

Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met de herpositionering van het overeenstemmingsvereiste met betrekking tot rechtspositionele regels met gevolgen voor rechten en plichten van individuele rechterlijke ambtenaren

VOORSTEL VAN WET

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 het vereiste van overeenstemming over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van rechterlijke ambtenaren, waaraan individuele rechterlijke ambtenaren rechten kunnen ontlenuen dan wel die plichten voor hen kunnen meebrengen, te herpositioneren, en daartoe onder meer de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren te wijzigen, zodanig dat het internationaalrechtelijk beschermde recht op collectieve onderhandelingen voor rechterlijke ambtenaren beter gewaarborgd blijft;

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

De Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel c, wordt "de artikelen 7, 9, eerste en derde lid, en 13 tot en met 16" vervangen door "de artikelen 1a, 7 en 9, eerste en derde lid,".
2. In onderdeel d wordt "of geldelijke tegemoetkoming als bedoeld in artikel 46 van deze wet" vervangen door "of een andere geldelijke tegemoetkoming bij of krachtens deze wet".

B

Na artikel 1a worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 1a

1. Voor zover deze onderwerpen niet in deze wet zijn geregeld, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:
 - a. benoeming, plaatsing en beëdiging;
 - b. salaris, bezoldiging en andere financiële arbeidsvoorwaarden;
 - c. arbeidsduur, werktijd en werkverdeling;
 - d. vakantie en verlof;
 - e. arbeidsgezondheidskundige begeleiding en voorzieningen in verband met ziekte en arbeidsongeschiktheid;
 - f. ontslag, herplaatsing, schorsing en disciplinaire maatregelen ten aanzien van niet voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding;
 - g. rechten en plichten bij reorganisatie;
 - h. voorzieningen in geval van werkloosheid;
 - i. ambtskostuum;
 - j. installatie;
 - k. de gevallen waarin berichten inzake de rechtspositie van de rechterlijk ambtenaar in afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht uitsluitend elektronisch verzonden behoeven te worden en de voorwaarden die daarbij in acht worden genomen;

- l. bescherming bij de arbeid;
 - m. overige rechten en verplichtingen.
2. De voorschriften, bedoeld in het eerste lid, worden vastgesteld met inachtneming van de onafhankelijkheid van de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren.

Artikel 1ac

1. De Sectorcommissie rechterlijke macht bestaat uit vertegenwoordigers van:
- a. de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak;
 - b. andere door Onze Minister tot het overleg toegelaten verenigingen of centrales van verenigingen van ambtenaren, die onder meer gelet op het aantal rechterlijke ambtenaren dat zij vertegenwoordigen, eveneens als representatief kunnen worden aangemerkt en tegen wier toelating het algemeen belang zich niet verzet.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:
- a. de wijze waarop met de Sectorcommissie rechterlijke macht overleg wordt gepleegd over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de rechterlijke ambtenaren, alsmede de gevallen waarin overeenstemming in dat overleg dient te worden bereikt;
 - b. het inwinnen van advies van een commissie over een geschil en het onderwerpen van een geschil aan een arbitrale uitspraak van een commissie door de deelnemers aan het in onderdeel a bedoelde overleg, waaronder in elk geval regels over de procedure voorafgaand aan het voorleggen van een geschil aan de commissie en over de samenstelling en de werkwijze van de commissie.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de samenstelling, de werkwijze, de besluitvorming, de stemverhouding daaronder begrepen, de onderwerpen waarover de Sectorcommissie Onze Minister dient in te lichten, de intrekking en schorsing van de toelating van verenigingen of centrales van verenigingen tot de Sectorcommissie en de schorsing van vertegenwoordigers in de Sectorcommissie.
4. Voor zover de in het tweede lid, onderdeel a, bedoelde gevallen aangelegenheden betreffen waaraan individuele rechterlijke ambtenaren rechten kunnen ontlenuen dan wel die plichten voor hen kunnen meebrengen, strekt de eis van overeenstemming met de Sectorcommissie rechterlijke macht zich tevens uit tot onderwerpen geregeld in deze wet.

C

Het opschrift van Hoofdstuk 2 komt te luiden:

Hoofdstuk 2. Benoeming en beëdiging

D

De artikelen 5d en 5e vervallen.

E

In artikel 5g wordt "volgens het formulier zoals dat is vastgesteld in de bijlage bij de wet" vervangen door "een overeenkomstig een bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld formulier".

F

Artikel 6 vervalt.

G

In artikel 7 vervallen het tweede en derde lid en de aanduiding "1." voor het eerste lid.

H

In artikel 9, eerste lid, wordt "bij en krachtens artikel 7" vervangen door "bij en krachtens de artikelen 1a b en 7".

I

De artikelen 13 tot en met 16 vervallen.

J

De artikelen 18 tot en met 19b vervallen.

K

Artikel 40 vervalt.

L

De artikelen 45 en 46 vervallen.

M

In artikel 46kb vervalt ", bedoeld in artikel 5b, eerste lid,".

N

In artikel 46n wordt "artikel 54" telkens vervangen door "artikel 1a b".

O

Hoofdstuk 8 vervalt.

P

Artikel 54 vervalt.

Q

De bijlage als bedoeld in artikel 5g, eerste lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren vervalt.

ARTIKEL II

De Beroepswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel b wordt "bij en krachtens artikel 7" vervangen door "bij en krachtens de artikelen 1a b en 7" en vervalt ", en dat daarop de artikelen 6, 13 tot en met 15, 17, eerste tot en met vijfde

lid, en 18 tot en met 19 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren van overeenkomstige toepassing zijn”.

2. In onderdeel c wordt “bij en krachtens artikel 7” vervangen door “bij en krachtens de artikelen 1a b en 7”.

3. In onderdeel d vervalt “nadere”.

B

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervallen, onder vernummering van de onderdelen f en g tot d en e, de onderdelen d en e.

2. In het tweede lid vervallen de onderdelen b en d en wordt onderdeel c vernummerd tot onderdeel b.

ARTIKEL III

De Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel b wordt “bij en krachtens artikel 7” vervangen door “bij en krachtens de artikelen 1a b en 7” en vervalt “, en dat daarop de artikelen 6, 13 tot en met 15, 17, eerste tot en met vijfde lid, en 18 tot en met 19 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren van overeenkomstige toepassing zijn”.

2. In onderdeel c wordt “bij en krachtens artikel 7” vervangen door “bij en krachtens de artikelen 1a b en 7”.

3. In onderdeel d vervalt “nadere”.

B

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervallen, onder vernummering van de onderdelen f en g tot d en e, de onderdelen d en e.

2. In het tweede lid vervallen de onderdelen b en d en wordt onderdeel c vernummerd tot onderdeel b.

ARTIKEL IV

De Wet op de rechterlijke organisatie wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 16, eerste lid, wordt “bij en krachtens artikel 7” telkens vervangen door “bij en krachtens de artikelen 1a b en 7” en vervalt “De artikelen 6, 13 tot en met 15, en 17 tot en met 19 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren zijn hierop van overeenkomstige toepassing.”.

B

Artikel 86 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “bij en krachtens artikel 7” vervangen door “bij en krachtens de artikelen 1a b en 7” en vervalt “De artikelen 6, 13 tot en met 15, en 17 tot en met 19 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren zijn hierop van overeenkomstige toepassing.”.

2. Het zevende lid komt te luiden: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de uitoefening van rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van een rechterlijk lid door de Raad uitgezonderd het rechterlijk lid.

ARTIKEL V

Na de inwerkingtreding van deze wet berusten het Besluit bovenwettelijke uitkeringen bij werkloosheid van rechterlijke ambtenaren, het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren, het Besluit opleiding rechters en officieren en het Kostuum- en titulatuurbesluit mede op de artikelen 1ab en 1ac van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

ARTIKEL VI

Indien het bij koninklijke boodschap van 18 juli 2019 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de herziening van afdeling 2.3 van die wet (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer), Kamerstukken 35261 tot wet is of wordt verheven en artikel XXIX van die wet:

- a. eerder in werking treedt of is getreden dan artikel I, onder B, van deze wet, wordt hierin in artikel 1ab, onderdeel k, "artikel 2:14, eerste lid" vervangen door "de artikelen 2:7, tweede lid, en 2:8";
- b. later in werking treedt dan artikel I, onder B, van deze wet, wordt in artikel XXIX van die wet "artikel 54, onder i" vervangen door "artikel 1ab, onderdeel k".

ARTIKEL VII

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

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

Gegeven

De Minister voor Rechtsbescherming,

Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met de herpositionering van het overeenstemmingsvereiste met betrekking tot rechtspositionele regels met gevolgen voor rechten en plichten van individuele rechterlijke ambtenaren

Memorie van toelichting

I. ALGEMEEN

Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra). Met de voorgestelde wijzigingen wordt de uitwerking van de verplichting tot overleg met de vertegenwoordiging van personeel van de rechterlijke macht en het hierbij geldende overeenstemmingsvereiste met betrekking tot de rechtspositionele regels met gevolgen voor individuele rechten en plichten van rechterlijke ambtenaren, niet langer op wetsniveau vastgelegd. Deze regels over overleg en overeenstemming over arbeidsvoorwaarden passen, zo is gebleken, beter op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Daartoe wordt de Wrra gewijzigd. Daarbij is ook de keuze gemaakt om een aantal bestaande bepalingen uit de wet over de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren naar AMvB-niveau te verplaatsen. Door deze aanpassing van de Wrra en een daarmee samenhangende wijziging van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Brra) wordt een verdere flexibilisering van de regeling van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren bereikt.

Het voornemen tot een wijziging van het overeenstemmingsvereiste is aan de Tweede Kamer gemeld door de Minister van Veiligheid en Justitie in reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling).¹ Dit advies van 30 juni 2015 is gegeven naar aanleiding van ingediende amendementen bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten in verband met de uitbreiding van de mogelijkheden om ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren disciplinaire maatregelen op te leggen en tevens andere maatregelen te treffen.² In het verzoek om advies over de amendementen heeft de regering de vraag gesteld hoe het overeenstemmingsvereiste, dat nu nog is vastgelegd in artikel 51 van de Wrra, zich verhoudt tot het recht van amendement van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Meer in het bijzonder is de vraag gesteld of amendementen op een wetsvoorstel tot wijziging van de Wrra kunnen worden aanvaard, dan wel kunnen worden uitgevoerd, zonder dat over de inhoud van deze wijzigingen overeenstemming is bereikt met de vertegenwoordiging van de ambtenaren van de rechterlijke macht. Tevens heeft de regering de Afdeling gevraagd in te gaan op de vraag wat het passende regelingsniveau is van de diverse rechtspositionele voorzieningen voor rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast.³ De Afdeling stelt hierover: "Overwogen zou kunnen worden om aan te sluiten bij de systematiek van de Ambtenarenwet. Het voordeel daarvan is dat op gelijke voet met overige ambtenaren het overeenstemmingsvereiste blijft gelden terwijl tegelijkertijd het bezwaar van de huidige regeling dat de vrijheid van de wetgever wordt ingeperkt, wordt weggenomen. Tegenover het eventuele nadeel dat een aantal rechtspositionele voorzieningen op het lagere niveau van de AMvB wordt geregeld en als gevolg daarvan in die gevallen niet alle waarborgen van de formele wetsprocedure zullen gelden, staat dan de waarborg dat die rechtspositionele voorzieningen niet kunnen worden gewijzigd dan nadat daarover overeenstemming met de Sector-commissie rechterlijke macht is bereikt".⁴

De Afdeling heeft in haar advies ook aangegeven dat de wetgever met de huidige regeling van het overeenstemmingsvereiste zichzelf een vorm van zelfbinding heeft opgelegd. Deze zelfbinding betekent echter niet dat amendementen die strekken tot wijziging van de Wrra niet kunnen worden aanvaard en worden uitgevoerd zonder dat over de inhoud van deze wijzigingen overeenstemming is bereikt met de vertegenwoordiging van de ambtenaren van de rechterlijke macht. De wetgever heeft vrijwillig voor deze voorwaarde gekozen en moet, volgens de Afdeling, bevoegd worden geacht om hetzij door een wijziging van artikel 51 Wrra, hetzij door in een bijzonder geval van die bepaling af te wijken, op zijn eerdere zelfbinding terug te komen. Bij de

¹ Kamerstukken II 2015/16, 33861, nr. 19.

² Kamerstukken II 2015/16, 33861, nr. 20.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 33861, nr. 19: Adviesaanvraag aan de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 april 2015.

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 33861, nr. 19, p.16.

verdere behandeling van het bovengenoemde wetsvoorstel is een aantal amendementen door de Tweede Kamer aanvaard. De Minister voor Rechtsbescherming heeft tijdens de verdere plenaire behandeling toegezegd werk te maken van een passend regelingsniveau van rechtspositionele voorzieningen voor rechterlijke ambtenaren. Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan deze toezegging.⁵

Achtergrond overeenstemmingsvereiste

Het wettelijke overeenstemmingsvereiste voor de rechterlijke macht vindt zijn oorsprong in het overlegstelsel van de overheid met de verschillende ambtenarenbonden. Met dit overlegstelsel werd beoogd een gelijkwaardigere positie van partijen te bereiken in het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid. Gepoogd werd voor arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren een overlegsituatie te bereiken, die lijkt op die van de marktsector.⁶ Hoewel de betrokkenheid van de organisaties van overheidspersoneel bij de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden in de loop der jaren al was gegroeid naar echte onderhandelingen die in overeenstemming moesten uitmonden, moest het resultaat van dergelijke onderhandelingen in bepaalde gevallen altijd eerst nog in regelgeving worden vastgelegd, voordat de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen komen te gelden voor individuele ambtenaren. Daarom is in het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid in het verleden als uitgangspunt genomen dat de binding van de werkgever aan afspraken met de bonden in de overheidssector, gerealiseerd kon worden door in regelgeving de verplichting op te nemen dat overheden de gemaakte afspraken zouden verwerken in de desbetreffende publiekrechtelijke regelingen.⁷ Op deze manier werd het formeel vastleggen van het onderhandelingsresultaat in documenten die een vorm hebben, waar de betrokken partijen verder niet volledig hun invloed op kunnen uitoefenen, van garanties voor de bonden voorzien.

Voor reguliere ambtenaren is het overlegstelsel op enig moment vastgelegd in voormalig artikel 125 van de Ambtenarenwet. Artikel 12 van de Militaire Ambtenarenwet 1931 en artikel 47 van de Politiewet 2012 regelen de overeenstemming met de vakbonden op dezelfde wijze. Voor de laatstgenoemde twee wetten is dit ook na inwerkingtreding van de Ambtenarenwet 2017 per 1 januari 2020 gelijk gebleven. Anders dan in de Wrra, bepalen deze wetten dat de wijze waarop met de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheidspersoneel overleg wordt gepleegd over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren, alsmede de gevallen waarin overeenstemming in dat overleg dient te worden bereikt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld.

Het overeenstemmingsvereiste is voor alle ambtenaren geïntroduceerd in 1989, zowel op centraal als sectoraal niveau. Vanaf toen werd geëxperimenteerd met een nieuw overlegstelsel voor de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden en van algemene regels volgens welke het personeelsbeleid wordt gevoerd. Hierdoor hebben de centrales van overheidspersoneel een positie gekregen die gelijkwaardig was aan die van de vakbonden in de marktsector bij cao-onderhandelingen. Het vereiste van het bereikt hebben van overeenstemming is na een proefperiode bij besluit in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) en een aantal andere rechtspositiebesluiten neergelegd. Blijkens zijn advies van 20 december 1991, no. W04.91 0422 (Stcr. van 9 maart 1993, nr. 47) bij dit besluit heeft de Raad van State een aantal bezwaren geuit tegen het regelen van het overeenstemmingsvereiste in een algemene maatregel van bestuur. Eén van deze bezwaren van de Raad betrof het ontbreken van een formeel wettelijke grondslag voor het overeenstemmingsvereiste. De Raad meende dat de gevolgen van de binding die ontstaat bij overeenstemming, niet zijn te rijmen met de grondwettelijke bevoegdheden van de formele wetgever, tenzij de wetgever die gevolgen uitdrukkelijk aanvaardt en daarvoor een formeel wettelijke grondslag schept.⁸ Deze formele grondslag is er gekomen met Wijziging van de Ambtenarenwet en andere wetten inzake de wijze waarop het georganiseerd overleg wordt gevoerd (Stb. 1995, 184). Voor de sector rechterlijke macht was de wettelijke regeling van het overeenstemmingsvereiste al eerder ingezet met een wijziging van o.a. de Wet op de bezoldiging van de rechterlijke ambtenaren (Stb. 1993, 601). Hierbij is bij de parlementaire behandeling gesteld dat het overeenstemmingsvereiste voor deze sector nauw aansluit bij de invoering van het

⁵ Handelingen II 2017/18, nr. 47, item 10.

⁶ Kamerstukken II 1993/94, 23792, nr. 3, p. 1.

⁷ Zie hierover uitgebreid: L.C.J. Sprengers, *De Wet op de Ondernemingsraden bij de overheid, Op weg naar een arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers*, Deventer 1998.

⁸ Kamerstukken II 1993/94, 23792, nr. 3, p. 3.

overeenstemmingsvereiste in het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken.⁹

Het overeenstemmingsvereiste voor de rechterlijke macht is in 1994 in de wet opgenomen. In de Wrra is het overlegstelsel met de Sectorcommissie rechterlijke macht (in artikel 48) en de gevallen waarin overeenstemming in dat overleg verplicht is (in artikel 51), anders dan twee jaar later in de Ambtenarenwet, op wetsniveau belegd. De reden voor dit verschil is nergens toegelicht. Uit de wetsgeschiedenis blijkt enkel dat de regering met deze regeling nauw wilde aansluiten bij de regeling van het overeenstemmingsvereiste in overige ambtenarenzaken. De meest waarschijnlijke verklaring voor het verschil in regelingsniveau is dat de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren in die tijd enkel (althans hoofdzakelijk) regeling bij wet kende. Doel van het overeenstemmingsvereiste is ook hier dat de inhoud van een rechtspositionele regeling, voor zover het betreft een regeling waaraan individuele rechterlijke ambtenaren rechten en plichten kunnen ontleen, niet zonder instemming van de vertegenwoordiging van de ambtenaren van de rechterlijke macht wordt bepaald.

Waarborgen collectieve onderhandelingen rechtspositie rechterlijke macht

Door de borging van het overeenstemmingsvereiste wordt ook uitvoering gegeven aan het internationaalrechtelijk beschermde recht op collectieve onderhandelingen. De Afdeling wijst in haar advies op de verdragen nrs. 87 en 98 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) waarin het recht op collectieve onderhandelingen wordt erkend, en op artikel 6 van het (Herzien) Europees Sociaal Handvest (ESH). ILO-Conventie nr. 87 (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention) erkent de collectieve onderhandelingsvrijheid, hetgeen inhoudt dat vakbonden het recht hebben om vrij te onderhandelen over arbeidsvoorwaarden.¹⁰

Met de huidige wettelijke regeling komt de collectieve belangenbehartiging van rechterlijke ambtenaren van hun individuele arbeidspositie niet volledig uit de verf, omdat de garantie dat een onderhandelingsresultaat dat is bereikt met de Sectorcommissie rechterlijke macht volledig en ongewijzigd wordt omgezet in de betreffende bepalingen in de Wrra, niet kan worden gegeven. De Afdeling heeft immers geconstateerd dat het ontbreken van overeenstemming als bedoeld in artikel 51 Wrra, niet aan aanvaarding dan wel uitvoering van amendementen bij een wetsvoorstel tot wijziging van de Wrra in de weg hoeft te staan. Dit geeft aan de Sectorcommissie rechterlijke macht, die overigens uitsluitend bestaat uit vertegenwoordigers van de NVvR, een positie die afwijkt van die van de bonden voor Politie en militairen. Door aan te sluiten bij de systematiek van de regeling voor deze ambtenaren en het overeenstemmingsvereiste dus op het niveau van de AMvB te regelen zal dit voortaan op gelijke voet met politieambtenaren en militaire ambtenaren gelden. Op deze manier wordt beter gegarandeerd dat de afspraken die op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen tussen de regering en de Sectorcommissie rechterlijke macht, volledig en ongewijzigd in regelgeving kunnen worden omgezet.

Constitutionele kaders

Met het beleggen van het overeenstemmingsvereiste op AMvB-niveau ontstaat ook een behoefte om een groot deel van de regeling van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren in plaats van op wetsniveau, te regelen op het niveau van AMvB. Zodoende kan de toepassing van het overeenstemmingsvereiste op rechtspositionele regels ten volle zijn beslag krijgen. Daarom wordt er voor gekozen om zo veel mogelijk rechtspositionele onderwerpen in de toekomst bij algemene maatregel van bestuur te regelen. De regeling van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren in de huidige wet is hierom nog eens opnieuw bezien en beoordeeld op de vraag of wettelijke regeling voor alle onderwerpen noodzakelijk is.

Daarbij gelden wel enkele randvoorwaarden. De rechtspositie voor rechterlijke ambtenaren is uiteindelijk niet voor niets in een wet geregeld. De artikelen 116, vierde lid, 117 en 118, eerste lid, van de Grondwet bevatten bepalingen die ertoe strekken de onafhankelijkheid van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad te waarborgen. In artikel 117 van de Grondwet wordt met het oog hierop bepaald dat de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad bij koninklijk besluit voor het leven worden benoemd, dat zij op eigen verzoek of wegens het bereiken van een bij wet te bepalen leeftijd worden ontslagen, dat zij daarnaast in bij wet bepaalde gevallen kunnen worden geschorst of ontslagen door een bij wet aangewezen tot de rechterlijke macht behorend gerecht, en dat de wet overigens hun rechtspositie regelt. Met betrekking tot de met rechtspraak belaste

⁹ Kamerstukken II 1992/93, 23130, nr. 3, p. 7.

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 33861, nr. 20, p. 14.

rechterlijke ambtenaren en de procureur-generaal bij de Hoge Raad zijn de mogelijkheden om de rechtspositie anders dan bij wet te regelen zodoende niet gelijk aan die voor andere rechterlijke ambtenaren. De onderwerpen ontslag en schorsing kunnen ingevolge artikel 117, tweede en derde lid, van de Grondwet alleen bij wet worden geregeld. Delegatie van regelgevende bevoegdheid is op grond van de Grondwet voor deze groep rechterlijke ambtenaren mogelijk als het andere onderwerpen van rechtspositionele aard betreft. Echter met het oog op de borging van de onafhankelijkheid en integriteit van rechters is er een aantal bepalingen dat toch op wetsniveau moet worden behouden. Het belang van de bescherming van de rechtspositie van rechters moet namelijk niet alleen zijn gericht op de belangen van de individuele rechterlijke ambtenaren, maar is ook essentieel vanwege het directe algemene maatschappelijk belang dat daaraan te koppelen is, namelijk het waarborgen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van deze rechterlijke ambtenaren en het vertrouwen in de rechterlijke macht. Waar thans een bepaling in de Wrra dus niet uitsluitend van betekenis is voor de individuele rechtspositie van de rechterlijke ambtenaren, maar waar er ook een breder (maatschappelijk) belang bestaat dat verband houdt met de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van en het vertrouwen in de rechterlijke macht, wordt dit uitgangspunt in dit wetsvoorstel zo veel mogelijk doorgevoerd met een regeling van de materiële norm (het 'wat') op wetsniveau en kan uitwerking van die norm voor de individuele ambtenaren (het 'hoe') zoveel mogelijk worden neergelegd op het niveau van de AMvB. Hierbij is tevens de analogie met de Ambtenarenwet 2017 gezocht: wat in die wet op wetsniveau is geregeld, wordt ook in de Wrra op wetsniveau geregeld. Voor de onderwerpen die sterk samenhangen met ontslag en schorsing is besloten die ook op wetsniveau te behouden. Dat geldt ook voor de gehele regeling van disciplinaire maatregelen, omdat ontslag en schorsing daar onderdeel zijn van het stelsel van maatregelen. Het is wenselijk om dit met het oog op het beschermen van de rechterlijke onafhankelijkheid volledig in een formele wet te blijven regelen.

Hoofdlijnen van het voorstel

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de meeste afspraken over rechtspositionele onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd kunnen worden. Er komt daarvoor in de wet een aangepaste algemene grondslag voor de regelgeving van rechtspositionele onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur.

Ook komt er een apart artikel waarin is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur moet worden geregeld op welke wijze en in welke gevallen overleg moet worden gepleegd en overeenstemming moet worden bereikt met de Sectorcommissie rechterlijke macht. Benadrukt wordt daarbij dat de gevallen waarin overeenstemming moet worden bereikt zich ook kunnen uitstrekken tot onderwerpen die op wetsniveau geregeld (blijven) worden. Op dit punt blijft de zelfbinding van de wetgever zoals eerder beschreven in het advies van de Afdeling van 9 april 2015 dus bestaan.

Bij de keuze om bepalingen van rechtspositionele aard uit de Wrra te schrappen en deze, evenals toekomstige onderwerpen, in het vervolg op het niveau van AMvB te regelen, is als uitgangspunt gehanteerd dat rechtspositionele bepalingen in beginsel bij AMvB worden geregeld, tenzij:

- a. uit de Grondwet, Europees recht of internationale verdragen of verplichtingen voortvloeit dat onderwerpen regeling op het niveau van wet in formele zin behoeven (zoals regels over disciplinaire maatregelen jegens rechters);
- b. het regels betreft die in het bijzonder gericht zijn op het waarborgen van de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van en het vertrouwen in rechterlijke ambtenaren (waaronder regels over benoembaarheid);
- c. het regels betreft die in sterke mate ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van rechterlijke ambtenaren; en
- d. het regels betreft die in het bijzonder verband houden met de magistratelijkheid van het ambt van rechter of officier van justitie.

De bepalingen over benoeming, ontslag en schorsing en andere disciplinaire maatregelen van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad blijven in de wet staan. Daarnaast bevat de wet, als dit wijzigingsvoorstel is doorgevoerd, de volgende rechtspositionele garanties: de algemene bepaling dat een rechterlijk ambtenaar recht heeft op een aanstelling voor een gemiddeld aantal uren per week alsmede op salaris, de verplichting om voorafgaand aan de benoeming een eed af te leggen, een regeling van aansprakelijkheid van de Staat voor schade veroorzaakt door de ambtsuitoefening door een rechterlijk ambtenaar, een regeling van incompatibiliteiten en nevenbetrekkingen en de disciplinaire maatregelen ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren. De procedure voor ontslag en schorsing bij de Hoge Raad blijft ongewijzigd in de wet staan.

Voor zover de wettelijke bepalingen vallen onder de beschrijving van de onderwerpen waarover overeenstemming moet worden bereikt strekt straks het overeenstemmingsvereiste zich nog steeds uit tot deze bepalingen. Dit is ook opgenomen in het voorgestelde artikel 1ac, vierde lid. De minister zal dus, ook als het overeenstemmingsvereiste inhoudelijk verder op AMvB-niveau wordt geregeld, bij een wetsvoorstel tot wijziging van wettelijke bepalingen waaraan individuele rechterlijke ambtenaren rechten of verplichtingen kunnen ontleen evenzeer gebonden zijn aan de eis van overeenstemming als nu het geval is.

Gevolgen voor regeldruk en financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft naar verwachting geen gevolgen voor regeldruk en geen financiële gevolgen.

Advies en consultatie

Een concept van dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn voorgelegd aan de Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Ook heeft een internetconsultatie van deze versie van het voorstel plaats gevonden. Daarnaast is advies gevraagd aan de Autoriteit Persoonsgegevens en het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).

Op de internetconsultatie zijn geen reacties binnengekomen.

De Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: de HR en de pg bij de HR) merken in hun gezamenlijk advies op dat als uitgangspunt zou moeten gelden dat rechtspositionele onderwerpen in beginsel in de wet worden geregeld. Onderwerpen die vallen buiten één van de categorieën waarvoor een wettelijke regeling aangewezen wordt geacht zoals hierboven omschreven bij de hoofdlijnen van het wetsvoorstel kunnen zich aldus het advies lenen voor regeling bij AMvB, waarbij wel grenzen in acht moeten worden genomen in verband met de vereiste onafhankelijkheid van de rechter. Het voorgaande neemt niet weg dat de HR en de pg bij de HR zich met de meeste in het ontwerp voorgestelde overhevelingen van wet naar AMvB kunnen verenigen. Bij de keuze ten aanzien van enkele specifieke onderwerpen plaatsen zij echter enkele kanttekeningen.

Verder adviseren de HR en de pg bij de HR om voor zover het de bedoeling is het overeenstemmingsvereiste ten aanzien van formeel wettelijke bepalingen te behouden dat vereiste dan ook op formeel wettelijk niveau te handhaven, in elk geval voor zover het betrekking heeft op in een formele wet geregelde onderwerpen. Ten slotte vragen de HR en de pg bij de HR om te overwegen in het onderhavige wetsvoorstel een expliciete grondslag op te nemen voor het stellen van regels over de meldingsplicht financiële belangen zoals was aangekondigd in de Nota van Toelichting bij het ontwerp tot wijziging van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met het melden van financiële belangen en effectentransacties door rechterlijke ambtenaren. Deze laatste suggestie is niet overgenomen omdat dit onderwerp in een ander wetstraject zal worden meegenomen. De overige adviezen van de HR en de pg van de HR hebben tot een wijziging van dit voorstel geleid op de volgende punten. De artikelen 5c, 17 en 41 van de Wvra die in de consultatieversie zouden komen te vervallen worden op wetsniveau behouden. Tevens is nieuw het tweede lid bij het voorgestelde artikel met de delegatiegrondslag voor de regeling van rechtspositionele onderwerpen bij AMvB toegevoegd om te verzekeren dat aan de eis van rechterlijke onafhankelijkheid geen afbreuk wordt gedaan met de regeling van de in dit artikel genoemde rechtspositionele onderwerpen op AMvB-niveau. In de toelichting bij dit artikel is tevens de zinsnede dat het uitgangspunt is dat het merendeel van de rechtspositionele bepalingen op AMvB-niveau komt te liggen vervallen. In het nieuwe vierde lid van artikel 1ac is bevestigd dat de eis van overeenstemming voor de rechtspositionele bepalingen die in de Wvra (blijven) staan, blijft gelden.

De NVvR heeft nadat zij kennis heeft genomen van het advies van de HR en de pg bij de HR aangegeven dat zij zich in diens advies kon vinden en dat zij graag zou zien dat het wetsvoorstel conform die adviezen werd aangepast. Over de aangepaste versie zou dan overeenstemming worden bereikt. De NVvR heeft haar instemming met het voorstel op 30 juni 2021 schriftelijk bevestigd.

De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven zich te kunnen vinden in de gekozen oplossing ten aanzien van de frictie tussen het overeenstemmingsvereiste van de NVvR en het recht van amendement van de Tweede Kamer. De Raad is van mening dat hiermee een goede balans is gevonden tussen de bescherming van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren – en het

overeenstemmingsvereiste dat daarbij geldt – en het gewenste niveau waarop zaken die rechterlijke ambtenaren voor het leven benoemd raken dienen te worden vastgelegd.

Het College van procureurs-generaal heeft mondeling gemeld te kunnen instemmen met het voorstel en af te zien van een schriftelijke reactie. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft aangegeven geen advies uit te zullen brengen. ATR deelde de analyse en conclusie dat er ten gevolge van dit wetsvoorstel geen gevolgen voor de regeldruk zijn.

II. ARTIKELSGEWIJS

A

Vanwege het vervallen van een aantal artikelen, of delen daarvan, worden verwijzingen naar de betreffende bepalingen in twee begripsbepalingen gewijzigd. De inhoud van de begripsbepalingen verandert hierdoor niet.

B

Artikel 1ab

Dit artikel geeft een algemene delegatiegrondslag voor regeling van diverse rechtspositionele onderwerpen van rechterlijke ambtenaren bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (hierna ook: AMvB). Een groot deel van de inhoud van het artikel komt overeen met het huidige artikel 54 van de Wrra. Teneinde te verzekeren dat de regeling van rechtspositionele voorwaarden bij AMvB niet afdoet aan de rechterlijke onafhankelijkheid is bepaald dat deze voorschriften alleen mogen worden vastgesteld met in achtname van deze onafhankelijkheid. Hiermee wordt recht gedaan aan het constitutionele kader zoals dat voor leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast geldt.

De bevoegdheid tot nadere regeling van onderwerpen zoals die nu vastligt in de artikelen 5d, 5e, 7, derde lid, 19a, 19b en 45, derde lid, van de Wrra, gaat op in dit nieuwe artikel 1ab.

Middels het overgangsrecht wordt bepaald dat huidige regels die nu in het Brra staan en gebaseerd zijn op de vervallen bevoegdheidsbepalingen in het vervolg mede hun grondslag vinden in deze nieuwe bepaling van de Wrra. Ook rechtspositionele bepalingen uit de wet die nu komen te vervallen en in de AMvB zullen terugkomen, kunnen allemaal op dit nieuwe artikel 1ab Wrra worden gebaseerd. Inhoudelijk gaf artikel 54 Wrra al de mogelijkheid om veel op AMvB-niveau vast te leggen, maar kon dit natuurlijk niet worden gedaan voor zover het onderwerp al in de wet was geregeld.

Artikel 1ac

Het eerste lid van dit artikel is gelijk aan het huidige artikel 50, tweede lid. Het tweede lid van artikel 1ac geeft een delegatiegrondslag voor regeling van het overlegstelsel en overeenstemmingsvereisten zoals die nu zijn vastgelegd in artikel 48, eerste lid, en artikel 51, eerste en tweede lid, Wrra. Daarnaast wordt een grondslag voor regeling van arbitrage (huidige artikel 51, derde lid) en de samenstelling en werkwijze van de Sectorcommissie rechterlijke macht (huidige artikel 50, derde lid) opgenomen.

In het vierde lid van dit artikel is bepaald dat de eis van overeenstemming ook geldt over rechtspositionele onderwerpen die op wetsniveau zijn geregeld.

C

Omdat het onderwerp "plaatsing van..." volledig bij AMvB zal worden geregeld wordt dit uit de titel van Hoofdstuk 2 geschrapt.

D

De artikelen 5d en 5e vervallen. De vervallen artikelen zijn niet noodzakelijk ter borging van de onafhankelijkheid en integriteit van rechters en hangen niet samen met ontslag en schorsing. De inhoud van deze bepalingen zal na inwerkingtreding van de onderhavige wet bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. De bevoegdheid tot regeling bij AMvB wordt gedekt door het nieuwe artikel 1ab Wrra.

Er is voor gekozen om de algemene eisen voor benoembaarheid op het wetsniveau te stellen (de artikelen 2 tot en met 5 van de Wrra), maar de regeling van plaatsing bij een bepaalde rechtbank of gerechtshof, en plaatsing bij een parket van het OM, wat is verbonden aan de benoeming, of

wijzigingen in de benoeming op verzoek van betrokkene te beleggen op het niveau van een AMvB. Op deze manier worden de eisen die samenhangen met de magistratelijkheid van het ambt van rechter of officier van justitie in de wet geregeld, maar liggen zaken die meer betrekking hebben op de dagelijkse werkzaamheden en dus op de zaken die de arbeidsrechtelijke positie van de ambtsdrager raken vast in de AMvB.

E

In artikel 5g Wrra wordt de eis dat het formulier voor het model van de aflegging van de eed of belofte voor het aanvaarden van het ambt als bijlage bij de wet moet zijn vastgelegd vervangen door een vastlegging hiervan in een AMvB. Dit komt overeen met de regeling hiervan in de Ambtenarenwet 2017.

F

Artikel 6 kan komen te vervallen omdat deze materie nu al in artikel 4 van het Brra is geregeld en alle bepalingen in het betreffende hoofdstuk van de wet verder ook op AMvB-niveau worden belegd.

G

Het tweede en derde lid van artikel 7 vervallen. De vervallen bepalingen hebben geen betrekking op de borging van de onafhankelijkheid en integriteit van rechters en hangen niet samen met ontslag en schorsing. De inhoud van deze bepalingen zal bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. De bevoegdheid tot regeling bij AMvB wordt gedekt door het nieuwe artikel 1ab Wrra.

H

Dit betreft een technische aanpassing.

I en J

De artikelen 13 tot en met 16 en 18 tot en met 19b vervallen. De vervallen artikelen 13 tot en met 19 hebben, met uitzondering van artikel 17, geen betrekking op de borging van de onafhankelijkheid en integriteit van rechters en hangen niet samen met ontslag en schorsing. De inhoud van deze bepalingen zal bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. De bevoegdheid tot regeling hiervan bij AMvB wordt gedekt door het nieuwe artikel 1ab Wrra. De bevoegdheid tot nadere regeling bij AMvB die nu vastligt in de artikelen 19a en 19b gaat op in de algemene delegatiegrondslag van artikel 1ab.

K

Artikel 40 vervalft. Dit artikel heeft geen betrekking op de borging van de onafhankelijkheid en integriteit van rechters en hangt niet sterk samen met ontslag en schorsing. De inhoud van deze bepaling zal bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. De bevoegdheid tot regeling bij AMvB wordt gedekt door het nieuwe artikel 1ab Wrra.

L

De artikelen 45 en 46 vervallen omdat deze onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur zullen worden geregeld. De bevoegdheid tot regeling bij AMvB wordt gedekt door het nieuwe artikel 1ab Wrra.

M

Dit betreft een technische aanpassing.

N

Dit betreft een technische aanpassing.

O

Het hele hoofdstuk over overleg vervalt. De inhoud van artikel 50, tweede lid, is overgenomen in artikel 1ac. In artikel 1ac is tevens bepaald dat bij AMvB wordt bepaald op welke wijze overleg wordt gepleegd en wanneer overeenstemming moet zijn bereikt. Op grond hiervan wordt in het Brra de inhoud van het huidige artikel 48, eerste lid, en artikel 51 eerste en tweede lid, Wrra opgenomen. Ook de bevoegdheid om bij AMvB regels te stellen over arbitrage en de samenstelling en werkwijze van de Sectorcommissie komt in artikel 1ac terug.

P

Artikel 54 vervalt. De inhoud van dit artikel komt (op enkele punten aangevuld) terug in het nieuwe artikel 1ab van deze wet.

Q

Met de wijziging van artikel 5g (zie onderdeel E) is het niet meer verplicht om het modelformulier als bijlage bij de wet op te nemen. Het formulier zal bij AMvB worden vastgesteld.

Artikel II

In de Beroepswet wordt in artikel 3 verwezen naar de Wrra vanwege het – andere – salaris dan daar geregeld dat de voorzitter van een gerecht en het ander rechterlijk lid van het bestuur op grond van de Wet RO ontvangen. Dit salaris wordt bij AMvB bepaald waarbij een aantal artikelen uit de Wrra van overeenkomstige toepassing is verklaard. Omdat deze artikelen in de wet vervallen moet de betreffende AMvB worden aangepast waarbij de materiële normen in die AMvB worden opgenomen. De grondslag hiervoor ligt in onderdeel d van artikel 3 na het vervallen van het woord "nadere". In artikel 4 wordt de artikelen uit de Wrra van overeenkomstige toepassing verklaard met enkele uitzonderingen. De meeste uitzonderingen waar in verwezen wordt komen op wetsniveau te vervallen en moeten dus ook worden geschrapt in dit artikel. Materieel verandert er hierdoor niets. De artikelen waren al niet van toepassing en dat blijft zo.

Artikel III

In de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie wordt in artikel 4 verwezen naar de Wrra vanwege het – andere – salaris dan daar geregeld dat de voorzitter van een gerecht en het ander rechterlijk lid van het bestuur op grond van de Wet RO ontvangen. Dit salaris wordt bij AMvB bepaald waarbij een aantal artikelen uit de Wrra van overeenkomstige toepassing is verklaard. Omdat deze artikelen in de wet vervallen moet de betreffende AMvB worden aangepast waarbij de materiële normen in die AMvB worden opgenomen. De grondslag hiervoor ligt in onderdeel d van artikel 3 na het vervallen van het woord "nadere". In artikel 5 wordt de artikelen uit de Wrra van overeenkomstige toepassing verklaard met enkele uitzonderingen. De meeste uitzonderingen waar in verwezen wordt komen op wetsniveau te vervallen en moeten dus ook worden geschrapt in dit artikel. Materieel verandert er hierdoor niets. De artikelen waren al niet van toepassing en dat blijft zo.

Artikel IV

In de Wet op de rechterlijke organisatie wordt in de artikelen 16 en 86 verwezen naar de Wrra vanwege het – andere – salaris dan daar geregeld dat de voorzitter van een gerecht en het ander rechterlijk lid van het bestuur (artikel 16) of rechterlijke leden van de Raad voor de rechtspraak (artikel 86) op grond van de Wet RO ontvangen. Dit salaris wordt bij AMvB bepaald waarbij een aantal artikelen uit de Wrra van overeenkomstige toepassing is verklaard. Omdat deze artikelen in de wet vervallen moet de betreffende AMvB worden aangepast waarbij de materiële normen in die AMvB worden opgenomen. Hiertoe wordt in artikel 86 een nieuw zevende lid toegevoegd.

Artikel V

Dit is een omhangbepaling. Hiermee wordt verzekerd dat het Brra (mede) zijn grondslag vindt in de nieuwe artikelen 1ab en 1ac van de Wrra.

Artikel VI

Dit artikel regelt de samenloop met andere lopende wetsvoorstellen. Voor zover nu is voorzien is dat alleen de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Er is geen ander overgangsrecht nodig.

Artikel VII

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de wet. Er is gekozen voor gedifferentieerde inwerkingtreding omdat het mogelijk is dat er over de diverse rechtspositionele onderwerpen onderhandelingen lopen waardoor inwerkingtreding van de wet (of uitwerking van de regeling op AMvB-niveau) op dat moment niet voor alle onderwerpen tegelijk kan plaats vinden.

De Minister voor Rechtsbescherming