

> Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie

Uw referentie

Datum 16 december 2021
Betreft Wijziging van de Wet RO en andere wetten in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak alsmede regeling van enige andere onderwerpen

Geachte heer ,

Op 9 november 2021 heeft u het voorstel tot *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* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden. Dit wetsvoorstel is mede ondertekend door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Aanleiding en context

Het wetsvoorstel beoogt om de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke organisatie verder te versterken.¹ De eerste aanleiding hiervoor is het evaluatierapport van GRECO.² Dit rapport adviseert om wettelijk te regelen dat het ambt van rechter en het lidmaatschap van de Staten-Generaal niet tegelijkertijd kunnen worden vervuld. Deze aanbeveling wordt onderschreven door de Raad voor de Rechtspraak, de Presidenten van de gerechten en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR).³ De tweede aanleiding voor de wetswijzigingen is de wijziging per 1 januari 2020 van de Ambtenarenwet 2017. Deze draagt overheidswerkgevers op om integriteitsbeleid te voeren dat gericht is op goed ambtelijk handelen. Rechterlijke ambtenaren zijn van de Ambtenarenwet 2017 uitgezonderd. Volgens de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel kunnen de principes en regels voor het waarborgen van de (financiële) integriteit voor het ambtelijk handelen ook als uitgangspunt dienen voor de rechterlijke ambtenaren.

¹ Rechterlijke ambtenaren zijn ambtenaren genoemd in art. 1 Wet RO. Dit zijn naast rechters ook (hoofd) officieren van justitie, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en bijvoorbeeld advocaten-generaal bij het Ressortsparket.

² GRECO: Groupe d'Etats contre la corruption; deze ressorteert onder de Raad van Europa.

³ [Rechterambt onverenigbaar met Kamerlidmaatschap | NVvR](#)

Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel bevat de volgende maatregelen:

1. Een verbod op het gelijktijdig uitoefenen van het ambt van rechter met het lidmaatschap van de Eerste Kamer, Tweede Kamer of Europees Parlement.
2. Regels ter versterking en waarborging van de financiële integriteit van rechterlijke ambtenaren en het vertrouwen in een onafhankelijke, integere rechterlijke organisatie. Deze regels omvatten:
 - a. Een verbod voor rechterlijke ambtenaren om financiële belangen te bezitten en daarin te handelen als daardoor de goede ambtsvervulling of de handhaving van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid niet in redelijkheid verzekerd zou zijn.
 - b. De opdracht aan de functionele autoriteit⁴ om (1) de rechterlijke ambtenaren aan te wijzen die werkzaamheden verrichten waaraan de hiervoor genoemde risico's kleven, en (2) de financiële belangen aan te wijzen die aangewezen rechterlijke ambtenaren niet mogen bezitten of verwerven. Verder moet de functionele autoriteit zorgdragen voor de registratie van de meldingen die rechterlijke ambtenaren hebben gedaan over hun (transacties in) financiële belangen.
 - c. De plicht voor de rechterlijke ambtenaar om – als hij door de functionele autoriteit is aangewezen – financiële belangen en transacties in effecten te melden en daarover desgevraagd nadere informatie te geven.
3. De verplichting voor de functionele autoriteit tot het voeren van intern integriteitsbeleid voor rechterlijke ambtenaren. Dit beleid moet zijn gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en integriteitsbewustzijn en op het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie.
4. Enkele technische verbeteringen in de Wet RO, zoals het mogelijk maken dat complexe of principiële klachten over rechters worden behandeld door een zetel van vijf leden van de Hoge Raad in plaats van drie. Ook voert het voorstel enkele technische verbeteringen door die voortkomen uit de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Verder wordt het aantal advocaten-generaal in gewone dienst verhoogd en het aantal advocaten-generaal in buitengewone dienst verlaagd.

Het college constateert dat met name het tweede onderdeel van het wetsvoorstel van belang is vanuit het perspectief van regeldruk, proportionaliteit en werkbaarheid. Dit advies richt zich daarom met name op dit tweede onderdeel.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De toelichting bij het wetsvoorstel geeft aan dat een goed functionerende rechtspraak als derde staatsmacht in de Nederlandse samenleving onmisbaar is. Daarbij moet voldaan

⁴ De functionele autoriteit is de autoriteit bedoeld in artikel 1 van de Wrra.

worden aan basisprincipes van onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. De toelichting merkt op dat de huidige wetgeving al voorziet in verschillende waarborgen voor de onafhankelijkheid van zowel individuele rechters als de rechtspraak als geheel. Tegelijkertijd geeft de toelichting ook aan dat het mogelijk en wenselijk is om die waarborgen op onderdelen te versterken. Dit geldt onder meer voor de waarborgen ter beperking van het risico van financiële belangenverstrengeling en het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie door rechterlijke ambtenaren. Het college constateert dat de toelichting bij het voorstel geen inzicht geeft in de mate waarin die belangenverstrengeling en dat oneigenlijk gebruik zich in de praktijk voordoen. Het is daardoor niet goed mogelijk om vast te stellen of en in hoeverre de bestaande waarborgen tekort schieten en aanvulling behoeven. In de praktijk werken rechterlijke ambtenaren al met leidraden en codes ter bevordering van hun integriteit.⁵ De toelichting maakt niet duidelijk welk concreet probleem het voorstel moet oplossen en waarom de leidraden en codes niet volstaan.

1.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken voor welk concreet probleem aanvullende maatregelen ter versterking en waarborging van de financiële integriteit van rechterlijke ambtenaren nodig zijn.

Bezit van financiële belangen

De toelichting bij het wetsvoorstel geeft aan dat een rechterlijk ambtenaar zelf primair verantwoordelijk is voor zijn integriteit. De ambtenaar wordt geacht om geen zaken in behandeling te nemen waarbij hij zodanig (financieel) is betrokken dat in redelijkheid getwijfeld kan worden aan zijn objectiviteit in de behandeling van die zaak. De rechterlijke ambtenaar kan in dat geval een verzoek indienen om zich te mogen verschonen en de zaak niet te behandelen. Het uitgangspunt dat de rechter zelf dient te zorgen voor zijn eigen onpartijdigheid, is opgenomen in *Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak*.⁶ Het college constateert echter dat het wetsvoorstel feitelijk een ander uitgangspunt kiest. Het wetsvoorstel verbiedt namelijk rechterlijke ambtenaren om financiële belangen te hebben of daarin te handelen die een goede en onafhankelijke vervulling van hun ambt in de weg kunnen staan (artikel 44c). Niet duidelijk is waarom voor een verbod op het bezitten van of handelen in financiële belangen is gekozen in plaats van bijvoorbeeld een verplichting om een verzoek tot verschoning in te dienen. Een dergelijke verplichting past beter bij het uitgangspunt om de primaire verantwoordelijkheid bij de rechterlijke ambtenaar zelf te leggen. Zij sluit ook aan bij de eerder genoemde Leidraad.

1.2 Het college adviseert om de noodzaak van het verbod op het bezitten van of handelen in financiële belangen inhoudelijk te onderbouwen.

Meld- en informatieplicht

Het wetsvoorstel introduceert ook een meld- en informatieplicht voor aangewezen rechterlijke ambtenaren, die werkzaamheden verrichten waarbij het risico bestaat op financiële belangenverstrengeling of oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie. De plicht is beperkt tot financiële belangen die door de functionele autoriteit worden aangewezen.

⁵ Bijvoorbeeld de gedragscode Rechtspraak en het uniform integriteitskader binnen het Openbaar Ministerie.

⁶ www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Leidraad-onpartijdigheid-en-nevenfuncties-in-de-rechtspraak-januari-2014.pdf

Het voorstel geeft geen inzicht in de omvang en de samenstelling van de groep rechterlijke ambtenaren die naar verwachting door de functionele autoriteit zullen worden aangewezen. Hierdoor is op voorhand niet uit te sluiten dat die groep groter is dan strikt noodzakelijk.

1.3 Het college adviseert om in het wetsvoorstel inzichtelijk te maken welke groep rechterlijke ambtenaren zal worden aangewezen en daardoor moet voldoen aan de meld- en informatieplicht.

Het college merkt op dat inzicht in de omvang van de doelgroep noodzakelijk is om de proportionaliteit van de meld- en informatieplicht te kunnen bepalen. Dit inzicht is ook nodig om de regeldrukgevolgen van het voorstel in beeld te brengen (zie adviespunt 4.1).

2. Minder belastende alternatieven

Het wetsvoorstel wil bijdragen aan een betere borging van de (financiële) integriteit van rechterlijke ambtenaren. In het voorgaande is aangegeven dat de onderbouwing van nut en noodzaak van het voorstel tekortkomingen vertoont. Bovendien maakt de toelichting bij het voorstel niet duidelijk of en in hoeverre ook andere maatregelen zijn overwogen. Zoals hiervoor aangegeven, kent de huidige praktijk van rechterlijke ambtenaren al integriteitsleidraden en -codes. De vraag is waarom deze instrumenten – desgewenst met een wettelijke verankering ervan – niet volstaan, te meer daar het gebruik van de leidraden en codes aansluit bij de onafhankelijkheid van en het leggen van de primaire verantwoordelijkheid bij de rechterlijke ambtenaren.

2.1 Het college adviseert inzicht te geven in welke (mogelijk minder belastende) alternatieven zijn overwogen en inhoudelijk te onderbouwen waarom niet voor deze alternatieven is gekozen.

3. Werkbaarheid

Het wetsvoorstel regelt dat rechterlijke ambtenaren geen financiële belangen mogen hebben noch daarin mogen handelen als dit in strijd kan (lijken) te zijn met hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Het gaat er vanuit dat de financiële belangen divers van aard kunnen zijn en dat op voorhand niet eenduidig kan worden aangegeven of iets toelaatbaar is en in welke concrete gevallen er daadwerkelijk risico's bestaan in relatie tot de ambtsvervulling. Die risico's hangen onder andere af van het organisatieonderdeel waar een betrokkene werkzaam is, de soort zaken waarbij hij betrokken is en het concrete financieel belang. Het college constateert dat het wetsvoorstel daardoor niet duidelijk maakt voor rechterlijke ambtenaren en de functionele autoriteit welke belangen onder de meld- en informatieplicht vallen. Deze onduidelijkheid brengt het risico met zich mee van een te brede uitvraag van informatie. Om te voorkomen dat meer wordt uitgevraagd dan noodzakelijk, zal de uitvraag casusgericht moeten plaatvinden. Dit past echter niet goed bij de in het wetsvoorstel opgenomen opdracht aan de functionele autoriteit om in zijn algemeenheid rechterlijke ambtenaren aan te wijzen die risicovolle werkzaamheden verrichten. Ook maakt de onduidelijkheid het moeilijk om de financiële belangen te benoemen die de aangewezen rechterlijke ambtenaren niet mogen bezitten of verwerven.

3.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken wat onder de financiële belangen wordt verstaan, wanneer deze belangen (niet) toelaatbaar zijn, en welke factoren bij het bepalen van die toelaatbaarheid een rol spelen.

Het voorliggende wetsvoorstel bepaalt dat het aan de functionele autoriteit is om 'een efficiënte, laagdrempelige weg te zoeken' voor de wijze waarop een rechterlijk ambtenaar zijn financiële belangen aan de functionele autoriteit meldt en deze autoriteit van nadere informatie voorziet. Het past bij deze benadering dat niet wordt voorgeschreven hoe en hoe vaak dit moet gebeuren (eenmaal per jaar of bij elke transactie?), wanneer dit moet gebeuren en welke informatie dan overgelegd moet worden. De wijze waarop gemeld en informatie geleverd moet worden, kan daardoor lokaal per functionele autoriteit verschillen. Een keerzijde van deze vormvrije benadering is dat het voor betrokkenen niet helder is wanneer men aan de meld- en informatieplicht heeft voldaan.

3.2 Het college adviseert in de toelichting helder te maken wanneer de aangewezen rechterlijke ambtenaren aan de meld- en informatieplicht hebben voldaan.

Het college benadrukt dat de adviespunten met betrekking tot de werkbaarheid alleen opportuun zijn als nut en noodzaak van de voorgestelde maatregelen inhoudelijk kunnen worden aangetoond en als ook duidelijk is dat er geen minder belastende alternatieven voor deze maatregelen zijn.

4. *Gevolgen regeldruk*

De toelichting bevat een paragraaf over de administratieve lasten en de regeldruk. Het college stelt vast dat de meld- en informatieverplichting met betrekking tot financiële belangen gepaard gaat met regeldrukkosten voor de betreffende rechterlijke ambtenaren. Deze gevolgen zijn in het voorliggende wetsvoorstel niet in beeld gebracht. De toelichting stelt ten onrechte dat het voldoen aan de meld- en informatieverplichting digitaal en in werktijd zal gebeuren en daarom geen regeldrukkosten met zich meebrengt. Deze interpretatie is onjuist. Het is voor goed afgewogen besluitvorming van belang dat de regeldrukkosten alsnog in de toelichting in beeld worden gebracht. Daarbij moet een inschatting worden gemaakt van het aantal rechterlijke ambtenaren dat onder deze verplichtingen zal vallen, een beschrijving van de handelingen die zij moeten verrichten en een inschatting hoe vaak deze handelingen verricht moeten worden. Het college onderkent dat een complicerende factor is dat volgens het wetsvoorstel de functionele autoriteit (nog) zal aanwijzen welke rechterlijke ambtenaren en welke financiële belangen zullen vallen onder de meld- en informatieplicht. Ook de wijze waarop aan de verplichting moet worden voldaan, wordt lokaal door de functionele autoriteiten vastgesteld. Dit kan worden ondervangen door bij de bepaling van de regeldrukkosten gebruik te maken van scenario's of bandbreedtes.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukkosten die gemoeid zijn met de meld- en informatieverplichtingen, te berekenen conform de Rijksbrede methode en de berekening op te nemen in de memorie van toelichting.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Niet indienen tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat het dictum geen inhoudelijk oordeel is over het wetsvoorstel. Het brengt tot uitdrukking dat de kwaliteit van de onderbouwing van de voorgestelde maatregelen onvoldoende is voor goed afgewogen besluitvorming.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

Voorzitter

Secretaris