

De Rechterlijke Macht in Nederland: tussen balie en bureaucratie¹

Mr. C. A. Groenendijk

1 Inleiding

Sinds het midden van de jaren zestig staat de samenstelling en het functioneren van de rechterlijke macht in Nederland weer ter discussie.

Al vier jaar wordt de instelling van een staatscommissie tot hernieuwing van de rechterlijke organisatie voorbereid. In die tijd is een veelheid van meningen verkondigd over de huidige samenstelling van de rechterlijke macht en over daarin aan te brengen veranderingen.

Tot nu toe zijn die meningen slechts zelden systematisch aan de feiten getoetst. Een in 1970 ondernomen poging strandde door een weinig zorgvuldige voorbereiding en een gebrek aan medewerking bij de minister van justitie en de leden van de rechterlijke macht.²

Dit gebrek aan empirisch onderzoek is opvallend in vergelijking met het vele onderzoek dat de afgelopen twintig jaar in West-Duitsland op dit gebied is uitgevoerd.³

Als een bescheiden poging tot beantwoording van vragen omtrent de recrutering, opleiding en promotiestructuur van de rechterlijke macht en tevens als studieobject voor enkele doctoraalstudenten in de rechtssociologie werd een eenvoudig onderzoek uitgevoerd, waarvan hieronder een verslag volgt.

Gezien de beschikbare tijd en middelen werd afgezien van het verzamelen van nieuwe gegevens en gekozen voor een analyse van bestaande gegevens. De door ons gebruikte gegevens werden ontleend aan de 'Naamlijst van de leden van de Rechterlijke Macht'.⁴ Deze naamlijst bevat behalve namen ook gegevens omtrent leeftijd, geslacht en de functies, die door de betrokkenen binnen en buiten de rechterlijke macht zijn vervuld.

Mogelijke problemen bij het verzamelen van de gegevens werden op deze wijze vermeden. Andere voordelen van de gevolgde methode waren de volledigheid en betrouwbaarheid van de gegevens. Een duidelijk nadeel was dat alleen de in de naamlijst vermelde gegevens beschikbaar waren.

Het onderzoek omvatte de hele zittende magistratuur (alle rechters belast met 'gewone' rechtspraak in burgerlijke, straf- en belastingzaken) en de staande magistratuur (de officieren van justitie en andere leden van het openbaar ministerie, vaak afgekort tot O.M.). Ook werden opgenomen de juristen in de raden van beroep en de centrale raad

van beroep. Deze raden zijn belast met 'administratieve' rechtspraak met name betreffende de sociale verzekeringswetten. Tenslotte werden in het onderzoek betrokken de rechterlijke ambtenaren in opleiding en zij, die na afloop van die opleiding tot substituut-griffier werden benoemd. Buiten beschouwing bleven alle overige (subst-)griffiers, alle plaatsvervangende leden, de militaire rechtspleging en de andere administratiefrechtelijke colleges.

De gebruikte naamlijst was bijgewerkt tot 1 december 1973.

In totaal omvatte het onderzoek 783 personen. Deze groep wordt hierna als de 'hele rechterlijke macht' aangeduid. De onderstaande beschrijving van de onderzoeksresultaten betreft vooral de 490 leden van de zittende magistratuur.⁵ Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de toegangswegen tot een rechtersfunctie,
- de beroepssectoren waaruit rechters worden gerecruteerd,
- de loopbanen in de rechterlijke macht,
- enkele sociale kenmerken van verschillende rechtersfuncties, en
- een vergelijking met de recrutering van andere hogere rijksambtenaren.

2 Toegangswegen

2.1 De twee wegen naar het rechtersambt

De leden van de rechterlijke macht (R.M.) kunnen naar de weg, waarlangs zij tot de rechtersfunctie kwamen, worden onderscheiden in twee groepen, die ik hierna wat oneerbiedig aanduid als: de eigen kweek en de buitenstaanders.

De *eigen kweek* zijn de leden, die benoemd werden na een full-time opleidingsfunctie binnen de R.M. te hebben vervuld. Sinds 1957 bestaat voor deze interne opleiding een speciale functie: de rechterlijke ambtenaar in opleiding, gewoonlijk aangeduid

Mr. C. A. Groenendijk (1943) is wetenschappelijk medewerker bij de afdeling rechtssociologie aan de Universiteit van Nijmegen. Hij was van 1969 tot 1973 advocaat te Amsterdam.
Adres: Weezenhof 82-49, Nijmegen.

met de afkorting *RAIO*. Voordien werden toekomstige rechters opgeleid door het vervullen van griffiersfuncties, meestal als substituut-griffier.

De *buitenstaanders* zijn juristen, die langere tijd buiten de R.M. hebben gewerkt en direkt in een rechtersfunctie werden benoemd. Wel hebben deze buitenstaanders meestal tevoren als rechter-, kantonrechter- of raadsheer-plaatsvervanger al enige ervaring met rechtspraak opgedaan.⁶

Het beleid van het ministerie van justitie is er sinds 1954 uitdrukkelijk op gericht de helft van de nieuwe leden van de zittende magistratuur te rekruteren uit buitenstaanders en de andere helft uit de eigen kweek.⁷ Uit ons materiaal blijkt dat dit beleidsvoornemen in de praktijk niet is gerealiseerd, maar wel enigszins wordt benaderd.

Van de leden van de zittende magistratuur werd 43 % oorspronkelijk als buitenstaander benoemd (dus zonder full-time opleidingsfunctie binnen de R.M.); 36 % begon zijn loopbaan bij de R.M. als substituut-griffier en 12 % als *RAIO* (zie tabel I). Bovendien is 5 % zijn loopbaan bij de staande magistratuur begonnen, meestal als (wnd-)ambtenaar van het openbaar ministerie.⁸

In tabel I is voor de verschillende huidige functies aangegeven langs welke weg de bekleders de zittende magistratuur zijn binnengekomen: als buitenstaander of via een opleidingsfunctie in de R.M. Voor de laatste groep is tevens gespecificeerd welke functie als eerste full-time werkkring binnen de R.M. werd vervuld.

In de hogere functies (rechtbankpresident, hof en

Tabel I:

Aard van de toegangsweg naar huidige functie in de zittende magistratuur

huidige functie	intern						extern				totaal	
	opleiding binnen RM						buitenstaanders					
	subst.-griffier	RAIO	O.M.	administr. rechtspraak	andere rechtsplegingen							
	abs. (%)	abs. (%)	abs. (%)	abs. (%)	abs. (%)						abs. (%)	abs. (%)
kantonrechter	43 (46)	5 (5)	6 (7)	—	—	2 (2)				37 (40)	93 (100)	
rechter	63 (31,5)	47 (23,5)	5 (2,5)	2 (1)	2 (1)					81 (40,5)	200 (100)	
vice-president	33 (51)	1 (1)	3 (5)	2 (3)	1 (1)					25 (39)	65 (100)	
president	4 (22)	1 (6)	2 (11)	1 (6)	—					10 (55)	18* (100)	
raadsheer hof	19 (29)	2 (3)	5 (8)	2 (3)	2 (3)					35 (54)	65 (100)	
(vice-)pres. hof	10 (36)	—	—	2 (7)	2 (7)					14 (50)	28 (100)	
hoge raad	4 (19)	—	2 (9)	4 (19)	1 (5)					10 (48)	21 (100)	
totaal zittende magistratuur	176 (36)	56 (11)	23 (5)	13 (3)	10 (2)					212 (43)	490 (100)	

* op 1.12.1973 was er bij één rechtbank een vacature voor deze functie

hoge raad) is steeds ongeveer de helft oorspronkelijk als buitenstaander begonnen. In de andere functies schommelt het aandeel van de buitenstaanders rond de 40 %.

Uit niet in de tabellen opgenomen gegevens blijkt, dat driekwart van de in totaal 212 buitenstaanders in de zittende magistratuur begonnen als rechter in een rechtbank; 38 buitenstaanders werden rechtstreeks tot kantonrechter benoemd; 21 buitenstaanders begonnen als raadsheer in een hof (waarvan

tweederde in de belastingkamers) en 5 als raadsheer in de hoge raad.

Bij het maken van onderscheid tussen buitenstaanders en eigen kweek moet er rekening mee worden gehouden, dat van de laatste groep slechts een minderheid direct na het afstuderen aan de opleidingsfunctie bij R.M. begon: 57 % van de ex-subst-griffiers en 50 % van de ex-*RAIO*'s vervulden eerst nog een functie buiten de R.M. Bij een kwart van de ex-subst-griffiers duurde de laatste voorgaande

funktie meer dan 6 jaar; bij de ex-RAIO's nooit langer dan 6 jaar, meestal zelfs minder dan 3 jaar. Van de eigen kweek is dus minder dan de helft uitsluitend intern bij de R.M. opgeleid. Daarnaast is er een groep, die na langere praktijkervaring elders en een korte periode als subst.-griffier in een rechters-funktie werd benoemd. Deze groep wordt hier onder de eigen kweek gerekend, maar zal in feite vaak meer gemeen hebben met de buitenstaanders.

2.2 Opleiding en benoeming van de huidige rechters

Voor de huidige *rechters in rechtbanken* — d.w.z. zij die december '73 die funktie vervulden — wordt in tabel II aangegeven langs welke weg zij tot die

funktie waren gekomen. Ook is vermeld op welke leeftijd zij hun opleiding of loopbaan bij de R.M. begonnen en op welke leeftijd de benoeming tot rechter volgde. Het verschil tussen die twee gegevens is dan de duur van de opleiding. De ex-subst-griffiers werden verdeeld in twee groepen: degenen met een voorafgaande praktijkervaring van meer dan 6 jaar en degenen, die korter of in het geheel niet elders hadden gewerkt.

Van laatstgenoemde groep ex-subst-griffiers blijkt de gemiddelde opleidingsduur gelijk te zijn aan die van de ex-RAIO's: 7,5 jaar. Voor de ex-subst-griffiers met langere praktijkervaring elders duurde de opleiding gemiddeld toch meer dan 4 jaar (zie tabel II).

Opvallend is dat de gemiddelde leeftijd van be-

Tabel II

Gemiddelde leeftijd bij begin opleiding of loopbaan in R.M. en bij benoeming tot rechter en duur van opleiding naar aard van de opleiding of voorervaring voor de huidige rechters in rechtbanken

aard van de opleiding/voorervaring	aantal	gem. leeftijd bij begin in R.M.	gem. leeftijd bij benoeming tot rechter	gem. duur van opleiding in R.M.
ex-RAIO's	47	27,7 jaar	35,2 jaar	7,5 jaar
ex-subst-griffier met <i>niet meer dan 6 jaar</i> of <i>geen</i> voorervaring	46	34,8	42,3	7,5
ex-subst-griffier met <i>meer dan 6 jaar</i> voorervaring	17	38,9	43,2	4,4
buitenstaanders	81	43,2	43,2	—
alle huidige rechters in rechtbanken	200*	36,6 jaar	41,1 jaar	4,5 jaar

* in dit totaal zijn ook 9 rechters begrepen, die rechtstreeks uit het O.M. of uit andere rechtsplegingen kwamen; deze groep is verder niet in de tabel opgenomen.

noeming tot rechter voor de buitenstaanders en beide groepen ex-subst-griffiers praktisch gelijk is: steeds rond de 43 jaar. *Alleen de ex-RAIO's werden gemiddeld veel jonger, nl. op hun 35e jaar tot rechter benoemd. De ex-RAIO's kwamen ook op veel jongere leeftijd al bij de R.M.*

Beide groepen ex-subst-griffiers begonnen hun opleiding pas op de leeftijd waarop de ex-RAIO's al tot rechter worden benoemd. De funktie van subst-griffier verdwijnt echter als opleidingsfunktie. Uit onze gegevens blijkt, dat de eigen kweek thans in hoofdzaak door de RAIO-opleiding wordt verzorgd. Dit kan leiden tot een aanmerkelijke daling

van de gemiddelde leeftijd waarop rechters hun loopbaan bij de R.M. beginnen.

Ook de meeste buitenstaanders kregen vóór hun benoeming tot rechter toch wel een soort opleiding door gedurende enige tijd als rechter-plaatsvervanger te fungeren. Slechts 10 % van de buitenstaanders werd ook zonder deze vorm van opleiding tot rechter in een rechtbank benoemd.

2.3 RAIO-opleiding

De aparte opleiding tot rechterlijk ambtenaar bestaat sinds 1957. Als regel duurt de opleiding zes jaar, verdeeld over drie perioden van elk twee

jaar: één periode op een griffie, één periode op een parket; de derde periode is bestemd voor een stage buiten de R.M. Aan de opleiding gaat een proeftijd van vier maanden vooraf.

Kiest een RAIO aan het eind van die opleiding voor de zittende magistratuur, dan moet hij ook nog enige jaren 'voortgezette opleiding' doormaken (vroeger als subst-griffier, sinds 1974 als gerechtsauditeur), voordat benoeming in een rechtersfunctie plaats vindt. Bij de keuze voor de staande magistratuur volgt als regel direkt een benoeming tot subst-officier van justitie.

Begin december 1973 waren 87 personen in opleiding als RAIO, terwijl 99 leden van de rechterlijke macht die opleiding achter de rug hadden.⁹ Deze laatsten waren in de volgende functies werkzaam:

12 als subst-griffier in afwachting van een benoeming in de zittende magistratuur

56 in de zittende magistratuur

30 in de staande magistratuur

1 als ondervoorzitter raad van beroep

99

Opmerkelijk is dat relatief veel ex-RAIO's voor een functie bij het O.M. hebben gekozen. In de jaren 1964-1973 recruteerde de *staande magistratuur* een veel groter deel van haar nieuwe leden uit de ex-RAIO's dan de zittende magistratuur: 70 % van de in die periode benoemde subst-officieren van justitie was ex-RAIO, tegen nog geen derde van de rechters. Het O.M. bestaat thans voor meer dan 20 % uit ex-RAIO's. Mogelijk speelt bij deze keuze voor het O.M. een rol dat daar eerder een functie met zelfstandig werk en hoger salaris wordt verkregen dan in de zittende magistratuur.¹⁰

We zagen reeds (in tabel I) dat 12 % van de *zittende magistratuur* de RAIO-opleiding had gevolgd.

Voor bijna driekwart van de ex-RAIO's, die in december 1973 een functie in de zittende magistratuur vervulden, verliep er gemiddeld 8 jaar tussen het begin van de RAIO-opleiding en de benoeming tot rechter. In minder dan een kwart van de gevallen was deze periode korter (2-6 jaar). In deze gevallen had de betrokkene steeds tevoren reeds elders ervaring opgedaan.

Welke functies thans door de ex-RAIO's worden vervuld valt af te lezen uit tabel I. Slechts 6 van

de ex-RAIO's, die als rechter begonnen, werden inmiddels in een andere functie benoemd. In 3 gevallen werden ex-RAIO's rechtstreeks tot kantonrechter benoemd, 9 à 10 jaar na het begin van hun opleiding.

Minder dan de helft van deze 56 ex-RAIO's maakte tijdens de RAIO-opleiding een derde periode van twee jaar buiten de R.M. door: op één uitzondering na altijd een stage in de advocatuur.

Wij zagen reeds dat de ex-RAIO's, die nu rechter in een rechtbank zijn, hun loopbaan bij de R.M. veel jonger begonnen dan hun collega's (zie tabel II). Van alle ex-RAIO's was 80 % bij het begin van de opleiding 30 jaar of jonger.

Deze tendens vonden wij in nog sterkere mate bij de RAIO's, die nu in opleiding zijn: 94 % was bij het begin van die opleiding 30 jaar of jonger (gem. 27 jaar). Deze lagere aanvangsleeftijd correspondeert met een afnemende van voorafgaande ervaring elders: van de huidige RAIO's heeft minder dan een kwart een functie buiten de R.M. vervuld. Van de ex-RAIO's in de zittende magistratuur had nog de helft elders gewerkt. De huidige RAIO's komen veel jonger bij de R.M. en hebben minder ervaring buiten de R.M. opgedaan. Voor de RAIO's die in de R.M. willen blijven, betekent dit het vooruitzicht van een zeer lange carrière binnen eenzelfde organisatie. De wettelijke leeftijdsgrens ligt voor de R.M. immers nog op 70 jaar. Deze factoren (jonge beginleeftijd, geringe praktijkervaring buiten de R.M. en een lange loopbaan in de R.M.) zullen het de RAIO niet gemakkelijk maken tijdens zijn opleiding een houding aan te nemen die niet is gericht op aanpassing aan de omstandigheden die hij aantreft.

2.4 Toekomst perspectief

Nu er de laatste jaren steeds meer RAIO's in opleiding worden genomen, ziet het er naar uit dat in de toekomst het merendeel van de nieuwe rechters ex-RAIO's zullen zijn. Van 1957 tot 1967 werden jaarlijks gemiddeld iets meer dan 12 RAIO's aangenomen, in de periode van 1968-1972 lag dit gemiddelde op 20 per jaar; in 1973 en 1974 begonnen telkens omstreeks 30 RAIO's hun opleiding.¹¹

Aangenomen dat het deel van de RAIO's dat voor het O.M. kiest op ongeveer 30 % blijft en bovendien 10 % elders (in de administratieve rechtsple-

ging of buiten de R.M.) gaat werken, dan zullen er over zes jaar jaarlijks omstreeks 20 ex-RAIO's voor benoeming in aanmerking komen. Dit is ongeveer het totale aantal rechters dat in de periode 1969-1973 jaarlijks in de rechtbanken werd benoemd. Voor buitenstaanders die rechter willen worden, zou dan niet veel plaats meer over zijn, tenzij het aantal rechtersposten sterk wordt uitgebreid of de leeftijdsgrens wordt verlaagd.¹²

Zo niet, dan lijkt de ontwikkeling te gaan in de richting van een opleiding en beroepspraktijk, die eenvormiger wordt en zich vaker dan nu het geval is geheel binnen de R.M. zal afspelen. Dit zou een verambtelijking van de zittende magistratuur betekenen.

3 Uit welke beroepssectoren worden rechters gerecruteerd?

We zagen reeds dat 43 % van de zittende magistratuur als buitenstaander bij de R.M. kwam (tabel I). Ook bleek de meerderheid van het uit eigen kweek afkomstige deel vóór de opleiding binnen

de R.M. al elders gewerkt te hebben. In totaal is dan ook 73 % van de zittende magistratuur eerst buiten de R.M. werkzaam geweest.

Uit welke beroepssectoren zijn de rechters die eerst elders werkten afkomstig? Het antwoord op die vraag kan enig inzicht verschaffen in de betrekking tussen de R.M. en de verschillende andere beroepsgroepen en sectoren in de maatschappij. Uit tabel III valt af te lezen dat de huidige zittende magistratuur vooral werd gerecruteerd uit de advocatuur (34 %) en onder bij de overheid werkzame juristen (17 %). Het bedrijfsleven en de universiteit leverden resp. 10 % en 5 %. Uit de overige beroepen en maatschappelijke sectoren samen was slechts 7 % afkomstig. De resterende 27 % van de rechters heeft geen ervaring buiten de R.M. In 1951 werd gesteld, dat het aantal personen, die uit andere overheidsfuncties of uit het bedrijfsleven naar de rechterlijke macht over gaan, 'te verwaarlozen' is.¹³ Op dit punt blijkt nu de werkelijkheid geheel anders te zijn. Eén op de zes leden van de zittende magistratuur heeft ervaring in de

Tabel III

Laatste werkkring vóór R.M. voor de leden van de zittende magistratuur, het O.M. en administratiefrechtelijke colleges

aard van de laatste werkkring	zittende magistratuur	O.M.	administratief rechtelijke colleges
advocatuur	34 %	10 %	3 %
ministerie van justitie	4		
overige centrale overheid	11		
lagere overheid	2		
totaal overheid	— 17 %	14 %	51 %
bedrijfsleven	10 %	6 %	10 %
universiteit	5 %	2 %	—
kinderbescherming, reclassering en maatschappelijk werk	2 %	1 %	—
notariaat	0,5 %	—	—
beroeps-officier	0,5 %	6 %	—
overige beroepen	4 %	4 %	18 %
geen werkkring vóór R.M.	27 %	57 %	18 %
totaal	100 % (N = 490)	100 % (N = 155)	100 % (N = 39)

overheidsadministratie. De veronderstelling dat dergelijke ervaring ontbrak, is bij herhaling als argument gebruik voor het instellen van afzonderlijke administratief-rechterlijke colleges en tegen opdracht van de administratieve rechtspraak aan de gewone rechter.

Wel blijkt, dat in de administratiefrechtelijke colleges het aandeel van de uit overheidsdienst afkomstige juristen veel groter is, dan in de gewone rechtspleging. De helft van de juristen in de raden van beroep en de centrale raad van beroep was tevoren in dienst van de overheid of van semi-overheidsinstellingen. Ook van de vaste leden van de belastingkamers in de gerechtshoven heeft meer dan de helft langere tijd in overheidsdienst gewerkt. Dergelijke aantallen roepen echter weer vragen op over de mate waarin de scheiding tussen rechterlijke en uitvoerende macht in feite wordt gerealiseerd.

Uit tabel III wordt duidelijk dat ook op andere punten tussen de zittende magistratuur, het O.M. en de administratierechtelijke colleges typerende verschillen in recrutering bestaan. Zowel het O.M. als de administratieve rechtspraak recruterende veel minder uit de advocatuur en niet of nauwelijks uit de universiteiten. Bij het O.M. heeft meer dan de helft geen ervaring elders. Deze groep kwam rechtstreeks van de universiteit en dus ook op jonge leeftijd (onder 30 jaar) bij het O.M. De oud-

beroepsofficieren zijn in staande magistratuur even sterk vertegenwoordigd als de juristen uit het bedrijfsleven.

Wel lijkt er de laatste jaren een verschuiving op te treden in het patroon van de sectoren, waaruit de zittende magistratuur wordt gerecruteerd. Bij een vergelijking van de laatste werkkring van alle leden van de zittende magistratuur met dat deel van hen, dat in de laatste 6 jaar bij de R.M. werd benoemd, blijkt een sterke toename van de universiteit als recruitersveld (zie tabel IV).

Het percentage uit het bedrijfsleven afkomstige juristen vertoont een duidelijke stijging. Het aantal van de juristen uit de ambtenaren-wereld loopt sterk terug. De advocatuur en de overige beroepen blijven vrijwel constant.

Er blijkt een duidelijk verband te bestaan tussen de aard van de laatste werkkring en de huidige functie binnen de R.M. (zie tabel V, blz. 157). Zo zijn de ex-advocaten over-vertegenwoordigd onder de kantonrechters. In de hoge raad zitten relatief veel oud-ambtenaren van het ministerie van justitie. Uit de overige centrale overheid afkomstige juristen hebben vooral in de hoven zitting. De vroegere bedrijfsjuristen zijn voor 70 % als rechter werkzaam. De universiteiten leveren betrekkelijk veel rechters (oud-wetenschappelijk medewerkers) en leden van de Hoge Raad (oud-hoogleraren). De oververtegenwoordiging van bedrijfsjuristen en wetenschappelijk medewerkers onder de rechters (de aanvangsfunctie) stemt overeen met de eerdere constatering, dat de recrutering uit deze sectoren de laatste jaren sterk is toegenomen. Een overeenkomstige verschuiving in het herkomstpatroon is ook onder de huidige RAIO's zichtbaar. De *duur van de laatste werkkring* was in bijna de helft van de gevallen 10 jaar of langer; voor 15 % zelfs 20 jaar of langer; voor nog geen kwart minder dan 4 jaar. Daarbij komt nog dat vóór de R.M. soms meerdere functies werden vervuld, terwijl alleen de duur van de laatste functie werd betrokken in het onderzoek. De gemiddelde duur van de laatste werkkring was bijna 11 jaar (zie tabel VI, blz. 158).

De duur van de laatste werkkring varieert nauwelijks voor de verschillende werkkringen. Alleen de ex-advocaten hebben opvallend vaak een zeer lange tijd in de balie achter de rug.

Bij een vergelijking van de verschillende functies

Tabel IV

Laatste werkkring vóór R.M. voor zittende magistratuur en voor degenen, die in 1968-1973 werden benoemd

laatste werkkring vóór R.M.	hele zittende magistratuur	eerste benoeming in R.M. in 1968-1973
advocatuur	34 %	34 %
ministerie van justitie	4	1
overige overheid	13	10
bedrijfsleven	10 %	14 %
universiteit	5 %	15 %
overige beroepen	7 %	8 %
geen werkkring vóór R.M.	27 %	18 %
totaal	100 % (N = 490)	100 % (N = 125)

Tabel V

Laatste werkring vóór R.M. naar huidige functie in de zittende magistratuur

	advocatuur		min. v. just.		overige overheid		bedrijfsleven		universiteit		overige beroepen		geen werkring vóór R.M.		totaal	
	abs.	(%)	abs.	(%)	abs.	(%)	abs.	(%)	abs.	(%)	abs.	(%)	abs.	(%)	abs.	(%)
kantonrechter	44	(47)	—	—	13	(14)	3	(3)	2	(2)	3	(3)	28	(30)	93	(100)
rechter	56	(28)	9	(4,5)	19	(9,5)	33	(16,5)	15	(7,5)	17	(8,5)	51	(25,5)	200	(100)
vice-president	21	(32)	4	(6)	9	(14)	4	(6)	2	(3)	3	(5)	22	(34)	65	(100)
president	8	(44)	—	—	3	(17)	2	(11)	—	—	2	(11)	3	(17)	18	(100)
raadsheer hof	23	(35)	—	—	15	(23)	5	(8)	3	(5)	4	(6)	15	(23)	65	(100)
(vice)-pres. hof	8	(29)	2	(7)	6	(21)	—	—	1	(3)	3	(11)	8	(29)	28	(100)
hoge raad	10	(48)	4	(19)	—	—	—	—	2	(9)	—	—	5	(24)	21	(100)
totaal zittende magistratuur	170	(34)	19	(4)	65	(13)	47	(10)	25	(5)	32	(7)	132	(27)	490	(100)

Tabel VIII

Gemiddelden van huidige leeftijd, de leeftijd bij begin diensttijd in R.M. en bij benoeming in huidige functie, diensttijd in de R.M., diensttijd als rechter en enkele andere gegevens naar functie in de zittende magistratuur

	leeftijd jongste functionaris	leeftijd bij aanvang loopbaan in R.M.	gem. aantal standplaats of functie-wisselingen	gem. totale diensttijd bij R.M.	gem. diensttijd als rechter	rechter geweest	gem. leeftijd bij benoeming in huidige functie	gem. huidige leeftijd	gem. diensttijd in huidige functie
kantonrechter	42 jaar	39,9 jaar	1,2	16,0 jaar	6,8 jaar	24 %	47,0 jaar	55,9 jaar	8,9 jaar
rechter	32	36,6	0,5	10,6	6,0	(100 %)	41,1	47,1	6,0
vice-president	41	36,0	1,9	22,0	11,2	100 %	52,2	58,0	5,8
president	44	36,3	2,9	22,2	8,6	67 %	52,7	58,6	5,8
raadsheer hof	40	37,9	1,7	17,2	8,8	71 %	49,9	55,2	5,3
(vice)-pres. hof	52	36,7	2,5*	25,6	9,2	61 %	59,5*	63,2	3,7*
raadsheer hoge raad	48		2,5				54,7		5,7
(vice)-pres. hoge raad	49	40,2	3,0*	21,5	6,5	62 %	63,8*	61,7	1,8*
gehele zittende magistratuur		37,5	1,3	14,9	7,6	77 %	—	53,3	—

* dit gegeven heeft betrekking op de bekleders van twee verschillende functies

in de zittende magistratuur blijkt dat vooral de rechtbank-presidenten vaak elders ervaring hebben opgedaan maar dat deze gemiddeld van betrekkelijk korte duur was. De vice-presidenten van rechtbanken zijn het minst buiten de R.M. werkzaam geweest (zie tabel VI).

Tabel VI

Percentage met werkkring vóór R.M. en gemiddelde duur laatste werkkring naar huidige functie

huidige functie	totaal	waarvan met werkkring vóór R.M.		gemiddelde duur laatste werkkring
		abs.	(%)	
kantonrechter	93	65	(70)	13,7 jaar
rechter	200	149	(74,5)	9,3
vice-president	65	43	(66)	9,3
president	18	15	(83)	8,0
raadsheer hof	65	50	(77)	11,8
(vice-)pres. hof	28	20	(71,5)	13,8
hoge raad	21	16	(76)	12,7
hele zittende magistratuur	490	358	(73 %)	10,8 jaar

3.1 Advocatuur als opleiding voor de RM

De verhouding tussen balie en R.M. is een veel besproken onderwerp.¹⁴ Beide groepen zijn in een groot deel van hun beroepspraktijk op elkaar aangewezen. Voor de rechter zijn de advocaten vaak de enige groep personen buiten de R.M. waarmee zij in hun werk regelmatig contact hebben. De advocaten bepalen met name in burgerlijke zaken een groot deel van de grenzen van het proces en daarmee van het werk van de rechter. In straf- en civiele zaken heeft de advocaat ondermeer als taak het werk van de rechter te controleren. Niet alleen voor en tijdens het proces maar ook daarna, bijvoorbeeld door het instellen van appél of door publikatie over uitspraken in de (vak)pers. Anderzijds controleert de rechter het werk van de advocaat en beschikt hij over de middelen om zijn waardering of afkeuring over dat werk te laten blijken. Beide groepen hebben elkaar veelvuldig nodig om tot besparing van (onnodig) werk te komen. De advocatuur richt zich nog steeds in sterke mate op de rechterlijke macht (o.a. bij de nadruk

op haar onafhankelijkheid, de plaats van vestiging van haar kantoren en ook bij het stellen van inkomens-aanspraken). Wel is er nu weer sprake van een toenemende referentie aan de cliënt (bedrijf of particulier). De verhouding tussen de beide groepen is getypeerd als die van een reizend tennis-circus: een mengsel van wederzijdse samenwerking en controle.¹⁵ Naar mate de rechterlijke colleges en de balie's meer leden tellen en de advocaten een groter deel van hun praktijk buiten de rechtszalen uitoefenen zal dit beeld minder van toepassing zijn.

Uit onze gegevens wordt een deel van deze complexe verhouding duidelijk zichtbaar: de advocatuur neemt een belangrijk deel van de opleiding en vorming van rechters voor haar rekening, terwijl van de andere kant gezien een loopbaan in de balie voor velen een bekroning vindt in een benoeming in de R.M. Meer dan een derde van de zittende magistratuur is rechtstreeks vanuit de balie in een rechtsprekende functie benoemd (tabel IV). Bovendien heeft van de juristen, die uit andere beroepssectoren (overheid, bedrijfsleven, universiteit e.d.) afkomstig zijn, een derde tevoren als advocaat gewerkt. Ervaring in de advocatuur wordt kennelijk als voortgezette opleiding voor veel juridische beroepen gebruikt.

In totaal is 49 % van de zittende magistratuur eens advocaat geweest. Hieronder zijn niet begrepen de 20 ex-RAIO's die tijdens hun opleiding een stage van twee jaar als advocaat hebben meegemaakt.¹⁶ De ex-advocaten zijn vooral sterk vertegenwoordigd onder de rechtbank-presidenten (67 %), de hoge raad (57 %) en de kantonrechters (58 %) (zie tabel VII). In de twee eerste functies gaat het om sleutelposities in de R.M. De functie van kantonrechter lijkt goed aan te sluiten bij het werkpatroon van de advocaat, dat ook veel individueel optreden en verantwoordelijkheid dragen met zich brengt.

De duur van de periode bij de balie was in 21 % van de gevallen niet langer dan de duur van de officiële stage in de advocatuur (3 jaar). Bijna even vaak (19 %) was men 19 jaar of langer advocaat geweest. Gemiddeld waren alle ex-advocaten bijna 11 jaar bij de balie.¹⁷

De ex-advocaten die nu kantonrechter zijn of in de hoge raad zitten, hebben gemiddeld een duidelijk langere periode als advocaat gewerkt. Van

Tabel VII

Percentage oud-advocaten en hun gemiddelde duur in de advocatuur naar huidige functie

	totaal	advocaat geweest abs.	(%)	gemiddeld aantal jaren als advocaat
kantonrechter	93	54	58 %	14,8 jaar
rechter	200	90	45	8,5
vice-president	65	27	41	10,1
president	18	12	67	8,4
raadsheer hof	65	33	51	10,5
(vice-)pres. hof	28	10	36	13,1
hoge raad	21	12	57	15,4
totaal zittende magistratuur	490	238	49 %	10,9 jaar

de advocaten die direkt vanuit de balie werden benoemd, was 2/3 langer dan 12 jaar en meer dan de helft langer dan 19 jaar advocaat geweest.

De voorkeur voor de balie bij de recrutering van rechters wordt nog geaccentueerd als men zich realiseert dat minder dan 15 % van de juristen in de balie werkt.¹⁸

Daarbij komt nog dat de advocatuur ook een groot deel van de plaatsvervangende leden van de zittende magistratuur levert. Zo was eind 1973 van de meer dan 260 plaatsvervangers bij de kanton-gerechten, rechtbanken en hoven in de drie grote arrondissementen (Amsterdam, Den Haag en Rotterdam) bijna de helft advocaat. Dit betekent dat meer dan 10 % van de advocaten in die arrondissementen een plaatsvervangersfunctie bij de R.M. bekleedde. Deze groep vervult meestal overwegend de rol van advocaat, maar verwisselt deze soms voor die van rechter. Een deel van de rechter-vervangers vervult deze functie met het doel binnen enige tijd tot rechter te worden benoemd. Voor de andere plaatsvervangers functies is dat minder het geval. Overigens was deze groep verder niet in het onderzoek betrokken.¹⁹

Uit de voorgaande gegevens ontstaat het beeld dat de verhouding tussen balie en R.M. op het punt van de recrutering van rechters in ons land juist het midden houdt tussen de situatie in West-Duitsland en in Engeland. In West-Duitsland komt het zelden voor dat advocaten tot rechter wordt benoemd. Het ambtelijke karakter van de West-Duit-

se magistratuur — de Justizdienst — heeft daar een sterke scheiding van de carrières van de juristen in de balie en de R.M. veroorzaakt.²⁰ Daartegenover worden in Engeland nog steeds praktisch alle rechters uit de advocatuur gerecruteerd (vroeger alleen uit de barristers nu ook meer onder de sollicitors).²¹

4 Loopbanen in de rechterlijke macht

Op grond van de gegevens van de huidige leden van de zittende magistratuur ontstaat het volgende beeld van hun loopbaan bij de R.M.

Meer dan driekwart begon de loopbaan in de zittende magistratuur als *rechter in een arrondissementsrechtbank*. Van degenen, die als rechters begonnen maar nu een andere functie bekleden, maakte ruim de helft promotie tot vice-president van een rechtbank en meer dan een kwart tot raadsheer in een hof. Gemiddeld maakten de 65 huidige vice-presidenten iets later promotie (na meer dan 11 jaar als rechter) dan de rechters die in een hof werden benoemd (nog geen 9 jaar rechter (zie tabel VIII, blz. 158).

De functie van *vice-president* lijkt voor de meeste bekleders een eindfunctie te zijn: er zijn in de zittende magistratuur 65 vice-presidenten en slechts 29 personen die vanuit die functie verder promotie maakten.

De *rechtbank-presidenten* werden meestal uit de vice-presidenten gerecruteerd. Enkele rechtbank-presidenten zijn vóór hun benoeming alleen rechter geweest. Zij sloegen de functie van vice-president dus over. Eén president was tevoren raadsheer in een hof.

De *kantonrechters* nemen een aparte positie in: voor meer dan driekwart van de kantonrechters is deze functie de eerste en enige rechtersfunctie die zij bekleden. De kantonrechters hebben kennelijk weinig behoefte om andere functies in de R.M. te bekleden. Zij zien hun functie als een eindfunctie.²² In de zittende magistratuur zijn slechts enkele vroegere kantonrechters in een andere functie werkzaam (als vice-president van een rechtbank of als raadsheer in een hof).

Van de leden van de *gerechtshoven* is meer dan de helft rechtstreeks van rechter in een rechtbank tot raadsheer benoemd.

De *hoge raad* werd op zijn beurt weer voor bijna de helft uit de leden van hoven gerecruteerd. Een

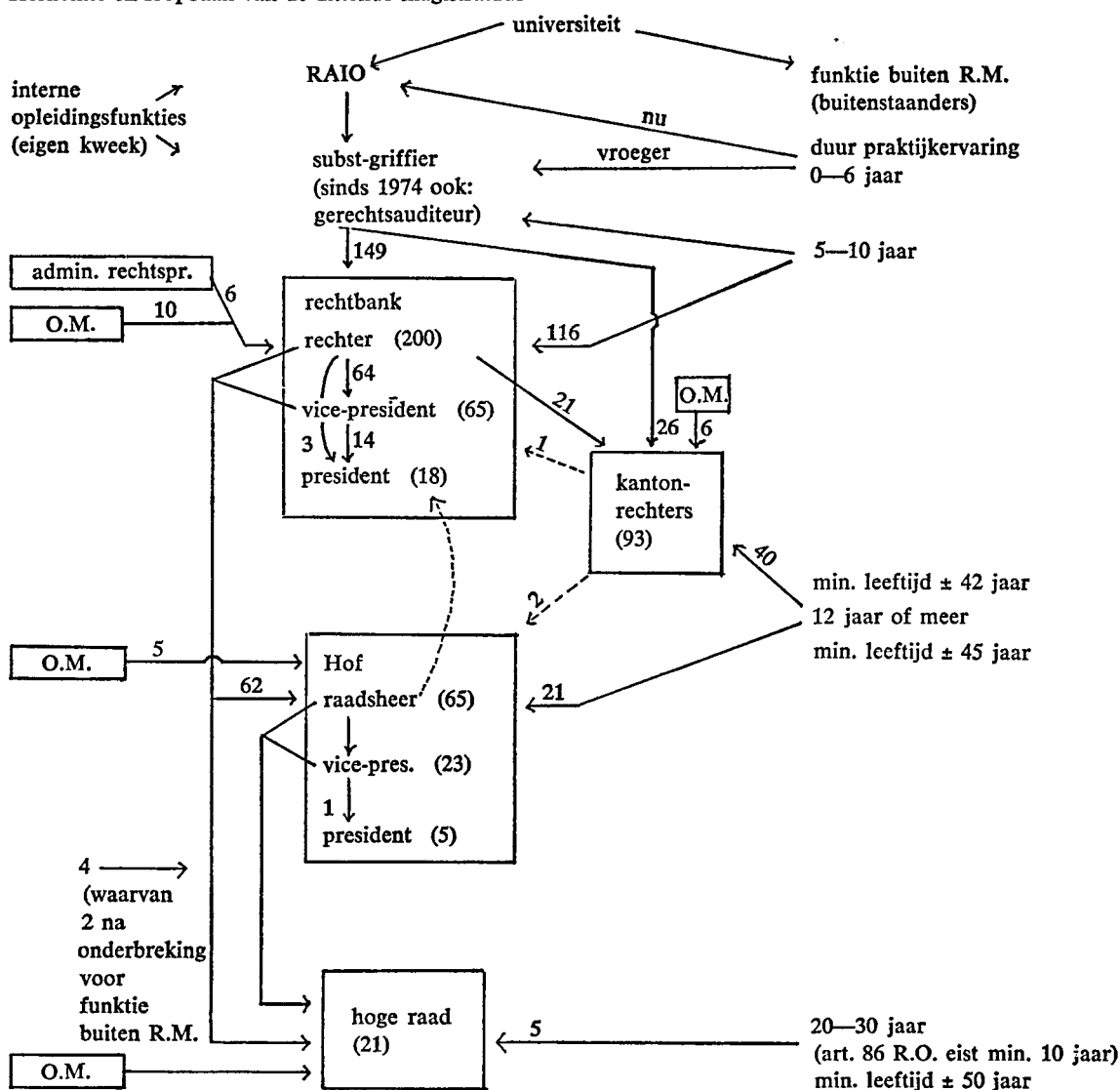
kwart van de leden van de hoge raad is uit andere functies binnen de R.M. afkomstig: één rechter, één vice-president van een rechtbank en 3 leden van het O.M. bij de hoge raad.

De buitenstaanders, die niet begonnen als rechter in een rechtbank, vormen 40 % van de huidige kantonrechters en bijna een kwart van de leden van de hoven en van de hoge raad. Drie kwart van de bezetting van de hoogste colleges werd intern gerecruteerd, d.w.z. uit personen, die reeds één of meer functies binnen de R.M. hadden ver-

vuld.²³ Het *anciënniteitsbeginsel* speelt een belangrijke rol bij de bepaling van carrières in de zittende magistratuur. Tussen de duur van de diensttijd bij de R.M. en de aard van de huidige functie bestaat een duidelijk verband: hoe hoger de functie, hoe langer de gemiddelde diensttijd (zie tabel VIII). Een uitzondering op deze regel vormen de buitenstaanders, die rechtstreeks tot kantonrechter of raadsheer in hof of hoge raad worden benoemd. Voor hen geldt de praktijkervaring echter als een soort vervangende diensttijd.²⁴ Op welk niveau een

Schema 1

Herkomst en loopbaan van de zittende magistratuur



buitenstaander wordt benoemd houdt verband met de lengte van zijn elders opgedane praktijkervaring (en meestal dus ook met zijn leeftijd), zoals uit schema A valt af te lezen.

4.1 Onderbreking in de loopbaan

Een carrière in de R.M. wordt slechts zelden onderbroken door een functie in een ander beroep of andere werkring. Slechts 2 % van de leden van de zittende magistratuur onderbrak zijn loopbaan bij de R.M. Tijdens die onderbreking werd steeds een functie uitgeoefend in één van de 'aanverwante' sectoren, waaruit ook een belangrijk deel van de rechters wordt gerecruteerd: overheid (meestal ministerie van justitie), universiteit of advocatuur.

In de helft van de gevallen duurde de onderbreking minder dan 4 jaar. Het geringe aantal onderbrekingen en hun korte duur wekt de indruk van een betrekkelijk gesloten corps: eenmaal benoemen blijven zitten of verlaten de R.M. voorgoed.

4.2 Wisseling van functies binnen de RM

Ook overgang van het ene onderdeel binnen de R.M. naar een ander onderdeel komt weinig voor. Slechts 5 % van de leden van de zittende magistratuur begon de loopbaan bij het O.M. (zie tabel I). Daarnaast zijn er nog enkelen die tussen twee functies in de zittende magistratuur een functie bij het O.M. hebben vervuld. Meestal duurde die periode bij het O.M. minder dan 7 jaar. Deze groep (oud-O.M.-ers) is onder de rechtbankpresidenten en de raadsheren in de hoven en de hoge raad, d.w.z. de hogere functies, sterker vertegenwoordigd dan in de overige functies in de zittende magistratuur.

Overgang van een rechtspraak-functie naar het O.M. komt praktisch niet voor. Een uitzondering hierop vormen enkele leden van het parket (O.M.) bij de hoge raad. Deze uitzondering houdt verband met de bijzondere taak en status van dat parket. We zagen reeds dat de hoge raad ook uit zijn eigen parket recruteert. Het eenrichtingsverkeer tussen staande en zittende magistratuur kan het gevolg zijn van een verschil in promotiekanalen en prestige tussen deze delen van de R.M.²⁵ Van de leden van de zittende magistratuur heeft 4 % vroeger een functie in een administratief rechterlijk college uitgeoefend. In het merendeel van

de gevallen betreft het hier leden van de vroegere raden van beroep voor de directe belastingen. Het omgekeerde — overgang vanuit een rechtersfunctie in de zittende magistratuur naar de administratieve rechtspraak — kwam niet voor.

5 Sociale kenmerken van de functies

In tabel VIII zijn voor de verschillende functies in de zittende magistratuur vermeld de leeftijd bij aanvang van de eerste full-time functie in de R.M., het aantal wisselingen van functie of standplaats,²⁶ welk deel van de betrokkenen rechter is geweest en hoelang, de leeftijd bij het begin van de huidige functie, de huidige leeftijd, de duur in de huidige functie en de duur van de totale diensttijd bij de R.M. Steeds zijn de gemiddelden per functie berekend. Dit geeft dus geen beeld van de spreiding binnen de functie, maar wel enig inzicht in de verschillen tussen de functies onderling. Als we deze gegevens bovendien in verband brengen met die omtrent opleiding (zie tabel I), laatste werkring vóór R.M. (zie tabel V en VI) en ervaring in de advocatuur (tabel VII) kunnen per functie een aantal kenmerken worden onderscheiden, die mogelijk typerend zijn voor de bekleders van de functie. Enkele van die kenmerken worden hieronder samengevat:

De *kantonrechters* onderscheiden zich van alle andere functies door:

- groot aandeel buitenstaanders (40 % rechtstreeks en bijna evenveel buitenstaanders na een periode als subst-griffier zonder een periode als rechter);
- weinig functie-wisselingen;
- lange ambtsduur (benoeming van de huidige kantonrechters geschiedde gem. bijna 9 jaar en voor de helft zelfs langer dan 12 jaar geleden);
- late leeftijd toetreding tot RM (40 jaar);
- veel ex-advocaten met langdurige praktijkervaring. Deze laatste twee kenmerken hebben zij gemeen met de leden van de hoge raad.

De kantonrechters-functie is kennelijk aantrekkelijk voor buitenstaanders (vooral advocaten) en voor een groep juristen die na de universiteit en een relatief lange opleiding in de R.M. direct in deze functie worden benoemd.

De functie van *rechter* in een rechtbank is de typische aanvangsfunctie voor een loopbaan in de zittende magistratuur:

- de jongste rechter is 32 jaar, de gemiddelde leef-

tijd bij benoeming 41 jaar;

— de meerderheid is opgeleid binnen de R.M. (bijna 60 %).

De *vice-presidenten van rechtbanken* onderscheiden zich door:

- relatief vaak geen praktijkervaring elders opgedaan;
- relatief weinig ex-advocaten (41 %);
- lange periode als rechter (gem. ruim 11 jaar).

De *presidenten van rechtbanken* kenmerken zich door:

- vaak vóór R.M. elders gewerkt (slechts 17 % kwam direct bij R.M.);
- 2/3 is advocaat geweest, al was het relatief kort (gem. toch nog 8 jaar);
- minder opleiding binnen de R.M.;
- betrekkelijk kort rechter geweest (8,5 jaar);
- relatief lange diensttijd bij R.M. (22 jaar).

De presidenten hebben betrekkelijk veelzijdige ervaring zowel in als buiten de R.M. Opvallend is dat deze kenmerken ook van toepassing zijn op de leden van de hoge raad. In die twee soorten functies worden kennelijk personen met overeenkomstige eigenschappen benoemd, ook al worden die benoemingen op heel verschillende wijzen voorbereid. Mogelijk houden deze overeenkomsten verband met het feit dat de betrokken functionarissen sleutelposities binnen de R.M. bekleden en bovendien naar buiten toe voor een belangrijk deel het gezicht van de rechtspraak bepalen.

Wel zijn meerdere leden van de hoge raad vroeger op een universiteit werkzaam geweest. Dit was bij geen van de rechtbankpresidenten het geval. Kennelijk zijn deze meer op de rechtspraktijk dan op de theorie georiënteerd.

De *raadsheren* in de hoven zijn op verschillende punten een goede afspiegeling van de hele zittende magistratuur. De gemiddelde leeftijd bij toetreding tot de R.M., de huidige leeftijd, het percentage ex-advocaten en de gemiddelde duur van de laatste werkkring voor R.M. liggen steeds dicht bij de cijfers, die voor de hele zittende magistratuur werden gevonden.

Een duidelijk verschil met de eerder genoemde functies is, dat relatief veel raadsheren uit het O.M. afkomstig zijn (9 %) of tevoren bij de centrale overheid werkzaam waren (23 %). De meerderheid van laatstgenoemde groep zijn oud-ambte-

naren van het ministerie van financiën, die nu in de belastingkamers zitting hebben.

Opmerkelijk is dat tussen de belastingrechtspraak en de belasting-consulenten niet een verhouding is gegroeid als die tussen de balie en de overige zittende magistratuur. Van de 20 vaste leden van de belastingkamers zijn er 12 afkomstig uit de belastingdienst, slechts 2 waren belastingconsulent voor hun toetreding tot de R.M. De andere leden van de belastingkamers doorliepen verschillende functies binnen de R.M.

De verhoudingen tussen de hoven en de universiteiten lijkt op het eerste gezicht minder intensief: 4 % van de leden van de hoven hadden de universiteit als laatste werkkring voor de R.M. Waarschijnlijk lopen die contacten echter vooral via de raadsheer-plaatsvervangers: van de in totaal 81 raadsheer-plaatsvervangers is meer dan een derde hoogleraar.²⁷

De *hoge raad* onderscheidt zich van alle andere rechterlijke colleges door de hoge leeftijd van zijn leden en hun zeer gemengde herkomst. Bijna de helft is 65 jaar of ouder. Nog geen kwart volgde de normale opleiding binnen de R.M. In vergelijking met de andere functies zijn betrekkelijk weinig leden van de hoge raad vroeger rechter geweest en dan nog voor een betrekkelijk korte periode (gem. 6,5 jaar).

Driekwart van de hoge raad heeft vroeger buiten de R.M. gewerkt. Gemiddeld duurde die laatste werkkring 12 jaar.

In de hoge raad hebben relatief veel oud-advocaten zitting met vaak zeer lange ervaring in de balie: 5 van de 12 oud-advocaten in de hoge raad oefenden dat beroep meer dan 25 jaar uit. Daarnaast hebben betrekkelijk veel leden van de hoge raad op de universiteit of het ministerie van justitie gewerkt: 4 leden zijn oud-hoogleraar en 4 leden hadden het ministerie van justitie als werkkring voor zij hun loopbaan bij de R.M. begonnen.

De drie sectoren, waaruit de zittende magistratuur voor een belangrijk deel gerecrueteerd: de balie, de centrale overheid en de universiteit zijn in de hoge raad goed vertegenwoordigd. Volgens onze gegevens was slechts één van de raadsheren ooit in het bedrijfsleven werkzaam geweest.

6 Rechters en hogere rijksambtenaren

Onlangs heeft Van Braam de resultaten gepubli-

ceerd van onderzoek naar de recrutering van hogere rijksambtenaren.²⁸ Bij een vergelijking van die gegevens en onze uitkomsten komen vier duidelijke verschillen tussen de rechterlijke en de andere hogere rijksambtenaren naar voren.

1 — van de hogere rijksambtenaren werd de grote meerderheid direct van school of universiteit gerecruteerd; bij de zittende magistratuur gebeurde dat in 27 % van de gevallen; bij het O.M. meer dan de helft (zie tabel III);

2 — niet meer dan 20 % van de rijksambtenaren heeft serieuze voorervaring in de particuliere sector; de praktijkervaring bij de zittende magistratuur was voor de helft (van de 73 % die elders werkte) meer dan 5 jaar en voor eenderde zelfs 10 jaar of langer; de vóórvaring bij de minderheid van het O.M. die elders werkte, was gemiddeld van kortere duur: 8,5 jaar tegenover bijna 11 jaar bij de zittende magistratuur (zie tabel VI);

3 — de voorzieningen in vacatures voor de hogere functies in rijksdienst worden veelal intern en 'ge-ruisloos' vervuld; slechts een deel van de openvallende plaatsen worden in het openbaar als vacature geadverteerd; alle vacatures voor kantonrechter, rechters en raadsheren in de hoven (alsmede de plaatsvervangers voor die functies) worden al jaren in het Nederlands Juristenblad gepubliceerd; sinds begin 1975 geldt dit ook voor de functie van vice-president van een rechtbank²⁹; alleen voor de hoogste functies (rechtbank-president, (vice-)president hof en de Hoge Raad wordt (nog) niet geadverteerd; de vacatures bij het O.M. worden niet afzonderlijk gepubliceerd; wel wordt soms in algemene zin geadverteerd om kandidaten voor functies bij het O.M. te werven;

4 — de gemiddelde leeftijd van de ambtenaren in de rang van referendaris is 48 jaar, in de hoofd-administrateursrang 50-52 jaar; in de hoogste rangen, de directeuren en secretarissen-generaal is dit 55 jaar; bij de top-functies in de zittende magistratuur ligt de gemiddelde leeftijd boven de 60 jaar, bij de middenfuncties tussen de 55 en 58 jaar; de gemiddelde leeftijd van de zittende magistratuur is ruim 53 jaar (zie tabel VIII).

De 5 jaar hogere leeftijdsgrens voor rechterlijke ambtenaren werkt door in een bijna exact zoveel hogere gemiddelde leeftijd in alle functies, behalve de aanvangsfunctie.

De twee eerstgenoemde verschilpunten tussen rech-

terlijke en andere rijksambtenaren houden waarschijnlijk verband met de speciale relatie tussen R.M. en balie. Het derde punt van verschil (publicatie van vacatures bij de R.M.) zou wel eens kunnen hebben bijgedragen tot de geconstateerde toename van recrutering uit bedrijfsleven en universiteiten.

Het O.M. neemt op het punt van recrutering duidelijk een tussenpositie in. Het heeft meer trekken met de overige rijksdiensten gemeen. Een speciale band met de balie is afwezig.

7 Conclusie

Het verslag van dit onderzoek is niet meer dan een moment-opname van de rechterlijke macht eind 1973.

De gevonden uitkomsten zullen voor insiders in de wereld van de R.M. niet veel nieuws brengen. Veel van hun al of niet uitgesproken vermoedens zullen zij bevestigd vinden. Mogelijk blijken enkele van hun veronderstellingen ongegrond. Ook zij ervaren in hun dagelijkse werk tenslotte maar een deel van de werkelijkheid van de hele magistratuur. Voor de buitenstaanders — en dat is het merendeel van de juristen en niet-juristen — worden hopelijk enkele nevels rondom beroepsherkomst, opleiding en samenstelling van de R.M. opgelost. In de ogen van hen, die het magische aspect van de rechtspleging benadrukken, zullen deze gegevens overbodig zijn, ja zelfs storend werken.

Als men er echter vanuit gaat, dat de rechterlijke macht op deze punten niets te verbergen heeft, kan kennis van zaken de zinnigheid van de discussie rond een eventuele herziening van de rechterlijke organisatie alleen maar bevorderen.

Enkele uitkomsten van dit project kunnen misschien van nut zijn bij die gedachtenwisseling:

1 — het effect van de RAIO-opleiding is nu in de zittende magistratuur nog maar in beperkte mate merkbaar en zal eerst in de komende jaren duidelijk zichtbaar worden;

2 — het merendeel van de huidige rechters heeft na het afstuderen uitgebreide praktijkervaring opgedaan voor toetreding tot de R.M.; onder de jongeren wordt toetreding tot de R.M. rechtstreeks van de universiteit echter steeds frekwenter;

3 — de helft van de rechters heeft praktijkervaring als advocaat opgedaan; de toegang tot de balie en de kwaliteit van de opleiding in de advocatuur zijn

dus mede van belang voor de kwaliteit van de zittende magistratuur;

4 — naast de balie vormde ook de overheid en (in mindere mate) het O.M. een belangrijk recruitersveld voor de zittende magistratuur; het is dus niet ongebruikelijk dat een jurist tijdens zijn loopbaan de door de trias-leer getrokken grenzen overschrijdt; dit betekent ook dat er in de gewone rechtelijke macht een betrekkelijk grote groep aanwezig is, die ervaring in de overheidsadministratie heeft; dit gegeven kan van belang zijn bij het reorganiseren van de administratief-rechtelijke rechtsbescherming;

5 — de huidige RAIO's hebben veel minder vaak en bovendien kortere praktijkervaring dan hun voorgangers; ook de toenemende recrutering van wetenschappelijk medewerkers vergroot de kans op rechters zonder ervaring in de rechtspraktijk buiten de R.M.;

6 — de RAIO's beginnen die opleiding en ontvangen hun benoeming tot rechter aanzienlijk jonger dan de rechters die vroeger binnen de R.M. werden opgeleid; dit kan tot veel langere loopbanen binnen de R.M. leiden;

7 — bepaalde functies trekken een bepaald soort mensen aan; vooral bij de kantonrechter leek dat zichtbaar te worden.

Die laatste constatering is van belang als wijziging van de rechterlijke organisatie wordt overwogen. Verandering van bepaalde functies (bijv. integratie van kantonrechten in de rechtbanken) zal een bepaald type kandidaten voor die functie afstoten en anderen aantrekken. Bij het ontwerpen van een nieuwe organisatiestructuur moet er rekening mee worden gehouden welke soort functionarissen zich daarin thuis zullen voelen. Niet alleen in het belang van die functionarissen zelf, maar vooral ook met het oog op het soort taakuitoefening dat wordt verwacht.

De huidige recrutering van onze zittende magistratuur lijkt het midden te houden tussen de nogal ambtelijk ingerichte West-Duitse Justizdienst en de geheel in de praktijk gevormde Engelse rechters. Zal onze magistratuur die middenweg blijven bewandelen?

Noten

¹ Aan de voorbereiding en uitvoering van het hier beschreven onderzoek hebben Mr. M. Aalders en P. Nop-

pen een belangrijke bijdrage geleverd. Mr. Aalders schreef op basis van een deel van de gegevens een doctoraal scriptie, getiteld 'Enige carrièrepatronen binnen de rechterlijke macht'. Die scriptie ligt ter inzage bij de afdeling rechtssociologie, faculteit der rechtsgeleerdheid, Van der Brugghenstraat 5, Nijmegen.

² Zie R. van der Land, Een enquête onder de rechterlijke macht, *Ars Aequi*, 1970, blz. 524

³ Zie ondermeer R. Dahrendorff, *Deutsche Richter, ein Beitrag zur Soziologie der Oberschicht in: Gesellschaft und Freiheit*, München 1961, blz. 176 e.v., W. Richter, *Zur soziologischen Struktur der deutschen Richterschaft*, Stuttgart 1968, W. Kaupen & Th. Rasehorn, *Die Justiz zwischen Obrigkeitsstaat und Demokratie*, Neuwied 1971, en R. Lautman, *Justiz — die stille Gewalt*, Frankfurt am Main 1972.

⁴ Deze naamlijst is een uitgave van het ministerie van justitie, kennelijk bestemd voor gebruik binnen de rechterlijke macht. Het ministerie was zo vriendelijk na herhaald verzoek onze afdeling een exemplaar van de naamlijst ter beschikking te stellen.

⁵ De hier niet gepubliceerde onderzoeksgegevens zijn in de vorm van tabellen aanwezig op het in noot 1 vermelde adres. Belangstellenden kunnen die gegevens daar inzien.

⁶ Zie voor een uitvoeriger beschrijving van deze toegangswegen J. C. M. Leyten, *De opleiding van de magistratuur in Nederland*, *Tijdschrift voor Privaatrecht*, 1973, blz. 356 e.v.

⁷ Zie Nota inzake de rechterlijke macht, een bijlage bij de Justitie-begroting voor 1954 (Bijl. Hand. II 1953/54, 3200, hoofdstuk VI, nr. 8), op blz. 4.

⁸ Dan zijn er nog twee kleine groepen, die geen opleiding binnen de gewone R.M. ontvingen, maar evenmin tot de buitenstaanders gerekend kunnen worden. Zo begon 3 % bij een administratief-rechterlijk college, meestal bij de in 1957 opgeheven raden van beroep voor de directe belastingen. Daarnaast is 2 % rechtstreeks afkomstig uit de vóór 1940 ingestelde crisistuchtrechtspraak, de bijzondere rechtspleging van na 1944 of de vroegere Ned.-Indische rechtspleging.

⁹ In deze getallen zijn niet begrepen de (ex-)RAIO's, die in de rechtspleging op de Nederlandse Antillen werkzaam waren en evenmin de RAIO's in de opleiding bij de griffies van de raden van beroep. Ook de personen, die vóór 1957 reeds een opleidingsfunctie in de R.M. bekleedden en na de instelling van de RAIO-opleiding alleen de functie van gerechtssecretaris of van secretaris op een parket vervulden, bleven hier buiten beschouwing.

¹⁰ Uit onze gegevens blijkt dat de benoeming tot subst-officier van justitie bijna steeds geschiedt binnen 7 jaar na het begin van de RAIO-opleiding. Een in 1970 gehouden enquête onder de RAIO's wees uit, dat

zijn in het algemeen meer tevreden waren over hun opleidingstijd bij het parket dan over de periode bij de griffie van een rechtbank of kantongerecht, zie A. P. Besier en P. A. J. T. van Teeffelen, *Enquête onder de RAIO's*, *NJB* 1972, blz. 625 e.v.; ook deze eigen ervaring kan op de keuze van de RAIO's van invloed zijn geweest.

¹¹ Zie rapport van de Commissie Opleiding Rechterlijke Macht (Commissie Bloemarts)), Bijlage bij de justitiebegroting voor 1970 nr. 15. (Bijl. Hand. II 1969/70, 10.300 Hoofdstuk VI), blz. 8, M. Bakker-van der A, Het benoemingsbeleid en de positie van de vrouw, *Civis Mundi*, 1974, blz. 220 en de schriftelijke antwoorden van de Minister van Justitie, Bijlage bij de justitiebegroting voor 1975, nr. 21, blz. 9 (Bijl. Hand. II, 1974/75, 13.100 Hoofdstuk VI).

¹² Zie ook J. C. M. Leyten, t.a.p. blz. 364. Thans is 10 % van de zittende magistratuur 65 jaar of ouder: verlaging van de leeftijdsgrens tot 65 jaar zou dus ongeveer 50 extra vacatures opleveren en bovendien een verkorting van de gemiddelde diensttijd. Wel is er de laatste jaren sprake van een constante uitbreiding van het aantal posten in de zittende magistratuur. Van 1970-1975 werd aantal posten met 52 uitgebreid van 464 tot 516. Dit is een sterke uitbreiding als men de omvang van de zittende magistratuur in de voorafgaande eeuw beziet: 1870: 439; 1900: 322; 1935: 310 (bezuiniging); 1970: 464. Bron: memorie van toelichting bij de justitiebegrotingen.

Ter vergelijking: van 1870 tot 1970 was de bevolking in Nederland bijna verviervoudigd!

¹³ Rapport Commissie-Verdam, gepubliceerd bij de Nota inzake de Rechterlijke macht (zie noot 7), blz. 15.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de recente lezing van de Deken van de Nederlandse Orde van Advocaten voor de Vereniging voor Rechtspraak (dat is de vereniging van leden van de hele rechterlijke macht) J. J. v. Wessem, Balie en de rechterlijke macht, *Advocatenblad* 1974, blz. 288, en de toespraak van J. C. M. Leyten, De advocaat tussen twee vuren, bijlage bij *Advocatenblad* januari 1975, blz. 3-13.

¹⁵ C. J. M. Schuyt, *Rechtssociologie, Een terreinverkenning*, Rotterdam 1971, blz. 126.

¹⁶ Evenals Leyten, t.a.p., blz. 378, ga ik er van uit dat de RAIO's tijdens deze stage wel formeel advocaat zijn, maar materiëel (salarisering, vooruitzichten e.d.) rechterlijk ambtenaar blijven; dit temeer nu deze stage steeds de laatste fase van de RAIO-opleiding is.

¹⁷ Zowel bij het O.M. als in de administratieve rechtspleging is de groep oud-advocaten veel kleiner (rond 12 %) en de periode in de balie aanmerkelijk korter: meestal niet meer dan de stage.

¹⁸ Zie B. M. W. Hövels & G. Krijnen, *Funkties van juristen*, Nijmegen 1974, blz. 170 (tabel 4-45). Dit ge-

geven is gebaseerd op een onderzoek onder juristen die in de periode 1947-1972 zijn afgestudeerd. In de veronderstelling dat oudere juristen vaker elders dan in de balie werken (bijv. in de R.M.), is het genoemde percentage eerder aan de hoge dan aan de lage kant.

¹⁹ De genoemde gegevens zijn ontleend aan de *Gids voor de Rechterlijke macht*, uitgave Noordduyn, Arnhem, editie eind 1973.

²⁰ Zie D. Rueschemeyer, *Lawyers and their Society, A Comparative Study of the Legal Profession in Germany and in the United States*, Cambridge (Mass.), 1973, blz. 31.

²¹ Zie B. Abel-Smith & R. Stevens, *Lawyers and the Courts*, Londen 1967, blz. 455/6 en N. Blok, *Wijziging Rechterlijke Organisaties in Engeland*, *NJB* 1974, blz. 835, noot 10.

²² Zie Bijdrage tot de discussie over de herziening van de rechterlijke organisatie van een commissie uit de Kring van Kantonrechters, 1973, blz. 95.

²³ Hierin verschilt de zittende magistratuur niet van de overige ambtelijke diensten, zie A. van Braam, Enkele aspecten van de recrutering van hogere ambtenaren in de Nederlandse rijksdienst, *Civis Mundi* 1974, blz. 203 e.v. Deze vond dezelfde verhouding tussen interne en externe recrutering in de hogere ambtenarenrang: in 1968 en 1969 werd 22 à 24 % van de functies op hoofdadministrateurs- en directeursniveau door externe recrutering vervuld.

²⁴ Voor een expliciete gelijkstelling van diensttijd in de R.M. en ervaring in de rechtspraktijk elders zie art. 6, lid 2 Wet op de bezoldiging van de rechterlijke ambtenaren. Die bepaling gaat er van uit, dat 10 jaar ervaring in de rechtspraktijk gelijkwaardig is aan een voltooide interne opleiding tot rechter.

²⁵ In West-Duitsland is verwisseling van functie tussen zittende en staande magistratuur een minder zeldzaam verschijnsel dan in Nederland; zie bijv. Rueschemeyer, a.w., blz. 30 en W. Kaupen & Th. Rasehorn, *Die Justiz zwischen Obrigkeitsstaat und Demokratie*, 1971, blz. 125; waarschijnlijk houdt dit verband met het sterk ambtelijk karakter van de Justizdienst (waar O.M. én rechters toe behoren) en de betrekkelijk gesloten recrutering van die Justizdienst.

²⁶ De overgang naar een gelijknamige functie in een andere standplaats betekent vaak een promotie (vgl. art. 1 Wet bezoldiging rechterlijke ambtenaren). Derhalve zijn de wisselingen van functie en/of standplaats bij elkaar geteld. Het resulterende getal geeft een beeld van de mate van mobiliteit en de ervaring met verschillende werkomstandigheden binnen de R.M.

²⁷ Bron: zie noot 19.

²⁸ Zie noot 23.

²⁹ Zie mededeling ministerie van justitie in de *Staatscourant* van 13.1.1975, no. 8 en *NJB* 1975, blz. 126.