

43ste vergadering

Woensdag 14 februari 2007

Aanvang 10.15 uur

Voorzitter: De Pater-van der Meer

Tegenwoordig zijn 98 leden, te weten:

Abel, Agema, Aptroot, Atsma, Van Baalen, Van Beek, Biskop, Blanksma-van den Heuvel, Van Bochove, Van Bommel, Bos, Bosma, Brinkman, Ten Broeke, Cramer, Crone, Van Dam, Depla, Dezentjé Hamming, Tony van Dijck, Jan Jacob van Dijk, Donner, Eijnsink, Ferrier, Fritsma, Van Gent, Van Gerven, Gesthuizen, Gill'ard, Graus, Griffith, Van Haersma Buma, Hamer, Hessels, Van Heugten, Van Hijum, Ten Hoopen, Huizinga-Heringa, Jacobi, Jansen, Joldersma, Kalma, Kant, Koopmans, Koppejan, Jules Kortenhorst, Roland Kortenhorst, De Krom, Kuiken, Langkamp, Leijten, Lempens, Luijben, Madlener, Marijnissen, Mastwijk, Neppéus, De Nerée tot Babberich, Omtzigt, Ormel, Ouwehand, De Pater-van der Meer, Pechtold, Peters, Polderman, Poppe, Roefs, Roemer, De Rooij, De Roon, Rouvoet, Rutte, Samsom, Schermers, Schinkelshoek, Schreijer-Pierik, Slob, Smeets, Snijder-Hazelhoff, Spekman, Spies, Van der Staaij, Sterk, Teeven, Timmermans, Van der Veen, Verbeet, Verburg, Verhagen, Vermeij, Van der Vlies, Jan de Vries, Waalkens, Weekers, Wilders, De Wit, Wolfsen en Zijlstra,

en de heer Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Hirsch Ballin, minister van Justitie, de heer Van der Knaap, staatssecretaris van Defensie, de heer Van Geel, staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, en mevrouw Van Gennip, staatssecretaris van Economische Zaken.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mee dat de heer Cramer zich heeft afgemeld, alleen voor de ochtend-vergadering.

Deze mededeling wordt voor kennisgeving aangenomen.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State (30585).**

(Zie vergadering van 13 februari 2007.)

De algemene beraadslaging wordt hervat.

Minister **Remkes**: Voorzitter. Wij hebben gisteravond met veel belangstelling geluisterd naar de inbreng van de verschillende woordvoerders. Daarin stond een aantal onderwerpen centraal. Het eerste onderwerp betreft de vraag of, en zo ja in hoeverre dubbelbenoemingen mogelijk zijn en zouden moeten zijn. Het tweede onderwerp gaat over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Voorts is gesproken over de rol van de Tweede Kamer bij de benoemingen van de leden van de raad. Er is ook gesproken over de rechtstreekse advisering door de Raad van State aan de Tweede en of de Eerste Kamer. Het laatste onderwerp gaat over de omvang van de raad en de afdelingen van de raad.

Over de derde fase kan ik kort zijn. De collega van Justitie zal daar straks uitvoeriger bij stilstaan. Ik benadruk dat wij gisteren goed hebben geluisterd naar de verschillende woordvoerders. Zij hebben benadrukt dat de derde fase voor hen niet definitief van de baan is. Ik herhaal wat wij hierover hebben gezegd in de nota naar aanleiding van het verslag. Dit wetsvoorstel loopt niet vooruit op de besluitvorming over de derde fase. Wij gooien de deur dus niet in het slot. De nu voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel zijn wat ons betreft nu nodig en kunnen naar ons oordeel niet wachten op de besluitvorming over de derde fase.

Voordat wij op de andere hoofdpunten van discussie en de gestelde vragen ingaan, lijkt het mij goed nog even in vogelvlucht te schetsen waarom het wetsvoorstel luidt, zoals dat luidt. Een huis moet goed worden onderhouden. Soms volstaat een lik verf, soms is het tijd voor groter onderhoud. Voor een college als de Raad van State is dat niet anders, zelfs al heeft dat college inmiddels de eerbiedwaardige leeftijd van 476 jaar bereikt, zoals een aantal leden van de Kamer gisteravond memoreerde; of misschien wel juist in zo'n geval.

Het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken, is als het ware de bouwtekening voor het noodzakelijke onderhoud. Bij het opstellen van die bouwtekening stond een aantal uitgangspunten en wensen centraal. In de eerste plaats wil het kabinet de eenheid van de Raad van State handhaven. De raad behoudt in ieder geval op dit moment de beide hoofdtaken, namelijk advisering en bestuursrechtspraak. In de tweede plaats moeten de beide hoofdtaken duidelijker van elkaar worden

Remkes

onderscheiden. Op die manier wordt de gelijkwaardigheid van die hoofdtaken ook benadrukt. De advisering zou bovendien moeten worden geconcentreerd bij een kleiner aantal staatsraden. Op dit moment zijn de staatsraden nog per definitie belast met de beide taken van de raad. Het kabinet wil de mogelijkheid creëren staatsraden te benoemen in een van beide afdelingen. De benoemingseisen voor beide afdelingen lopen immers voor een deel uiteen. Het stelsel moet bij dit alles wel voldoende flexibel zijn. Het is van groot belang dat de samenstelling van de raad en de inzet van de staatsraden kan worden afgestemd op wensen en behoeften, ook als die in de toekomst zouden veranderen. Al deze wensen leiden tot het voorliggende voorstel. Meest in het oog springt de instelling van een Afdeling advisering, naast de al bestaande Afdeling bestuursrechtspraak. Beide afdelingen zijn belast met de advisering respectievelijk de rechtspraak.

De Raad van State als zodanig, de zogenaamde volle raad, heeft een aantal grondwettelijke taken, zoals de waarneming van het koninklijk gezag. Verder is de volle raad belast met de taken die de raad als geheel aangaan. Gedacht kan worden aan de jaarverslaglegging en het doen van aanbevelingen voor de benoeming.

Dit heeft ook consequenties voor de omvang van de volle raad. Enerzijds is het niet nodig en niet praktisch de huidige omvang van de raad te handhaven. Anderzijds moet de omvang wel zodanig zijn dat de breedheid en pluriformiteit van de inhoudelijke inbreng wordt verzekerd. Dat laatste geldt overigens ook voor de afdelingen van de raad, meer in het bijzonder voor de Afdeling advisering.

Het kabinet is van oordeel dat de uitoefening van de beide taken van de raad door wederzijdse bevruchting aan kwaliteit kan winnen. Daarom sluit het wetsvoorstel ook niet uit dat staatsraden in beide afdelingen worden benoemd. Ook daar kom ik later nog op terug. Het aantal dubbellidmaatschappen moet wel worden beperkt om de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de raad en van zijn afdelingen te waarborgen.

Al deze elementen hangen onlosmakelijk met elkaar samen. Het gaat er dan ook om het juiste evenwicht te vinden. Naar aanleiding van de schriftelijke vragen van de Kamer hebben wij een aantal gemaakte keuzes nog eens kritisch bezien en heroverwogen. Dat heeft geleid tot een nota van wijziging. Kort samengevat: de volle raad bestaat buiten de voorzitter, de overige koninklijke leden en de vicepresident uit ten hoogste tien leden. Daarnaast kunnen in beide afdelingen van de raad zoveel staatsraden worden benoemd als nodig zijn. Leden en staatsraden kunnen in de Afdeling advisering, de Afdeling bestuursrechtspraak of beide worden benoemd. Het aantal dubbelbenoemingen zal nadrukkelijk beperkt moeten blijven. Er komen geen getalsmatige onder- of bovengrenzen in de wet. Wij menen op deze manier het juiste evenwicht te hebben gevonden en waren dan ook verheugd te horen dat de heer Van der Staaij het wetsvoorstel gisteren een goed staaltje evenwichtskunst noemde.

Ik kom thans bij de hoofdpunten van discussie en begin bij de dubbelbenoemingen. De heer De Wit heeft daarover een amendement ingediend, maar ook andere woordvoerders hebben dit onderwerp nadrukkelijk aan de orde gesteld. De heer De Wit betoogde dat wij eigenlijk maar één argument hebben voor het behoud van de dubbelbenoemingen, de zogenaamde kruisbestui-

ving. Dat is zeker een belangrijk argument. Rechterlijke ervaring kan zeer nuttig en bruikbaar zijn en zeer zeker de kwaliteit van de advisering ten goede komen. Anderzijds zijn de ervaringen als adviseur zeer nuttig en bruikbaar bij het rechterlijke werk. Kennis van en ervaring in het openbaar bestuur zijn voor de bestuursrechtspraak van groot belang. De uitoefening van beide taken kan door wederzijdse bevruchting aan kwaliteit winnen. De heren Van Haersma Buma en Van der Staaij hebben dat ook zeer terecht benadrukt.

Er zijn echter meer argumenten. Mevrouw Griffith heeft die ook genoemd in haar inbreng. Ik doel daarbij in de eerste plaats op de eenheid van de raad. Die is van groot belang. Met het oog op die eenheid is een zekere mate van overlap tussen beide afdelingen van de raad belangrijk. Die wordt bereikt door in ieder geval een deel van de leden van de raad in beide afdelingen te benoemen. Daarnaast benadrukken de dubbelfuncties de gelijkwaardigheid van de afdelingen. De keerzijde van de medaille is natuurlijk de noodzaak, de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de raad en van de afdelingen te waarborgen. In dat verband is het van belang dat artikel 6 EVRM zich niet verzet tegen het dubbellidmaatschap. Het Europese Hof laat op dat punt geen misverstand bestaan.

Wat de schijn van partijdigheid betreft vind ik dat wij de problemen niet moeten overdrijven, anders wordt de schijn van partijdigheid nog een selffulfilling prophecy. Die schijn kan zich hoe dan ook maar in een beperkt aantal gevallen waarover de raad rechtspreekt voordoen, namelijk in die gevallen waarin de raad rechtspreekt op basis van wetgeving waarover hij ook heeft geadviseerd. De mogelijke problemen worden bovendien verder verkleind door enerzijds de rechtspraak van het Europese Hof en anderzijds door de in het wetsvoorstel voorgestelde Kleynclausule.

Het Europese Hof heeft onlangs bevestigd dat de same case-problematiek slechts speelt als sprake is van dezelfde rechtsvraag. Daarbij is ook benadrukt dat zich dit niet zo gauw zal voordoen, omdat advisering altijd abstract is en rechterlijke toetsing concreet. Artikel 42, derde lid, van het wetsvoorstel voorziet erin dat in de uitzonderlijke gevallen dat sprake is van een same case een staatsraad zich verschoont. Dat is overigens ook nu al de praktijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De gang van zaken bij de afdeling is in een memorie van toelichting ook al uitgebreid geschetst. De minister van Justitie zal straks nog ingaan op de vraag van de heer Van der Staaij over de precieze formulering van deze Kleynclausule. Wat ons betreft wegen de voordelen van dubbelbenoemingen zeker op tegen de veronderstelde nadelen. Wij willen dan ook niet, in de woorden van de heer Van der Staaij, het kind met het badwater weggooien. Dat neemt natuurlijk niet weg dat het juiste evenwicht moet worden gevonden tussen enerzijds de noodzaak van wederzijdse bevruchting tussen beide afdelingen en anderzijds de eisen van onpartijdigheid. In het benoemingsbeleid moet en zal terdege rekening worden gehouden met onder meer de verdragsrechtelijke kaders. Het aantal dubbelbenoemingen zal hoe dan ook beperkt moeten blijven. Op dit moment hebben alle staatsraden per definitie een dubbelfunctie. Mevrouw Griffith vroeg naar het aantal dubbelfuncties in de huidige situatie. Op dit moment telt de raad twintig staatsraden die alle een dubbelbenoeming hebben.

Remkes

De heer **De Wit** (SP): Op twee punten heb ik een vraag. Ten eerste over de kruisbestuiving en ten tweede over de schijn van partijdigheid. Ik zie niet wat het voordeel is van kruisbestuiving. Wel zie ik het risico. Om dat te illustreren moet ik een uitstapje maken naar de gewone rechter. Gewone rechters hebben heel vaak nevenfuncties. Dat is ook een moeilijk punt. Vaak wordt gezegd dat het goed is dat rechters nevenfuncties vervullen omdat zij dan midden in het maatschappelijke leven staan. Die nevenfuncties zijn echter vaak juist een oorzaak van partijdigheid, dus daar moet je heel zorgvuldig naar kijken. Het is nog de vraag of het zo verstandig is dat rechters nevenfuncties hebben, maar het wordt verdedigd met het argument dat zij dan weten wat er in de samenleving te koop is.

Ik keer terug naar de Raad van State. Waarom wordt dit argument gebruikt? Daarmee maak je die partijdigheid levensgroot. Je maakt het je als wetgever eigenlijk extra moeilijk door te zeggen dat de ervaring met advisering het voordeel van dubbelbenoemingen is. Het is voor het vervullen van de functie van rechtspraak niet van belang dat je over een wetsvoorstel hebt geadviseerd. Ik zie het voordeel niet van de combinatie van die functies vanuit het oogpunt dat het een het ander versterkt. Nogmaals, als rechter moet je rechtspreken. Je moet kijken of je uit de voorgelegde rechtspraak kunt komen, kennisnemend van het geschil waarom het gaat.

Minister **Remkes**: De heer De Wit heeft gisteren in het debat en in talrijke interrupties dit punt ook bij voortdurende gemaakt. Ik zeg erbij dat die discussie niet absoluut is. Ik heb geprobeerd duidelijk te maken welke afweging het kabinet heeft gemaakt en waar de nuance zit. Ik heb ook aangegeven dat daar via het benoemingenbeleid op gestuurd moet worden. Het is niet de bedoeling dat er bij wijze van spreken helemaal niets verandert in de situatie zoals die nu is. Ik heb geprobeerd duidelijk te maken dat de kruisbestuiving naar ons oordeel een van de voordelen is van dit voorstel. De heer De Wit weegt dat kennelijk wat anders dan wij. Dat voordeel wil ik dus ook bij deze gelegenheid niet onder de tafel poetsen. Daarbij is het op basis van het verdrag alleszins geoorloofd. Door het op die manier te formuleren doe ik niemand onrecht. Wij moeten in deze discussie ook niet roomser zijn dan de paus.

De heer **De Wit** (SP): De redenering van de kruisbestuiving heeft iets van een rationalisering in zich: wij willen die keuze niet maken en daarom zetten wij er maar onder dat het een kruisbestuiving is. U zei zojuist dat het aantal dubbelbenoemingen zal worden beperkt om de schijn van partijdigheid te voorkomen. Daar ging het mij ook om in het debat van gisteren. Ik redeneer nu even vanuit de rechtszoekende. De vraag is of je met rechters die met de advisering te maken hebben gehad niet de indruk wekt van een alpartijdig overheidsorgaan, waardoor al bij voorbaat vaststaat dat het heel moeilijk procederen zal zijn.

Minister **Remkes**: Ik heb begrepen dat zich in de afgelopen tijd geen enkel probleem meer heeft voorgedaan. Er is geen sprake geweest van wraking. Ik wil de Kamer echter tegemoetkomen, waarbij ik mij realiseer dat ik nu een beetje over het graf heen regeer. Ik kan mij voorstellen dat het kabinet na bijvoorbeeld twee jaar de Kamer een brief stuurt met een reflectie op het

benoemingenbeleid, waarbij ook de ervaringen in de praktijk worden betrokken. De Kamer kan dan preciezer wegen of zich in de praktijk problemen voordoet. Ik probeer een beetje te komen in de buurt van wat de heer De Wit en andere leden hebben bedoeld.

Mevrouw **Griffith** (VVD): De minister erkent dat er een schijn van partijdigheid is, maar stelt dat dit slechts in een beperkt aantal gevallen voorkomt. Wat moet ik mij voorstellen bij zijn opmerking dat er gestuurd moet worden via het benoemingenbeleid? Hij geeft aan dat het aantal dubbelbenoemingen moet worden beperkt. Als er nu twintig staatsraden zijn die dubbel benoemd zijn, hoe moet het aantal dan worden beperkt? Tot welk aantal moet er worden beperkt? Zegt de minister bijvoorbeeld dat het aantal dubbelbenoemingen binnen vijf jaar beperkt moet zijn tot tien? Iets dergelijks zal hij toch moeten zeggen als hij van oordeel is dat het aantal dubbelbenoemingen moet worden beperkt. Het verbaast mij dat hij heeft gezegd dat hij er geen getalsmatige beperkingen aan ten grondslag wil leggen. Wij weten nu dat het er twintig zijn. Als hij vindt dat de dubbelbenoemingen moeten worden beperkt, moet hij toch heel nadrukkelijk aangeven waarover hij het precies heeft.

Minister **Remkes**: De kern van mijn betoog is juist dat het naar onze opvatting onverstandig is om nu aantallen te noemen. Mevrouw Griffith zal genoegen moeten nemen met mijn opmerking dat het aantal absoluut zal moeten worden beperkt. Ik heb aangegeven dat dit uitdrukkelijk punt van overweging zal moeten zijn in het verkeer tussen toekomstige kabinetten en de Raad van State. Omdat je nooit helemaal kunt voorzien welke behoefte er onder welke omstandigheden is en welke kandidaten een rol spelen en beschikbaar zijn, gaat het te ver om nu te zeggen dat het er dan en dan tien, elf of twaalf zullen moeten zijn. Op de achtergrond speelt natuurlijk ook een kwalitatieve overweging een rol.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Hoe moet de sturing plaatsvinden?

Minister **Remkes**: Het kabinet benoemt op voordracht van de raad. Er kan periodiek een rapportage aan de Kamer worden uitgebracht over het beleid dat tegen de achtergrond van deze discussie is gevoerd bij benoemingen. Daarin kunnen de ervaringen in de praktijk worden meegenomen, zodat de Kamer er inzicht in heeft.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Ik dank de minister voor zijn toezegging om de Kamer periodiek te informeren over de ontwikkeling inzake dubbelbenoemingen. Mijn fractie zal dan uiteraard goed kijken naar de beperking van het aantal.

Minister **Remkes**: Zo versta ik het ook.

De heer **Slob** (ChristenUnie): Ik heb gisteren aangegeven dat mijn fractie nog geen conclusies op dit punt heeft getrokken. Ik luister dus goed naar wat de minister hier nu naar voren brengt. Ik waardeer wat hij heeft gezegd over periodiek de Kamer informeren over de voortgang. Ik heb nog wel een vraag over zijn opmerkingen over beperking. Op pagina 8 van de memorie van toelichting staat dat in zekere zin het dubbeldidmaatschap zal

Remkes

worden bevorderd. Beluister ik goed uit zijn woorden dat hij dit nu aan de kant heeft geschoven en dat hij nu een ander geluid laat horen?

Minister **Remkes**: De collega van Justitie en ik hebben de conclusie getrokken dat die bewoordingen beter anders hadden kunnen luiden.

De heer **Slob** (ChristenUnie): Dit is wat cryptisch uitgedrukt. Begrijp ik het goed en luiden de bewoordingen nu anders?

Minister **Remkes**: Ja.

Mevrouw de voorzitter. Over het amendement van de heer De Wit wil ik tot slot één opmerking maken. Met het amendement wordt niet uitgesloten dat zittende staatsraden die onder meer met rechtspraak zijn belast tegen hun zin worden benoemd in alleen de Afdeling advisering en dus van hun rechtsprekende taak worden ontheven. Op die manier komt de grondwettelijk gewaarborgde rechterlijke onafhankelijkheid onder druk te staan. In ieder geval zou dan ook moeten worden bepaald dat een benoeming in de Afdeling bestuursrechtspraak van zittende staatsraden alleen op hun verzoek kan worden beëindigd.

De heer **Wolfsen** en mevrouw Griffith hebben gepleit voor het betrekken van de Tweede Kamer bij de benoeming van leden en staatsraden. Zij vergeleken de raad in dit opzicht met de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman en de Hoge Raad. Zelfs de Commissie van toezicht op de veiligheidsdiensten werd nog even ten tonele gevoerd. Die commissie heeft echter wel een wat bijzondere achtergrond en is volgens mij niet helemaal vergelijkbaar, omdat zij een parlementair instrument is.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat klopt, maar ik heb die commissie genoemd omdat ook zij een rechtmatigheidstoets doet voor het werk van de AIVD en dat is eigenlijk hetzelfde type werk als dat van de Algemene Rekenkamer, van de bestuursrechter en van de Hoge Raad.

Minister **Remkes**: Ja, inderdaad is die commissie met de rechtmatigheidstoets belast, maar zij is nadrukkelijk zodanig gepositioneerd dat zij een toezichthoudende functie kan uitoefenen als verlengstuk van het parlement, gegeven de beperkingen die daarbij aan de orde zijn. En zo werkt het in een aantal gevallen ook.

Laat ik vooropstellen dat de functie van de Raad van State zozeer verschilt van die van de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman dat de benoemingsprocedure van deze colleges naar ons oordeel geen relevant voorbeeld biedt.

Waar het om de Hoge Raad gaat, greep de heer **Wolfsen** terug op de discussie over de Grondwet van 1887. Wat daar verder ook van zij, de grondwetgever heeft destijds nadrukkelijk niet besloten om de Tweede Kamer een rol te geven bij de benoeming van de leden van de raad. Bijna 100 jaar later, in 1983, heeft de grondwetgever dat opnieuw niet gedaan. De heer Van der Staaij wees er terecht op dat toen bewust is gekozen voor de nu bestaande benoemingsprocedure. Wij blijven er dan ook bij dat dit wetsvoorstel niet het juiste aanknopingspunt is voor een fundamentele discussie over de benoemingsprocedure. Als de Kamer daarin een rol moet krijgen, zou de koninklijke weg zijn om dat te

regelen in de Grondwet, al was het maar omdat dat expliciet is gebeurd bij de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman en de Hoge Raad. Ook sluit ik niet uit dat de benoemingsprocedure en de rol van de Kamer een rol kunnen gaan spelen in een toekomstige discussie over de derde fase. Laten wij dit wetsvoorstel daarmee nu niet belasten. Om de Kamer op dit punt enigszins tegemoet te komen, heb ik net al iets gezegd over een periodieke rapportage, opdat zij los van personen er in wat meer algemene zin iets over zou kunnen vinden.

De heer **Wolfsen** (PvdA): U hebt gelijk dat het nu zo in de Grondwet staat, maar toen de benoeming van leden voor het leven, die...

Minister **Remkes**: Maar daar kom ik nog op!

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Wat voor rapportage wordt het nu precies? U kunt het wel willen anonimiseren, maar als het een regelmatige rapportage wordt, zal het toch om zo weinig mensen gaan dat wij bijna over personen en de benoemingen per geval gaan spreken!

Minister **Remkes**: Ik denk dat het onjuist zou zijn om over personen te spreken en daarom heb ik het ook geformuleerd zoals ik het heb geformuleerd. Na bijvoorbeeld twee jaar kan het kabinet een brief naar de Kamer sturen waarin het aangeeft hoe het is omgesprongen met het benoemingenbeleid, gegeven de invalshoek van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en andere overwegingen. Volgens mij kan dat redelijk worden geobjectiveerd.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Dit is helder. Dit is dus min of meer een toezegging dat over een periode van een jaar of twee een momentopname wordt gemaakt. Er wordt dus geen periodieke rapportage verstrekt?

Minister **Remkes**: Nee, er wordt niet na iedere benoeming een brief aan de Kamer gestuurd. Dit lijkt mij geen goede werkwijze.

Een benoeming bij Koninklijk Besluit geldt niet alleen voor de Raad van State, maar ook voor de Centrale Raad van Beroep en voor het College van Beroep voor het Bedrijfsleven die op hun terrein ook in hoogste instantie rechtspreken. Het feit dat ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op haar terrein optreedt als hoogste rechter, kan als zodanig geen reden zijn om de benoemingsprocedure aan te passen.

Het kabinet vindt dat de huidige procedure voor de leden van de Raad van State een goede balans is tussen enerzijds de gewenste afstand tot de actuele politiek en anderzijds de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid van de regering. Ik zeg hier wel iets bij. De huidige wettelijke procedure sluit een grotere transparantie van het proces niet uit. Een voordeel van grotere transparantie is dat die kan leiden tot een grotere kring van kandidaten waaruit gekozen kan worden. In reactie op een recent advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur over benoemingen in dat openbaar bestuur, heeft het kabinet onlangs al laten weten met de raad te willen overleggen over de publicatie van vacatures in de Staatscourant. Die publicatie wordt dan onderdeel van

Remkes

het proces van werving en selectie van staatsraden. In deze publicatie zal het profiel van de gezochte kandidaat worden opgenomen en worden potentiële kandidaten uitgenodigd om hun belangstelling kenbaar te maken. Ook derden zullen in de gelegenheid worden gesteld om te attenderen op personen die in hun ogen geschikt zouden kunnen zijn voor de vacature. In de omschrijving van het profiel van de vacature zal ook aandacht worden geschonken aan de gewenste diversiteit van het college als geheel voor wat betreft de politieke, de maatschappelijke, de bestuurlijke en ook andere achtergronden van de leden. Van de Raad van State wordt vervolgens verwacht dat hij in de toelichting op de vertrouwelijke aanbeveling aan het kabinet verantwoordt hoe de criteria van het profiel hebben geleid tot de selectie van de aanbevolen kandidaat. Met deze verdergaande transparantie kunnen wij hopelijk nog beter dan nu zichtbaar maken op welke wijze invulling wordt gegeven aan de benoemingsprocedure.

Vrijwel alle woordvoerders hebben zich uitgesproken voor een rechtstreekse advisering door de Raad van State aan de Tweede Kamer; de heer Wolfsen overweegt zelfs een amendement. Voordat ik op de argumenten inga, merk ik op dat ik dit pleidooi in feite beschouw als een compliment aan de adviesfunctie van de raad. Ik wil mij nadrukkelijk bij die waardering aansluiten. Ook het kabinet heeft veel waardering voor de inhoud en de kwaliteit van de adviezen van de raad. Ik heb daarom begrip voor de behoefte van de Kamer om over dezelfde mogelijkheden van het inwinnen van het oordeel van de raad te kunnen beschikken. Dit compliment is gebaseerd op ervaringen in het verleden.

In de eerste plaats wijs ik op de adviezen van de raad over wetsvoorstellen en ingrijpende wijzigingen daarin aan kabinet en aan initiatiefnemers uit deze Kamer. Het is mij niet gebleken dat kabinet of Kamer daarin wijziging willen brengen. Ik laat de regeling daarvan dan ook ongewijzigd. De discussie spitst zich toe op rechtstreekse advisering aan de Kamer over andere onderwerpen dan wetsvoorstellen en ingrijpende wijzigingen daarin. In de schriftelijke gedachtewisseling hebben wij ons daar geen voorstander van betoond. Dat is een consistente lijn: eerdere kabinetten stelden zich op datzelfde standpunt.

Maar nu vrijwel alle woordvoerders zich in andere zin hebben uitgelaten, kom ik de Kamer tegemoet. Ik maak daarbij onderscheid tussen het vragen van advies en het vragen van voorlichting. Het vragen van voorlichting is daarvan de lichtere vorm; die wordt immers niet aan de raad als zodanig gevraagd, maar aan de Afdeling advisering. Bovendien wordt voorlichting in de huidige vorm niet gevraagd door de Kroon, maar door individuele ministers. De gedachtelijn die ik aan u voorleg, is dat de huidige methode, ook wel de "U-bochtconstructie" genoemd, gehandhaafd kan blijven voor het vragen van advies. Daarbij doel ik op de mogelijkheid dat Kamer en kabinet overeenkomen dat het kabinet advies vraagt over een wetgevingsgerelateerd onderwerp en dat het kabinet dat advies, voorzien van een schriftelijke reactie daarop, vervolgens aan de Kamer aanbiedt. Advies en reactie vormen vervolgens onderwerp van de voortgezette beraadslaging over het wetsvoorstel.

Verschillende woordvoerders hebben de lange geschiedenis van de raad aangehaald. Uit het meer recente verleden herinner ik mij persoonlijk de advisering rond de Rijkswet Onderzoeksraad. Ook de wijziging van de Comptabiliteitswet, waar het de Kamer als zelfstan-

dige begrotingsautoriteit betrof, was zo'n voorbeeld. Ik geef de verschillende woordvoerders onmiddellijk toe dat het vragen van advies in die gevallen een dempende werking had. De periode van reflectie, aangevuld met een gezaghebbend oordeel van de raad en een reactie van het kabinet daarop, is behulpzaam geweest bij de afronding van de besluitvorming. Naar mijn overtuiging is het kabinet in het wetgevingsproces steevast bereid deze constructie te volgen als de meerderheid van de Kamer dat wenst. Ik vraag mij daarom in gemoede af wat daarop tegen is. Ik zie de bezwaren gewoonweg niet en zou die methode op zich ongewijzigd willen laten. Het is echter duidelijk dat de Kamer méér wil. Ik veronderstel dat het springende punt is dat de Kamer over andere onderwerpen zelf, zonder instemming en medewerking van het kabinet, het oordeel van de Raad van State kan inwinnen. Zoals blijkt uit mijn betoog, zie ik deze categorie als een soort onbepaalde restcategorie, waarbij het niet gaat over wetsvoorstellen en wijzigingen daarin. Het kan daarbij wel gaan over beleidsnota's, wetgevingsnota's, projectvoorstellen, ja zelfs over een regeerakkoord.

Met betrekking tot de categorie vragen omtrent de verenigbaarheid van beleid met Europese regelgeving, de Grondwet of een verdrag, kunnen wij ons voorstellen dat de Kamer het recht verkrijgt om de raad om voorlichting te vragen. Die procedure is flexibeler, eenvoudiger en aanzienlijk sneller dan het vragen van advies. Het oordeel van het kabinet kan mondeling worden ingebracht tijdens het daaropvolgende debat met de Kamer.

Ten slotte zijn wij van mening dat als deze Kamer het recht van het vragen van voorlichting over andere kwesties dan wetgeving zou krijgen, dat recht in gelijke mate ook aan de Eerste Kamer zou moeten toekomen. Mocht in de tweede termijn van de Kamer blijken dat ons zojuist uiteengezette voorstel kan rekenen op instemming van de meerderheid van de woordvoerders, dan zijn wij bereid een daartoe strekkende nota van wijziging in te dienen. Een amendement zou dan niet nodig zijn.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dank voor deze toezegging. Het is een stap in de goede richting.

Destijds hebben zich enige problemen voorgedaan bij een adviesaanvraag aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Uiteindelijk heeft de raad echter wel een buitengewoon wijs advies uitgebracht dat de discussie heeft gedepolitiseerd. Daardoor is de zaak tot ieders tevredenheid vlot getrokken. Mag de Kamer in de toekomst zelf om dergelijke informatie vragen? Is er dan geen U-bocht meer nodig als de Kamer informatie nodig heeft over een specifiek punt in een wetsvoorstel?

Minister **Remkes**: Het is toen wel allemaal voor elkaar gekomen. Ik kan mij overigens niet voorstellen dat het kabinet zegt: dat willen wij niet. Ik heb dat debat indertijd zelf gedaan en ik denk dat het goed is afgelopen. In de toekomst zou het dus ook onder het hoofdstuk voorlichting kunnen vallen.

De heer **Slob** (ChristenUnie): In het debat over de adviesaanvraag aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid moest wel een motie worden ingediend om die adviesaanvraag mogelijk te maken. Moet de Kamer in de toekomst hiervoor nog steeds een motie indienen of is

Remkes

het genoeg als een meerderheid van de Kamer aan een bewindspersoon om zo'n advies vraagt?

Minister **Remkes**: Het is op zichzelf niet vreemd om een dergelijk verzoek in een motie vast te leggen. Een motie is immers een geschikt instrument om vast te stellen wat de wens van de meerderheid van de Kamer precies is. Ik kan mij niet voorstellen dat een kabinet een dergelijke motie naast zich neerlegt.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik begrijp uw antwoord op de vraag van de heer Wolfsen niet helemaal. U zegt namelijk dat in het geval van een amendement ook gekozen kan worden voor de route van de voorlichting. Eerder maakte u echter een duidelijk onderscheid en zei u dat voorlichting betrekking heeft op andere zaken dan wetgeving en amendementen.

Minister **Remkes**: In het voorbeeld van de heer Wolfsen ligt de eerste route het meest voor de hand. In laatste instantie zou het echter ook ondergebracht kunnen worden onder het hoofdstukje voorlichting. Een en ander is wel afhankelijk van de precieze formulering van de nota van wijziging. Ik probeer duidelijk te maken dat wij bereid zijn om de Kamer in dit soort gevallen tegemoet te komen.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik waardeer het dat u de Kamer tegemoet probeert te komen. Ik ben echter bang dat het alleen maar verwarrender wordt als wij het regelen op de manier die u voorstelt. Wat is er in uw visie op tegen om het eenvoudig te houden en toe te staan dat de Kamer rechtstreeks advies inwint over amendementen? Bij een initiatiefwetsvoorstel is dat overigens nu al wel mogelijk.

Minister **Remkes**: Ik heb zojuist al aangegeven waarom wij een onderscheid moeten maken met het initiatiefwetsvoorstel. Als de Kamer het op prijs stelt om deze nota van wijziging te ontvangen, zullen wij in de toelichting proberen te duiden wat wel en wat niet mogelijk wordt.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): De Kamer moet nu in tweede termijn gaan aangeven dat zij behoefte heeft aan een nota van wijziging. Is het niet mogelijk dat het kabinet voor de tweede termijn met een nota van wijziging komt? Zo ja, dan kan de Kamer daarover in tweede termijn haar oordeel geven.

Minister **Remkes**: Dat zeg ik graag toe. Uit de reactie van onder meer de heer Wolfsen begrijp ik namelijk dat wij hiermee tegemoet komen aan de wens van de Kamer.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Zeer zeker. In feite komt het er dan op neer – maar dat kunnen wij straks in de nota van wijziging lezen – dat de Kamer zelf als het ware de route kiest en kwalificeert of iets al dan niet voorlichting is. In feite blijft alles dan open.

Minister **Remkes**: Ik heb de toezegging gedaan en de Kamer moet maar wegen of er met deze stap voldoende aan haar wensen is tegemoetgekomen.

De heren Wolfsen, Slob en Van der Staaij hebben aandacht gevraagd voor de voorgestelde omvang van de Raad van State en zijn afdelingen en voor het ontbreken

van minimum- en maximaantallen. Deze aantallen waren aanvankelijk in het wetsvoorstel wel opgenomen. De in de nota van wijziging doorgevoerde verkleining van de volle raad heeft echter automatisch gevolgen voor de omvang van beide afdelingen. Overigens blijft de maximumomvang van de volle raad natuurlijk wel bestaan. De Raad van State bestaat immers uit maximaal tien leden. De omvang van beide afdelingen moet evenredig groter kunnen worden om het werk van die afdelingen ook gedaan te krijgen. Wij hebben wel overwogen om de eerder genoemde aantallen aan te passen, maar bij nader inzien zijn wij tot de overtuiging gekomen dat dit niet nodig is en bovendien afbreuk doet aan de wenselijk geachte flexibiliteit. Ik geef een voorbeeld. Als het aanbod van het aantal zaken van de Afdeling bestuursrechtspraak spectaculair zou toenemen, moet het relatief eenvoudig zijn om de omvang van deze afdeling daarop snel af te stemmen om te voorkomen dat de doorlooptijden zouden gaan oplopen. Het is in zo'n situatie onwenselijk eerst een wetswijziging te moeten doorvoeren. Overigens is het natuurlijk niet de bedoeling beide afdelingen ongebreideld te laten groeien. Wij leggen daarover jaarlijks verantwoording af in het kader van de begroting van de Hoge Colleges van Staat.

De heer Van Haersma Buma heeft gevraagd naar de criteria die gelden voor de benoeming van staatsraden in de Afdeling advisering. Om misverstanden te voorkomen wijs ik erop dat het wetsvoorstel niet uitgaat van ad-hocbenoemingen, bijvoorbeeld per dossier. Artikel 8 gaat uit van een benoeming tot staatsraad in de Afdeling advisering voor ten minste drie jaar. Naar aanleiding van een vraag die mevrouw Griffith heeft gesteld, kan ik melden dat staatsraden dus niet per definitie voor het leven worden benoemd, althans voor zover het gaat om benoemingen in de Afdeling advisering. Benoeming in de Afdeling bestuursrechtspraak is wel per definitie voor het leven, met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid. Benoeming tot lid van de grondwettelijke Raad van State is ook per definitie voor het leven, ook al zal betrokkene als lid van de raad slechts worden belast met advisering. Dit vloeit voort uit artikel 74, lid 2, van de Grondwet. Daarin is voorgeschreven dat leden van de Raad van State voor het leven worden benoemd.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Ik begrijp dat staatsraden die belast zijn met de grondwettelijke taken voor het leven worden benoemd, maar is het zo dat geen enkele staatsraad die met advisering is belast voor het leven wordt benoemd? Kunt u dat zo scherp stellen?

Minister **Remkes**: Ik kom daar in tweede termijn op terug. Een van de woordvoerders heeft gevraagd waarom de duur van de benoeming niet wordt beperkt tot de leeftijd van 65 jaar. Welnu, de lijn van het kabinet is dat openbare functies in principe kunnen worden vervuld door mensen die ouder zijn dan 65 jaar, tot maximaal 70 jaar. Een voorstel daartoe ligt inmiddels bij de Kamer. Ook in dat opzicht proberen wij aan de maatschappelijke wensen tegemoet te komen.

Voorzitter. Bij benoemingen gelden verder de algemene benoemingscriteria, te weten bewezen bekwaamheid en deskundigheid. De heer Van Haersma Buma vroeg nog of publicaties over een bepaald onderwerp aan benoeming in de weg zouden kunnen of moeten staan. Die vraag beantwoord ik ontkennend.

Remkes

Publicaties zijn vaak een proeve van bekwaamheid. Ook de huidige leden van de Raad van State publiceren met enige regelmaat en/of hebben dat gedaan voorafgaand aan hun benoeming. De heer Van Haersma Buma vroeg verder hoe de eenheid van de raad gewaarborgd kan worden, nu de omvang en de taken van de volle raad worden beperkt.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Ik wil nog even terugkomen op de benoeming. Ik heb daar toch een serieuze vraag over. U zegt terecht dat men niet wordt benoemd voor één wet, maar voor bijvoorbeeld een periode van drie jaar. Laat ik de herziening van het zorgstelsel nemen of misschien is de herziening van de sociale zekerheid een nog beter voorbeeld. Dat speelde in de afgelopen vier jaar, maar drie jaar is een periode waarin je een aantal wetten op een bepaald terrein krijgt. Dan maakt het toch van tevoren ontzettend veel uit of je iemand hebt die intrinsiek een voorstander is van dat soort wijzigingen of een tegenstander? Laten wij elkaar niets wijsmaken: ook deskundigen, zeker op dit soort maatschappelijke thema's, hebben heel duidelijke opvattingen, vandaar mijn vraag over de publicaties. Hoe zorgen wij ervoor dat niet door het aannemen van een bepaalde persoon het beeld ontstaat dat het advies in kwestie wellicht in een bepaalde richting zou gaan?

Minister **Remkes**: Dat zal vanzelfsprekend worden meegenomen, daarom heb ik daar net ook op gewezen, bij de vraag of iemand voldoet aan de eisen bewezen bekwaamheid en deskundigheid, zoals geformuleerd in artikel 8.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): U ziet wel de kwetsbaarheid die daarin kan zitten? Dat wil ik niet. Je wilt deskundigheid binnenhalen die apolitiek is en zoveel mogelijk gebaseerd op feiten en onderzoek. Het risico is juist dat je dat toch niet helemaal doet. Ik wil gewaarborgd hebben dat de benoeming bijdraagt aan de deskundigheid.

Minister **Remkes**: Ook dat is een kwestie van de voordracht en van het benoemingsbesluit. Ik begrijp best waar u bang voor bent. U bent bang voor mensen die op een specifiek terrein een zeer uitgesproken opvatting hebben en die zich daarom moeilijk op een wat grotere afstand van het onderwerp kunnen plaatsen. Dat valt naar mijn mening onder deskundigheid en bekwaamheid.

De volle raad kan en zal zijn taken niet geïsoleerd kunnen uitoefenen. Dat geldt meer in het bijzonder voor het doen van aanbevelingen voor benoeming van de leden en de staatsraden en voor algemene zaken die de raad als geheel aangaan, zoals het jaarlijks rapporteren over algemene knelpunten in wetgeving en bestuur. Het laatste is hoe dan ook slechts mogelijk als beide afdelingen daarbij nauw worden betrokken. Het zijn immers de afdelingen die bij de uitoefening van hun taken op mogelijke knelpunten stuiten. Voor wat betreft de aanbevelingen voor benoemingen voorziet het wetsvoorstel zelfs expliciet in betrokkenheid van de afdelingen. Eerder heb ik al benadrukt dat de eenheid van de raad ook wordt bevorderd door in ieder geval een beperkt deel van de leden van de raad in beide afdelingen te benoemen, waardoor een zekere mate van overlap tussen de afdelingen ontstaat.

Misschien kan ik de heer Van Haersma Buma overigens een beetje geruststellen op het punt van het gebruik van de vergaderzaal van de volle raad. De zaal kan goed gebruikt worden door de Afdeling advisering. Die afdeling zal immers, gezien de omvang van de werkzaamheden van die afdeling, uit ten minste 21 leden moeten bestaan. Met de nodige ambtelijke ondersteuning erbij, past dat precies. De stoelen hoeven dus niet in de verkoop.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Dan zal ik het amendement dat ik daarover eventueel had willen indienen, toch maar niet indienen.

Minister **Remkes**: De heer Wolfsen vroeg of de beperkte omvang van de raad niet nog verder beperkt zou kunnen worden tot drie leden. Zij zouden de taken van de volle raad kunnen uitoefenen. Daarbij gaat hij ervan uit dat dan geen onderscheid meer hoeft te worden gemaakt tussen leden en staatsraden. Dat zou alleen kunnen als alle leden van beide afdelingen dan ook lid van de raad zouden zijn en allen de taken van de grondwettelijke raad zouden uitvoeren. De Grondwet staat er namelijk aan in de weg dat bij wet wordt bepaald dat slechts een deel van de leden van de Raad van State de grondwettelijke bevoegdheden van de Raad van State uitoefent.

De heer Van Haersma Buma heeft nog een andere vraag gesteld over de begrippen "leden" en "staatsraden". Leden van de grondwettelijke raad heten in het gewijzigde wetsvoorstel "leden". De leden van beide afdelingen die niet tevens lid zijn van de grondwettelijke raad heten "staatsraden". De term "staatsraad in buitengewone dienst" is voortaan voorbehouden aan diegenen die geen vaste deeltaak hebben. Niettemin zullen in het toekomstig spraakgebruik de leden van de raad waarschijnlijk ook gemakshalve worden aangeduid als "staatsraad", net zoals de huidige IBD'ers in het spraakgebruik ook vaak worden aangeduid als "staatsraad".

De heer **Wolfsen** (PvdA): De volle raad kent nu ruim 20 leden en wordt teruggebracht tot maximaal tien leden. Waarom zouden wij dit niet beperken tot drie leden? Hun enkele taak is de waarneming van het koninklijk gezag, de vaststelling van het jaarverslag en de betrokkenheid bij aanbevelingen. Daarvoor zijn niet tien personen nodig. Ik durf te voorspellen dat de waarneming van het koninklijk gezag zich tijdens ons leven niet meer zal voordoen. De volle raad heeft dus – ik bedoel dit niet oneerbiedig – nagenoeg niets te doen. Beperk deze raad dus tot drie leden in plaats van tien. Dat is grondwettelijk mogelijk. Dat is dan het Hoge College van Staat.

Minister **Remkes**: Ik ben geneigd om het over zijn eerste veronderstelling eens te zijn met de heer Wolfsen. Zelfs al zou de waarneming zich nog wel voordoen, dan nog is het probleem van zeer beperkte omvang. Ik heb de overwegingen daarnet gegeven waarom het voorstel er ligt zoals het er ligt voor maximaal tien leden en waarom wij daarvan niet maximaal drie maken.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Wat kan daarop tegen zijn met het zeer beperkte takenpakket van de raad?

Minister **Remkes**: Een zekere mate van pluriformiteit.

Remkes

De heer **Wolfsen** (PvdA): Een aantal van drie leden is zeer pluriform.

Minister **Remkes**: Pluriformiteit is bij een groter aantal leden groter – daarbij hoeft ik geen wiskundige uitleg te geven – dan bij de drie leden die de heer Wolfsen voorstelt.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Een bekend Frans filosoof heeft gezegd dat voor een goed gesprek altijd drie mensen nodig zijn en niet meer dan dat, omdat men dan nooit vastzit. Drie is dus meer dan voldoende. Voor dit takenpakket zijn toch niet tien personen nodig? Wat kan daar nu op tegen zijn? Grondwettelijk is het mogelijk.

Minister **Remkes**: Nee, dat is niet het probleem, maar ik heb het argument daarnet gegeven.

□

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ik ben blij dat wij het goede gesprek over dit wetsvoorstel met meer dan drie personen voeren. Het is een belangrijk en ook naar mijn opvatting zeer zinvol wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken, omdat het een verbinding legt tussen continuïteit in de taken van een staatsinstelling die zeer oud is en de vragen en noden van onze tijd. Die betreffen aan de ene kant de advisering en de kwaliteit van de wetgeving en onze rechtsstaat en aan de andere kant de wens van onafhankelijke en gezaghebbende rechtspraak in bestuursrechtelijke geschillen.

De directe aanleiding voor het wetsvoorstel is zoals bekend de problematiek die wij de naam "Kleyn" hebben meegegeven. Wij moeten die problematiek niet groter maken dan zij is. Mijn collega heeft hierover al het een en ander gezegd. In de praktische werkzaamheden van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is het aantal gevallen waarin, gelet op eerdere betrokkenheid van leden van de afdeling, erop moet worden gelet dat de zittingkamer anders moet worden samengesteld zeer beperkt. Door verscheidene sprekers is gisteren ook al naar voren gebracht dat het belangrijk is dat er een helder en herkenbaar onderscheid is tussen de adviserende functie enerzijds en de rechtspraak anderzijds. Omdat de minister van Justitie van de twee ondertekenaars in het bijzonder de onafhankelijkheid en kwaliteit van de rechtspraak moet behartigen, vind ik het wetsvoorstel zinvol en belangrijk.

Het voorstel betekent dat wij enerzijds een oplossing vinden voor de behoefte aan meer transparantie en meer vertrouwen in de onafhankelijkheid van de rechtspraak voor mensen die zouden kunnen denken dat er een onwenselijke vermenging van verantwoordelijkheden optreedt, zonder dat wij anderzijds de waarde weggoien van het verenigen van deze functies in één staatsinstelling met de status van Hoog College van Staat. Deze vereniging van functies heeft immers door de jaren heen goed gewerkt. De vereniging betekent dat er een bundeling plaatsvindt van expertise en gezag op het punt van de onafhankelijke beoordeling, zowel bij de advisering over wetsvoorstellen als bij het doen van uitspraken erover in rechtspraak. Beide taken vereisen een onafhankelijke instelling en voor beide taken geldt dat er geen sprake is van een gezagslijn naar degenen die het advies vragen over wetsvoorstellen. Dit zal ook gelden als het wetsvoorstel wordt verrijkt met de mogelijkheid

dat er voorlichting wordt gevraagd door de Kamers der Staten-Generaal. Ook in die situatie ontstaat er geen ondergeschiktheid aan de Kamers in het geven van deze voorlichting.

Het gaat dus om twee onafhankelijke staatstaken die wel onderscheiden moeten worden en die een verschillend karakter dragen, maar waarvan voor beide geldt dat zij worden uitgeoefend door een staatsinstelling die in staat moet zijn de beide taken waar te nemen. Dit is mijns inziens de kern van het wetsvoorstel dat voorligt. Er is daarin sprake van één staatsinstelling, namelijk de Raad van State, waarbij in de organenstructuur een duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de onafhankelijkheid van de rechtspraak – die wordt opgedragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak – en anderzijds de advisering, die opgedragen wordt aan de Afdeling advisering. Uiteraard is er daarnaast het orgaan "Raad van State" als college, dat zorg heeft voor het geheel zonder dat er inhoudelijke aanwijzingen van kunnen uitgaan, dat de aanbevelingen doet voor de samenstelling van de raad en dat in de naar menselijke berekening onwaarschijnlijke situatie ook belast is met het koninklijk gezag. Dit is iets wat je bijna zou kunnen visualiseren. Er is daarbij één staatsinstelling die wij de "Raad van State" noemen, die de positie heeft van een Hoger College van Staat en die de onderscheiden bevoegdheden uitoefent door de Afdeling advisering, de Afdeling bestuursrechtspraak en het college dat wij "Raad van State" noemen.

Hiermee is ook een antwoord gegeven op de vraag die gisteren werd gesteld over de tenaamstelling van de rechterlijke uitspraken en van de adviezen. Het is immers de Raad van State, Afdeling advisering respectievelijk Afdeling bestuursrechtspraak die voor deze staatsinstelling optreedt. Daarmee sluiten wij ook aan bij het spraakgebruik. Ik heb de diverse debatten van de afgelopen maanden in de Tweede Kamer nog precies genoeg in herinnering om te weten dat er werd gesproken over wat "de Raad van State had gezegd over de 14.1-brieven" toen het ging over een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. Die afdeling is voor de uitspraak verantwoordelijk, maar de uitspraak komt uit het huis van de staatsinstelling die wij "Raad van State" noemen. Daarmee is hopelijk voldoende toelichting gegeven over de tenaamstelling. De ene onafhankelijke staatsinstelling geeft herkenbaarheid en de diverse organen oefenen op een transparant onderscheiden wijze de functies uit. Ik hoop dat wij daarmee een passend antwoord hebben gegeven op de vragen die nog zijn blijven hangen na de uitspraak in de zaken Procola en Kleyn en de uitspraak in de zaak-Sacilor. Ik kom op die laatste nog terug.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik begrijp de redenering, maar ik heb toch nog een formele vraag. In de Grondwet staat dat de raad of een afdeling van de raad wordt gehoord over voorstellen van wet. Wat gebeurt er volgens dit wetsvoorstel? Wordt de raad gehoord, of een afdeling van de raad?

Minister **Hirsch Ballin**: De vraag hoe dat in verhouding tot de Grondwet moet worden geduid, wil ik in dezelfde zin beantwoorden als de heer Van der Staaij dat gisteravond zelf deed. Het is de afdeling die wordt gehoord, maar het advies wordt gezien als een advies dat uitgaat van de staatsinstelling Raad van State.

Hirsch Ballin

Daarom is het de Raad van State Afdeling advisering die dit advies uitbrengt. Het is dus de afdeling die het advies vaststelt.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Zo staat het ook in de wet. De raad wordt gehoord en de adviezen worden vastgesteld door de afdeling. Als je dan vraagt of de raad wordt gehoord, of de afdeling, moet je eigenlijk stellen dat de raad daar formeel mee is belast en dat het dus de raad is die wordt gehoord. Anderzijds lees ik dat juist gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid in de Grondwet om daarvoor een afdeling in te stellen. Dan begrijp ik het niet helemaal meer. Het lijkt in feite op een soort mengvorm in plaats van op een keus voor het een of het ander.

Minister **Hirsch Ballin**: De verwarring komt daaruit voort, maar tegelijkertijd hoeft het geen echt verwarring te blijven, dat het de staatsinstelling Raad van State is die deze twee afdelingen heeft en die optreedt op basis van de wet door de adviezen die worden vastgesteld door de Afdeling advisering. De Afdeling advisering brengt adviezen uit. De Afdeling bestuursrechtspraak spreekt recht. De beslechting van deze geschillen is dus opgedragen aan een afdeling van de raad die wij Afdeling bestuursrechtspraak noemen. Mocht dat aan de orde komen, bijvoorbeeld in het kader van het koninklijk gezag of in het kader van aanbevelingen, dat gaat het om het orgaan, het college, dat de samenstelling heeft waarover mijn collega zojuist over heeft gesproken en dat wij de raad noemen, als college. Die drie organen maken deel uit van de ene staatsinstelling die Raad van State heet.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik word in dezelfde verwarring gebracht als de heer Van der Staaij. Als hij het niet onmiddellijk begrijpt, heb ik er so wie so al problemen mee, zeg ik eerlijk, juist omdat het in de huidige wet zo mooi is geregeld. In artikel 26 gaat het over de rechtspraak. Daar staat: "Een afdeling wordt belast met ...". Boven de uitspraken van de afdeling staat ook altijd: Afdeling bestuursrechtspraak en niet de Raad van State. Dat is heel helder en helemaal in lijn met de Grondwet. Waarom wordt deze heel zuivere, nette en goed uitgedachte constructie niet gewoon gehandhaafd? Waarom dat dubbele? Ik ben met de heer Van der Staaij van mening dat dit op zijn minst schuurt met de Grondwet. Waarom wordt dat erin gebracht? Ik stel voor, en anders doe ik dat bij amendement, om dit terug te brengen in de heldere, nette vorm van nu. De heer Van der Staaij en ik en de mensen buiten hebben er dan geen misverstanden over.

Minister **Hirsch Ballin**: In de praktijk zijn er geen misverstanden. Integendeel, wij maken duidelijk dat het de Raad van State is die optreedt door verschillende organen, de Afdeling advisering, de Afdeling bestuursrechtspraak en in de gevallen waar het gaat om de aanbevelingen en de taken met betrekking tot de waarneming van het koninklijk gezag door het orgaan met de beperkte samenstelling, dat zojuist besproken is. Dan gaat het om de raad als college. Wij sluiten daarmee ook aan bij het spraakgebruik met betrekking tot een uitspraak van de Raad van State en een advies van de Raad van State. Het is dezelfde staatsinstelling die dat doet. Vroeger werd in rechtelijke uitspraken ook

gesproken over de Raad van State, Afdeling rechtspraak. Je kunt het op twee manieren neerzetten, maar de wet is er helder over. Voor de adviezen is de Afdeling advisering verantwoordelijk, voor de rechtspraak de Afdeling bestuursrechtspraak en voor de andere taken de raad als college.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik vind het prima dat wij aansluiten bij het spraakgebruik, maar als wetgever moeten wij aansluiten bij de Grondwet. Dat is niet precies het geval. Ik geef de minister serieus in overweging om terug te gaan naar de oude, heldere vorm. Nu zit toch het dubbele erin dat én de raad én, straks, de afdeling om advies wordt gevraagd en dat én de raad én de afdeling rechtspreekt. Dat is in strijd met de Grondwet, want daarin staat of...of.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik betwijfel of wij hierover echt verschillend denken. Het is duidelijk dat de rechtsprekende taak wordt uitgeoefend door de Afdeling bestuursrechtspraak en de adviserende bevoegdheid in de nieuwe opzet door de Afdeling advisering. Als enige verduidelijking nodig is in de redactie van de wet, zullen wij daar dadelijk nog naar kijken.

Ik kom vervolgens bij de vraag wat de juiste omschrijving is van het voorkomen dat mensen in verschillende verantwoordelijkheden bij dezelfde zaken betrokken zijn; het is aan de ene kant de adviserende functie en aan de andere kant de rechterlijke functie. Met de regeling die getroffen is in artikel 42, derde lid, waarin uitdrukkelijk wordt uitgesloten dat iemand die bij de advisering betrokken is geweest over dezelfde zaak ook in een rechterlijk verschil uitspraak doet, voldoende is. Voor de precieze omschrijving zijn verschillende redacties mogelijk. "Same case, same question" is de uitdrukking die gebruikt wordt in de Engelse versies van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. De Franse redactie van de uitspraken kent de uitdrukking "la même affaire, la même décision". Wij hebben dat weergegeven met "dezelfde zaak". De Raad van State heeft in zijn advisering over het wetsvoorstel aangeraden om in de toelichting te wijzen op het feit dat de term "zaak" in artikel 42, derde lid, een specifieke betekenis heeft die overeenkomt met die van rechtsvraag. Zo staat het letterlijk in het advies van de Raad van State. Mocht een voorkeur bestaan voor de redactie "zelfde rechtsvraag" in plaats van "zelfde zaak", dan bestaat daartegen onzerzijds geen bezwaar. Het komt echter op hetzelfde neer. Daarover zal in de wetsgeschiedenis geen misverstand hoeven te bestaan.

Ik wijs er nogmaals op dat er in de praktijk heel weinig zaken zijn waarin dit voorkomt. Desalniettemin zien wij het als van betekenis dat de wet transparanter wordt door het opdragen van de verschillende taken van de ene staatsinstelling aan verschillende organen die tot de Raad van State behoren.

De heer De Wit heeft in dit verband ook ter sprake gebracht de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de Somalische zaak-Salah Sheekh. Ter voorkoming van misverstand is het goed om erop te wijzen dat in die zaak in het geheel niet speelde dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daarover op een of andere manier met gebonden handen en een gebrek aan onafhankelijkheid oordeelde in de relatie tot de adviserende taak van de Raad van State. Op basis van wat naar het oordeel van het

Hirsch Ballin

Europese Hof voor de Rechten van de Mens viel af te leiden uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is blijkaar in die zaak geoordeeld, dat niet het hoger beroep behoefde te worden afgewacht voordat de zaak werd voorgelegd aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Intussen is trouwens besloten om deze uitspraak ook wat dit onderdeel betreft te onderwerpen aan een nadere beoordeling door de Grote Kamer van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Wat daarbij aan de orde is, staat los van de vraag die centraal staat bij dit wetsvoorstel, namelijk het onderscheid tussen de advisering en de rechtspraak. Bij de andere uitspraken waar enige aandacht naar is uitgegaan en waarover ik de Kamer bericht heb toegezegd, de 14.1-brieven, zijn dit soort vragen in het geheel niet opgekomen.

De heer **De Wit** (SP): Ik heb dit punt gisteren genoemd omdat hiermee naar mijn inschatting sprake is van het passeren van de Raad van State. In mijn visie meent het Hof dat het zich een gang naar de Raad van State kan besparen omdat al bekend is wat de uitspraak van de Raad van State zal zijn. Daarmee wordt een kwalificatie gegeven van de rechtspraak van de Raad van State. Wellicht voert dit te ver, maar het is wel de reden waarom ik dit gisteren genoemd heb.

Minister **Hirsch Ballin**: Zoals gezegd, ik zie dit als een andere vraag dan die over het onderscheid tussen de advisering in de rechtspraak. Dat is het onderwerp van dit wetsvoorstel. Dat speelde in het geheel geen rol in het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over Salah Sheekh. Wel is aan de orde de verwachting dat de Afdeling bestuursrechtspraak het hoger beroep ongegrond of zelfs kennelijk ongegrond zal verklaren. Daarbij is het de vraag of dat voldoende reden is om rechtstreeks de gang naar Straatsburg te maken. Het kabinet is het er niet mee eens dat, gelet op de vaste jurisprudentie over dit soort zaken van de Afdeling bestuursrechtspraak, het waarschijnlijk was dat de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep zou worden bevestigd of dat in verhouding tot de eerdere jurisprudentie van het Hof er voldoende reden was om te zeggen dat de rechtsmiddelen waren uitgeput. Daarom legt het kabinet dit voor aan de Grote Kamer. Maar die kwestie staat los van het onderwerp van dit wetsvoorstel.

Voorzitter. In aanvulling op wat mijn collega heeft gezegd, heb ik nog een enkele opmerking over de derde fase. Er kunnen goede redenen zijn om wenselijkheden anno 2007 anders te beoordelen dan anno 1994 of 1989. Ik denk dat er meer reden voor verontrusting is als iemand zou denken dat elk onderwerp in 2007 op dezelfde manier moet worden gezien als bijna twintig jaar eerder. Inmiddels heeft zich een volledige en volwaardige rol van de Afdeling bestuursrechtspraak uitgekristalliseerd als de hoogste rechter in bestuursrechtelijke zaken. Die rol wordt vervuld in goede afstemming met de andere rechters die een rol spelen als hoogste rechter op bepaalde specifieke terreinen van het bestuursrecht. Ik noem het College van Beroep voor het bedrijfsleven, de Centrale Raad van Beroep en de derde kamer van de Hoge Raad. Veel landen in Europa kennen een hoogste instantie op het gebied van de bestuursrechtspraak die naast de hoogste instanties staat op het gebied van de civiele rechtspraak en de strafrechtspraak. Op dat punt doet Nederland dus niets uitzonder-

lijks door dit zo te handhaven. Ik wil daarmee echter niet zeggen dat er een blokkade rust van welke aard dan ook op enig moment in de toekomst als het gaat om het verder bezien van de goede verhouding tussen de hoogste instanties in de bestuursrechtspraak. Dan zijn er nog verschillende oplossingen denkbaar. Wij kunnen in ieder geval op dit moment constateren dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ook door de andere rechterlijke colleges wordt gezien als het college dat primair de richting bepaalt bij de uitleg van de in 1994 ingevoerde Algemene wet bestuursrecht. De rechtspraak op het terrein van de Algemene wet bestuursrecht heeft zich inmiddels op de meeste punten uitgekristalliseerd en duidelijkheid gecreëerd. Daarom denk ik dat het wetsvoorstel ook uit praktisch oogpunt voor dit belangrijke werkkterrein verder bijdraagt aan transparantie, helderheid en dat het een buitengewoon zinvolle stap is.

Dan kom ik op het punt van deelneming van anderen dan juristen aan de hoogste bestuursrechtspraak. Ik stel voorop dat de inhoud van het wetsvoorstel op dat punt niet zo bijzonder is, want op dit moment is hetzelfde benoemingsvereiste neergelegd voor alle andere rechterlijke colleges die op de een of andere manier behoren tot wat geregeld is in de Wet op de rechterlijke organisatie. Juist hoogste bestuursrechtspraak is in hoge mate professioneel werk. Het zou merkwaardig zijn als er minder beroepsvereisten gelden voor de hoogste bestuursrechter dan voor de rechterlijke colleges waarvan de uitspraken door die hoogste bestuursrechter worden getoetst.

De heer **Wolfsen** (PvdA): In uw mooie betoog van de jaren negentig heb ik gelezen waarom juist wel niet-juristen zouden moeten worden toegelaten. Toen ging het ook om appelrechtspraak. Dat was echt een gloedvol betoog; veel langer en breder doordacht dan nu. Waarom gaat die redenering nu niet meer op? U zegt dat die redenering van toen nog opgaat. U haakt hierop in en gaat het verbreden naar de rest van de rechterlijke macht.

Minister **Hirsch Ballin**: Laat ik vooropstellen dat wij de discussie over het onderwerp van deelneming van niet-juristen aan de rechtspraak op het goede punt moeten beginnen. Daarover heeft de hoogleraar Theo de Roos in samenwerking met anderen onlangs een waardevol rapport uitgebracht. Er rust wat mij betreft geen taboe op het aan de orde stellen van de inbreng van niet-juristen in de rechtspraak. Op dat punt was ook het advies van professor De Roos helder. Daaruit blijkt dat je deze vragen niet bij voorbaat met een simpel dogma moet afsluiten. Wij moeten ons dan precies de vraag stellen van welke aard de inbreng van niet-juristen in de rechtspraak is. Laten wij die discussie dus op het goede punt beginnen, maar ons ook realiseren dat in de huidige situatie het werk van de Afdeling bestuursrechtspraak vrijwel geheel wordt gedaan door professionele juristen. Dat moet ook met het oog op de aard en de ingewikkeldheid van de rechtsvragen die er aan de orde zijn.

Daar gaat dit wetsvoorstel ook over: het in onafhankelijkheid beantwoorden van rechtsvragen. Natuurlijk betekent het dat er deskundig advies moet worden ingewonnen. Daar zijn ook voorzeningen voor getroffen. Ik wijs op de inbreng van de Stichting Advisering



Mevrouw Griffith (VVD)

© M. Sablerolle – Gouda

Bestuursrechtspraak bij de behandeling van milieu-geschillen en geschillen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het grote voordeel van deze gekanaliseerde inbreng van niet-juristen is dat het advies wordt voorgelegd aan partijen en dat er vervolgens tegen-deskundigen worden opgeroepen. Denk ook aan de vaste deskundigen in zaken in de sociale verzekeringsrechtspraak. Dat is beter en transparanter dan een interne deskundige, van wie niet bekend is wat zijn of haar inbreng is en hoe die zich verhoudt tot de uitspraak van degenen die in meerderheid oordelen over de rechtsvragen. Ik denk dat het de transparantie ten goede komt als dat gebeurt via de vaste deskundigen in de sociale verzekeringsrechtspraak. Mochten wij ooit, bijvoorbeeld naar aanleiding van het rapport waar ik het net over had, tot de gedachte komen dat de niet-juridische deskundigeninbreng een ander kanaal moet hebben, dan ligt er in ieder geval een aantal relevante procesrechtelijke vragen, zoals de vraag hoe je toetst welke rol de niet-juridische deskundigheid in het oordeel van de rechter speelt.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Kunt u aangeven hoeveel niet-juristen benoemd zijn bij de Afdeling bestuursrechtspraak? Wat stelt u nu eigenlijk voor? Pleit u voor een "uitsterfconstructie" van het fenomeen niet-juristen? Dat zou dan de consequentie zijn.

Minister **Hirsch Ballin**: Op dit moment neemt één niet-jurist deel aan de werkzaamheden van de Afdeling bestuursrechtspraak. Het wetsvoorstel kent een overgangsbepaling. Ik wil daarmee trouwens absoluut niet suggereren dat de niet-jurist die aan de werkzaamheden van de Afdeling bestuursrechtspraak deelneemt niet door zijn ervaring een hoge mate van vertrouwdheid met de bestuursrechtspraak heeft ontwikkeld, maar dit is de stand van zaken.

Mevrouw **Griffith** (VVD): In elk geval was het niet dusdanig overtuigend dat u zegt; ik wil daarmee doorgaan. U wilt het ook transparanter. U wilt dus vanwege de transparantie en misschien ook vanwege de kwaliteit van de inbreng een andere weg bewandelen.

Minister **Hirsch Ballin**: Het is eigenlijk wat gebruikelijk is

in de rechtspraak. Ook in de verhouding tot de rechtbanken moet helder zijn dat de hoogste rechter aan ten minste dezelfde benoemingsvereisten moet voldoen.

Mevrouw de voorzitter. Op het punt van de nevenfuncties is de situatie ingevolge het wetsvoorstel wederom niet anders dan het geval is bij andere rechterlijke colleges. Het wetsvoorstel houdt in dat het regime voor de Raad van State en dus ook voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de raad gelijkgetrokken wordt met dat voor de rechterlijke colleges die onder de Wet op de rechterlijke organisatie vallen. Dit is geregeld in het bij eerste nota van wijziging aangevulde artikel 5.

Dat betekent dat dit wetsvoorstel, zoals ik naar aanleiding van eigenlijk alle onderdelen van mijn antwoord in eerste termijn heb gezegd, naar ik hoop bijdraagt aan de transparantie van het vervullen van verschillende functies door die ene oude en vertrouwde staatsinstelling die wij als hoog College van Staat kennen en die Raad van State heet. Ik zie dat net als mijn collega als belangrijke waarde van dit wetsvoorstel. Hiermee wordt ook voldaan aan een waarde die, zoals de vicepresident van de Raad van State het onlangs heeft geformuleerd, nauw verbonden is met de democratische rechtsstaat, namelijk het bewaken van de democratische rechtsstaat en de waarden die daarin tot uitdrukking komen: eenheid, legitimiteit en kwaliteit van het openbaar bestuur in brede zin. Die centrale waarde van het functioneren van de Raad van State manifesteert zich zowel in de adviezen en voorlichting over wetgeving als in de rechterlijke functie van dit orgaan. Ik hoop en vertrouw dat met het creëren van een transparante structuur, zoals voorzien in dit wetsvoorstel, de Raad van State niet alleen een rijke geschiedenis heeft, maar ook een vruchtbare toekomst.

De **voorzitter**: Door de minister van Binnenlandse Zaken is een nota van wijziging toegezegd. De leden hebben aangegeven dat zij die willen lezen voor de tweede termijn begint.

Minister **Remkes**: Dat kan meteen, want ik heb de tekst voor mij. Die kan worden verspreid.

De **voorzitter**: Ik zie dat de leden enkele minuten leespauze wensen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

□

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Voorzitter. Wat wij deze dagen met de Raad van State doen, is in wezen een midlife update. Weliswaar na heel veel tijd, maar ongetwijfeld verkeert de Raad van State op dit moment zo ongeveer in zijn midlife. Met deze update maken wij er een modern orgaan van, maar de raad blijft nog steeds herkenbaar als het origineel.

In het debat is uitvoerig gesproken over de scheiding van de rechtsprekende en de adviserende functie. Voor mijn fractie is er helderheid gekomen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De eisen die door dit Hof worden gesteld, worden ruimhartig ingevuld, waarmee wij voldoen aan de eis waaraan ook andere landen in Europa voldoen die met soortgelijke organen werken. Wel ben ik van mening dat in de

Van Haersma Buma

wet wellicht toch wat meer helderheid zou moeten worden geschapen over "dezelfde zaak" of "dezelfde rechtsvraag". Terecht zei de minister van Justitie dat een zaak in de wetsgeschiedenis wel helder genoeg kan zijn, maar in de praktijk is het woord "zaak" wel erg onbepaald en is "rechtsvraag" veel concreter. Het toont aan dat de kans op vermenging van belangen veel kleiner is. Ik begrijp dat de heer Van der Staaij overweegt om op dit punt een amendement in te dienen. Als hij dat daadwerkelijk doet, zal ik dat zeker steunen.

Als je de discussie over de vraag over mogelijke verstrengeling van verschillende functies afpelt, blijft over de discussie over het woord "schijn". Belangenverstrengeling willen wij niet, een schijn van belangenverstrengeling van functies willen wij evenmin. In dit debat ging het eigenlijk over de mogelijkheid dat de schijn van belangenverstrengeling zou kunnen ontstaan, maar dat is altijd mogelijk zolang wij dat zelf vinden. Wij zouden dat alleen kunnen voorkomen door de Raad van State een soort rol te geven als van de jury in het Amerikaanse strafrecht, waardoor hij tijdens zittingen wordt afgezonderd van iedereen en alleen onderling de zaak wordt besproken en gezien. Maar, ook dat willen wij niet. Laten wij overigens oppassen met het woord "schijn", want zoals wij allen weten: schijn bedriegt!

Voorzitter. Ik ben vergeten de bewindslieden te danken voor de antwoorden, maar heb nog wel een antwoord gemist, namelijk op mijn vraag over de nevenfuncties waarover ik toch meer helderheid zou willen hebben. Ik sprak over de mogelijkheid die in de wet is opgenomen dat staatsraden theoretisch ook een onderneming kunnen hebben. Dat vind ik wel vreemd. Kan een staatsraad bijvoorbeeld én rechtspreken in asielzaken én daarnaast actief zijn in vluchtelingenwerk?

Over de nota van wijziging zullen andere leden nog vragen stellen en zal ik dat vanwege de tijd niet apart doen. Ik vind het in ieder geval verstandig dat het kabinet hiermee voldoet aan de breed gevoelde wens in de Kamer om ook zelf adviezen aan de Raad van State te kunnen vragen.

□

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. Ik wil nog terugkomen en stilstaan bij de verschillende argumenten die aan mijn amendementen ten grondslag liggen. Een rechtzoekende die te maken heeft met de rechtspraak van de Raad van State, heeft al snel het beeld voor ogen dat hij terecht komt bij een overheidsinstantie. De Raad van State is door zijn dubbelfunctie en dan met name de functie als adviseur van de overheid, voor de buitenwacht de overheid. Als er nu noodgedwongen voor wordt gekozen om voorlopig niets te doen aan een herziening van de rechterlijke organisatie in de derde fase en ons te beperken tot een oplossing op basis van verschillende arresten van het Europese Hof, moeten wij het wel goed doen. Dan is het in ieder geval winst dat de minister van Binnenlandse Zaken zegt dat de dubbelbenoemingen wellicht een probleem opleveren en dat het aantal dubbelbenoemingen in ieder geval zal worden beperkt. Dit is anders dan aanvankelijk in de memorie van toelichting werd geformuleerd. Zo wordt gepoogd de "schijn van partijdigheid" te vermijden. Blijkbaar vindt het kabinet de gedachte niet zo vreemd dat er door die dubbelbenoemingen een schijn van partijdigheid kan ontstaan.

Ik had de indruk dat er maar een argument was voor de dubbelbenoemingen toen de minister sprak over de kruisbestuiving tussen de advisering en de rechtspraak, maar hij noemt nu nog een tweede argument. Ik wil eerst ingaan op die zogenaamde kruisbestuiving. Als je kiest voor de voorgestelde herziening van de inrichting van de Raad van State en een splitsing in twee afdeling, gaat het argument van wederzijdse beïnvloeding dan nog op? Ik vind dit geen argument. Nu ervoor wordt gekozen om voor de rechtspraak een afdeling op te richten die duidelijker dan tot nu toe met de rechtspraak is belast en naar buiten toe een onafhankelijke positie moet uitstralen, is die kruisbestuiving geen argument. Die moet dan vooral worden gezocht in de benoeming van degenen die in de Afdeling rechtspraak worden opgenomen. Welke kwaliteitseisen stel je aan een rechter die plaatsneemt in de Afdeling bestuursrechtspraak? Het argument kruisbestuiving is naar mijn mening dus niet valide.

Als tweede argument noemde de minister de eenheid van de raad. Ik vind dit een gevaarlijk argument als je spreekt over twee afdelingen en over het uit elkaar halen van advisering en rechtspraak. Het beeld van de eenheid van de raad zou de indruk kunnen wekken dat het goed zou zijn om die twee functies te vermengen, omdat de Afdeling rechtspraak dan ook zou spreken als Raad van State. Ik denk dat je dit argument niet kunt gebruiken voor een dubbelbenoeming.

Ik deel de argumenten van de minister dus niet. Als de dubbelbenoemingen in stand worden gehouden, wordt naar buiten toe de schijn versterkt dat je bij een overheidsinstantie terecht komt als je een geschil hebt met de overheid waarbij het onduidelijk is waar de rechter vandaan komt. Dit roept de vraag op of de rechter inderdaad onafhankelijk is. Daarom pleit ik ervoor dat wij dit nu goed regelen. Dit onderstreept de noodzaak van mijn amendement.

Een volgend argument wordt gezocht in het begrip dezelfde rechtspraak. De heer Van Haersma Buma heeft dit ook al genoemd. Het blijft een discutabel punt, omdat het hoge eisen stelt aan de Raad van State en de leden van de raad. Zij moeten immers een onderscheid maken naar de rechtsvraag. In dit verband wil ik een citaat van prof. Barkhuysen onder de aandacht brengen. Dit citaat is afkomstig uit een artikel waarin hij ingaat op de afwijkende mening van rechter Thomassen in de zaak-Kleyn en luidt als volgt: "Thomassen wijst er daarbij in haar reeds genoemde dissenting opinion terecht op dat als het criterium van dezelfde zaak, dezelfde beslissing al gehanteerd zou mogen worden ten aanzien van een cumulatie van advies en rechtspraak, er tenminste een zeer strenge toets moet plaatsvinden en sneller dan in het verleden in de jurisprudentie over opeenvolgende rechterlijke betrokkenheid moet worden aangenomen dat het gaat om dezelfde zaak of dezelfde beslissing."

Daarmee wordt duidelijk in welke casuïstiek je terecht kunt komen. Verder benadrukt dit de relevantie van de vraag die ik gisteren heb opgeworpen: wat is dezelfde zaak? En wat is dezelfde rechtsvraag? In dit artikel wordt er terecht voor gepleit om zeer hoge eisen te stellen aan de beoordeling van die vraag over dezelfde rechtsvraag. Kunnen de bewindslieden mij zeggen hoe wordt bepaald of in een advies dezelfde rechtsvraag aan de orde is geweest als in de zaak die aan de rechter wordt voorgelegd?

De Wit

Ik handhaaf mijn amendement. Wel zal ik mij nog buigen over de opmerkingen van mijn collega's over het onderdeel overgangsrecht. Zij vragen zich namelijk af of het wel zo'n verstandige wijziging is. De minister merkte namelijk terecht op dat degenen die nu op de Afdeling rechtspraak werken en na de splitsing over moeten stappen naar de afdeling Advies, dan van hun rechtsprekende taak moeten worden ontheven. Wellicht dat ik de passage over artikel XIV over het overgangsrecht uit het amendement haal.

De minister van Justitie is niet ingegaan op mijn vragen over de kwalificatie van de rechters. Overigens ben ik wel blij dat expliciet wordt vastgelegd dat de rechters juristen dienen te zijn. Is het echter niet verstandig om in aanvulling daarop een interne opleiding tot rechter in administratieve geschillen te organiseren?

De nota van wijziging biedt geen oplossing voor het probleem dat het niet duidelijk is wanneer wij spreken over voorlichting en wanneer over advisering. De minister van Binnenlandse Zaken zei namelijk eerder dat in het geval van een wetsvoorstel de term advies van toepassing is en niet de term voorlichting. Hoe verhouden die termen zich tot elkaar? Wanneer is er sprake van advies en wanneer van voorlichting?

Voorzitter. Ik zal uiteraard goed luisteren naar de beantwoording in tweede termijn. Vervolgens zal mijn fractie zich beraden over haar eindoordeel.

□

Mevrouw **Griffith** (VVD): Voorzitter. Ik bedank de ministers voor hun beantwoording.

Ik heb namens mijn fractie expliciet gevraagd of het mogelijk is om alvast een aanvang te maken met de behandeling in de Kamer van de derde fase. In dat verband heb ik de bewindslieden verzocht een nota naar de Kamer te sturen die het mij mogelijk maakt om te bepalen of zaken zijn aangepast. Ik heb hierop nog geen reactie gehad en ik hoop dat beide ministers dat alsnog willen doen.

Met name de minister van BZK heeft aangegeven dat de dubbelbenoemingen goed zijn voor de eenheid en de wederzijdse bevruchting van de raad. Hij heeft terecht aangegeven dat artikel 6 van het EVRM zich niet verzet tegen de dubbelmaatschappen, maar dat de schijn van partijdigheid niet moet worden overdreven. Ik denk niet dat de Kamer de schijn van partijdigheid overdrijft. Deze schijn is reëel. Dat moeten wij onder ogen zien en de discussie daarover moeten wij durven voeren. De minister van BZK heeft wel degelijk aangegeven waar de verschillen liggen met betrekking tot de advisering zijn. Die is toch wel abstract, terwijl de rechtspraak concreet is. Hij heeft daarbij de afweging gemaakt dat de voordelen opwegen tegen de nadelen. De minister heeft ook toegezegd meer transparantie in de benoemingen aan te brengen en de Kamer periodiek te informeren over de ontwikkeling in de wijze van benoemen. Ik dank de minister voor zijn toezegging, die wat betreft de VVD-fractie niet in een aparte brief aan de Kamer gestuurd hoeft te worden. Het is misschien heel verhelderend als in het jaarverslag van de Raad van State expliciet op een en ander wordt ingegaan, zodat mijn fractie in de gaten kan houden of het aantal van de twintig dubbelfuncties van alle staatsraden afneemt. De minister heeft namelijk gezegd dat het aantal dubbelbenoemingen moet afnemen.

De minister van BZK zou nog ingaan op mijn vraag hoeveel staatsraden, die op dit moment belast zijn met advisering, voor het leven zijn benoemd. Het antwoord van de minister hierop zie ik in de tweede termijn tegemoet.

Over de rechtstreekse advisering aan de Tweede Kamer hebben wij een nota van wijziging gekregen. Voor mijn fractie is niet helemaal duidelijk welke mogelijkheden er nu nog zijn. Ik heb begrepen dat het een drietrapsraket is, waarbij de Kamer de mogelijkheid heeft om door initiatiefwetsvoorstellen de Raad van State rechtstreeks om advies te vragen. De Kamer kan de raad rechtstreeks om advies vragen over amendementen die door andere Kamerleden zijn ingediend. Daarnaast kan een meerderheid van de Tweede Kamer de minister vragen om de Raad van State om advies te vragen. Dit is de door de minister genoemde U-bochtconstructie. De minister heeft in de memorie van antwoord gezegd dat in de meeste gevallen een en ander wordt doorgeleid. Ik heb begrepen dat er nu een derde constructie komt, namelijk dat de Kamer rechtstreeks aan de Raad van State advies kan vragen bij alle overige onderwerpen, die dus geen initiatiefwetsvoorstellen en amendementen zijn. Op deze manier is er enerzijds sprake van U-bochtconstructie, terwijl wij anderzijds rechtstreeks de mogelijkheid hebben om advies te vragen. Ik wil graag van de ministers vernemen of ik het zo goed heb begrepen. Nogmaals, er zijn drie mogelijkheden: de U-bochtconstructie, de zelfstandige mogelijkheid van de Kamer om in te grijpen en de reeds bestaande mogelijkheid om zelfstandig advies te vragen over initiatiefwetsvoorstellen en amendementen.

Mijn laatste punt betreft de voordracht voor benoeming via de Tweede Kamer. Ondanks de toezeggingen van de minister ben ik hier nog niet helemaal gerust op. De minister heeft geantwoord dat wij dit wetsvoorstel niet moeten belasten met deze discussie; die zouden wij in de derde fase moeten voeren. De minister vindt het gewenst dat er voldoende afstand is tot de politiek. Van collega Wolfsen heb ik begrepen dat hij op dit punt een amendement zal indienen. Wij zullen dat amendement steunen, omdat wij waarde hechten aan een rol voor de Tweede Kamer bij de benoemingen.

□

De heer **Wolfsen** (PvdA): Voorzitter. Ik heb de steun van de VVD-fractie voor de wijze van voordracht genoteerd. Ik zal daarover straks nog iets zeggen. Wij hebben te maken met de laatste fase van een ingrijpend wetsvoorstel. Er is een grondige schriftelijke voorbereiding geweest, en nu hebben wij een grondige mondelinge behandeling. Ik dank de regering voor de antwoorden. Ik zal het belang van de Raad van State hier niet herhalen, want daarvan zou de raad alleen maar verleggen worden, en kom meteen tot de punten die nog bespreking behoeven. Ik loop er in willekeurige volgorde doorheen.

De heer Van der Staaij heeft iets gezegd over het "grondwetproof" zijn van het voorstel. De minister van Justitie heeft gezegd dat hij nog zal zoeken naar aanpassingen en dat wij daarover nog een nota van wijziging zullen ontvangen. Ik wil buitengewoon graag – ik overweeg een amendement op dit punt – dat dit teruggaat naar de huidige, heldere constructie dat de afdeling rechtsprekt of adviseert. Daarover is nooit twist, terwijl daarover nu discussie komt door de

Wolfsen

gecreëerde onduidelijkheid. Dat vind ik geen goede zaak. Ik wil daarom vasthouden aan de huidige, heldere lijn. Begrijp ik het goed van de minister dat het ook in die richting gaat?

Voor de derde fase heb ik dezelfde vraag als mevrouw Griffith. Het is mij niet helemaal duidelijk wat er precies gaat gebeuren. Daarom dien ik nu ook geen motie in. Ik begrijp de ministers zo dat zij wel komen met een nota. Ik wil die nota – van minister Korthals, om die zo maar te noemen – in de Kamer bespreken en ik wil dat de regering een keuze maakt uit een van de drie voorgelegde opties, waarmee wij in de komende jaren aan de slag kunnen. Dat hoeft niet allemaal van vandaag op morgen maar ik wil wel dat dit in deze kabinetsperiode zijn beslag krijgt. Ik zou het heel prettig vinden als het kabinet zegt nog ruim voor de justitiebegroting met een brief te komen.

Minister **Remkes**: Dat is voor dit kabinet wel heel moeilijk!

De heer **Wolfsen** (PvdA): Misschien moet ik deze vraag stellen aan de minister van Justitie. Ik ga ervan uit dat die nota er komt en dat de discussie daarover in de Kamer kan plaatsvinden, waarna de derde fase in uitvoering kan worden genomen, in welke variant dan ook.

Het is mij nog niet helemaal duidelijk hoe het zal gaan met de volle raad. De minister van Binnenlandse Zaken zei dat die zal bestaan uit maximaal tien leden. Worden dat er drie, vier of vijf? Dan zou ik daarmee vrede hebben, maar als het tien leden zouden worden, zal ik met een amendement komen om dit aantal te verkleinen. Dit is mij nog niet helder.

Over de dubbelfuncties en de wederzijdse bevruchting, die nu is gepromoveerd tot "kruisbestuiving" heeft de minister van Binnenlandse Zaken gezegd dat de schijn moet worden teruggedrongen. Dat ben ik zeer met hem eens. Ik blijf nog wel zitten met een prangende vraag. Het aantal dubbelbenoemingen gaat omlaag, dus in feite is er sprake van een standstill. Dat komt tegemoet aan de wens van de heer De Wit om niet te komen tot nieuwe dubbelbenoemingen. Dan is het probleem eigenlijk al getackeld. Ik vraag op dit punt om een scherpe toezegging. Anders zullen wij het amendement van de heer De Wit steunen.

Ik heb nog eens opgezocht wanneer de Hoge Raad wel en niet adviseert. De Hoge Raad hanteert als criterium dat hij geen adviezen geeft "waarin een rechtsvraag wordt beantwoord die in een latere rechterlijke procedure aan de orde kan komen". De Raad van State doet dat wel. Is de rechtspraak van de Hoge Raad nu van mindere kwaliteit of minder gezaghebbend omdat daar de bevruchting niet plaatsvindt? Of is de Hoge Raad te streng in de leer? Kan de minister daarop nog ingaan.

De discussie over de juristen hebben wij afgerond. Ik zal nog even overleggen met mevrouw Griffith of zij hierover tevreden is, dan wel of wij hierover nog zullen amenderen. Misschien moeten wij deze discussie uitstellen tot later.

Over het punt van de voordracht tot benoeming van leden via de Tweede Kamer heeft de minister van Binnenlandse Zaken gezegd "wat er ook zij van die discussie in het verleden". Zijn reactie vind ik buitengewoon summier, juist omdat er op de twee relevante momenten in de geschiedenis – het moment dat dit

mogelijk werd gemaakt en het moment dat het feitelijk werd uitgevoerd – heel doordacht over is gesproken. Nu blijft het daar en nu moeten wij de voordrachten aanpassen. Anders is de Kamer niet consequent.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik begrijp dat de heer Wolfsen eraan wil vasthouden om nu in de wet de betrokkenheid van de Tweede Kamer te regelen. Hoe weegt hij dan de bezwaren die zijn geuit, onder anderen door de minister van Binnenlandse Zaken, dat dit niet strookt met de totstandkomingsgeschiedenis van het huidige artikel in de Grondwet over de Raad van State en met de systematiek dat de Hoge Raad dit als een element van constitutionele orde acht, waardoor dit in de Grondwet is geregeld?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik heb die punten gewogen en te licht bevonden. Op de twee genoemde belangrijke momenten is hierover in de Kamer indringend gedebatteerd. Vervolgens is dit in de Grondwet blijven staan omdat het toen geen punt van discussie meer was. Nu moeten wij consequent zijn. De argumenten die de minister hierbij hanteert, deel ik dus niet, net zoals in de beide vorige momenten in de geschiedenis een meerderheid van de Kamer dat niet deed. Ik zal hierover daarom samen met collega Griffith een amendement indienen. Het kán bovendien ook; ik heb daarover gisteren het een en ander voorgelezen. De grondwetgever heeft immers nadrukkelijk gezegd en onder ogen gezien dat dit niet in de Grondwet zelf geregeld hoeft te worden. Sterker nog: toen de AROB-rechtspraak werd ingevoerd, werd ook de benoeming voor het leven ingevoerd terwijl dit niet in de Grondwet stond. Die benoeming is later in de Grondwet gecodificeerd. De gang van zaken die ik nu voorstel, is dus een volslagen consequente gang van zaken.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Vindt de heer Wolfsen dat de betrokkenheid van de Kamer bij een benoeming eigenlijk niet in de Grondwet thuishoort? Vindt hij dus eigenlijk dat dit ook in het geval van de Hoge Raad zo is?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik zou het mooi vinden om het wél in de Grondwet neer te leggen, zoals ook de benoeming voor het leven eerst in de Wet op de Raad van State zelf is geregeld en daarna, toen de Grondwet werd aangepast, is opgenomen in de Grondwet. Als wij de betrokkenheid van de Kamer nu in deze wet amenderen, kan ook dit mijns inziens later gewoon in de Grondwet worden opgenomen, namelijk op het moment dat er weer een grondwetswijziging aan de orde is. Als ik het regeerakkoord goed heb gelezen, is zo'n wijziging niet helemaal uitgesloten; er komt in ieder geval een commissie van wijze mensen die ernaar gaat kijken. Bij zo'n wijziging kunnen wij de betrokkenheid van de Kamer meenemen; dat ben ik met u eens. Er is echter geen verplichting deze betrokkenheid in de Grondwet op te nemen.

De heer **Van der Staaij** (SGP): De heer Wolfsen zegt dat het dus eigenlijk wel in de Grondwet moet komen. Blijft het dan niet de koninklijke weg om dit uiteindelijk via een grondwetswijziging te regelen, en niet in een lagere wetgeving? Als het laatste gebeurt, blijft het raar dat in het ene geval de betrokkenheid van de Kamer bij een Hoge College van Staat in de Grondwet zelf wordt

Wolfsen

genoemd, en in een ander geval dit in lagere wetgeving wordt geregeld. Daarin schuilt een niet erg evenwichtige benadering.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Het is juist een zeer evenwichtige benadering die vanuit het gezichtspunt van de Kamer ook zeer consequent is. Ik zei al dat het spoort met de twee belangrijke momenten in de geschiedenis. Daarnaast spoort het volstrekt met hoe het is gegaan bij de invoer van de benoemingen voor het leven; die werden eerst in de wet opgenomen en pas daarna in de Grondwet. Zo doen wij het nu opnieuw. Als wij het anders zouden doen en de betrokkenheid van de Kamer direct in de Grondwet zouden opnemen, zouden wij inconsequent zijn en afwijken van de vorige aanpassing. Ik houd van een zekere consequentie.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Realiseert de heer Wolfsen zich dat hij op deze manier de Grondwet aan het manipuleren is?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat doe ik niet: integendeel.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Jawel, dat doet u wel. Ik vind het ook vervelend dat wij het amendement straks nog even te zien krijgen, waarschijnlijk schriftelijk en net vóór de stemmingen. Het gaat hierbij wel om een majeur punt, om de benoemingswijze van de Raad van State. Bovendien gaat het hierbij ook over de benoeming van de vicepresident.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Nee, daarover gaat het juist niet.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Gaat u dat niet in uw amendement regelen?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Nee, het gaat alleen om de leden die belast zijn met de rechtspraak.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Dan wordt het helemaal een bizarre vertoning, want dan komen er leden van de Raad van State die op twee verschillende manieren kunnen worden benoemd.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ja, maar er zijn ook twee afdelingen. De ministers hebben gezegd dat er bij de Afdeling advisering zelfs mensen in tijdelijke dienst benoemd gaan worden, maar dat sommige mensen voor het leven benoemd worden. Ik ben het met u eens dat er een variëteit aan manieren van benoeming komt. Ik kan die variëteit ook billijken. Er is echter ook een grens aan; de leden die worden belast met de rechtspraak en die dus en daarom voor het leven worden benoemd, hebben een bijzondere aanstelling. Dit past in de variëteit van de aanstellingen. Er zijn tijdelijke benoemingen, vaste benoemingen, fulltime-aanstellingen, parttime-aanstellingen, benoemingen voor het leven. De wijze van voordracht passen wij hierop aan.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Dezelfde persoon kan dus op twee verschillende manieren benoemd zijn. Voor één gedeelte van zijn werk is hij benoemd via de Kamer en voor een andere deel van zijn werk is hij benoemd door de regering.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ja, dat kan. Ik zou mij niet willen bemoeien met benoemingen door de regering; dat vind ik te ver gaan.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Is het wellicht een idee om de proef op de som te nemen, en te bezien of wij via de U-bochtconstructie een advies van de Raad van State kunnen ontvangen? Ik meen dit serieus, want uw voorstel gaat echt veel verder dan het hele wetsvoorstel; het gaat namelijk over de Grondwet en de benoeming van de leden van de Raad van State.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Nee, nee.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): U zegt nee en ik zeg ja. Ik stel daarom voor om over dit amendement aan het kabinet te vragen of het om een advies aan de Raad van State wil vragen. Wij kunnen dat advies dan wellicht ook over de andere amendementen vragen. Het zou mij zeer plezieren als u hierin zou toestemmen.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik vind het geen enkel probleem om dat te doen; ik wil mij hierin constructief opstellen. Ik kijk even naar mevrouw Griffith.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Ik vind het goed. Een en ander gaat op deze manier wel wat langer duren.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat is waar, maar wij hebben hierbij liever kwaliteit dan snelheid. Ik steun dus het voorstel van de heer Van Haersma Buma. Ik ben het echter wel principieel met hem oneens over dit punt en ik vind het eigenlijk ook jammer dat hij eraan vasthoudt, juist omdat bij de grondwetswijzigingen in de jaren tachtig van de negentiende eeuw dit heel bewust onder ogen is gezien. De heer Van Haersma Buma moet dus niet zeggen dat ik zit te rommelen aan de Grondwet. Integendeel: als dit punt toen niet besproken zou zijn, zou ik zijn standpunt minder goed kunnen betwisten; dat moet ik eerlijk zeggen. Maar dan nog zou ik het met hem oneens zijn. Ik heb nu vrij krachtige argumenten, juist omdat er goed over is nagedacht, zoals grondwetgevers dat altijd doen.

Mijn vraag over de openbaarheid van de adviezen is nog niet beantwoord. Er schijnen veel adviezen te worden gegeven die niet openbaar zijn. De Raad van State schrijft daar ook over in het jaarverslag. Het gaat om enige tientallen adviezen. Het is voor mij een beetje vaag. Die adviezen zijn wel afgegeven, maar niet openbaar. Ik zie graag dat die wel openbaar worden gemaakt. Ook wil ik weten waarom ze niet openbaar zijn gemaakt. Ik steun het amendement van de heer Van der Staaij over de rechtsvraag, want dat is een verduidelijking van de wet.

De heer **De Wit** (SP): De vraag is wel wat er gebeurt met de voordracht van de Kamer. Neemt de heer Wolfsen een initiatief op dat punt?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ja, ik hoop dat wij de regering hebben overtuigd en dat zij het voorstel overneemt, maar daar ben ik niet zeker van. Als de fractie van de SP het voorstel ook steunt, hebben wij al een Kamermeerderheid. Dat maakt het voorstel nog krachtiger.

Wolfsen

De **voorzitter**: Ik neem aan dat het amendement ook nog wordt ingediend.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Ik dank beide bewindslieden voor de beantwoording. De beeldd spraak is gehanteerd dat het hier gaat om een ingrijpende onderhoudsbeurt. Dat klopt. Het gaat om een onderhoudsbeurt aan een monumentaal pand, gelet op de geschiedenis van de Raad van State. Dan moet je altijd voorzichtig zijn met aanpassingen die je wilt bewerkstelligen. Die voorzichtigheid komt onzes inziens prima tot uitdrukking in het wetsvoorstel en de behandeling ervan. Het moet overigens ook geen pand worden met twee ivoren torens, in die zin dat de advisering en de bestuursrechtspraak zodanig worden gescheiden dat geen enkele interactie meer mogelijk is. Daarom delen wij het standpunt dat er geen bezwaren bestaan tegen dubbelbenoemingen. Het totaal afschaffen daarvan moet onverstandig worden geacht.

Over de betrokkenheid van de Kamer bij de benoemingsprocedure hebben wij voldoende gesproken. Mijn fractie is van mening dat het als het gaat om die betrokkenheid, niet alleen gelet op de totstandkomings-geschiedenis van het desbetreffende artikel, maar ook gelet op de systematiek van de Grondwet, waarin de betrokkenheid van de Kamer ook bij benoemingen van Hoge Colleges van Staat een element van constitutionele aard wordt geacht, de koninklijke weg is om dat via een grondwetswijziging aan de orde te stellen, als je dat althans zou willen.

Een terminologische kwestie betrof de rechtsvraag in plaats van zaak. Ik heb in eerste termijn aangegeven dat ik op dat punt overwoog een amendement in te dienen. Uit de beantwoording van de minister heb ik begrepen dat daartegen geen bezwaar bestaat.

Over de vraag wie adviseert, hadden wij in eerste termijn een discussie. Die ging over de uitleg van artikel 73 van de Grondwet. Is het nu de Raad van State of een afdeling die wordt gehoord? Artikel 32 van het wetsvoorstel stelt dat de Afdeling advisering de adviezen vaststelt. Artikel 17 stelt dat de raad als geheel wordt gehoord. Ik begrijp hoe dit zijn beslag krijgt, maar in artikel 73 van de Grondwet wordt gesteld dat of de raad of een afdeling wordt gehoord. Kijkend naar de Wet op de Raad van State vraag ik mij af of het de raad is die wordt gehoord, of de afdeling. Het is overigens geen belangrijk inhoudelijk punt. Anders dan de heer Wolfsen verbind ik er niet de gevolgtrekking aan dat het dubieus zou zijn te spreken over de Afdeling bestuursrechtspraak of de Raad van State Afdeling bestuursrechtspraak die daadwerkelijk uitspraak in geschillen doet, of de Raad van State Afdeling advisering die adviezen vaststelt. Daar heb ik geen bezwaar tegen. Het ging mij meer om een verheldering vanuit een bepaalde nieuwsgierigheid. Als je artikel 73 leest, lijkt het het een of het ander te zijn. De vraag is dus waarvoor wordt gekozen.

Een ander discussiepunt betreft de vraag aan wie advies wordt uitgebracht. De Kamer heeft in eerste termijn gevraagd – mijn fractie heeft zich daarbij aangesloten – om een zelfstandig recht van de Kamer om advies te kunnen vragen over bijvoorbeeld amendementen. In antwoord daarop heeft de regering via een nota van wijziging de voorlichtingsmogelijkheid geboden. Eigenlijk heeft zij dus iets anders gegeven dan

waar de Kamer om heeft gevraagd. Wij zijn op zichzelf echter tevreden over die tegemoetkoming door de regering. Als voorbeeld werd daarbij overigens aangegeven dat zelfs over een regeerakkoord voorlichting zou kunnen worden gevraagd. Als je beducht bent voor politisering als de Raad van State actiever wordt benaderd, lijkt mij dat bij uitstek een voorbeeld van iets waar enige politisering niet vreemd zou zijn. Maar los daarvan lijkt mij dat hiermee een zinvolle mogelijkheid wordt geboden. Aangezien ook de bestaande U-bocht wordt gehandhaafd, kan de Kamer ook nog via de regering om advies vragen over amendementen. Het advies wordt dan formeel aan de regering uitgebracht en komt dan met een kabinetsstandpunt naar de Kamer. Mag ik de woorden van de bewindslieden daarover zo verstaan, dat zij de gegroeide praktijk krachtig bevestigen en dat als een Kamermeerderheid die wens tot uitdrukking brengt, die wens ook gevolgd wordt en geen voorwerp moet zijn van eindeloos soebatten? Bestaat daartoe dan ook werkelijk bereidheid? In het licht van de geschiedenis is dit wel van belang. Ik meen gelezen te hebben dat in de jaren tachtig in de Eerste Kamer breed het verzoek leefde om in het kader van de wet BOPZ een advies te vragen, omdat de wet nogal ingrijpend geamendeerd was. Toen heeft het kabinet daaraan geen medewerking verleend. Is het inderdaad de bedoeling om in die U-bochtconstructie mee te gaan als de Kamer erom vraagt? Hoe zien de bewindslieden dit voor zich? Hoe kun je de voorlichtingsmogelijkheid duidelijk afgrenzen tegenover de adviesmogelijkheid? Als een discussie ontstaat over amendementen die wijzigingen aanbrengen in een wetsvoorstel en als wordt betwijfeld of het juridisch wel kan, is die U-bochtconstructie dan de aangewezen weg of zou de Kamer om voorlichting moeten vragen? Is het niet verwarrend als daarvoor twee routes zijn? Wat is daarvan het belang? Daarover krijg ik graag meer duidelijkheid.

Verder heb ik al aangegeven dat wij positief staan tegenover dit wetsvoorstel. Wij zullen het dus ook steunen.

De heer **Slob** (ChristenUnie): Mevrouw de voorzitter. Zowel gisterenavond als vanmorgen is over de Raad van State gesproken als over een gerespecteerd, eeuwenoud instituut. En zo is het. Ondanks de hoge leeftijd en de gerespecteerdheid van het instituut, hebben wij ook gemerkt – ik zag het ergens heel treffend omschreven – dat het geen rustig bezit is. Wij hebben natuurlijk uitvoerig met elkaar besproken welke aanpassingen – de regering spreekt over herstructureringen – wij in de toekomst zouden moeten toepassen.

Mijn fractie deelt de noodzaak, die de regering heeft aangegeven in de richting van de Kamer, om tot die herstructurering over te gaan. Ik dank de beide bewindslieden ook voor de open wijze waarop zij het debat met de Kamer over de herstructurering zijn aangegaan. Dat is een heel goed voorbeeld van de manier waarop ik het ook de komende jaren wil zien. Ik plaats er ook de persoonlijke noot bij dat ik het plezierig vind om op een dergelijke manier afscheid te nemen van minister Remkes in zijn huidige hoedanigheid als dienaar van de Kroon. Ik vermoed dat dit het laatste debat is dat ik in elk geval met hem in die hoedanigheid zal voeren.

Slob

Wat betreft het verder voeren van de discussie in de derde fase heb ik het huidige kabinet duidelijk horen zeggen dat de deur niet op slot is. Voor ons is dat op dit moment genoeg, want de verdere discussies over het onderwerp zullen wij met een nieuw kabinet moeten gaan voeren. Op een ons gelegen moment kunnen wij het dan weer oppakken en bespreken met de dan verantwoordelijke bewindspersonen. Mijn fractie zal die discussie graag aangaan en ziet het ook echt als een open discussie. Wij willen namelijk niet bij voorbaat sturen op einduitkomsten. Gezien de aard van de discussie lijkt mij dat niet verstandig.

Ook inzake de problematiek van de dubbellidmaatschappen heb ik een open houding gehad. Ik heb in eerste termijn aangegeven dat wij ons graag laten overtuigen. Ik heb wel gewezen op het toch wel enigszins dubbele karakter van het wetsvoorstel op dit punt. Ik hecht eraan, hier aan te geven dat het spreken over de schijn van niet-onafhankelijkheid niet gerelateerd is aan concrete casussen, maar vooral institutioneel gezien moet worden. Dat is ook de wijze waarop wij in de Kamer erover moeten spreken en waarop er ook over is gesproken. Anders gezegd, een gerespecteerd instituut moet in de toekomst ook gerespecteerd blijven.

Mijn fractie kan zich alles overziend op dat punt vinden in de afwegingen van de regering en ook in wat wij daarover in de eerste termijn van de regering over hebben gehoord. In tegenstelling tot de gekozen bewoordingen in de memorie van toelichting, "het bevorderen van", constateer ik dat er een veel grotere terughoudendheid is. Dat zien wij op dat punt graag.

Ik ben ook content met de gemaakte afspraak met de Kamer dat er periodieke rapportages komen, ook als het hierom gaat. Wij kunnen dan zelf die rapportages gebruiken, misschien in combinatie met de discussies over de derde fase en afhankelijk van de vraag of daarvoor aanleiding is, de discussie weer verder oppakken. Wij vinden dat voor dit moment genoeg en wij zijn overtuigd.

Het is boeiend om de bewegingen van de regering te zien over het onderwerp van rechtstreekse advisering, zeker als je de geschiedenis hiervan kent. Wij zijn blij met de extra ontstane mogelijkheid voor het rechtstreeks vragen van voorlichting. Het is een heel goede zaak dat dit voor beide Kamers beschikbaar komt. Wat het opnieuw bevestigen van de bestaande mogelijkheden betreft hecht ik er voor de zogenaamde U-bochtconstructie aan om aan te geven dat als de Kamer in meerderheid daarom vraagt, het verzoek om advies van de Kamer rond een bepaald onderwerp doorgeleid zal worden. Dat staat niet in de toelichting, maar misschien kan het er nog aan toegevoegd worden, ook omdat wij straks weer met nieuwe mensen te maken krijgen. De Kamer kan dan te zijner tijd dat advies tot zich nemen om tot afwegingen te komen met betrekking tot het onderwerp waar het dan om gaat. Als ik dat zo goed begrepen heb, is mijn fractie zeer tevreden met de wijze waarop het debat verlopen is. Wij kunnen uit volle overtuiging voor dit wetsvoorstel stemmen.

Minister **Remkes**: Mevrouw de voorzitter. De argumenten in de eerste termijn waren duidelijk. Ik zal ze in tweede termijn niet herhalen. Ik ben in eerste termijn begonnen met te spreken van onderhoud. De heer Van

Haersma Buma plakte er een ander etiket op: midlife update. Ik hou het toch maar bij onderhoud, want bij de term "midlife update" kan ik mij weinig voorstellen. Zelf heb ik nog nooit in een dergelijke situatie verkeerd; misschien komt het nog. Als lid van de Kamer straks kan ik mij er evenmin iets bij voorstellen. Ik ga ervan uit dat het aan mij voorbijgaat. Overigens geef ik aan het adres van de heer Slob aan, dat ook ik altijd de discussie met hem en met alle leden van de Kamer zeer op prijs heb gesteld.

De Kamer ervaart de nota van wijziging op dit moment als voldoende. Mevrouw Griffith heeft gevraagd of zij het goed begrepen had dat er drie mogelijkheden zijn: de U-bocht, adviezen bij initiatiefvoorstellen en voorlichting. Dat heeft zij goed begrepen. Ik kan hier natuurlijk niet toekomstige kabinetten in allerlei omstandigheden binden, maar het lijkt mij in de rede liggen dat als de meerderheid van de Kamer het vraagt, het kabinet dat ook gewoon doet. Op dit onderdeel vind ik dat een normale omgangswijze tussen kabinet en parlement.

Het creëren van een extra mogelijkheid kan enige keuzeproblematiek met zich meebrengen. Dat dilemma schetst de heer Van der Staaij. De Kamer kan echter gewoon kiezen. De Kamer kan ervoor kiezen om door de oude voorkeur van de U-bocht te gaan, maar de Kamer kan er ook voor kiezen om van de andere mogelijkheid gebruik te maken. Het lijkt mij niet verstandig om daar nu een nadere duiding aan te geven. Volgens mij scheidt dit maximale mogelijkheden.

Tegen de heer De Wit zeg ik dat ik in eerste termijn uitvoerig heb beargumenteerd waarom er een evenwichtig voorstel ligt als het gaat om de dubbelbenoemingen. Naar de overtuiging van het kabinet is er op geen enkele wijze sprake van strijd met wat dan ook. Deze discussie hangt natuurlijk samen met de discussie over de derde fase. De minister van Justitie zal straks nog ingaan op het traject in het kader van de derde fase. Ik heb toegezegd dat er een rapportage volgt. Mijn pleidooi is om dubbele benoemingen nu niet onmogelijk te maken, maar dit punt te hernemen bij de discussie over de derde fase en de knoop bij die gelegenheid definitief door te hakken. Dat kan dan op basis van de rapportage. Of dat bij afzonderlijke brief of bij het jaarverslag gebeurt, is mij om het even. Er moet echter gerapporteerd worden. Dat is toegezegd. De heer De Wit zou een punt hebben als op basis van recente ervaringen vastgesteld kon worden dat er een probleem is. Dat hebben wij niet vast kunnen stellen. Ook vanuit die invalshoek lijkt het mij wijsheid om dit punt bij de discussie over de derde fase te hernemen. Dat brengt mij ertoe, de Kamer aanvaarding van het amendement van de heer De Wit te ontraden.

De heer **De Wit** (SP): In het amendement probeer ik duidelijk te maken dat er een splitsing van functies moet komen. De minister zegt dat er geen aanwijzingen zijn dat dit in het recente verleden problemen heeft opgeleverd. Ik heb gisteren gesteld dat ik niet gezegd wil hebben dat door de dubbelbenoemingen een diskwalificatie wordt gegeven van de kwaliteit van de rechtspraak. Het gaat mij er niet zozeer om of het in concrete gevallen een probleem gebleken is. Ik vind dat wij naar buiten toe de schijn van partijdigheid kunnen wegnemen als wij het op deze manier regelen. Dus ook al zijn er geen concrete aanwijzingen, toch vind ik dat het op een dusdanige manier geregeld moet worden dat wij er geen problemen

Remkes

mee krijgen en dat het moeilijke punt van dezelfde rechtspraak niet steeds moet worden afgewogen.

Minister **Remkes**: Mijn pleidooi is om de discussie over de derde fase af te wachten en daarbij te kiezen voor een optie waarbij dit probleem weg is en om nu in de praktijk vast te stellen of zich problemen voor gaan doen. Dat is het procesmatige voorstel dat ik de Kamer voorhoud.

Mevrouw Griffith heeft een vraag gesteld die ik inderdaad in eerste termijn heb laten liggen. Excuses daarvoor. Zij vroeg of het wetsvoorstel tot gevolg heeft dat geen van de leden van de Afdeling advisering voor het leven zal worden benoemd. Dat is niet het geval. De leden van de grondwettelijke raad zullen ook in de toekomst voor het leven benoemd worden. De Grondwet maakt een andere keuze niet mogelijk. Een deel van deze leden zal ook lid zijn van de Afdeling advisering. Staatsraden die in de Afdeling advisering worden benoemd en niet ook lid zijn van de grondwettelijke raad kunnen voor het leven worden benoemd, dat hoeft echter niet. Wij introduceren met het wetsvoorstel de mogelijkheid om dergelijke leden voor bepaalde tijd te benoemen, maar gaan niet uit van een verplichting.

Dan iets over de rol van de Tweede Kamer bij de benoeming, speciaal van rechtsprekende leden. Ik ben het eigenlijk met de heer Van der Staaij eens. De redenering langs grondwettelijke lijnen is de meest zuivere. Mijn pleidooi is dan ook: Kamer, doe het door de voorkeur en heb dus eerst die discussie. Ik ken de tekst van het amendement overigens nog niet, maar ik vermoed dat ik aanvaarding ervan op dit moment namens het kabinet moet ontraden. Ik begrijp dat wordt gevraagd om in dit geval via de U-bocht het amendement nog aan de Raad van State voor te leggen. In lijn met wat ik net heb gezegd, kan ik toezeggen dat wij het amendement vanzelfsprekend aan de Raad van State zullen voorleggen indien de Kamer daarom vraagt. Echter, ik kan op dit moment niet anders dan tot de conclusie komen dat het voorgestelde een brug te ver is. Dit wetsvoorstel heeft een ruime voorgeschiedenis. Uit een oogpunt van afronding van het proces zou ik het op prijs stellen als de Kamer op dit moment niet besloot tot deze vertraging, maar tot het doorhakken van de knoop en dus tot aanvaarding van het wetsvoorstel. Wij zijn evenwel als was in de handen van de Kamer, althans wat dit punt betreft.

De heer Wolfsen heeft een punt gemaakt van een maximum aantal van tien. Ik heb in eerste termijn het aantal beargumenteerd vanuit de gedachte pluriformiteit. Het lijkt mij in de rede te liggen dat er niet altijd tien leden nodig zijn om tot pluriformiteit te komen, maar ik wil op dat punt geen nader aantal in de wet vastleggen, maar ruimte houden. De Kamer mag ervan uitgaan dat de regering met een zekere terughoudendheid zal opereren bij het benoemingenbeleid. Ook hiervoor geldt dat de Kamer erop kan terugkomen bij de verplichte rapportage.

Als ik het goed begrijp, pleit de heer Wolfsen ervoor om de adviezen openbaar te maken, direct na de vaststelling ervan, dus voordat er een nader rapport op is verschenen. Op zichzelf is dit een interessante gedachte die in het verleden in de literatuur wel eens is aangestipt. Maar dit punt is in het kader van dit wetsvoorstel niet eerder aan de orde geweest. Eerlijk gezegd staat volgens mij dit onderwerp een beetje los van het hoofdpunt van het wetsvoorstel. Mijns inziens

vraagt de formulering nog enige doordenking en ligt het voor de hand om in dit opzicht de opvatting van de raad te willen vernemen. Dus procedureel gezien geef ik er de voorkeur aan om het wetsvoorstel daar nu niet mee te belasten, maar zeg ik tegelijkertijd dat het ook wat mij betreft wel zinnig zou kunnen zijn om daar op een geëigender moment nader over van gedachten te wisselen, maar dan wel ordentelijk voorbereid.

Voorzitter. Volgens mij kan ik hiermee mijn beantwoording in tweede termijn afsluiten.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Ik heb andermaal geen antwoord gekregen op mijn vraag over nevenfuncties, maar misschien gaat de minister van Justitie daarop in?

De **voorzitter**: Ik begrijp dat dit inderdaad de bedoeling is.

□

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ik zal daar dan maar direct mee beginnen. Er zijn wettelijke en zelfs grondwettelijke beletselen voor nevenfuncties van leden van de Raad van State. Daarnaast zijn er onwenselijke nevenfuncties die naar voren komen in een interne toetsingsprocedure voordat iemand een nevenfunctie aanvaardt. Naast al die beletselen zijn er bovendien nog feitelijke beletselen, bijvoorbeeld in de sfeer van de belangenverstrengeling of de indruk daarvan. De heer Van Haersma Buma noemde bijvoorbeeld het drijven van een onderneming. Naar de ervaring leert, wordt er per geval gekeken naar een nevenfunctie voordat die wordt aanvaard. Alvorens een nevenfunctie te aanvaarden, spreekt de desbetreffende staatsraad daarover eerst met de vicepresident van de Raad van State die zich daarover weer verstaat met de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak. Nevenfuncties worden ook periodiek gepubliceerd. Zo wordt naast en in aanvulling op de wettelijke en grondwettelijke beletselen ervoor zorggedragen dat situaties als door de heer Van Haersma Buma geschetst worden vermeden.

De heren Van Haersma Buma en Wolfsen hebben gezegd dat er misschien toch wel argumenten zijn om in plaats van "dezelfde zaak" te spreken van "dezelfde rechtsvraag". Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat gelet op de verschillende uitdrukkingen die in de Engelse en Franse versies van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens worden gebruikt er in onze ogen geen bezwaren bestaan tegen de terminologie die in het voorliggende voorstel is neergelegd. Er bestaat echter ook geen bezwaar tegen een andere terminologie als die duidelijker wordt geacht. Mocht op dit punt een amendement worden voorgesteld, dan zal dat bij mijn collega en mij zeker geen bezwaren ontmoeten.

Er is wederom gesproken over de benoemingsprocedure van de leden van de Raad van State, respectievelijk de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In aanvulling op hetgeen mijn collega reeds naar voren heeft gebracht, zou ik nog onder de aandacht willen brengen dat betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de benoeming van leden van de Hoge Raad, naast het feit dat dit in de Grondwet is vastgelegd, ook een specifieke historische betekenis heeft. Het is ontstaan en heeft zich ook gevestigd in een traditie waarin juist voor de hoogste rechter die de belangrijke rol van cassatierechter



De heer Hirsch Ballin, minister van Justitie

© M. Sablerolle – Gouda

vervult – ook een historisch beladen onderwerp voor wie de ontstaansgeschiedenis rond het einde van de 18de eeuw kent – het goed werd gevonden om deze relatie te leggen. Je zou je kunnen afvragen of het voor het college dat wat de algemene bestuursrechtspraak betreft in hoogste ressort recht spreekt wenselijk is om diezelfde weg in te slaan. Ik wijs erop dat het wetsvoorstel er juist op gericht is om de transparantie te vergroten, net als de zichtbaarheid van de onafhankelijkheid van de hoogste bestuursrechter in ons land. Een relatie in de benoemingsprocedure naar de Tweede Kamer zou juist vragen kunnen oproepen die wij liever vermijden. Ik zou dat in overweging willen geven bij de verdere gedachtevorming, mede naar aanleiding van het betoog dat mijn collega zojuist heeft geleverd. Er zijn stappen gezet om de transparantie te vergroten in de procedure voor de benoeming van de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak bij het onafhankelijke college dat wij kennen als het Hoge College van Staat. Misschien is dit voorshands voldoende om de geschiedenis van dit wetsvoorstel niet te compliceren met een amendement op dit punt. Ik wil dit de Kamer in overweging geven. De verantwoordelijke bewindslieden zijn altijd bereid om dit te evalueren en te bezien of er nog andere wijzigingen wenselijk zijn, bijvoorbeeld nadat de transparantie in de benoemingsprocedure een tijdje heeft gewerkt

De heer De Wit heeft de opleiding van de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak aan de orde gesteld. Volgens het stelsel dat nu in de wet is neergelegd, gelden voor hen de benoemingsvereisten die ook voor de leden van andere rechterlijke colleges gelden, met uitzondering van de Raio-opleiding. Sommige leden van de Afdeling bestuursrechtspraak hebben die opleiding wel doorlopen, namelijk degenen die eerder een andere rechterlijke functie hebben vervuld. Ook voor andere rechterlijke colleges geldt dat er met grote regelmaat mensen worden benoemd die zijwaarts instromen nadat zij op een andere manier in de advocatuur, in de rechtswetenschap, in ambtelijke functies of functies in het bedrijfsleven of vakbeweging of anderszins relevante ervaring hebben opgedaan. Zij worden benoemd, omdat zij bijvoorbeeld als plaatsvervanger of op een andere manier hebben bewezen het rechterlijk ambt aan te kunnen. Dit is in wezen niet anders voor leden van de

Afdeling bestuursrechtspraak. Ook die afdeling bevat een weldadige mix van mensen met rechterlijke ervaring die inderdaad de Raio-opleiding hebben doorlopen en mensen die zich op andere plaatsen in het bestuur, de samenleving of de rechtswetenschap hebben gekwalificeerd voor de hoogste rechterlijke functie op het terrein van de algemene bestuursrechtspraak. Sinds enige tijd geldt als vaste praktijk dat mensen die binnenkomen bij de Raad van State en die niet of in zeer beperkte mate rechterlijke ervaring hebben opgedaan, in een aanvullende opleiding worden voorzien van de vaardigheden die behoren bij het rechterlijk ambt.

Minister Remkes heeft al aangegeven dat dit wetsvoorstel niet is bedoeld om de discussie over dit onderwerp met een harde klap te besluiten. Tegelijkertijd is er een ontwikkeling gaande sinds de eerdere besluitvorming over de herziening van de rechterlijke organisatie. Daardoor hebben wij nu te maken met een herkenbare praktijk die geen grote praktische bezwaren oplevert. De gebrekkige transparantie in de rol van de hoogste bestuursrechter willen wij juist oplossen met dit wetsvoorstel. Natuurlijk blijven er dan nog vragen over, vragen die betrekking kunnen hebben op de coördinatie van de hoogste rechtspraak. Ik kan mij voorstellen dat de Kamer in navolging van de inmiddels wat gedateerde nota van de toenmalige minister van Justitie, de heer Korthals, van het volgende kabinet een brief ontvangt over de huidige inzichten in de rechtspraak in hoogste ressort. Die hoeft niet bedoeld te zijn als het heropenen van de discussie, want er zijn sindsdien ontwikkelingen geweest.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Het moet juist wel bedoeld zijn om een discussie in de Kamer hierover mogelijk te maken. Een meerderheid van de Kamer wil dit namelijk. Wij willen gewoon over die brief kunnen spreken, ongeacht de uitkomst – dat ben ik met de minister eens. Hierover moet een open debat gevoerd worden. Eerlijk gezegd ben ik er ook nog niet uit, maar de discussie moet wel worden gevoerd. Begrijp ik de minister goed dat hij in de loop van dit jaar, of in ieder geval voor de zomer, met een nota over dit onderwerp komt, die is bedoeld om de discussie nog een keer te voeren? De minister kent ook de hoorzitting die in de Kamer is geweest. Hij heeft gezegd dat er geen problemen zijn. Er heeft een prachtige hoorzitting plaatsgevonden, waarbij allerlei mensen betrokken zijn geweest. De mensen die in de colleges zelf zaten, zagen geen problemen, maar alle anderen die van buiten naar binnen keken, zagen wel bepaalde problemen. Een meerderheid van de Kamer wil graag een discussie. Kan de minister hiervoor een nota aanreiken?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik zal ervoor zorgen dat de aantekeningen van deze discussie in de Kamer zich bij het begin van de nieuwe kabinetsperiode op het bureau van de minister van Justitie bevinden. Hierbij worden ook de aantekeningen gevoegd van het gesprek waarnaar de heer Wolfsen verwees. In dit gesprek was er in ieder geval sprake van een diversiteit aan opvattingen over de wenselijkheid van het hernemen van de derde fase. Voor zover er problemen zijn gesignaleerd, kan uiteraard ook aan de orde komen welke oplossingen op maat er voor die problemen zijn. Hierover kan een open gesprek worden gevoerd.

Hirsch Ballin

De heer **Wolfsen** (PvdA): Op dit punt ben ik het met de minister eens. Indertijd is ook de oplossing aangereikt om te komen tot een rechtseenheidkamer. Een meerderheid van de Kamer is hier tegen. Ik hoop niet dat de nieuwe minister weer met dat voorstel komt. Er moet een ander voorstel komen, want anders hebben wij er natuurlijk niets aan.

Minister **Hirsch Ballin**: Zoals gezegd zullen alle aantekeningen van deze en de toen gevoerde discussie er liggen. Ik doe geen poging om nu te inventariseren welke oplossingen wel en niet aan de orde kunnen komen. Er hoeft geen twijfel over te bestaan dat het kabinet de bereidheid heeft hierover een gesprek te voeren.

Dan kom ik op de vraag welk lichaam of orgaan verantwoordelijk is voor de rechterlijke uitspraken, respectievelijk de adviezen. Ik denk dat dit punt voldoende is toegelicht en ik geloof niet dat er een substantieel verschil van inzicht is. Mocht er hierover een amendement worden ingediend, dan komt het in de praktijk op hetzelfde neer. Dit betekent ook dat er geen reden bestaat om de aanneming van dit amendement te ontraden. Tegelijkertijd wil ik wel de aandacht erop vestigen dat het hoe dan ook gaat om de adviezen en de rechterlijke uitspraken die voortkomen uit die ene staatsinstelling, de Raad van State, maar met onderscheiden verantwoordelijkheden van de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak.

De openbaarheid is het sluitstuk van zowel de advisering als de rechtspraak. Mijn collega heeft daarover al gesproken. Er geldt een verplichting tot publicatie van alle adviezen van de Raad van State. Het moment van publicatie van adviezen over wetsvoorstellen die niet worden ingediend is het moment waarop besloten wordt deze niet in te dienen. Als wetsvoorstellen wel worden ingediend, is het moment van publicatie van de adviezen het moment waarop zij worden ingediend. Wat betreft de openbaarheid van de rechtspraak vermeld ik nog dat er de afgelopen jaren nieuwe stappen zijn gezet, door een en ander toegankelijk te maken via internet. Bij het kennisnemen van de openbare uitspraken doet zich soms een zekere complicatie voor als gevolg van de anonimisering, maar er vindt op dit moment ook een gesprek plaats tussen de hoogste rechtscolleges, het ministerie van Justitie en het College Bescherming Persoonsgegevens, om te bezien of wij iets minder kunnen anonimiseren, zodat de begrijpelijkheid van de openbaar gemaakte uitspraken wordt vergroot. Ik denk dat dit wenselijk is, en met die inzet voer ik de gesprekken naar aanleiding van een brief over dat onderwerp van de vicepresident van de Raad van State.

De heer Slob heeft enige vriendelijke woorden gesproken aan het adres van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De **voorzitter**: Ik moet de heer Slob verontschuldigen. Hij is niet meer in deze zaal aanwezig omdat hij om 13.00 uur een andere afspraak had en wij wat uitlopen.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik denk niet dat hij bezwaar heeft tegen wat ik ga zeggen. Hij sprak dus over de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het krokusreces van de Kamer is aanstaande. Ik moet er bovendien rekening mee houden dat het voor de laatste

maal is dat deze minister van Binnenlandse Zaken en ik samen een debat met de Kamer hebben gevoerd over een van de vele onderwerpen die de minister van Justitie én de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en diens beide ministeries aangaat. Daarom gebruik ik graag de gelegenheid om in de openbaarheid van deze vergadering te zeggen dat ik met bijzondere erkentelijkheid terugkijk op de samenwerking in de afgelopen vijf maanden met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Johan Remkes. Ik wil hem op deze plaats graag bedanken voor de in alle opzichten plezierige en productieve samenwerking, die altijd op praktische oplossingen was gericht.

(geroffel op de bankjes)

De **voorzitter**: Dank u. Ik weet overigens dat dit nog niet het laatste debat met deze minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is. U hebt er echter gelijk in dat het wel het laatste debat zal zijn dat u samen voerde.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

□

De **voorzitter**: Ik stel voor, het wetsvoorstel morgen aan het einde van de vergadering in stemming te brengen.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Voorzitter. Er is zojuist een discussie gevoerd over amendementen die nog moeten worden ingediend en waarover advies van de Raad van State wordt gevraagd. Ik stel daarom voor, de stemmingen nog even aan te houden.

De **voorzitter**: Ik stel voor om aan dit verzoek te voldoen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 13.12 uur tot 14.00 uur geschorst.

Voorzitter: Verbeet

De **voorzitter**: De ontvangen brieven en wetsvoorstellen staan op een lijst die op de tafel van de griffier ligt. Op die lijst staan voorstellen over hoe de Kamer deze stukken kan gaan behandelen. Als aan het einde van de vergadering geen bezwaar is gemaakt tegen deze voorstellen, neem ik aan dat daarmee wordt ingestemd.

Regeling van werkzaamheden

De **voorzitter**: Op verzoek van de PvdA-fractie benoem ik:

- in de Contactgroep Groot-Brittannië het lid Dijsselbloem en het lid Depla tot lid in de bestaande vacatures;
 - in de Contactgroep België het lid Roefs en het lid Kalma tot lid in de bestaande vacatures;
 - in de Contactgroep Duitsland het lid Wolbert tot lid in de bestaande vacature.
- Het woord is aan de heer Ormel.

De heer **Ormel** (CDA): Voorzitter. Ik heb op 10 januari namens de CDA-fractie vragen gesteld aan de ministers