



Advies Raad van State inzake 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

Nader Rapport

10 mei 2023,
Nr. 4627086,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport inzake 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

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.

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.¹ Aan het wetsvoorstel wordt een evaluatie gekoppeld waarin zal worden gezien of het mogelijk is om bepaalde elementen van de regeling structureel te maken.²

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

¹ Memorie van toelichting, paragrafen 3.3 en 5.1.

² Memorie van toelichting, paragrafen 5.1 en 7.3. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 681, pp. 20–21, en Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 739, p. 29.

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.³ 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.⁴ 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 aanmerking komt voor herbenoeming als plaatsvervanger,⁵ en hoe daarbij onder meer wordt omgegaan met een verminderde individuele geschiktheid voor het rechtersambt die met de ouderdom gepaard kan gaan.⁶

De Afdeling adviseert hiertoe een evaluatiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel, in lijn met de aanwijzingen voor de regelgeving,⁷ 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.

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.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Zie aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



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 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.*



Advies Raad van State

No. W16.23.00025/II

's-Gravenhage, 29 maart 2023

Aan de Koning

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.

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 raadshereer-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.¹ Aan het wetsvoorstel wordt een evaluatie gekoppeld waarin zal worden gezien of het mogelijk is om bepaalde elementen van de regeling structureel te maken.²

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.³ 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.⁴ 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 aanmerking komt voor herbenoeming als plaatsvervanger,⁵ en hoe daarbij onder meer wordt omgegaan met een verminderde individuele geschiktheid voor het

¹ Memorie van toelichting, paragrafen 3.3 en 5.1.

² Memorie van toelichting, paragrafen 5.1 en 7.3. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 681, pp. 20–21, en Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 739, p. 29.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

⁴ 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.

⁵ 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.



rechtersambt die met de ouderdom gepaard kan gaan.⁶

De Afdeling adviseert hiertoe een evaluatiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel, in lijn met de aanwijzingen voor de regelgeving,⁷ 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.*

⁶ 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.

⁷ Zie aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: 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

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om tijdelijk rechters-plaatsvervangers in hun zeventigste levensjaar te benoemen zodat de achterstanden in de rechtspraak bij de afdoening van zaken sneller kunnen worden ingelopen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE WET RECHTSPOSITIE RECHTERLIJKE AMBTENAREN

De Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, onderdeel a, wordt 'Onze Minister van Veiligheid en Justitie' vervangen door 'Onze Minister voor Rechtsbescherming'.

B

Na artikel 54 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 54a

1. Bij een gebrek aan capaciteit aan rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast kunnen rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 2° en 3°, van de Wet op de rechterlijke organisatie die op grond van artikel 46h, derde lid, worden ontslagen vervolgens worden benoemd tot raadsheren-plaatsvervangers of rechters-plaatsvervangers.
2. Het betrokken bestuur van het gerechtshof of de rechtbank doet een aanbeveling aan de Raad voor de rechtspraak voor de benoeming als bedoeld in het eerste lid uiterlijk binnen drie maanden nadat de rechterlijk ambtenaar als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 2° en 3°, van de Wet op de rechterlijke organisatie op grond van artikel 46h, derde lid, is ontslagen.
3. Artikel 4a, eerste lid, is niet van toepassing op raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers die op grond van het eerste lid worden benoemd.
4. Raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers die op grond van het eerste lid zijn benoemd, worden met ingang van de eerste dag van de maand volgende op die waarin zij de leeftijd van drieënzeventig jaren hebben bereikt bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister ontslagen.

ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE BEROEPSWET

De Beroepswet wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 4 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4a

De leden met rechtspraak belast worden voor de overeenkomstige toepassing van artikel 54a van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren gelijkgesteld met een rechterlijk ambtenaar als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 2° en 3°, van de Wet op de rechterlijke organisatie.

ARTIKEL III. WIJZIGING VAN DE WET BESTUURSRECHTSPRAAK BEDRIJFSORGANISATIE

De Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie wordt als volgt gewijzigd:



Na artikel 5 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5a

De leden met rechtspraak belast worden voor de overeenkomstige toepassing van artikel 54a van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren gelijkgesteld met een rechterlijk ambtenaar als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 2° en 3°, van de Wet op de rechterlijke organisatie.

ARTIKEL IV. WIJZIGING VAN DE TWEDE VERZAMELSPOEDWET COVID-19

De Tweede Verzamelspoedwet COVID-19 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3.3 vervalt.

B

Artikel 5.1 vervalt.

C

Artikel 5.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid vervalt, onder vernummering van het vijfde en zesde lid tot vierde en vijfde lid.
2. In het vijfde lid (nieuw) wordt 'het vierde en vijfde lid' vervangen door 'het vierde lid'.

ARTIKEL V. OVERGANGSRECHT

De benoemingen tot raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers die tot stand zijn gekomen op grond van artikel 3.3 van de Tweede Verzamelspoedwet COVID-19, zoals dat artikel luidde op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet, worden met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet geacht tot stand te zijn gekomen op grond van artikel 54a van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, artikel 4a van de Beroepswet, of artikel 5a van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.

ARTIKEL VI. OVERGANGSRECHT

1. Artikel 54a van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, artikel 4a van de Beroepswet en artikel 5a van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie vervallen drie jaar na inwerkingtreding van de Wet van [datum] 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 (Stb. ..., ...).
2. Indien binnen drie jaar na inwerkingtreding van de in het eerste lid bedoelde wet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal een voorstel van wet wordt ingediend tot het regelen van de leeftijd waarop rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 2° en 3°, van de Wet op de rechterlijke organisatie kunnen worden benoemd of ontslagen, vervallen artikel 54a van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, artikel 4a van de Beroepswet en artikel 5a van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie in afwijking van het eerste lid:
 - a. indien het in de aanhef van dit artikellid bedoelde voorstel wordt ingetrokken of indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen: op een onverwijld bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip;
 - b. indien het in de aanhef van dit artikellid bedoelde voorstel tot wet wordt verheven: op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

ARTIKEL VII. OVERGANGSRECHT

Wanneer artikel 54a van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, artikel 4a van de Beroepswet en artikel 5a van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie vervallen op grond van artikel VI, blijven de benoemingen tot raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers die tot stand zijn gekomen op grond van artikel 54a, artikel 4a, of artikel 5a van kracht tot de eerste dag van de maand volgende op die waarin de raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger de leeftijd van



drieënzeventig jaren heeft bereikt. Het ontslag vindt plaats bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister.

ARTIKEL VIII. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister voor Rechtsbescherming,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe te regelen dat raadsheren en rechters die werkzaam zijn bij rechtbanken, gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep (hierna: de CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het CBb) na het bereiken van de wettelijke ontslagleeftijd van zeventig jaar nog enige tijd kunnen worden ingezet als raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers en wel tot de eerste dag van de maand volgende op die waarin zij drieënzeventig jaar zijn geworden. In de Tweede Verzamelspoedwet COVID-19 (hierna: de Tweede Verzamelspoedwet) bestaat al een dergelijke regeling, maar deze komt per 15 juli 2023 te vervallen. Ik heb aan de Eerste Kamer toegezegd te bevorderen dat deze tijdelijke regeling zal worden verlengd.¹ Met dit wetsvoorstel wordt daaraan uitvoering gegeven. Voorgesteld wordt om – wederom tijdelijk – een soortgelijke regeling in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (hierna: de Wrra) vast te leggen. Het inzetten van raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers tot de leeftijd van drieënzeventig jaar draagt bij aan de capaciteit aan rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, waardoor de achterstanden bij de afdoening van zaken in de rechtspraak sneller kunnen worden ingelopen.

2. Uitzondering op de hoofdregel

Op grond van artikel 46h, derde lid, van de Wrra wordt een rechterlijk ambtenaar met ingang van de eerste dag van de maand volgende op die waarin hij de leeftijd van zeventig jaar heeft bereikt bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming ontslagen. Net als met de regeling in de Tweede Verzamelspoedwet wordt het met het wetsvoorstel mogelijk om een rechterlijk ambtenaar die ontslagen is wegens het bereiken van de ontslagleeftijd van zeventig jaar op eigen verzoek te benoemen tot raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger. De benoeming eindigt vervolgens op de eerste dag van de maand volgende op die waarin de raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger de leeftijd van drieënzeventig jaar heeft bereikt.

3. Aanleiding voor het wetsvoorstel

3.1. De regeling in de Tweede Verzamelspoedwet

Het wetsvoorstel vormt in essentie een licht gewijzigde voortzetting van de huidige regeling in de Tweede Verzamelspoedwet. De regeling in de Tweede Verzamelspoedwet beoogt bij te dragen aan het wegwerken van de achterstanden bij de afdoening van zaken in de rechtspraak die als gevolg van de uitbraak van COVID-19 zijn ontstaan. Inmiddels zijn de achterstanden ten gevolge van de uitbraak van COVID-19 grotendeels ingelopen² en is de invloed van COVID-19 op de afdoening van zaken sterk verminderd. De in de Tweede Verzamelspoedwet opgenomen maatregel om raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers na het bereiken van de ontslagleeftijd gedurende een periode van ten hoogste drie jaar in te zetten, heeft effectief bijgedragen aan het inlopen van de achterstanden. In 2021 waren 149 raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers van zeventig jaar en ouder werkzaam in de rechtspraak. Deze raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers vertegenwoordigden daarmee ongeveer 24 fte. Geschat wordt dat zij dat jaar rond de 16.800 zaken hebben afgedaan.³ Ten tijde van het peilmoment in september 2022 waren 113 raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers werkzaam op grond van de regeling in de Tweede Verzamelspoedwet, wat neerkomt op ongeveer 19,4 fte. Geschat wordt dat zij op jaarbasis 14.000 zaken zullen afdoen.

3.2. Achterstanden en capaciteit in de rechtspraak

Hoewel de uitbraak van COVID-19 nauwelijks nog invloed heeft op de doorlooptijden bij het afdoen van zaken, heeft de rechtspraak de totale achterstand in zaken nog niet ingelopen. Al voor de uitbraak van COVID-19 bestonden er achterstanden, die door de jaren heen zijn blijven bestaan.⁴ Daarnaast is het beeld dat sinds eind 2021 de achterstanden weer oplopen. Een voorbeeld in dit verband is de seponering van 1.500 strafzaken door het Openbaar Ministerie, omdat bij de rechtbank Gelderland

¹ Verslag van de 34^e plenaire vergadering van de Eerste Kamer van 21 juni 2022.

² Jaarverslag 2021 van de Raad voor de rechtspraak van 26 april 2022, p. 22 en p. 28.

³ Hierbij wordt uitgegaan van het gemiddelde aantal zaken dat een rechter (1 fte) afdoet op jaarbasis.

⁴ Rapport van de Raad voor de rechtspraak van oktober 2019, 'Doorlooptijden in beweging', p. 48.

door personeelstekort minder zittingscapaciteit beschikbaar was dan nodig.⁵ Voor deze achterstanden zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Een van de oorzaken is het tekort aan raadsheren en rechters.⁶ Dit tekort wordt door de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) geschat op ongeveer 200 fte.⁷ Door dit tekort is het vervolgens ook niet mogelijk om de achterstanden snel weg te werken. Het tekort aan raadsheren en rechters binnen de rechtspraak komt onder meer door hun afgenomen inzetbaarheid voor de afdoening van zaken, bijvoorbeeld door de toenemende complexiteit van die zaken, maar ook door de leeftijdsgebonden uitstroom.⁸ Steeds meer raadsheren en rechters bereiken of naderen de ontslagleeftijd van zeventig jaar. De leeftijdsgebonden uitstroom in 2021 bestond uit ongeveer zestig raadsheren en rechters, wat neerkomt op ongeveer 3% van het totale aantal raadsheeren en rechters binnen de rechtspraak. In 2022 wordt, met een prognose voor de laatste maanden van dit jaar, eenzelfde leeftijdsgebonden uitstroom verwacht. De Raad voorziet verder in de periode van 2023 tot en met 2026 een stijging van de leeftijdsgebonden uitstroom, gelet op de leeftijdsopbouw van de raadsheren en rechters die binnen de rechtspraak werkzaam zijn.⁹ Een van de belangrijkste maatregelen die de rechtspraak heeft getroffen om de capaciteit binnen de rechtspraak structureel op te hogen, is het werven van extra raadsheren en rechters. Daartoe zijn het aantal opleidingsplaatsen uitgebreid. Zowel in 2021 als 2022 is het gelukt om binnen de grenzen van de opleidingscapaciteit het maximale aantal van 130 raadsheren- en rechters-in-opleiding (hierna: rio's) te werven.¹⁰ Hiermee wordt met name de leeftijdsgebonden uitstroom opgevangen. De structurele capaciteit aan rechterlijke ambtenaren zal in beperkte mate toenemen. De werving en opleiding van nieuwe rechterlijke ambtenaren biedt op de korte termijn echter geen oplossing voor het tekort aan raadsheren en rechters. De opleiding tot raadsheer of rechter duurt gemiddeld drie jaar en legt daarnaast beslag op de tijd van raadsheren en rechters, zodat zij minder kunnen worden ingezet voor de afdoening van zaken.¹¹

3.3. Tijdelijk ophogen van capaciteit binnen de rechtspraak

Gelet op de achterstanden en het tekort aan raadsheren en rechters wordt voorgesteld om het opnieuw tijdelijk mogelijk te maken om raadsheren en rechters na het bereiken van de ontslagleeftijd van zeventig jaar in te zetten als raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers totdat zij drieënzeventig jaar worden. Hiermee blijft de capaciteit binnen de rechtspraak tijdelijk opgehoogd, waardoor de achterstanden sneller kunnen worden ingelopen. Het geeft de rechtspraak bovendien de tijd om in de komende jaren de leeftijdsgebonden uitstroom op te vangen en de capaciteit aan rechterlijke ambtenaren structureel op te hogen. Deze raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers van zeventig jaar en ouder hebben veel ervaring en kunnen zelfstandig werken. Dat betekent dat zij als unusrechter en als lid van de meervoudige kamer kunnen worden ingezet. Ook kunnen zij worden ingezet bij de afdoening van bewerkelijke of moeilijke zaken. De verwachting is daarom dat de inzet van raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers een positief effect heeft op het inlopen van de achterstanden bij de afdoening van zaken.

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

4.1. Rechterlijke ambtenaren en leden met rechtspraak belast

Het wetsvoorstel vormt in essentie een licht gewijzigde voortzetting van de huidige regeling in de Tweede Verzamelwet over de benoeming van raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers na het bereiken van de ontslagleeftijd van zeventig jaar. Voorgesteld wordt dat rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder b, onder 2° en 3°, van de Wet op de rechterlijke organisatie (hierna: Wro) en de leden die bij de CRvB en het CBb belast zijn met rechtspraak na het bereiken van de ontslagleeftijd tijdelijk opnieuw benoemd kunnen worden tot raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers. Onder rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder b, onder 2° en 3°, van de Wro vallen, kort samengevat, de raadsheren en raadsheren-plaatsvervangers in de gerechtshoven en de rechters en rechters-plaatsvervangers in de rechtbanken. Met de leden met rechtspraak belast worden de raadsheren en raadsheren-

⁵ Nieuwsbericht van het Openbaar Ministerie van 16 juni 2022, raadpleegbaar op www.om.nl. Zie ook het bericht van de rechtspraak van dezelfde datum, raadpleegbaar op www.rechtspraak.nl.

⁶ Jaarverslag 2021 van de Raad voor de rechtspraak van 26 april 2022, p. 62, p. 68, p. 85 en p. 89.

⁷ Vraag 49 van Bijlage 1 bij de Kamerbrief van 2 november 2022 bij antwoorden op Kamervragen over begroting Justitie en Veiligheid 2023.

⁸ De afgenomen inzetbaarheid in het primaire proces wordt onder meer veroorzaakt door de toename van het gebruik van de partiele arbeidsparticipatie senioren, de tijd die het begeleiden van raadsheren en rechters in opleiding kost en de toegenomen inzet van raadsheren en rechters in andersoortige functies. Zie het Jaarverslag 2021 van de Raad voor de rechtspraak van 26 april 2022, p. 68.

⁹ Jaarverslag 2021 van de Raad voor de rechtspraak van 26 april 2022, p. 71.

¹⁰ Jaarverslag 2021 van de Raad voor de rechtspraak van 26 april 2022, p. 34.

¹¹ De gemiddelde opleidingscapaciteit bedraagt 0,11 fte per jaar per rio.

plaatsvervangers die werkzaam zijn bij de CRvB¹² en het CBb¹³ bedoeld. Verder betreft het uiteraard een geheel vrijwillige regeling. De wettelijke ontslagleeftijd van zeventig jaar als bedoeld in artikel 46h, derde lid, van de Wrra wordt overigens met het wetsvoorstel niet gewijzigd.

4.2. Benoeming tot raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger

Aan de benoeming is de voorwaarde verbonden dat het betrokken bestuur van het gerechtshof of de rechtbank een aanbeveling tot benoeming aan de Raad heeft gedaan uiterlijk binnen drie maanden nadat de desbetreffende rechterlijk ambtenaar met leeftijdsontslag is gegaan. Daarmee wordt een andere termijn gehanteerd dan die in de huidige regeling in de Tweede VerzamelSpoedwet. Gelet op de nood situatie als gevolg van de uitbraak van Covid-19 ten tijde van de huidige regeling was toen het uitgangspunt om zoveel mogelijk raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers aan te trekken, ook mensen die al eerder met leeftijdsontslag waren gegaan, en is daarom een ruimere termijn als uitgangspunt genomen. Een dergelijke inhaalslag hoeft nu niet te worden gemaakt. Er is gekozen voor een termijn van uiterlijk drie maanden na het leeftijdsontslag, zodat de raadsheren en rechters die tot de leeftijd van zeventig jaar hebben gewerkt voor de rechtspraak behouden blijven. Daarnaast biedt de termijn van drie maanden de raadsheer of rechter na het leeftijdsontslag nog enige bedenktijd.¹⁴ Met de termijn van uiterlijk drie maanden na het leeftijdsontslag wordt verder gewaarborgd dat het administratieve proces voor de benoeming van de raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger kan worden opgestart en afgerond met de aanbeveling aan de Raad.

4.3. Einde benoeming

Evenals in de huidige regeling eindigt de benoeming in de maand volgende op die waarin de raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger de leeftijd van drieënzeventig jaar heeft bereikt. Er is gekozen voor een termijn van drie jaar na de in artikel 46h, derde lid, van de Wrra vastgestelde ontslagleeftijd van zeventig jaar, omdat deze aansluit bij de in artikel 3b, tweede lid, van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren vastgestelde maximale termijn voor het vervullen van het ambt van onder meer een raadsheer-plaatsvervanger en rechter-plaatsvervanger. Uit artikel 3b, eerste lid, vloeit voort dat een raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger op eigen verzoek tijdelijk kan worden aangewezen voor een al dan niet volledige arbeidsduur. Uit het tweede artikellid volgt dat de termijn voor een dergelijke aanwijzing maximaal drie jaar is.

4.4. Regeling in de Wrra

Het wetsvoorstel strekt er verder toe dat de benoeming en het ontslag van deze raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers worden geregeld in de Wrra. Deze maatregel houdt niet langer verband met de uitbraak van COVID-19. Daarnaast zijn de beëdiging, benoeming en ontslag van rechterlijke ambtenaren belast met rechtspraak reeds in de Wrra vastgelegd. Om dezelfde redenen geldt in het wetsvoorstel het criterium dat raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers kunnen worden benoemd vanwege het gebrek aan capaciteit aan rechterlijke ambtenaren belast met de rechtspraak.

4.5. Uitzondering op de Wrra

Omdat het wetsvoorstel ertoe strekt de benoeming en het ontslag van deze raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers in de Wrra te regelen, zijn de bepalingen van de Wrra, anders dan bij de Tweede VerzamelSpoedwet het geval is, onverkort van toepassing. Wel is de toepassing van artikel 4a, eerste lid, van de Wrra uitgezonderd, zodat de raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger bij de benoeming niet in het bezit hoeft te zijn van een Verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG). De reden daarvoor is dat tussen het leeftijdsontslag van de raadsheer of rechter en vervolgens de benoeming tot raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger maximaal drie tot vier maanden zal zitten. Hoewel het in de meeste gevallen strikt genomen zal gaan om een nieuwe benoeming waarvoor een VOG vereist is, wordt het daarom als onnodig belastend geacht om aan dat vereiste vast te houden. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat uit artikel 4a, tweede lid, volgt dat alleen bij een eerste benoeming een VOG moet worden overgelegd en dat in de Wrra niet voor een regelmatig herhaalde VOG voor rechterlijke ambtenaren is gekozen, bijvoorbeeld bij een benoeming tot een andere rang.¹⁵

¹² Artikel 2, tweede lid, van de Beroepswet.

¹³ Artikel 3, tweede lid, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.

¹⁴ Uit een door de Raad verrichte steekproef onder raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers van zeventig jaar en ouder die op basis van een aanwijzing als bedoeld in artikel 5f, derde lid, van de Wrra werken, is gebleken dat zij grotendeels binnen twee maanden na hun leeftijdsontslag opnieuw benoemd zijn.

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 861, nr. 3, p. 6 en p. 9.

5. Verhouding tot hoger recht

5.1. Wettelijke ontslagleeftijd van zeventig jaar

Artikel 117, eerste lid, van de Grondwet bepaalt onder meer dat de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast bij koninklijk besluit voor het leven worden benoemd. Het tweede artikellid bepaalt dat zij op eigen verzoek of wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd worden ontslagen. In artikel 46h, derde lid, van de Wvra is de wettelijke ontslagleeftijd vastgesteld op zeventig jaar.

Net als met de regeling in de Tweede Verzamelspoedwet wordt met dit wetsvoorstel niet beoogd een voorschot te nemen op een principiële discussie over de wettelijke ontslagleeftijd. Die verandert dan ook niet. Het wetsvoorstel voorziet en beoogt alleen tijdelijk de capaciteit aan rechterlijke ambtenaren op te hogen om de achterstanden bij de afdoening van zaken sneller te kunnen inlopen en de Raad de tijd te gunnen om de capaciteit aan rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast structureel op te hogen. Daarmee wordt in zoverre ook geen voorschot genomen op de toezegging van mijn voorganger om te onderzoeken of er aanleiding is om bepaalde elementen van de regeling in de Tweede Verzamelspoedwet structureel te maken.¹⁶

5.2. Een nieuwe, tijdelijke leeftijdsgrens voor de raadsheer-plaatsvervanger en rechter-plaatsvervanger

Het wetsvoorstel strekt ertoe dat de raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers die na hun leeftijdsontslag opnieuw zijn benoemd bij koninklijk besluit worden ontslagen met ingang van de eerste dag van de maand volgende op die waarin zij de leeftijd van drieënzeventig jaar bereiken. Deze nieuwe tijdelijke leeftijdsgrens van drieënzeventig jaar voor raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers raakt aan het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd. Het verbod op discriminatie is neergelegd in artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 van en het Twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 21 van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie en artikel 2 van Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep. Richtlijn 2000/78/EG is geïmplementeerd in de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (hierna: de Wgbl).

Artikel 3, aanhef en onder c, van de Wgbl bepaalt dat het maken van onderscheid op grond van leeftijd verboden is bij het beëindigen van een arbeidsverhouding. Uit artikel 7, eerste lid, aanhef en onder b, volgt dat dit verbod niet geldt als het gaat over het beëindigen van een dienstverband van rechterlijke ambtenaren in verband met het bereiken van een bij of krachtens wet vastgestelde hogere leeftijd dan de leeftijd waarop op grond van de Algemene ouderdomswet (hierna: de Aow) recht op ouderdomspensioen ontstaat. Het wetsvoorstel bevat een nieuwe, tijdelijke leeftijdsgrens van drieënzeventig jaar, waarmee onderscheid op leeftijd wordt gemaakt. Daarom moet worden getoetst worden of dit onderscheid objectief gerechtvaardigd is door een legitiem doel en dat het middel voor dat doel passend en noodzakelijk is. Het stellen van de leeftijdsgrens van drieënzeventig jaar voldoet aan deze vereisten, gelet op het navolgende.

Met het stellen van de nieuwe, tijdelijke leeftijdsgrens van drieënzeventig jaar wordt in de eerste plaats een balans bereikt tussen het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het vaststellen van een objectieve leeftijdsgrens waarbij de benoeming van de raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger definitief eindigt. Dit is een legitiem doel.¹⁷ Daarnaast wordt beoogd dat raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers een periode van maximaal drie jaar na het bereiken van de wettelijke ontslagleeftijd van zeventig jaar worden ingezet in de rechtspraak. De inzet van een raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger voor een periode van maximaal drie jaar zal naar verwachting effectief bijdragen aan het sneller kunnen inlopen van de achterstanden bij de afdoening van zaken.

Er is gekozen voor het middel van het stellen van een tijdelijke leeftijdsgrens van drieënzeventig jaar voor raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers. Dit is een passend en noodzakelijk middel. De rechterlijke onafhankelijkheid is essentieel voor het functioneren van de Nederlandse democratische rechtsstaat en kan in dit verband niet door een ander, minder vergaand middel dan het stellen van een leeftijdsgrens worden geborgd, bijvoorbeeld door een tijdelijke aanstelling van een jaar die telkens desgewenst kan worden verlengd. Een dergelijke aanstelling is gebruikelijk bij andere beroepsgroepen die na de pensioengerechtigde leeftijd doorwerken. Ten eerste kan een tijdelijk benoemde raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger met een tijdelijke aanstelling niet als lid van de rechterlijke macht aan de rechtspraak deelnemen.¹⁸ Daarnaast zou een tijdelijke aanstelling raken aan de onafhankelijkheid van de rechter. Voorkomen moet worden dat invloed kan worden

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 681, p. 20–21.

¹⁷ Vergelijk de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 12 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1803, r.o. 3.5. Zie ook Oordeel 2022-122 van het College voor de Rechten van de Mens van 8 november 2022.

¹⁸ Zie artikel 117, eerste lid, in samenhang gelezen met artikel 116, derde lid, van de Grondwet.

uitgeoefend op de wijze waarop de raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger het ambt uitoefent. Verder is van belang dat de leeftijdsgrens van drieënzeventig jaar ruim boven de leeftijd ligt waarop op grond van de Aow recht op ouderdomspensioen ontstaat. Hoewel elke leeftijdsgrens op zichzelf genomen arbitrair is, wordt met de leeftijdsgrens van drieënzeventig jaar zoveel mogelijk gewaarborgd dat er geen geschillen zullen ontstaan over de geschiktheid van de raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger of dat de geschiktheid per geval moet worden beoordeeld. Verder geeft de periode van ten hoogste drie jaar waarbinnen een raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger kan worden ingezet de rechtspraak de ruimte om de achterstanden effectief sneller in te kunnen lopen. Dit kan niet worden opgelost met de werving en opleiding van rio's, omdat zij pas na het afronden van hun opleiding volledig inzetbaar zijn. De gemiddelde opleidingsduur bedraagt drie jaar.

6. Financiële gevolgen

Zaken worden volgens de reguliere kostprijsystematiek afgerekend met de Raad.

7. Advies en consultatie

7.1. De ontvangen adviezen en reacties

Een concept van dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn voorgelegd aan de Hoge Raad, de Raad, het College van procureurs-generaal, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: de NVvR). Ook is advies gevraagd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: het ATR).

De Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna tezamen: Hoge Raad en de pg) hebben gezamenlijk een advies uitgebracht. Ook de Raad heeft een advies uitgebracht. Zoals de Raad reeds heeft toegezegd in zijn advies, heeft de Raad nadien een aantal punten ter verduidelijking van de memorie van toelichting uitgewerkt. Deze punten zijn zoveel mogelijk overgenomen, maar worden vanwege hun voornamelijk tekstuele aard niet meer in deze paragraaf besproken. Het ATR heeft te kennen gegeven af te zien van het uitbrengen van een advies, omdat het wetsvoorstel geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

Met de NVvR is over dit wetsvoorstel overeenstemming bereikt. Daarnaast heeft de NVvR aanleiding gezien om enkele opmerkingen en aanbevelingen mee te geven met het oog op de mogelijkheid van een meer structurele regeling in de toekomst.

7.2 Opmerkingen bij het wetsvoorstel en de memorie van toelichting

De Hoge Raad en de pg merken terecht op dat raadsheren en rechters aan wie op eigen verzoek ontslag is verleend en die vervolgens de leeftijd van zeventig jaar hebben bereikt in het wetsvoorstel niet in aanmerking komen voor een benoeming als raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger. De huidige regeling in de Tweede Verzamelspoedwet kent deze mogelijkheid wel. Het wetsvoorstel vormt in essentie een licht gewijzigde voortzetting van de huidige regeling in de Tweede Verzamelspoedwet. Het uitgangspunt van de Tweede Verzamelspoedwet was om zoveel mogelijk raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers aan te trekken, gelet op de noodsituatie die ten gevolge van de uitbraak van COVID-19 was ontstaan. Aan het wetsvoorstel ligt een andere probleemanalyse en een andere doelstelling ten grondslag, wat ertoe geleid heeft dat op bepaalde punten het wetsvoorstel anders is vormgegeven. Het wetsvoorstel strekt ertoe raadsheren en rechters die tot de leeftijd van zeventig jaar hebben gewerkt in de rechtspraak te behouden. De verwachting is dat met deze groep het grootste potentieel wordt aangesproken. Overigens kan een raadsheer of rechter aan wie op eigen verzoek ontslag is verleend en die nog niet de leeftijd van zeventig jaar heeft bereikt, worden herbenoemd als raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger. Als deze raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger vervolgens met leeftijdsontslag gaat, kan deze persoon ook na het bereiken van de leeftijd van zeventig jaar gebruik maken van de regeling in het wetsvoorstel.

De NVvR adviseert om de termijn tussen het leeftijdsontslag en de aanbeveling aan de Raad voor de benoeming tot raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger overeenkomstig de daarvoor gestelde termijn in de Tweede Verzamelspoedwet te verruimen naar zes maanden.

In artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Tweede Verzamelspoedwet is bepaald dat uiterlijk binnen vierentwintig maanden na het leeftijdsontslag de aanbeveling aan de Raad tot benoeming tot raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger dient te worden gedaan. In het wetsvoorstel is die termijn op maximaal drie maanden gesteld. Gelet op de doelgroep die het wetsvoorstel als uitgangspunt neemt, wordt deze termijn als passend en geschikt geacht. De termijn van uiterlijk drie maanden biedt de raadsheer of rechter nog enige bedenktijd. Daarbij komt dat raadsheren en rechters zich nu al kunnen beraden of zij na het bereiken van de ontslagleeftijd van zeventig jaar als raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger willen doorwerken, aangezien dit op grond van de huidige regeling in de Tweede Verzamelspoedwet al een aantal jaar mogelijk is.

De Hoge Raad en de pg wijzen erop dat wetsvoorstel voorziet in een uitzondering op het vereiste dat een raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger van zeventig jaar en ouder in het bezit moet zijn van een VOG van niet ouder dan drie maanden. De pg en de Hoge Raad geven in overweging om een soortgelijke voorziening te treffen voor de beëdiging als bedoeld in artikel 5g, eerste lid, van de Wrra.

Deze suggestie is niet overgenomen. Het vereiste van een VOG als bedoeld in artikel 4a, eerste lid, van de Wrra ziet op een controle op het justitiële verleden van personen die van buiten de rechtspraak afkomstig zijn en als rechterlijk ambtenaar in dienst treden bij de rechtspraak.

In het wetsvoorstel wordt een uitzondering gemaakt voor de raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers die na hun leeftijdsontslag opnieuw worden benoemd. Tussen het leeftijdsontslag en de herbenoeming tot raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger zal maximaal drie tot vier maanden zitten. Gelet op deze relatief korte periode wordt het als onnodig belastend geacht om vast te houden aan het VOG-vereiste. In het wetsvoorstel wordt geen uitzondering gemaakt voor het afleggen van de eed als bedoeld in artikel 5g, eerste lid, van de Wrra. Indien een raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger van zeventig jaar enige tijd na het leeftijdsontslag uit dienst is geweest en dus geen rechterlijk ambtenaar meer is, moet deze raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger bij de herbenoeming opnieuw worden beëdigd. Het afleggen van de eed is een vereiste om het ambt van rechterlijk ambtenaar te kunnen uitoefenen. Alleen bij een opvolgende benoeming wordt ingevolge artikel 5g, tweede lid, de raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger van zeventig jaar niet opnieuw beëdigd.

De Hoge Raad en de pg vragen zich terecht af waarom het nodig is om de bepalingen uit hoofdstuk 2 van de Wrra van overeenkomstige toepassing te verklaren, terwijl het wetsvoorstel ertoe strekt dat de regeling om raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers te benoemen na hun leeftijdsontslag eveneens in de Wrra wordt vastgelegd.

Hoofdstuk 2 van de Wrra is reeds van toepassing op personen die na hun leeftijdsontslag worden benoemd tot raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger, omdat het wetsvoorstel erin voorziet dit te regelen in de Wrra. Dit is aangepast in zowel het nieuwe artikel 54a, derde lid, als in de memorie van toelichting.

Daarnaast wijzen de pg en de Hoge Raad er terecht op dat, anders dan in de memorie van toelichting staat, artikel 2, tweede lid, van de Beroepswet en artikel 3, tweede lid, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie niet zonder meer een toereikende grondslag bieden voor de benoeming tot raadsheren-plaatsvervangers van zeventig jaar bij de CRvB en het CBb. De primaire grondslag voor de benoemingen van raadsheren-plaatsvervangers in de CRvB en het CBb na hun leeftijdsontslag is gelegen in artikel 4, eerste lid, van de Beroepswet respectievelijk artikel 5, eerste lid, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.

Naar aanleiding van deze opmerkingen zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast. Artikel 4, eerste lid, van de Beroepswet en artikel 5 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie bieden geen grondslag voor de benoemingen van raadsheren-plaatsvervangers van zeventig jaar ouder bij de CRvB respectievelijk het CBb. Weliswaar wordt in deze artikelen de Wrra van overeenkomstige toepassing verklaard, maar in het voorgestelde artikel 54a wordt de toepassing daarvan beperkt tot rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, onder b, onder 2° en 3°, van de Wro. Daarom wordt met het wetsvoorstel in de Beroepswet en de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie geregeld dat leden die met rechtspraak zijn belast bij de CRvB en het CBb voor de overeenkomstige toepassing van het nieuwe artikel 54a gelijk worden gesteld met een rechterlijk ambtenaar als bedoeld in artikel 1, onder b, onder 2° en 3°, van de Wro.

Verder delen de Hoge Raad en de pg het in de memorie van toelichting ingenomen standpunt dat een tijdelijke benoeming tot raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger niet wenselijk wordt geacht. De Hoge Raad en de pg voegen daaraan toe dat, gelet op artikel 117, eerste lid, in samenhang gelezen met artikel 116, derde lid, van de Grondwet, een tijdelijk benoemde plaatsvervanger in de gerechtshoven en de rechtbank niet als lid van de rechterlijke macht aan de rechtspraak kan deelnemen.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

De NVvR merkt op dat uit de memorie van toelichting blijkt dat er kennelijk weinig inzicht is in de omvang van de effecten van de huidige regeling in de Tweede Verzamelspoedwet. Verder valt op dat het aantal fte's dat is gemoeid met de regeling in de Tweede Verzamelspoedwet gering is in relatie tot het totaal aantal fte's in de rechtspraak en dat dit aantal bovendien lijkt terug te lopen.

Of en hoeveel raadsheren-plaatsvervangers of rechters-plaatsvervanger worden ingezet, is afhankelijk van de betreffende gerechtshoven, rechtbanken, de CRvB en het CBb. Daarom is geschat wat de effectiviteit van de raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers van zeventig jaar en ouder zal zijn aan de hand van het huidige aantal fte aan deze raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers (19,4 fte) in verhouding tot de zaken die ze jaarlijks kunnen afdoen (14.000 zaken). Het is daarbij van belang dat het wetsvoorstel een maatregel betreft die op zichzelf genomen niet groot van aard is en dat als doel heeft de capaciteit binnen de rechtspraak tijdelijk op te hogen, zodat achterstanden sneller kunnen worden ingelopen.

7.3 Positie en honorering van raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers

De NVvR vraagt in algemene zin aandacht voor de rechtsstatelijke positie van raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers. Het wetsvoorstel is niet voorzien van een voorschrift over de daadwerkelijke inzet van de raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers. Dit behoeft echter ook buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel aandacht, gelet op de uitspraak van de Hoge Raad van 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1996. Daarnaast wijst de NVvR erop dat het een recente ontwikkeling is dat raadsheren-plaatsvervangers of rechters-plaatsvervangers van zeventig jaar en ouder worden ingezet om het gebrek aan (ervaren) rechters op te vangen. Zij kunnen dan ook worden ingezet als unusrechter en als volwaardig lid van een meervoudige kamer. Gelet hierop zou de rechtsstatelijke positie van deze raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers gelijk moeten zijn aan die van raadsheren en rechters.

De NVvR constateert daarnaast dat het wetsvoorstel geen criteria bevat op grond waarvan het bestuur van het gerecht een verzoek van een raadsheer of rechter tot benoeming tot plaatsvervanger na het bereiken van de leeftijd van zeventig jaar toe- of afwijst. De NVvR meent dat op grond van dezelfde rechtsstatelijke overwegingen het bestuur steeds een dergelijk verzoek zou moeten honoreren, tenzij de raadsheer of rechter niet meer aan de vereisten voldoet. Een afwijzing zou met redenen moeten worden omkleed.

De NVvR vraagt verder aandacht voor de honorering van raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers, ook vanuit rechtsstatelijk perspectief gezien. Het is een aan de rechterlijke onafhankelijkheid inherente waarborg dat de bezoldiging van rechters evenredig is aan het belang van de functie die zij uitoefenen (uitspraak van het Hof van Justitie van 27 februari 2018, ECLI:EU:C:2018:117, punt 45). Daarnaast wijst de NVvR erop dat bijvoorbeeld een senior rechter die wordt benoemd als rechter-plaatsvervanger met een aanwijzing ook als senior rechter zou moeten worden beloond. In de praktijk blijkt dat een dergelijke rechter-plaatsvervanger wordt beloond op het niveau van een rechter. De Raad wijst verder op een vermoedelijke omissie in artikel 9, derde lid, van de Wvra, waarin de mogelijkheid ontbreekt om een raadsheer-plaatsvervanger met een aanwijzing aan te stellen op het niveau van een senior raadsheer. De Raad verzoekt daarom deze mogelijkheid toe te voegen. Over de raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers zonder aanwijzing merkt de NVvR op dat de huidige vergoeding per zitting niet in redelijke verhouding staat tot het werk wat van hen wordt verwacht.

De punten die de NVvR en de Raad aandragen, zijn fundamenteel van aard en raken niet alleen de positie en honorering van de raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers van zeventig jaar en ouder, maar die van de plaatsvervangers in het algemeen. Dat brengt met zich dat deze punten zich niet goed lenen om te worden geregeld in dit wetsvoorstel, dat slechts voorziet in een tijdelijke regeling voor een afgebakende groep raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers. De door de NVvR en de Raad aangedragen punten dienen in breder verband nader te worden onderzocht. In dit verband is van belang dat ik op 6 oktober 2022 tijdens het commissiedebat in de Tweede Kamer¹⁹ heb toegezegd dat aan de invoering van dit wetsvoorstel een evaluatie wordt gekoppeld om te onderzoeken of het mogelijk is om bepaalde elementen van de regeling in het wetsvoorstel structureel te maken. Bezien zal worden welke van de door de NVvR en de Raad aangedragen punten in de evaluatie worden meegenomen. Daarnaast zal ik in breder verband hierover in gesprek gaan met de betrokken partijen.

II Artikelsgewijs

Artikel I, onder A

Sinds het aantreden van het Kabinet-Rutte III op 26 oktober 2017 valt het onderwerp juridische beroepen, waaronder de Wvra, onder de verantwoordelijkheid van de Minister voor Rechtsbescherming.^{20 21} Gelet hierop wordt voorgesteld om onder Onze Minister voortaan de Minister voor Rechtsbescherming te verstaan.

Artikel I, onder B

Artikel 54a, eerste lid regelt dat rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder b, onder 2° en 3°, van de Wro nadat zij de ontslagleeftijd van zeventig jaar hebben bereikt tot raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers kunnen worden benoemd. Dat betekent dat alleen rechterlijke ambtenaren met de rechtspraak belast die voor hun ontslagleeftijd werkzaam waren bij de gerechtshoven en de rechtbanken voor benoeming in aanmerking komen. Het nieuwe artikel 4a van

¹⁹ Kamerstukken II 2021/2022, 29 279, nr. 739.

²⁰ Zie de portefeuillevverdeling van het Kabinet Rutte III op de website: [Portefeuillevverdelingkabinetrutteiii.pdf](https://www.portefeuillevverdelingkabinetrutteiii.pdf) (tweedekamer.nl)

²¹ Zie de portefeuillevverdeling van het Kabinet Rutte IV op de website: [Portefeuillevverdeling kabinet-Rutte IV](https://www.portefeuillevverdelingkabinetrutteiv.nl) | Publicatie | Kabinetsformatie (kabinetsformatie2021.nl)

de Beroepswet en artikel 5a van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie regelen dat ook de leden met rechtspraak belast bij de CRvB en het CBb daarvoor in aanmerking komen. In het tweede artikellid is geregeld dat het betrokken bestuur van het gerechtshof of de rechtbank waar de raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger werkzaam zal zijn een aanbeveling tot benoeming aan de Raad dient te doen. In het derde artikellid wordt artikel 4a, eerste lid, uitgezonderd ten aanzien van de raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers die op grond van het eerste lid worden benoemd. Dat betekent dat zij bij hun benoeming niet in het bezit hoeven te zijn van een VOG.

Artikelen II en III

Artikel 4a van de Beroepswet en artikel 5a van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie regelen dat de leden met rechtspraak belast, die werkzaam zijn bij de CRvB respectievelijk het CBb, voor de overeenkomstige toepassing van het nieuwe artikel 54a gelijk worden gesteld aan een rechterlijk ambtenaar als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 2° en 3°, van de Wro. Weliswaar volgt uit artikel 4 van de Beroepswet en artikel 5 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie dat de Wrra, uitzonderingen daargelaten, van overeenkomstige toepassing is op de raadsheren en raadsheren-plaatsvervangers bij de CRvB en het CBb, maar dit biedt geen grondslag voor de benoeming tot raadsheer-plaatsvervanger na het bereiken van de ontslagleeftijd. In het nieuwe artikel 54a, eerste lid, van de Wrra wordt de toepassing daarvan beperkt tot rechterlijke ambtenaren als bedoeld in voormeld artikel 1, onderdeel b, onder 2° en 3°. Gelet hierop wordt in de Beroepswet en de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie geregeld dat ook de raadsheren en raadsheren-plaatsvervangers bij de CRvB en het CBb na het bereiken van de ontslagleeftijd van zeventig jaar kunnen worden benoemd tot raadsheer-plaatsvervanger. Dit past overigens bij de systematiek van de Beroepswet en de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie, aangezien in deze wetten de overeenkomstige toepassing van de Wrra is geregeld.

Artikel IV, onderdelen A, B, C

De artikelen 3.3, 5.1, en 5.4, vierde lid, van de Tweede Verzamelspoedwet komen te vervallen, omdat de benoeming van raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers wordt geregeld in het nieuwe artikel 54a van de Wrra.

Artikel V

Dit is een omhangbepaling. Hiermee wordt verzekerd dat de benoeming van een raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger na de inwerkingtreding van deze wet geacht wordt zijn grondslag te vinden in artikel 54a van de Wrra, artikel 4a van de Beroepswet of artikel 5a van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.

Artikel VI

Dit artikel bevat een horizonbepaling. In dit artikel wordt geregeld dat artikel 54a van de Wrra, artikel 4a van de Beroepswet en artikel 5a van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie drie jaar na inwerkingtreding van deze wet zullen vervallen, tenzij er binnen deze drie jaar een wetsvoorstel wordt ingediend dat strekt tot het regelen van de leeftijd waarop rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 2° en 3°, van de Wro benoemd of ontslagen kunnen worden. Hiermee wordt verzekerd dat een eventueel daartoe strekkend wetsvoorstel zal aansluiten op deze tijdelijke wet.

Artikel VII

In dit artikel wordt geregeld dat de benoemingen tot raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers op grond van artikel 54a van de Wrra, artikel 4a van de Beroepswet of artikel 5a van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie voortduren tot de eerste dag van de maand volgende op die waarin zij de leeftijd van drieënzeventig jaar hebben bereikt, ook als deze artikelen zijn komen te vervallen. Dit betekent dat de benoemingen die hebben plaatsgevonden op basis van deze wet niet komen te vervallen als de grondslag voor dergelijke benoemingen vervalst. Dit geeft duidelijkheid aan raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers die op grond van deze wet worden benoemd, omdat zij er vanuit mogen gaan dat hun benoeming blijft gelden totdat zij de leeftijd van drieënzeventig jaar bereiken. Hiervoor is gekozen om de benoemde raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers rechtszekerheid te bieden en om de rechtspraak zonder enige onderbreking of verstoring de mogelijkheid te gunnen zoveel mogelijk de achterstanden bij de afdoening van zaken in te kunnen laten lopen.



Artikel VIII

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van deze wet met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Dit betekent dat de wet zo spoedig mogelijk in werking zal treden, waarbij mogelijk wordt afgeweken van de vaste verandermomenten voor de inwerkingtredingsdatum van een wet. Hiervoor is gekozen, omdat de huidige regeling in de Tweede Verzamelwet per 15 juli 2023 komt te vervallen en het wenselijk is dat de benoemingen van raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers na het bereiken van de ontslagleeftijd van zeventig jaar zonder enige onderbreking kunnen blijven doorgaan.

De Minister voor Rechtsbescherming,