

Nevenbetrekkingen rechterlijke ambtenaren

Informatieve notitie m.b.t. de regelgeving t.a.v. nevenbetrekkingen, HRM&OO Rvdr 15-09-2022

In deze notitie worden de rechten en plichten van rechters en raadsheren en hun gerechtsbesturen t.a.v. het melden en openbaar maken van nevenbetrekkingen weergegeven. Verwerkt is ook de uitkomst van besprekingen in het Presidentenoverleg over nevenrekkingen. Als bijlage is opgenomen een zeer recente uitspraak van de CRvB inzake een verbod van nevenfuncties voor gerechtsauditeurs.

Meldplicht

Rechterlijke ambtenaren vervullen geen betrekkingen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Nevenbetrekkingen moeten door een rechterlijk ambtenaar altijd worden gemeld bij het gerechtsbestuur, zo is bepaald in artikel 44 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. [Artikel 44 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.](#)

De president toetst vervolgens of de nevenbetrekking niet ongewenst is, gelet op bovenstaande gronden.

Volgens de memorie van toelichting bij de Wrra worden onder nevenbetrekkingen in elk geval verstaan:

- alle bezoldigde functies en activiteiten;
- alle docentschappen;
- het voeren van een eigen bedrijf;
- lidmaatschappen van besturen, adviescommissies, arbitragecommissies, tuchtcolleges, bezwarencommissies en klachtencommissies;
- het drijven van nering of handel;
- het deelnemen aan aannemingen en leveringen;
- het zijn van commissaris, bestuurder of vennoot van een vennootschap, stichting of vereniging;
- het optreden als arbiter, bindend adviseur of mediator.

Zo mogelijk geschiedt de kennisgeving zodra het *voornemen* bestaat tot het gaan vervullen van de betrekking. Ook indien een rechterlijk ambtenaar geen betrekkingen buiten het ambt vervult, stelt hij of zij de functionele autoriteit daarvan in kennis (lid 5 van art. 44). De bedoeling is dus nadrukkelijk dat een nevenbetrekking *voorafgaand aan aanvaarding* wordt gemeld, zodat de toetsing op eventuele ongewenstheid kan plaatsvinden voor de aanvang van de nevenbetrekking. (Zie ook de Leidraad hieronder, aanbeveling 10.)

Hoe de melding eruit moet zien is beschreven in het zevende lid; onder meer of de nevenbetrekking bezoldigd of onbezoldigd is moet worden vermeld. De verplichting geldt ook voor rechters- en raadsheren- plaatsvervangers, maar zij moeten hun hoofdbetrekking melden. Ze hoeven daarbij niet hun bezoldiging op te geven. Voor plaatsvervangers is art. 44a, lid 9 ook nog van belang: ten aanzien van de plaatsvervangers die gedurende een termijn van twee jaar niet zijn ingezet, wordt vermeld dat zij gedurende die termijn niet als zodanig zijn opgeroepen of aangewezen.

Beleid presidenten

In 2013¹ en 2021 hebben de presidenten enkele uitgangspunten en aanbevelingen geformuleerd die van belang zijn bij de toetsing of een nevenbetrekking onwenselijk is, dan wel of wenselijk is dat iemand met een bepaalde hoofdbetrekking plaatsvervanger kan worden. Zo is t.a.v. docentschappen geformuleerd dat

¹ Praktische wenken voor Presidenten bij Registratie en toetsing nevenfuncties rechters en raadsheren (mci. plv.) (besproken in Presidentenvergadering 15 april 2013)

pas van docentschap wordt uitgaan wanneer de onderwijsactiviteit een zeker bestendig karakter heeft gekregen (bijvoorbeeld vaker dan 2 keer voor dezelfde onderwijsinstelling opgetreden).

Een veel voorkomende nevenbetrekking is het voorzitterschap of lidmaatschap van advies-, klachten- en bezwaarschriftencommissies. Hierover is in 2013 het volgende opgemerkt door de presidenten:

- Lidmaatschap van een klachtencommissie van de Raad voor de kindbescherming of Bureau Jeugdzorg wordt ongewenst geacht arrondissement wanneer deze rol wordt vervuld door een F en J rechter (klagers hebben nogal eens F en J zaken bij het gerecht lopen);
- Lidmaatschap van een bezwaarschriftencommissie AWB van een bestuursorgaan (gemeenten, provincies) is niet gewenst in eigen arrondissement voor rechters van het betrokken gerecht wanneer de kans bestaat dat besluit van bestuursorgaan ter toetsing wordt voorgelegd aan “eigen” gerecht;
- Lidmaatschap BOPZ klachtencommissie is niet gewenst in eigen arrondissement voor rechters die ook in BOPZ-zaken worden ingezet;
- Lid van een commissie van Toezicht Penitentiaire instelling is geen probleem.

Ook over lidmaatschap van besturen dan wel raden van toezicht van instellingen zoals scholen, woningbouwverenigingen, fondswervende instellingen, ziekenhuizen e.d. is in 2013 gesproken. Hier is altijd maatwerk aan de orde en kunnen alleen enkele “leefregels” worden gegeven. Meer dan vroeger kunnen dergelijke lidmaatschappen leiden tot een situatie dat het bestuur of de Raad van toezicht aansprakelijk wordt gesteld in verband met bestuurlijk tekortschieten of tekortschieten als toezichthouder. Dat kan tot gevolg hebben dat het betrokken bestuurslid, tevens rechter zijnde, verzeild raakt in een situatie die een negatieve uitstraling heeft voor de rechtspraak als geheel. Om dergelijke lidmaatschappen op voorhand niet toelaatbaar te achten, gaat te ver. Nevenbetrekkingen zijn juist bedoeld om de rechter binding te laten houden met wat er in de maatschappij buiten de rechtspraak gebeurt. Maar wel is het devies: in geval van niet toelaatbare gedragingen/handelingen van het bestuur/raad van toezicht is het aan te raden het bestuurslidmaatschap of toezichthouderschap op te schorten dan wel te beëindigen.

Lidmaatschap van besturen van ideële organisaties met doelstellingen om op zeker gebied de maatschappij te veranderen, bijvoorbeeld een organisatie die ijvert voor afschaffing van gevangenisstraffen, zijn in het algemeen geen probleem, mits men zich houdt aan principes van democratische rechtstaat en er geen sprake is van activistisch optreden.

Ten aanzien van het combineren van bepaalde hoofdfuncties met een plaatsvervaarderschap is in 2021 gesproken. Politieambtenaren (ongeacht de functie) kunnen niet worden ingezet als plaatsvervanger op strafzaken. Burgemeesters kunnen niet als plaatsvervanger worden ingezet op bestuursrechtelijke zaken.

Ook is gesproken over de vraag of raadsheren in hetzelfde ressort rechter-plaatsvervanger kunnen zijn.

In de Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties is opgenomen dat belangenverstrengeling met nevenfuncties moet worden voorkomen en dat de rechter niet in verschillende instanties over dezelfde zaak mag oordelen. Maar wat betekent dat voor rechters en rechter--plaatsvervaarders die overstappen naar een hof? Het kan soms voorkomen dat een raadsheer nog de ‘onder handen zijnde’ zaken uit de rechtbank afmaakt of ondertekent.

In het Presidentenoverleg is als uitgangspunt bevestigd dat het onwenselijk is dat raadsheren in hetzelfde ressort rechter-plaatsvervanger zijn. Het is belangrijk de overstap naar het hof zo te plannen dat de rechter zijn zaken kan afronden voor de overstap. Soms is dat niet mogelijk en dan is een kortdurend plaatsvervaarderschap denkbaar, om zaken die de rechter op het moment van overstap naar het hof nog in behandeling heeft af te ronden. Daarvoor zijn geen wettelijke belemmeringen.

Register

Alle nevenbetrekkingen moeten jaarlijks worden geactualiseerd (maar aanbevolen wordt om dit continu te doen na iedere melding) en gepubliceerd in het openbare register nevenbetrekkingen (NERO). Het actualiseren van dit register is van groot belang, aangezien met enige regelmaat Kamerleden en journalisten checken of het register wel alle nevenbetrekkingen vermeldt. Het gerechtsbestuur is verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de in het register opgenomen gegevens van de bij zijn gerecht werkzame rechterlijke ambtenaren. Zie over het register:

[Artikel 44a Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.](#)

Na beëindiging van een nevenbetrekking blijven de gegevens over de nevenbetrekking gedurende een termijn van drie jaar bewaard in het register.

Van belang is nog dat tot de persoon herleidbare gegevens kunnen worden verborgen met het oog op diens veiligheid (lid 6). Het gerechtsbestuur moet dan wel een procespartij in een zaak die door die rechterlijk ambtenaar wordt behandeld, op haar verzoek mee of de desbetreffende nevenbetrekking verband houdt met door haar aan te geven bedrijven en instanties die bij haar zaak betrokken zijn, tenzij dit een gevaar voor de veiligheid van de rechterlijk ambtenaar oplevert.

Incompatibiliteiten

Van bepaalde nevenbetrekkingen heeft de wetgever al in aft. 44 Wvra bepaald dat zij niet te verenigen zijn met een rechterlijke functie:

- Rechterlijke ambtenaren, met uitzondering van de plaatsvervangers, rechters in opleiding en officieren in opleiding, kunnen niet tevens advocaat of notaris zijn dan wel anderszins van het verlenen van rechtskundige bijstand een beroep maken.
- Een advocaat kan niet tevens werkzaam zijn als rechter-plaatsvervanger in de rechtbank in het arrondissement waarin hij kantoor houdt onderscheidenlijk als raadsheer-plaatsvervanger in het gerechtshof tot het rechtsgebied waarvan het arrondissement behoort waarin hij kantoor houdt.-
- Degene die als rechterlijk ambtenaar werkzaam is bij een tot het openbaar ministerie behorend parket, kan niet tevens werkzaam zijn als rechter-plaatsvervanger in een rechtbank of als raadsheer-plaatsvervanger in een gerechtshof. De eerste volzin is niet van toepassing gedurende de periode waarin aan hem voor het gemiddeld aantal uren per week waarvoor hij is aangesteld op zijn verzoek buitengewoon verlof is verleend.

Daarnaast is wetgeving in voorbereiding die ook de incompatibiliteit regelt van het rechterschap met het lidmaatschap van het (Europese) parlement. Nu is al in de Leidraad - die de wettelijke bepalingen nader inkleurt – bepaald dat deze combinatie niet wenselijk is.

Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak

<https://intro.rechtspraak.minjus.nl/Bedrijfsvoering/Personeelszaken/Integriteit/waarden%20en%20normen/Documents/Leidraad%20onpartijdigheid%20en%20nevenfuncties%20+%20aanhangsels.pdf>

De NVvR heeft als beroepsvereniging een gedragscode opgesteld met aanbevelingen t.a.v. onpartijdigheid en nevenfuncties. Aanbeveling 3 daarin luidt: *‘Nevenfuncties, voor zover wettelijk toegestaan, zijn niettemin ongewenst wanneer de goede gang van zaken bij de rechtspraak in concreto of het in de Rechtspraak te stellen vertrouwen schade zou kunnen lijden.’* Dit geldt bijvoorbeeld voor een rechter die tevens optreedt als bezoldigd juridisch adviseur. Wel toegestaan is volgens de Leidraad om op te treden als arbiter, bindend adviseur of mediator, tenzij de goede gang van zaken bij de rechtspraak in concreto of het in de Rechtspraak te stellen vertrouwen, schade zou kunnen lijden.

De Leidraad bevat zelfs een aanbeveling om vroegere nevenfuncties (tot 6 jaar terug) te melden. De rechter zorgt ervoor dat zijn nevenfuncties er niet toe leiden dat hij in verschillende instanties over dezelfde zaak oordeelt. De rechter die een politieke nevenfunctie vervult, dient zich er altijd van bewust te zijn dat dit zijn onpartijdigheid kan beïnvloeden. Het wordt de rechter ontraden lid te zijn van de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tenslotte vermijdt een rechter commerciële nevenbetrekkingen waarmee een particulier belang wordt gediend dat een verkeerde associatie met het werk of de beeldvorming van de Rechtspraak zou kunnen oproepen.

De presidenten zien toe op de naleving van de meldingsplicht van rechters. Zij kunnen daartoe van de rechter verlangen dat deze, zo nodig gedocumenteerd, aantoont hoe hij toepassing heeft gegeven aan de aanbevelingen van deze Leidraad. De rechter ziet zelf mede toe op (de juistheid en actualiteit van) de registratie van nevenfuncties en hoofdbetrekkingen, aldus aanbeveling 12.

Werktijd en bezoldiging

Uitgangspunt is dat de nevenbetrekkingen buiten werktijd worden uitgevoerd. Aanbeveling 9 van de Leidraad luidt:

‘Een rechter oefent nevenbetrekkingen aantoonbaar geheel buiten werktijd uit. Indien dat het geval is, kunnen de inkomsten daaruit worden behouden. Een gerechtsbestuur kan met betrokkene afspreken dat een nevenbetrekking geheel of gedeeltelijk binnen de werktijd wordt uitgeoefend omdat het belang van de Rechtspraak dat vergt. In dat geval worden er met betrokkene afspraken gemaakt over de aan de nevenbetrekking te besteden tijd en de bestemming van de daaraan verbonden inkomsten.’

In 2013 hebben de presidenten een overweging gewijd aan de kwantiteit van nevenbetrekkingen. De toetsing van de hoeveelheid nevenfuncties per rechterlijk ambtenaar kan aan de orde komen wanneer er een grote hoeveelheid nevenfuncties wordt opgegeven. Bijvoorbeeld zodanig veel, dat de vraag rijst hoe de daaraan te besteden tijd zich verhoudt tot de tijd dat men als rechter is aangesteld. Dan komt een toets op kwantiteit aan de orde. Ook hier is geen harde regel voor te geven en is maatwerk aan de orde. Wel van belang is dat het uitgangspunt dat nevenfuncties in eigen tijd verricht worden (controleerbaar) wordt nageleefd.

Indien een rechter een nevenbetrekking wil aanvaarden die onder werktijd zal plaatsvinden, zal hij of zij in beginsel (onbetaald) verlof moeten aanvragen, dan wel formeel de werktijd moeten verminderen. Dit vergt naast het melden van de nevenbetrekking overleg, voorafgaand aan de aanvaarding van de nevenbetrekking. De president heeft daarbij de mogelijkheid om de aanvraag voor (onbetaald) verlof te weigeren. Ook kan de president oordelen dat de werkzaamheden (deels) onder werktijd mogen plaatsvinden gelet op het belang voor de rechtspraak. De eventuele bezoldiging voor de nevenbetrekking wordt dan afgedragen aan het gerecht. Van belang is dus - zeker als de nevenwerkzaamheden werktijd kosten - om voorafgaand aan aanvaarding overleg te plegen met het gerecht.

Bijlage : Uitspraak CRvB 26 augustus 2022: verbod nevenbetrekking gerechtsauditeurs

ECLI:NL:CRVB:2022:1859 - Centrale Raad van Beroep - 26-8-2022 - Eerste en enige aanleg - Bestuursrecht; Ambtenarenrecht

Korte samenvatting

Het gerechtsbestuur van de CRvB heeft besloten dat met ingang van 1 januari 2022 juridisch medewerkers en gerechtsauditeurs de nevenbetrekking van rechter-plaatsvervanger, lid of voorzitter van een bezwaaradviescommissie mogen uitoefenen, met dien verstande dat in die nevenbetrekking geen zaken in het sociaal domein worden behandeld die eventueel in hoger beroep kunnen komen bij de CRvB. De vaste gedragslijn van voor 1 januari 2022 hield in dat gerechtsauditeurs bij de CRvB niet werden ingezet op zaken van het overheidsorgaan waarbij zij in hun nevenbetrekking betrokken waren. Er geldt een overgangstermijn van 3 jaar.

De CRvB constateert dat verweerder twee doelen heeft met dit beleid: (1) het handhaven van het publieke vertrouwen in de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van (de rechtspraak van) de CRvB in zijn algemeenheid én (2) het voorkomen van de schijn van partijdigheid en belangenverstrengeling op het niveau van de (individuele) gerechtsauditeur.

De CRvB oordeelt dat de toestemming voor de nevenbetrekking ten onrechte is ingehouden en overweegt:

1) De bestuursbeslissing van 16 maart 2021 is een (wetsinterpreterende) beleidsregel en geen concretiserend besluit van algemene strekking. Het bestuursorgaan moet dus bevoegd zijn een dergelijk concretiserend besluit naar plaats, tijd of ruimte te nemen. Dat is in deze zaak niet het geval. Verweerder is op grond van artikel 44, zesde lid, van de Wvra alleen maar bevoegd om in individuele gevallen te beoordelen of een nevenbetrekking ongewenst is. Het bezwaar is terecht niet-ontvankelijk verklaard.

2) De toestemming voor het vervullen van nevenbetrekkingen is ten onrechte ingetrokken. Het beleid van de Raad is onevenredig in verhouding tot de ermee te dienen doelen. Het beleid is bovendien inhoudelijk niet zorgvuldig tot stand gekomen. Het beleid is ten eerste niet geschikt om het publieke vertrouwen in de rechtspraak van de CRvB te handhaven. Bovendien is onvoldoende gemotiveerd dat juist dit beleid noodzakelijk is en dat niet met een minder vergaande regeling kon worden volstaan. Overweging 13.8 luidt:

‘Op grond van artikel 44 van de Wvra moet verweerder beoordelen of een nevenbetrekking van een gerechtsauditeur ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn of haar ambt of op de handhaving van zijn of haar onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Volgens de memorie van toelichting bij dit artikel (Kamerstukken II, 2004/2005, 29 937 nr. 3) dient de mogelijkheid om nevenbetrekkingen te vervullen zo min mogelijk te worden beperkt en moet verweerder slechts in uitzonderingsgevallen tot de conclusie komen dat een nevenbetrekking ongewenst is. Met het beleid in de bestuursbeslissing van 16 maart 2021 heeft verweerder de mogelijkheden voor gerechtsauditeurs om nevenbetrekkingen te vervullen verdergaand beperkt zonder te onderzoeken of met een minder vergaande maatregel had kunnen worden volstaan om de schijn van partijdigheid en belangenverstrengeling te voorkomen. Daarbij komt dat het beleid niet geschikt is om doel van handhaving van het publieke vertrouwen in de rechtspraak van de CRvB te bereiken.’