Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

37 010 Wijziging van het voorstel van wet 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 (novelle verval onverenigbaarheid rechterschap met lidmaatschap gemeenteraad en provinciale staten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Deze novelle strekt tot aanpassing van het bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel van wet 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.[1] Het wetsvoorstel voorziet, mede ter opvolging van een GRECO-aanbeveling, onder meer in een wettelijk verbod op het gelijktijdig vervullen van het ambt van rechter en het lidmaatschap van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer of het Europees Parlement.[2] Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel door de Tweede Kamer is het amendement-Helder aangenomen.[3] Dit amendement strekt ertoe het voorgestelde verbod op functiecombinaties uit te breiden naar leden van gemeenteraden en provinciale staten.[4] Blijkens de toelichting bij het amendement achtte de indiener deze uitbreiding gewenst «in verband met het voorkomen van belangenverstrengeling, politieke onpartijdigheid binnen de rechtspraak en scheiding

[1] *Kamerstukken I* 2024/25, 36 243, A.

[2] De aanleiding voor het in 2022 ingediende wetsvoorstel is het in 2013 verschenen rapport over Nederland, afkomstig van de GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption; ressorterend onder de Raad van Europa). In dit GRECO-rapport is onder andere aanbevolen om wettelijk te regelen dat het ambt van rechter en het lidmaatschap van de Staten-Generaal niet tegelijkertijd kan worden vervuld. De GRECO benadrukt hierbij dat het ontbreken van zo'n verbod vragen oproept in het licht van de machtenscheiding en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak. De GRECO aanbeveling ziet uitsluitend op de Staten-Generaal, niet ook op de gemeenteraden en de provinciale staten.

[3] *Kamerstukken II* 2023/24, 36 243, nr. 8.

[4] Een amendement van het lid Vondeling beoogde hetzelfde, maar strekte er tevens toe leden van waterschappen onder de reikwijdte van het voorgestelde verbod te brengen (*Kamerstukken II* 2023/24, 36 243, nr. 8). Dit amendement is door de Tweede Kamer verworpen.

kst-37010-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

van de machten». Daarnaast beoogde de indiener blijkens deze toelichting «een consistente lijn in de wetgeving» te borgen.

Het kabinet heeft het et amendement-Helder, mede op basis van een over het amendement uitgebracht advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering), ontraden omdat er naar het oordeel van het kabinet meer proportionele instrumenten beschikbaar zijn dan een algeheel wettelijk verbod op de functiecombinatie van rechter en het lidmaatschap van de gemeenteraad en de provinciale staten.[5] Volgens de Afdeling advisering 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.[6] Het passief kiesrecht is het recht van iedere Nederlander te worden verkozen tot lid van algemeen vertegenwoordigende organen (artikel 4 van de Grondwet). Het voorgestelde amendement betekent volgens de Afdeling advisering een substantiële beperking van het passief kiesrecht, die, gelet op het grote aantal lokale volksvertegenwoordigers, aanmerkelijk verder gaat dan de door de regering voorgestelde uitsluiting van alleen het lidmaatschap van de Tweede Kamer, de Eerste Kamer en het Europees Parlement.[7] Voor een dergelijk vergaande maatregel dient een, gelet op de Nederlandse situatie, overtuigende rechtvaardiging te bestaan.[8] Daarbij kan volgens de Afdeling advisering de combinatie van rechter en volksvertegenwoordiger op decentraal niveau niet worden gelijkgesteld aan de combinatie van rechter en volksvertegenwoordiger op nationaal niveau, omdat het rechtsprekend ambt in het eerstgenoemde geval niet noodzakelijkerwijs wordt uitgeoefend in het geografische gebied waarbinnen ook de vertegenwoordigende rol wordt vervuld.[9]

Ook is volgens de Afdeling advisering niet gebleken dat de bestaande regelingen zodanig tekortschieten dat een generiek, wettelijk verbod zoals voorgesteld in het amendement-Helder nodig is om ervoor te zorgen dat mogelijke schijn van belangenverstrengeling of onpartijdigheid in de rechtspraak wordt voorkomen.[10] Deze regelingen hebben betrekking op zowel het tegengaan van ongewenste nevenfuncties in het algemeen als op het voorkomen van de schijn van partijdigheid in het concrete geval. Rechterlijke ambtenaren mogen op grond van artikel 44, vierde lid, Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) geen betrekkingen vervullen waarvan de uitoefening 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. In hoeverre de vervulling van een voorgenomen nevenbetrekking gelet op dit wettelijke criterium wenselijk is, moet op grond van de wet door de president van het gerecht waar de betrokken rechter werkzaam is, worden beoordeeld. De nevenbetrekkingen zijn door eenieder te raadplegen via het jaarlijks geactualiseerde register voor nevenbetrekkingen. Daarnaast kunnen rechterlijke instanties bij de toedeling van zaken rekening houden met feiten of omstandigheden die rechterlijke onpartijdigheid kunnen schaden. Mocht een rechter bij hoge uitzondering alsnog in een situatie komen waarbij de

---

[5] Laatstelijk is dat gebeurd per Kamerbrief van 18 februari 2025 (zie *Kamerstukken II* 2024/25, 36 243, nr. 26. Zie voor het advies van de Afdeling advisering d.d. 4 september 2024 en het nader rapport d.d. 7 februari 2025 *Kamerstukken II* 2024/25, 36 243, nr. 25. Eerder is het amendement ook tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer op 10 april 2024 door de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming ontraden (zie *Handelingen II* 2023/24, nr. 63, item 10, p. 20) en per Kamerbrief daags na het debat (zie *Kamerstukken II* 2023/24, 36 243, nr. 24).

[6] *Kamerstukken II* 2024/25, 36 243, nr. 25, p. 11.

[7] *Kamerstukken II* 2024/25, 36 243, nr. 25, p. 2.

[8] *Kamerstukken II* 2024/25, 36 243, nr. 25, p. 2–3.

[9] *Kamerstukken II* 2024/25, 36 243, nr. 25, p. 3.

[10] *Kamerstukken II* 2024/25, 36 243, nr. 25, p. 3.

schijn van belangenverstrengeling of partijdigheid wordt gewekt, dan kan deze zich verschonen of gewraakt worden. Bovendien kan een raadslid- of Statenlid zich in die hoedanigheid onthouden van stemming en beraadslaging in het geval er sprake zou zijn van een persoonlijk belang.[11]

De Afdeling advisering wees er, ten slotte, op dat groepen die door de voorgestelde wijziging worden geraakt, niet waren geconsulteerd.[12] De Raad voor de rechtspraak heeft, op eigen initiatief, per brief aan uw Kamer een negatief advies uitgebracht over het amendement-Helder.[13] Inmiddels hebben ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en Statenlid nu gezamenlijk een reactie geschreven, waarbij zij hebben aangegeven de appreciatie van het kabinet om het amendement te ontraden, te onderschrijven.[14]

Gelet op het voorgaande acht de regering het oorspronkelijke wetsvoorstel meer verenigbaar met het in artikel 4 van de Grondwet beschermde passief kiesrecht. Een algeheel wettelijk verbod op de functiecombinatie van het rechterschap met het lidmaatschap van de gemeenteraad en het lidmaatschap van provinciale staten is naar het oordeel van de regering niet proportioneel, omdat er voldoende andere mogelijkheden zijn om de onpartijdigheid van de rechter te waarborgen. Met de Afdeling advisering meent de regering dat de combinatie van rechter en volksvertegenwoordiger op decentraal niveau niet gelijkgesteld kan worden aan de combinatie van rechter en volksvertegenwoordiger op nationaal niveau. Los van het feit dat, zoals de Afdeling advisering opmerkte, het rechtsprekend ambt in het eerstgenoemde geval niet noodzakelijkerwijs wordt uitgeoefend in het geografische gebied waarbinnen ook de vertegenwoordigende rol wordt vervuld, weegt voor de regering ook mee dat de verordenende bevoegdheden van decentrale overheden beperkter zijn dan de algemene regelgevende bevoegdheden van de wetgever in formele zin. Rechters die zich als gemeenteraadslid of statenlid bezighouden met rechtsgebieden waarop verordeningen van decentrale overheden niet kunnen zien, zouden zodoende van meer worden uitgesloten dan noodzakelijk is. Mocht in een voorkomend geval bij hoge uitzondering toch sprake zijn van een geografische en juridisch inhoudelijke overlap van werkzaamheden, dan zijn de bovengenoemde andere instrumenten voldoende toereikend om ervoor te zorgen dat mogelijke (schijn van) belangenverstrengeling of partijdigheid wordt voorkomen.

Nadat de Tweede Kamer op 18 maart 2025 eerst (met een nipte meerderheid) het amendement- Helder, en daarna (met een zeer ruime meerderheid) het wetsvoorstel heeft aangenomen, heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel in behandeling genomen.[15] Na een schriftelijk overleg met het kabinet heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer besloten de verdere behandeling van het wetsvoorstel aan te houden. Een meerderheid van de fracties in de Eerste Kamer heeft per brief van 17 september 2025 aan de eerste ondergetekende te kennen

---

[11] Zie artikel 28 van de Gemeentewet en artikel 28 van de Provinciewet.

[12] *Kamerstukken II* 2024/25, 36 243, nr. 25, p. 9.

[13] Raad voor de rechtspraak, Advies amendementen GRECO-wetsvoorstel, 22 juli 2024.

[14] De VNG, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en Statenlidnu, Reactie op het wetsvoorstel onverenigbaarheid rechterschap met lidmaatschap Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement, 10 juni 2025 (bijlage bij *Kamerstukken I* 2024/25, 36 243, C).

[15] Het amendement-Helder is met hoofdelijke stemming aangenomen (met 73 stemmen voor en 72 stemmen tegen, de leden van de fracties van PVV, VVD, BBB, DENK, FVD en JA21 stemden voor het amendement, *Handelingen II* 2024/2025, nr. 64, item 10). Het wetsvoorstel is vervolgens bijna Kamerbreed aangenomen (147 stemmen voor, de leden van de fracties PVV, GroenLinks-PvdA, VVD, NSC, D66, BBB, CDA, SP, DENK, ChristenUnie, FVD, SGP, Volt en JA21 stemden voor het wetsvoorstel, *Handelingen II* 2024/2025, nr. 64, item 10).

gegeven dat het amendement-Helder mogelijk een inbreuk vormt op het passief kiesrecht, zoals beschermd door de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en heeft gevraagd of de regering in dat verband «reparatiemogelijkheden» ziet.[16] Het wetsvoorstel bevat naast de incompatibiliteitenregeling een groot aantal andere onderwerpen, waarover niet alleen binnen de rechtspraak brede consensus bestaat, maar waarvoor, blijkens de ruime meerderheid waarmee het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is aangenomen, in ieder geval ook in de Tweede Kamer een breed draagvlak bestond.[17] De regering acht het met het oog op het belang van een integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak, dan ook van groot belang dat dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk tot wet kan worden verheven.

Omdat de regering het oorspronkelijke wetsvoorstel meer verenigbaar acht met het in artikel 4 van de Grondwet beschermde passief kiesrecht en vanwege het grote belang van dit wetsvoorstel wordt door middel van deze novelle voorgesteld de wettelijke onverenigbaarheid van het rechterschap met het lidmaatschap van de gemeenteraad en het lidmaatschap van provinciale staten te schrappen. Hierdoor wordt de te regelen incompatibiliteit van het rechterschap weer beperkt tot het lidmaatschap van de Tweede en Eerste Kamer en het Europees Parlement, overeenkomstig het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel.

Consultatie

Een concept van het onderhavige wetsvoorstel is van 2 april tot en met 28 mei 2026 in internetconsultatie gegeven. Deze conceptversie is gedurende dezelfde periode schriftelijk ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak, de Hoge Raad, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en Statenlidnu. Ook is het concept voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk.

De reacties op de internetconsultaties zijn, vanuit een meer brede zorg over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van onze rechtspraak, hoofdzakelijk kritisch van aard. De memorie van toelichting is naar aanleiding van deze reacties aangevuld, in die zin dat nader is toegelicht waarom de reeds bestaande wettelijke instrumenten voor het waarborgen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter in het geval van de (zeer uitzonderlijke) functiecombinatie van rechter en lidmaatschap van de gemeenteraad en de provinciale staten volstaan.

De Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad hebben met waardering kennisgenomen van het standpunt dat er onvoldoende grond is om het passief kiesrecht te onthouden aan rechters voor zover het gaat om het lidmaatschap van de gemeenteraad en de provinciale staten en hebben geen aanleiding gezien advies uit te brengen. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak geeft in de reactie aan geen vragen of opmerkingen te hebben bij het conceptwetsvoorstel. De Raad voor de rechtspraak sluit in de reactie aan op het eerdere advies dat is uitgebracht naar aanleiding van het amendement-Helder en spreekt steun uit voor de novelle. Daarbij wijst de Raad voor de rechtspraak ook op het feit dat de novelle ervoor zorgt dat het bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel van wet dat met de novelle gewijzigd wordt, weer in lijn wordt gebracht met het evaluatie-

[16] Brief van 17 september 2025 van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB, D66, PvdD, SP, ChristenUnie, Volt en OPNL.
[17] Zie noot 14 voor de stemmingsuitslag in de Tweede Kamer.

rapport van de Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), waarin enkel is aanbevolen om de incompatibiliteit van de functiecombinatie rechter en het lidmaatschap van de Staten-Generaal wettelijk te verankeren. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak deelt het advies van de Afdeling advisering en het standpunt van het kabinet dat er meer proportionele instrumenten beschikbaar zijn dan een algeheel wettelijk verbod op de functiecombinatie en spreekt steun uit voor de novelle. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en Statenlidnu steunen, in navolging van het eerder door hen uitgebrachte advies, de novelle. In aanvulling op de andere, ook door de Afdeling advisering genoemde argumenten wijzen deze organisaties op het risico dat het raads- en statenlidmaatschap onnodig wordt ontmoedigd en de beschikbaarheid van raads- en statenleden verder onder druk komt te staan. Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat de novelle geen gevolgen heeft voor de regeldruk.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Dit artikel regelt het vervallen van de onverenigbaarheid van het rechterschap met het lidmaatschap van de gemeenteraad en het lidmaatschap van provinciale staten. Het artikel stelt in onderdeel A een wijziging van artikel 44 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren voor, waarin tot uitdrukking is gebracht dat de onverenigbaarheid van het rechterschap uitsluitend betrekking heeft op het lidmaatschap van de Staten-Generaal en het Europees Parlement. Onderdeel B voorziet in het vervallen van de artikelen VIa en VIb, waarin in de Gemeentewet onderscheidenlijk de Provinciewet dezelfde onverenigbaarheden zijn voorgesteld. Onderdeel C wijzigt artikel VII inzake het overgangsrecht, nu deze overgangsregeling na aanvaarding van dit voorstel niet langer hoeft te voorzien in de situatie waarin een rechter tevens lid is van de gemeenteraad of van provinciale staten.

Artikel II

Dit artikel regelt dat deze wet op hetzelfde tijdstip in werking treedt als het voorstel van wet 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.

Deze memorie van toelichting wordt mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondertekend.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
K.T. van Bruggen