

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State (30585)**, en van:  
- de motie-Duthler c.s. over het elders onderbrengen van de Afdeling bestuursrechtspraak (30585, letter H);  
- de motie-Engels c.s. over het betrekken van institutionele aanpassingen bij het neergelegde perspectief op meer eenheid in de bestuursrechtspraak (30585, letter I).

(Zie vergadering van 13 april 2010.)

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer. Ik breng de Kamer in herinnering dat de beraadslaging op 13 april jongstleden is gesloten en dat voor heden de stemmingen over het wetsvoorstel en de ingediende moties zijn voorzien. Op verzoek van de fractie van de VVD wordt de beraadslaging echter kort heropend. Voor een derde termijn van de Kamer geef ik nu het woord aan mevrouw Duthler.

De beraadslaging wordt heropend.

□

Mevrouw **Duthler** (VVD): Voorzitter. Ik dank de Kamer dat ik de gelegenheid krijg om de beraadslagingen te heropenen. De VVD-fractie heeft hierom gevraagd omdat zij belangrijke bezwaren heeft tegen het wetsvoorstel. De bezwaren liggen met name bij de onafhankelijkheid van de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij die onafhankelijkheid zijn namelijk belangrijke vraagtekens te plaatsen. Enerzijds is er het probleem van de dubbelfuncties. Daarover is vorige week voldoende gezegd en dat herhaal ik niet. Anderzijds is er vanwege de benoeming van de bestuursrechters pur sang in de grondwettelijke Raad de schijn van betrokkenheid van wetgevingsadviseurs en de Koning bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegelijkertijd wil mijn fractie nagaan welke ruimte en welk perspectief er zijn om de onafhankelijkheid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de toekomst te verbeteren. Vorige week waren wij daar misschien wel dichtbij, maar net niet dichtbij genoeg.

De minister maakte vorige week een belangrijke opmerking, namelijk dat dit wetsvoorstel voor de ontwikkeling van de bestuursrechtspraak, waartoe de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State behoort, niet het eindstation is. Hij loopt echter niet vooruit op het loskoppelen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het onderbrengen daarvan bij bijvoorbeeld de Hoge Raad of een administratief hof. Voor de VVD-fractie is dat laatste geen doorslaggevend punt. Het gaat de VVD-fractie erom dat de verdere ontwikkeling van de bestuursrechtspraak doorgaat, dat een verdere herziening van de rechterlijke organisatie niet los gezien kan worden van dit wetsvoorstel en dat bij die verdere herziening de onafhankelijkheid van de bestuursrechtspraak het centrale uitgangspunt is. Vanzelfsprekend moet de onafhankelijkheid hand in hand gaan met professionaliteit. De kwaliteit van veel leden van de huidige Afdeling rechtspraak van de Raad van State, te weten het vertrouwd zijn met de juridische en maatschappelijke betekenis van het openbaar bestuur,

mag in een nieuwe organisatie van de bestuursrechtspraak niet verloren gaan. Mijn fractie wenst daarom de volgende, nieuwe motie in te dienen, die in de plaats komt van de motie die mijn fractie vorige week heeft ingediend.

De **voorzitter**: De motie-Duthler c.s. (30585, letter H) is in die zin gewijzigd dat zij thans luidt:

---

Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat in de nieuwe structuur van de Raad van State de onafhankelijkheid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gewaarborgd dient te blijven;

overwegende dat met dit wetsvoorstel de met rechtsprekende en wetgevingsadviserende functies belaste leden van de Raad van State niet volledig worden gescheiden;

van mening dat een verdere herziening van de rechterlijke organisatie niet los kan worden gezien van de inhoud en strekking van dit wetsvoorstel;

van mening dat bestuursrechtspraak in handen moet zijn van rechters die vertrouwd zijn met de juridische en maatschappelijke betekenis van het openbaar bestuur;

verzoekt de regering, bij de verdere organisatorische ontwikkeling van de bestuursrechtspraak en een mogelijk samengaan tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en gespecialiseerde hoogste bestuursrechters als centraal uitgangspunt te nemen de behoefte dat bestuursrechtspraak onafhankelijk en professioneel is,

en gaat over tot de orde van de dag.

Deze gewijzigde motie is ondertekend door de leden Duthler, Kox, Ten Hoeve, Böhler, Broekers-Knol, Schaap en Huijbregts-Schiedon.

Zij krijgt letter J (30585).

De motie maakt dus onderdeel uit van de beraadslaging en zal ook onderdeel uitmaken van de stemming vandaag.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Voorzitter. Ik wil hieraan de volgende opmerking toevoegen. Als de minister zich positief kan uitlaten over deze motie en als hiervoor een Kamermeerderheid bestaat, is dat voor mijn fractie een reden om het wetsvoorstel het voordeel van de twijfel te geven en de uiteindelijke beoordeling in de geschetste context met het geboden perspectief positief te laten uitvallen.

De heer **Putters** (PvdA): Ik heb twee vragen aan mevrouw Duthler. Uit de inbreng van vorige week dacht ik begrepen te hebben dat de VVD-fractie met deze motie tot uitdrukking wil brengen dat zij zorgen heeft over de onafhankelijkheid en de functiescheiding. Begrijp ik het goed dat mevrouw Duthler met het woordje "blijven" uit

## Duthler

de eerste overweging aangeeft dat zij meer tevreden is met de huidige situatie dan met het nu voorliggende wetsvoorstel dat de huidige situatie verandert? Graag krijg ik een toelichting op het woordje "blijven". Mijn tweede vraag betreft het dictum. Mevrouw Duthler gebruikt de formulering: "de behoefte dat bestuursrecht-spraak onafhankelijk en professioneel is". Ik heb uit de inbreng van vorige week begrepen dat dit een noodzaak is. Kan mevrouw Duthler misschien op deze twee opmerkingen reageren?

Mevrouw **Duthler** (VVD): Ik reageer graag. Ik ga allereerst in op het woordje "blijven" in de eerste overweging. Wij hebben vorige week in onze inbreng aangegeven dat wij grote vraagtekens zetten bij de onafhankelijkheid van de Afdeling bestuursrechtspraak zoals die met dit nieuwe wetsvoorstel zal gelden. Anders dan in het vorige wetsvoorstel worden nu bestuursrechters die alleen rechtspreken en dus geen adviserende functie hebben, lid van de grondwettelijke Raad. Dit doet afbreuk aan de onafhankelijkheid van de bestuursrecht-spraak. Dat is het verschil en daarom heeft mijn fractie zo veel aarzelingen bij dit wetsvoorstel.

De heer Putters stelde ook een vraag over het dictum, namelijk over de woorden "de behoefte dat bestuursrecht-spraak onafhankelijk en professioneel is". Natuurlijk onderschrijven wij de noodzaak van onafhankelijke bestuursrechtspraak. Die onafhankelijkheid is met dit wetsvoorstel voor onze fractie geen vanzelfsprekendheid. Men kan natuurlijk verschillend daartegen aankijken, maar voor mijn fractie is dit punt wel zwaarwegend bij de uiteindelijke beoordeling en de verdere ontwikkeling van de bestuursrechtspraak. Wij hebben dit daarom met dit dictum tot uitdrukking gebracht.

De heer **Hendriks** (CDA): Ik wil ook ingaan op het dictum. Mevrouw Duthler zegt dat professionaliteit vanzelfsprekend moet samengaan met onafhankelijkheid. Je kunt ook de vraag stellen of datgene wat nu in het dictum staat, namelijk "de behoefte dat bestuursrecht-spraak onafhankelijk en professioneel is", niet een hele grote mate van vanzelfsprekendheid inhoudt voor de rechterlijke organisatie in haar totaliteit, ook al spreken wij nu alleen over de bestuursrechtspraak. Wat voegen deze woorden toe aan de redelijk te stellen eisen ten aanzien van de inrichting van het rechterlijk bestel?

Mevrouw **Duthler** (VVD): Mijn fractie gaat ook ervan uit dat de rechtspraak altijd onafhankelijk en professioneel is. Daarvan moeten wij uitgaan. Ik heb vorige week heel uitvoerig aangegeven waarom wij met dit wetsvoorstel toch onze vraagtekens erbij zetten of de onafhankelijkheid wel voldoende is gewaarborgd. Bij nadere bestudering van dit wetsvoorstel zetten wij toch enkele vraagtekens bij de vanzelfsprekendheid waarvan ook wij altijd uitgingen. Om die reden vragen wij daarvoor uitdrukkelijk aandacht met deze motie. Bovendien vragen wij om bij de verdere ontwikkeling van de bestuursrecht-spraak heel nadrukkelijk daarnaar te kijken en dat als centraal uitgangspunt te nemen.

De heer **Hendriks** (CDA): Wij hebben grote aarzelingen om vanzelfsprekendheden in moties vast te leggen.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Daar kun je verschillend over oordelen.

De **voorzitter**: Het woord is aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de beantwoording in derde termijn.



Minister **Hirsch Ballin**: Ik ben ook minister van Justitie, als ik mij deze aanvulling mag veroorloven, gelet op de verantwoordelijkheid in beide hoedanigheden voor dit wetsvoorstel.

Voorzitter. Mevrouw Duthler heeft een gewijzigde motie voorgesteld. Ik leid daaruit af dat wij niet zo ver van elkaar afstaan als vorige week misschien heeft geleken. De onafhankelijkheid van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van de State en van de rechtspraak in zijn geheel is voor mij een kernpunt van het wetsvoorstel dat hier aanhangig is. Ik heb dat vorige week ook naar voren gebracht naar aanleiding van de beschouwingen die van diverse kanten in de eerste termijn werden gegeven. De reden waarom wij de functiescheiding aanbrengen tussen de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is precies daarin gelegen.

Vorige week is al de beelddisputatie uit het spoorwegverkeer gebruikt die mevrouw Duthler zojuist ook gebruikte. Ik wil daar graag bij aankoppelen. Ik heb vorige week gezegd dat ik dit wetsvoorstel en de aanvaarding daarvan door uw Kamer, waar ik naar uitzie, niet zie als een eindstation, en zeker niet als een kopstation, van waaruit er helemaal geen traject verder meer te volgen is. Wel zie ik het traject dat vanaf dit station gevolgd kan worden als belangrijk. Ik heb dus ook niet de indruk willen wekken dat wij van hieraf met een soort stoptrein op weg gaan naar het volgende station, waar weer de eerstvolgende herziening van de Wet op de Raad van State ter hand moet worden genomen. In beide moties wordt tot uitdrukking gebracht dat bij het verder te volgen traject de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de bestuursrechtspraak centraal moeten staan. In de motie van mevrouw Duthler wordt terecht een relatie gelegd met de positie van de gespecialiseerde hoogste bestuursrechters, te weten het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft een aanzienlijk kleiner aantal zaken te behandelen dan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, respectievelijk de Centrale Raad van Beroep. Misschien is het goed om volledigheidshalve daarbij ook te vermelden dat wij een heel kleine bijzondere bestuursrechter hebben in de rechtsprekende afdeling van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, die een toetsende functie in één enkele instantie heeft ten aanzien van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, wat ook een bestuurlijke beslissing is.

Ik kan mij goed voorstellen dat er vragen zijn over deze op een bijzondere manier gepositioneerde bestuursrechters, naast de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarom heb ik zowel in de Tweede Kamer als naar aanleiding van de beschouwingen die van verschillende kanten vorige week in deze Kamer zijn gehouden, duidelijk gemaakt dat de aanvaarding van dit wetsvoorstel wat mij betreft zeker niet zal worden geïnterpreteerd als een blokkade voor de verdere ontwikkeling van het denken over de inrichting van de bestuursrechtspraak.

## Hirsch Ballin

Tegelijkertijd heb ik, zoals gezegd, de indruk willen vermijden dat dit een soort noodverband is dat vooral als tijdelijk moet worden gezien. Er wordt namelijk een aantal heel belangrijke en zinvolle stappen gezet met dit wetsvoorstel, als het wet wordt, precies op het punt dat aanleiding gaf tot de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Daarom meld ik nu, zoals ik vorige week over de motie van de heer Engels c.s. heb gedaan, dat ik er geen enkele behoefte aan heb om de institutionele aanpassingen waarvan in die motie sprake is, uit te sluiten. Evenmin sluit ik uit ... Laat ik het positiever zeggen: evenzeer acht ik het van belang, zoals in de motie van mevrouw Duthler tot uitdrukking is gebracht, dat de verhouding tussen de Afdeling bestuursrechtspraak en gespecialiseerde hoogste bestuursrechters een belangrijk aandachtspunt is. Dit hoeft niet te betekenen dat het voor alle drie de gespecialiseerde rechters in dezelfde mate geldt. Naast de onafhankelijkheid is ook de professionaliteit in de zin van vertrouwelijkheid met het openbaar bestuur en de werking van het openbaar bestuur in de samenleving een punt van belang. In dat laatste zal men herkennen wat ik vorige week heb gezegd over de relatie tussen de twee functies die door de Raad van State worden vervuld. Ik denk dat het zinvol is dat deze twee functies worden onderscheiden, zonder dat de interactie tussen die twee functies wordt geblokkeerd.

Kortom, ik ben blij als de gezichtspunten die tot uitdrukking worden gebracht in deze motie, en waarop ik graag positief heb willen reageren, voor de VVD-fractie de weg effenen om haar steun te geven aan het wetsvoorstel.

De heer **Kox** (SP): Omdat de motie van mevrouw Duthler een aantal keren op en neer is gegaan en in diverse vormen is verschenen, vraag ik of de minister mijn interpretatie deelt dat de strekking van deze motie is dat bij de verdere organisatorische ontwikkeling van de bestuursrechtspraak het centrale uitgangspunt zal zijn dat de behoefte bestaat dat de bestuursrechtspraak onafhankelijk en professioneel is. De weg via wel of geen bestuursrechters en dergelijke is een mogelijkheid, maar dit is het uitgangspunt van de motie. Anders begrijp ik ook niet waarom de minister de vorige keer de aanmerking ervan heeft ontraden. Toen stond volgens mij de Hoge Raad er nog bij als een andere mogelijkheid. Voor ons blijft dat ook nog een mogelijkheid. Interpreteer ik de opvatting van de minister over de motie zo goed?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb mijn bezwaren tegen de motie die vorige week voorlag, uiteengezet. Ik geloof niet dat ik uw Kamer een dienst bewijs met commentaar op moties die niet meer aan de orde zijn. Uit de motie die nog wel aan de orde is, haal ik twee punten. Het ene is dat van onafhankelijkheid en professionaliteit. De heer Kox wijst daar ook terecht op. Het andere punt is de aandacht die wordt gevraagd voor de relatie tussen de gespecialiseerde hoogste bestuursrechters.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik kom tot afhandeling van het wetsvoorstel. Er is om stemming gevraagd over dit wetsvoorstel. Wij zullen daartoe direct overgaan. De VVD-fractie heeft verzocht, eerst over de moties te stemmen en daarna

over het wetsvoorstel. Ik stel voor, dit verzoek te honoreren. Ik constateer dat de Kamer daarmee instemt.

Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen vooraf.

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. Wij hebben de motie-Engels meeondertekend, dus daaraan geven wij steun. Over de gewijzigde motie-Duthler c.s. merk ik het volgende op. Zoals wij vorige week hebben aangegeven, hecht de PvdA-fractie sterk aan zowel het beter waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechtspraak als aan adequate wetgevingsadvisering. Deze motie onderstreept dit, al roept zij in haar formulering bij ons wel vragen op. De motie geeft echter aan dat beide aspecten het uitgangspunt moeten zijn bij de verdere organisatorische ontwikkeling van de bestuursrechtspraak. Daarom steunen wij de motie.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. De vorige keer heb ik duidelijk gemaakt dat dit wetsvoorstel een verbetering is, maar nog niet het best mogelijke. Ik ben blij dat het debat heeft opgeleverd dat de regering en de Eerste Kamer het nu met elkaar erover eens zijn dat dit geen eindfase is, maar dat er een vervolg zal komen. Met andere woorden: de derde fase van de vernieuwing van de rechterlijke organisatie blijft op de agenda staan. Met twee moties geven wij daaraan richting en duiding, waarbij voor mijn fractie overeind blijft wat ik vorige week ook heb gezegd: wij vinden dat er een verdere ontwikkeling moet komen van de onafhankelijke rechtspraak in het bestuursrecht. Welke richting dit zal uitgaan, moet onderwerp van studie zijn: een centrale hoogste bestuursrechter instellen of de bestuursrechtspraak onderbrengen in het normale systeem van Hoge Raad, gerechtshoven en rechtbanken. Als de volgende stap maar is dat wij een onafhankelijke bestuursrechter krijgen, die ook professioneel kan optreden, dan zal mijn fractie zowel het wetsvoorstel als de twee moties steunen.

De heer **Hendrikx** (CDA): Voorzitter. Wij hebben steun verleend aan de motie-Engels c.s. Dat deden wij mede omdat wij vonden dat de ontwikkeling moest doorgaan en dat er geen institutionele belemmeringen zouden mogen zijn, waardoor je in breedte over verschillende opties zou kunnen spreken en de voor- en nadelen daarbij aan de orde zou kunnen stellen. We gingen en gaan ervan uit dat in die bredere discussies uiteraard ook de onafhankelijkheid en professionaliteit wordt meegenomen. In dat kader vinden we dat de motie-Duthler c.s. overbodig is.

In stemming komt de motie-Engels c.s. (30585, letter I).

De **voorzitter**: Ik constateer dat deze motie met algemene stemmen is aangenomen.

In stemming komt de gewijzigde motie-Duthler c.s. (30585, letter J).

## Hendrikx

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, de VVD, de OSF, D66, de SP, GroenLinks en de fractie Yildirim voor deze gewijzigde motie hebben gestemd en de aanwezige leden van de overige fracties er tegen, zodat zij is aangenomen.

Dan komen we toe aan de stemming over het wetsvoorstel. De heer Putters wenst nog een stemverklaring af te leggen.

□

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. Excuses, ik had niet in de gaten dat ik zojuist een stemverklaring kon afleggen over zowel de moties als het wetsvoorstel.

De PvdA-fractie ziet in het voorliggend wetsvoorstel een duidelijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie, omdat terughoudender met dubbeldidmaatschappen wordt omgegaan, omdat benoemingen in meer openheid plaatsvinden, omdat het parlement meer wordt betrokken en omdat de rechtseenheid wordt bevorderd. De maatregelen zijn echter procedures om het fundamentele probleem van een mogelijke vermenging van de machten uit de trias politica tegen te gaan. Dat is voor nu een stap in de goede richting, maar het is niet de wenselijke eindsituatie. Voor de borging van de onafhankelijkheid van de rechtspraak zijn er in onze ogen naar de toekomst toe nadere institutionele veranderingen noodzakelijk, die ook bij de derde faseherziening rechterlijke organisatie aan de orde moeten komen. Laten we het zo formuleren dat de regering het ons op dit moment mogelijk heeft gemaakt om voor het wetsvoorstel te kunnen stemmen.

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik constateer dat het wetsvoorstel met algemene stemmen is aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.