



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Sector Staats- en
bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 15 augustus 2025
Betreft Nota n.a.v. verslag Wetsvoorstel 36243 (Wijziging van de Wet
op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in
verband met enkele wijzigingen in het belang van integere,
onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak)

Ons kenmerk
6464268

Bijlage(n)
2

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties, de nota naar aanleiding van het verslag inzake het
bovenvermelde voorstel aan.

De Staatssecretaris Rechtsbescherming,

T.H.D. Struycken

36 243 **Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Wet op de Raad van State en enige andere wetten in verband met enkele wijzigingen in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak, alsmede de regeling van enige andere onderwerpen**

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van **BBB, GroenLinks-PvdA, CDA, D66, ChristenUnie, PvdD** en **JA21**. Ik ben de leden van deze fracties erkentelijk voor de opmerkingen en vragen in het verslag. Graag ga ik in deze nota naar aanleiding van het verslag hierop in. Ik hanteer daarbij dezelfde clustering en volgorde als in het verslag is aangebracht.

Inleiding

*De commissie heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Dit heeft de leden van de fracties van **BBB, GroenLinks-PvdA, CDA, D66, ChristenUnie, PvdD** en **JA21** aanleiding gegeven tot het maken van enkele opmerkingen en het stellen van een aantal vragen. De fractieleden van de PvdD sluiten zich tevens aan bij de gestelde vragen en opmerkingen door de fractieleden van GroenLinks-PvdA en D66.*

Vragen en opmerkingen van de fractie van BBB

Nu in het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel bij wege van amendement is opgenomen dat rechterlijke ambtenaren geen lid kunnen zijn van gemeenteraden en de Provinciale Staten willen de fractieleden van de BBB ter beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel graag vernemen hoeveel rechterlijke ambtenaren, inclusief de plaatsvervangers, heden ten dage in staten en raden zitting hebben.¹

Kan de regering de Eerste Kamer een opgave doen toekomen van de huidige aantallen rechters, raadsheren, rechter-plaatsvervangers en raadsheren-plaatsvervangers?

In het Jaarverslag van de Rechtspraak 2024 worden de volgende aantallen rechterlijke ambtenaren genoemd:

	2020		2021		2022		2023		2024	
	aantal	fte	aantal	fte	aantal	fte	aantal	fte	aantal	fte
Rechterlijke ambtenaren	2.570	2.380	2.617	2.424	2.646	2.451	2.669	2.485	2.714	2.513

De aantallen en fte rechterlijke ambtenaren zijn inclusief de rechter- en raadsherenplaatsvervangers met een aanwijzing voor een vast aantal uren per maand. De verhoudingsgetallen tussen rechter- en raadsherenplaatsvervangers en rechters en raadsheren in dienst is weergegeven in onderstaande tabel. Het gaat hier om de stand in dienst in december 2024, en is inclusief de rechters-plaatsvervangers die op basis van de 70+ regeling werkzaam zijn:

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 8.

	aantal	fte
Rechters/raadsheren	2.605	2.444
rechter/raadsheer plaatsvervanger	109	69
Totaal RA in dienst	2.714	2.513

Daarnaast zijn er de zgn. honoraire rechter- en raadsherenplaatsvervangers. Deze hebben geen aanwijzing voor een vast aantal uren per maand, maar zijn oproepbaar voor een zitting. Voor 2024 gaat het om de volgende aantallen:

rplv honorair	aantal	fte
Rechtbanken	517	43
Hoven/colleges	489	41

Kan de regering de Eerste Kamer aan de hand van het register van nevenfuncties van rechterlijke ambtenaren een opgave doen toekomen van het aantal lidmaatschappen van gemeenteraden en Provinciale Staten van rechters en raadsheren tezamen, en van rechter-plaatsvervangers en raadsheren-plaatsvervangers tezamen?

Op basis van het nevenfunctieregister voor rechters is in 2024 onderzocht hoeveel (plaatsvervangend) rechters en raadsheren ook raadslid of statenlid zijn. Destijds is gebleken dat er zich onder de ca. 2700 (plaatsvervangend) rechters en raadsheren drie raadsleden bevonden. Onder deze (plaatsvervangend)rechters en raadsheren bevonden zich geen leden van provinciale staten.

Vragen en opmerkingen van de fractie van GroenLinks-PvdA

In de Tweede Kamer is het amendement van het lid Helder met een nipte meerderheid aangenomen op grond waarvan het rechterschap onverenigbaar is geworden met het lidmaatschap van Provinciale Staten en de gemeenteraad.² De regering heeft dit amendement ontraden.³ Tevens heeft de Raad van State een negatief advies uitgebracht.⁴ Zowel de regering als de Raad van State hebben erop gewezen dat de groepen die door de wijzigingen in dit amendement worden geraakt, niet zijn geconsulteerd. De Raad voor de Rechtspraak heeft ongevraagd advies gegeven en het amendement afgeraden.⁵

De Raad van State heeft erop gewezen dat de mogelijkheid voor partijen die door de regeling worden geraakt om inbreng te leveren, essentieel is.⁶ De fractieleden van GroenLinks-PvdA vragen of de regering alsnog advies kan vragen aan de (Vereniging voor) Raadsleden en Statenleden en deze adviezen met de Eerste Kamer kan delen.

Naar aanleiding van deze vraag hebben de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Statenlidnu en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uit eigen beweging een gezamenlijke reactie gestuurd aan de minister van BZK. Deze reactie wordt als bijlage meegestuurd aan uw Kamer. De verenigingen onderschrijven het standpunt van de Afdeling advisering van de Raad van State en van het kabinet zoals uiteengezet is in het nader rapport naar aanleiding van dat advies.

² Ibidem.

³ Kamerstukken II 2023/24, 36 243, nr. 24.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 25.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36243, nr. 26.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 25, p. 9.

In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat in ons omringende landen al een verbod van vereniging van het ambt van rechter en parlementariër is geregeld (genoemd worden onder meer Duitsland, Frankrijk en België).⁷ Kan de regering aangeven of in de ons omringende landen ook sprake is van een verbod op vereniging van het ambt van rechter met regionale of lokale volksvertegenwoordigende rollen?

In Duitsland, Frankrijk, en België is er ook sprake van een wettelijk verbod op de vereniging van het ambt van rechter met regionale of lokale volksvertegenwoordigende rollen.⁸ De incompatibiliteitenregeling van rechters geldt in deze landen dus niet alleen voor landelijke, maar ook voor de decentrale volksvertegenwoordigende functies.

Uit de diverse adviezen blijkt dat de voorgestelde wijziging ten aanzien van onverenigbaarheid van het rechterschap met het lidmaatschap van een gemeenteraad en Provinciale Staten een te verregaande beperking inhoudt van het passieve kiesrecht, terwijl de rechtvaardiging voor het voorgestelde verbod niet in de parlementaire gedachtewisseling is terug te vinden, over het wetsvoorstel noch over de ingediende amendementen.⁹ De regering heeft aan de hand van deze adviezen het amendement Helder ontraden.¹⁰ Uit de adviezen leiden de leden van GroenLinks-PvdA af dat deze beperking mogelijk in strijd is met het passieve kiesrecht als bedoeld in artikel 4 van de Grondwet en artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM.¹¹ De Eerste Kamer zal dit wetsvoorstel moeten toetsen op rechtmatigheid, te weten of dit wetsvoorstel al dan niet strijdig is met de Grondwet en Internationale verdragen. Hoe apprecieert de regering de mogelijk te verregaande inperking op dit grondrecht en daarmee het wetsvoorstel?

Artikel 4 van de Grondwet bepaalt dat iedere Nederlander het recht heeft om te worden verkozen tot lid van algemeen vertegenwoordigende organen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. Het passief kiesrecht is aldus niet absoluut. Bij wet gestelde uitzonderingen zijn mogelijk. Met voorliggend wetsvoorstel wordt van de ruimte die de Grondwet op dit punt laat, gebruik gemaakt. Op basis van rechtspraak van het EHRM geldt wel als voorwaarde dat een

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 243, nr. 3, p. 4.

⁸ Artikel 4, lid 1, Deutsches Richtergesetz (DRiG): "Ein Richter darf Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt und Aufgaben der gesetzgebenden oder der vollziehenden Gewalt nicht zugleich wahrnehmen.", en artikel 3, lid 4, Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) voor het Bundesverfassungsgericht: "Mit der richterlichen Tätigkeit ist eine andere berufliche Tätigkeit als die eines Lehrers des Rechts an einer deutschen Hochschule unvereinbar." (Duitsland); Artikel 9, lid 3 Ordonnance n° 58-1270: ".L'exercice des fonctions de magistrat est également incompatible avec l'exercice d'un mandat de conseiller régional, de conseiller départemental, de conseiller municipal ou de conseiller d'arrondissement, de conseiller de Paris, de conseiller de la métropole de Lyon, de conseiller de l'Assemblée de Corse, de conseiller de l'Assemblée de Guyane ou de conseiller de l'Assemblée de Martinique dans le ressort de la juridiction à laquelle appartient ou est rattaché le magistrat." (Frankrijk); Artikel 293 van het Gerechtigelijk Wetboek: "De ambten van de rechterlijke orde zijn onverenigbaar met de uitoefening van een bij verkiezing verleend openbaar mandaat, met enige bezoldigde openbare functie of openbaar ambt van politieke of administratieve aard, met het ambt van notaris of van gerechtsdeurwaarder, met het beroep van advocaat, met de militaire stand en met de geestelijke stand." (België).

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 26, p. 4.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36 243, nr. 24.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 25, p. 7.

beperking van een grondrecht alleen is toegestaan als het doel dat met de beperking wordt gediend in een redelijke verhouding staat tot de beperkingen die het voor individuele personen met zich brengt. De vraag of de inperking van een grondrecht proportioneel is, vergt dus een afweging van belangen, in deze situatie de weging tussen enerzijds het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechtspraak, en anderzijds het gegeven dat rechters niet verkozen kunnen worden tot lid van een gemeenteraad of provinciale staten. In lijn met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft het kabinet het amendement dat voorzag in een wettelijk verbod op de functiecombinatie rechter – lidmaatschap gemeenteraad of provinciale staten¹² ontraden, omdat het kabinet een groter gewicht toekent aan de beperking van het passief kiesrecht, mede gelet op de alternatieven die voorhanden zijn om de onafhankelijkheid van de rechtspraak te waarborgen (de instrumenten wraking en verschoning).¹³

Het kabinet hanteert het uitgangspunt dat met wettelijke incompatibiliteiten terughoudend moet worden omgegaan omdat het consequenties met zich brengt voor individuele personen en dat, zoals is aangegeven in de brief van het kabinet van 18 februari 2025, een inperking van het passief kiesrecht niet verder mag gaan dan strikt noodzakelijk is voor het te bereiken doel te weten de waarborging van onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak.¹⁴ Zoals door de Afdeling advisering in haar advies op de amendementen is aangegeven, heeft het Hof zich nog niet uitgesproken over de specifieke vraag of een wettelijke uitsluiting van de combinatie van rechter en decentrale volksvertegenwoordiging een beperking van het passief kiesrecht als bedoeld in artikel 3 van het Eerste Protocol van het EVRM oplevert die nodig en proportioneel is. Daarom kan niet gezegd worden dat de voorgestelde uitsluiting van de combinatie van rechter en decentrale volksvertegenwoordiger zonder meer ontoelaatbaar is.

Vragen en opmerkingen van de fractie van het CDA

De fractieleden van het CDA zijn in het bijzonder geïnteresseerd in de vraag in hoeverre de stemmingen over twee amendementen die de reikwijdte van het voorgestelde verbod op functiecombinaties beoogden uit te breiden naar volksvertegenwoordigers op decentraal niveau, dienstig zijn geweest voor de kwaliteit van het wetsvoorstel.

Het aangenomen amendement-Helder strekt ertoe dat de reikwijdte van het functieverbod wordt uitgebreid naar leden van gemeenteraden en Provinciale Staten.¹⁵ De regering had dit amendement ontraden, mede op advies van de Raad van State. Daarbij is terecht gewezen op de strenge toets die geldt voor de beperking van het passief kiesrecht, in dit geval van rechters. In dit verband is weliswaar gewicht toegekend aan het belang van een onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak, maar achtte de regering de voorgestelde beperking onvoldoende proportioneel.¹⁶ De leden van de CDA-fractie stellen in dit verband de vraag of – los van het feit dat rechters zich in individuele zaken kunnen verschonen – is meegewogen dat het wenselijk is dat rechters terughoudend zijn met politiek kleur bekennen, ook op decentraal niveau. Of hebben woordvoeringen en stemgedrag van decentrale

¹² Kamerstukken II 2024/25, 36243, nr. 8.

¹³ Handelingen II 2023/24, nr. 63, item 10, p. 20; Kamerstukken II 2023/24, 36243, nr. 24; Kamerstukken II 2024/25, 36243, nr. 26.

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36243, nr. 26.

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 8.

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 26, p. 4.

volksvertegenwoordigers die tevens rechter zijn, naar het oordeel van de regering geen gevolgen voor het vertrouwen van burgers in onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak?

Met de fractieleden van het CDA is het kabinet van mening dat het wenselijk is dat rechters terughoudend zijn met politiek kleur bekennen, ook op decentraal niveau. Ook binnen de rechtspraak is men zich daar van bewust. Zo is in de Leidraad 'Onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak' van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak opgenomen dat de rechter die een politieke nevenfunctie vervult, zich er altijd bewust van dient te zijn dat dit zijn onpartijdigheid kan beïnvloeden. Het valt, in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie, nooit uit te sluiten dat woordvoeringen en stemgedrag van decentrale volksvertegenwoordigers die tevens rechter zijn, gevolgen hebben voor het vertrouwen van sommige burgers in onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak.

Dit zwaarwegende belang dient afgewogen te worden tegen een ander zwaarwegend belang, namelijk de inperking van het passief kiesrecht als rechters zich niet langer verkiesbaar kunnen stellen voor het lidmaatschap van de gemeenteraad en provinciale staten. Bij het ontraden van het amendement van het lid Helder heeft het kabinet aan de inperking van het passief kiesrecht een groter gewicht toegekend, juist ook vanwege de mogelijkheid van rechters om zich in zaken te verschonen en de mogelijkheid om rechters te wraken. Het maken van een andere weging (een weging waarbij een groter gewicht wordt toegekend aan het vertrouwen dat burgers moeten kunnen hebben aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter) is, naar het oordeel van het kabinet binnen het huidige grondwettelijke kader echter mogelijk, zoals ook in het antwoord op de leden van de fractie -GroenLinks-PvdA is verwoord.

Het verworpen amendement-Vondeling strekt ertoe tevens leden van algemeen besturen van waterschappen onder de reikwijdte van het voorgestelde verbod te brengen.¹⁷ Als er vanuit wordt gegaan dat een uitbreiding tot volksvertegenwoordigers op decentraal niveau proportioneel is, wat is dan het oordeel van de regering over het feit dat met het verwerpen van dit amendement – en het aanvaarden van amendement-Helder – op dit punt onderscheid is gemaakt tussen enerzijds gemeenteraden en Provinciale Staten en anderzijds algemeen besturen van waterschappen? Is dit niet willekeurig?

Naar het oordeel van het kabinet is geen sprake van een willekeurig onderscheid. Waterschappen zijn openbare lichamen die de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben (artikel 1, Waterschapswet). Waterschappen hebben een beperkte, afgebakende taak. Hierin ligt een belangrijk onderscheid met provincies en gemeenten, die in beginsel een onbepaalde taak ('open huishouding') hebben. Omdat een waterschap, anders dan een provincie en een gemeente, niet belast is met een algemene taakbehartiging, is de kans op (de schijn van) een belangenverstrengeling uiterst gering. Mocht een dergelijke uitzonderlijke situatie zich toch voordoen, dan volstaan de instrumenten wraking en verschoning.¹⁸

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 9.

¹⁸ Dat waterschappen te onderscheiden zijn van gemeenten en provincies blijkt ook uit de parlementaire geschiedenis van artikel 4 van de Grondwet. Blijkens deze parlementaire geschiedenis wordt met "algemeen vertegenwoordigende organen" bedoeld op organen die een 'algemeen veld van belangenbehartiging' bestrijken, niet op organen met een specifieke taakopdracht en beperkte, daarop gerichte bevoegdheden.

Vragen en opmerkingen van de fractie van D66

De fractieleden van D66 stellen dat er nog steeds achterstanden zijn in het behandelen van rechtszaken. Tevens is er nog steeds sprake van een personeelstekort binnen de rechterlijke macht. Kan de regering de fractieleden van D66 de recente stand van zaken hieromtrent meedelen?

De Raad voor de rechtspraak meldt in het Jaarverslag van de rechtspraak 2024 dat er, evenals in voorgaande jaren, in 2024 een tekort aan rechterlijke capaciteit was, maar dat de koers die is ingezet om het personeelsbestand van de Rechtspraak te versterken vruchten heeft afgeworpen. In de afgelopen vijf jaar is het aantal rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren toegenomen, met respectievelijk 133 fte's en 757 fte's. Het aantal medewerkers dat werkt bij landelijke diensten is in diezelfde periode met bijna 426 fte's gegroeid. De verwachting is dat het personeelsbestand van de Rechtspraak de komende jaren qua omvang en samenstelling verder zal veranderen door onder andere de leeftijdsgebonden uitstroom, de noodzaak tot het verkorten van doorlooptijden, het wegwerken van achterstanden en de ontwikkelingen in de zaakinstroom. Tussen 1 januari 2021 en 31 december 2024 zijn in totaal 510 rechters en raadsheren in opleiding, ook aangeduid als r(h)io's, ingestroomd. In 2024 zijn 126 rechters en raadsheren in de opleiding ingestroomd.

Hoeveel rechter-plaatsvervangers zijn er nodig en hoe zal het wetsvoorstel, mocht het door de Eerste Kamer worden aanvaard, het aantrekken van nieuwe rechter-plaatsvervangers beïnvloeden?

Er zijn geen gegevens voorhanden die het mogelijk maken een uitspraak te doen over hoeveel rechter- of raadsherenplaatsvervangers er nodig zijn. De inspanningen van de Rechtspraak om de rechterlijke capaciteit aan te vullen zijn voornamelijk gericht op de werving en opleiding van rechters en raadsheren. Het hebben van een flexibele schil van rechter- en raadsherenplaatsvervangers is daarop een welkome aanvulling.

Op basis van het nevenfunctieregister voor rechters is in 2024 onderzocht hoeveel (plaatsvervangend) rechters en raadsheren ook raadslid of statenlid zijn. Destijds is gebleken dat er zich onder de ca. 2700 (plaatsvervangend) rechters en raadsheren drie raadsleden bevonden. Onder deze (plaatsvervangend)rechters en raadsheren bevonden zich geen leden van provinciale staten. Gezien dit beperkte aantal is de verwachting dat de invloed van een wettelijk verbod op de functiecombinatie van rechter en lidmaatschap van het (Europees) parlement, provinciale staten en gemeenteraad op het aantrekken van rechter- en raadsheren-plaatsvervangers beperkt zal zijn.

Deze leden zien geen grote bezwaren tegen de combinatie advocaat en rechter-plaatsvervanger, mits niet in hetzelfde arrondissement/hofressort als het kantoor van de advocaat en er prudent wordt omgegaan met het door de advocaat/rechter-plaatsvervanger te behandelen rechtsgebied bij een concrete zaak. De fractieleden van D66 vinden dat men de beroepsgroepen in beginsel met

Algemeen vertegenwoordigende organen in de zin van artikel 4 van de Grondwet zijn de Staten-Generaal (vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk), de provinciale staten (vertegenwoordigen de gehele bevolking van de provincie) en de gemeenteraad (vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente). Een waterschap is een functioneel bestuur met een gesloten huishouding en kan zijn bevoegdheden slechts uitoefenen binnen door de Waterschapswet en provincies gestelde kaders. Waterschappen zijn daarom geen algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 van de Grondwet (*Kamerstukken II*, 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 27; *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 22).

vertrouwen tegemoet moet treden en niet elk denkbaar probleem moet vervatten in een wettelijke uitsluiting. Hoe staat de regering hier tegenover?

Het kabinet onderschrijft de opvatting van de fractieleden van D66 dat wetgeving nooit een oplossing kan bieden voor elke denkbare situatie, en is tevens verheugd dat deze leden geen grote bezwaren zien tegen de huidige regeling waarin een advocaat onder de genoemde voorwaarden als rechter-plaatsvervanger kan optreden.

Bij de totstandkoming van de bepalingen over nevenfuncties van rechterlijke ambtenaren in artikel 44 heeft de wetgever onder ogen gezien dat deze regeling niet kan uitsluiten dat zich omstandigheden voordoen waaronder het vervullen van een nevenfunctie onverenigbaar is met een optreden als rechter in een bepaalde zaak. Tegelijkertijd biedt de wettelijke regeling voldoende instrumenten om ongewenste functie-combinaties in de praktijk tegen te gaan. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de algemene regel dat het rechterlijke ambtenaren niet is toegestaan een nevenfunctie te bekleden die niet verenigbaar is met een goede, onafhankelijke en onpartijdige ambtsvervulling, de verplichting om nevenfuncties te registreren in een voor het publiek raadpleegbaar systeem en de wettelijke bevoegdheid van de functionele autoriteit om een bepaalde functiecombinatie in een concreet geval ongewenst te verklaren. Tot slot bieden de algemene instrumenten van verschoning en wraking een oplossing mocht in een individueel geval alsnog sprake zijn van mogelijke schijn van partijdigheid. In de Gedragscode Rechtspraak¹⁹ zijn uitgangspunten en gedragsregels opgenomen voor het integer handelen van rechters, waaronder ook voor het hebben van nevenfuncties. De kwaliteit van, en het vertrouwen in de Nederlandse rechters is onverminderd hoog. Dit blijkt onder andere uit de algemene conclusies in het rapport van de Venetië Commissie 2023²⁰ en uit het Rechtsstaattrapport van de Europese Commissie 2024²¹. Dit beeld wordt bevestigd in het continue onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit oktober 2024 waaruit blijkt dat het vertrouwen van de Nederlandse burger in de rechtspraak stabiel is op 78%²². In het licht van deze constatering en met de combinatie van wettelijke bepalingen en de instrumenten van verschoning en wraking, worden de Nederlandse rechters goed in staat gesteld op prudente wijze om te gaan met het hebben van nevenfuncties, ook als dit ziet op de combinatie van rechter-plaatsvervanger en het zijn van advocaat in een ander arrondissement.

Door artikel II wordt aan artikel 44, tweede lid, sub a en b Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (hierna: Wrra), door een bij hoofdelijke stemming met één stem meerderheid (73 tegen 72 stemmen) aanvaard amendement, het lidmaatschap van de gemeenteraad en het lidmaatschap van de Provinciale Staten toegevoegd.²³ De leden van de D66-fractie in de Eerste Kamer merken op dat zij op zichzelf de gedachtegang achter dit amendement begrijpen, maar zelf zouden zij een andere afweging hebben gemaakt. Wat daarbij meespeelt is dat in de praktijk de combinatie van een raadslidmaatschap en het rechterlijk ambt niet tot serieuze problemen heeft geleid. Deze leden

¹⁹ Gedragscode rechtspraak 2024, raadpleegbaar via rechtspraak.nl.

²⁰ The Netherlands - Joint opinion of the Venice Commission and Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power, adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023).

²¹ European Commission, Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in the Netherlands, 2024

²² Burgerperspectieven 2024, bericht 2, Sociaal en Cultureel Planbureau

²³ Kamerstukken I 2024/25, 36 243, A; Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 8.

herinneren zich meneer Clovis Cnoop Koopmans die vice-president was van de Amsterdamse rechtbank, daarna rechter-plaatsvervanger in die rechtbank, terwijl hij tevens lid was van de gemeenteraadsfractie van de PvdA in Amsterdam, eind jaren tachtig. Deze leden zijn het ermee eens dat een combinatie van deze functies in hetzelfde arrondissement onwenselijk is, maar het lijkt hen minder problematisch als iemand rechter is en gelijktijdig in een gemeente buiten het arrondissement waar men rechter is in de gemeenteraad zit.

Kan de regering een overzicht geven van het aantal gemeenteraadsleden dat tevens rechter of rechter-plaatsvervanger is? En kan aangegeven worden in hoeveel gevallen die combinatie in hetzelfde arrondissement plaatsvindt?

Zoals aan de leden van de fractie van BBB is geantwoord is gebleken dat er zich onder de ca. 2700 (plaatsvervangend) rechters en raadsheren drie raadsleden bevinden (gebaseerd op de gegevens van 2024). Onder deze (plaatsvervangend)rechters en raadsheren bevinden zich geen leden van provinciale staten. Geen van de drie rechters die tevens raadslid zijn, zijn in een gemeente werkzaam die onder het arrondissement valt waar zij als rechter werken.

De fractieleden van D66 gaan ervanuit dat als het wetsvoorstel kracht van wet krijgt dat niet met terugwerkende kracht gebeurt en dat eventuele rechters/gemeenteraadsleden hun raadsperiode gewoon kunnen afmaken. Voor de zekerheid vragen zij de regering of dit klopt.

Dit klopt. Artikel VII van het wetsvoorstel bevat een overgangsregeling, die erin voorziet dat een bestaande zittingsduur van de Eerste Kamer, Tweede Kamer, het Europees Parlement, de gemeenteraad en provinciale staten wordt afgerond zonder dat de functie van rechter of van volksvertegenwoordiger hoeft te worden opgegeven. Zodra zich een nieuwe zittingsduur als volksvertegenwoordiger aandient na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, zal betrokkene wel een keuze moeten maken.

Hoe denkt de regering over het aangenomen amendement van het lid Helder?²⁴

Hiervoor verwijst het kabinet naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie GroenLinks-PvdA over dit onderwerp.

Is zij voornemens om in de toekomst een wijzigingsvoorstel op artikel 44 Wvra in te dienen dat de betreffende combinatie weer toestaat, maar dan met een gemeenteraadslidmaatschap buiten het arrondissement waar men rechter is? Mutatis mutandis zou dit ook moeten kunnen gelden voor een lidmaatschap van de Provinciale Staten, waarbij men dan in een andere provincie rechter zou kunnen zijn.

Naar het oordeel van het kabinet zou de toegevoegde waarde van een dergelijk wijzigingsvoorstel beperkt zijn. Enerzijds is het de vraag of een dergelijke wijziging in voldoende mate tegemoet komt aan de voorstanders (waaronder een meerderheid van de Tweede Kamer) van een algeheel verbod op de functiecombinatie rechter – decentrale volksvertegenwoordiger, die immers om *principiële* redenen menen dat een algeheel verbod opportuun is. Anderzijds is het de vraag of een dergelijke wijziging in voldoende mate tegemoet komt aan het bezwaar dat sprake is van een niet proportionele inbreuk op een grondrecht. Het werkgebied van een rechter reikt over het algemeen

²⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 8.

immers verder dan gemeentelijke of provinciale grenzen. Zo bestrijkt het rechtsgebied van de rechtbank Midden-Nederland bijvoorbeeld meer dan 35 gemeenten en 3 provincies. Het rechtsgebied van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden strekt zich uit over maar liefst zes provincies en alle gemeenten binnen deze provincies. Dit zou betekenen dat de inbreuk op het grondrecht van het passief kiesrecht nog steeds fors genoemd kan worden, terwijl ook hier geldt dat de kans dat betrokken rechter moet oordelen over een onderwerp waar hij als lid van de gemeenteraad of provinciale staten bemoeienis mee heeft gehad, beperkt is.

De leden van de fractie van D66 vinden het overigens inconsequent dat het lidmaatschap van een waterschap, toch het oudste democratisch gekozen orgaan in Nederland, bij de wijziging van artikel 44 Wrra buiten schot is gebleven, al zijn zij het ermee eens dat het nauwelijks denkbaar is dat de onpartijdigheid van de rechter door zo'n lidmaatschap in het gedrang komt. Hoe denkt de regering hierover?

Met de leden van de fractie van D66 is het kabinet van mening dat de kans op (de schijn van) belangenverstrengeling bij de functiecombinatie rechter en lidmaatschap van een waterschapsbestuur uiterst gering is. Voor het overige zij verwezen naar het antwoord op de (soortgelijke) vraag de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de fractie van D66 constateren dat het nog steeds voorkomt dat rechters niet volledig zijn in de opgave van hun nevenfuncties. Dit kan ertoe leiden dat burgers het vertrouwen in de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechter verliezen wanneer uitkomt dat er een (schijn van) belangenverstrengeling aanwezig was. Hebben de leden van deze fractie het bij het juiste eind dat de functionele autoriteit binnen de rechtbank erop toe moet zien dat de rechters hun nevenfuncties volledig opgeven? Valt dit onder artikel 44b Wrra, waarin het integriteitsbeleid en de gedragscode een wettelijke grondslag krijgen? Wat voor mogelijkheden heeft de functionele autoriteit indien een rechter zijn nevenfuncties niet of onvolledig heeft opgegeven, om nakoming van de verplichting af te dwingen?

Het kabinet onderschrijft de constatering van de leden van de fractie van D66 dat iedere twijfel aan de integriteit en onpartijdigheid van rechters zo veel mogelijk moet worden voorkomen om het vertrouwen in de rechtspraak groot te houden. Onderdeel daarvan is het tegengaan van iedere vorm van (schijn van) belangenverstrengeling. De registratie en openbaarmaking van nevenbetrekkingen van rechters in het register nevenfuncties is daar een voorbeeld van. Het gerechtsbestuur is als functionele autoriteit verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de gegevens in het register en houdt daar toezicht op.

Het nieuw voorgestelde artikel 44b Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (hierna: Wrra) biedt een wettelijke grondslag voor het voeren van een intern integriteitsbeleid voor de rechterlijke organisatie. De in dit artikel opgenomen norm richt zich tot de functionele autoriteit van de betrokken rechterlijke ambtenaren. De beoordeling door de functionele autoriteit op grond van artikel 44, zesde lid, Wrra of een nevenfunctie van een rechterlijk ambtenaar ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin, maakt onderdeel uit van het interne integriteitsbeleid.

Indien een rechter verzuimt het gerechtsbestuur in kennis te stellen van betrekkingen die zij buiten hun ambt vervullen dan ligt het in de rede dat het bestuur hierover het gesprek zal voeren met de betreffende rechter. Indien daartoe aanleiding bestaat kan dit uiteindelijk resulteren in een disciplinaire maatregel uit hoofde van hoofdstuk 6A Wrra. Deze systematiek biedt voldoende mogelijkheden om maatregelen te treffen als het register nevenfuncties niet juist en volledig is, of niet voldoende wordt bijgehouden.

In artikel 44c, vierde lid, Wrra worden “de bevoegdheden” ten aanzien van de rechters uitgeoefend door de president van het gerecht waar de betrokkene werkzaam is.²⁵ De leden van de fractie van D66 vragen de regering of het hier gaat om de financiële belangen zoals bedoeld in artikel 44c, eerste lid, Wrra of gaat het ook over andere zaken die ten aanzien van de betreffende rechter kunnen spelen, bijvoorbeeld de registratie van nevenfuncties. De leden van de D66-fractie hebben niet helder voor ogen wat de verhouding is tussen de functionele autoriteit en de president in situaties waarin er moet worden opgetreden tegen een betrokken rechter. Kan de regering uiteenzetten wanneer de functionele autoriteit en wanneer de president aan zet is?

In de Wrra is in artikel 1, tweede lid, onderdelen a en b, het bestuur van de rechtbank respectievelijk het gerechtshof aangewezen als de functionele autoriteit van rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij een rechtbank respectievelijk een gerechtshof. Het bestuur van een gerecht is dus de functionele autoriteit van alle rechterlijke ambtenaren werkzaam bij het desbetreffende gerecht, ook de rechters en de raadsheren. Op enkele plaatsen in de Wrra is specifiek voor rechters en raadsheren een uitzondering gemaakt, in die zin dat de bevoegdheden van de functionele autoriteit worden uitgeoefend door de president (per definitie ook een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast), in plaats van het bestuur van het gerecht (tevens bestaande uit een niet-rechterlijk lid). De achtergrond is het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechtspraak.²⁶ Een voorbeeld van een dergelijke afwijkende voorziening is de regeling inzake de toelaatbaarheid van nevenfuncties (artikel 44, zesde jo. vierde lid, Wrra). De president (en niet het bestuur van een gerecht) is op grond van deze regeling bevoegd te beoordelen of de vervulling van een nevenbetrekking ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.²⁷ Het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 44c eerste lid, Wrra inzake de financiële belangenregeling sluit woordelijk aan op de regeling inzake de nevenfuncties genoemd in artikel 44, zesde jo. vierde lid, Wrra.

²⁵ *Kamerstukken I 2024/25, 36 243, A.*

²⁶ Zie ook artikel 116, vierde lid, van de Grondwet, waarin kort gezegd is bepaald dat toezicht op rechters alleen door rechters kan plaatsvinden.

²⁷ In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarmee artikel 44a, zesde lid, Wrra tot stand is gebracht, is over die bepaling vermeld: “Ten aanzien van de met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren is ervoor gekozen de toetsingsbevoegdheid niet bij de functionele autoriteit neer te leggen, maar bij de president. Reden hiervoor is dat uiteindelijk de president beoordeelt of disciplinaire maatregelen worden getroffen jegens een met rechtspraak belaste rechterlijk ambtenaar die zijn nevenbetrekkingen niet of onjuist meldt dan wel een ongewenste nevenbetrekking blijft vervullen (artikel 46d, eerste lid, onder a, Wrra). Het ligt dan in de rede dat de president ook de voorafgaande beoordeling van de nevenbetrekkingen verricht. Voor de vraag wie de nevenbetrekkingen van de presidenten beoordeelt, is aansluiting gezocht bij artikel 46d, eerste lid, onder b en c, Wrra.” *Kamerstukken II 2004/05, 29937, nr. 3, p. 8*

In artikel 44c, eerste lid, Wrra wordt als gevolg van een amendement in de Tweede Kamer de partner van een rechterlijke ambtenaar betrokken bij de beoordeling of de goede vervulling van het ambt of de onpartijdigheid of onafhankelijkheid van de rechter in het geding is.²⁸ Rust er een meldplicht op de rechter om ontwikkelingen in de financiële belangen van zijn partner te melden, en zo ja aan wie moet dit worden gemeld? Geldt dit ook voor de partner die niet in gemeenschap van goederen is gehuwd met de rechter? Wat als de partner geen opening van zaken wenst te verlenen, ook niet aan zijn echtgenoot/rechter? Kan dit aan de rechter worden toegerekend?

De meldplicht geldt niet voor alle rechterlijke ambtenaren, maar uitsluitend voor de rechterlijk ambtenaren die specifiek door de functionele autoriteit zijn aangewezen als rechterlijke ambtenaren die werkzaamheden verrichten waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is (voorgesteld artikel 44c, tweede lid, Wrra). Voor deze, specifiek aangewezen (groep) rechterlijke ambtenaren geldt dat zij de financiële belangen (waaronder ook die van de partner) die de belangen van de ambtsvervulling kunnen raken aan de functionele autoriteit dienen te melden. De verantwoordelijkheid voor het voldoen aan deze meldplicht berust bij de betreffende rechterlijk ambtenaar, ook in de situatie waarin diens partner geen opening van zaken wenst te verlenen. Voor het begrip “partner” wordt aangesloten bij de definitie in artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Blijkens dit artikel kan het hierbij ook gaan om een partner die niet in gemeenschap van goederen is gehuwd.

Vragen en opmerkingen van de fractie van ChristenUnie

De tekst van artikel 44 lid 2 van het voorliggende wetsvoorstel richt zich op rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 1° tot en met 4°, van de Wet op de rechterlijke organisatie. Deze groep omvat de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast (namelijk de rechterlijke ambtenaren, genoemd in onderdeel b, onder 1° tot en met 3°), maar ook rechterlijke ambtenaren die niet met rechtspraak zijn belast, namelijk de procureur-generaal, de plaatsvervangend procureur-generaal, de advocaten-generaal en de advocaten-generaal in buitengewone dienst bij de Hoge Raad. De fractieleden van de ChristenUnie vragen of de regering kan toelichten waarom ook ambtenaren die niet met rechtspraak zijn belast onder de werking van deze wet worden gebracht.

Het gaat bij de rechterlijk ambtenaren genoemd in artikel 1, onderdeel b, onder 4°, van de Wet op de rechterlijke organisatie (de procureur-generaal, de plaatsvervangend procureur-generaal, de advocaten-generaal en de advocaten-generaal in buitengewone dienst bij de Hoge Raad) om reeds bestaande incompatibiliteiten die elders, op verschillende plaatsen al geregeld zijn.²⁹ Om redenen

²⁸ Kamerstukken I 2024/25, 36243, A; Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 20; Kamerstukken II 2024/25, 36243, nr. 8.

²⁹ Zo is gelijktijdige functiebekleding van lidmaatschap van de Staten-Generaal en procureur-generaal of advocaat-generaal bij de Hoge Raad nu reeds uitgesloten op grond van artikel 57, tweede lid, Grondwet. Op grond van artikel 2, eerste lid, onderdeel e van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement (hierna: Wise) is het lidmaatschap van het Europees Parlement niet te verenigen met de functie procureur-generaal of advocaat-generaal bij de Hoge Raad. Voor de plaatsvervangend-procureur gelden gelijkkluidende regelingen (artikel 1, eerste lid, onderdeel b, voor zover het gaat om lidmaatschap van de Eerste Kamer of Tweede Kamer en artikel 2, eerste lid,

van overzichtelijkheid is er voor gekozen de incompatibiliteitsregeling voor alle rechterlijk ambtenaren genoemd in artikel 1, onderdeel b, onder 1° tot en met 4° op wetsniveau op één plaats te regelen (de Wrra).

Als gevolg van de amendering van het wetsvoorstel geldt de voorgestelde onverenigbaarheid van functies ook voor de combinatie van het rechterschap met het lidmaatschap van Provinciale Staten en gemeenteraad.³⁰ De fractieleden van de ChristenUnie zijn niet zonder zorg over deze significante beperking van het passief kiesrecht. Kan de regering duiden of deze beperking van een wezenlijk recht in verhouding is tot het met het wetsvoorstel beoogde doel en of er minder ingrijpende mogelijkheden zijn om hetzelfde doel te bereiken? Verder vernemen deze leden graag de visie van de regering op het buiten beschouwing laten van het lidmaatschap van het algemeen bestuur van een waterschap waar het gaat om de onverenigbaarheid met het ambt van rechter. Kan de regering aangeven hoe na eventuele aanvaarding van dit wetsvoorstel in de implementatie ervan rekening zal worden gehouden met de principiële en praktische bezwaren zoals die onder meer naar voren zijn gebracht door de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak?³¹

Het kabinet begrijpt de zorg van de fractieleden van de ChristenUnie. Niet voor niets heeft het kabinet het amendement-Helder ontraden, zowel tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel, als in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.³² Tegelijkertijd meent het kabinet dat het mogelijk is binnen het huidige grondwettelijke kader tot een andere weging van belangen te komen, een weging waarbij een groter gewicht wordt toegekend aan het vertrouwen dat burgers moeten kunnen hebben in de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. De Afdeling advisering merkt op dat de voorgestelde uitsluiting van de combinatie van rechterschap en lidmaatschap van een decentrale volksvertegenwoordiging niet zonder meer ontoelaatbaar is, en verwijst daarbij naar enkele van de ons omringende landen, waar de onverenigbaarheid van het rechterschap met het lidmaatschap van een gemeenteraad en provinciale staten wettelijk is vastgelegd. Wat betreft de praktische gevolgen heeft het kabinet reeds in het antwoord op de vraag van de leden van de fracties van BBB en D66 beschreven dat er volgens de meest recente gegevens drie raadsleden zijn die tevens (plaatsvervangend) rechter of raadsheer zijn. Voor de raadsleden die op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tevens (plaatsvervangend) rechter of raadsheer zijn, geldt op grond van het overgangsrecht dat zij gedurende de periode tot aan de nieuwe gemeenteraadverkiezingen beide ambten kunnen combineren. Pas bij de nieuwe gemeenteraadverkiezingen wordt van hen gevraagd een keuze te maken.

In de kabinetsreactie op het advies van de Raad van State vroeg de regering aandacht voor het consulteren van (verenigingen van) decentrale volksvertegenwoordigers.³³ Op welke manier krijgt dit een inhoudelijk vervolg?

onderdeel e, Wise, voor zover het gaat om lidmaatschap van het Europees Parlement). De genoemde bepalingen in de Wise komen met dit wetsvoorstel te vervallen.

³⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 8.

³¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 243, nr. 4; Kamerstukken II 2022/23, 36 243, nr. 3.

³² Handelingen II 2023/24, nr. 63, item 10, p. 20; Kamerstukken II 2024/25, 36243, nr. 26.

³³ Kamerstukken II 2024/25, 36243 nr. 25, p. 11.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik u graag naar het eerder gegeven antwoord op de gelijklopende vraag van de fractie van GroenLinks-PvdA.

Vragen en opmerkingen van de fractie van PvdD

De fractieleden van de PvdD vragen of de wet uitsluit dat rechters lid mogen zijn van een bestuur van een politieke partij en als zodanig ook publiekelijk in het voetlicht mogen treden (bijvoorbeeld in een talkshow op de TV of via een opiniestuk in een dagblad). Is in zulke situaties te verwachten dat partijen in een geding kunnen weten dat de rechter die lid is van het bestuur van een politieke partij bepaalde politieke denkbepelden aanhangt? Met betrekking tot het amendement-Helder vragen de leden van de fractie van de PvdD of de regering kan uitleggen waarom lidmaatschap van een rechter van het bestuur van een politieke partij geen inbreuk zou opleveren op de “politieke onpartijdigheid binnen de rechtspraak”,³⁴ terwijl dat wel aan de orde zou zijn als de rechter lid zou zijn van een gemeenteraad of van de Provinciale Staten.

Voor enkele functiecombinaties heeft de (Grond)wetgever bepaald dat deze zozeer op gespannen voet staan met de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak dat hiervoor een (Grond)wettelijke incompatibiliteit wordt vastgesteld. Zo mogen rechters op grond van het eerste lid van artikel 44 Wvra, met uitzondering van de plaatsvervangers en de rechters in opleiding, niet tevens advocaat of notaris zijn, dan wel anderszins van het verlenen van rechtskundige bijstand hun beroep maken. Voor andere nevenbetrekkingen geldt op grond van de Wvra niet een absolute onverenigbaarheid, maar volgt meer algemeen uit het vierde lid van artikel 44 Wvra dat rechters geen betrekkingen mogen vervullen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Langs dezelfde lijnen regelt dit wetsvoorstel een algeheel verbod voor de functiecombinatie rechter – lidmaatschap gemeenteraad of lid van provinciale staten, terwijl voor andere mogelijke onwenselijke functiecombinaties in concrete gevallen een beroep kan worden gedaan op de algemene norm van het vierde lid van artikel 44 Wvra inzake nevenfuncties.

Meer concreet betekent dit dat er voor rechters geen absoluut verbod geldt (en op grond van dit wetsvoorstel ook niet komt te gelden) om lid van het bestuur van een politieke partij te zijn, maar dat er wel beperkingen gelden. Voorkomen dient immers te worden dat burgers door bijvoorbeeld een publiekelijk optreden als lid van het bestuur van een politieke partij gerechtvaardigde twijfel hebben aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. Dit vraagt in de eerste plaats van rechters zelf dat zij bij de uitoefening van hun grondrechten voorzichtigheid in acht nemen, met het oog op de bijzondere verantwoordelijkheid die de functie van rechter met zich brengt.³⁵ Verder dienen rechters op grond van artikel 44, vijfde lid, Wvra de functionele autoriteit van hun gerecht in kennis te stellen van de betrekkingen die zij buiten hun ambt vervullen. De functionele autoriteit beoordeelt of de vervulling van de betrekking ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Hiervoor geldt dat steeds een zorgvuldige afweging van belangen gemaakt dient te worden.

³⁴ Motivering in het amendement van het lid Helder: *Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 8, p. 2.*

³⁵ Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties van de rechter, raadpleegbaar via rechtspraak.nl

Voor zover de motivering van amendement-Helder betrekking heeft op het voorkomen van “belangenverstrengeling” komt de vraag op waarom een rechter die als lid van een gemeenteraad of van de Provinciale Staten een beslissing zou moeten nemen omtrent belangen waarbij de rechterlijke macht is betrokken zich in een andere positie bevindt dan een lid dat ondernemer is in een branche waarvoor regels worden vastgesteld door de gemeenteraad of door Provinciale Staten, aan welke besluitvorming dat lid deelneemt. De fractieleden van de PvdD vragen de regering daarop te reflecteren. Als het niet verboden is om het ondernemerschap in een bepaalde branche te combineren met lidmaatschap van een gemeenteraad of van de Provinciale Staten, waarom zou de combinatie van dat lidmaatschap met een rechterlijke functie dan wel moeten worden verboden teneinde “belangenverstrengeling” te voorkomen? Voor zover de motivering van amendement-Helder betrekking heeft op het belang van de “scheiding der machten”³⁶, vragen de fractieleden van de PvdD of de regering kan aangeven op welke wijze het meebeslissen door een rechter over wetgeving door de gemeenteraad of door de Provinciale Staten in verband kan worden gebracht met de leer van de Trias Politica die betrekking heeft op de verhouding tussen wetgevende macht, uitvoerende macht en rechterlijke macht op centraal staatsniveau?

Anders dan de leden van de fractie van de PvdD lijken te veronderstellen, gaat het bij de voorgestelde regeling niet om de besluitvorming binnen de decentrale volksvertegenwoordiging, maar om de onpartijdige en onafhankelijke rechterlijke oordeelsvorming. De mogelijkheid dat rechters recht spreken op basis van (decentrale) regelgeving waar ze zelf in hun hoedanigheid als volksvertegenwoordiger een rol bij hebben gehad, staat op gespannen voet met de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechtspraak. De schijn van partijdigheid zou bijvoorbeeld kunnen ontstaan als een rechter bij de beslechting van een geschil een regeling dient te interpreteren, waar diezelfde rechter in de hoedanigheid van volksvertegenwoordiger in de totstandkomingsfase voor of juist tegen gestemd heeft. Het kabinet volgt met dit wetsvoorstel het GRECO advies op, dat benadrukt dat het ontbreken van een wettelijk verbod op de functiecombinatie rechter en lidmaatschap van het parlement vragen oproept in het licht van de machtscheiding en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak.³⁷

Vragen en opmerkingen van de fractie van JA21

De fractieleden van JA21 informeren of bekend is voor hoeveel personen het wetsvoorstel concreet gevolgen zal hebben. Meer in het bijzonder vragen zij hoeveel leden van de rechterlijke macht (zowel zittend als plaatsvervangend) momenteel een zetel bekleden in de gemeenteraad, Eerste Kamer, Tweede Kamer of het Europees Parlement. Tot slot vragen zij in dit verband hoeveel rechters in de afgelopen 10 jaar zitting hebben gehad in het parlement.

Op dit moment zou het gaan om in totaal drie raadsleden die ook (plaatsvervangend) rechter of raadsheer zijn. In de Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement (namens Nederland) zijn geen (plaatsvervangend) rechters of raadsheren werkzaam.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), *Corruption, prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, Fourt Evaluation Round, The Netherlands, 18 juli 2013, paragraph 95.

De fractieleden van JA21 vragen of is stil gestaan bij de vraag of dit wetsvoorstel leidt tot capaciteitsproblemen in de rechterlijke macht, doordat gekwalificeerde leden zich moeten terugtrekken vanwege Kamerlidmaatschap of vice versa.

Momenteel is het staande praktijk dat rechters die een lidmaatschap aanvaarden van de Tweede of Eerste Kamer, buitengewoon verlof opnemen zonder behoud van bezoldiging of vrijwillig ontslag nemen als rechter. Dus ook nu al, zonder het in dit wetsvoorstel opgenomen wettelijke verbod, zijn rechters die lid worden van het parlement niet meer actief als rechter. In die zin heeft dit wetsvoorstel dus geen invloed op de rechterlijke capaciteit. Waar het verbod ziet op het lidmaatschap van de gemeenteraad of de provinciale staten gaat het, gelet op het antwoord op de voorgaande vraag, om een zeer beperkt aantal personen. Met betrekking tot deze functiecombinaties is de impact van dit wetsvoorstel zeer beperkt.

Hoe voorkomt dit wetsvoorstel dat politieke benoemingen elders (zoals bij de Raad van State of in adviesorganen) alsnog tot vergelijkbare vermenging leiden? De focus ligt nu op formele functies in parlement en rechterlijke macht. De fractieleden van JA21 informeren naar de situatie bij andere grensfuncties, zoals staatsraden in buitengewone dienst, commissies van toezicht, of adviesorganen met rechterlijke invloed.

Dit wetsvoorstel beperkt zich tot een verbod op de gelijktijdige ambtsuitoefening van het zijn van rechter of raadsheer en het lidmaatschap van het Europees Parlement, het parlement, de gemeenteraad en de provinciale staten. Het kabinet acht deze functiecombinaties principieel onwenselijk vanuit het perspectief van het evenwicht tussen de staatsmachten. De incompatibiliteiten zoals deze na invoering van dit wetsvoorstel komen te gelden hebben derhalve geen betrekking op benoemingen bij andere organen. Voor het hebben van nevenfuncties bij andere organen gelden voor rechterlijke ambtenaren de bepalingen van artikel 44 Wvra. Indien zich omstandigheden voordoen waaronder het vervullen van een bepaalde functie niet te verenigen is met een optreden als rechter in een bepaalde zaak, bieden de instrumenten verschoning en wraking een oplossing. De Gedragscode rechtspraak bevat op dit punt concrete aanbevelingen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,



Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden



Statenlidnu

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Mw. Mr. J.J.M. Uitermark
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum
10 juni 2025
Kenmerk
TRE/U202500282
Telefoon
070 373 83 93
Bijlage(n)
-

Reactie op het wetsvoorstel onverenigbaarheid rechterschap met
lidmaatschap Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement

Geachte mevrouw Uitermark,

Wij reageren op het wetsvoorstel onverenigbaarheid rechterschap met lidmaatschap Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement dat momenteel bij de Eerste Kamer aanhangig is. De Tweede Kamer heeft een amendement op dit wetsvoorstel van het toenmalige Kamerlid Helder aangenomen, inhoudende dat het rechterschap ook onverenigbaar wordt met het lidmaatschap van de gemeenteraad en Provinciale Staten. Hierover zijn we helaas niet geconsulteerd.

In navolging van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft het kabinet in haar appreciatie van dat amendement volgens ons terecht duidelijk uiteengezet waarom ze ontraden werd. Het amendement raakt de kern van onze democratische rechtsstaat. Ze betekent voor het grote aantal lokale en provinciale volksvertegenwoordigers een substantiële beperking van het passief kiesrecht zonder dat dit noodzakelijk en proportioneel is.

De VNG, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en Statenlidnu vinden dat het passief kiesrecht gerespecteerd moet worden en niet zonder dringende reden mag worden ingeperkt. Het risico bestaat anders ook dat het raads- en Statenlidmaatschap onnodig wordt ontmoedigd en de beschikbaarheid van raads- en Statenleden verder onder druk komt te staan. Het amendement is daarom eerder al sterk aan de Tweede Kamer ontraden.

De kans is uiterst gering dat een rechter zich geconfronteerd ziet met wetgeving waaraan hij als decentraal volksvertegenwoordiger heeft bijgedragen. Ook bestaan er al de nodige waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Zo kunnen rechterlijke instanties bij de toedeling van zaken rekening houden met feiten of omstandigheden die de rechterlijke onpartijdigheid kunnen schaden en kan een rechter zich verschonen of gewraakt worden.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



mr L.K. Geluk
Algemeen directeur

Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden



J.S.A. Willemstein
Voorzitter

Namens het bestuur van
Statenlidnu



R. de Wit
Voorzitter



Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector Staats- en
bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum

11 juni 2025

Onze referentie

6463580

Bijlage(n)

3

nota

Nnavv EK wetsvoorstel 36243 (Wijziging Wet RO en enige andere wetten)

Bijlage(n)

1. Nota naar aanleiding van het verslag EK
2. Oplegbrief Nota naar aanleiding van het verslag EK
3. Reactie VNG, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en Statenlidnu

1. Aanleiding

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid in de Eerste Kamer heeft op 15 april 2025 verslag uitgebracht bij het wetsvoorstel Wijziging Wet RO en enige andere wetten in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. De nota naar aanleiding van het verslag is gereed voor indiening. Parallel start een lijn naar MBZK, omdat MBZK (vanwege de wijziging van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement en de Wet op de Raad van State) medeondertekenaar is van het wetsvoorstel.

2. Geadviseerd besluit

U wordt verzocht in te stemmen met de nota naar aanleiding van het verslag en verzending aan de Eerste Kamer.

3. Kernpunten

De fractieleden van BBB, GroenLinks-PvdA, CDA, D66, ChristenUnie, PvdD en JA21 hebben inbreng geleverd voor het verslag. Veruit de meeste vragen gaan over het door de Tweede Kamer aangenomen amendement van het lid Helder inzake het wettelijke verbod op de functiecombinatie rechter - lidmaatschap van provinciale staten en de gemeenteraad (*Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 8.*)

4. Toelichting

- Het wetsvoorstel bevat onder meer een verbod op de functiecombinatie rechter – lid van de Tweede Kamer, Eerste Kamer of Europees Parlement uit oogpunt van rechterlijke onafhankelijkheid en machtenscheiding. Als gevolg van het bovengenoemde amendement Helder, geldt dit wettelijke verbod ook voor de functiecombinatie rechter – lidmaatschap van de provinciale staten en de gemeenteraad. Omdat hier sprake is van de inperking van een grondrecht

- (passief kiesrecht, artikel 4 van de Grondwet), heeft het vorige kabinet advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd.
- Volgens de Afdeling advisering van de Raad van State moet, gelet op het zwaarwegende belang van het passief kiesrecht, terughoudend worden omgegaan met het regelen van onverenigbaarheden die verder gaan dan het oorspronkelijke wetsvoorstel van de regering.
 - In lijn met dit advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het amendement Helder door het kabinet in het nader rapport nogmaals ontraden, omdat er naar het oordeel van kabinet meer proportionele instrumenten beschikbaar zijn dan een algeheel wettelijk verbod.
 - In deze nota naar aanleiding van het verslag geeft het kabinet op basis van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan dat niet gezegd kan worden dat de voorgestelde uitsluiting van de combinatie van rechter en decentrale volksvertegenwoordiging zonder meer ontoelaatbaar is. Hierbij verwijst de Afdeling advisering naar enkele van de ons omringende landen waar de onverenigbaarheid van het rechterschap met het lidmaatschap van decentrale algemeen vertegenwoordigende organen wettelijk is vastgelegd.
 - De staatscommissie rechtsstaat heeft, met het oog op het versterken van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak, de aanbeveling gedaan de incompatibiliteitenregeling voor rechters niet alleen voor de landelijke volksvertegenwoordiging te laten gelden, maar ook voor de lokale vertegenwoordigende organen (Rapport van de staatscommissie rechtsstaat, De gebroken belofte van de rechtsstaat; Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger, 2024, p. 40).
 - Naar aanleiding van vragen van de fractieleden van GroenLinks-PvdA en ChristenUnie hebben de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Statenlidnu en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een gezamenlijke reactie gestuurd aan de minister van BZK (zie bijlage 3). De verenigingen onderschrijven het standpunt van de Afdeling advisering van de Raad van State en van het kabinet zoals uiteengezet is in het nader rapport naar aanleiding van dat advies. De reactie wordt als bijlage meegestuurd aan de Eerste Kamer.
 - De nota naar aanleiding van het verslag is afgestemd met BZK, I&W en de Raad voor de rechtspraak.

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum

11 juni 2025

Onze referentie

6463580

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.