Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

36 358 Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Tweede Verzamelspoedwet COVID-19 en enkele andere wetten in verband met het treffen van een tijdelijke voorziening voor het benoemen van rechters-plaatsvervangers in hun eenenzeventigste levensjaar

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 29 maart 2023 en het nader rapport d.d. 10 mei 2023, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 februari 2023, nr. 2023000296, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 maart 2023, nr. W16.23.00025/II, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen over de voorgenomen evaluatie van het wetsvoorstel met het oog op het maken van een structurele regeling. Het advies van de Afdeling om een evaluatiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel is overgenomen.

De tekst van het advies van de Afdeling treft u hieronder cursief weergegeven aan, waarna mijn nadere reactie hierop volgt.

Bij Kabinetsmissive van 13 februari 2023, no. 2023000296, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Tweede Verzamelspoedwet COVID-19 en enkele andere wetten in verband met het treffen van een tijdelijke voorziening voor het benoemen van rechters-plaatsvervangers in hun zeventigste levensjaar, met memorie van toelichting.

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kst-36358-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

Het wetsvoorstel geeft rechters en raadsheren van de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven de mogelijkheid om na hun verplichte ontslag op zeventigjarige leeftijd nog drie jaar door te werken als rechter- of raadsheer-plaatsvervanger. Met het wetsvoorstel komt de regering tegemoet aan de wens van de Eerste Kamer om de al bestaande tijdelijke regeling in de Tweede Verzamelspoedwet COVID-19 te verlengen.

Het wetsvoorstel vervalt in beginsel drie jaar na inwerkingtreding ervan. Toegelicht wordt dat er in 2021 en 2022 veel rechters en raadsheren in opleiding (rio's) zijn geworven en dat het gemiddeld drie jaar duurt om de rio-opleiding af te ronden. De regering verwacht daarom dat de capaciteit aan rechters en raadsheren in drie jaar structureel kan worden opgehoogd.[2] Aan het wetsvoorstel wordt een evaluatie gekoppeld waarin zal worden bezien of het mogelijk is om bepaalde elementen van de regeling structureel te maken.[3]

De Afdeling onderschrijft dat de druk op de rechtspraak en het aflopen van de Tweede Verzamelspoedwet COVID-19 nopen tot voortvarend handelen van de regering. Het is dan ook begrijpelijk dat de regering kiest voor een tijdelijke maatregel, zonder daarmee vooruit te willen lopen op een principiële discussie over de ontslagleeftijd van rechters en raadsheren (hierna gezamenlijk aangeduid als: rechters). De vraag rijst echter of de tekorten in de rechtspraak door deze extra benoemingen gedurende drie jaar tijd voldoende kunnen worden weggewerkt.

Factoren die tot het huidige tekort aan rechters hebben geleid, zijn onder meer de leeftijdsgebonden uitstroom en een toenemende complexiteit van zaken.[4] Het laten doorwerken van rechters na hun zeventigste levensjaar kan helpen met het wegwerken van ingewikkelde zaken en opleiden van nieuwe rio's, maar na het aflopen van deze regeling herleeft het probleem van de leeftijdsgebonden uitstroom. Onduidelijk is in hoeverre dit probleem kan worden opgevangen met een toenemend aantal rechters die de rio-opleiding hebben afgerond. Zo ontbreken cijfers over de omvang van het huidige tekort aan rechters en over de verwachte in- en uitstroom in de komende jaren.[5] Daarbij komt dat nieuw aangenomen rechters niet over dezelfde mate van ervaring beschikken als uittredende rechters.

Tegen deze achtergrond is het niet aannemelijk dat het tekort aan rechters in drie jaar kan worden weggenomen. Hoe dan ook ligt het niet in de rede om na het aflopen van de werking van het onderhavige wetsvoorstel opnieuw een tijdelijke maatregel te treffen. Om die reden onderschrijft de Afdeling het voornemen van de regering om te bezien of een structurele oplossing kan worden gevonden waarmee de mogelijkheid om als rechter langer door te werken wordt geregeld.

De regering zal in dit verband onder meer moeten onderzoeken of bepaalde criteria geformuleerd moeten worden om te bepalen wie in

---

[2] Memorie van toelichting, paragrafen 3.3 en 5.1.

[3] Memorie van toelichting, paragrafen 5.1 en 7.3. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 681, pp. 20–21, en Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 739, p. 29.

[4] Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

[5] Volgens de voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak bedraagt het tekort zo'n 800 rechters. Zie F. Jensma, «Rechters dreigen met toga-opstand tegen minister», NRC Handelsblad 23 februari 2023, p. 2. Met een aannamebeleid van 130 rio's per jaar is het onwaarschijnlijk dat dit tekort in drie jaar is weggewerkt. Vgl. Raad voor de Rechtspraak, Jaarverslag 2021, pp. 69, voor de in- en uitstroom in de jaren 2017 t/m 2021. Blijkens Raad voor de Rechtspraak, Jaarplan 2023, p. 31, wordt pas vanaf 2025 een echte toename van het aantal rechters verwacht.

aanmerking komt voor herbenoeming als plaatsvervanger,[6] en hoe daarbij onder meer wordt omgegaan met een verminderde individuele geschiktheid voor het rechtersambt die met de ouderdom gepaard kan gaan.[7]

De Afdeling adviseert hiertoe een evaluatiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel, in lijn met de aanwijzingen voor de regelgeving,[8] en te concretiseren hoe de geplande evaluatie tijdig, oftewel binnen de geldigheidsduur van het wetsvoorstel, kan worden afgerond.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Het advies van de Afdeling is overgenomen. Het wetsvoorstel heeft een geldigheidsduur van drie jaar na inwerkingtreding daarvan. In het wetsvoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen, die regelt dat binnen anderhalf jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatieverslag over de doeltreffendheid en effecten daarvan in de praktijk aan de Staten-Generaal wordt gezonden. De termijn van anderhalf jaar na inwerkingtreding verzekert dat de evaluatie tijdig kan worden afgerond en dat binnen drie jaar na inwerkingtreding eventueel een wetsvoorstel tot een meer structurele regeling bij de Tweede Kamer kan worden ingediend. Op dit moment wordt in overleg met de Raad voor de rechtspraak de voorbereidingen getroffen om na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel te starten met de evaluatie. In het eerste jaar na inwerkingtreding zal vooral aandacht worden besteed aan de verzameling van de noodzakelijke gegevens. In de daarop volgende zes maanden is het de bedoeling om op basis van deze gegevens het evaluatieverslag op te maken.

Zoals in de gewijzigde memorie van toelichting is uiteengezet, zal in de eerste plaats worden onderzocht in hoeverre raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers van zeventig jaar en ouder effectief bijdragen aan de capaciteit van de rechtspraak. Daarnaast zal in de evaluatie aan de orde komen of en zo ja, welke criteria geformuleerd moeten worden om te bepalen wie in aanmerking komt voor herbenoeming tot raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger en hoe daarbij onder meer wordt omgegaan met een eventueel verminderde individuele geschiktheid voor het rechtersambt die met ouderdom gepaard kan gaan.

Overigens wordt in het wetsvoorstel al in beperkte mate rekening gehouden met een eventueel verminderde geschiktheid van de beoogde raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger wegens ouderdom. Alleen rechterlijke ambtenaren die het rechtersambt hebben uitgeoefend totdat zij de leeftijd van zeventig jaar hebben bereikt en met leeftijdsontslag zijn gegaan, komen in aanmerking voor herbenoeming tot raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger. Vervolgens moet

---

[6] Zie onder meer de consultatiereactie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, p. 3, en het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 5 november 2019, ECLI:EU:C:2019:924, punten 117, 118 en 122, en de conclusie van Advocaat-Generaal Rantos van 2 maart 2023, ECLI:EU:C:2023:150, punten 61–63, over artikel 19, eerste lid, tweede alinea, Verdrag betreffende de Europese Unie.

[7] Zie Kamerstukken II 1932/33, 138, nr. 138, en de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, ECLI:NL:CRVB:2021:1803, r.o. 3.5 en 3.7.1–3.7.2.

[8] Zie aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

het betrokken bestuur van het gerechtshof of de rechtbank binnen drie maanden na het leeftijdsontslag een aanbeveling tot herbenoeming aan de Raad voor de rechtspraak doen. Gelet hierop is het de verwachting dat het betrokken bestuur over de benodigde informatie beschikt om de eventuele verminderde individuele geschiktheid van een rechterlijke ambtenaar wegens ouderdom bij hun afweging te kunnen betrekken.

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel een overgangsrechtbepaling op te nemen. Hiermee wordt het mogelijk om rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 2° en 3°, van de Wet op de rechterlijke organisatie die tussen de drie tot negen maanden voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel op grond van artikel 46h, derde lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren met leeftijdsontslag zijn gegaan alsnog tot raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger te kunnen benoemen. Ook zijn nog enkele andere redactionele wijzigingen doorgevoerd in het wetsvoorstel, zoals de titel daarvan, en de memorie van toelichting.

Ik moge U hierbij verzoeken het gewijzigd voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind