

## Zalm

particuliere beleggers de heffing uit aanmerkelijk belang, zodat er vanuit Europeesrechtelijk perspectief geen sprake kan zijn van discriminatie.

Ik ben zeer erkentelijk voor de welwillende houding van de Kamer tegenover mijn voornemen om een overgangsregime te hanteren door het verkorten van het boekjaar. Daarbij krijg ik het voordeel van de twijfel, zo beluister ik. Mocht dit problemen opleveren, dan zal ik uiteraard een novelle indienen, maar de complicaties in andere rechtssferen dan de fiscale zullen wij voor alle zekerheid nogmaals nagaan. Mij is verzekerd dat dit een vrij praktische mogelijkheid is.

De heer **De Nerée tot Babberich** (CDA): Als ik complicaties zie opdoemen, kan ik eventueel ook nog om een korte heropening van de beraadslaging vragen. Maar nogmaals, uw woorden zijn duidelijk. Ik zal mij er nog even in verdiepen en dan zien wij wel waar wij uitkomen.

Mevrouw **Dezentjé Hamming** (VVD): Dit lijkt mij een goede suggestie, maar onze fractie is natuurlijk ook akkoord gegaan met dit voorstel omdat de alternatieven niet erg aantrekkelijk zijn.

Minister **Zalm**: Akkoord.

Ik zou wel een verward antwoord kunnen geven op de vragen over de compartimenteringsleer, de VBI, de Vpb en de FBI, maar ik doe dit liever schriftelijk, want dan kunnen mijn deskundigen en ik nog even goed nalezen wat precies de strekking van deze vragen is. Ik zal ervoor zorgen dat de Kamer de antwoorden hierop morgenochtend heeft.

De heer **De Nerée tot Babberich** (CDA): Het gaat er in het kort om of er dividendbelasting mag worden ingehouden als het om een vrijgestelde beleggingsinstelling gaat, of om een instelling die niet onder de belastingverdragen valt.

Minister **Zalm**: Wij zullen daar nog een prachtig antwoord op dichtten.

Mevrouw Dezentjé vraagt of de eisen voor de FBI-status niet alleen in de memorie van toelichting, maar ook in de wet moeten worden opgenomen. Ik ben het helemaal met haar eens. Wat zij wil, is gebeurd met artikel 28, lid 2, onder c. Mevrouw Dezentjé is dus, ook tot mijn verbazing en in ieder geval tot mijn genoegen, ex ante op haar wenken bediend.

De heer Irrgang heeft kritische opmerkingen gemaakt over de fiscale concurrentie in Europa. Op dat punt geldt geen volledige onbelemmering. Er gelden namelijk afspraken en een aantal landen, waaronder Nederland, heeft roll back-procedures gekend. Er zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn van schadelijke belastingconcurrentie. Daarom zijn die afspraken een goede zaak. Hier gaat het echter specifiek om op beleggingsinstellingen toegesneden fiscale regels. Zij laten overigens achterliggende belastingheffing en voorliggende belastingheffing intact. Je kunt dan ook zeggen dat het hier om de tussenschakel gaat.

De heer Irrgang sprak ook nog over de informatie-uitwisseling. Die beperkt zich niet tot alleen de Spaartegoedenrichtlijn. Op grond daarvan is er een Europeesrechtelijke verplichting, maar volgens de Nederlandse traditie gaan wij in op een verzoek om bijstand. Daarvoor hebben wij met alle EU-lidstaten

bilaterale verdragen. Als dus door een andere lidstaat om bepaalde informatie wordt gevraagd, verschaffen wij die. Als bijvoorbeeld de Deense belastingdienst ons vraagt welke Denen in welke clubs een belang hebben, zeggen wij dat. Dit is een goede traditie. Als er in het land zelf geen interesse is voor het heffen van belasting, houdt het natuurlijk op, maar als ons om bijstand wordt gevraagd, verlenen wij die zonder ons te baseren op de Spaartegoedenrichtlijn.

Voorzitter. Ik meen hiermee alle vragen in tweede termijn te hebben beantwoord. Een vraag van de heer De Nerée zal ik schriftelijk beantwoorden.

De heer **De Nerée tot Babberich** (CDA): Ik heb een paar artikelen van de wet genoemd waaruit blijkt dat de institutionele beleggers geen vergunning nodig hebben en dat wel degelijk datgene kan wat volgens de tweede nota van wijziging niet kan. Ik vind het overigens prima als u daar schriftelijk op terug wilt komen.

Minister **Zalm**: De Wft is niet automatisch hetzelfde als een belastingwet. Wij proberen die twee soorten wetgeving wel zoveel mogelijk met elkaar in verband te brengen. Wat dat betreft begint de integratie van de fiscale benadering en de toezichtsbenadering vruchten af te werpen. Als instellingen zich richten op een breed publiek, dus instellingen die een vergunning hebben of vrijstelling vanwege een vergunning van een ander land – dat hangt samen met de Europese dimensie – kunnen wij met soepele eisen volstaan. De zware eisen gelden voor de professionele beleggers. Zij hebben vaak geen vergunning nodig. Daar doet zich het risico voor van de verlengde arm van de onderneming. Technisch gesproken spreken wij over soepele eisen in de sfeer van artikel 2:66 Wft. Dat slaat echter niet op artikel 1:12. Ik zie dat iedereen in deze zaal zo zijn knock-out heeft.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik noteer dat de minister heeft toegezegd, morgenochtend met een brief te zullen komen. Mocht deze brief geen aanleiding tot een verzoek om heropening geven, dan zullen wij donderdag aan het eind van de vergadering over het wetsvoorstel stemmen.

De vergadering wordt van 18.38 uur tot 20.15 uur geschorst.

**Voorzitter: Koopmans**

---

Aan de orde is 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).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Voorzitter. De Raad van State is dit jaar 476 jaar oud. Om een dergelijk oud en eerbiedwaardig college naast historische ook actuele betekenis te laten hebben, is het nodig voortdurend te toetsen of het orgaan nog voldoende bij de tijd is. De vandaag voorliggende wijziging van de Wet op de Raad

## Van Haersma Buma

van State is bedoeld om de Raad te laten voldoen aan de laatste eisen ten aanzien van de kwaliteit en de transparantie. Dit wetsvoorstel beoogt aan die eisen te voldoen, met het behoud van het wezen van de Raad van State: een onafhankelijke wetgevingsadviseur en de hoogste rechterlijke instantie in geschillen tussen bestuursorganen onderling en tussen burger en bestuur. Een baken van stabiliteit in een soms wel erg vluchtige politieke en maatschappelijke omgeving.

Als wij de Raad bij de tijd willen houden, moeten wij ook voortdurend bezig zijn met de kwaliteit van het werk van de Raad, en voor ons met de adviezen die hij uitbrengt. Het is gebruik in dit huis om aan de hand van, en niet over de adviezen van de Raad van State te spreken, maar desalniettemin is het punt van de adviezen van de Raad van State wel degelijk zo nu en dan onderwerp van gesprek. Uit onderzoek uit 2005 van de Universiteit van Maastricht blijkt dat er op punten verbetering mogelijk is. Die kwaliteitsverbetering wordt voor een deel ook dichterbij gebracht met dit wetsvoorstel, maar het is niet alleen dat. Zelf merk ik als lid van de Tweede Kamer nog wel eens aanzienlijke verschillen tussen verschillende adviezen van de Raad van State. Constant werken aan optimale kwaliteit is, los van het behandelen van deze wet, noodzakelijk.

Maar dit wetsvoorstel gaat vooral over een verandering van de structuur van de Raad. Het eerste punt waaraan wordt gewerkt, is de professionalisering, met name door middel van meer specialisatie. De instelling van een nieuwe afdeling wetgevingsadvisering is voor mijn fractie een verbetering. Het wordt beter mogelijk om echte specialisten van buiten aan te trekken, zelfs eventueel voor een beperkte tijd. Ik denk aan grote operaties die wij de afgelopen tijd hebben gehad, zoals de wijziging in het volksgezondheidsstelsel en in de sociale zekerheid, waarvoor andere competenties nodig zijn dan alleen maar juridische.

Tegelijkertijd wil ik hier een punt naar voren brengen waarop ik graag reacties van de ministers krijg. Immers, als een specialist wordt aangetrokken, is het nog wel van groot belang welke specialist wordt aangetrokken. Ik denk aan het volgende. Neem grote projecten als de Betuwelijn en de HSL. Er zijn specialisten die daar heel veel van weten. Tegelijkertijd weten wij dat alle specialisten op bijvoorbeeld grote infrastructurele werken altijd al in de media opvattingen hebben gegeven. De één zal om inhoudelijke redenen een uitgesproken voorstander zijn van grote werken, met het oog op de investeringen in de toekomst, een ander zal zeggen: nooit doen. De keuze voor de specialist is dan van groot belang voor het uiteindelijke advies van de Raad. Hoe wordt verzekerd dat de specialist die binnen wordt gehaald ook een onafhankelijke specialist is? In hoeverre mag je over bepaalde thema's gepubliceerd hebben, en daarmee duidelijk een opvatting naar buiten hebben gebracht? Ik stel die vraag, omdat ik hecht aan de mogelijkheid van specialismen die in de wet wordt gecreëerd, en tegelijkertijd niet wil dat daardoor impliciet opvattingen van bepaalde personen nog veel sterker zijn terug te vinden in adviezen.

Ik kom toe aan de transparantie en het voldoen aan de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Wij spreken dan duidelijk over iets wat allang in discussie is, namelijk de vraag in hoeverre de scheiding der machten binnen de Raad van State is gewaarborgd. Duidelijk is dat met dit wetsvoorstel een

veel verdergaande scheiding wordt aangebracht dan tot nu toe. Niet een volledige scheiding, niet de uitvoering van bijvoorbeeld de derde fase herziening rechterlijke organisatie, maar dat is natuurlijk eerder in deze Kamer ook al besproken, waarbij is besloten om dat niet te doen. Mijn fractie was een groot voorstander van dat besluit om de simpele reden dat de megaoperatie die het gevolg zou zijn en het onderbrengen van het bestuursrecht bij de Hoge Raad zulke enorme implicaties zou hebben dat je jaren verder zou zijn voordat dit eenmaal zou bekliften. Veel beter is het wat ons betreft om te kijken naar wat Europa van ons vraagt om er vervolgens op ruimhartige wijze aan te voldoen. Dat is wat deze wet biedt en dat is waarop wij deze wet beoordelen.

Als wij kijken naar wat Europa eist, dan wijs ik bijvoorbeeld op het arrest-Kleyn. Dat is wat mijn fractie betreft goed in het voorliggende wetsvoorstel verwerkt. De gekozen oplossing is houdbaar. Het heel recente arrest in de zaak van Sacilor-Lormines geeft heel duidelijk aan dat ook de meest recente jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is verwerkt. Dat is van belang omdat wij nu eindelijk zien dat er een constante is vanuit Europa en dat de reactie van Nederland daarop adequaat is. Aan de ene kant de heldere scheiding van rechtspraak en wetgevingsadvisering en aan de andere kant behoud van het oude en stabiele college dat de Raad van State is. Toch blijft alertheid geboden. Dan kijk ik naar het wat dit betreft centrale criterium in de wet, te weten artikel 42, lid 4. Daarin is in wezen het arrest-Kleyn verwerkt. Betekent de uitspraak in de zaak-Sacilor-Lormines dat er een eventueel andere invulling zou kunnen of moeten worden gegeven aan artikel 42, lid 4, of menen de bewindslieden dat daar geen aanleiding voor is? Als dat zo is, dan zou het wellicht zinvol zijn om dat nu nog te doen. Ik neem zelfs aan dat dit arrest nog wat meer ruimte biedt dan het arrest-Kleyn leek te bieden.

De heer **De Wit** (SP): De heer Van Haersma Buma vraagt of met de huidige wijzigingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, ook is voldaan aan het arrest-Sacilor-Lormines. Mijn vraag aan hem is of hij heeft gezien dat dubbelbenoemingen en dubbele lidmaatschappen nog steeds mogelijk zijn tussen de ene en de andere afdeling wat betreft de staatsraden. Is dat naar zijn mening aanvaardbaar?

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Ik heb dat gezien en ik heb ook uw voorstel daarop gezien. Het is zeer aanvaardbaar omdat de jurisprudentie uit Europa niet zegt dat men niet functies in beide afdelingen mag hebben. Die jurisprudentie zegt wel dat men niet betrokken mag zijn bij eenzelfde zaak. In de zaak-Sacilor-Lormines wordt dat beperkter uitgelegd dan wij wellicht op grond van het verleden zouden kunnen denken. Dus het dubbel benoemen is niet het probleem, als maar duidelijk en transparant is dat een staatsraad bij een bepaalde zaak betrokken is geweest. Wij zien ook in dit wetsvoorstel dat het aantal dubbelbenoemingen zeer wordt beperkt om in bepaalde gevallen in ieder geval die kruisbestuiving tussen de afdelingen te houden zonder iedereen rechtspraak en wetgeving te laten doen. Ik vind het zelf wijs om het zo te doen. Door het aantal beperkt te houden, voorkom je dat dit zich in de praktijk zal voordoen.

## Van Haersma Buma

De heer **De Wit** (SP): Het cruciale punt is natuurlijk het begrip "dezelfde zaak", dus dat je in de ene hoedanigheid niet mag oordelen over dezelfde zaak waarin je als rechtsprekend persoon wordt geroepen. Is uzelf dan wel duidelijk wat verstaan moet worden onder "dezelfde zaak"? Vindt u dat dit voldoende geregeld is in het wetsvoorstel?

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Het recente Europese arrest biedt daarover de nodige duidelijkheid, in de zin dat het beperkt moet worden uitgelegd en dat het om dezelfde rechtsvraag gaat in een bepaald geschil. Dat is echt een zeer beperkt probleem waarbij aan de orde komt of een staatsraad een andere zaak mag behandelen. Een dubbelbenoeming is dus absoluut niet voldoende om te menen dat daardoor een vermenging van belangen plaatsvindt. Ik vind het van belang dat de Raad van State en het kabinet uitstralen – en ik wil dat zelf ook doen – dat er bij de rechtzoekende geen angst meer is voor een conflict van belangen. Ik ga zo meteen nog in op punten waarbij ik dat risico groter acht, bij nevenfuncties en dergelijke. De dubbelbenoeming zie ik echter niet meer als een probleem. Sterker nog, ik zie het zelfs als een voordeel omdat je tussen de afdelingen de kruisbestuiving houdt en de Afdeling wetgeving rechtstreeks wordt gesterkt door de Afdeling bestuursrechtspraak.

De heer **De Wit** (SP): De heer Van Haersma Buma vindt de oplossing van de dubbelbenoemingen geen verwerpelijke oplossing. Ik begrijp daaruit dat de dubbelbenoemingen voor hem aanvaardbaar zijn. Wordt daarmee ten opzichte van de rechtzoekende niet steeds opnieuw de schijn gewekt van partijdigheid, afhankelijkheid of onevenwichtigheid? Met andere woorden: bestaat niet het risico dat de rechtzoekende het idee heeft dat de Raad van State niet het college is waar hij zijn recht kan vinden omdat de dingen daar door elkaar lopen?

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Dat vind ik nou juist niet het geval. Wij moeten het elkaar ook niet aanpraten dat dit wel zo is. Daarbij kijk ik naar de scheiding die door Europa wordt geëist. Europa geeft aan dat er bij een dubbelbenoeming geen sprake is van een schijn van belangenverstremming. Dat komt pas in een veel later stadium. Je moet ervoor zorgen dat dat niet gebeurt. Die schijn is er pas wanneer wij zeggen dat wij het niet vertrouwen. Het is meer het uitspreken van die schijn dan het feitelijk aanwezig zijn van een belangenverstremming of een schijn daarvan of een schijn van het ontbreken van machtenscheiding. Ik kijk naar het tegenovergestelde en zie de winst daarvan. Ik zie ook dat het bestuursrecht een onderdeel van het recht is waarin die kruisbestuiving met het bestuur nodig is. Het is immers een heel aparte, nieuwe vorm van recht. Ik zie ook dat het bij de wetgevingsadvisering heel zinvol kan zijn dat iemand betrokken is bij uitspraken. Dat vind ik waardevol. Ik vind de Raad van State waardevol en daarom wil ik die houden, maar ik vind dat wij ruimhartig moeten voldoen aan de eisen die Europa stelt.

Zou de Kamer zeggen dat je rechtspraak moet scheiden van de advisering, dan kom je langzamerhand uit op een heel ander college. Dan kom je inderdaad toe aan de derde fase herziening rechterlijke organisatie, die

naar mijn mening vele stappen te ver gaat en meer kapotmaakt dan overeind laat.

Nu ga ik in op de omvang van de volle raad. De CDA-fractie vindt de wijziging in het voorstel van de minister met betrekking tot de omvang van de volle raad juist. Immers, de volle raad krijgt een beperktere taak dan in het verleden en dus is het logisch dat de volle raad kleiner wordt. De eenheid van de raad is wel heel wezenlijk. Wat waarborgt nu nog die eenheid van de Raad van State als college? De Raad van State als college krijgt immers een zeer beperkte taak. Hoe kun je dan nog spreken van één Raad van State?

Ik ben als lid van de Tweede Kamer ontzettend benieuwd wat er gaat gebeuren met alle stoelen die over zijn. Zoals bekend, heeft de volle raad dezelfde stoelen als de Tweede Kamer. Ik vind niet dat die zomaar overal in Nederland gebruikt kunnen worden. Minstens tien stoelen zullen over zijn. Ik vraag de ministers wat er met die stoelen gaat gebeuren.

Dan kom ik op de staatsraden en het begrip "staatsraad". De minister geeft aan dat het begrip "staatsraad" in buitengewone dienst anders zal worden ingevuld, namelijk dat in veel meer gevallen van het begrip "staatsraad" wordt uitgegaan. Ben je lid van de Raad van State als je lid bent van de volle raad en het college dat de grondwettelijke taken uitvoert en ben je staatsraad als je daar geen lid van bent? Of heet iedereen staatsraad, waarbij dan nog een deel lid van de Raad van State is? Graag hoor ik een antwoord op deze vraag. Ook daar geldt immers de vraag of helder genoeg is wie welke functie heeft.

Dan ga ik in op de nevenbetrokkingen van de staatsraden. Ik gaf al aan dat ik daarop terug zou komen. Lid van de Raad van State is een functie die men zonder last of ruggespraak moet uitvoeren. Beïnvloeding door nevenfuncties mag daarbij niet mogelijk zijn. Nu leert de ervaring dat het aantal nevenfuncties zeer beperkt is. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat men naast staatsraad ondernemer is. Hierover heb ik ook schriftelijk een vraag gesteld. Het is althans niet uitgesloten. Alleen een paar publieke functies zijn uitgesloten en specifieke zaken zoals het houden van een advocatenkantoor. Tegelijkertijd kan ik mij niet voorstellen dat een lid van de Raad van State er daarnaast bijvoorbeeld een adviespraktijk op na houdt. Waarom is het ondernemerschap niet gewoon uitgezonderd? Hoe wordt er in de praktijk mee omgegaan? Kan een lid van de Afdeling rechtspraak die asielzaken doet, tevens actief zijn in Vluchtelingenwerk? Wordt er per geval kritisch naar gekeken?

Dan kom ik op de benoemingswijze van de leden van de Raad van State. Het moge duidelijk zijn dat ik als lid van de Hoge Colleges van Staat graag overal bij wil zijn. Toch kan ik de ministers volgen als zij zeggen dat de benoemingswijze van dit orgaan niet moet worden gewijzigd, omdat de analogie met de Hoge Raad niet opgaat. Ik heb mij daardoor laten overtuigen. Zelf realiseer ik mij ook dat het gaat om een college dat in eerste instantie adviseur is van de regering. Als de Kamer betrokken zou zijn bij die benoeming, zou dat scheef kunnen zijn. Ik vrees nog het meeste dat de politisering van de benoemingen hierdoor wordt aangemoedigd, terwijl ik deze eerder zou willen terugbrengen.



De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. Ik spreek deze bijdrage uit mede namens de woordvoerder van GroenLinks, die vanavond helaas niet aanwezig kon zijn. Mijn fractie heeft steeds grote nadruk gelegd op het vertrouwen dat burgers moeten hebben in de rechtspraak in Nederland. Dat geldt ook zeker voor de bestuursrechtspraak. De particulier die een geschil heeft met een overheidsorgaan, moet met vertrouwen de gang naar de rechter kunnen maken en zich verzekerd weten van een eerlijk proces, met alle waarborgen die wij vanzelfsprekend vinden. Ook de rechtsbescherming tegen de overheid moet van de allerhoogste kwaliteit zijn en moet het vertrouwen van de burgers zien te winnen.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is in dit verband een hoger beroepsorgaan dat de afgelopen jaren veel kritiek heeft gekregen, ook van mijn fractie. Na het Procola-arrest uit 1995, waarin een schending van artikel 6 werd geconstateerd, omdat vier van de vijf rechters moesten rechtspreken over een kwestie waarover zij reeds eerder hadden geadviseerd, was Nederland gewaarschuwd. Een klacht tegen de Raad van State, tegen Nederland, werd in 2003 behandeld door het Europees Hof voor de rechten van de mens en werd bekend als de zaak-Kleyn oftewel de Betuweroutezaak. Uiteindelijk werd met twaalf tegen vijf stemmen door het Hof geoordeeld dat artikel 6 van het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens niet is geschon- den. De vereniging van adviserende en rechtsprekende taken is niet in strijd met de minimumregels die het Europees Verdrag in dezen stelt.

De zaak-Sacilor tegen Frankrijk uit 2005 heeft nog enige vragen op dit punt verhelderd. Het samengaan van adviserende en rechtsprekende functies in één instelling is niet per definitie in strijd met artikel 6 van het Europees Verdrag. Daarnaast zou slechts in uitzonderingsgevallen sprake zijn van het criterium dat er wordt geoordeeld over dezelfde zaak als waarover is geadviseerd.

De constatering dat in de zaak-Kleyn geen schending van artikel 6 van het Europees Verdrag is vastgesteld, neemt niet weg dat de structuur van de Raad van State heroverweging verdient. De Raad van State is naar mijn mening nog steeds in de gevarezone. Vermenging van taken verdraagt zich slecht met de eisen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechtspraak. De structuur van de Raad van State is reeds aan de orde gekomen bij de derde fase van de herziening van de Wet op de rechterlijke organisatie, waarbij het hoger beroep in het bestuursrecht opnieuw zou worden vormgegeven. De SP-fractie is van mening dat de Afdeling bestuursrechtspraak niet langer onderdeel moet uitmaken van de Raad van State. Een echte splitsing van taken ligt veel meer in de rede. Er mag bij de rechtzoekende geen enkele twijfel bestaan over de onpartijdigheid van de rechters die zijn zaak behandelen. Deze twijfel kan wel degelijk aanwezig zijn, nu het overheidsadviesorgaan ook recht spreekt in hoogste instantie. Wetgevingsadvies en rechtspraak blijven plaatsvinden onder de noemer van de Raad van State. De SP-fractie vindt dit geen wenselijke situatie en spreekt de wens uit dat de bestuursrechtspraak niet langer een taak blijft van de Raad van State.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): De vraag die ik aan de heer De Wit stel, is het spiegelbeeld van de vraag die

hij aan mij heeft gesteld. Waarom is de heer De Wit het niet eens met de uitspraak van het EHRM dat er geen schijn is van belangenverstrengeling?

De heer **De Wit** (SP): Ik heb slechts gesproken over de wens van de SP-fractie om de bestuursrechtspraak bij de Raad van State weg te halen, die taak bijvoorbeeld onder te brengen bij het gerechtshof en eventueel uitspraken in cassatie te laten doen door de Hoge Raad. Ik roep de discussie over de derde fase in herinnering. Mijn eerste bezwaar tegen het voorliggende wetsvoorstel is dat dubbele benoemingen mogelijk blijven. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is zelfs dat dit tot de mogelijkheden behoort. In de loop van mijn betoog zal ik ingaan op de problemen die daardoor zullen worden veroorzaakt. Het is dan lastig om na te gaan wanneer er in geval van advisering over voorgestelde wetgeving en rechtspraak niet de schijn is van partijdigheid. Dan is de vraag welke rechtsvragen aan de orde zijn. Dat onderzoeken, is onder andere naar de mening van verschillende geleerden een moeilijke klus waarover niets in de wet is geregeld. Die geleerden vragen zich af wat er overhoop moet worden gehaald als vijf jaar geleden een advies is gegeven over een wetsvoorstel en als pas daarna een procedure bij de Raad van State volgt. Dan is het belangrijk om te voorkomen dat er problemen ontstaan.

De SP-fractie spreekt dus de wens uit dat bestuursrechtspraak niet langer een taak blijft van de Raad van State. De omstandigheid dat een burger in een geschil met de overheid zijn recht tracht te halen bij een orgaan dat de belangrijkste adviseur van laatstgenoemde is, is te beschouwen als een objectief gerechtvaardigde reden tot twijfel aan de onpartijdigheid van de afdeling Bestuursrechtspraak. Aan die situatie zou dan ook een eind moeten komen. Het ziet er echter naar uit dat de discussie over de derde fase nog lang op zich laat wachten. De vraag is zelfs of die ooit nog zal worden gevoerd. Het is dan ook goed dat nu wordt getracht om de Wet op de Raad van State een zodanige structuur te geven dat de risico's die die rechtspraak met zich brengt zo veel mogelijk worden vermeden. Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe om naast de afdeling Bestuursrechtspraak een afdeling Advisering in te richten. Dit zou, meer dan nu het geval is, moeten leiden tot een concentratie van werkzaamheden in zowel de ene als de andere afdeling. Daarnaast kent het wetsvoorstel een expliciet verbod voor staatsraden om te oordelen over rechtsvragen waarbij zij in de adviesfase betrokken zijn geweest. Dat zijn positieve punten, maar die lossen niet alle problemen op. Het is van groot belang om het vertrouwen van de burger in de rechtspraak overeind te houden. Iedere schijn van partijdigheid of vooringenomenheid dient te worden vermeden. Dit wetsvoorstel kan dat slechts in zeer beperkte mate bewerkstelligen. Wetgevingsadvies en bestuursrechtspraak blijven dan hoofdtaken van één instelling, namelijk de Raad van State. Laatstgenoemd orgaan verdedigt zijn rechtsprekende functie juist door te wijzen op het belang van de ervaringsuitwisseling en vermenging van adviestaken en rechtsprekende taken. De Raad van State kan niet meer op geloofwaardige wijze de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van zijn rechtspraak gestalte geven door slechts een aparte afdeling wetgevingsadvies in te stellen. Mijn fractie meent dat dit wetsvoorstel niet zal bijdragen tot meer onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Dat zou echter wel het doel daarvan moeten zijn. Wat

## De Wit

betekent eigenlijk de opmerking dat de schijn van onpartijdigheid dient te worden vermeden? Volgens de gevestigde rechtspraak van het EHRM inzake het EVRM moet er aan twee vereisten worden voldaan. In de eerste plaats moet de persoon die belast is met rechtsprekende taken, vrij zijn van vooroordelen over de zaak. In de tweede plaats dienen er voldoende objectieve waarborgen te zijn om enig objectief gerechtvaardigde twijfel te voorkomen. De Raad van State blijft echter belast met zowel advisering als rechtspraak, een situatie die ertoe kan bijdragen dat objectieve twijfel kan rijzen bij de rechtzoekende over de partijdigheid van de Raad van State. Als adviseurs staan staatsraden in een andere verhouding tot de wetgever en de uitvoerende macht dan als rechter. Welke indruk krijgt een rechtzoekende, als hij in laatste instantie bij de belangrijkste adviseur van de overheid uitkomt? Mijn fractie acht deze twijfel niet in overeenstemming met de wens, het vertrouwen van de burger in de rechtspraak te vergroten. Het voorkomen van iedere objectief gerechtvaardigde twijfel aan de onpartijdigheid dient voorop te staan. Daarbij komt dat zich recentelijk voor het Europees Hof een zaak heeft voorgedaan waarbij impliciet de rol van de Raad van State ter sprake is gebracht. Het ging hier om de Somalische asielzoeker Salah Sheekh, die zonder in hoger beroep te zijn gegaan bij de Raad van State werd ontvangen in zijn klacht voor het Europese Hof. Het Hof oordeelde dat het passeren van de Raad van State was toegestaan omdat niet kon worden verwacht dat de gang naar de Afdeling bestuursrechtspraak nieuwe gegevens zou opleveren. Impliciet blijkt hieruit dat de beslissing op voorhand vaststond, zodat hoger beroep bij de Raad van State bij asielzaken niet als een effectief rechtsmiddel kan worden beschouwd.

Mijn fractie beschouwt het wetsvoorstel als een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Het gaat echter niet ver genoeg. Mijn fractie vindt het een groot bezwaar dat mogelijk blijft dat personen zowel lid zijn van de Afdeling advisering als van de Afdeling bestuursrechtspraak, oftewel het dubbel lidmaatschap. Naar de mening van mijn fractie is het niet voldoende om het aantal lidmaatschappen zo veel mogelijk te beperken. Staatsraden worden immers in de regels benoemd in zowel de Afdeling advisering als de Afdeling bestuursrechtspraak. Het belangrijkste punt van kritiek op de Raad van State is dat een persoon zowel een adviseur als een rechtsprekende functie heeft. De constatering dat de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zich daartegen niet verzet, is juist in de zin dat het geen schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens oplevert. Volgens mijn fractie is dat niet het leidend criterium. De vraag moet zijn of het wenselijk is dat personen zowel belast zijn met advisering als rechtspraak. Volgens mijn fractie is dat niet het geval. Dubbel lidmaatschap moet worden voorkomen. Ik heb dan ook een amendement ingediend dat beoogt om leden van de Raad van State afzonderlijk te benoemen in de Afdeling rechtspraak en de Afdeling advisering, zonder dat er een mogelijkheid bestaat tot dubbel lidmaatschap.

In de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag is steeds te lezen "dat er goede argumenten zijn" om het dubbel lidmaatschap niet uit te sluiten. Ik lees echter steeds maar één argument, namelijk dat uitoefening van beide taken de kwaliteit ten goede zou komen. Rechterlijke ervaring is

nuttig bij advisering. Ervaringen als adviseur zijn nuttig en bruikbaar bij het rechterlijk werk. Dit ene argument overtuigt mij niet. Er zijn ongetwijfeld andere constructies denkbaar waarbij de opgedane ervaringen niet verloren gaan, maar juist dienstbaar zijn aan het uitoefenen van nieuwe taken. Een roulatiesysteem is denkbaar, zoals voor de rechters van de verschillende sectoren van de rechtbank. Leden van de Afdeling bestuursrechtspraak zouden op een later tijdstip toe kunnen treden tot de Afdeling advisering. Bij het omgekeerde blijft het risico groot dat zij dezelfde zaken onder ogen krijgen als waarover reeds geadviseerd werd. De noodzaak van het dubbel lidmaatschap is voor mijn fractie dan ook niet overtuigend aangetoond. Hiermee zeg ik niet dat het bestaan van dubbele lidmaatschappen er ontegenzeggelijk toe leidt dat de Afdeling bestuursrechtspraak zich niet onafhankelijk en onpartijdig zal opstellen. Ambtshalve wordt immers getoetst of de staatsraden niet betrokken zijn geweest bij eerdere advisering over dezelfde rechtsvraag. Ondanks het feit dat getracht wordt door waarborgen de risico's die kleven aan dubbel lidmaatschap te elimineren, pleit mijn fractie ervoor om dubbel lidmaatschap niet toe te staan. Het is van het grootste belang, iedere schijn van partijdigheid of vooringenomenheid te vermijden. Ik denk dat dit moeilijk te bewerkstelligen is met de voorliggende regeling.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Begrijp ik goed dat het betoog van de heer De Wit is opgehangen aan het voorkomen van een schijn van partijdigheid? Het is ook mogelijk om te redeneren dat, voor zover die schijn kan bestaan – wat met dit wetsvoorstel door allerlei voorzieningen wordt weggenomen – erop wordt toegezien dat in dezelfde rechtsvraag niet zowel adviserend als rechtsprekend wordt opgetreden.

De heer **De Wit** (SP): Ja. Daar kom ik juist aan toe. Op het moment dat de rechtspraak aan de orde is, moet worden vastgesteld wie in een eerdere fase te maken heeft gehad met de advisering en of dezelfde rechtsvraag aan de orde is. Dat is moeilijk omdat dan moet worden vastgesteld wie destijds betrokken waren bij het wetsvoorstel. Waar ging de advisering toen over? Waar is toen als Raad van State de nadruk op gelegd? In relatie tot dergelijke praktische vragen ben ik het met professor Barkhuysen eens dat het moeite kost om dat op een langere termijn te beoordelen en dat fouten niet zijn uit te sluiten. In het verleden is het voorgekomen dat de twee taken niet goed gescheiden waren. Er moet worden vastgesteld of sprake is van dezelfde rechtspraak, waarbij veel problemen naar voren komen die niet in het wetsvoorstel zijn geregeld. Wanneer heeft een en ander ook alweer plaatsgevonden? Wie waren daarbij betrokken? Welke rechtsvragen zijn toen beantwoord? Hoe kan worden voorkomen dat advisering en rechtspraak door elkaar lopen? Ik vind dat het wetsvoorstel tekortschiet op deze punten. De mogelijkheid blijft bestaan dat mensen die eerder betrokken waren bij de advisering, als rechtspreker dezelfde zaken krijgen voorgelegd. Tracering is achteraf moeilijk.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Dat is een ander argument dat gerelateerd is aan de schijn van partijdigheid. U vraagt zich daarbij af of het criterium dat wordt geboden, wel werkt in de praktijk. Mijn reactie daarop is dat in de praktijk al met dat criterium wordt gewerkt. Dat

## De Wit

blijkt heel goed mogelijk. Ziet u niet te veel beren op de weg?

De heer **De Wit** (SP): Is het wenselijk dat het systeem van dubbelbenoemingen mogelijk blijft? Ik zeg dat wij dat niet moeten doen omdat daardoor juist het risico blijft bestaan op de schijn van een partijdig overheidsorgaan dat belast is met rechtspraak. Daarbij moeten heel ingewikkelde vragen worden beantwoord, zoals: wat is een rechtsvraag en is die al dan niet aan de orde geweest? Dit is een moeilijke constructie waarmee de problemen die eigenlijk nog steeds aan de orde zijn, niet worden opgelost.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Omdat de heer De Wit hier zo op blijft hameren, kom ik terug op dit punt. Hoeveel waarde hecht hij aan een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens?

De heer **De Wit** (SP): Daar hecht ik heel veel waarde aan. Die uitspraken bieden echter geen oplossing en dat blijkt ook heel duidelijk uit de stukken. De uitspraken sluiten niet uit dat in een concreet geval dingen fout gaan omdat daarin vage begrippen staan zoals "dezelfde rechtsvraag". Dat moet heel concreet worden uitgezocht. Vanwege het simpele feit dat in het systeem van dit wetsvoorstel dubbelbenoemingen mogelijk blijven, ontstaat het risico van een schijn van partijdigheid. Bovendien moet een probleem worden opgelost want wat is "dezelfde rechtsvraag"?

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Dat zijn dubbelbenoemingen die volgens de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn toegestaan.

De heer **De Wit** (SP): Ja, dat heb ik natuurlijk gelezen. Voor mij is dat echter niet de waarborg dat voor de beste oplossing is gekozen. In het concrete geval waar u naar verwijst, was het geen probleem. De oplossingen waarvoor wij kiezen in het wetsvoorstel blijven echter vaag.

Ik zal de praktische argumenten voor de beoordeling van het criterium "dezelfde zaak" niet noemen. Ik verwijs daarvoor gemakshalve naar de artikelen van professor Barkhuysen en de heer De Bock in het laatste nummer van het Nederlands Juristenblad. Mijn conclusie is dat met dit wetsvoorstel de Procolaschaduw – die term wordt ook door Barkhuysen gebruikt – blijft hangen over de regelingen die wij nu willen treffen.

Met het amendement heb ik ook geprobeerd het overgangsrecht te wijzigen. Artikel XIV heb ik aangepast aan het streven van mijn amendement om de dubbelbenoemingen uit te sluiten. Dit is ook in het overgangsrecht opgenomen. Tot mijn vreugde wordt in het wetsvoorstel uitgegaan van de kwalificaties van de rechtsprekende personen, die in ieder geval een juridische opleiding dienen te hebben. De vraag is echter of dat voldoende is. Moet je niet, net als bij iedere andere rechter, eisen dat er een soort rechterlijke opleiding wordt gevolgd? Zou je niet moeten eisen dat zij in ieder geval een opleiding tot rechter, de RAIO-opleiding, moeten hebben genoten? Ik ben benieuwd wat de bewindslieden vinden van de zwaardere eis om niet alleen een juridische opleiding maar ook een opleiding tot rechter verplicht te stellen. Aan de hand van die

opleiding weet zo'n persoon dan hoe hij recht moet spreken.

□

Mevrouw **Griffith** (VVD): Voorzitter. In 1994 is het Nederlandse stelsel van bestuursrechtspraak ingrijpend herzien. In de eerste fase is een belangrijk deel van de bestuursrechtspraak in eerste aanleg opgedragen aan de rechtbanken. De twee rechtsprekende afdelingen die de Raad van State destijds kende, werden toen samengevoegd tot de huidige Afdeling bestuursrechtspraak. In de tweede fase zijn kantonsectoren gevormd bij de rechtbanken. In de derde fase zou de verdere integratie van de bestuursrechtspraak in de rechterlijke macht aan bod komen. Het voorliggende wetsvoorstel betreft een herstructurering van de Raad van State. De VVD-fractie hecht eraan op te merken dat er, anders dan in de memorie van toelichting staat vermeld, met dit wetsvoorstel nadrukkelijk geen onomkeerbare besluitvorming plaatsvindt die van invloed is op de derde fase. De voorstellen die zijn gedaan in dit voorliggende wetsvoorstel, betekenen voor de VVD-fractie geenszins dat de Raad van State vanzelfsprekend zijn rechtsprekende taken in de toekomstige discussie over de derde fase zal behouden. De derde fase is bij mijn fractie nog volop in beeld. Kunnen de ministers de discussie over de derde fase in gang zetten? De VVD-fractie vindt de nota Keuze voor de bestuursrechtspraak uit 2001 hierin leidend. Kan de minister alvast bezien of de nota aanpassing behoeft en of deze aanpassingen naar de Tweede Kamer gestuurd kunnen worden?

De noodzaak tot het voorliggende wetsvoorstel zit voor mijn fractie met name in de twee uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, namelijk de arresten-Procola en -Kleyn. Deze arresten hebben vragen opgeroepen over de onpartijdigheid van de Raad van State. Mijn fractie vindt het zaak dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Raad van State beter wordt gewaarborgd. In dit licht zien wij dan ook de noodzaak in tot herstructurering van de Raad van State. Naar aanleiding van het voorliggende wetsvoorstel brengt mijn fractie de volgende punten naar voren.

Allereerst merk ik op dat de VVD-fractie zich kan vinden in de scheiding die wordt aangebracht tussen de twee taken van de Raad van State. Het gaat om twee aparte en gelijkwaardige afdelingen, namelijk een afdeling voor wetgeving en een afdeling voor rechtspraak. Het wetsvoorstel maakt het echter nog steeds mogelijk dat een lid van de Raad van State tegelijk lid is van de Afdeling bestuursrechtspraak en de Afdeling advisering. De minister noemt verschillende argumenten om de dubbelbenoemingen toch te laten voortbestaan. Dubbelbenoemingen bevorderen volgens de minister de eenheid van de Raad van State. Voorts zorgen dubbelbenoemingen er volgens de minister voor dat er een wisselwerking is tussen beide afdelingen. Mijn fractie vindt de argumenten van de minister niet sterk en niet overtuigend. Ik zou graag van de minister willen weten hoeveel dubbelbenoemingen er op dit moment zijn. Ook verneemt mijn fractie graag hoe de minister denkt het aantal dubbelbenoemingen in de toekomst te beperken.

De bepaling in artikel 42, lid 4 en de transparantie die beoogd wordt door plaatsing op de website van de namen van de betrokken leden van de Raad van State, vindt mijn fractie niet afdoende. Door deze constructie

## Griffith

blijft wat de VVD-fractie betreft de schijn van partijdigheid bestaan en komen de onafhankelijkheid en de objectiviteit van de Raad van State in het geding. Graag een reactie van de minister daarop.

Mijn tweede punt is de benoeming voor het leven. De leden, de staatsraden en de staatsraden in buitengewone dienst die bij de Afdeling Bestuursrechtspraak en de Afdeling Advisering belast zijn met advisering of rechtspraak, worden voor het leven benoemd. Klopt dit? Voor leden belast met de rechtspraak ziet mijn fractie de rechtvaardigheid in lijn met artikel 117 GW wel in, zeker als je die lijn doortrekt naar de rechterlijke macht. Voor mijn fractie is echter onduidelijk waarom de benoeming voor het leven ook moet gelden voor de staatsraden belast met de advisering. Volgens artikel 74 GW worden de leden van de Raad van State bij Koninklijk Besluit voor het leven benoemd. De GW zegt niets over de benoeming voor het leven van staatsraden belast met de advisering. Helder is natuurlijk dat staatsraden in buitengewone dienst belast met de advisering voor ten minste drie jaar worden benoemd. Op dit verschil in benadering tussen advisering en rechtspraak hoor ik graag een toelichting van de minister.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Bent u niet bang dat dan juist een verdere politisering van de Raad van State dreigt, omdat je iemand na drie jaar wegstuurt als die persoon op een gegeven moment niet zint?

Mevrouw **Griffith** (VVD): Hetzelfde geldt, neem ik aan, voor de raadsleden in buitengewone dienst. Zij worden ook maar voor beperkte tijd benoemd. Bent u daar ook bang voor?

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Nee, daar ben ik het juist zeer mee eens. Zij worden tijdelijk aangetrokken voor een speciale competentie, omdat daar een tekort aan is. Dat is een ander soort benoeming. Zo zie ik dat. Ik bedoel niet de leden van de Raad van State, maar specifiek de mensen die je benoemt. Ik noem maar een dwarsstraat. Er komt een kabinetswisseling en dan wordt er gedacht: wij moeten maar weer eens iemand hebben die wellicht wat minder kritisch is.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Ik maakte die opmerking expliciet over de staatsraden in buitengewone dienst, omdat daarop die angst van toepassing zou kunnen zijn.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Op het geheel.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Mijn fractie valt op dat er ten aanzien van de leden wel in staat dat zij voor het leven worden benoemd. Nu is echter een nieuwe formulering aangebracht: leden, staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst. Voor leden die zich bezighouden met de rechtspraak, kan mijn fractie zich daarin vinden. Dat die leden voor het leven worden benoemd, is geen probleem. Dat geldt zeker ook voor de staatsraden. Maar als het gaat om de advisering, zien wij het belang daar niet van in. Daar gaat het mij om, om dat verschil.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Ik zie dat verschil wel. Voor de staatsraden in de Afdeling advisering geldt hetzelfde als voor de Afdeling bestuursrechtspraak: je wilt benoemen en dan verder geen beïnvloeding ondergaan door wisselingen enzovoorts.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Niet als het gaat om leden die rechtspreken. Het gaat mij puur om de leden die belast zijn met de advisering, althans de leden niet, maar de staatsraden. Ten aanzien van de leden staat gewoon in de GW dat zij voor het leven worden benoemd.

Voorzitter. Mijn derde punt is de schrapping van de bepaling over niet-juristen bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Opvallend in de nota van wijziging is dat de mogelijkheid om niet-juristen te benoemen, is geschrapt. Ik wijs in dit verband op artikel 2, lid 4, in combinatie met lid 6. In eerste instantie acht de regering het wenselijk om in bijzondere gevallen niet-juristen te benoemen tot lid van de raad. Dat is overigens ook in lijn met de huidige Wet op de Raad van State, zie artikel 12, lid 2. Vervolgens wordt deze bepaling geschrapt, om de simpele reden dat dubbelbenoemingen nu mogelijk zijn. Voor mijn fractie is onduidelijk wat er veranderd is sinds de huidige Wet op de Raad van State en de nota van wijziging van december 2006. Waarom verdient het opeens vanuit het oogpunt van juridische kwaliteit van de rechtspraak de voorkeur, het lidmaatschap van de Afdeling bestuursrechtspraak voor te behouden aan juristen? Mijn fractie vindt dat de minister hiermee wel degelijk vooruitloopt op de uitkomsten van de brede maatschappelijke discussie over het betrekken van niet-juristen bij de rechtspraak. De bestaande wettelijke situatie wordt zonder deugdelijke motivering en aanleiding gewijzigd. Mijn fractie vraagt zich dan ook af wat de noodzaak daartoe is. Graag een reactie van de minister daarop.

Mijn vierde punt betreft de rol van de Tweede Kamer bij de benoeming van de leden belast met de rechtspraak. De VVD-fractie heeft ook in het verslag al vragen gesteld over deze benoemingsprocedure. Dan gaat het met name om de leden belast met rechtsprekende taken. De Raad van State behoort met de Eerste en de Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman tot de Hoge Colleges van Staat. Mijn fractie vindt het wenselijk dat de Tweede Kamer net als bij de benoeming van de leden van de Hoge Raad en de leden van de Algemene Rekenkamer een rol speelt. Het feit dat de Tweede Kamer niet wordt genoemd in artikel 74, lid 2, gaat wat betreft de VVD-fractie niet op, omdat het artikel gaat over de benoeming voor het leven, niet over de wijze van totstandkoming van de benoeming. Het feit dat in de Grondwet nadrukkelijk een rol voor de Tweede Kamer is vastgelegd voor de benoemingen van de Hoge Raad en de Algemene Rekenkamer, doet daar volgens de VVD-fractie niet aan af, en is een oneigenlijk argument van de minister. Wij zien wel aanleiding voor een wijziging van de benoemingsprocedure, waarbij volgens de VVD-fractie de Grondwet niet gewijzigd hoeft te worden. Dit gaat in tegen de argumenten die de minister aanvoert.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Mevrouw Griffith zei dat de benoemingsprocedure aangepast moet worden, maar dat dit niet hoeft te betekenen dat de Grondwet moet worden gewijzigd. Kan zij dit standpunt nader toelichten?

Mevrouw **Griffith** (VVD): De minister heeft in zijn nota naar aanleiding van het verslag aangegeven dat, als hij de benoemingsprocedure moet wijzigen opdat de Kamer bij de benoeming een rol kan spelen, hij daarvoor de Grondwet moet aanpassen. Ik heb enerzijds de bepalingen die betrekking hebben op de Hoge Raad en de

## Griffith

Algemene Rekenkamer bezien en de formuleringen in de wet bestudeerd, en anderzijds bezien wat er in de wet staat over de benoemingen in de Raad van State en hoe dat ook in de Grondwet is geformuleerd. Op basis daarvan kom ik tot de conclusie dat de Grondwet niet hoeft te worden aangepast om de Tweede Kamer een rol te geven bij de benoemingen in de Raad van State.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Hoe verklaart u dan dat op dit moment in de Grondwet in verband met de benoemingen bij de Hoge Raad nadrukkelijk wordt gesproken over een voordracht vanuit de Tweede Kamer, terwijl in het artikel in de Grondwet dat over de Raad van State gaat, daarover niet wordt gesproken? Ook uit de wetgeschiedenis blijkt dat daarvoor nadrukkelijk niet is gekozen. In de tekst wordt gesproken over een benoeming bij Koninklijk Besluit.

Mevrouw **Griffith** (VVD): De wijze van benoeming is een benoeming bij Koninklijk Besluit voor het leven. Het gaat daarbij dus om de wijze van benoeming; zo staat het er expliciet in. Er staat daarbij niet nadrukkelijk aangegeven dat de Tweede Kamer daarbij geen rol hoeft te spelen. Ik begrijp de argumentatie van u wel. U vindt dat als de wetgever had gewild dat de Tweede Kamer bij de benoeming een rol zou spelen, men dit in de wetstekst had kunnen opnemen. De bepaling is echter volgens mij tot stand gekomen om aan te geven dat het een benoeming voor het leven betreft en dat die benoeming bij Koninklijk Besluit tot stand komt. Ik zie niet in dat uit het feit dat de rol van de Tweede Kamer in de teksten over de Hoge Raad en de Algemene Rekenkamer wél wordt genoemd en in de teksten over de Raad van State niet, de consequentie getrokken kan worden dat die rol er bij de benoemingen bij de Raad van State niet zou kunnen zijn.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Is het niet ook een logische redenering dat, als de grondwetgever vond dat er ook een uitdrukkelijke rol van de Tweede Kamer zou moeten zijn, men dat in de tekst zou hebben vastgelegd? Ik wijs daarbij op het artikel over de Hoge Raad. A contrario kun je daaruit mijns inziens afleiden dat zo'n rol bij de Raad van State dus uitdrukkelijk niet de bedoeling is geweest. Anders dan in bijvoorbeeld het artikel over de Hoge Raad, is het daarom in de tekst over de Raad van State niet opgenomen. Dat een rol voor de Tweede Kamer uitdrukkelijk niet de bedoeling was, kun je overigens ook afleiden uit de totstandkoming van het artikel over de Raad van State. Het lijkt mij daarom de koninklijke weg om, als je de betrokkenheid van de Tweede Kamer anders wilt regelen en het kennelijk als een element van constitutionele aard wordt gezien om deze betrokkenheid vorm te geven, dit ook in de tekst van de Grondwet door te voeren.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Er wordt gezegd dat de benoeming bij Koninklijk Besluit tot stand komt. Ik zie daarin ruimte, zodat de rol niet in de Grondwet hoeft te worden vastgelegd, maar dit wellicht wel bij lagere regelgeving kan worden gedaan. De VVD-fractie vindt dat niet alles in de Grondwet hoeft te worden vastgelegd.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Nee, niet alles hoeft in de Grondwet te worden vastgelegd. Is het echter niet merkwaardig dat de rol van de Tweede Kamer bij

benoemingen bij de Raad van State bij lagere regelgeving kan worden vastgelegd, terwijl bijvoorbeeld de rol van de Tweede Kamer bij benoemingen in de Hoge Raad belangrijk genoeg geacht wordt om in de Grondwet vast te leggen? Volgens mij ontstaat zo een onevenwichtigheid.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Dat vinden wij niet. Wij zien die onevenwichtigheid niet.

Ik kom bij mijn vijfde punt, namelijk de rechtstreekse advisering aan de Kamer. Op pagina 9 van de nota naar aanleiding van het verslag, bij het onderdeel over rechtstreekse advisering aan de Tweede Kamer, staan enkele opmerkelijke passages. Zij zijn niet alleen opmerkelijk, maar ook suggestief; de VVD-fractie vindt ze zelfs kwalijk. De minister geeft aan dat rechtstreekse advisering aan de Tweede Kamer niet alleen vertragend zou werken voor het wetgevingsproces, maar ook zou kunnen leiden tot politisering van de wetgevingsadvisering door de raad. Voorts zou er uit oneigenlijke motieven advies aan de Raad van State kunnen worden gevraagd. Ook zou de raad als alibi voor moeilijke politieke beslissingen kunnen worden gebruikt, waarbij de raad in de rol gedwongen zou kunnen worden van een soort scheidsrechter bij politieke geschillen over een amendement. Toen ik dit las, dacht ik: Hier is iets aan de hand. Vandaar dat ik een paar vragen geformuleerd heb. Kan de regering aangeven waarop deze bevindingen of veronderstellingen gebaseerd zijn? Kan zij klip en klaar aangeven dat de adviezen van de raad op geen enkele wijze en in geen enkel geval gepolitiseerd zijn? Kunnen de bewindslieden ook zeggen op welke gronden en op basis van welke dossiers zij twijfelen aan de kwaliteiten van de wetgevingsadviseur om tot een onafhankelijk, onpartijdig advies te komen? Hebben zij voorbeelden van dossiers waaruit blijkt dat de raad als een scheidsrechter of alibi bij politieke geschillen over een amendement heeft gefungeerd? Als die voorbeelden er zijn, zou ik daar graag kennis van hebben. Mijn vraag is eigenlijk meer: vanwaar de argwaan jegens de Tweede Kamer, vanwaar de angst, vanwaar dit wantrouwen? Wat vinden de ministers van het instellen van een onderzoek naar mogelijke politisering van adviezen van de raad in het verleden en in de toekomst?

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Ik moet zeggen dat ik met verbazing naar uw betoog luister. De heer De Wit was nog gematigd, vergeleken met de veranderingen die u allemaal wil in de Raad van State. Waar komt die grote wijziging vandaan in wat ik van de VVD-fractie gewend ben te horen over het behoud van de Raad van State als adviseur van de regering binnen de context van de Grondwet? Wat blijft daar in uw bijdrage van over? Ik zit echt met stijgende verbazing naar u te luisteren.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Wij hebben natuurlijk respect voor het werk van de Raad van State, zeker als het gaat om zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Wij hebben in het verslag vragen gesteld over de wijze waarop de Kamer de raad om advies zou kunnen vragen. Ik vind het dan ook volkomen logisch om in een plenair debat de regering op dit punt om nadere opheldering te vragen. U wekt de indruk dat er aan de Raad van State als uniek instituut van de regering geen vragen gesteld zouden kunnen worden. Dit gaat heel ver. Ik vind dat de Kamer advies moet kunnen vragen aan de Raad van State over



## Griffith

amendementen of andere voorstellen. Ik snap uw conclusie dan ook niet.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Het gaat mij om de optelsom van uw opmerkingen. U sprak eerder al over de tijdelijke benoeming en over het uit de Grondwet halen van de functie van de Raad. Samen met het voorstel dat wij nu bespreken, gaat het om zulke majeure wijzigingen van dit instituut dat er weinig overblijft van de Raad van State zoals wij die kennen. Het wordt een veel politieker instituut in ons rechtsstelsel. Ik vind dit een grote wijziging ten opzichte van wat ik van de VVD-fractie gewend ben te horen in de discussie over de Raad van State. Daarover spreek ik mijn verbazing uit. In vergelijking daarmee vind ik de inbreng van de heer De Wit nog gematigd.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Ik ben blij dat ik de heer De Wit nog kan overtreffen! Ik zou uw vraag eigenlijk willen doorgeleiden naar beide ministers: vinden zij dat er met de wijzigingsvoorstellen inzake dubbele benoemingen en de advisering aan de Kamer sprake zal zijn van een verdere "politisering" van de Raad van State? Ik hoop dat u mijn voorstel zult steunen om dit te onderzoeken. De minister duidt heel nadrukkelijk op het verleden, als hij wijst op deze gevaren, maar het gaat mij ook om de toekomst. Ik wil evenmin als u dat de Raad van State een instrument of een orgaan zou worden dat door de Kamer bestuurd wordt. Ik deel dus uw zorg. Als u mijn verzoek om een onderzoek steunt, dan vindt u mij ook aan uw zijde.

Ten slotte de nevenfuncties. Kan de regering aangeven wat het regime is voor het openbaar maken van nevenfuncties bij de Raad van State? En is dit in overeenstemming met de regels op dit punt voor leden van de rechterlijke macht?

□

De heer **Wolfsen** (PvdA): Voorzitter. Ik begrijp dat men zich zorgen heeft gemaakt over de lengte van mijn inbreng, maar het feit dat ik zo royaal heb ingeschreven, heeft te maken met de omstandigheden. Van de Griffie kreeg ik op een gegeven moment een mailtje met de mededeling dat ik mij snel moest inschrijven, maar wij waren bezig met het uitventen van het prachtige regeerakkoord. Hoewel dat akkoord zich eigenlijk zelf vertelt, is het goed om een toelichting te geven en dat vraagt tijd. Tegelijkertijd moest ik mij dus voorbereiden op de behandeling van dit wetsvoorstel. De Raad van State is echter een zeer oud orgaan. De geschiedenis ervan gaat terug tot de zestiende eeuw. Toen ik van die rijke geschiedenis kennis nam, dacht ik wel een uurtje nodig te hebben om daarover iets te kunnen zeggen. Ik kan nu iedereen geruststellen. Ik heb maar vijf blaadjes voor me. Die blaadjes hebben een verschillende kleur en daarmee breng ik de variëteit van de Raad van State ook tot uitdrukking, maar de lengte van mijn inbreng zal waarschijnlijk reuze meevallen.

Ik heb mij voor deze behandeling in het weekend dus enigszins ingelezen. Zoals de collega's ook al zeiden, heeft dit Hoge College van Staat een rijke geschiedenis, een geschiedenis die teruggaat tot de zestiende eeuw. Ik heb die niet helemaal gelezen, maar er wel met eerbied kennis van genomen.

Dan lees je dat het voortbestaan van de Raad in 1848 kantje boord was. Iemand bad zelfs in de Kamer dat de regering het land het niet moest aandoen om dit college in stand te houden. Die discussie is gelukkig verleden tijd. In de Franse tijd is de Raad van State enige tijd opgeheven, maar dat was een klein intermezzo. Vandaag is er geen enkele twist meer over het nut van het voortbestaan van de Raad van State en daar ben ik het zeer mee eens.

Vandaag zullen wij het echter niet hebben over het verleden van de Raad van State, maar over de toekomst ervan. In het wetsvoorstel wordt gesproken van een kleine herstructurering. Er komt een zelfstandige afdeling Advisering naast de reeds bestaande afdeling Rechtspraak. Dat vinden wij een goed voorstel. De Raad van State heeft op deze wijziging zelf vaak aangedrongen, maar de regering heeft zich tot op heden daartegen verzet. Nu heeft zij het verzet opgegeven. De regering is om. Ik vond in de geschiedenis een krachtig verzet van destijds minister Hirsch Ballin. Hij was ook tegen het instellen van een zelfstandige afdeling Advisering. Hoewel deze minister vandaag dit wetsvoorstel eigenlijk bij toeval moet verdedigen, neem ik aan dat hij dat wel zal doen.

De regering was met name destijds tegen, omdat die wijziging de positie van de volledige Raad zou aantasten. De heer Van Haersma Buma maakte daar een grapje over toen hij vroeg: wat gaat er gebeuren met de stoelen? Het is echter waar: de wijziging tast de positie van de volledige raad aan. Destijds zei de regering ook: de wijziging raakt de Raad van State in zijn kern en daarom zijn wij niet voor zo'n zelfstandige afdeling. Nu is zij daar wel voor. Wij steunen haar daarin.

Wij hebben natuurlijk wel zien aankomen dat dit wetsvoorstel zou worden ingediend. Het past bij een reeks wetsvoorstellen. De brief van 28 april 2004 handelde over de derde fase van de HRO. Collega's hebben daar al iets over gezegd en ik zal dat niet meer doen. Die brief hebben wij besproken in een algemeen overleg. Het resultaat van dat overleg vormt voor mij de context waarin wij dit wetsvoorstel gaan beoordelen. Samengevat was het resultaat van het overleg het volgende. Minister Korthals, toen minister van Justitie, had de mooie nota Keuzen voor de bestuursrechtspraak uitgebracht. Collega Griffith heeft daaraan gerefereerd. Wij wilden niet dat de minister van Justitie die nota in de prullenbak zou gooien en zeiden dan ook dat hij dat niet mocht doen. Niet een deel van de Tweede Kamer, zoals in de nota naar aanleiding van het verslag staat, maar de meerderheid ervan was voor het op termijn opnieuw bespreken van de derde fase. Dat hoefde niet direct te gebeuren, maar zij moest weer wel ter hand worden genomen en er moest een keus worden gemaakt uit de mogelijkheden die door minister Korthals waren beschreven. Misschien zal ik hierover in de derde termijn een motie indienen, tenzij de minister enthousiast zegt: ik zal die herziening nu krachtdadig ter hand nemen en de derde fase uitvoeren. Als hij dat doet, kunnen wij die motie achterwege laten, maar anders zal ik die zeker indienen.

Uit het algemeen overleg destijds bleek dat wij geen steun zullen verlenen aan alles wat de derde fase gaat vertragen, de invoering daarvan bemoeilijkt of wat daarmee in strijd is, bijvoorbeeld de instelling van een rechtseenheidkamer. De meerderheid van de Kamer heeft zich daartegen uitgesproken. Wij zijn daar dus op tegen.

## Wolfsen

Hoe wij te zijner tijd over de derde fase gaan denken, weten wij nog niet. De CDA-fractie zei indertijd bij monde van de heer Biesheuvel dat de hele rechtspraak bij de Raad van State weg moet. Zo ver ben ik nog niet, maar ik sluit het niet uit. Het is een discussie voor later.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik maak een opmerking voor de geschiedschrijving. De heer Wolfsen refereerde aan een debat dat wij in 2004 hebben gevoerd over de derde fase. Hij zei dat de conclusie van dat debat was dat er iets moest gebeuren. Ik heb de stukken nog even bekeken, maar er is geen motie ingediend. De heer Wolfsen zei in dat debat zelf iets in de trant van "wij moeten over enkele jaren nog maar eens bekijken hoe de kwestie erbij staat". Dat is toch wel iets anders dan dat er gezegd zou zijn dat die derde fase hoe dan ook zou moeten terugkomen.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Namens diverse partijen is in dat debat gezegd dat de uitvoering van de derde fase ter hand zou moeten worden genomen. Rustig als wij zijn, hebben wij erbij gezegd dat het niet gelijk de volgende dag hoefde te gebeuren. Maar het moest zeker gaan gebeuren. Ik zou het zeer op prijs stellen als het in de komende kabinetsperiode – ik hoop dat die vier jaar duurt – gaat gebeuren. Dit voorstel past op zichzelf in de resultaten, zij het met enige nuanceringsen en zij het met enige serieuze aanpassingen.

De heer **De Wit** (SP): Ik keer terug naar de motie die de heer Wolfsen aankondigde. In feite is de motie gericht aan het nieuwe kabinet. Is er al enig idee over de gedachten van het nieuwe kabinet op dit punt? Is het punt al besproken door de coalitiepartijen?

De heer **Wolfsen** (PvdA): In het regeerakkoord is hierover voor zover mij bekend niets afgesproken. Rechtspraak komt er überhaupt niet in voor. Dat is een klein gebrek, maar het functioneert natuurlijk heel behoorlijk. Er is niets over afgesproken, dus het is een open kwestie. Een meerderheid in de Kamer is ervoor, dus het zal worden aangepakt. Ik neem aan dat ook een nieuw kabinet moties van de Kamer zal uitvoeren.

Het zwaartepunt in de Raad van State is in de loop van de jaren gaan verschuiven van advisering naar rechtspraak. Het onderdeel van de rechtspraak is zeer omvangrijk geworden, naar mijn schatting ongeveer drie kwart van het werk. Slechts een kwart van het werk betreft de advisering. Ook in de uitingen zie je die verschuiving. In een van de laatste nummers van het NJB staat een advertentie met de volgende tekst: "De Raad van State is een rechtsprekend college". Daarnaast wordt er ook advisering verzorgd, aldus de tekst. Men blijkt zich meer een rechtsprekend dan een adviserend orgaan te vinden. Je kunt je afvragen of het accent niet te veel wordt verlegd. Vandaar de discussie over de derde fase die wij moeten gaan voeren. In de geschiedenis van de Raad van State lijkt rechtspraak als een soort hoogste eer te worden beschouwd. Ik las het prachtige boek ter gelegenheid van 450 jaar Raad van State. Staatsraad Kan vertelt daarin dat hem op een gegeven moment werd gevraagd of hij ál in de Afdeling geschillen zat. Kennelijk werd het zo ervaren dat je dan echt gearriveerd was. Kennelijk vindt men die rechtspraak steeds belangrijker. Ook daarom vinden wij het belangrijk om in die derde fase goed te spreken over de verdeling.

De wensen van de regering zijn: onderscheid tussen advisering en rechtspraak, benadrukken van gelijkwaardigheid, bewaken van evenwicht tussen beide taken – dat steunen wij – in stand houden van de wederzijdse bevruchting en behoud van beide hoofdtaken. Dat laatste is natuurlijk zeer afhankelijk van de uitkomsten van de derde fase. Het is duidelijk dat mijn fractie niet zo voor die wederzijdse bevruchting is. Het wetsvoorstel is nodig vanwege de arresten-Procola en -Kleyn. Discussies over de schijn van partijdigheid moeten wij doen verstommen. Daarom wordt in de wet ook die waarborg ingebouwd. Adviserende staatsraden mogen vervolgens niet over dezelfde zaken rechtspreken. Wij zijn het eens met die goede wettelijke waarborgen in de wet. Toch vrees ik dat de hoop dat daarmee de discussie zal verstommen, ijdel zal zijn. In de geschiedenis zie je elke keer weer stukken, ook van staatsraden, over de hoop op stilte, maar het wordt niet stil. Die discussie blijft maar voortgaan, en dat is niet goed. Dat moeten wij als wetgever zo'n bijzonder hoog college niet willen aandoen. Wij moeten proberen de discussie echt te doen ophouden. Daarom steunt mijn fractie krachtig de instelling van een zelfstandige afdeling advisering. Een kleine stap, maar wel één in de goede richting.

Wij hebben echter nog wel enkele serieuze bezwaren, te beginnen met de juridische constructie. In de Grondwet staat dat óf de Raad van State recht spreekt of adviseert, of een afdeling. In een mooi artikel van de heer Bock in één van de laatste nummers van het NJB wordt dat nog wat krachtiger geaccentueerd. Hij zegt, en ik ben het met hem eens, dat dat in de huidige wet goed is geregeld. Daarin staat namelijk: "Een afdeling van de Raad, genaamd afdeling bestuursrechtspraak, is belast met het behandelen van de bij wet aan haar opgedragen geschillen." Dat spoort met de Grondwet, waarin in artikel 71 staat: "De Raad van State of een afdeling wordt gehoord..." In de huidige wet staat in artikel 28nieuw: "De Raad is belast met de berechting van de bij de wet aan hem opgedragen geschillen." De Raad zelf gaat dus weer recht spreken, en een afdeling van de Raad gaat dat uitvoeren. Dat schuurt met de Grondwet, zodat ik graag een aanpassing zie op dat vlak. Zo niet, dan overweeg ik amendering om de goed doordachte heldere constructie die nu in de wet staat, te handhaven.

Het punt van de dubbele benoemingen is een heikele kwestie. Ik vind het best lastig om dat punt hier aan te snijden, want het is een gevoelig punt. Formeel mag het, want het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft het niet verboden. Daarom wil ik soepel zijn ten opzichte van alle zittende leden. Iedereen die nu bezig is met die beide taken, moet dat kunnen blijven doen, aangezien er een goede waarborg in de wet is, die problemen in de toekomst voorkomt, maar het ligt in mijn fractie toch zwaarder dan ik had gedacht. Met nieuwe dubbele benoemingen moeten wij daarom stoppen, anders blijft de kritiek bestaan. Het is ook wat tegenstrijdig, want wij maken wel twee zelfstandige afdelingen, maar in de persoon heffen wij dat weer op. Dat is gek, en het is moeilijk aan de buitenwereld uit te leggen. In Trouw stond laatst een artikel: Kritiek kost gezag Raad van State. Daarmee ben ik het van harte eens.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Brengt u die kritiek niet te gemakkelijk terug tot de structuur en de dubbele lidmaatschappen, terwijl ik zelfs in deze Kamer vaak heel

## Wolfsen

veel kritiek hoor op uitspraken van de Raad over bijvoorbeeld fijnstof? Ook in het bestuursrecht kunnen er uitspraken komen die de ene of de andere partij niet welgevallig zijn.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat klopt, iedereen heeft wel eens kritiek. De Hoge Raad zal heel bewust nooit adviezen uitbrengen over kwesties waarmee hij later nog mee te maken kan krijgen. Het mag formeel, maar dat blijft ook in de wetenschappelijke tijdschriften kritiek ondervinden. Zo blijf je de Raad van State onderwerp van discussie maken. Breng een heldere scheiding aan. Dat is veel beter. Dan zal de kritiek echt verstommen, ook al heeft de Kamer soms kritiek op uitspraken van de Raad van State. De rechter heeft altijd gelijk, tot een hogere rechter zegt dat het niet zo is. Maar mensen moeten het ook zo voelen, ook buiten deze zaal. Die kritiek is vaak feitelijk onterecht, maar men voelt het wel zo.

Een groot voordeel van een scherpere scheiding is dat je meer variatie kunt aanbrengen in de afdeling advisering. Vanaf de jaren zeventig heeft de nadruk gelegen op het aantrekken van mensen die recht gingen spreken, zodat er inmiddels bijna alleen maar juristen in de Raad zitten. Dat is toch eigenlijk gek. Als je die heldere scheiding aanbrengt, kun je die variatie in adviseurs ook aanbrengen. Dan kun je ze waarschijnlijk ook weer "gewoon" gaan benoemen, al is dat niet voor het leven. Tot 20, 30 jaar geleden werd iedereen ook in gewone dienst benoemd, dus niet voor het leven. Echter, toen iedereen recht moest gaan spreken, werd iedereen voor het leven benoemd. Als je de rechtspraak daar weghaalt, kun je de benoemingen dus weer gewoon maken. Ik zou daar voor zijn. De opmerkingen die mevrouw Griffith daarover heeft gemaakt, steun ik dan ook van harte. Overigens wel in de milde variant: iedereen die er zit ongemoeid laten, maar nieuwe benoemingen voortaan niet meer voor het leven. Ook de Raad van State zelf accentueert vaak in het jaarverslag het grote belang van onafhankelijkheid en onpartijdigheid in het uitoefenen van beide functies, ook ten opzichte van elkaar. Zelfs staatsraden, hoe gelouterd, goed opgeleid en geselecteerd ook, kunnen niet onafhankelijk en onpartijdig zijn ten opzichte van zichzelf; dat is een bijna bovenmenselijke eis.

Vervolgens kom ik te spreken over het punt van de voordracht, waaraan mevrouw Griffith tot mijn genoegen in haar betoog ook aandacht heeft besteed. De manier waarop staatsraden met rechtspraak belast, worden benoemd, zou wat ons betreft aangepast moeten worden. Bij de Hoge Raad gaat het via een voordracht van de Tweede Kamer. Ik zou graag zien dat ook voor de rechtsprekende leden van de Raad van State dit gaat gelden, zeker nu voor het eerst in de geschiedenis de regering zegt dat het niet uitgesloten lijkt dat de rechtspraak definitief bij de Afdeling bestuursrechtspraak blijft. Alle mensen die daar in buitengewone dienst zijn benoemd, worden nu fulltime in dienst genomen. Het verbod op parttimebenoemingen wordt opgeheven, waarmee ik het zeer eens ben. Nu er eigenlijk vastigheid in komt, meen ik dat wij dit punt serieus onder ogen moeten zien. Het is niet voor het eerst dat het in deze Kamer wordt besproken. Ik zou graag willen dat die wijze van benoeming in overeenstemming wordt gebracht met de wijze van benoeming voor leden van de Algemene Rekenkamer, de Hoge Raad, de Nationale ombudsman

en de Commissie van toezicht op de veiligheidsdiensten, die een rechtmatigheidsoordeel uitspreekt over het werk van de veiligheidsdiensten. Rechtsprekende staatsraden doen ook een rechtmatigheidstoets en moet je daarom op dezelfde wijze benoemen.

Ik ontdekte overigens dat die discussie in deze Kamer eigenlijk al honderd jaar loopt. Er zijn twee belangrijke momenten in de geschiedenis. Het ene is waarop rechtspraak door de Raad van State überhaupt mogelijk werd gemaakt. Dat was ten tijde van de grondwetswijziging van 1887. Ik vind het een eer dat ik hier vandaag Sam van Houten, een liberaal Kamerlid, mag citeren toen hij deelnam aan de discussie over dit onderwerp in datzelfde jaar. Eerst was in 1848 overigens al de wijze van benoeming van de leden van de Hoge Raad uitvoerig in de Kamer besproken; de regering wilde die toen uit de Grondwet halen, maar de Kamer stemde daar niet mee in om de onafhankelijkheid van de Hoge Raad te accentueren. In 1887 wilde een van de Kamerleden het alsnog uit de Grondwet halen, waartegen een meerderheid van de Kamer zich toen heeft verzet. Sam van Houten heeft toen gezegd dat als je rechtspraak bij de Raad van State mogelijk maakt, je de benoeming voor de rechtsprekende leden daar op dezelfde wijze moet laten plaatsvinden. Hij heeft er toen ook een amendement over ingediend. Ik citeer hem:

"Indien men nu meent dat de Hoge Raad, wiens functiën bij die indeling in de eerste plaats zullen zijn van burgerrechtelijke aard, desniettemin moet worden samengesteld met medewerking en onder invloed van ene voordracht van de Tweede Kamer, dan is bij mijn amendement eenvoudig de vraag of dit niet evenzeer toepasselijk is op het hoogste administratief gerechtshof, of dit in waarborgen van onafhankelijkheid moet achterstaan bij de Hoge Raad. Indien er verschil moet zijn, dan zou ik veeleer zeggen dat het administratief gerechtshof nog meer onafhankelijk moet zijn van de regering dan de Hoge Raad wiens functie in het algemeen de berechting zal zijn van de geschillen waarbij de regering niet is betrokken tussen ingezetenen, terwijl het administratief gerechtshof bij voorkeur de moeilijke zaken krijgt, waarbij de bevoegdheden van de regering in het debat zijn. Dit college zal dus nog meer dan enig ander onafhankelijk moeten zijn van de regering en niet doortrokken met hetgeen Thorbecke administratieve inzichten noemde. Ik meen dus dat de consequentie van dit behoud van de voordracht van de Kamer ten opzichte van de aanvulling van de Hoge Raad eigenlijk à fortiori ertoe zou moeten leiden om voor het hoogste college dat de administratieve rechtspraak zal hebben, ook een invloed der Kamer te erkennen en te regelen."

Uiteindelijk vindt een discussie plaats over de vraag of dit in de Grondwet moet worden opgenomen. Alhoewel daar wel een meerderheid voor was, heeft hij het amendement uiteindelijk ingetrokken omdat de regering er heftig tegen was. De hele Grondwet dreigde te sneuvelen. Hij zei bij de intrekking het volgende.

"Nu evenwel in de Grondwet de bepaling is opgenomen dat er voor de Hoge Raad ene voordracht zal zijn, geloof ik dat het beter is die bepaling ook voor het hoogste administratieve gerechtshof op te nemen, ofschoon de niet aanneming van mijn amendement de wetgever de bevoegdheid geenszins zal ontnemen om toch ene voordracht of althans ene aanbeveling van de Tweede Kamer bij de wet op te nemen."

## Wolfsen

Dat is ook logisch, want de aanstelling voor het leven van de staatsraden is later ook bij een gewone wet geregeld. Die staat ook niet in de Grondwet. Later is die natuurlijk gecodificeerd in de Grondwet. Dat is dus allemaal volslagen logisch. Dan heb ik nog een citaat, van dezelfde Sam van Houten, nadat hij het amendement had ingetrokken. Hij zegt dan het volgende.

“Want is het niet verboden in de Grondwet, dan is de wetgever volkomen vrij een dergelijke bepaling te maken, inzonderheid wanneer, zoals de regering veronderstelt, ene afdeling van de Raad van State daarmee belast zal worden, daar ten aanzien van de Raad van State de wetgevende macht bij de Grondwet volkomen vrij is.”

Ook dat is logisch. Later is de benoeming voor het leven dus ook eerst in de gewone wet geregeld. Hij heeft het amendement ingetrokken. De Raad van State ging op dat moment helemaal niet rechtspreken. Dat is later de Centrale raad van beroep geworden. Het heeft nog jaren geduurd voordat het allemaal geregeld was. De discussie hierover was toen wel heel heftig.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Voorzitter, is het geoorloofd dat ik dan ook even naar de Handelingen van 1887 op zoek ga om een tegenreactie hierop voor te bereiden, zodat ik het niet nu, met de woorden van 2007, hoeft te doen?

De **voorzitter**: Als u dat snel doet.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik citeerde een liberaal dus ik zal mij vandaag liberaal opstellen. Ik moet mij tegenover mijn eigen fractie verontschuldigen, want ik ga nog een liberaal citeren. Dit is een belangrijk moment in de geschiedenis. Toen kwam de AROB-wetgeving. Daarbij ontstond dezelfde discussie, want daarbij ging de rechtspraak feitelijk naar de Raad van State. In het verslag van de vergadering van de Tweede Kamer verschijnt ook weer de suggestie om de benoeming via de Kamer te laten verlopen. Ik citeer uit het verslag van deze vergadering.

Eerder vermelde vele leden – ik lees de namen er niet bij, maar het zal een meerderheid zijn geweest – stelden de vraag waarom voor de wijze van benoeming van de staatsraden geen aansluiting is gezocht bij de wijze van benoeming van de leden van de Hoge Raad, derhalve benoeming door de Kroon op voordracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Als dat niet gebeurt, vreest men dat er afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid. Dat is een consequente Tweede Kamer, want dat is het moment dat het wordt ingevoerd. De regering vindt het ingewikkeld, maar ziet het punt en wijst erop dat de staatscommissie HRO wordt ingesteld. Dan wordt het later allemaal geregeld. Het is dus vooruitgeschoven. Die rechtspraak wordt er tijdelijk ondergebracht. De Kamer was natuurlijk mild en heeft de zaak toen laten rusten. Maar de Eerste Kamer begon opnieuw. Mijn fractie wilde toen een openbare aanbeveling. De VVD stelde opnieuw concreet voor om de benoemingsprocedure voor de rechtsprekende leden van de Raad van State dezelfde te maken als voor de Hoge Raad. Het antwoord van de regering laat zich raden: de HRO komt eraan, wees geduldig, het is tijdelijk, dus enz.

Nu staan wij voor de vraag of wij de rechtspraak daar definitief onder moeten brengen. Wij zijn het aan onszelf

als Tweede Kamer en aan onze voorgangers verplicht om het hier opnieuw te agenderen. Vandaar dat wij zeer hechten aan een aanpassing van deze wet in deze zin.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Dat was een interessante uiteenzetting over 1887, maar net zo min als het citeren van een liberaal uit 1887 van belang is om te begrijpen hoe bijvoorbeeld nu de positie van het bijzonder onderwijs is, net zo min is het van belang om nu te begrijpen hoe de constitutionele positie is met het oog op de Raad van State en de benoeming van diens leden. Is bij de Grondwet van 1983 niet juist helder tot uitdrukking gekomen, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van artikel 118, dat over de Hoge Raad gaat, dat de reden voor de voordracht vanuit de Kamer niet gelegen is in het feit dat het een hoogste rechtscollege is, maar juist in het feit dat daar recht wordt gesproken inzake de vervolging van bepaalde ambtsmisdrijven?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat argument wordt bij herhaling genoemd. Het wordt ook in de nota naar aanleiding van het verslag genoemd. Ik heb het nu achterwege gelaten, maar in diezelfde geschiedenis wordt heel mooi uitgelegd hoe die benoeming ooit in de Grondwet is gekomen. Dat was niet omdat de Hoge Raad ook ambtsmisdrijven vervolgt van de leden van de regering, want hij vervolgt ook ambtsmisdrijven van de leden van de Staten-Generaal, dus dat argument valt weg. Het is historisch heel goed te verklaren, omdat vroeger de Hoge Raad werd samengesteld en gekozen door de hoven uit de verschillende provincies. Dat is in stand gehouden en dat werd later de Staten-Generaal. Zij bleven dus de Hoge Raad kiezen.

Dat is goed verklaarbaar vanuit de historie. Toen de regering voorstelde om dat op te heffen, in 1848, zei de Kamer: ho ho, dat is er toen in gekomen, maar dat is een voorrecht of een parel van de Tweede Kamer en dat willen wij graag zo houden, juist om de onafhankelijkheid te waarborgen. Dat staat letterlijk in de Handelingen. Iedere keer wordt het argument van stal gehaald dat het komt vanwege die ambtsmisdrijven, maar dat is noch historisch juist, noch blijkt het uit de discussies in dit huis.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Dat kan zo zijn voor eerdere grondwetsherzieningen, maar de heer Wolfsen zal toch niet ontkennen dat dit bij de geschiedenis van de grondwetsherziening van 1983 wel degelijk als een dragende motivering is aangereikt voor een voordracht van de kant van de Kamer? Omdat dit nadrukkelijk niet van toepassing werd geacht in het geval van de Raad van State, is dat niet in de Grondwet opgenomen.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Die discussie is iedere keer opnieuw opgekomen. In 1983 is de benoeming voor het leven in de Grondwet gecodificeerd, omdat de staatsraden inmiddels rechtspraken. Toen is er opnieuw over gedebatteerd, maar het was al een gegeven. Op spannende momenten in de geschiedenis, wanneer er niet bij toeval over werd gesproken, zoals bij de AROB-wetgeving, maar op momenten dat het er echt op aankwam, is gezegd dat de benoeming echt op deze wijze bij de Kamer moest blijven. Dat speelde in 1848, toen de Kamer dat terughaalde, en aan het eind van de negentiende eeuw, toen een Kamerlid dat eruit wilde amenderen. Later was het gewoon gebruikelijk.

## Wolfsen

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik begrijp de redenering, maar eerlijk gezegd blijf ik het zwak vinden dat wat het meest cruciaal is, namelijk de geldende grondwetstekst en de motivering die daaraan ten grondslag ligt, dat betoog juist niet ondersteunt.

De heer **Wolfsen** (PvdA): In de geldende Grondwet wordt alleen geregeld dat de benoeming plaatsvindt bij KB. De wijze waarop dat feitelijk plaatsvindt, kun je in een gewone wet regelen, zoals de benoeming van de leden van toezicht op de inlichtingendiensten. Dat is een gewone wet die loopt via de Kamer. Dat staat helemaal niet in de Grondwet. De Ombudsman staat wel in de Grondwet, maar dat is op zichzelf geen vereiste. Sterker nog, er is ooit serieus over nagedacht. Je kunt er weer anders over gaan denken. Het meest relevante is hoe een meerderheid van de Kamer er op dit moment tegenaan kijkt, dat ben ik met de heer Van der Staaij eens.

Op dit moment geldt niet de eis dat men jurist is. Deze eis geldt alleen voor de voorzitter van de Afdeling rechtspraak. Ook dat is een discussie die al lang loopt, moet ik in alle eerlijkheid bekennen. Mijn fractie heeft hierin wisselende standpunten ingenomen. Soms was zij ervoor, soms tegen. Ik vond het oorspronkelijke voorstel mooi. Daar was ik het mee eens. Dat kon ook steunen op een meerderheid in deze Kamer, zoals een keer bleek bij een debat over de rechtspraak. Bij een meervoudige kamer moet een meerderheid jurist zijn en bij een enkelvoudige kamer moet men ook jurist zijn. Dat vond ik mooi.

Ik kwam bij toeval tegen dat minister Hirsch Ballin in de jaren negentig bij de samenvoeging van de twee afdelingen van de Raad van State bij de AROB-wetgeving krachtig heeft verdedigd hoe goed het is om ook niet-juristen erbij te hebben. Dat zou hij eens terug moeten lezen. Toen werd er ook gezegd dat je aan de ene kant wel juristen moet hebben en aan de andere kant niet. Daardoor wordt het juridische element wat milder gemaakt. Aan de kant waar geen juristen zitten, moeten wat meer juridische elementen worden ingebracht, zodat er een soort synthese ontstaat, zou je kunnen zeggen. Daar was ik het zeer mee eens. Ik ben het nu eens met wat de minister toen zei, maar de regering is van standpunt gewisseld.

Ik vond het oorspronkelijke voorstel mooi, maar ik kan de nota van wijziging ook wel begrijpen. De regering zegt dat je dit moet bezien over de hele rechtspraak, en daar zit wel wat in. Ik luister gewoon naar hoe de collega's er tegenaan kijken en dan kunnen wij aan het eind van de dag of morgen onze mind opmaken. Ik kan ook wel leven met zoals het nu is. Professor De Roos heeft laatst een rapport uitgebracht over deelname van niet-juristen aan de rechtspraak. Wij zullen nog een heel debat hebben over de hele rechtspraak, maar wij zouden het ook nu kunnen regelen. Ik wacht de reacties van de collega's even af.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Is de heer Wolfsen niet van mening dat de wet moet zijn zoals die is? Die komt immers overeen met zijn eerste idee. Nu is een en ander geschrapt.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik ben het met mevrouw Griffith eens. Als zij ervoor pleit om een en ander weer op te nemen, zal ik haar steunen.

Wat zullen de taken van het hoge college Raad van State straks zijn? Voorgesteld wordt om dat orgaan te belasten met de waarneming van het koninklijke gezag. Ik ben geen groot voorspeller, maar durf desondanks te voorspellen dat dit zich de komende jaren niet zal voordoen. Verder dient het hoge college alleen nog jaarverslagen vast te stellen en is het betrokken bij benoemingen. Dat is ietwat vreemd. Feitelijk wordt de volle raad daarmee opgeheven. De CDA-fractie heeft voorgesteld om het aantal leden terug te brengen tot een driemanschap dat wordt belast met de waarneming van het koninklijke gezag en de jaarverslagen. Wat mij betreft kan de vicepresident daarvan onderdeel uitmaken, evenals de voorzitter van de Afdeling bestuursrecht-spraak en de oudste in rang van de Afdeling advisering. Daarmee is het vreemde onderscheid tussen leden en staatsraden er niet meer. Het lijkt mij beter om niet dat driemanschap te betrekken bij de benoemingen maar de afdelingen zelf. Ik zou het namelijk vreemd vinden als niet de volledige afdeling erbij betrokken werd, als er een nieuwe persoon op de Afdeling rechtspraak of op de Afdeling advisering kwam. De jaarverslagen kunnen door de vicepresident worden vastgesteld. Die zien er immers altijd voortreffelijk uit. Is het mogelijk om een en ander nader uit te werken en in het wetsvoorstel op te nemen?

Opzeker gaat ernaar uit dat de nieuwe afdeling van de Raad van State ook de Tweede Kamer rechtstreeks adviseert. Op dit moment adviseert de Raad van State zowel de regering als de Tweede Kamer over initiatiefwetsvoorstellen. De argumenten die worden gegeven om dat niet toe te staan, begrijp ik niet goed. Wat dat betreft ben ik het met mevrouw Griffith eens. Een en ander zou vertragend werken. Naar mijn idee is dat juist niet het geval. Wij bepalen immers zelf het tempo van het proces van wetgeving. Als wij de Raad van State of de regering niet om advies mogen vragen, doen wij daarvoor een beroep op iemand anders. Die werkwijze is overigens te betreuren, omdat die afbreuk doet aan de taak van het bijzondere college van de Raad van State. Het heeft mijn voorkeur om de Raad van State in te sluiten in plaats van die uit te sluiten. Mevrouw Griffith heeft zich behoorlijk opgewonden over het argument van de politiserende werking. Eerlijk gezegd kan ik dat ook wel begrijpen, omdat uit de geschiedenis is op te maken dat er altijd sprake is geweest van een depolitiserende werking. Ik doel wat dat betreft onder andere op de onderzoeksraad en de Wet Inburgering. De adviezen zijn ons altijd op bijzonder verstandige wijze gegeven. Ik sluit mij dus aan bij de argumentatie van mevrouw Griffith en zal op dat punt een amendement indienen.

Ik heb begrepen dat veel adviezen niet openbaar zijn. Ik pleit voor openbaarmaking van de adviezen, zodra die worden verstuurd. Alle andere adviescolleges zorgen daar immers ook voor, zeker als de regering ook aan andere adviseurs advies heeft gevraagd. Ik noem onder andere de Raad voor de Rechtspraak.

Ik ben het eens met het schrappen van "maxima en minima" uit de wet. Dat is een begrotingskwestie.

Ook ben ik het eens met het punt van het vervallen van de verplichte deeltijdaanstellingen. Ik heb enkele vragen gesteld over de gevolgen voor salarissen enzovoorts. Daarop zal ik terugkomen tijdens de "Dijkstaldiscussies".

Ik verbaas mij er nog steeds over dat de Afdeling bestuursrecht-spraak nog steeds niet tot de rechterlijke

## Wolfsen

macht behoort. Dat geldt overigens ook voor twee andere colleges. Dat neemt niet weg dat ik de minister erkentelijk ben voor het feit dat ten aanzien van de openbaarmaking van nevenfuncties het regime in de nota van wijziging is aangepast. Dat houdt in dat men onder hetzelfde regime valt als rechters in andere colleges.

Wij hebben nog veel vragen. Wij hebben ook de nodige amendementen voorbereid. Het is echter belangrijk dat wij hierover constructief komen te spreken. Ik wacht dan ook af wat de regering in het wetsvoorstel aanpast alvorens te komen tot advisering. Het lijkt mij niet verstandig om de zaak op scherp te zetten door middel van amendementen.



De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. De Raad van State heeft door de tijd heen een opmerkelijke levenskracht getoond. Het is immers een instituut met een zeer lange geschiedenis. Dat betekent bepaald niet dat er in taken en functioneren geen veranderingen zijn geweest. Integendeel. Er is een wereld van verschil tussen de Raad van State van nu en de Raad als algemene regeringsraad die de vorst of zijn landvoogd adviseerde onder de Bourgondische en Habsburgse landheren. Het geheim van deze levenskracht van de Raad ligt niet in de laatste plaats in de flexibiliteit waarmee de taak-uitoefening van de Raad van State steeds weer bij de tijd is gebracht. Daardoor bleek het voor de Raad bij wisselende staatkundige omstandigheden telkens weer mogelijk, een waardevolle en gewaardeerde plaats in het totale constitutionele bestel te veroveren.

Het is die veerkracht en flexibiliteit die wat ons betreft ook in dit wetsvoorstel naar voren komt, waarin een herstructurering van de Raad van State wordt geregeld. Dat krijgt beslag door de advisering over wetgeving te concentreren in een kleiner aantal leden en een afzonderlijke afdeling binnen de Raad te belasten met de vaststelling van de adviezen van de raad. Al bij de Grondwetsherziening van 1983 is de mogelijkheid geboden om een zelfstandige Afdeling wetgeving in te stellen. De toenmalige staatsraad J.M. Polak schreef in de tachtiger jaren al in een bundel, die verscheen bij de herdenking van 450 jaar Raad van State, dat het er niet naar uitzag dat op korte termijn daadwerkelijk zo'n verandering zou worden gerealiseerd. "Er is voorlopig veel meer wetgevend werk aan de winkel dat een grotere urgentie heeft", zo merkte hij niet zonder realiteitszin op. Wat dat betreft heeft hij gelijk gekregen.

Dat de oude gedachte van een aparte Afdeling wetgeving daadwerkelijk leven wordt ingeblazen, hangt niet alleen samen met de wens om de adviserende functie van de Raad te versterken door concentratie van de wetgevingsadviesing bij een kleiner aantal leden van de Raad die daaraan een groter deel van hun tijd besteden. Een belangrijke doelstelling van de organisatorische aanpassing is tevens dat wordt voldaan aan nieuwe eisen die in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn gesteld over onafhankelijkheid en onpartijdigheid bij een combinatie van advisering over wetgeving en bestuursrechtspraak. De structuur van de Raad van State moest kortom Procolaproof worden gemaakt. De cruciale vraag is dan ook of met dit wetsvoorstel op een goede manier tegemoet wordt gekomen aan de Procolaproblematiek,

die ook in latere arresten tot uitdrukking kwam. Het antwoord van de SGP-fractie hierop is een helder "ja". Wij hebben waardering voor de flexibele en afgewogen constructie die is gekozen. Het is inderdaad een goed staaltje evenwichtskunst waarbij enerzijds recht wordt gedaan aan de voordelen van het samengaan van adviserende en rechtsprekende taken binnen een raad en anderzijds aan waarborging van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de taakuitoefening.

Wij zijn het er van harte mee eens dat niet gekozen is voor de botte bijbenadering, waarin de rechtsprekende taken bij de Raad worden weggehaald. Handhaving van de combinatie van rechtspraak en advisering binnen de Raad van State heeft steeds onze steun gekregen. De uitoefening van zowel de adviserende als de rechtsprekende taak wint immers aan kracht door de kruisbestuiving die hierdoor mogelijk wordt gemaakt. Bij de wetgevingsadviezen kan geput worden uit ervaringen uit de bestuursrechtspraak bij de concrete toepassing van regels in de praktijk en andersom. Daarom juichen wij het toe dat de ruimte die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens biedt voor het samengaan van adviserende en rechtsprekende taken daadwerkelijk wordt benut. Wij vinden het dus ook een goede taak dat dubbelidmaatschappen van zowel de Afdeling advisering als de Afdeling bestuursrechtspraak mogelijk blijven. In de schriftelijke gedachtewisseling is op deze dubbelidmaatschappen evenwichtig gegaan. Om Procolarisico's te verkleinen, mogen het er niet al te veel zijn en om de voordelen van die kruisbestuiving optimaal te benutten, mogen het er ook niet te weinig zijn. Mijn mening is: als er geen problemen zijn in de praktijk, moeten wij deze ook niet creëren vanuit de redenering dat er altijd een bepaalde schijn wordt opgeworpen. Zo kunnen allerlei niet-bestaande problemen tot probleem worden gemaakt door "de schijn" van stal te halen. Ik vind dat in dit geval ongelukkig omdat er wel degelijk een positieve werking van het samengaan kan uitgaan. Daarbij hoeft dat in de praktijk in een groot aantal zaken geen probleem te zijn uit het oogpunt van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De voorzieningen die daarnaast zijn geschapen ter waarborging van die onafhankelijkheid en onpartijdigheid achten wij dan ook toereikend, zeker nu als sluitstuk in artikel 42 uitdrukkelijk is bepaald dat een lid van de afdeling Bestuursrechtspraak dat betrokken is geweest bij de totstandkoming van een advies van de Raad van State niet deelneemt aan de behandeling van een geschil over een zaak waarop dat advies betrekking heeft. Mijn fractie is het eens met het kabinet dat dit een hanteerbaar criterium is dat bovendien nauw aansluit bij de bewoordingen van het Kleinarrest.

De heer **De Wit** (SP): Kunnen die dubbelbenoemingen toch niet die schijn van partijdigheid oproepen? Vindt u dat daarvoor een gelukkige constructie is gekozen? Erkent u dat mogelijk een schijn van partijdigheid wordt opgeroepen als gevolg van het wetsvoorstel?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het is mogelijk om overall een schijn te creëren. Als ik gewoon naar de praktijk kijk, dan kan ik mij tal van situaties voorstellen waarin op geen enkele manier een schijn van partijdigheid hoeft te ontstaan. Als iemand ooit eens betrokken is geweest bij de advisering over de Wet op de ruimtelijke ordening en als vijftien jaar later een concrete rechtszaak aan de orde is over of een bepaalde opvangvoorziening al dan niet

## Van der Staaij

past binnen het bestemmingsplan van gemeente X of Y, wie komt er dan werkelijk op het idee dat een schijn van partijdigheid wordt gewekt als die persoon bij de rechtszaak betrokken wordt? Bij die advisering kunnen totaal andere rechtsvragen aan de orde zijn geweest. Die schijn kan wel ontstaan als in een concrete zaak de Wet op de ruimtelijke ordening in strijd is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de advisering precies dat onderdeel betrof. In een dergelijk geval waarin dezelfde kwestie aan de orde is, kan een schijn van partijdigheid ontstaan. Er zijn echter talloze situaties waarin die schijn bij geen weldenkend mens hoeft op te komen.

De heer **De Wit** (SP): De heer Van der Staaij erkent dus dat die dubbelbenoemingen bij de rechtszoekende de schijn van partijdigheid kunnen oproepen? Hij zoekt alleen zijn heil in de moeilijke vraag van wanneer dezelfde rechtsvragen aan de orde zijn geweest. Niemand kan daar nog iets over zeggen. Wat moet er precies worden onderzocht, zeker als het om een zaak van vijftien jaar eerder gaat?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik zeg dat die schijn in een beperkt aantal gevallen aan de orde kan zijn. Voor dat beperkte aantal gevallen is een passende voorziening getroffen. Waarom zouden wij het kind met het badwater weggooien en omwille van het beperkte gevallen waarin sprake kan zijn van een probleem, waarvoor bovendien een passende voorziening kan worden getroffen, de zaken rigoureuze scheiden? Dan denk ik aan wat de geachte collega ooit zei: de guillotijn is een probaat middel tegen hoofdpijn, maar is niet het aangewezen middel.

De heer **De Wit** (SP): Wat is erop tegen om elke schijn te vermijden en te zeggen dat, als wij het toch regelen, wij het maar goed regelen door ervoor te zorgen dat geen dubbelbenoemingen voorkomen, zodat niet de schijn van partijdigheid kan ontstaan en er een stuk minder moeilijke vragen hoeven te worden beantwoord?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Mijn redenering is dat in heel veel situaties die schijn gewoon niet aan de orde is. Alleen voor de gevallen waarin het punt wel speelt, moet een oplossing worden gevonden. Dat gebeurt ook met dit wetsvoorstel.

Ik houd vragen bij het gebruik van de term "zaak" in artikel 42, als het gaat om de aansluiting op het Kleynarrest. Ik erken dat die terminologie daardoor wordt ingegeven, maar in de toelichting wordt benadrukt dat hiermee niet op de gangbare betekenis van "een zaak", namelijk een rechtszaak – een concreet dossier met zaaknummer – wordt gedoeld, maar dat het om "eenzelfde rechtsvraag" gaat. Als hier kennelijk "dezelfde rechtsvraag" wordt bedoeld, kun je dan ook niet beter voor die terminologie kiezen, in plaats van voor de enigszins verwarrende term "zaak"? Twee artikelen verder, in artikel 44 onder c, wordt namelijk ook de term "zaak" gebruikt, maar dan in de meer gangbare betekenis van het woord, namelijk in die van een concrete rechtszaak. In twee dicht bij elkaar staande artikelen wordt de term "zaak" derhalve in verschillende betekenissen gebruikt. Volgens mij komt het ook niet helemaal overeen met de Aanwijzingen voor de regelgeving om op die manier met begrippen om te

gaan. Waarom kun je in artikel 42 niet voor de term "rechtsvraag" kiezen? Ik zou hierop graag een reactie van de minister willen hebben.

Een opvallende vernieuwing is verder dat volgens het wetsvoorstel de rechtsprekende taak niet langer aan de Afdeling bestuursrechtspraak, maar aan de Raad van State zelf wordt opgedragen. Hiermee wordt eigenlijk dezelfde constructie gekozen ten aanzien van advisering: de Raad van State heeft formeel de taak en de Afdeling voert deze als het ware uit. Hiermee wordt enerzijds de eenheid van de Raad en anderzijds de onderscheiden taakuitoefening passend uitgedrukt. Een bijkomend voordeel is dat de gewoonte om, ook in deze Kamer, te spreken over uitspraken van de Raad van State in plaats van over uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak, wordt gelegaliseerd. Daarmee wordt aangesloten bij het gewone spraakgebruik.

In formele zin vraag ik mij overigens wel af of met die gekozen bewoordingen in het wetsvoorstel nu ook daadwerkelijk een nieuwe invulling wordt gegeven aan de mogelijkheid van artikel 71 van de Grondwet, waarin wordt bepaald dat de Raad van State of een afdeling van de Raad van State wordt gehoord over wetsvoorstellen. Uit de memorie van toelichting en het NJB-artikel van de heer De Bock, waarnaar zojuist werd verwezen, heb ik begrepen dat deze mogelijkheid nu wordt aangegrepen om een afdeling van de Raad te belasten met advisering. Als je precies kijkt, valt het mij op dat dit wetsvoorstel weliswaar bepaalt dat de adviezen worden vastgesteld door de Afdeling advisering, maar dat volgens de letter van het nieuwe artikel 17 het wel de Raad van State is die wordt gehoord. Blijft de Raad van State dan in feite niet het orgaan dat wordt gehoord? Wordt er in feite dan weer geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van artikel 71 Grondwet om de advisering echt aan de Afdeling advisering op te dragen? Ik hoor graag van de bewindslieden hoe deze praktijk zich precies verhoudt tot de grondwettelijke bepaling.

De PvdA-fractie heeft in de nota naar aanleiding van het verslag aandacht gevraagd voor de mogelijkheid dat de Kamer de Raad van State om advisering vraagt. Er kan dan bijvoorbeeld over amendementen rechtstreeks en niet via het kabinet – de bekende U-bochtconstructie – om advies worden gevraagd. De PvdA-fractie heeft gepleit voor een wetswijziging op dit punt, zodat de constitutionele mogelijkheid die hiervoor onbetwist wordt geboden, ook daadwerkelijk wordt benut. De SGP-fractie wil hier uitdrukkelijk haar steun uitspreken voor dit pleidooi van de PvdA-fractie. In het licht van de ervaringen van de afgelopen jaren nemen wij op dit moment dus een ander standpunt in dan wij in het verleden wel eens hebben ingenomen.

Het is een oude discussie. De argumenten voor en tegen zijn al meermaals op een rij gezet. De argumenten die de regering ook nu weer geeft tegen het scheppen van die mogelijkheid, kunnen mijn fractie al met al niet overtuigen. Juist vanuit de constitutionele medeverantwoordelijkheid die de Kamer voor wetgeving heeft, past het goed om ook zelfstandig de bevoegdheid te hebben, de Raad van State te kunnen raadplegen, bijvoorbeeld over amendementen. Met de heer Wolfsen zeg ik dat de raadpleging van de Raad van State juist depolitiserend kan werken, in plaats van politiserend. De bedenkingen richten zich met name tegen een vermeende politiserende werking. In dit verband is de advisering door de Raad van State inzake het wetsvoor-

## Van der Staaij

stel over de Onderzoeksraad voor veiligheid een helder voorbeeld. Destijds bestonden daarover aanzienlijke verschillen van mening tussen Kamer en kabinet. Uiteindelijk is bij motie gevraagd, de Raad van State om advies te vragen. Dat heeft in feite depolitiserend gewerkt, waardoor wij er goed uit konden komen.

Wordt de Raad van State niet met allerlei politieke geschillen opgezadeld? Ik zou zeggen dat de Raad van State oud en wijs genoeg is om oneigenlijk gebruik van deze mogelijkheid voor louter politieke geschillen de pas af te snijden. Een belangrijke waarborg tegen lichtvaardig gebruik is bovendien altijd nog dat er een Kamermeerderheid nodig is om zo'n bevoegdheid geldend te maken. Kortom: de echte bezwaren hiertegen zijn nogal dun, terwijl de voordelen wat mij betreft evident zijn. Ik ben wat dat betreft ook geïnspireerd door wat de toenmalige staatsraden Borman en Konijnenbelt schreven in "Raad van State: de stand van zaken", een boek dat in 1997 is verschenen.

Met de nota naar aanleiding van het verslag is nog een nota van wijziging gekomen, waarin het oorspronkelijke wetsvoorstel op een flink aantal punten is aangepast. Die aanpassingen betreffen onder andere het maximale aantal leden van de Raad van State en de terminologie "staatsraden", "leden van de Raad van State" enzovoorts. Wij kunnen ons in die aanpassingen vinden.

Ik heb nog wel een vraag tot slot bij het ontbreken van elke begrenzing van het aantal leden van de beide afdelingen. Kan nog eens beargumenteerd worden waarom er niet is gekozen voor een ruimhartige aanduiding van een minimum- en maximaantal? Waarom is elke verwijzing naar een aantal leden achterwege gelaten?

□

De heer **Slob** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik ben de laatste spreker in de rij. In dat opzicht past mij enige terughoudendheid, allereerst omdat er al heel veel is gezegd, tot aan uitermate interessante historische exposés toe. Mij past echter ook terughoudendheid omdat mijn fractie door omstandigheden niet aan de schriftelijke inbreng heeft kunnen deelnemen. Onze excuses daarvoor. Uit het feit dat wij hier aanwezig zijn, blijkt echter ook wel dat wij dit onderwerp zeer hoogachten en dat geldt ook het eeuwenoude instituut waar wij over spreken. Wij willen er graag bij zijn.

Mijn fractie is het in grote lijnen eens met het voorliggende wetsvoorstel. De keuze om de werkzaamheden van de Raad van State te specialiseren en de schijn van partijdigheid te vermijden door de instelling van een Afdeling advisering heeft de steun van mijn fractie. Dat sluit naar onze mening niet uit dat er in de komende jaren nog eens apart verder kan worden gesproken over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Ik zeg dat ook tegen de heer De Wit, die benieuwd was hoe de verschillende fracties daarover denken. Wij staan daar open voor, zonder dat wij ons nu al willen vastleggen op de verschillende opties die in dat opzicht al de ronde doen.

Wat de dubbellidmaatschappen betreft, willen wij dit debat graag gebruiken om daar voor onszelf nog tot conclusies te komen. Die hebben wij nog niet getrokken. Er is in onze fractie uitvoerig over gesproken. Ons viel wel iets op. Nadat verschillende fracties in de schriftelijke

inbreng kritische opmerkingen hadden gemaakt over de mate waarin het scherpere onderscheid tussen de rechtsprekende en de adviserende taken ongedaan wordt gemaakt door de mogelijkheid van een dubbellidmaatschap, is de regering in de nota naar aanleiding van het verslag op zijn zachtst gezegd wat minder luidruchtig over deze mogelijkheid. Dat geeft het wetsvoorstel toch een enigszins dubbel karakter, om het op die manier te verwoorden. Enerzijds voorziet het wetsvoorstel in een scherper onderscheid om de schijn van niet-onafhankelijkheid te vermijden en anderzijds doen de onderbouwing en de toelichting die aanscherping teniet, door het dubbellidmaatschap nadrukkelijk mogelijk te houden. Ergens zagen wij zelfs staan dat men het dubbele lidmaatschap zou willen bevorderen.

Wij vragen de bewindspersonen om morgen wat uitgebreider in te gaan op de verschillende vragen die door mijn collega's hier vanavond zijn gesteld. De risico's zijn mogelijk beperkt; ik denk dan met name aan de wettelijke waarborgen die zijn gecreëerd, maar ze worden toch ook weer niet geheel uitgesloten. De vraag is natuurlijk of wij dat met elkaar zo willen in de toekomst en of wij daarin misschien niet toch iets strakker moeten zijn. Ik vraag de bewindspersonen met name om in te gaan op het amendement van de heer De Wit – volgens mij is dat het meest vergaande voorstel op dat punt – maar ook op de suggestie van de heer Wolfsen om over te gaan tot een bevestiging, als ik het zo mag samenvatten. Ik vraag de bewindslieden daarbij ook mee te nemen dat het misschien juist voor het dubbellidmaatschap goed is om bovengrenzen te hanteren. Dat zou een signaal zijn dat de formulering van artikel 42, lid 4 nog een keer krachtig zou ondersteunen en het zou mogelijk een extra waarborg kunnen bieden. Ik vraag de bewindslieden om daar morgen uitgebreid op in te gaan. Dat hebben wij nodig om tot conclusies op dit punt te kunnen komen.

De nota van wijziging die wij hebben ontvangen – het waren er twee, maar ik doel met name op de eerste – heeft naar mening van onze fractie duidelijke verbeteringen opgeleverd, onder andere ten aanzien van het verlagen van het aantal leden van de volle raad en het afzien van minimum- en maximaantallen in de wet. De aanvankelijk gekozen aantallen waren betrekkelijk arbitrair. Toch vraagt het loslaten van aantallen er wel om, de omvang van de Raad van State goed te monitoren. Een te omvangrijke Raad van State lijkt ons niet wenselijk. In dit verband heb ik zojuist de suggestie gedaan om eens na te denken over het hanteren van bovengrenzen bij de dubbellidmaatschappen.

Op het punt van de rechtstreekse advisering aan de Kamer sluit mijn fractie zich aan bij pleidooien die hieromtrent zijn gevoerd. Wij konden zelf geen beter voorbeeld bedenken als dat van de heer Van der Staaij, die het had over de discussie over de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Ik denk dat minister Remkes daarover wel wat herinneringen heeft. Ik vond het een goed voorbeeld, omdat de heer Van der Staaij mijns inziens gelijk heeft als hij zegt dat de manier waarop dit is gegaan, depolitiserend heeft gewerkt op de discussie die wij over dit onderwerp hadden. Dit heeft er uiteindelijk ook toe geleid dat de Kamer samen met de minister tot een afronding van de toch wel heftige behandeling van het voorstel kon komen. Onze fractie vindt wel dat, als de mogelijkheid gecreëerd wordt, de Kamer ook een grote verantwoordelijkheid draagt om daar op een prudente



## Slob

wijze mee om te gaan. Dit kan onder andere worden gewaarborgd door duidelijk af te spreken dat er meerderheden voor nodig zijn om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Een van mijn voorgangers, de heer Schutte, heeft hiervoor in het verleden al eens een pleidooi gehouden. Het is dus al een behoorlijk oude discussie. Mijsns inziens past het echter bij het wetsvoorstel over de herstructurering van de Raad van State dat wij nu bespreken, om hierover nog eens indringend met elkaar te spreken.

Er zijn veel vragen gesteld; ik ga die niet allemaal herhalen. Ik heb al aangegeven dat de dubbeldidmaatenschappen voor onze fractie een belangrijk punt zijn. Daarover willen wij graag verder spreken. Ik zeg er direct bij dat wij ons graag laten overtuigen door de regering. Ik vraag de minister daarom, daarop uitgebreid in te gaan. Verder vraag ik hem in te gaan op de verschillende opties die zijn genoemd en op de wettelijke waarborgen die kunnen voorkomen dat wij blijven doorgaan met een situatie waarover de heer Wolfsen zei dat de schijn van partijdigheid nog steeds aanwezig zal blijven. Iemand anders sprak over de Procolaschaduw die over de Raad van State zou blijven hangen. Dat moeten wij niet willen, dus laten wij hierin met elkaar zoeken naar een goede weg. Wij spreken hierover morgen verder.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De regering zal morgenochtend om 10.15 uur antwoorden.

Sluiting 22.10 uur



### Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. de volgende brieven:

een, van de minister-president, minister van Algemene Zaken, ten geleide van verslag en eindverslag van het Innovatieplatform (27406, nr. 101);

vijf, van de minister van Buitenlandse Zaken, te weten: een, over de stand van zaken implementatie van EG-richtlijnen wetgeving vierde kwartaal 2006 (21109, nr. 167);

een, ten geleide van agenda Raad Algemene Zaken en Externe betrekkingen (21501-02, nr. 724);

een, ten geleide van verslag Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (21501-02, nr. 725);

een, inzake beantwoording vraag van het lid Pechtold over de situatie in Somalië (21501-02, nr. 726);

een, ten geleide van derde rapportage Verdrag inzake ESOCUL-Verdrag (30800-V, nr.62);

een, van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, over de voortzetting Nederlandse militaire bijdrage aan de NAVO-trainingsmissie in Irak (29521, nr. 36);

vijf, van de minister van Justitie, te weten:

een, ten geleide van kabinetsreactie advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingen zaken (19637, nr. 1128);

een, inzake beantwoording vragen van het lid Albayrak (23490, nr. 444);

een, over een onderdaklocatie voor gezinnen met minderjarige kinderen (29344, nr. 61);

een, ten geleide van monitor Wet schuldenanering natuurlijke personen (30800-VI en 24515, nr. 72);

een, over herbezinning burgerlijk procesrecht (30951);

een, van de ministers van Justitie en voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering, ten geleide van eindrapportage van de visitatiecommissie Emancipatie bij het ministerie van Justitie (30420, nr. 32);

een, van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten geleide van agenda informele bijeenkomst ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (23490, nr. 445);

een, van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, inzake reactie van de Stichting "wij vertrouwen stemcomputers niet" (30800-VII, nr. 36);

vier, van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, te weten:

een, ten geleide van de agenda van de Informele Cultuur- en Mediaraad (21501-34, nr. 77);

een, ten geleide van eindrapportage van de Visitatiecommissie Emancipatie (VCE) (30420, nr. 29);

een, over de situatie en voorgenomen acties ten aanzien van het Islamitisch College Amsterdam (ICA) (30800-VIII, nr. 97);

een, over de restauratie achterstanden in de monumentenzorg (30800-VIII, nr. 98);

twee, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, te weten:

een, over het voornemen gebruik te maken van artikel 6.10 eerste lid Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (28879, nr. 16);

een, over de brief aan de Open Universiteit over de inbedding van deze instelling (30832, nr. 17);

vier, van de minister van Financiën, te weten:

een, over de positie van grensarbeiders (26834, nr. 13);

een, ten geleide van rapport "Onderweg naar balansdoorlichting reorganisatie Belastingdienst" (30800-IXB, nr. 18);

een, over de stand van zaken rond de toeslagen 2007 (30800-IXB en 30800-XI, nr. 19);

een, ten geleide van voorstel van wetgevingsprogramma voor 2007 van de Directie financiële Markten (30800-IXB, nr. 20);

een, van de ministers van Financiën en van Justitie, over de frequente wijziging van wet- en regelgeving gedurende het jaar (29515, nr. 181);

twee, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, te weten:

een, over de ruimtelijke ontwikkelingen in de snelwegzone (29435, nr. 189);

een, ten geleide van de eindrapportage Visitatiecommissie Emancipatie (VCE) (30420, nr. 31);

zes, van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, te weten:

een, ten geleide van conceptagenda voor de Milieuraad (21501-08, nr. 235);

een, over het Zwitsers onderzoek naar gezondheidseffecten blootstelling en elektromagnetische velden (27561, nr. 31);

een, ten geleide van het ontwerpbesluit Stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (zeer laag radioactief afval) (27664, nr. 47);

een, over het impulsprogramma zwerfafval (28694, nr. 39);

een, over de voortgang van de Ruimte voor ruimte-regeling (30800-XI, nr. 82);