

Vergaderjaar 2024–2025

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

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 15 april 2025

Het wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

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.²

¹ Samenstelling:

Croll (BBB) (*ondervoorzitter*), Marquart Scholtz (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Van Gasteren (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Van de Sanden (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toerenburg (CDA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Belhirsch (D66), Bezaan (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Janssen (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

² *Kamerstukken II* 2024/25, 36 243, nr. 8.

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

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?

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.³ De regering heeft dit amendement ontraden.⁴ Tevens heeft de Raad van State een negatief advies uitgebracht.⁵

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.⁶

De Raad van State heeft erop gewezen dat de mogelijkheid voor partijen die door de regeling worden geraakt om inbreng te leveren, essentieel is.⁷

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.

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).⁸ 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?

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?

³ Ibidem.

⁴ *Kamerstukken II 2023/24*, 36 243, nr. 24.

⁵ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 243, nr. 25.

⁶ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 243, nr. 26.

⁷ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 243, nr. 25, p. 9.

⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 243, nr. 3, p. 4.

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.

Vragen en opmerkingen van de fractie van 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.¹² 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.¹³ 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 volksvertegenwoordigers die tevens rechter zijn, naar het oordeel van de regering geen gevolgen voor het vertrouwen van burgers in onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak?

Het verworpen amendement-Vondeling strekt ertoe tevens leden van algemeen besturen van waterschappen onder de reikwijdte van het voorgestelde verbod te brengen.¹⁴ 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?

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

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 lidmaat-

¹² Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 8.

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 26, p. 4.

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 9.

schap van de provinciale staten toegevoegd.¹⁵ 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 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? 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. Hoe denkt de regering over het aangenomen amendement van het lid Helder?¹⁶ Is zij voornemens om in de toekomst een wijzigingsvoorstel op artikel 44 Wrra 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.

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?

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?

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.¹⁷ 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

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

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 8.

¹⁷ Kamerstukken I 2024/25, 36 243, A.

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 artikel 44c, eerste lid, Wvra 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.¹⁸ 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?

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.

Als gevolg van de amendering van het wetsvoorstel geldt de voorgestelde onverenigbaarheid van functies ook voor de combinatie van het rechap met het lidmaatschap van provinciale staten en gemeenteraad.¹⁹ 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?²⁰

In de kabinetsreactie op het advies van de Raad van State vroeg de regering aandacht voor het consulteren van (verenigingen van) decentrale volksvertegenwoordigers.²¹ Op welke manier krijgt dit een inhoudelijk vervolg?

¹⁸ Kamerstukken I 2024/25, 36 243, A; Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 20; Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 8.

¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 8.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 243, nr. 4; Kamerstukken II 2022/23, 36 243, nr. 3.

²¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 243 nr. 25, p. 11.

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 denkbeelden 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*»,²² terwijl dat wel aan de orde zou zijn als de rechter lid zou zijn van een gemeenteraad of van de provinciale staten.

Voor zover de motivering van amendement-Helder betrekking heeft op het voorkomen van «*belangenverstrengeling*»²³ 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*»²⁴, 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?

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.

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.

Hoe voorkomt dit wetsvoorstel dat politieke benoemingen elders (zoals bij de Raad van State of in adviesorganen) alsnog tot vergelijkbare

²² Motivering in het amendement van het lid Helder: *Kamerstukken II 2024/25*, 36 243, nr. 8, p. 2.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

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.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de nota naar aanleiding van het verslag – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
B.O. Dittrich

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
A. De Graag