

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft enkele vragen en opmerkingen over de brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie van 26 juni 2014 over de splitsing van de Raad van State en samenvoeging van de drie hoogste bestuursrechters (Kamerstuk 29 279, nr. 200).

De voorzitter van de commissie,  
Berndsen – Jansen

De waarnemend griffier van de commissie,  
Hendrickx

## 1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie inzake het functioneel scheiden van de adviserende en de rechtsprekende taken van de Raad van State en de overige voorstellen met betrekking tot de bestuursrechtspraak. Allereerst merken de leden van de VVD-fractie op dat zij een voorstander zijn van het scheiden van de adviserende en rechtsprekende taken van de Raad van State, omdat vanuit principieel oogpunt deze taken niet in één orgaan moeten zijn ondergebracht. Zij constateren dat ook de regering het belang van het functioneel scheiden van deze taken onderschrijft. Daartoe doet de regering een aantal voorstellen. De leden van de VVD-fractie beschouwen deze voorstellen als een stap in de goede richting van het verder scheiden van de taken van de Raad van State. Een eerste stap in de ontwikkeling van het bestuursrecht is nu gezet. De voorstellen zijn een verbetering van de huidige situatie en daarom spreken de leden van de VVD-fractie daarvoor hun steun uit. Op termijn zijn, naar de mening van deze leden, nieuwe stappen niet ondenkbaar. Maar het is nu eerst zaak om – zodra de voorstellen wettelijk zijn verankerd – ervaring op te doen, voordat vervolgstappen aan de orde zijn. De leden van de VVD-fractie willen in het vervolg van hun inbreng de regering graag een aantal vragen stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voornemen om uitvoering te geven aan de passage uit het Regeerakkoord ten aanzien van de splitsing van de Raad van State en het samenvoegen van de bestuursrechtspraak. Deze leden kunnen zich vinden in de uitgangspunten van de regering en de in de voorliggende brief voorgestelde richting. Zij zien de uitwerking daarvan in een wetsvoorstel graag tegemoet. De leden van de PvdA-fractie hebben nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met enige teleurstelling kennis genomen van de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Veiligheid en Justitie over de splitsing van de Raad van State en de samenvoeging van drie hoogste bestuursrechters. Weliswaar worden er maatregelen aangekondigd om de adviserende en rechtsprekende taken van de Raad van State functioneel te scheiden, maar de Raad van State zal met rechtspraak belast blijven. Dit is een merkwaardige en teleurstellende uitwerking van dit onderdeel van het Regeerakkoord, en zelfs niet in overeenstemming met de aangenomen motie-Taverne c.s. (TK 33 000 VII, nr. 54).

De leden van de SP-fractie hadden tenminste gehoopt dat als einddoel zou worden gesproken over het op termijn weghalen van de rechtsprekende taak bij de Raad van State. Dat dit niet gebeurt, is teleurstellend. De leden van de SP-fractie wijzen op de aangenomen motie, ondertekend door de VVD, PvdA, SP en D66, met het uitdrukkelijke verzoek aan de regering de rechtsprekende taak van de Raad van State elders onder te brengen. De leden van de SP-fractie concluderen dat deze motie door de regering dus kennelijk niet wordt uitgevoerd, en vinden dat kwalijk. Waarom wordt de motie niet uitgevoerd?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de regering over de voorgenomen verdere functionele scheiding van taken binnen de Raad van State alsmede de opheffing van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CvB). Deze leden onderschrijven de wens om, uit het oogpunt van rechtseenheid en overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtspraak, te komen tot een concentratie van de bestuursrechtspraak.

De leden van de D66-fractie hebben met enige verbazing kennisgenomen van het voorstel van de regering om de Afdeling advisering functioneel te scheiden van de Afdeling bestuursrechtspraak, en van het voorstel met betrekking tot de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Deze leden waarderen de inzet van de regering om het bestaande stelsel tegen het licht te houden en te bezien waar kwalitatieve verbeteringen mogelijk zijn. Dit ondanks de hoge kwaliteit die momenteel al wordt geleverd met de betreffende rechtspraak. Over de gemaakte keuzes, die in de onderhavige brief zijn aangekondigd, hebben zij evenwel nog de nodige vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de brief van de regering over het voornemen om de bestuursrecht-spraak samen te voegen. Zij hebben bij dit voornemen de nodige vragen.

## **2. Consultatie**

De leden van de SP-fractie constateren dat de passage die in het regeerakkoord is opgenomen over een splitsing van de Raad van State, van begin af aan vragen heeft opgeroepen hoe die moest worden gelezen: «De Raad van State wordt gesplitst in een rechtsprekend deel en een adviserend deel. Het rechtsprekende gedeelte wordt samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven». Daarom hebben de aan het woord zijnde leden enkele vragen over het proces, over de wijze waarop dit onderdeel van het regeerakkoord nu is uitgewerkt in de brief van de regering.

Met wie is hierover allemaal gesproken? Welke belanghebbenden zijn geconsulteerd? Wat waren hun posities? Naar wie is er uiteindelijk geluisterd? En kan uitgebreid gereageerd worden op het standpunt van de Centrale Raad van Beroep die deze op 7 juli 2014 in een brief heeft verzonden aan de verantwoordelijke bewindspersonen?

De leden van de SP-fractie vragen de regering transparant te zijn over de wijze waarop men tot de beslissing is gekomen dat de rechtsprekende taak bij de Raad van State zou moeten blijven horen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de gerechtsvergadering van de Centrale Raad van Beroep de stellige indruk heeft dat de kabinetsvoorstellen «veel meer zijn ingegeven door de noodzaak om te komen tot een politiek compromis dan door principiële overwegingen over en een coherentie visie op de positionering van de bestuursrechtspraak in het staatsbestel». Wat is de reactie van de regering daarop? De D66-fractie leest voorts in de reactie van de Centrale Raad van Beroep dat met het voorliggende kabinetsvoorstel, waarbij de rechtsmacht van de Centrale Raad over vier gerechtshoven zou worden verdeeld, leidt tot een significante achteruitgang in de rechtseenheid, leidt tot rechtsonzekerheid voor de uitvoeringspraktijk en de wetgever, langer durende procedures en hogere kosten, en het verloren gaan van bestaande specialisaties en bestaande hoogwaardige kwaliteitsinfrastructuur met grote negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de rechtspraak op deze terreinen van het bestuursrecht. Wat is de reactie van de regering op deze verontrustende conclusies van de Centrale Raad?

Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven voelt zich overvallen door de regeringsvoorstel. De leden van de D66-fractie vragen zich af in hoeverre het voorstel zoals dat in de contourenbrief uiteen wordt gezet, door de regering is voorgelegd en besproken met de betrokkenen en op welk moment? Kan de regering bovendien in reactie op de brief van het College aangeven wat de inhoudelijke en rechtsstatelijke motivering is om economische bestuurs-rechtspraak onder te brengen bij de Raad van State?

### **3. Kosten van splitsing**

#### *Maatschappelijke kosten*

De regering stelt, zo lezen de leden van de VVD-fractie, dat het elders onderbrengen van de rechtsprekende taak van de Raad van State leidt tot aanzienlijk hogere maatschappelijke kosten. Deze leden vragen de regering dit nader te onderbouwen. Wat zijn die hogere maatschappelijke kosten, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie begrijpen niet goed waarop de regering de stelling baseert dat het elders onderbrengen van de rechtsprekende taak van de Raad van State tot aanzienlijk hogere maatschappelijke kosten zou leiden. Welke berekeningen zijn hiertoe gemaakt? Hoeveel hoger zijn die kosten dan?

In het regeerakkoord lezen de leden van de D66-fractie dat de Raad van State wordt «gesplitst» in een rechtsprekend deel en een adviserend deel. Daarna zou het rechtsprekende deel worden samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De nu voorliggende contourenbrief gaat uit van een geheel andere invulling. Kan de regering toelichten op grond van welke gewijzigde veronderstellingen ervoor gekozen is af te wijken van de in het regeerakkoord neergelegde ambitie?

De leden van de SGP-fractie vragen naar de consequenties van splitsing van de Raad van State, zoals de regering die voor ogen heeft. Wat betekent dit voor de kwaliteit van het werk van zowel de Afdeling advisering als van de Afdeling rechtspraak? In hoeverre is er als gevolg van deze splitsing een extra investering nodig in de kwaliteit van beide afdelingen?

#### *Specifieke kosten*

Voorts constateren de leden van de VVD-fractie dat wordt voorgesteld bij de begroting van de Raad van State een uitsplitsing te maken van de kosten voor wetgevingsadviesing en de kosten voor bestuursrechtspraak. Dat vergt geen wetwijziging. Deze leden vragen zich af wanneer die uitsplitsing van de kosten zal zijn geregeld. Met andere woorden, in welk begrotingsjaar zal daar voor het eerst sprake van zijn?

De leden van de D66-fractie vragen de regering in hoeverre deze verwacht en nastreeft dat dit voorstel budgetneutraal kan worden uitgevoerd.

### **4. Vervallen van de mogelijkheid van dubbelbenoemingen**

De regering geeft aan, zo lezen de leden van de VVD-fractie, «in ieder geval» een aantal maatregelen te treffen met betrekking tot het functioneel scheiden van de twee taken van de Raad van State. Kan worden aangegeven aan welke andere maatregelen wordt gedacht, zo vragen deze leden.

Voorts vragen zij de regering concreter aan te geven hoe vorm wordt gegeven aan de scheiding van de adviserende en rechtsprekende taken van de Raad van State. Is er overigens nagedacht over een overgangsovereenkomst? Zo ja, hoe komt die er uit te zien?

De regering stelt voor om de bestaande wettelijke mogelijkheid dat maximaal tien leden van de Raad van State of staatsraden zitting kunnen hebben in beide Afdelingen wordt beëindigd met als gevolg dat leden van de Afdeling Bestuursrechtspraak niet langer een adviserende functie kunnen hebben. De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te

geven wat in de nieuwe structuur de positie en de rol van de leden van de Raad van State zullen zijn. Kunnen de leden van de Raad van State straks zitting hebben in de Afdeling Advisering? Kortom, hoe zal de relatie tussen de leden van de Raad van State en de Afdeling Advisering van de Raad van State zijn?

De leden van de SP-fractie vinden het terecht dat de regering voorstelt dat er een einde komt aan dubbelbenoemingen. Lidmaatschap van beide Afdelingen is niet langer mogelijk. Dat is een oud SP-voorstel. Maar liever zouden de leden van de SP-fractie een stap verder gaan, namelijk de rechtsprekende taak geheel weghalen bij de Raad van State. Waarom wordt die stap niet gezet? Is dit nog een begaanbare weg voor de regering voor de langere termijn?

De leden van de SP-fractie zijn al jaren, en nu nog steeds, principieel van mening dat de wetgevingsadviserende en rechtsprekende taken niet in één orgaan ondergebracht behoren te zijn. De Raad van State is immers de belangrijkste adviseur van de regering. Deze raad is ook hoogste bestuursrechter als mensen problemen hebben met de overheid. Dit kan leiden tot de schijn van partijdigheid. Zowel adviseren als recht spreken, dat past slecht bij elkaar. Vermenging van taken verdraagt zich volgens de leden van de SP-fractie slecht met de eisen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechtspraak. Een echte splitsing van taken ligt veel meer in de rede. Is de regering dat ten principale met deze leden eens? Is nu, met de brief van de regering, gekozen voor een minder vergaande («second best»?) oplossing? Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

De leden van de CDA-fractie constateren, dat de regering de principiële stellingname van de motie-Taverne c.s. (TK 33 000 VII nr. 54) beantwoordt met een pragmatisch betoog. Deze leden zijn er nog niet van overtuigd, dat de mogelijkheid van een beperkt aantal «dubbelbenoemingen» geschrapt moet worden. De wet herstructurering Raad van State, die in 2010 in werking getreden is, ging immers uit van de wenselijkheid om de beide hoofdfuncties van de Raad organisatorisch scherper te onderscheiden, maar binnen de institutionele eenheid van de Raad.

Deze leden vragen de regering nader te motiveren, waarom de institutionele vormgeving die in de Tweede en Eerste Kamer in 2009 en 2010 met algemene stemmen werd aanvaard, nu niet meer voldoet. Deze leden nodigen de regering uit een staatsrechtelijke beschouwing te geven op dit punt, maar ook aan te geven hoe de herstructurering van de Raad van State in de praktijk heeft gefunctioneerd. Deze leden zijn van mening, dat de besluitvorming in het parlement niet het karakter heeft van een academisch debat onder staatsrechtgeleerden. Een oplossing voor het «principiële ongemak» met de huidige situatie mag naar het oordeel van deze leden niet leiden tot een kostbare reorganisatie.

Dit voorstel komt betrekkelijk kort na de herziening van de Wet op de Raad van State, en de leden van de SGP-fractie vonden destijds dat dat voorstel evenwichtig was, omdat enerzijds recht werd gedaan aan de voordelen van het samengaan van de adviserende en rechtsprekende taken van de Raad en anderzijds aan de waarborging van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Zij vragen zich af wat er in de afgelopen jaren precies is veranderd, zodat een splitsing van de Raad noodzakelijk zou zijn. Het valt op dat in de brief van de regering geen argumenten worden genoemd waarom de destijds gekozen oplossing niet afdoende zou zijn. Welke concrete problemen zijn er sindsdien ontstaan?

## **5. Vertrouwen en externe herkenbaarheid**

De regering geeft voorts aan dat in de presentatie naar het publiek toe de scheiding tussen de wetgevingsadvisering en de bestuursrechtspraak zichtbaar zal zijn. Kan de regering reeds nu aangeven waar aan wordt gedacht, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat we zuinig moeten zijn op het vertrouwen van de burger in de rechtspraak. De hoogste bestuursrechter zou wat de leden van de SP-fractie betreft dan ook niet moeten oordelen over het handelen van de overheid. Het zou beter zijn om deze rechtspraak onder te brengen bij de rechterlijke macht. Iedere schijn van afhankelijkheid en partijdigheid moet immers vermeden worden. Hoe ziet de regering het vertrouwen van de burger in de rechtspraak? Zou dat vertrouwen niet toe kunnen nemen indien de rechtsprekende taak weg zou worden gehaald bij de Raad van State?

De leden van de SP-fractie wijzen er op dat de Raad voor de rechtspraak er eerder op heeft gewezen dat een vermenging van adviserende en rechtsprekende taken afbreuk kan doen aan de onafhankelijkheid die voor rechtspraak vereist is. Staatsrechtelijk en rechtsstatelijk is dat niet helemaal zuiver. Hoe ziet de regering dit?

De regering spreekt over het vertrouwen dat burgers moeten kunnen stellen in de rechtspraak bij de Raad van State. De leden van de SGP-fractie vragen zich af op welke wijze er op dit moment géén vertrouwen zou kunnen zijn in de rechtspraak bij de Raad van State. Is het vertrouwen in de Raad van State minder groot dan het vertrouwen in andere rechterlijke instanties?

## **6. Terminologie**

Overigens is het de leden van de VVD-fractie opgevallen, dat de wet enerzijds spreekt van de «voorzitter» van de Raad van State en anderzijds de «vicepresident», dus niet de «vicevoorzitter». Hoe valt dit verschil in terminologie te verklaren? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

## **7. Competentieverdeling en bevordering van rechtseenheid**

Als het gaat om de bestuursrechtspraak wordt de rechtsmacht van de Centrale Raad van Beroep ondergebracht bij de gewone rechterlijke macht en wordt de rechtsmacht van het College van Beroep voor het bedrijfsleven ondergebracht bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit betekent dat straks zowel de Hoge Raad als de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State fungeren als hoogste bestuursrechter. De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op het aspect van de rechtseenheid in dezen. Hoe kan straks de rechtseenheid worden bevorderd? Aan welke rechtseenheidsvoorziening wordt gedacht?

Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een overzicht van de rechtsmacht van de gewone rechterlijke macht en van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, een en ander voor zover het gaat om bestuursrechtelijke rechtszaken. Kortom, over wat voor soort geschillen buigt de gewone rechterlijke macht zich, en over welke de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat niet al het bestuursrecht bijeen wordt gebracht. Dat zou strijdig kunnen zijn met het streven naar meer rechtseenheid in het bestuursrecht. Kan de regering aangeven waarom die rechtseenheid toch bevorderd wordt door het voorstel om de

bestuurs-rechtspraak zowel bij de Raad van State als de gewone rechtspraak onder te brengen? Deelt de regering de mening van de Centrale Raad van Beroep, zoals verwoord in zijn brief aan u van 26 juni 2014, dat er wettelijke institutionele voorzieningen moeten komen ter bevordering van de rechtseenheid tussen de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State? Zo ja, op welke manier denkt de regering hier gestalte aan te gaan geven? Zo nee, waarom deelt de regering die mening niet?

Hoe ziet de regering de risico's voor de rechtseenheid indien de rechtsmacht inzake sociale zekerheidsrecht en ambtenarenrecht, die nu nog bij de Centrale Raad van Beroep is geconcentreerd, verdeeld gaat worden over de vier gerechtshoven? Acht de regering waarborgen nodig om verslechtering van de rechtseenheid op deze terreinen te voorkomen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet? Wat vindt de regering van de suggestie van de Centrale Raad van Beroep om de rechtsmacht in deze zaken aan één gerechtshof over te dragen, dan wel om elk van de vier gerechtshoven een bepaald afgebakend deel van het bestuursrecht, dat nu nog bij de Centrale Raad van Beroep rust, op te dragen?

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor het feit dat zowel de Raad voor de rechtspraak, als het College van Beroep voor het bedrijfsleven, als de Centrale Raad van Beroep, hebben gewezen op de versnippering in het stelsel van bestuursrechtspraak en op het feit dat de rechtseenheid binnen het bestuursrecht niet verzekerd is. Op welke wijze komen de voorstellen van de regering tegemoet aan deze bewaren?

De leden van de D66-fractie vernemen graag van de regering wat de voor- en nadelen zouden zijn van algehele integratie van de bestuursrecht-spraak in de gewone rechterlijke macht. Daarbij zijn de aan het woord zijnde leden benieuwd naar de weging van de regering van de argumenten die door de Raad voor de Rechtspraak in hun *Position Paper* zijn aangedragen. Zij vernemen ook graag op welke wijze de regering de organisatie van de hogere bestuursrechtspraak in andere Europese (Unie)landen meeneemt in de uitwerking van zijn voorstel.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor het voornemen van de regering om de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBb) toe te voegen aan de Raad van State. Met name vragen zij hierbij aandacht voor de positie van de CRvB. In de reactie van de CRvB wordt gesproken over een opdeling van dit orgaan. Uit de brief van de regering wordt dit niet helemaal duidelijk. Kan worden toegelicht wat de precieze gevolgen voor de CRvB zijn? Wordt het grootste deel van de bevoegdheden wel toegevoegd aan de Raad van State? Wat gaat er precies naar de gewone rechterlijke macht?

## **8. Rechtspositionele gevolgen**

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de personele en rechtspositionele gevolgen van de in de brief gedane voorstellen. Zij vragen de regering daar op in te gaan.

De leden van de PvdA-fractie missen in de voorliggende brief enige duiding van de personele gevolgen van de voorstellen. Kan de regering enige indicatie daarvan geven? Leidt de uitwerking van de voorstellen tot het verlies van banen? En wat zijn de financiële gevolgen van de voorstellen? Leiden die tot bezuinigingen? Zijn de personele en financiële gevolgen meegewogen bij de voorstellen zoals die in de nu voorliggende brief worden verwoord? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie vragen wat voor gevolgen de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft voor de aldaar benoemde rechters en andere medewerkers.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor de personele en rechtspositionele gevolgen van het voorstel voor de CRvB en het CBB. Wat zijn de consequenties hiervan?

Ten slotte vragen deze leden wat de consequenties van dit voorstel zijn voor de maximaal tien staatsraden bij de Raad van State die nu bij beide afdelingen werkzaam zijn