Maastricht, voorzitter van de Raad van Discipline 's-Hertogenbosch.

Informant 19 is vice-president van het gerechtshof 's-Hertogenbosch, voorzitter van het Hof van Discipline.

Informant 20 is raadsheer van het gerechtshof 's-Hertogenbosch, plaatsvervangend voorzitter van het Hof van Discipline, voorzitter van het regionaal (medisch) tuchtcollege Eindhoven.

Informant 21 is hoofd afdeling rechtspraak van de RSJ.

Informant 22 is secretaris van de Raad van Tucht in Amsterdam.

Informant 23 is directeur bedrijfsvoering van het gerechtshof 's-Hertogenbosch.

Informant 24 is rechter aan de rechtbank Haarlem, plaatsvervangend voorzitter van de Kamer voor gerechtsdeurwaarders.

Informant 25 is beleidsadviseur van het ministerie van Justitie/Directie Strategie Rechtspleging.

Informant 26 is controller van de rechtbank Amsterdam.

Bijlage 2

Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

prof. dr. M.A. Loth (hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam)

Leden

H. Buddendijk MPA (directeur bedrijfsvoering rechtbank Maastricht)

dr. F. van Dijk (hoofd afdeling ontwikkeling Raad voor de rechtspraak)

mw. mr. A.M.F. Loof-Donker (wetgevingsjurist Directie Wetgeving sector staats & bestuursrecht, ministerie van Justitie)

mr. dr. E. Niemeijer (plaatsvervangend directeur WODC, ministerie van Justitie)

mw. mr. drs. M. Pieterse (beleidsadviseur Directie Strategie Rechtspleging, ministerie van Justitie)

