

\*0: EK  
\*1: 2009-2010  
\*2: 25  
\*3: WordXP  
\*4: 25ste vergadering  
\*5: Dinsdag 13 april 2010  
\*6: 13.30 uur  
\*\*

Voorzitter: Van der Linden

Tegenwoordig zijn 70 leden, te weten:

Asscher, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Benedictus, Van den Berg, Biermans, Van Bijsterveld, De Boer, Böhler, Broekers-Knol, Doek, Dölle, Van Driel, Dupuis, Duthler, Eigeman, Elzinga, Engels, Flierman, Franken, Goyert, De Graaf, Hamel, Hendriks, Hermans, Hillen, Ten Hoeve, Holdijk, Ten Horn, Huijbregts-Schiedon, Janse de Jonge, Van Kappen, Kneppers-Heijnert, Koffeman, Kox, Kuiper, Lagerwerf-Vergunst, Laurier, Leijnse, Leunissen, Van der Linden, Meindertsma, Meulenbelt, Meurs, Peters, Putters, Quik-Schuijt, Reuten, Rosenthal, Schaap, Schouw, Schuurman, Slager, Slagter-Roukema, Smaling, Strik, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Thissen, Tiesinga, Vedder-Wubben, Vliegthart, De Vries, De Vries-Leggedoor, Werner, Westerveld, Willems en Yildirim,

en de heer Rouvoet, viceminister-president, minister voor Jeugd en Gezin, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de heer Hirsch Ballin, minister van Justitie, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de heer Klink, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

\*\*

\*N

De voorzitter: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Linthorst en Hofstra, wegens bezigheden elders;

Noten, wegens ziekte;

Haubrich-Gooskens, wegens verblijf buitenslands.

\*\*

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

\*B

\*!Herdenking\*!

Aan de orde is de herdenking naar aanleiding van het overlijden van de president van Polen, de heer Lech Kaczyński.

De voorzitter: Ik heet de viceminister-president welkom in de Eerste Kamer. Ik verzoek de leden te gaan staan.

Verbijsterd hebben wij afgelopen zaterdag kennisgenomen van het bericht dat een Poolse regeringsvliegtuig nabij de Russische stad Smolensk is neergestort. Daarbij zijn de president van Polen, Lech Kaczyński, zijn echtgenote en 94 landgenoten verongelukt.

Als staatshoofd en eerste vertegenwoordiger van het Poolse volk was Kaczyński op weg naar een zeer belangrijke herdenking bij Katyn, om daar uiting te geven aan een groot historisch verdriet van zijn natie, maar ook om bij te dragen aan verzoening met het volk van Rusland. Eerder deze maand had de Russische premier Vladimir Poetin door zijn presentie en erkenning van de verantwoordelijkheid van de Russische geheime dienst voor het bloedbad in Katyn tijdens de Tweede Wereldoorlog een stap in de goede richting van verzoening gezet.

Op Katyn rust blijkbaar geen vrede. Het is een bijzondere tragedie dat president Lech Kaczyński op deze missie is verongelukt en met hem zo veel hoge vertegenwoordigers van de Poolse regering, het Poolse parlement, de Poolse strijdkrachten en tal van gezaghebbende vertegenwoordigers van de Poolse samenleving.

Onder hen ook de beide ondervoorzitters van de Poolse Sejm: Krzysztof Putra en Jerzy Szmajdziński. Ook de Poolse senaat verloor bij deze tragische ramp zijn ondervoorzitter, mevrouw Krystyna Bochenek. Het is bijzonder pijnlijk dat deze dragers van de parlementaire waardigheid in de nog jonge Poolse democratie op deze voor Polen historisch beladen missie zijn omgekomen.

Wij willen hier en vandaag delen in dit smartelijk verlies, dat niet alleen zo veel families en instellingen van de staat heeft getroffen, maar ook de gehele Poolse bevolking diep beroert.

President Kaczyński behoorde tot de founding fathers van het moderne Polen. Hij speelde een leidende rol in de dissidentenbewegingen die in de jaren zeventig zijn samengekomen in de vrije vakbond Solidarność, van Lech Walesa. Hij schreef mee aan de Gdanskakkoorden, het compromis dat met het communistische regime werd bereikt. In de strijd voor vrijheid werd hij later opgepakt en geïnterneerd. Na de val van het communisme was hij onder meer minister van Justitie in de regering-Buzek. In 2001 richtte hij met zijn broer de politieke partij Recht en Rechtvaardigheid op, die een aantal jaren een leidende rol in de Poolse politiek speelde. In 2005 werd hij gekozen tot president, in welke functie hij grote persoonlijke populariteit bleef genieten.

De wijze waarop de regering en het parlement van Polen na de ramp het bestuur van het land in goede banen hebben geleid en de bevoegdheden van de president en de overige vertegenwoordigers van regering en parlement hebben overgedragen aan de daartoe aangewezen verantwoordelijken is een bevestiging van de stabiliteit van het Poolse democratische bestel en de eenheid van de natie.

Namens u allen heb ik brieven geschreven met oprechte deelneming aan de waarnemend president, Voorzitter van de Sejm, Bronisław

Komorowski, en de Voorzitter van de Senaat, Bogdan Borusewicz. In de Poolse ambassade heb ik het condoleanceregister getekend.

Mogen onze Poolse mede-Europeanen zich gesteund weten door het grote medeleven en de betrokkenheid die vanuit alle delen van de wereld zijn betoond. Ik spreek de hoop uit dat deze catastrofe Polen en Rusland dichter bij elkaar moge brengen.

\*\*

Minister Rouvoet: Voorzitter. Afgelopen zaterdag voltrok zich nabij het Russische Smolensk een catastrofe. Het Poolse regeringsvliegtuig, met daarin 96 inzittenden, onder wie de Poolse president en zijn echtgenote, raakte de boomtoppen bij het inzetten van de landing en stortte neer, nabij de bossen van Katyn, waar zeventig jaar geleden een deel van naar schatting 22.000 Poolse officieren, geestelijken en burgers werd omgebracht. Deze wrange speling van het lot is reeds door velen opgemerkt. De Nederlandse regering is ontzet en geschokt over de ramp die onze Europese partner heeft getroffen.

Polen is door deze tragedie in het hart geraakt. Vele prominente Polen zijn omgekomen. Onder de slachtoffers bevinden zich naast de president en zijn echtgenote onder meer de laatste president van de Republiek Polen in ballingschap, de militaire legertop, de voorzitter van de nationale bank, de nationale ombudsman, parlementariërs, de voormalige ambassadeur in Nederland en vertegenwoordigers van de Katyn-families.

De regering spreekt haar oprechte deelneming uit aan de nabestaanden van de slachtoffers en het Poolse volk. Afgelopen zaterdag is door Hare Majesteit de Koningin, de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken medeleven betuigd aan de waarnemend president van Polen en de Poolse regering.

Met president Lech Kaczyński is een markant staatsman heengegaan, iemand die zich voor de vrijmaking van Polen inzette, voor de Poolse belangen opkwam en zich hardmaakte voor de plaats die Polen in Europa toekwam. Hij streed ook onvermoeibaar voor de waarheidsvinding rond het Poolse trauma van Katyn. De reactie op de vliegtuigramp door de Russische autoriteiten is door veel Polen geprezen. Men ziet in deze verschrikkelijke gebeurtenis een kans op een nieuwe opening in de wederzijdse betrekkingen.

De Poolse natie is één in haar verdriet. Niet alleen bij het presidentieel paleis in Warschau hebben vele tienduizenden Polen bloemen gelegd, ook hier in Nederland zijn verscheidene herdenkingsdiensten voor de Poolse gemeenschap georganiseerd. In de hekken van de Poolse ambassade in Den Haag zijn talrijke boodschappen en bloemen gestoken. Vele Nederlanders voelen zich in deze moeilijke periode verbonden met Polen, net als in de jaren tachtig, ten tijde van Solidarność, en zoals wij de Poolse militairen nog steeds dankbaar zijn voor de bijdrage die zij tijdens de Tweede Wereldoorlog in Arnhem en Breda hebben geleverd aan onze vrijheid.

Wij wensen het Poolse volk veel kracht toe in deze moeilijke tijd.

De voorzitter: Ik verzoek u allen om een ogenblik stilte.

\*\*

(De aanwezigen nemen enkele ogenblikken stilte in acht.)

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De voorzitter: De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

Aangezien voor het voornemen tot het sluiten van verschillende uitvoeringsverdragen, verschillende voorgenomen besluiten, verschillende rechtshandelingen, verschillende verdragen en een wijziging van een overeenkomst, die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd, de termijn is verstreken, stel ik vast dat, wat deze Kamer betreft, aan uitdrukkelijke goedkeuring van deze voornemens geen behoefte bestaat. Het betreft de voornemens gedrukt onder de nummers: 23908 (R1519), letters AC; 23908 (R1519), letters BB; 27625, letter A; 31982, letter A; 32214, letter A; 32223, letter B; 32223, letter B; 32262, letter A; 32275, letter A; 32281, letter A; 32281, letter B; 32286, letter A; 32313 (R1908), letter A; 32325, letter A; 32329 (R1909), letter A; 32330 (R1910), letter A.

\*\*

\*B

\*!Verzoekschriften\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- het verslag over het verzoekschrift van K.B. te Z. betreffende belastingschuld (LXXXIV, letter E);

- het verslag over het verzoekschrift van J.V. te V. betreffende bewindvoerderschap en correspondentie (LXXXIV, letter F).

De voorzitter: Ik stel voor, conform de voorstellen van de commissie te besluiten.

\*\*

Daartoe wordt besloten.

\*B

\*!Hamerstuk\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Regeling van de uitvoering van de wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen door de Pensioen- en Uitkeringsraad en de Sociale verzekeringsbank (Wet uitvoering wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen) (32310).

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

\*B

\*!Brief Huishoudelijke Commissie\*!

Aan de orde is de brief van de Huishoudelijke Commissie inzake benoeming plaatsvervangend griffier van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (LXXXVI, letter A).

De voorzitter: Hiervoor zal de in artikel 113 van het Reglement van Orde bedoelde procedure van schriftelijke stemming worden gevolgd. De stemming betreft de kandidatuur van mevrouw Petter.

Ik benoem tot stemopnemers de leden Slagter-Roukema (voorzitter), Kox, Westerveld en Biermans.

Niet, niet behoorlijk dan wel niet duidelijk ingevulde stembriefjes zijn ongeldig. Ik verzoek de Kamerbewaarder, de stembriefjes uit te delen.

\*\*

(De leden brengen hun stem uit.)

De voorzitter: Ik geef het woord aan de voorzitter van het stembureau, voor de bekendmaking van de uitslag.

\*\*

Mevrouw Slagter-Roukema (SP): Voorzitter. Hartelijk dank voor het in ons gestelde vertrouwen. De leden van het stembureau hebben zich met veel genoegen van hun eervolle taak gekweten. Ik kan u mededelen dat er 62 stemmen zijn uitgebracht, waarvan 61 stemmen op mevrouw Petter en één stem blanco. De uitkomst van de stemming ligt dus, denk ik, voor de hand, maar ik geef graag het woord aan u om de conclusie te trekken.

De voorzitter: Ik dank de leden stemopnemers voor de door hen verrichte werkzaamheden.

Aangezien mevrouw Petter een verpletterende meerderheid gehaald heeft, is zij benoemd tot plaatsvervangend griffier. Mevrouw Petter zit op de ambtenarentribune en ik kan haar verzekeren dat zij geen betere naamsbekendheid had kunnen krijgen dan via deze weg. Mevrouw Petter, ik wens u van harte geluk met deze benoeming en ik deel de leden mede dat de beëdiging van mevrouw Petter zal plaatsvinden op 1 juni 2010.

\*\*

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*B

\*!Raad van State\*!

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 voorzitter: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom.

\*\*

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

Mevrouw Duthler (VVD): Voorzitter. Vandaag behandelen wij een wetsvoorstel dat volgens de regering niets meer behelst dan een interne reorganisatie van de Raad van State. Als we echter de consequenties van het wetsvoorstel goed tot ons laten doordringen, dan kunnen we niet anders constateren dan dat het een ingrijpende verandering teweegbrengt van ons constitutionele systeem. Het is zeer de vraag of deze verandering past bij de beginselen van dat constitutionele systeem, waarvan het beginsel van machtscheiding het meest relevante is.

Sinds het ontwerpen van onze eerste Grondwet in 1814 is er door juristen veel nagedacht over de scheiding der machten en de rol van de Koning. Na de Franse overheersing was men zoekende naar een nieuw evenwicht. De onafhankelijke rechter vormde de natuurlijke waarborg van de burger tegen de uitvoerende macht. Daarover was men het wel eens. Maar de rol van de Koning was bijlange na niet duidelijk. De regering stelde bijvoorbeeld in het zogenaamde Conflictenbesluit van 1822 in de aanhef dat de Grondwet de Koning tot hoogste rechter had aangesteld en tot laatste instantie voor de vaststelling van de wettigheid en geldigheid van besluiten van bestuursautoriteiten. De regering ging er dus van uit dat de Koning boven de onafhankelijke rechterlijke macht was geplaatst. De minister van Justitie stelde bij de behandeling van de Wet op de rechterlijke organisatie in 1827 zelfs dat de ministers de uitvoerende macht vormen en de Koning als een vierde en hoogste macht de andere drie staatsmachten in evenwicht houdt. De rechterlijke macht viel dus onder het gezag van de Koning.

Hoe anders is de verhouding tussen de drie machten heden ten dage. Dat de rechterlijke macht onder het gezag van de Koning zou kunnen vallen, is in de Nederlandse constitutie, gelukkig, uitgesloten. Dit lijkt vanzelfsprekend en ook mijn fractie leefde stellig in de overtuiging dat dit een vanzelfsprekend gegeven is. Nadere bestudering van het wetsvoorstel doet echter twijfelen aan deze vanzelfsprekendheid. Want wat schetst onze verbazing? Bestuursrechtters die louter rechtspreken, dus niet ook wetgevingsadviseur zijn, worden volgens dit wetsvoorstel lid van een college dat wordt voorgezeten door de Koning. Hierdoor wordt ten minste de schijn gewekt van betrokkenheid van de Koning bij de rechterlijke macht. Ook al is er formeel geen sprake van betrokkenheid van de Koning bij de rechtspraak en worden er allerlei checks-and-balances ingebouwd, bij de burger ontstaat wel het beeld van betrokkenheid van het Koninklijk Huis bij de rechtspraak. Nu de Kamervoorzitters, dus de bazen van de gespecialiseerde Kamers van de Afdeling

rechtspraak, in de grondwettelijke Raad benoemd zullen worden -- daar ga ik althans van uit, want elke andere vertegenwoordiging zou onlogisch zijn - - wordt dit beeld nog eens versterkt.

Hoe wordt in de nieuwe structuur gewaarborgd dat de Afdeling rechtspraak onafhankelijk kan opereren? In organisatorisch opzicht hangt zij immers onder de grondwettelijke Raad. Organisatiedeskundigen vatten die positie zo op dat de afdeling verantwoording verschuldigd is aan de grondwettelijke Raad. Optisch lijkt de rechterlijke macht weer onder het gezag van de Koning te vallen en daarmee zijn we terug bij 1814.

Niet alleen is er het probleem van de schijn van betrokkenheid van de Koning bij de rechterlijke macht. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, zitten straks in de grondwettelijke Raad niet alleen wetgevingsadviseurs die tevens bestuursrechter zijn, nu de gewone staatsraden geheten, maar ook bestuursrechters pur sang, de zogenaamde i.b.d.'ers van nu. Deze bestuursrechters, die uitsluitend rechtspreken en niet tevens adviseren, kunnen, weliswaar in weinig voorkomende gevallen, met de waarneming van het Koninklijk gezag worden belast. Het beginsel van machtscheiding wordt hier met voeten getreden. Verdiende de huidige organisatorische constructie met i.b.d.'ers die slechts voor 80% benoemd kunnen worden geen schoonheidsprijs, als het wetsvoorstel wordt aangenomen, is de organisatorische constructie ronduit in strijd met de beginselen van onze constitutie. Uitvoering en rechtspraak moeten van elkaar worden gescheiden.

De regering stelt in haar nadere memorie van antwoord als reactie hierop dat de waarneming van het koninklijk gezag in voorkomende gevallen hooguit tot gevolg kan hebben dat de leden van de grondwettelijke Raad die tevens werkzaam zijn in de Afdeling bestuursrechtspraak bepaalde zaken op grond van het same case-criterium op een later moment mogelijk niet zouden kunnen behandelen. Dit is echter niet waar het de VVD-fractie om gaat. Het gaat er haar niet om dat een rechter mogelijk moet oordelen over een zaak waarin een wettelijke regeling speelt waarover deze rechter heeft geadviseerd. Nee, het gaat de VVD-fractie erom dat een rechter zich met de uitoefening van het koninklijk gezag bezighoudt. Ook al is het maar zeer tijdelijk en komt het slechts in weinig voorkomende gevallen voor, rechtspraak en uitvoering moeten worden gescheiden.

Een ander bezwaar van de voorgestelde constructie is dat een deel van de leden van de grondwettelijke Raad politiek benoemd wordt en een ander deel niet. De leden met een dubbelfunctie worden politiek benoemd, terwijl de leden die uitsluitend rechtspreken worden benoemd op basis van deskundigheid. Sluipt met dit wetsvoorstel toch de politiek benoemde rechter ons systeem binnen?

De leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld aan de regering over de inhoudelijke taken van de grondwettelijke Raad. In de nadere memorie van antwoord schrijft de regering dat de Raad enkele belangrijke inhoudelijke taken heeft die de Raad juist verder wil ontwikkelen. Vooral moet

gedacht worden aan de verdere ontwikkeling van het "constitutionele fundament in de brede zin", dat beide afdelingen gemeen hebben, en aan de terugkoppeling naar bestuur en wetgever van knelpunten waarop de beide afdelingen in hun werk stuiten. Deze taken hebben de leden van de VVD-fractie noch in de wettekst noch in de memorie van toelichting kunnen teruglezen. Voor het eerst lezen zij die in de memorie van antwoord. In de nadere memorie van antwoord geeft de regering aan dat "constitutionele kwesties in de huidige structuur van de Raad maar moeilijk de aandacht krijgen die ze verdienen vanwege de druk die het werk van alledag uitoefent". De VVD-fractie vraagt zich af waarom dit met een grondwettelijke Raad anders zou zijn. In deze grondwettelijke Raad zitten toch leden die ook in één of beide afdelingen werkzaam zijn?

De regering vervolgt: "De grotere aandacht die de Raad aldus wil geven aan de betekenis van de Grondwet en de fundamentele waarden van onze democratische rechtsstaat, is heel belangrijk." Dit is prachtig, maar de bestuursrechter, die uitsluitend lid is van de Afdeling bestuursrechtspraak en niet van de Afdeling advisering, krijgt straks de taak om het constitutionele fundament in de brede zin verder te ontwikkelen. Hoe verhoudt zich dat tot het beginsel van machtscheiding en het verbod op constitutionele toetsing? Het initiatiefvoorstel van mevrouw Halsema heeft het in de eerste ronde in deze Kamer maar met een meerderheid van één stem gehaald. Het is zeer de vraag of het voorstel er ook in tweede lezing doorheen komt. Naar de mening van de VVD-fractie hoort de zorg om het constitutionele fundament primair thuis bij de leden van de Afdeling advisering en niet bij bestuursrechters.

Als de verdere ontwikkeling van het constitutioneel fundament al een taak zou moeten zijn van de Raad van State, gaat het inrichten van een grondwettelijke Raad nogal ver. Waarom kan niet worden volstaan met het in het leven roepen van een speciale commissie? Aan welke andere inhoudelijke taken denkt de regering nog meer, behalve de verdere ontwikkeling van het constitutionele fundament en de waarneming van het Koninklijk gezag? Het antwoord dat de regering in haar memories van antwoord heeft gegeven, is voor de VVD-fractie te mager.

Ik kom nu bij de nadere motivering van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is na de indiening in de Tweede Kamer op een aanzienlijk aantal belangrijke punten gewijzigd. De memorie van toelichting is niet toegesneden op het wetsvoorstel dat naar de Eerste Kamer is gestuurd. Dit is reden om met grote zorgvuldigheid naar het wetsvoorstel te kijken.

Op belangrijke punten ontbreekt een overtuigende motivering. Zo heeft de Raad van State er in zijn advies uitdrukkelijk op aangedrongen bij de waarneming van het Koninklijk gezag alleen staatsraden met een dubbelfunctie te betrekken. De regering heeft dit advies niet opgevolgd en haar standpunt ook niet nader gemotiveerd.

Een ander sprekend voorbeeld: de regering is onduidelijk in haar motivering om bestuursrechters pur sang in de grondwettelijke Raad te benoemen. Het kan toch niet zo zijn dat haar belangrijkste motivering is om recht te doen aan de gelijkwaardigheid van wetgevingsadviseurs die tevens bestuursrechter zijn en de bestuursrechters pur sang? Een dergelijke, meer praktische reden rechtvaardigt toch niet de vergaande consequenties van dit wetsvoorstel, die principieel van aard zijn? Welke andere motivering kan de regering aandragen?

De leden van de VVD-fractie vragen zich werkelijk af of de motieven van de regering wel voldoende hout snijden. Zijn ze wel voldoende urgent om dit wetsvoorstel nu met stoom en kokend water te behandelen? De vraag stellen is haar beantwoorden. De regering zal straks antwoorden dat een belangrijk motief de beperking van het aantal adviserende leden is. Dat is echter sinds 2000 al teruggebracht van 27 naar 17. Daar is dit wetsvoorstel dus niet voor nodig.

De gelijkwaardigheid van de taken adviserend en bestuursrechtspraak, die ertoe moet leiden dat alle staatsraden in buitengewone dienst de titel "staatsraad" krijgen en voltijds benoemd kunnen worden, zal een ander motief zijn. Deze taken zijn echter sowieso niet gelijkwaardig.

De rechtspraak van het Europese Hof zal een derde motief zijn. Nu al is de regel van artikel 42, lid 4 van het wetsvoorstel verwoord in een beleidsregel en is dus al de praktijk. Daarvoor is een wetswijziging niet nodig.

Is de nieuwe constructie van de Raad van State eigenlijk wel Europa-proof? En was het wel nodig om naar aanleiding van het Kleyn-arrest de structuur van de Raad van State rigoureus te wijzigen? In het Kleyn-arrest is het Europese Hof niet ingegaan op de vraag of de constructie van de Raad van State als zodanig voldeed aan de eisen van artikel 6 van het EVRM. Het Hof vond het niet op zijn weg liggen om over het Nederlandse systeem te oordelen. Het is alleen op de specifieke casus ingegaan. Door de structuur van de Raad van State te wijzigen, ontstaat een nieuwe situatie waardoor het Hof wel eens tot een ander oordeel zou kunnen komen. De positie van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt minder onafhankelijk doordat leden van deze afdeling die uitsluitend met rechtspraak zijn belast, benoemd worden in de boven die afdeling staande grondwettelijke Raad. De schijn ontstaat dat deze afdeling wordt aangestuurd door de grondwettelijke Raad, waarin dus ook wetgevingsadviseurs zitten. Bovendien wordt deze grondwettelijke Raad voorgezeten door de Koning. Hierdoor wordt de schijn van betrokkenheid van de adviseurs en de Koning bij de rechtspraak gewekt. De onafhankelijke positie van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt daardoor niet sterker, maar eerder kwetsbaarder. Dat zou wel eens tot gevolg kunnen hebben dat de nieuwe constructie juist minder Europa-proof is.

Mijn volgende punt is de toekomst van de bestuursrechtspraak. Als we praten over de toekomst van de bestuursrechtspraak, is het goed om eerst eens naar de oorspronkelijke taak van de

Raad van State te kijken. De Raad van State had oorspronkelijk, naast de behandeling van de klassieke geschillen van bestuur in de afdeling contentieux, de zogenaamde Kroonberoepen, slechts een wetgevingsadviserende taak. In de jaren zeventig is op grond van de Wet Arob de Afdeling rechtspraak ingesteld. Deze wet maakte het mogelijk beroep aan te tekenen tegen vrijwel alle overheidsbeschikkingen. In de jaren negentig zijn de Afdeling rechtspraak en de Afdeling geschillen van bestuur opgegaan in de Afdeling bestuursrechtspraak. De regering schrijft in haar nadere memorie van antwoord dat de bestuursrechtspraak sterk is uitgebreid en dat het leeuwendeel van de taken niet meer door staatsraden wordt verricht, maar door staatsraden in buitengewone dienst, de zogenaamde i.b.d.'ers. Dit betekent feitelijk dat de oorspronkelijke taak van de Raad van State, namelijk het adviseren van de regering, is overwoekerd door de bestuursrechtspraak. Zou dit niet een argument zijn om de gehele Afdeling bestuursrechtspraak buiten de Raad van State te plaatsen?

De regering heeft een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin zij haar visie uiteen heeft gezet over de toekomst van de bestuursrechtspraak. Inhoudelijk heeft mijn fractie bij de brief nog wel wat vragen en kanttekeningen. Er klinken in de brief bijvoorbeeld niet veel ambities door. Werd er in de jaren negentig nog gesproken over één aparte kolom voor de bestuursrechtspraak in plaats van vier, nu wordt er slechts gedacht aan een begin van samenwerking, uitwisseling van ideeën et cetera.

In haar begeleidende brief aan de Eerste Kamer geeft de regering aan dat de derde fase van de herziening gerechtelijke organisatie losstaat van het bredere onderwerp van de eenheid van de bestuursrechtspraak. De brief doorkruist volgens de regering op geen enkele wijze de strekking en inhoud van het wetsvoorstel. Mijn fractie is een geheel andere mening toegedaan. Juist de positie van de bestuursrechters, en niet zozeer van de Afdeling bestuursrechtspraak, maakt dit wetsvoorstel tot een problematisch wetsvoorstel. Bovendien zag ook de Tweede Kamer wel degelijk een verband. De brief is immers een reactie op de motie-Heerts/Anker die bij de behandeling van dit wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aangenomen.

De VVD-fractie is er een groot voorstander van om de Afdeling bestuursrechtspraak weg te halen bij de Raad van State en onder te brengen in een aparte bestuursrecht kolom binnen de gewone rechtspraak. Zij is er een groot voorstander van om terug te gaan naar de oorspronkelijke taak van de Raad van State, namelijk het adviseren over de uitvoering en wetgeving. Ik anticipeer vast op de te verwachten opmerking van de minister dat het toch belangrijk is om advisering en rechtspraak in één college te houden, omdat dat tot kruisbestuiving leidt en dus tot betere uitspraken. Maar dat zou dan toch ook moeten gelden voor andere hoogste bestuursrecht instanties? Ik heb niet het vermoeden dat de regering voornemens is om andere rechters, die niet behoren tot de Afdeling

bestuursrechtspraak van de Raad van State, te verplichten andere, niet rechtsprekende, taken erbij te nemen.

Als de gehele afdeling buiten de Raad van State wordt geplaatst dan past de inhoudelijke taak van de grondwettelijke Raad weer bij de oorspronkelijke taakstelling van de Raad van State, namelijk wetgevingsadvisering. Dan is het constitutionele fundament weer werkelijk een fundament, een fundament waarvan de zwakke plekken niet verder zijn verzwakt, maar rigoureuus zijn verwijderd; een fundament dat een basis kan vormen voor het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat.

De heer Kox (SP): Ik heb met grote interesse zitten luisteren naar het verhaal van mevrouw Duthler. Ik denk dat wij elkaar op heel veel punten kunnen vinden. In het begin van haar betoog noemde zijn bij de schoonheidsfoutjes van de Raad van State het feit dat er sprake is van politieke benoemingen. Daar is zij verder niet op ingegaan. Mevrouw Duthler heeft een duidelijk oordeel over wat wij moeten doen met de bestuursrechtspraak, namelijk dat wij die onafhankelijk moeten maken. Dan blijft de wetgevingsadvisering over. Die wordt dan echter uitgevoerd door politiek benoemde personen. Kan zij daar nog iets over zeggen? Moeten wij dat in stand laten? Verdraagt dat zich wel met artikel 6 van het EVRM, waarin staat dat iedere Nederlander gelijke benoembaar is in openbare dienst terwijl zij en ik weten dat ik nooit lid kan worden van de Raad van State omdat ik de verkeerde partijkaart heb tot op heden? Zou zij daar nog even over kunnen nadenken, met ons?

Mevrouw Duthler (VVD): Wat betreft bestuursrechters die louter rechtspreken: wij zijn niet voor politiek benoemde rechters. Wat betreft wetgevingsadviseurs kan mijn fractie zich veel voorstellen bij het belang dat wordt gehecht aan een brede vertegenwoordiging, afspiegeling van de maatschappij zodat bij de wetgevingsadviseurs verschillende politieke schakeringen worden aangetroffen.

De heer Kox (SP): Uit het betoog van mevrouw Duthler blijkt dat zij het dossier buitengewoon grondig heeft bestudeerd. Dan moet zij toch ook berichten uit de wetenschap en uit de journalistiek tegen zijn gekomen waarin staat dat als je geen lid bent van de VVD, de PvdA, het CDA of D66 je tot op heden nooit op functie kan komen, dus dat die brede pluriforme samenstelling maar zo lang is als zij breed is. Vindt zij dat mensen die niet in een regering hebben gezeten en lid zijn van een politieke partij die niet bij dat lijstje van vier thuishoort, ook benoemd moeten kunnen worden in de Raad van State en, zo ja, waarom hebben haar ministers dat in het verleden eigenlijk nooit gedaan?

Mevrouw Duthler (VVD): Dit is een uitwerking van een principe, namelijk het principe van al dan niet benoemde rechters en al dan niet politiek benoemde wetgevingsadviseurs. De uitwerking

daarvan is een andere vraag en die is hier niet aan de orde.

\*N

De heer Engels (D66): Voorzitter. De fractie van D66 vindt het plezierig dat wij dit voorstel voor een verheldering van de structuur van de Raad van State vandaag eindelijk plenair behandelen. Dit voorstel is lang onderweg geweest en wij menen dat afronding nu geboden is. De vraag naar de verenigbaarheid van een wetgevingsadviserende en een rechtsprekende functie binnen één orgaan moet niet onnodig lang boven de markt blijven hangen. Met deze opmerking loop ik uiteraard niet vooruit op onze eindafweging. Ik zou bijna willen zeggen: in tegendeel. Onze inbreng spitst zich toe op twee hoofdthema's. In de eerste plaats de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Afdeling bestuursrechtspraak en in de tweede plaats de vraag naar de eenheid in de (bestuurs)rechtspraak.

Eerst de onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De welbekende jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over de betekenis van artikel 6 van de Europese Conventie heeft geleid tot de vormgeving in dit wetsvoorstel van een splitsing binnen de Raad van State in een Afdeling advies en een Afdeling bestuursrechtspraak. Daarnaast zal het reeds in de interne werkprocedure van de Raad van State vastgelegde same case/same decision-criterium van het Europese Hof worden gecodificeerd. De vraag is nu of dit in voldoende mate tegemoetkomt aan de principiële bezwaren tegen de vermenging van twee belangrijke staatsfuncties binnen één orgaan. Het antwoord op deze vraag hangt af van de beoordeling van de gedeeltelijke handhaving van de figuur van de dubbelbenoeming. Dit oordeel hangt vervolgens samen met de vraag naar de precieze betekenis van de termen "onafhankelijkheid" en "onpartijdigheid", als bedoeld in artikel 6 van het EVRM en in de uitspraken van het Europese Hof, alsmede met de vraag naar de constitutionele inkadering van de rechterlijke onafhankelijkheid. Het EVRM definieert de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet nader. Ook het Europese Hof doet dat niet. Dat verklaart waarom het Hof de vereniging van advisering en rechtspraak in één orgaan niet in abstracto, dat wil zeggen als objectief concept, afwijst. Het Hof doet slechts uitspraken in concrete gevallen en heeft daarin tot op heden niet tot schending van artikel 6 van het EVRM geconcludeerd.

Onze Grondwet is vrij beginselloos en bevat dus ook geen expliciete waarborg voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechterlijke ambtsdragers. Voor de leden van de rechterlijke macht, dus niet alle rechters, moet de onafhankelijkheid worden afgeleid uit bepalingen over de benoeming. Dit betekent dat wij voor een nadere duiding van de betekenis en het belang van de rechterlijke onafhankelijkheid zijn aangewezen op de interpretatie of de waardering van de machtscheiding als rechtsstatelijk beginsel.

Ook dat is niet eenvoudig, omdat in de paradoxale Nederlandse staatsontwikkeling, zoals gezegd, principieel is afgezien van een grondwettelijke erkenning van democratische en rechtsstatelijke beginselen. In de Nederlandse bestuurscultuur is de wederzijdse beïnvloeding en controle tussen organen, en de vergaande vermenging van samengestelde, collegiale organen en functies een wezenlijk kenmerk.

De Raad van State bekleedt een interessante positie in deze Nederlandse polderconstitutie en blijkt zich sterk bewust te zijn van zijn historische plaats en betekenis in onze staatsontwikkeling. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de fraaie algemene beschouwingen van vicevoorzitter Tjeenk Willink in de jaarverslagen. Ondanks de veranderingen in de positie en rol van de Raad van State blijft men zich ten opzichte van de drie klassieke staatsmachten positioneren als het orgaan waarin de zorg voor de eenheid, stabiliteit, continuïteit, kwaliteit en legitimatie van staat en openbaar bestuur vooropstaat. De D66-fractie deelt op zichzelf deze zorg voor de kwaliteit en aanvaarding van het publiek gezag.

Maar juist vanuit diezelfde zorg voelt de D66-fractie nog maar weinig verwantschap met veel van de typisch Nederlandse tradities in onze staatsinrichting en bestuurscultuur. De inrichting en werking van ons constitutionele en politieke stelsel mogen, in aansluiting op de moderne westerse democratieën om ons heen, wel wat principiëler. Natuurlijk staan wetgeving, bestuur en rechtspraak als staatsfuncties niet los van elkaar, maar de wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende organen moeten wel scherper worden onderscheiden. De rechter spreekt recht op basis van de wet, en is met name onafhankelijk van de uitvoerende macht, maar dit rechtsstatelijke uitgangspunt rechtvaardigt niet functionele vermengingen binnen één institutie.

In dat licht begrijpen wij goed de in de wetenschappelijke literatuur geformuleerde kritiek dat niet gekozen is voor een volledige personele scheiding van advisering en rechtspraak binnen de Raad van State. Er wordt geen fundamentele keuze gemaakt voor ofwel de eenheid van de Raad van State, dan wel de volledige concentratie van deze twee taken bij twee gescheiden afdelingen. Doordat een overigens gemaximeerd aantal dubbelbenoemingen mogelijk blijft, blijft daarmee ook de systeemkritiek op de functievermenging binnen de Raad van State.

Van de weerlegging van deze, onder andere door de Leidse hoogleraar Barkhuysen -- je moet altijd een collega noemen, dat begrijpt u -- geuite kritiek door het kabinet is mijn fractie niet erg onder de indruk geraakt. De zo geroemde voordelen van de wederzijdse bevruchting tussen advisering en rechtspraak lijken ons nogal zwaar aangezet. In de praktijk vindt de wisselwerking tussen wetgeving en rechtspraak niet plaats binnen, maar tussen organen en functionarissen. Bovendien zouden wij, consequent doorredenerend, bij de andere hoogste rechters het ontbreken van een kruisbestuivende adviesfunctie als een ernstig gemis moeten aanmerken. Dat ligt niet erg voor de

hand. Graag horen wij op deze punten een reactie van de minister.

Wonderlijk aan deze benadering is echter vooral de paradoxale verhouding tussen het belang van functiescheiding en het belang van kruisbestuiving. Hoe beoordeelt het kabinet de veronderstelling dat de gedeeltelijke dubbelbenoemingen vooral zijn ingegeven door de angst dat anders wellicht niet genoeg goede kandidaten gevonden kunnen worden? Afgezien van het probleem dat men tot dusverre kennelijk niet bij de SP te rade is gegaan. Ook op dit punt -- niet op het laatste punt -- vernemen wij graag een reactie.

Er is nog een aspect dat naar de mening van D66 goed in ogenschouw moet worden genomen: het vertrouwen in rechtspraak en rechters. Waar in onze democratische rechtsstaat het vertrouwen in de gepolitiseerde wetgevende en bestuursorganen onder grote druk staat, kan de rechter nog bogen op een zeker gezag en draagvlak onder de rechtsgenoten. Dit voor de legitimatie van de rechter belangrijke maatschappelijke imago dankt de rechter grotendeels aan de verwachting dat hij als onpartijdige overheidsfunctionaris de rechten, de vrijheden en de belangen van burgers objectief en rationeel afweegt. In dat perspectief is het dan zaak elke schijn van belangenverstrengeling en daarmee mogelijke partijdigheid te vermijden. Maken wij in dat licht niet de verkeerde keuze met de handhaving van de dubbelbenoeming, zo vraag ik de minister.

Ik kom dan op het punt van de rechtseenheid en uniforme rechtspleging. De plaats van de rechter in ons staatsbestel, de verhouding tussen rechter en wetgever en de inrichting van ons stelsel van rechtspraak vormen thema's waarover een vrijwel permanent debat wordt gevoerd. De rechtsvormende taak van de rechter wordt inmiddels wel breed erkend. In dat kader is een belangrijke vraag in hoeverre de rechter bevoegd, c.q. verplicht is om vorm te geven aan de processuele en materiële rechtseenheid. Ook in dit verband gaat het om fundamentele vragen over de constitutionele grenzen van de rechtspraak, en met name over de relatie met de uitgangspunten van de rechtsstaat, dan meer in het bijzonder de machtscheiding en heel specifiek daarbinnen de rechterlijke onafhankelijkheid.

De huidige stand van zaken in de staatsrechtelijke doctrine lijkt mij te zijn dat -- hoewel onze Grondwet daarvoor geen uitdrukkelijke formele grondslag biedt -- aan de rechter de nodige ruimte wordt gelaten binnen zijn rechtsvormende taak de rechtseenheid te bevorderen. Ter onderbouwing van deze benadering kan worden gewezen op de algemeen aanvaarde beginselen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en doelmatigheid. In dat licht kan worden verklaard waarom de wetgever in 2002 bij de herziening van de Wet RO enkele bijzondere voorzieningen heeft getroffen ter bevordering van een meer uniforme rechtstoepassing.

Bij de invulling van de nieuwe bestuurlijke structuur van de rechterlijke organisatie is wettelijk vastgelegd dat de gerechtsbesturen en de Raad

voor de rechtspraak expliciet tot taak hebben, de kwaliteit en eenheid van de rechtspleging te bevorderen. Sindsdien is een uitgebreide infrastructuur van rechterlijke overleggen ontstaan, die zijn uitgemond in richtlijnen en afspraken over werkprocessen. Niettemin concludeerde de commissie-Deetman in haar rapport Rechtspraak is kwaliteit uit 2006, dat het bestaande instrumentarium ter bevordering van de rechtseenheid intensivering behoeft. Inmiddels heeft de Raad voor de rechtspraak in zijn agenda Onafhankelijk en betrokken voor 2011 aangegeven dat dit voor het vertrouwen van de burger in de rechtspraak inderdaad wezenlijk is.

Ook de Hoge Raad heeft in zijn recente jaarverslagen als cassatierechter het belang van een uniforme rechtstoepassing door de gerechten en de door de Hoge Raad nagestreefde rechtseenheid benadrukt. Dat maakt de recente plannen van de commissie-Hammerstein voor een hervorming van het cassatiestelsel begrijpelijk. De beperking van de cassatiemogelijkheden, de versterking van cassatie in het belang der wet en de introductie van de figuur van de prejudiciële vraag moeten bijdragen aan de versterking van de leidinggevende rol van de Hoge Raad in de bevordering van de rechtseenheid. Zo lang dit proces zich richt op procedurele aspecten en de beslissingsvrijheid van de individuele rechter hierdoor niet wordt beknot, lijken dit goede initiatieven.

Ik maak deze opmerkingen om duidelijk te maken dat de D66-fractie buitengewoon ongelukkig is met het feit dat met dit wetsvoorstel de afronding van de voorgenomen derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie wordt geblokkeerd. Door niet te kiezen voor een volledige functiescheiding wordt het moeilijker om een open debat te voeren over een bundeling en integratie van onze bestuursrechtspraak binnen de rechterlijke macht en daarmee over een meer institutionele bevordering van de rechtseenheid. Hoewel wij in dit verband de intentie van de motie-Heerts/Anker goed kunnen plaatsen, gaat van deze uitspraak van de Tweede Kamer naar ons gevoel te weinig sturing uit. In het licht van de heersende monistische politieke cultuur kan ik dat overigens wel verklaren.

Niet verwonderlijk is vervolgens dat de minister in zijn brief van 21 januari over de gevraagde visie op de eenheid in de bestuursrechtspraak voortgaat op het ingeslagen pad van de institutionele status quo en -- zoals gebruikelijk bij de huidige kabinetpartners -- kiest voor de vluchtweg van een bont geheel aan samenwerkingsfiguren. Het voert vandaag te ver om verder op de inhoud van deze brief in te gaan, ook al is er een duidelijke relatie met dit wetsvoorstel. Voor de goede orde geef ik wel aan dat het zeer de vraag is of de minister kan volhouden dat de problemen van eenheid en effectiviteit van de rechtspleging niet op het institutionele vlak liggen en dat kan worden volstaan met "samenbindende activiteiten", zoals het zo mooi wordt genoemd. Ook de aanname dat de kwestie van de rechtseenheid een beperkt

probleem is gebleken, lijkt mij vatbaar voor een nadere onderbouwing. Graag hoor ik van de minister of hij op deze punten een nadere argumentatie kan geven.

Voorzitter, ik sluit mijn bijdrage af. De fractie van D66 is voorstander van een herstructurering van de Raad van State, zodat het zogenaamde Procola-risico kan worden geminimaliseerd. Wij menen echter dat het voorliggende wetsvoorstel op twee fundamentele punten ernstige kwetsbaarheden vertoont. In de eerste plaats wijs ik op de niet weggenomen druk op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van, en het vertrouwen in de Afdeling bestuursrechtspraak als gevolg van de handhaving van een aantal dubbelbenoeringen. In de tweede plaats wijs ik op het gevolg dat met de aanvaarding van dit voorstel het debat over de afronding van de zogenaamde derde fase van de reorganisatie van de rechterlijke macht wordt gesmoord en daardoor niet de gewenste impuls aan een verdere en intensievere bevordering van de rechtseenheid en een uniforme rechtspleging wordt gegeven. De weging van de aard en omvang van deze twee voor de fractie van D66 belangrijke bedenkingen is bepalend voor ons eindoordeel over het voorstel. Om die reden vraag ik de minister nadrukkelijk om met de nodige aandacht op onze opmerkingen te reageren.

\*N

Mevrouw Böhler (GroenLinks): Voorzitter. Mijn fractie staat in beginsel niet onwelwillend tegenover het wetsvoorstel over de herstructurering van de Raad van State, maar evenals de meeste andere fracties plaatst ook zij kanttekeningen en vraagtekens bij de benoeming van staatsraden in beide afdelingen van de Raad van State; het zogenoemde dubbellidmaatschap. Dit dubbellidmaatschap is in de twee voorgaande bijdragen ook al aan de orde gekomen. Ook wij hadden het liefst gewild dat de Afdeling bestuursrechtspraak uit de organisatie van de Raad van State was gehaald en was verzelfstandigd. Op z'n minst wilden wij dat de mogelijkheid van een dubbelfunctie van staatsraden in het geheel niet meer mogelijk was geweest. Hoewel dit niet langer automatisch het geval zal zijn en het aantal leden van de Raad van State met een dubbelfunctie beperkt zal worden, blijft echter het probleem van dubbelbenoeming tot onze spijt bestaan.

Omdat het aspect van de dubbelfunctie of dubbelbenoeming in de ogen van mijn fractie de grootste belemmering vormt om het wetsvoorstel te steunen, zal ik mij in mijn betoog dan ook concentreren op dit vraagstuk en vooral -- het zal de minister niet verbazen -- met het oog op de rechtspraak van het Hof in Straatsburg met betrekking tot artikel 6 lid 1 EVRM, de eis van de onpartijdigheid van de rechter.

Op het eerste gezicht lijkt het erop dat wij ons over de onafhankelijkheid van de Afdeling bestuursrechtspraak geen zorgen hoeven te maken in verband met de dubbelbenoeringen. In het voorgestelde artikel 42, lid 4 wordt immers 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 rechtsvraag waarop dat advies betrekking had". In het oorspronkelijke wetsvoorstel stond overigens nog "geschil over een zaak" maar dit werd door middel van het amendement-Van der Staaij gewijzigd in "een geschil over een rechtsvraag". Het amendement werd met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen. Een en ander is overigens ook conform de memorie van toelichting, waarin de regering heeft uitgelegd dat het begrip "zaak" in het oorspronkelijke wetsartikel niet de betekenis had van "rechtszaak" maar van "rechtsvraag". Maar dit terzijde.

Bij mijn fractie rijst echter, ondanks dit voorgestelde artikel 42, lid 4, de vraag of deze bepaling voldoende is om in een concrete zaak de Straatsburgse toets te doorstaan. In dit verband willen wij om te beginnen wijzen op een probleem dat te maken heeft met het door de regering beoogde doel van het wetsvoorstel. Mijn fractie is er namelijk eigenlijk van uitgegaan dat de herstructurering van de Raad van State juist en met name was bedoeld om de rechterlijke onpartijdigheid te waarborgen. Het is echter gebleken dat de regering andere doelstellingen voor ogen had. Gevraagd naar die doelstelling noemt de regering namelijk, bijvoorbeeld in de nota naar aanleiding van het verslag: "in de eerste plaats het handhaven van de eenheid van de Raad van State, in die zin dat de Raad zijn beide hoofdtaken, advisering en bestuursrechtspraak, behoudt". Daarnaast acht de regering het wenselijk "dat beide hoofdtaken duidelijker van elkaar worden onderscheiden en aldus de gelijkwaardigheid van die hoofdtaken wordt benadrukt". Deze uitleg zou naar ons oordeel voor Nederland in het kader van een eventuele rechtszaak in Straatsburg wel eens slecht kunnen uitpakken, omdat de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de Afdeling bestuursrechtspraak hierdoor überhaupt niet uit de verf komt.

Nog minder geschikt om de rechters in Straatsburg gerust te stellen, lijkt ons het volgende citaat van de regering. Ook dit citaat komt uit de nota naar aanleiding van het verslag. "Met het wetsvoorstel wordt nadrukkelijk niet beoogd de beide hoofdfuncties van de Raad te scheiden, en in het verlengde daarvan de beide afdelingen, maar veeleer om die hoofdfuncties organisatorisch scherper te onderscheiden." Graag hoor ik een reactie van de regering op onze vrees dat de uitleg van de regering over de doelstelling van de wet een negatieve invloed kan hebben op het oordeel van de Straatsburgse rechter over de onpartijdigheid van de Afdeling bestuursrechtspraak.

De regering onderkent overigens ook dat dubbelbenoeringen in Straatsburg tot problemen kunnen leiden, maar neemt genoegen met het feit "dat uit het arrest-Kleyn blijkt dat artikel 6 EVRM zich niet verzet tegen het dubbellidmaatschap". Zo eenvoudig als de regering het doet voorkomen, ligt het volgens ons echter niet. Weliswaar is het juist dat enkel het feit van een dubbelfunctie nog niet voldoende is om tot een schending van artikel 6 lid

1 te komen, maar de deur is hiermee wel op een kier gezet. Dat het Hof in de zaak-Kleyn tot de conclusie kwam dat er geen sprake was van een schending, was gelegen in de omstandigheid dat het advies van de Raad van State en de procedure van Kleyn niet "dezelfde zaak" betroffen. Bovendien toetst het Hof niet in abstracto. De voorgaande spreker heeft hierop al gewezen.

Niettemin zag het Hof aanleiding om in een "by the way" te laten weten dat men de dubbelfuncties van de Raad van State met enig wantrouwen bekijkt. In rechtsoverweging 198 zegt het Hof namelijk het volgende. The Government has brought to the Court's attention the internal measures taken by the Council of State with a view to giving effect to Procola in the Netherlands. (...) The Court is not as confident as the government was (...) that these arrangements are such as to ensure that in all appeals coming before it the Administrative Jurisdiction Division constitutes an "impartial tribunal for the purposes of Article 6". Met andere woorden: men is er niet gerust op. Gezien het feit dat het wetsvoorstel niet meer is dan de formalisering van de "arrangements", namelijk de interne maatregelen die het Hof bedoelt, zou dit de regering toch tot enig nadenken moeten dwingen. Ik kan hierin niets anders zien dan een duidelijke opdracht van Straatsburg om orde op zaken te stellen en ik betwijfel of het wetsvoorstel op dit punt aan deze opdracht voldoet. Graag hoor ik de visie van de regering over de geciteerde waarschuwing van het Hof. Was het, met het oog op deze waarschuwing, niet beter geweest om af te zien van de mogelijkheid tot dubbelbenoeming? Hadden hierdoor niet een hoop potentiële problemen met het EVRM kunnen worden voorkomen?

Het lijkt mij goed om in dit verband ook nog eens nadrukkelijk te wijzen op de overwegingen van het Hof in de zaak Procola. Deze zaak is al wat ouder, namelijk uit augustus 1995. Het gaat daarbij ook niet om een Nederlandse zaak, maar een zaak van het Conseil d'Etat van Luxemburg, ongeveer de Luxemburgse Raad van State. Hierin wordt nog eens duidelijk de waarschuwing van het Hof rond dubbelfuncties benadrukt. In rechtsoverweging 45 staat het volgende. "The mere fact that certain persons successively performed these two types of function (dus advies en rechtspraak) in respect of the same decisions is capable of casting doubt on the institution's structural impartiality. In the instant case, Procola had legitimate grounds for fearing that the members of the Judicial Committee had felt bound by the opinion previously given." De volgende zin is volgens mij in dit verband de meest belangrijke. Daarin schrijft het Hof: "That doubt in itself, however slight its justification, is sufficient to vitiate the impartiality of the tribunal in question."

Dat is duidelijke taal. Onze bedenkingen met betrekking tot artikel 6, lid 1 EVRM worden nog versterkt door de redenen die de regering geeft voor de wenselijkheid en noodzaak van dubbelbenoeringen. De regering wijst herhaaldelijk en met nadruk op de eenheid van de Raad van State en op de gelijkwaardigheid van beide afdelingen. Deze gelijkwaardigheid is overigens

volgens de regering door de omvang van de bestuursrechtspraak scheefgegroeid. Vervolgens stelt de regering dat rechterlijke ervaring zeer nuttig en bruikbaar is voor de kwaliteit van de advisering en dat ervaring als adviseur zeer nuttig en bruikbaar is bij het rechterlijke werk.

Teneinde de kwaliteit van adviestaak en rechtspraak te waarborgen noemt de regering uitdrukkelijk de mogelijkheid van uitwisseling van informatie en contacten tussen beide afdelingen van de Raad van State. De regering zegt in dit verband onder meer dat langs de kanalen van uitwisseling en door dubbelbenoeringen het contact tussen beide afdelingen vorm zal krijgen. Ik vraag mij af of de combinatie van de drie elementen -- de eenheid van de Raad van State, de beoogde uitwisseling en de nadruk op de gelijkwaardigheid van beide afdelingen -- er niet toe zal leiden dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Afdeling bestuursrechtspraak in het geding komt, althans in ieder geval de schijn van vooringenomenheid dreigt te ontstaan. Hoe kijkt de regering aan tegen dit probleem?

Een ander punt dat ik met betrekking tot de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter aan de orde wil stellen, is het feit dat het EVRM uiteindelijk slechts minimumnormen vastlegt. De regering onderkent dat ook. Mijn fractie is dan ook van mening dat ook indien er geen sprake is van dezelfde rechtsvraag, het toch mogelijk is dat de betreffende staatsraad bij zijn adviserende taak een stelling heeft betrokken. Dit zal ertoe leiden dat hij in een latere rechtszaak een minder open blik zal hebben. Dit is misschien niet voldoende voor een veroordeling in Straatsburg, maar mijn fractie acht dit niettemin een onwenselijke situatie.

Het laatste punt dat ik aan de orde wil stellen betreft de bescherming van de rechtzoekende. De leden van de D66-fractie hebben hierover in de schriftelijke ronde al vragen gesteld. Zij vroegen zich af in welke mate het voor de rechtzoekende mogelijk is om te beoordelen of er sprake is van persoonlijke functievermenging, met name gezien het feit dat er vaak geen professionele rechtsbijstand is en pas een week van tevoren bekend wordt gemaakt welke staatsraad een zaak zal behandelen. De regering beaamt in haar antwoord dat dit van de rechtzoekende inderdaad enige alertheid en enige activiteit vergt, maar merkt vervolgens op dat dit niet zo verschilt van de taken van de rechtzoekende bij de gewone rechterlijke macht. Dan moet hij namelijk ook het register van nevenfuncties raadplegen. Dit antwoord overtuigt ons niet. De regering miskent hierbij namelijk dat leden van de gewone rechterlijke macht geen dubbelfuncties hebben. Het bestaan van dubbelfuncties brengt onzes inziens mee dat er een grotere inspanningsverplichting bij de overheid ligt om het onderzoek door de rechtzoekende te vergemakkelijken, bijvoorbeeld door de rechtzoekende in bestuursrechtelijke zaken standaard op de dubbelfunctie van de Raad van State te wijzen. Hoe staat de regering tegenover zo'n informatieplicht? Ik wacht de antwoorden van de regering met belangstelling af.

\*N

De heer Holdijk (SGP): Voorzitter. Namens de fracties van de SGP en de ChristenUnie zou ik graag enkele opmerkingen bij het voorliggende wetsvoorstel maken.

De Raad van State is een van de oudste overheidsorganen die Nederland kent. Bovendien is hij een redelijk uniek instituut doordat leden van de regerende koninklijke familie deel uitmaken van de Raad. De voorzitter-koning representeert in ceremoniële zin de eenheid van het staatsbestel.

De Raad van State neemt een belangrijke positie in als schakel tussen de drie staatsmachten. Zijn functie als staatkundig instituut, als Hoog College van Staat, is toch het bijdragen aan de eenheid, de legitimiteit en de kwaliteit van het openbaar bestuur in de ruime zin van het woord en dat in een constitutionele context.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een modernisering van de Wet op de Raad van State uit 1962. De door de regering en grotendeels ook door de Raad van State zelf wenselijk geachte wijzigingen resulteren in een bijna volledig nieuwe Wet op de Raad van State.

Het wetsvoorstel tot herziening van de structuur van de Raad van State vloeit mede voort -- het is al eerder gezegd vanmiddag en het is ook algemeen bekend -- uit een aantal arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. In de betreffende zaken draaide het steeds om de vraag of het verenigen van een wetgevingsadviserende en een rechtsprekende taak binnen één orgaan in strijd is met het recht op een eerlijk proces conform artikel 6 van het EVRM.

Een andere belangrijke wens was om te komen tot een geconcentreerde, aparte afdeling wetgevingsadvisering, met een kleiner aantal leden, die aan die taak een aanmerkelijk groter deel van hun tijd zouden kunnen geven. Een van de belangrijke doelstellingen van het wetsvoorstel is dan ook om beide hoofdfuncties van de Raad van State organisatorisch scherper te onderscheiden en zo te voorkomen dat de bestuursrechtspraak de advisering blijft overheersen en scheefgroeit in de organisatie wordt vermeden. Anderzijds mag vanwege het gemeenschappelijk constitutioneel fundament de eenheid niet uit het zicht verdwijnen.

Tot zover geeft het voorstel ons nauwelijks aanleiding tot kritische opmerkingen of vragen. Naar ons inzicht wordt met het voorstel voldaan aan de Straatsburgse eisen wat betreft de onpartijdigheid van de Afdeling bestuursrechtspraak. Het lijkt onze fracties niet noodzakelijk om voorlopig verder te gaan. Een volledige personele scheiding achten wij niet wenselijk vanwege de mogelijke voordelen van dubbelbenoeringen.

Wat betreft de dubbelbenoeringen delen wij de door de regering gemaakte keuzen. De al dan niet vermeende nadelen worden voldoende ondervangen en tegelijkertijd worden de voordelen niet onmogelijk gemaakt. Immers, een beperkt aantal leden krijgt een dubbelbenoeming. Dit betekent toch dat de hoofdregel de benoeming in één afdeling blijft? Voorts mogen wij er toch ook

van uitgaan dat de procedure op basis van het zogenaamde instructieformulier nauwgezet wordt gehanteerd ter wille van het bewaken van de onpartijdigheid van de rechters in de Afdeling bestuursrechtspraak? Dubbelbenoemingen mogen vanzelfsprekend de onpartijdigheid in rechtszaken die voor de Afdeling bestuursrechtspraak dienen niet in de weg staan, ongeacht de vraag of die eventuele partijdigheid nu verband houdt met mogelijke belangenverstrengeling of met andere verwerpelijke omstandigheden. Zoiets is tot op bepaalde hoogte via regelingen, organisatorisch of wettelijk, te voorkomen, maar moet primair uit het morele besef van de betrokken personen zelf voortkomen.

Wat het benoemingenbeleid als zodanig betreft, wordt in de stukken opgemerkt dat bij het profiel aandacht wordt besteed aan de belangrijkste politieke, maatschappelijke en bestuurlijke achtergrond, naast de verschillende deskundigheden. Dat roept toch de vraag op wat vooropstaat: kwaliteit of bijvoorbeeld politieke kleur? Moet er bijvoorbeeld van een uitgesproken partijpolitieke kleur sprake zijn? En wat als iemands kleur gedurende zijn benoeming, die toch voor het leven geldt, verschiet? Is iemands politieke profiel voor de Afdeling bestuursrechtspraak van even groot belang als voor de Afdeling wetgeving?

Zowel in de Tweede Kamer als tijdens de schriftelijke voorbereiding van de behandeling in deze Kamer is de nodige aandacht besteed aan wat heet de derde fase herziening rechterlijke organisatie, zulks gestimuleerd door de motie-Heerts/Anker. Daarbij gaat het onder andere om een rechtseenheidsvoorziening. Wat vast lijkt te staan, is dat de Raad van State vooralsnog zijn rechtsprekende taken behoudt. Een eventuele overdracht van deze rechtsprekende taken aan de Hoge Raad is vooralsnog niet aan de orde, menen wij. Niettemin, zo blijkt uit een brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 21 januari 2010 (30585, nr. 28), is de minister voorstander van het instellen van een gemeenschappelijke rechtseenheidskamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, waaraan deze colleges in specifieke gevallen prejudiciële vragen kunnen stellen. Nader zal nog worden gezien of ook de Hoge Raad hierbij in enigerlei vorm betrokken kan worden.

Verder wordt in die brief gewezen op het feit dat staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst veelvuldig fungeren als raadsheer-plaatsvervanger in de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven en omgekeerd. Ook wordt melding gemaakt van overleg tussen de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de presidenten van respectievelijk de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven over, op zaaksniveau en collegeoverschrijdend niveau, jurisprudentiële ontwikkelingen. De vraag is of deze ontwikkelingen, die voornamelijk in de overlegsfere plaatsvinden, de conclusie rechtvaardigen dat de rechtseenheid in

de afgelopen jaren een beperkt probleem is gebleken, waarvoor een zodanige oplossing is bereikt dat voor een institutionele hervorming geen aanleiding bestaat. Op die vraag en dat antwoord zou een nadere argumentatie welkom zijn.

Tot besluit van mijn bijdrage mag ik mij misschien de opmerking veroorloven dat de terminologie ter aanduiding van de onderscheiden leden en functies van de Raad van State er niet overzichtelijker op lijkt te zijn geworden. We spreken van "leden van de Raad van State", "staatsraden", "staatsraden in buitengewone dienst", de "Volle Raad" en de "grondwettelijke Raad". Voor buitenstaanders is dat, lijkt me, een moeilijk te doorgronden terminologie, maar misschien ook niet een buitengewoon interessante.

\*N

De heer Kox (SP): Voorzitter. Met gepaste trots meldt de Raad van State in zijn publicaties dat hij een geschiedenis heeft die teruggaat tot 1531. Dat is bijna vijf eeuwen terug. Vergeleken daarmee zijn wij die onze 200ste verjaardag pas over vijf jaar mogen vieren, nog maar pubers. Karel V is de godfather van de Raad van State en zijn portret hangt nog steeds in onze Gravenkamer. Als je hem daar aankijkt, kun je je afvragen of de grote Habsburger toentertijd in 1531 geweten heeft dat zijn Raad van State bijna 500 jaar later nog steeds zou bestaan. Ik denk van niet. De meeste bestuurders stellen instituties in zonder een al te lange langetermijnvisie. Dat was toen niet anders dan nu. Instituties worden vaak door bestuurders ingesteld om de concrete problemen op te lossen waarmee zij zich geconfronteerd zien. Dat deed Karel V in 1531 en zo doen wij het vandaag de dag nog. Dat het in de praktijk vaak niet komt van een oplossing door een institutie is iets wat de huidige vicepresident van de Raad van State ook is opgevallen en tot de conclusie deed komen dat hij momenteel weinig behoefte meer heeft aan een ingrijpende wijziging van zijn Raad van State.

Toch ligt er vandaag een voorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State van 1962 bij ons ter besluitvorming voor. In een eerder leven, toen de vicepresident van de Raad van State nog voorzitter van deze Kamer was, verzette hij zich ook niet tegen het bij de tijd brengen van dit eerbiedwaardige en oude Hoge College van Staat. Verschillende kabinetten bogen zich er sinds de jaren negentig over. In 2006 legde minister Remkes uiteindelijk zijn concrete voorstel hier op tafel. Hij noemde zijn voorstel "meer dan een lik verf" en "groot onderhoud". Dat was volgens hem nodig om de Raad van State beter te doen aansluiten bij de verlangens van deze tijd en minder te doen wringen met de visie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg op de betekenis van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat handelt over het recht op onafhankelijke rechtspraak. Of een rechter die tegelijkertijd de voornaamste adviseur is van de regering zich werkelijk met de titel "onafhankelijk" mag tooien, is en blijft de vraag. Weliswaar heeft het

Straatsburgse hof uitspraken gedaan die reden geven om aan te nemen dat een uitspraak van de Raad van State niet al te snel onderuit zal gaan op artikel 6, maar zeker is dat geenszins, zoals meerdere sprekers al hebben gezegd. Indien er ooit sprake is van vermenging van rechter en adviseur zal Straatsburg -- dat is wel duidelijk -- zonder mankeren een streep door het vonnis zetten.

Die wetenschap heeft landen als Luxemburg en België ertoe gebracht hun bestuursrechtspraak in ieder geval grondig aan te passen. Mijn vraag aan de minister is of ik dat zo goed heb begrepen. Nederland is, zo begrijp ik, niet bereid om zo ver te gaan. Waarom niet? Dat is velen niet duidelijk. Ook mijn fractie blijft met vraagtekens zitten bij dit wetsvoorstel. Het zet weliswaar een aparte Afdeling advisering naast de al bestaande Afdeling bestuursrechtspraak op, maar door het in stand houden van een systeem waarin een aantal leden van de Raad van State een dubbelbenoeming heeft, blijft het hinken op twee gedachten. Eerder sprekers hebben dat al aangegeven. Dat is dus eigenlijk vragen om problemen. Waarom los je dat niet op als je een grote onderhoudsbeurt geeft? De Raad van State die de regering over elk wetsvoorstel adviseert, dus ook over dit wetsvoorstel, heeft natuurlijk voorgesteld om de dubbelbenoemingen in stand te houden. Dat blijft iets merkwaardigs hebben. Die dubbelbenoemingen zouden tot kruisbestuiving leiden, zoals dat zo mooi heet. Als dat echter het uitgangspunt zou zijn, waarom zijn bij ons leden van de regering dan ook niet gewoon lid van het parlement? Dat zou een vergelijkbaar argument kunnen zijn. In andere landen doet men het ook wel zo.

Deze regering is duidelijk niet in voor een echte renovatie. De Tweede Kamer was dat aanvankelijk wel. Een amendement van mijn partijgenoot Jan de Wit aan de overkant dat voorzag in een uitsluiting van dubbelbenoemingen en dat daardoor de facto een volledige splitsing van de Raad van State in twee instituties -- rechter en adviseur -- betekende, werd pas op het allerlaatste moment onderuit gehaald door de PvdA-fractie, die haar eerder toegezegde steun aan het amendement introk. Dit tot grote opluchting van de regering en tot grote verbazing van het parlement. Wat Ton Heerts op die merkwaardige dag bezielde om een draai van 180° op dit onderwerp te maken, weten wij nog steeds niet. Was het een soort pinksterachtige verlichting of gewoon een directief uit het Torentje dat hem en zijn fractie aan de overkant deed omgaan en hem alsnog deed instemmen met iets waartegen de PvdA volgens mij sinds mensenheugenis gepleit heeft? Wellicht weten zijn collega's aan deze kant daar iets meer over te vertellen. Ik ben erg benieuwd, want ik begrijp het nog steeds niet. Als dat amendement zou zijn aangenomen, hadden wij onze grote renovatie van de Raad van State gehad. Doordat de Partij van de Arbeid toen draaide, bleef het in deze wetswijziging bij een onderhoudsbeurt voor dit Hoge College van Staat, terwijl er veel mensen zijn die een renovatie echt verstandiger vinden.

Ideeën zijn er genoeg. Wij hebben er hier al een aantal de revue zien passeren. Zo zou de

rechtsprekende functie van de Raad van State kunnen verhuizen naar de gerechtshoven en zou de Hoge Raad de algemene cassatierechter kunnen worden. Dan krijgen wij in ieder geval een mooi rond stelsel in plaats van het ietwat chaotisch aandoende systeem met een handvol hoogste rechtscolleges in een land. Een andere variant zou het instellen zijn van één volledig onafhankelijke bestuursrechter waaronder de overige bestuursrechters zouden functioneren of waarin zij zouden kunnen opgaan.

Volgens sommigen zou de Raad van State dan overblijven als regeringsadviseur, of beter, als adviseur van de wetgever met het oog op initiatiefwetsvoorstellen aan de overkant. Ik kan me trouwens voorstellen dat de aandrang om initiatiefvoorstellen aan de overkant überhaupt nog door het parlement te halen iets aan het verminderen is, gezien de opstelling van deze Kamer in de afgelopen periode. Anderen zien die adviestaak van de Raad van State ook liever naar elders overgeplaatst worden. Daarvoor worden enkele redenen gegeven. Wij zien bijvoorbeeld verrassend genoeg een organisatorische reden opduiken in het nieuwe verkiezingsprogramma van de PvdA. De heer Putters ziet dat ik mijn stukken bestudeer. Dat verkiezingsprogramma stelt voor de adviestaak van de Raad van State over te hevelen naar deze Kamer. Dan wordt het wel heel erg stil richting de Kneuterdijk: geen rechtspraak, geen advies. Tja, en om nu te wachten op het moment dat de Koning er even niet is zodat je toch nog iets te doen kunt hebben, lijkt me ook iets te veel van het goede.

Hoe de PvdA-fractie denkt dat aan die overheveling van de adviestaak inhoud gegeven zou kunnen worden, is mijn fractie nog niet duidelijk. Ik vind het ook in het kader van dit debat relevant om daar wellicht nog met elkaar over te spreken. Ik zie dat wij op dit moment een Raad van State aan het begin van een pijnpijn hebben, die vaak relevante adviezen geeft. Ik zie een Eerste Kamer, die aan het einde van de pijnpijn zegt: het was best relevant wat de Raad van State zei. Aan beide kanten van de pijnpijn moeten we constateren dat wij wel iets vonden maar dat het er helaas niet zo van gekomen is, omdat de Tweede Kamer en de regering anders beslist hebben. Tegelijkertijd, als we de adviestaak van de Raad van State naar deze Kamer halen, zou dat leiden tot een wel heel ingrijpende renovatie van het Huis van Thorbecke. De Eerste Kamer zou dan namelijk daadwerkelijk voor de Tweede Kamer gaan zitten. Anders kan ik het mij niet voorstellen.

Alles bijeen is er, denk ik, voldoende reden voor ons als Eerste Kamer om er bij de regering op aan te dringen na afhandeling van dit wetsvoorstel de kwestie van de herziening van de rechterlijke macht niet voor gesloten te verklaren, zoals het nu toch enigszins lijkt te zijn. Een positieve reactie van de kant van de regering zou mijn fractie zeer helpen in dit debat en bij de stemming, aan het einde van dit debat.

Naast de organisatorische reden om de adviestaak wellicht weg te halen bij de Raad van State is er ook een politieke reden die daarvoor zou

kunnen gelden. Ik verwees er reeds bij interruptie naar: de voornaamste wetgevingsadviseur van de regering wordt immers gevolgd door personen die naar verluidt de juiste partijpolitieke relaties hebben. Ik heb al bij interventie gezegd dat je mij dus nooit in de Raad van State zal zien, gewoon omdat ik ooit een verkeerde keuze heb gemaakt en niet omdat ik het bij slechts een kandidaatsdiploma rechten heb gelaten. Dat laatste is geen probleem, hoewel ik daar een probleem in zou kunnen zien, want Wim Deetman heeft het ook nooit tot een meestersbul geschopt. Maar ik ben van de verkeerde partij. Je moet affiniteit met CDA, PvdA, VVD of D66 hebben om in de Raad van State te kunnen komen. Hoe verhoudt zich dat tot de door de minister op antwoorden op vragen van mijn fractie gememoreerde breedheid en de pluriformiteit die in acht genomen zou moeten worden bij de benoemingen van de Raad van State? Ik hoop dat de minister mij vandaag alsnog weet uit te leggen hoe die ongeschreven regel over de juiste partijkaart zich verhoudt met de grondwettelijke regel dat iedere Nederlander gelijkelijk benoembaar is in de openbare dienst.

Ook doet de Raad van State soms denken aan het verhaal van Annie M.G. Schmidt over de heen- en weerwolf. De minister zelf is natuurlijk het allermooiste voorbeeld daarvan: in de regering, in de Eerste Kamer, in de Raad van State, in de regering. Ik verwelkom hem alvast over een tijdje in deze Kamer. Maar ook minister Donner weet er weg mee. Behalve het feit dat dit bewijst dat we mensen hebben die buitengewoon knap zijn en op elke positie passen, is het de vraag of dat nu precies is wat we wensen. Dat doet je denken aan de uitspraak van Herman Tjeenk Willink: het is inderdaad wel erg veel van "ons kent ons" in de Raad van State. Ik vraag mij af of dat, alles afwegend, een gezonde situatie is.

Voor alle duidelijkheid, ik pleit er niet voor om nu toch maar snel een SP'er in de Raad van State te benoemen, ook al hebben we het hiermee over de grootste oppositiepartij van dit land. Het zou niet verkeerd zijn als iemand van een oppositiepartij het zou weten te schoppen tot lid van de Raad van State. In een stelsel waarin we zeggen dat oppositie en coalitie allebei belangrijk zijn voor de democratie is het toch merkwaardig dat sinds 1531 nooit iemand van de oppositie lid is kunnen worden van de Raad van State. De minister herinnert zich dat toen Willem van Oranje in de oppositie ging, hij ook meteen uit de Raad van State ging. Ik geloof dat dit in 1567 was. Zo is het volgens mij steeds geweest. In antwoord op mijn schriftelijke vragen heeft de regering niet kunnen aangeven of er ooit iemand van de oppositie wiens partij nog niet in de regering had gezeten, het heeft kunnen schoppen tot lid van de Raad van State. Als dat niet zo is, dan is dat een merkwaardigheid. Ik pleit dus niet ervoor om nu een SP'er te benoemen in de Raad van State, want ik vind dat partijpolitieke benoemingen eigenlijk helemaal niet bij deze tijd horen, of we het nu over burgemeesters, Cdk's of leden van de Raad van State hebben. Mag ik nog eens uitleg van de regering hebben waarom die er kennelijk toch nog

steeds in volhardt dat dit soort benoemingen ook in de 21ste eeuw zouden moeten kunnen?

Mijn fractie heeft aan de overkant uiteindelijk voor deze wetwijziging gestemd, net als alle overige fracties. Maar heel veel geroffel op de tafels -- tegenwoordig het symbool van instemming aan de overkant -- heeft dat niet opgeleverd. Volgens mij dachten de meeste voorstemmers zoiets als: beter een half ei dan een lege dop. Een wetwijziging is nodig om te voorkomen dat we in de toekomst botsen met het Hof in Straatsburg. De nu voorgestelde aanpassingen maken de kans dat dit gebeurt, een stuk kleiner; dat is het goede van dit wetsvoorstel.

Of we in de toekomst na deze grootonderhoudsbeurt nog veel mogen verwachten op het punt van de reorganisatie van de rechterlijke macht in het algemeen en de Raad van State in het bijzonder, is, zoals ik al zei, te bezien. Weliswaar heeft de Tweede Kamer de reeds gememoreerde motie-Heerts/Anker aangenomen -- we hebben nog steeds iets te goed op dit punt -- maar of daar daadwerkelijk veel gevolg aan verbonden zal worden, is nog de vraag. We hebben de brief van de minister uit januari 2010. Misschien kan hij toch nog eens duiden wat dit nu eigenlijk betekent. Hij doet een aantal voorstellen, maar waartoe zullen die uiteindelijk leiden? Collega Holdijk heeft een aantal zaken genoemd. Daarmee zou je een goede kant op kunnen gaan, maar daarmee zou je ook ongeveer kunnen volstaan en kunnen zeggen: ach, we communiceren het allemaal toch een beetje met elkaar; laten we het daar maar bij houden. In ieder geval zei minister Ter Horst -- toen zij nog minister was -- dat ze het niet aanlokkelijk vond om met die derde fase door te gaan. Minister Hirsch Ballin, altijd al een tactisch politicus, zei dat hij geen prioriteit aan deze zaak zou geven. Volgens mij komt dat op hetzelfde neer, namelijk dat je niks doet. In ieder geval heeft hij zich niet ideologisch vastgelegd om niks meer met deze zaak te doen. Mijn fractie hecht in ieder geval erg aan het voortzetten van de discussie over de derde fase van de reorganisatie van de rechterlijke macht. Ik hoop dat de minister ons daar toch meer duidelijkheid over kan geven. Anders zie ik een mogelijkheid dat deze Kamer de motie-Heerts/Anker voorziet van extra senatoriale bekrachtiging, waarmee we duidelijk maken dat ook dit Huis in meerderheid vindt dat het wel zo moet gebeuren.

Tot slot. Ik ga nog even naar onze voormalige voorzitter, de tegenwoordige vicepresident van de Raad van State, die ons meldde in een kranteninterview dat hij in de loop van zijn leven steeds minder fiducia heeft gekregen in structurele hervormingen als daadwerkelijke oplossingen van problemen. Er is inderdaad iets te zeggen voor de opvatting "if it ain't broken, don't fix it". Er is een en ander aan te merken op de Raad van State. We doen dat allemaal. Maar met honderden wetgevingsadviezen per jaar en duizenden juridische uitspraken wordt er ook een heleboel goed werk verzet door dit Hoge College van Staat aan de Kneuterdijk en belendende percelen. Dat moet ook gezegd worden. Ook al zijn er veel opmerkingen gemaakt over de organisatie,

de structuur en de houdbaarheid van de Raad van State ten opzichte van Straatsburg, het is ook een buitengewoon goed rechtsprekend college. Verder is het altijd buitengewoon aangenaam als je daar moet optreden. Het is een veel gezelliger rechter, vind ik, dan de meeste andere rechters in dit land. Dat mag ook wel gezegd worden.

Maar het is te gemakkelijk om nu een streep door die eerder voorziene derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie te zetten. Ik ben het met Tjeenk Willink eens dat een institutionele verandering niet per definitie leidt tot een betere rechtspraak, maar ik vind dat we het op zijn minst zouden moeten onderzoeken. Mijn vraag aan het kabinet is derhalve: wilt u op zijn minst aan uw opvolger doorgeven dat er nog werk te doen is op dit punt en dat na de grootonderhoudsbeurt van vandaag de politiek zich snel moet gaan buigen over een echte renovatie van ons hoogste rechtscollege op het terrein van bestuursrecht? Regeren blijft vooruitzien. We mogen daar graag een handje bij helpen.

Mevrouw Duthler (VVD): De heer Kox heeft een aantal mooie vergezichten gegeven en heeft een aantal mooie varianten van de revue laten passeren. Ik begrijp met name dat het punt van de onafhankelijkheid ook voor de SP-fractie een prangend punt is. Wat ik nog niet heb kunnen ontdekken -- daarom heb ik eerst het betoog van de heer Kox afgewacht -- is waar de voorkeur van de SP-fractie naar uitgaat. Wat zouden goede maatregelen zijn om die onafhankelijkheid van de Afdeling bestuursrechtspraak in voldoende mate te waarborgen?

De heer Kox (SP): Uitvoering geven aan het amendement-De Wit, dat ook door uw fractie aan de overkant gesteund werd: een volledige splitsing van de Afdeling bestuursrechtspraak en de Afdeling advisering. Als we dat zouden doen, hebben we de facto twee instituties waarbij dubbel lidmaatschap geen functie meer kan vervullen. Dan hebben we dit het snelst opgelost. We hoeven dan weinig ingewikkelds te doen. Dat zou op dit moment mijn voorkeur hebben. Ik begrijp ook dat dit ook uw voorkeur is en ook de voorkeur van dit hele Huis, misschien minus de heer Hendriks -- dat horen we zo direct nog wel -- en de heer Holdijk. Maar dat is een ruime meerderheid. Als u met mij daarover straks nog een motie zou willen indienen om dat nog eens even duidelijk te maken, dan zou dat een stap in de goede richting kunnen zijn.

Mevrouw Duthler (VVD): Ik heb toch nog een vraag, want ik hoor de heer Kox veel spreken over de derde fase herziening gerechtelijke organisatie. Ik heb daarover zelf ook nog het een en ander gezegd. Wat wil hij aan die discussie overhouden? Die discussie kan natuurlijk alle kanten opgaan. Welke punten wil de heer Kox nadrukkelijk uit deze discussie krijgen?

De heer Kox (SP): Dat wij een gedachtewisseling op niveau krijgen over welke kant wij opgaan. De ene kant zou zijn het model Hoge Raad en

gerechtshoven, dat past. Dat is een beetje het Duitse model. Wij zouden ook kunnen zeggen dat bestuursrechtspraak toch wel een heel bijzondere soort rechtspraak is. Kun je dat helemaal overlaten aan de gewone rechtbanken, of zou je moeten kiezen voor een totaal onafhankelijk hoogste bestuursgerechtelijk college? Mijn partij is zo wijs nog niet en wij weten niet wat onze voorkeur verdient. Het zou echter een van die twee kanten op moeten gaan.

\*N

De heer Hendriks (CDA): Voorzitter. Laat ik mijn bijdrage beginnen met een citaat uit onverdachte hoek.

"Eén Raad, twee functies. De Raad van State stelt zich ten doel als adviseur voor wetgever en bestuur en als hoogste algemene bestuursrechter bij te dragen aan behoud en versterking van de democratische rechtsstaat. Daarbinnen wil hij bijdragen aan de rechtsbescherming van de burger en aan de eenheid, legitimiteit en kwaliteit van het openbaar bestuur. De Raad van State heeft de unieke positie dat hij vanuit twee perspectieven hieraan kan bijdragen. Vanuit het algemene perspectief van de wetgeving en vanuit het individuele perspectief van bestuursrechtspraak. Beide perspectieven hebben elkaar nodig. Ze kunnen elkaar aanvullen en versterken."

Deze stellige uitspraken zijn ontleend aan het jaarverslag 2008 van de Raad van State. Het is opmerkelijk dat in dit citaat niet wordt gesproken over de grondwettelijke functie, maar dat terzijde. Ik kom daar later nog kort op terug. Beide functies kunnen elkaar aanvullen en versterken, maar ze kunnen elkaar ook in de weg zitten en voor de voeten lopen. Voor dit wetsontwerp is bepalend geweest dat een andere, hogere rechter dan de Raad van State heeft vastgesteld dat de uitoefening van beide functies, wetgevingsadvisering en bestuursrechtspraak, op gespannen voet kan staan met het recht op een eerlijk proces.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft vastgesteld dat door de combinatie van deze functies binnen één orgaan, er sprake kan zijn van partijdige beslissingen. De schijn van partijdigheid dient te worden voorkomen. In de latere arresten van 2003 komt naar voren dat voorkomen moet worden dat er sprake is van "same case" of "same decision", dezelfde zaak of rechtsvraag, waardoor bij rechtzoekenden twijfel kan ontstaan aan de onpartijdigheid van de rechter.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft de pragmatische oplossing die in Nederland is gekozen voor een groot deel gesauveerd, maar het is niet zeker of deze oplossing in zijn geheel Straatsburgproof is. De regering geeft ook in de memorie van toelichting toe dat de huidige constructie risico's in zich bergt. Hoe groot acht de minister deze risico's? Hierover is ook al gesproken door andere collega's. Wat kunnen de gevolgen zijn bij een verkeerde taxatie van de aanvaardbaarheid van de combinatie van de beide functies en de gecreëerde waarborgen?

Gelden deze waarborgen alleen voor de staatsraden of bestaan er ook soortgelijke afspraken voor de ambtelijke ondersteuners die in rechtsprekende zinnen diensten verlenen?

Vanuit institutionele belangen is een pleidooi om beide functies binnen een organisatie te combineren begrijpelijk, maar niet zonder meer overtuigend. Vanuit het belang van eenheid van bestuursrechtspraak ligt het eerder voor de hand de rechtsprekende functie van de Raad van State elders onder te brengen. Een dergelijke oplossing lost de problemen met betrekking tot de eisen die worden gesteld aan een eerlijk proces fundamenteel op en levert meer duidelijkheid op naar bezwaarmakers, onder andere door meer eenheid en lijn in de jurisprudentie.

Het behoud van de rechtsprekende functie binnen de Raad van State wordt gemotiveerd door te verwijzen naar de positieve effecten op de kwaliteit van zowel de adviserende als de rechtsprekende functie. Dit proces van kruisbestuiving wordt als belangrijk element genoemd. De verwevenheid, de kruisbestuiving hoeft niet in het belang van de rechtzoekende te zijn, noch van de eenheid van bestuursrechtspraak. Kan de toegevoegde waarde ontleend aan kennis en kunde ook niet in voldoende mate op andere wijze worden georganiseerd dan door het creëren van dubbelbenoeringen? Wij vernemen graag de reactie van de minister op dit punt.

In het wetsontwerp is er niet voor gekozen om de functie van wetgevingsadvisering geheel te scheiden van de rechtsprekende functie. In het wetsontwerp wordt gekozen voor een scherpere organisatorische onderscheiding door deze functies onder te brengen in een aparte afdeling. Dit onderdeel waarderen wij binnen de gekozen optie positief, maar het positieve effect wordt naar ons oordeel weer goeddeels teniet gedaan wanneer er ruim gebruik gemaakt gaat worden van dubbelbenoeringen. Wat via de voorkeur helder wordt geregeld, kan op deze wijze weer ongedaan worden gemaakt.

In de stukken wordt met nadruk gesproken over de gelijkwaardigheid van beide afdelingen. Die gaat zelfs zo ver dat redelijke suggesties voor het onderscheid in de functies raadgeving en rechtspraak in de naamgeving tot uitdrukking te brengen door te spreken over staatsraden c.q. raadsheren. De regering beargumenteert dit door te zeggen dat dit een traditie is die goed past bij het streven om de gelijkwaardigheid te benadrukken. Het doen van een beroep op traditie als het gaat om modernisering, achten wij niet overtuigend. Het zou eerder voor de hand liggen om de gelijkwaardigheid van functies in de bestuursrechtspraak tot uitdrukking te brengen in dezelfde naamgeving.

In de schriftelijke voorbereiding hebben wij al aandacht gevraagd voor de ratio achter het maximum aantal dubbelbenoeringen. Is de minister met ons van mening dat er naar ware te streven om het aantal dubbelbenoeringen zo beperkt mogelijk te houden? Is de Raad van State van oordeel dat in de praktijk te streven ware naar de maximale benutting van de ruimte voor

dubbelbenoeringen tot het aantal van tien? Wij blijven dit onderdeel van het wetsontwerp kwetsbaar vinden. Is de minister van oordeel dat het van wijsheid zou getuigen om het aantal dubbelbenoeringen zo beperkt mogelijk te houden? De veronderstelde meerwaarde, kruisbestuiving, moet toch ook op andere wijze kunnen worden georganiseerd?

De minister besteedt in zijn brief van 21 januari 2010 uitgebreid aandacht aan het vraagstuk van de eenheid van de bestuursrechtspraak. Hij stelt dat de kwestie van de rechtseenheid de afgelopen jaren een beperkt probleem is gebleken waarvoor een oplossing kan worden gevonden zonder daartoe een volledige institutionele hervorming in gang te zetten. Op tal van punten worden maatregelen genomen dan wel acties aangekondigd. Dat overzicht maakt op ons een redelijke indruk. Deelt de minister onze opvatting dat aan hem als systeemverantwoordelijke een bijzondere verantwoordelijkheid toekomt en dat onder deze omstandigheden, gegeven de institutionele verscheidenheid, structurele aandacht nodig is voor meer eenheid in bestuursrechtspraak? Op welke wijze kan het parlement voldoende inzicht krijgen in het plan van aanpak, zoals aangeduid in de brief en in de voortgang in de realisering? Bij de voorbereiding van dit debat hebben wij ons de vraag gesteld, welke gevolgen de brede heroverwegingsoperatie mogelijk kan hebben voor de Raad van State. Uit de eerder geciteerde brief blijkt dat de minister er rekening mee houdt dat de brede heroverweging ook gevolgen kan hebben voor de rechtspleging in algemene zin. Kan de minister ons nader informeren over deze gevolgen? Zijn die wellicht relevant voor de behandeling van dit wetsvoorstel?

In 2004 heeft de toenmalige regering niet gekozen voor verdergaande integratie van de bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht. Daarvoor werden verschillende argumenten gehanteerd (zie blz. 3). Uit de brief blijkt dat er sedert 2004 diverse nieuwe ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Is de minister van oordeel dat met zijn aanpak de pleidooien voor ingrijpende reorganisaties aan kracht zullen verliezen? Moet wellicht toch worden gevreesd voor veel bestuurlijke drukte teneinde vanuit de bestaande situatie tot verbeteringen te komen? Wij erkenden reeds eerder dat het wetsontwerp verbeteringen bevat ten opzichte van de bestaande situatie. Wij waarderen ook positief het pakket aan maatregelen om tot meer rechtseenheid te komen. Wij willen graag kunnen volgen wanneer de veronderstelde positieve effecten zichtbaar zullen worden.

De behoefte aan een breder debat over de derde fase van de rechterlijke organisatie is naar onze mening met de aanvaarding van dit wetsvoorstel niet weggenomen (motie-Heerts/Anker). Een dergelijk debat vraagt om een bredere afweging dan hier en nu is besproken en raakt ook fundamenteel het vraagstuk van de trias politica en de vraag welke eisen aan een goede inrichting en werking van de staatsinrichting zijn te stellen. De grondwettelijke taak van de Raad van State brengt naar onze mening ook

terughoudendheid mee bij het toekennen en uitoefenen van andere functies. Wij verwachten dat de behoefte aan dit debat op een meer passend tijdstip ook zal leven bij de indieners en ondersteuners van de motie-Heerts/Anker.

Samenvattend zijn wij van oordeel dat het goede van dit wetsvoorstel andere, mogelijk betere oplossingen in de toekomst niet in de weg mag staan. Wij zijn echter benieuwd naar de antwoorden van de minister alvorens tot een eindoordeel te komen. Tot het goede rekenen wij ook meer transparantie in het benoemingenbeleid, waarbij dan ook meer aandacht kan worden besteed aan de competenties die nodig zijn bij de diversiteit van functies die worden uitgeoefend. Wij rekenen ook tot de positieve elementen het vragen van advies c.q. voorlichting vanuit ook deze Kamer. Wij verwachten dat van een redelijk gebruik van deze bevoegdheid een positief effect kan uitgaan op de kwaliteitsverbetering van het wetgevend proces.

Aan het slot van mijn inbreng wil ik nog eens benadrukken dat wij aan de functie van de Raad van State als wetgevingsadviseur -- dat is de primaire taak -- groot gewicht toekennen. Het belang van dit Hoge College van Staat vraagt niet om een grote organisatie met een veelheid van taken, maar hij zou zijn gezag moeten blijven ontleenen aan "wijzen die in 's lands dienst vergrijzen". De toevoeging van bestuurlijke wijsheid op het hoogste niveau van de res publica, de publieke zaak, mag niet verloren gaan. Hoe kunnen we zicht houden op de wijze waarop de uitgebracht adviezen worden gewaardeerd door de regering en door het parlement? Systematische aandacht daarvoor zou nuttig kunnen zijn.

\*N

De heer Putters (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Het wetsvoorstel over de herstructurering van de Raad van State heeft een langdurige geschiedenis en dat is niet voor niets. Het wetsvoorstel raakt immers aan de fundamenteën van onze rechtsstaat, meer in het bijzonder de scheiding van machten, ofwel het uitgangspunt van de trias politica. Het is voor het vertrouwen van de burger in onze rechtsstaat van groot belang dat die scheiding wordt aangehouden. Rechters moeten niet ook bestuurders zijn, wetgevers moeten niet kunnen plaatsnemen op de stoel van de rechter en zeker niet op die van de hoogste rechter. Het nu voorliggende wetsvoorstel brengt daarin verbeteringen aan ten aanzien van de functies die de Raad van State tegelijkertijd vervult. Een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak dat betrokken is geweest bij de totstandkoming van een advies van de Raad, neemt geen deel aan de behandeling van een geschil over een zaak waarop dat advies betrekking had. Daarnaast zal de Raad van State terughoudender omgaan met dubbelfuncties en wordt de werving van nieuwe leden meer openbaar en transparant georganiseerd.

Dat zijn stappen in de goede richting, waardoor het de PvdA-fractie mogelijk wordt gemaakt om met een positieve blik naar dit wetsvoorstel te kijken. Het neemt echter onze zorgen niet weg en wij zijn benieuwd naar de visie

van de minister van Justitie met wie wij vandaag over dit wetsvoorstel debatteren op dit onderwerp. Deze minister mag wel bij uitstek worden aangemerkt als ervaringsdeskundige op dit onderwerp: in het verleden was hij voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, tegenwoordig is hij als minister van Justitie onderdeel van de wetgevende macht. Wij zien dan ook uit naar een verdere vruchtbare gedachtewisseling.

Ons eerste vraagpunt betreft het risico van partijdigheid. De Raad van State heeft momenteel twee belangrijke taken. Hij is adviseur van regering en parlement over wetgeving en hij toetst deze voorafgaand aan de indiening aan een heel scala aan beginselen en uitgangspunten. Hij is daarnaast rechter in hoogste instantie in geschillen tussen de burger en de overheid. Dat kunnen geschillen zijn tussen burgers en lokale bestuurders, bijvoorbeeld over ruimtelijke ordening en vergunningen, of geschillen tussen de Staat en niet-Nederlanders die hier verblijf of asiel aanvragen. In het verleden is gebleken dat deze dubbele taakstelling binnen één orgaan kwetsbaar is. Zo leidde een geschil in Luxemburg tot het oordeel van het Europees Hof dat een dubbelfunctie leidt tot partijdige rechtspraak. Voor de Nederlandse situatie is dit niet geconstateerd, maar wel oordeelde het Hof dat er te weinig maatregelen waren genomen om dergelijke partijdigheid uit te sluiten. Hoe weegt de minister dit oordeel als dit wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen? Meent hij dat hiermee dan ten volle is voldaan aan de zorgen die vanuit Straatsburg tot ons zijn gekomen?

Geen misverstand: de PvdA-fractie is verheugd over de stappen die met dit wetsvoorstel worden gezet. Zo wordt een concentratie van wetgevingsadvisering voorgesteld bij een geringer aantal staatsraden, die daaraan een aanmerkelijk groter gedeelte van de tijd kunnen besteden. Daarnaast ontstaat de mogelijkheid om rechters te benoemen met een voltijdse aanstelling, waardoor er een betere inbedding van de bestuursrechtspraak in de hoofdstructuur van de Raad wordt gerealiseerd. Dat wordt verder ondersteund door de mogelijkheid om (wetgevings)adviseurs te benoemen die niet tevens worden belast met rechtspraak. Daarnaast heeft de Raad zelf de interne procedures aangescherpt, waardoor op verzoek van de appellant de staatsraden die over de betreffende wet hebben geadviseerd niet betrokken zullen zijn bij de bestuursrechtspraak. De PvdA-fractie is blij met de meer terughoudende omgang met dubbelfuncties, maar blijft toch zitten met de vraag waarom er is gekozen voor een zo voorzichtige aanpak.

Het tweede vraagpunt: het vermeende voordeel van "kruisbestuiving". Op basis van de antwoorden in de schriftelijke vragenrondes constateren wij dat dit te maken heeft met het vermeende voordeel dat de regering ziet in de combinatie van de wetgevingsadvisering en de rechtspraak in één orgaan. De term "kruisbestuiving" zorgt in onze fractie voor de nodige kriebels en ongemakken. De regering vertaalt kruisbestuiving als het positieve effect dat

de kwaliteit van het werk in de ene echelon toeneemt als de betreffende functionaris ook werkzaam is in het andere. Zien wij dit juist? Zo ja, welk werk wordt er dan kwalitatief beter van: het werk als wetgevingsadviseur, het werk als rechter, of allebei? Kan de minister daar nog eens op ingaan? Wat vindt hij in dat verband van de stelling van Barkhuysen in het tijdschrift *Regelmaat* dat veel rechterlijke instanties prima functioneren zonder een gelijktijdige wetgevingsadviesfunctie? Waarom volstaat, als men een dergelijk voordeel wel meent te zien, de oplossing niet om in het aannamebeleid van wetgevingsadviseurs voorrang te geven aan mensen met ervaringen in de bestuursrechtspraak? Een ander alternatief is de intensivering van het overleg tussen de beide afdelingen. Voldoen dergelijke oplossingen niet veel meer, zonder het risico op functievermenging?

De heer Kox (SP): Ik was het al op veel punten eens met mevrouw Duthler, en ik ben het nu op veel punten met u eens. Bent u het met mij eens dat we dit hadden kunnen voorkomen als de Tweede Kamer in haar wijsheid had besloten om het amendement-De Wit aan te nemen? Hebt u bij de voorbereiding van dit nog met Ton Heerts gebeld voor inlichtingen? Was er voor het torpederen van dat amendement een verklaring, of kunt u er net zo weinig begrip voor opbrengen als mijn fractie?

De heer Putters (PvdA): Ik ben blij dat de heer Kox in mijn zielenroerselen kan kijken, want dat heb ik natuurlijk gedaan. Wat wij niet kunnen, is in de zielenroerselen van onze collega's in de Tweede Kamerfractie kijken, dus ik weet niet wat hen heeft bewogen. Wij zien wat nu voorligt wel als een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Wij kunnen in deze Kamer niet amenderen, dus ik kan niet oordelen over een amendement dat hier niet ligt. Wij kennen de reactie van de regering er niet op. Laat ik zeggen dat wij met een positieve blik naar dat amendement gekeken zouden hebben.

De heer Kox (SP): Wij zijn het er toch over eens dat een vaste lijn van de Partij van de Arbeid was dat deze altijd al kritisch was over de structuur van de Raad van State en dat dit een oplossing zou moeten zijn? Na dit wetsvoorstel denken wij beiden toch nog steeds dat het eigenlijk die kant op zou moeten gaan in de toekomst?

De heer Putters (PvdA): Het wordt altijd een beetje tricky als anderen zeggen: u bent het vast met mij eens. Laat ik dus even voor onszelf spreken. Wij zijn altijd buitengewoon kritisch geweest over vermenging van de functies van rechtspraak en wetgevingsadvisering, dus in die lijn is het consistent om dat te volgen, maar u begon uw inbreng vandaag met de vorming van instituties vanaf Karel V. Als u die geschiedenis bekijkt, weet u net zo goed als ik dat instituties zich vormen met lange adem en kleine stappen vooruit en dat zij vaak niet in één keer veranderen. Wij zien dit als een belangrijke verandering in een institutioneel vormingsproces. Ik hoop dat u het met mij eens bent dat dit een stap in de goede richting is.

De heer Kox (SP): Als dit een stap in de goede richting is, kunnen we het daar door breed te denken misschien over eens worden. Dat het een stap is en dat er dus nog doorgestapt moet worden, daarover zijn wij het dus eens.

De heer Putters (PvdA): Ik ben nog niet aan het einde van mijn betoog. Ik ben enigszins verheugd over de inbreng van alle andere fracties. Een breed geluid van deze Kamer is dat dit wetsvoorstel niet het eindstation kan zijn en dat de discussie over de derde fase ook niet zomaar afgesloten kan zijn. Die mening deel ik met u en met eerdere sprekers.

Voorzitter. Ik was bij het ongemak in mijn fractie over de kruisbestuiving. Dat zit vooral in de bestuiving de andere kant op, namelijk van het adviseren over wetgeving naar het in hoogste ressort rechtspreken in geschillen tussen burger en overheid. De Raad van State is namelijk niet zomaar een rechterlijk orgaan, hij is voor de burger in conflict met de overheid een laatste toevlucht. Daarna resteert alleen nog een voor de burger ook al niet zo toegankelijk orgaan als het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Dat betekent naar het oordeel van mijn fractie twee zaken. Wij moeten ervoor zorgen dat de rechters die in dat orgaan zitting hebben, losstaan van betrokkenheid bij regelgeving waarover zij te oordelen hebben. En wij moeten ertegen waken dat de schijn bestaat dat dit niet het geval is. Opnieuw zijn wij benieuwd naar de visie van de minister op dit punt bij het voorliggende wetsvoorstel.

Wel is mijn fractie tevreden over de constructie dat in artikel 42, lid 4, wordt vastgelegd 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. Hiermee wordt een inmiddels ontstane praktijk binnen de Raad van State verankerd en een deel van onze bezwaren weggenomen.

Tegelijk vragen wij ons af hoe deze bepaling gelezen moet worden. Betekent dit bijvoorbeeld dat een lid van de Raad van State dat betrokken is bij advisering over een deel van de vreemdelingenwetgeving dus nooit meer zitting zal nemen in de vreemdelingenkamer? Wie controleert dat? Hoe valt dat na te gaan voor de vreemdeling of zijn raadsman? Zal dit voldoende zijn om het vertrouwen in de onafhankelijkheid van de Raad, dat toch een deukje heeft gekregen na de zaak Salah Sheekh, te herstellen? In die zaak gaf het Europese Hof de vluchteling impliciet gelijk door de zaak direct te behandelen, terwijl de rechtsgang via de Raad van State was overgeslagen. Normaal gesproken leidt dat tot een niet-ontvankelijkverklaring. Het zal de minister bekend zijn dat verschillende juristen na deze uitspraak bepleit hebben de rechtspraak in vreemdelingenzaken onder te brengen bij de Hoge Raad, die in termen van partijdigheid boven iedere verdenking verheven is.

Ik kom bij vraagpunt 3, het risico van coöptatie bij benoemingen. De regering heeft ook

maatregelen genomen om bij de werving en benoeming van staatsraden meer open te werk te gaan. De vacatures worden geplaatst in de Staatscourant en de vicepresident heeft een vast overleg met de minister van BZK over vacatures en benoemingen. De Tweede Kamer krijgt geen recht op voordracht, maar wordt wel geïnformeerd en om advies gevraagd. Het invullen van vacatures speelt zich dus niet enkel in de kring van de Raad van State af. In de vacaturestelling wordt de diversiteit ook nadrukkelijker meegenomen, die door de uitbreiding van het aantal parttimers en leden ook beter tot haar recht komt.

Het risico op coöptatie wordt door dit alles in onze ogen beperkt en dat is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Moet desalniettemin niet elke schijn daarvan vermeden worden? Waarom niet een nog opener procedure, zoals naar analogie van de benoemingsprocedure bij leden van de Hoge Raad, waarbij de Tweede Kamer de uiteindelijke voordracht doet? Kan de regering toezeggen dat de nu voorgestelde verbeteringen in de benoemingsprocedures een opmaat zijn naar een wettelijke regeling in die richting?

De heer Kox (SP): Je kunt veel vraagtekens zetten bij het systeem van coöptatie. Ik weet dat uw collega Klaas de Vries ontboezemingen in de pers heeft gedaan over hoe gefrustreerd hij was dat hij een briefje kreeg van de dorpsoudste van de Raad van State wie er werd benoemd dat hij dan moest tekenen. Behalve coöptatie is er ook het systeem van politieke benoemingen. Dat is iets anders, maar daar kun je ook vraagtekens bij zetten. Is de fractie van de Partij van de Arbeid van mening dat niet alleen de coöptatie kritisch tegen het licht gehouden zou moeten worden, maar ook het systeem dat je alleen in de Raad van State benoemd kunt worden als je lid bent van CDA, VVD, PvdA of D66? Dat is ook niet meer van deze tijd. Dan zouden we twee zaken in één keer kunnen regelen.

De heer Putters (PvdA): Uit mijn inbreng kunt u afleiden dat de fractie van de Partij van de Arbeid voor een opener procedure is; een open vacaturestelling, in de Staatscourant, meer diversiteit en dat betekent ook veel meer kleur in de Raad van State. Het gaat erom dat de kwaliteit van de mensen die in de Raad van State benoemd worden, centraal staat en niet de politieke achtergrond.

De heer Kox (SP): Dat betekent dus afscheid nemen van het systeem dat we de afgelopen periode hebben gehad, dat je alleen als je lid bent van een partij die ooit in de regering heeft gezeten, in de Raad van State kunt komen.

De heer Putters (PvdA): Nee, het betekent dat er in de toekomst een open vacaturestelling voor de leden van de Raad van State bestaat. Dat betekent het.

De heer Kox (SP): Dat is dan toch een breuk met het verleden?

De heer Putters (PvdA): Ik noem het een toekomst waarin we op een open wijze vacatures stellen voor de Raad van State, zodat mensen op grond van kwaliteit worden aangesteld en niet op basis van politieke benoeming alleen.

De heer Kox (SP): Dan constateer ik dat we het eens zijn.

De voorzitter: Ik weet niet wie het met wie eens is, maar u kunt uw betoog vervolgen.

\*\*

De heer Putters (PvdA): Ik tel zo meteen nog even na of ik het met de heer Kox eens ben en ik kom er in tweede termijn op terug of dat klopt.

Voorzitter. Dan kom ik op ons vierde vraagpunt: het rechtstreekse advies aan het parlement. In ons werk in deze Kamer zeggen wij regelmatig tegen elkaar: konden we nu nog maar eens advies van de Raad van State inwinnen. Soms gaat het om amendementen, soms om twijfel over de wijze waarop regering en Tweede Kamer een wetsvoorstel behandeld hebben. Bij amendementen wordt de Raad van State zelden om advies gevraagd. Wij vinden dat geen goede zaak, omdat dergelijke adviezen soms ingrijpend zijn ten aanzien van de werking van de wet. Het recht om rechtstreeks advies te kunnen vragen zou de rol van het parlement als medewetgever kunnen versterken.

De regering meent dat met de mogelijkheid tot het vragen van voorlichting materieel hetzelfde wordt bereikt. Het enige wat daaraan ontbreekt, is immers het dictum van de Raad van State. De analyse van de Raad zit er wel in en daaruit kun je natuurlijk ook wel enigszins een oordeel lezen. Alhoewel wij inzien dat de Raad niet een scheidsrechter moet worden tussen regering en parlement, constateren wij dat ook op dit zorgpunt niet voor maximale openheid richting het parlement gekozen wordt. Kan de minister nog eens toelichten waarom niet?

Ons vijfde vraagpunt betreft het bevorderen van de rechtseenheid. Wij begrijpen dat de regering om praktische redenen niet van plan is om het onderhavige wetsvoorstel bij de derde fase van de herziening van de rechterlijke macht te betrekken. Wij zien het belang in om op korte termijn de structuur van de Raad van State te versterken en niet op de derde fase te wachten, maar wat betekent dat op langere termijn?

Dit is wat ons betreft niet het eindstation, zoals al eerder is gezegd. Op 21 januari ontvingen wij een brief van het kabinet naar aanleiding van de motie-Heerts/Anker, waarin wordt ingegaan op het treffen van voorzieningen ter bevordering van de rechtseenheid. In relatie tot dit wetsvoorstel begrijpen wij dat de regering een rechtseenheidskamer wil instellen waarin de verschillende colleges met elkaar afstemmen, maar ook dat daarmee een verdere verbetering van de

structuur van de Raad van State geen punt van discussie meer zou zijn.

Wij zien dit wetsvoorstel als een stap in de richting van meer rechtseenheid, minder beroepsinstanties en wellicht constitutionele toetsing. Kan de minister bevestigen dat dit niet het eindstation zal zijn? Afhankelijk van het antwoord overwegen we een motie op dit punt. Het is een wat wonderlijke figuur dat er een aparte kamer nodig is om de rechtseenheid te bewaken. Het kan complicerend werken als de definitie van wat rechtseenheid nu precies is, vooral een compromis wordt tussen verschillende visies en werkwijzen. Kan de minister zijn visie geven op hoe deze rechtseenheidskamer in dat opzicht moet gaan functioneren?

Voorzitter. Tot slot. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Affaires zoals rond Chipshol en de vreemdelingenzaak Salah Sheekh die ik aanhaalde, vormen een risico voor het vertrouwen in de rechtspraak. Het zal de minister duidelijk zijn dat mijn fractie worstelt met dit wetsvoorstel wat betreft het risico van functievermenging, maar desalniettemin van oordeel is dat dit risico sterk wordt verkleind. Voor onze fractie kan het wetsvoorstel worden gekenschetst als een stap in de goede richting, maar niet als het eindstation. Wij wachten dan ook de reactie van de minister af en hopen dat hij althans een deel van onze zorgen kan wegnemen.

Mevrouw Duthler (VVD): Voorzitter. Ik ben benieuwd wat voor de PvdA-fractie wel een goed eindstation zou zijn, met name in het kader van de derde fase herziening gerechtelijke organisatie. De heer Putters zegt dat dit wetsvoorstel niet het eindstation is. De discussie daarover krijgen wij nog. Die kan alle kanten opgaan. Wat zou voor hem een aanvaardbaar eindstation zijn?

De heer Putters (PvdA): In lijn met de discussie die ik daarnet met de heer Kox had, denk ik dat een duidelijk onderscheid tussen de rechtsprekende functie en de wetgevingsadvisering heel belangrijk is. In dat opzicht zet dit wetsvoorstel ook stappen. Het wegnemen van iedere schijn dat daarin partijdigheid zou kunnen ontstaan, staat bij onze fractie hoog in het vaandel.

Mevrouw Duthler (VVD): Zou de PvdA-fractie er voorstander van zijn om de Afdeling bestuursrechtspraak los te koppelen van de Raad van State en onder te brengen in een administratief hof of bij de Hoge Raad?

De heer Putters (PvdA): Ik denk dat ik heel helder geweest ben over de uitgangspunten die voor mijn fractie gelden. We beoordelen vandaag het wetsvoorstel dat nu voorligt. Ik vind het erg ingewikkeld om op die vraag zomaar antwoord te geven. Ik zou dat echt willen beoordelen aan de hand van wat er voorligt. Ik ben heel duidelijk geweest over de uitgangspunten die wij daarbij hanteren.

Mevrouw Duthler (VVD): U sluit het dus niet uit?

De heer Putters (PvdA): Nee.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*B

\*!Bestuurlijke handhaving  
volksgezondheidswetgeving\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Uitbreiding van de bestuurlijke handhavinginstrumenten in de wetgeving op het gebied van de volksgezondheid (Wet uitbreiding bestuurlijke handhaving volksgezondheidswetgeving) (31122).

(Zie vergadering van 9 februari 2010.)

De voorzitter: Ik heet de minister van VWS van harte welkom in de Eerste Kamer. Ik breng de Kamer in herinnering dat de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel heeft plaatsgevonden op 26 mei 2009, op 9 juli 2009 en op 9 februari 2010. Nu zijn wij toe, bij wijze van hoge uitzondering, aan de vierde termijn, waarbij ik zeer aandrang op korte interventies.

Het woord is als eerste aan mevrouw Swenker.

\*\*

De beraadslaging wordt heropend.

\*N

Mevrouw Swenker (VVD): Voorzitter. Het is juist dat het wetsvoorstel ongeveer een jaar in deze Kamer heeft vertoefd, maar het heeft niet stilgelegen, want wij hebben uitvoerig gediscussieerd over verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel. Dat heeft weliswaar lang geduurd, maar het heeft ook één groot voordeel gehad, namelijk dat er duidelijkheid is gekomen op een aantal punten.

Voor de VVD-fractie was vanaf de aanvang de belangrijkste vraag hoe het zit met de dubbele berechting, het bekende "ne bis in idem"-beginsel. We hebben enige tijd moeten wachten, maar uiteindelijk hebben we toch een helder stuk gekregen van het OM en de inspectie, over de vraag -- laat ik het zo maar samenvatten -- wie, wanneer of wat. Dat heeft de VVD-fractie voldoende duidelijkheid gegeven.

Daarnaast hadden wij onvoldoende duidelijkheid over de geheimhoudingsplicht van de inspectie, die toch een bestuursorgaan is en die in beginsel dus onder de WOB valt. Ook hieromtrent bestaat nu naar mening van de VVD-fractie voldoende duidelijkheid, in die zin dat de geheimhoudingsplicht van de inspectie prevaleert.

In feite is deze hele discussie nu ook onderdeel van de wetsgeschiedenis. Dat betekent dat alle mensen die de wet moeten gebruiken en interpreteren nu meer duidelijkheid hebben. Voor

de VVD-fractie is dit dan ook voldoende om het per saldo eens te zijn met dit wetsvoorstel.

\*N

Mevrouw Slagter-Roukema (SP): Voorzitter. U memoreerde al dat dit wetsvoorstel een lange voorgeschiedenis heeft. Volgens mij was de eerste termijn al op 26 mei 2009. U had het over juli?

De voorzitter: Nee, ik heb ook 26 mei 2009 genoemd. 26 mei 2009, 9 juli 2009 en op 9 februari 2010. En nu zitten we aan de laatste ronde.

\*\*

Mevrouw Slagter-Roukema (SP): Oké. Voorzitter. Met mijn nu bijna zevenjarig senatorschap behoor ik tot de oudere garde in deze Kamer. Ik kan inmiddels bogen op een rijke ervaring in debatten met verschillende ministers. Ik heb al heel wat meegemaakt, maar nog nooit dat er een vierde termijn nodig was om een wetsvoorstel naar zijn voltooiing te slepen.

Het kostte dan wel wat tijd, maar dan heb je ook wat. Het heeft wat opgeleverd en daar wil ik in deze naar het zich laat aanzien laatste termijn kort bij stilstaan. Ook wil ik daarbij nog op enkele punten verheldering van de minister vragen.

Dat zijn dan allereerst natuurlijk de specifieke handavingskaders en beleidsregels bestuurlijke boetes. Hierdoor is reguleringszekerheid geschapen -- de normen en sancties zijn bekend -- voor de toezichthouder en de bestuurder en natuurlijk ook voor de individuele beroepsbeoefenaar en de diverse stakeholders.

Voorts is er een precisering gegeven van de samenwerking tussen OM en IGZ. Overtredingen van de Wubhv worden zoveel mogelijk bestuurlijk afgedaan. Strafrecht zal in de gezondheidszorg slechts met grote terughoudendheid worden toegepast. Strafrecht komt in beeld in die gevallen waarin een opzettelijke of roekeloze gedraging een direct gevaar voor de volksgezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft. In deze gevallen dient overleg en afstemming tussen OM en IGZ plaats te vinden, opdat er geen dubbele berechting plaatsvindt.

De minister heeft ons in zijn derde termijn uitgelegd dat de IGZ zorgt voor triage op basis van de criteria vastgelegd in het samenwerkingprotocol. Halfjaarlijks vinden evaluaties plaats en wordt er gekeken of de IGZ goed filtert en of de criteria toereikend zijn. Zo nodig worden deze aangescherpt. Wil de minister voor mijn fractie toelichten wat de status is van het protocol? Heeft het OM het protocol nu goedgekeurd? Licht het initiatief nu inderdaad bij de IGZ om te bepalen wanneer een zaak bij het OM wordt aangebracht en dat het criterium daarvoor gevaar dan wel risico op gevaar (voor veiligheid of volksgezondheid) is?

Wij hebben lang stilgestaan bij de thematische onderzoeken die de IGZ kan verrichten en waarbij in bepaalde gevallen geen toestemming zal worden gevraagd aan de cliënten van wie dossiers worden ingezien. De IGZ moet in haar

werkplan vermelden welke thematische onderzoeken het komende jaar worden gerealiseerd zonder dat toestemming wordt gevraagd. Het doel moet helder vermeld en de procedures nauwkeurig omschreven worden, anders keurt de minister het werkplan niet goed. Achteraf moet de inspectie zich verantwoorden over de uitvoering van het onderzoek. Strikte voorwaarden zijn ofwel dat de cliënt onmogelijk toestemming kan geven, ofwel dat het geven van toestemming onevenredig belastend is voor de instelling waar het onderzoek plaatsvindt. Het onderzoek gebeurt wel aan de hand van patiëntendossiers, maar betreft veelal de gedragingen van beroepsbeoefenaren. Het gaat om de kwaliteit van de geboden zorg.

De minister heeft ons een en andermaal verzekerd dat de IGZ gelijk met dit inzagerecht, vastgelegd in de Wubhv, een afgeleide waterdichte geheimhoudingsplicht en een verschoningsrecht heeft. Toch hebben wij nog een vraag op dit punt. Stel dat een cliënt op grond van het werkplan van de IGZ concludeert dat zijn dossier mogelijk gelicht wordt in het kader van een thematisch onderzoek door de IGZ. De cliënt is bijvoorbeeld in jaar X behandeld op de hiv-poli van ziekenhuis Y en de IGZ neemt de uitkomsten van de hiv-poli's in jaar X in een aantal ziekenhuizen, waaronder Y, onder de loep. Kan deze oplettende cliënt de directie van het ziekenhuis dan opdragen dat zijn dossier niet mag worden ingezien?

Vervolgens een opmerking over het spanningsveld tussen de WOB en de openbaarmaking van gegevens door de IGZ. Mijn fractie heeft begrepen dat de inspectie een afgeleid beroepsgeheim heeft waar het gegevens betreft die met het inzagerecht in het kader van thematische onderzoeken zijn verkregen. Hoe staat het echter met de geheimhouding van andere vertrouwelijke stukken in de gezondheidszorg? Zoals de minister weet, maakt het veld zich met name zorgen over wat de IGZ gaat doen met gemelde calamiteiten. Vallen deze onder de WOB? Met andere woorden: als een journalist met een beroep op de WOB navraag doet, moet de inspectie dan gegevens openbaren? Zo ja, is de minister het met ons eens dat de randvoorwaarden voor adequate calamiteitenmelding nog niet goed zijn geregeld? Is hij bereid om dit in overleg met het veld bij wet te regelen, conform de procedure voor calamiteiten en voorvallen in de luchtvaart? Het zal de meldingsbereidheid en daarmee de kwaliteit en de veiligheid van de zorg een belangrijke impuls geven. De verwachting van mijn fractie is dat dit meer zoden aan de dijk zet dan het dreigen met bestuurlijke boetes.

In de discussies over dit wetsvoorstel is vaak de term "lex specialis" gevallen. Dit wil zeggen dat bijzondere wetgeving voor algemene wetgeving gaat. Het is mijn fractie opgevallen dat die term in vele gedaantes is opgedoken en daardoor niet altijd de discussie heeft verhelderd. Zo vermeldt de minister in zijn derde termijn dat de Wubhv een lex specialis is ten opzichte van de WOB en ook dat de Wbp een lex specialis vormt ten opzichte van de WOB. Kennelijk echter is de Wubhv weer een lex specialis ten opzichte van de Wbp, want de privacy

van burgers wordt in het voorliggend wetsvoorstel niet ten principale beschermd.

Meer dan het verzanden in discussies over wat wel en niet speciaal aan een wet is, lijkt mijn fractie het doel van wetgeving eenduidigheid en uitvoerbaarheid. Ik hoop dat het voorliggende wetsvoorstel door onze gezamenlijke inspanningen daaraan heeft gewonnen en daarom, in ieder geval voor mij, een speciaal wetsvoorstel is geworden.

\*N

De heer Putters (PvdA): Voorzitter. Wetgeving vraagt soms om lange adem, zoveel is wel duidelijk. Bij het wetsvoorstel inzake uitbreiding bevoegdheden handhaving volksgezondheid kwamen gaandeweg meer vragen en problemen op tafel. Wij danken de minister voor zijn bereidheid om steeds weer op onze vragen en zorgen in te gaan. Dat was ook nodig, omdat verschillende fracties twijfelden over de mate waarin onder andere de bestuurlijke boete haar werk zal doen, hoe gegevens van patiënten gebruikt zullen worden door de inspectie en hoe daarbij het afgeleide beroepsgeheim in de praktijk moet werken.

Wij kunnen inmiddels, na de toezeggingen van de minister, instemmen met de voorliggende uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium. De bestuurlijke boete wordt ingesteld om te gebruiken in specifiek benoemde situaties waarin bestuurlijk falen aan de orde is. Daarnaast worden grootschalige onderzoeken naar de kwaliteit en veiligheid van de zorg beter mogelijk gemaakt. Dat is een goede zaak, maar mijn fractie houdt zorgen, die ik in deze inmiddels vierde termijn kort samenvat. De minister kan dit beschouwen als een wat uitgebreidere stemverklaring van de PvdA-fractie.

De PvdA-fractie plaatste vraagtekens bij het gebruikmaken van medische dossiers bij grootschalige onderzoeken, zonder dat daarvoor de toestemming van patiënten is gevraagd en zonder dat deze dossiers geanonimiseerd hoeven te worden. Alhoewel mijn fractie het vreemd blijft vinden dat patiënten niet direct gevraagd kan worden om toestemming, of dat hun niet de mogelijkheid geboden kan worden om het gebruik van hun dossier door de IGZ te weigeren, constateren wij dat de minister ons wel een aantal toezeggingen heeft gedaan. Hij heeft duidelijk aangegeven dat enkel de IGZ inzage in de dossiers krijgt en dat derden daar geen toegang toe hebben, ook niet met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur. Het afgeleide beroepsgeheim geldt voor de IGZ bij het gebruik van medische gegevens en er geldt een *lex specialis* ten opzichte van de WOB. Daarnaast is duidelijk gemarkeerd dat het OM voor haar werkzaamheden en vervolging terug moet naar de bron voor het gebruik maken van gegevens en niet de dossiers van de IGZ kan gebruiken. Tevens zal de minister het werkplan van de IGZ goedkeuren, waarbij hij heeft toegezegd expliciet te toetsen op de wijze waarop de dossiers door de inspectie worden gebruikt en manier waarop de privacy van patiënten daarbij wordt

geborgd. Wij vragen de minister ons dit te bevestigen.

Voor ons is het voorgaande al met al voldoende om te kunnen instemmen met het laten vervallen van de toestemmingsvereisten en het niet anonimiseren van de medische dossiers.

Mijn fractie houdt wel zorgen over de ontwikkeling van het kwaliteitstoezicht. Wij constateren een steeds interventionistischer overheidstoezicht, waarbij steeds sterker in de formele hiërarchie naar boven verantwoording wordt afgelegd, terwijl de verantwoording over kwaliteit en veiligheid van de zorg tegenover patiënten en collega-professionals versterkt zou moeten worden. Steeds meer ontstaat het beeld van een inspectie die direct in stellingen rondloopt en ingrijpt, terwijl zij juist de zorginstellingen zou moeten aanspreken op de aanwezigheid van een goed werkend kwaliteitssysteem. Dat vergt een andersoortig toezicht, met andere typen inspecteurs. Wij constateren dat die omslag nog niet is gemaakt en betwijfelen of dit de minister gaat lukken op basis van de huidige visie op het toezicht. Het lijkt in onze ogen een doodlopende weg. Wij zullen dan ook met de nodige kritische reflectie blijven volgen hoe dit zich ontwikkelt en dit waar nodig en mogelijk proberen bij te sturen.

\*N

Minister Klink: Voorzitter. Terecht wijst mevrouw Swenker erop dat wij nu in de vierde termijn spreken, maar ik merk op dat inmiddels de nodige helderheid is gecreëerd, ook voor degenen die straks aan de bepalingen onderhevig zijn. Dat zorgt in elk geval voor de reguleringszekerheid waar mevrouw Slagter en mevrouw Swenker naar verwezen. De verheldering is mede ontstaan dankzij de hier gevoerde debatten.

Er is helderheid gekomen over de samenwerking tussen de inspectie en het Openbaar Ministerie. Lopende de behandeling van de wetgeving in deze Kamer zijn de bestuurlijke handhavingsarrangementen van de inspectie inzichtelijk geworden en rond gekomen. Dit is ook een gevolg van het feit dat rond de geheimhoudingsplicht van de inspectie het nodige is gewisseld en verduidelijkt.

In de voorgaande termijnen hebben wij ook besproken wanneer een bestuurlijke boete überhaupt ingezet wordt en of dit gebeurt in de sfeer van het medisch-inhoudelijke werk, dan wel in de meer randvoorwaardelijke sfeer.

Het initiatief om zaken aan te geven bij het Openbaar Ministerie ligt inderdaad bij de inspectie. Er dient dan echt sprake te zijn van gevaar voor de volksgezondheid. In dat verband werden roekeloos gedrag en de veiligheid van betrokkenen genoemd. Het gevaar voor de volksgezondheid is een belangrijk criterium voor het al dan niet overhevelen van zaken naar het Openbaar Ministerie, waarbij het "ne bis in idem"-principe ervoor zorgt dat krachtens de protocollen die men heeft uitgewerkt niemand hoeft te vrezen dat hij langs dubbele wegen tweemaal wordt vervolgd. Van de zijde van het Openbaar Ministerie is er

instemming met de protocollen. Halfjaarlijks vindt er inderdaad overleg plaats tussen het Openbaar Ministerie en de inspectie, om te kijken in hoeverre men uit de voeten kan met de protocollen en de criteria. Ik onderstreep dat nog maar eens, omdat daar door de heer Putters naar gevraagd werd. Mocht dat inzichten opleveren die tot herijking van de protocollen moeten leiden, zal ik de Kamer daarvan in kennis stellen.

Mevrouw Slagter vroeg in hoeverre de afgeleide geheimhoudingsplicht waterdicht is. Zij en de juristen die haar hebben geadviseerd, hebben een punt. Het gaat hier inderdaad om de afgeleide geheimhoudingsplicht voor zover voortvloeiend uit de inzageverplichting rondom de Wubhv. De Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet openbaarheid van bestuur bieden de nodige rechtsbescherming aan de patiënt, in de zin dat er geen medische gegevens verstrekt hoeven te worden aan derden. Mocht -- ik zeg dat niet voor niets met een conjunctief -- het zo zijn dat daar nog hiaten inzitten, ben ik uiteraard bereid om de reikwijdte van de geheimhoudingsplicht te verbreden naar ook de andere momenten waarop de inspectie aan gegevens rondom medische dossiers komt. Dan kan bijvoorbeeld in het kader van een melding zijn. De inspectie kan door een melding door derden spontaan de beschikking krijgen over gegevens die wellicht via de Wet openbaarheid van bestuur of anderszins aan derden zijn verstrekt. Ik noemde twee wetten die in feite al voldoende dammen opwerpen. Mochten die ontoereikend zijn, wil ik kijken naar een verbreding van de afgeleide geheimhoudingsplicht van de inspectie. Aan die wens van mevrouw Slagter doe ik dus niets af.

Mevrouw Slagter-Roukema (SP): Ik heb nog een verhelderende vraag. De minister zegt dat hij de geheimhoudingsplicht eventueel wil verruimen. In het kader van de calamiteitenmelding gaat het natuurlijk niet alleen om de privacydossiers, om medische gegevens van patiënten, maar ook om de bereidheid van hulpverleners om te melden. Ik denk wel dat dit ingewikkelder ligt. Het gaat in feite om de privacy van degene die bijvoorbeeld een calamiteit veroorzaakt heeft. In het kader van het veilig melden van incidenten, is er overigens nog niet altijd een calamiteit opgetreden. In het veld heerst er bezorgdheid over dat er te weinig neiging tot het melden van calamiteiten zal zijn als de privacy in deze niet voldoende geregeld is.

Minister Klink: Ik begrijp het punt. Aan de ene kant is er de privacy van de patiënt. Die moet voldoende gewaarborgd zijn. Dat is deze in elk geval in het geval van deze uitbreiding van het instrumentarium voor bestuurlijke handhaving van de inspectie met de afgeleide geheimhoudingsplicht. Als er een melding plaatsvindt waarin namen of anderszins van patiënten worden genoemd of als de inspectie stuit op gegevens die herleidbaar zijn tot een bepaalde persoon, geldt de uitdrukkelijke afgeleide geheimhoudingsplicht niet. Dan bieden echter naar mijn overtuiging de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet bescherming persoonsgegevens

voldoende handvatten om de bescherming van de patiënt te waarborgen.

Mevrouw Slagter heeft er echter gelijk in dat als een behandelaar iets meldt in het kader van een bijna-incident, een incident of een calamiteit, wij voor de vraag staan in hoeverre de betrokkene voldoende wordt beschermd. Wij erkennen dat het gevoel dat deze bescherming niet volledig is, mensen ervan zal weerhouden om überhaupt calamiteiten te melden, intern in de instelling of aan de inspectie. In het kader van het wetsvoorstel inzake de wet cliëntenrechten zorg die op 23 april in het kabinet aan de orde komt, komt dit thema ook terug. Dat gebeurt bijvoorbeeld rond het systeem Veilig Incidenten Melden, wat aan de orde is in het kader van het VMS. Ik neem dat thema uiteraard mee. Wij willen immers niet dat er een sfeer ontstaat waarin mensen bang zijn om calamiteiten of bijna-incidenten te melden. Wij zoeken hierbij een analogie met de luchtvaartdiensten en de luchtveiligheid. Ook daar kent men immers een systeem van Veilig Incidenten Melden.

Mevrouw Slagter had nog een vraag over de lex specialis. Ik denk dat zij er gelijk in heeft -- nu spreek ik een beetje uit de losse pols -- dat de Wet uitbreiding bestuurlijke handhaving volksgezondheid een lex specialis is op de Wet openbaarheid van bestuur, maar waarschijnlijk ook op de Wet bescherming persoonsgegevens, voor zover dat relevant is. Volgens mij werken zij samen wat betreft het beschermen van de gegevens van patiënten. Of zij volgtijdelijk of parallel werken, weet ik niet. Ik denk echter dat zij in elk geval beide een lex specialis zijn op de Wet openbaarheid van bestuur.

De heer Putters had een punt wat betreft de inspectie. Ik denk dat hij en ik het meer met elkaar eens zijn dan hij veronderstelt. Ik vind het verticaal toezicht van belang. Ik vind het in feite behulpzaam voor het horizontaal toezicht. Als de inspectie bijvoorbeeld via de prestatiegegevens of de basisset thema's of gegevens naar boven haalt die ook relevant zijn voor het ziekenhuisbestuur, voor patiëntenorganisaties of voor verzekeraars, dan versterken -- dat was volgens mij ook de bedoeling van het WRR-rapport over horizontaal toezicht -- verticaal en horizontaal toezicht elkaar in feite en bied je de besturen, de patiëntenorganisaties en de verzekeraars voldoende gegevens en informatie om ze in hun kracht te zetten, ook in de richting van de behandelaars.

Ik vind dat de rol van de inspectie in het kader van het proactieve toezicht overigens de afgelopen jaren wel van groot belang is geweest. Als de heer Putters daarin een accentueren van de rol van de inspectie ziet, ook in termen van verticaal toezicht, heeft hij daar gelijk in. Het is zijn volste recht om daar kritisch over te zijn, en om mij daar kritisch op te volgen. Ik vind het wel van grote betekenis om de inspectie met het oog op de toekomst die markantere rol te geven. Daar zullen wij elkaar ongetwijfeld nog nader over spreken.

Ik denk dat wij met deze wet een aantal belangrijke palen in de grond slaan. In een spoeddebat in de Tweede Kamer ging het onlangs

over de zorgboerderijen. Die zijn niet geregistreerd, net zo min als privéklinieken. Als wij die gaan registreren, krijgt de inspectie daar zicht op. Vervolgens staan wij voor de vraag in hoeverre de geregistreerde instellingen moeten meedoen met hetgeen ik zo-even noemde, namelijk het melden van basale gegevens aan de inspectie teneinde daar gefaseerd toezicht op te kunnen houden. Daarvoor heb je eerst inzicht nodig in de instellingen zelf. Dat wordt met deze wet in elk geval voor bepaalde domeinen geregeld. Daarnaast moet je vervolgens kunnen handhaven en eventueel, in laatste instantie, een bestuurlijke boete kunnen opleggen als men de relevante gegevens gewoonweg niet meldt aan de inspectie. Bij de zorgboerderijen speelt dit vrij markant op dit moment. Wij hebben met deze wet wat betreft randvoorwaarden een heleboel geregeld rond de handavingskaders en de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de inspectie. Ik denk dat wij hiermee in termen van de verbetering van de zorg een nieuwe mijlpaal hebben bereikt. Daarvoor wil ik de Kamer hartelijk danken.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Dupuis

\*B

\*!Raad van State\*!

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).

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Minister Hirsch Ballin: Voorzitter. Het wetsvoorstel brengt een aantal belangrijke verbeteringen aan waardoor de Raad van State zijn werk beter kan organiseren dan nu het geval is. Ik was blij vanmiddag te horen dat voor de vele, zo niet alle, leden van uw Kamer die het woord hebben gevoerd in ieder geval die verbeteringen van belang zijn. Ik begrijp dat er bepaalde zorgen en bedenkingen zijn rondom de verhouding tussen de rechtsprekende en adviserende functie van de Raad van State, maar tegelijkertijd wil ik vooropstellen dat het wetsvoorstel hoe dan ook -- ik meen dat dat ook door iedereen zo wordt gezien -- kan worden beschouwd als een aanzienlijke verbetering in het onderscheiden tussen beide taken die de afdelingen van de Raad in de nieuwe opzet te vervullen hebben.

De belangrijkste veranderingen zijn, zoals ook door een aantal van uw leden al is opgemerkt,

dat de inzet van de leden en de staatsraden zo goed mogelijk kan worden afgestemd op de behoeften in de praktijk. Zo is het in mijn ogen van belang dat de wetgevingsadviseurs in de Raad van State kunnen worden benoemd die niet tegelijkertijd worden belast met rechtsprekende taken. Een van de kenmerken van de huidige situatie is immers dat alle leden van de Raad van State en staatsraden in buitengewone dienst verondersteld worden een aandeel te hebben in de rechtspraak. In enkele gevallen wordt daar in de praktijk van afgezien, maar dat is wel het huidige wettelijke systeem.

Ook wordt het mogelijk dat, terwijl nu slechts staatsraden in buitengewone dienst met hoogstens een vier vijfde deeltijdaanstelling uitsluitend een rechtsprekende functie kunnen vervullen, ingevolge de nieuwe opzet van het wetsvoorstel ook fulltime leden van dit college kunnen worden belast met de rechterlijke functie. Ook daarmee komt een einde aan een merkwaardige situatie, die eigenlijk ook niet meer goed uit te leggen is bij de toepassing van de huidige wet. Het zijn dus belemmeringen voor de Raad van State om het werk optimaal te organiseren, om ook de best mogelijke combinatie van mensen met hun talenten en te vervullen taken tot stand te brengen. De situatie dat de mensen met alleen een rechterlijke functie alleen in deeltijd kunnen worden aangesteld, brengt immers mee dat velen van hen om die reden nog een andere, kleine deeltijdfunctie vervullen.

Maar het gaat niet alleen om de Raad van State. Het gaat uiteraard op de eerste plaats om het functioneren van ons staatsbestel, om de kwaliteit van de wetgeving, zowel als om de kwaliteit van de bestuursrechtspraak. Precies op het punt van de hoogst mogelijke kwaliteit op publiekrechtelijk terrein hebben wij als doelstelling met dit wetsvoorstel, tot verbeteringen te komen.

Het wordt daardoor mogelijk, indien het wetsvoorstel door uw Kamer wordt aanvaard, om mensen met een adviserende functie te benoemen die niet tevens een rechterlijke functie hebben. Het wordt mogelijk om rechters te benoemen in een voltijds aanstelling. De wetgevingsadvisering wordt geconcentreerd bij een beperkter aantal personen, die daardoor een groter deel van hun tijd daaraan kunnen besteden en ook meer direct zelf, en niet te veel steunend op de medewerkers van de Raad van State, hun rol in de wetgevingsadvisering kunnen vervullen.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn er nog twee belangrijke veranderingen, verbeteringen in mijn ogen, aan toegevoegd, namelijk dat beide Kamers der Staten-Generaal voortaan rechtstreeks voorlichting kunnen vragen aan de Raad van State en dat de benoemingsprocedure transparanter is gemaakt. Er moet voortaan gewoon worden aangekondigd, publiekelijk geadverteerd, als er een vacature is en de vicepresident overlegt bovendien periodiek met de Tweede Kamer over het benoemingenbeleid. Ik betrek daarbij meteen de opmerking van de heer Kox over leden van de oppositie in de Raad. Ja, er zijn heel wat leden van de Raad van State wier

politieke affiliatie die is met een oppositiepartij. Toen ik zelf in 2000 lid werd van de Raad van State behoorde ik ook tot de oppositie in deze Kamer. Maar misschien doelt de heer Kox op een specifiek segment van de oppositie.

De heer Kox (SP): Ja, maar dat is niet zozeer politiek bepaalbaar. Ik heb hier ook in de schriftelijke voorbereiding naar gevraagd. Zijn er voorbeelden bekend dat partijen die nog niet eerder aan een regering hebben deelgenomen een lid in de Raad van State hebben gekregen? Uit het antwoord begreep ik dat de regering het niet wist en het dus ook niet uitsloot dat het wel ooit gebeurd is. Dat vind ik toch altijd een redelijk wankel bewijs. Volgens mij is het dus sinds 1814 nog niet het geval geweest dat een niet-regeringspartij, een nooit-regeringspartij, iemand in de Raad van State krijgt. Volgens mij is dat raar en verdraagt dat zich ook niet met onze Grondwet en met de benoembaarheid van iedere Nederlander in openbare dienst. Ik zou u daarover toch graag de uitspraak ontlokken dat dat, mocht het al zo zijn geweest -- dat kan misschien allemaal historisch verklaarbaar zijn geweest -- voor de toekomst niet passend is.

Minister Hirsch Ballin: Ik begrijp de vraag van de heer Kox. Ik denk dat ik de geschiedenis van de afgelopen decennia overzie, ook zonder dat wij daar nog speciaal navorsing op doen. Ik moet vooropstellen dat in de Raad van State mensen niet namens een politieke partij zitting hebben. Van alle leden van de Raad van State wordt verwacht dat zij weliswaar hun politieke achtergrond kunnen hebben. Dat geldt niet voor alle leden van de Raad van State. Er zijn ook leden van de Raad van State zonder een specifieke politieke achtergrond, maar voor zover zij die wel hebben -- de gewone leden dus van de Raad van State die aan de wetgevingsadvisering deelnemen, ik heb het niet over staatsraden in buitengewone dienst met een rechterlijke functie -- heeft het overgrote deel van hen een politieke achtergrond die ook bekend is bij de benoeming en die meeweegt in de samenstelling van de Raad. Als ik de afgelopen decennia in mijn gedachten aan mij voorbij laat gaan, denk ik dat de heer Kox gelijk heeft dat er onder hen geen was die behoort tot een partij die niet reeds regeringsverantwoordelijkheid had gedragen.

Mij staat bij dat Jacques Aarden, lid van de PPR, lid werd van de Raad van State, maar dat was op een moment waarop de PPR deel was gaan uitmaken van het kabinet-Den Uyl en dus mee regeringsverantwoordelijkheid droeg. Maar er is geen enkel beletsel in de systematiek van de wet of van ons constitutionele bestel dat een partij die behoort tot de stabiele factoren in ons staatsbestel en uit het midden waarvan gekwalificeerde personen naar voren komen die aan alle eisen voldoen voor een benoeming tot lid van de Raad van State, daarvan deel gaan uitmaken, ook zonder dat hun partij op enig moment deel heeft uitgemaakt van de regering. Ik zal dat punt graag onder de aandacht brengen van de vicepresident van de Raad van State.

Staan hiermee de taken en de organisatie van de Raad van State voor eeuwen wederom in steen gebeiteld? Nee, dat is niet zo. De Raad van State heeft zich ontwikkeld in de loop der eeuwen, zeker. De Raad van State is ontstaan uit het college van raadgevers rondom de vorst. De Raad van State had daardoor ook een betrokkenheid bij de verschillende staatsfuncties die op een of andere manier aan de vorst verbonden waren. Mevrouw Duthler heeft dat aspect van de geschiedenis in herinnering geroepen. De Raad van State heeft tot de invoering in 1976 van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen alleen adviserende taken vervuld. Het ging daarbij om advisering over wetgeving en over de beslechting van geschillen van bestuur. De Raad van State is als het ware ingegroeid in een rechtsprekende functie doordat zich met de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen een rechterlijke functie heeft ontwikkeld uit de vroegere geschillenbeslechting, waarin de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur, of nog eerder de Raad van State als zodanig adviseerde.

Vooraf heeft dus een rol gespeeld de ontwikkeling die de administratiefrechtelijke rechtsbescherming heeft doorgemaakt. Die ging van administratief beroep bij de Kroon waarover de Raad van State adviseerde, via advisering met een hoge graad van gebondenheid van de regering aan het advies van de Raad van State, de verzwaarde procedure voor het contrair gaan, naar een situatie waarin de Raad van State besliste als rechter. Het laatste gebeurde eerst in de Afdeling rechtspraak, op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, en sinds de invoering van de Algemene wet bestuursrecht en de daarmee verbonden herziening van de Wet op de Raad van State, in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De finesses van deze geschiedenis laat ik voor dit moment terzijde liggen, zoals de periode waarin de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur ook een rechterlijke functie vervulde, na de ontwikkeling in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Wij spreken dus over een ontwikkeling die een beweging was in de taken van de Raad van State naar de huidige tweeledige functie van enerzijds advisering over in het bijzonder doch niet uitsluitend wetgeving, en anderzijds een rechterlijke functie, als onafhankelijke rechter die aan alle eisen van de Grondwet en verdragen moet voldoen, precies zoals de onafhankelijke rechter.

Hiermee hoeft deze geschiedenis niet ten einde te zijn. Onder andere de heer Putters en de heer Kox hebben opmerkingen gemaakt over de brief die ik aan de beide Kamers heb gestuurd over de eenheid in de bestuursrechtspraak en over de verhouding tot denken over de rechterlijke organisatie. Ik heb daarin geschreven dat de verdere ontwikkeling open ligt. Dat is geen formaliteit of open deur, maar ik bedoel daarmee dat er niet aan hoeft te worden getwijfeld dat dit onderwerp van de constitutionele organisatie van de rechtspraak in beweging zal blijven. Ik wijs bijvoorbeeld op de mogelijkheden die aan de orde zullen komen bij een verdere herziening van het

bestuursprocesrecht, waarbij zich de mogelijkheid aandient van een rechtseenheidskamer. Ik wijs ook op het denken over de rechterlijke organisatie waar het gaat om de beide gespecialiseerde administratieve rechters.

Met de heer Kox wil ik echter ook zeggen dat wij geen denkbeeldige problemen moeten oplossen. Wij verkeren niet in de situatie waarin er reden is om te twifelen aan de kwaliteit en de onafhankelijkheid waarmee de rechterlijke functie door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt vervuld. Er zijn mensen die daar de rechterlijke functie vervullen en die behoren tot de allerbeste deskundigen in het bestuursrecht en in de bestuursrechtspraak. Die rechtspraak geniet gezag en aanzien. Als zich geen vragen voordoen die tot een kostbare reorganisatie nopen, raad ik niet aan om daaraan in dit tijdsgewricht te beginnen. Bovendien gaat op dit moment de aandacht eerder uit naar de behoefte aan verkorting van procedures, dan aan het creëren van een situatie waarin in drie instanties de bestuursrechtspraak zou moeten worden uitgesproken. Ik herinner in dit verband aan de discussie over de Crisis- en herstelwet.

De heer Engels (D66): De minister snijdt gelukkig al heel snel in zijn betoog een belangrijk punt aan dat door vele fracties naar voren is gebracht, namelijk de toekomst van de inrichting van onze rechterlijke organisatie. Dat verband is gelegd. Naar aanleiding van de brief, die ook ter sprake is gekomen, zegt de minister: wij moeten er niet van uitgaan dat alles in steen is gebeiteld. Dat is volgens de minister geen formaliteit, want het denken staat niet stil. Zo ken ik de minister. Bij het afronden van zijn antwoord -- en dat is een beetje het cruciale punt -- maakt hij echter toch een onderscheid tussen de ontwikkelingen die de regering voor zich ziet. Ik heb het dan over punten als overlegvormen of samenwerkingsstructuren; alles gericht op de rechtseenheid en de uniforme rechtspleging. Het lijkt er nu toch op dat de minister nog steeds vasthoudt aan het standpunt dat institutionele aanpassingen in de huidige organisatie van de rechterlijke macht, van welke aard dan ook, in ieder geval niet aan de orde zijn. Dit staat ook nadrukkelijk in de brief en dit is een draaipunt. Ik wil graag van de minister weten of hij nog steeds op dat standpunt staat. Of is hij bereid om te zeggen dat de regering niet langer uitsluit dat de verdere ontwikkeling van het in de brief neergelegde perspectief mede institutionele hervormingen binnen de rechterlijke macht zou kunnen behelzen? Dat is mijns inziens van belang, ook voor de toekomst van het wetsvoorstel waarover wij nu spreken.

Minister Hirsch Ballin: Jazeker, die ontwikkeling is denkbaar. Het is echter letterlijk niet aan de orde, omdat op dit moment dit wetsvoorstel aan de orde is. Daarmee wil ik echter niet zeggen dat het niet aan de orde kan komen. Ik noem bijvoorbeeld de manier waarop de rechtseenheid verder zou kunnen worden bevorderd op het gebied van de bestuursrechtspraak. In mijn brief heb ik

geschreven dat zich op dat gebied geen grote problemen in de praktijk blijken voor te doen. Dat neemt niet weg dat het ook in mijn ogen wenselijk is om een herkende en open voorziening te hebben die deze rechtseenheid bevordert. Dat reikt verder dan informeel overleg, hoe waardevol dat op zichzelf ook is. Dit zou kunnen leiden naar een rechtseenheidskamer en ook naar een formele positie van zo'n rechtseenheidskamer ten aanzien van andere bestuursrechters. Dat is de ontwikkeling in het bestuursprocesrecht waarop ik duidde.

Er is net een wetsvoorstel aanhangig geworden waarin wordt voorzien in een rol voor de Hoge Raad. Dit wetsvoorstel is voor advies aan de Raad van State voorgelegd. In dit wetsvoorstel wordt aan de Hoge Raad de bevoegdheid toegekend om prejustitiële uitspraken te doen. Wie deze ontwikkeling volgt -- en dat doen de woordvoerders van deze middag zeker, want ik merk aan alle bijdragen hoe precies de discussie over dit wetsvoorstel terecht wordt gevoerd -- die zal daarin een zekere convergentie kunnen ontdekken ten aanzien van de vervulling van de hoogste functie in de rechtspraak. Dat is een reden te meer om te zeggen dat de rechtsontwikkeling hiermee niet wordt vastgezet. Dat is duidelijk.

De heer Engels (D66): Dit is mijns inziens een belangrijk punt, dat wij nu al heel scherp moeten afbakenen. Mijn fractie vindt, in het licht van de brief van de minister, dat wij ervan uit moeten gaan dat wij nu niet moeten zeggen dat geen enkele institutionele hervorming binnen de rechterlijke macht aan de orde is en dat wij het op een andere manier moeten aanpassen. Dat heb ik in mijn bijdrage ook al gezegd. De minister zegt nu in zijn betoog heel voorzichtig dat hij wel flexibel is, dat er convergentie is en dat er ontwikkelingen zijn. In zijn brief schrijft hij echter met nadruk dat hij het niet wil zoeken in de institutionele aanpassingen, anders dan een rechtseenheidskamer. Dat laatste is echter een modificatie binnen de huidige structuur. Ik wil graag van de minister weten of het voor hem denkbaar is dat bij de verdere uitwerking van de brief op het punt van bijvoorbeeld de bestuursrechtspraak, het procesrecht of wat dan ook, mogelijke aanpassingen van de huidige institutionele structuur worden betrokken. Wil hij dat namens het kabinet toezeggen? Acht hij het denkbaar dat daarbij ook het niet handhaven van de huidige status-quo wordt betrokken? Dit is mijns inziens een heldere vraag. Ik heb al gezegd dat dit in ieder geval voor mijn fractie een belangrijk punt is, vanwege de relatie met het voorstel waarover wij vandaag spreken. Graag wil ik van de minister weten of hij vindt dat hij die opening kan bieden.

Minister Hirsch Ballin: Ik zou mijn mandaat te buiten gaan als ik op dit moment en in deze fase van de periode van het vierde kabinet-Balkenende zou zeggen dat ik het voornemen heb om een wetsvoorstel in te dienen dat is gericht op institutionele veranderingen. Ik denk dat de heer Engels dat ook niet vraagt.

De heer Engels (D66): Als de minister dat wil toezeggen, hoort hij mij de hele middag niet meer. Heel voorzichtig heb ik gevraagd of de minister bereid is om, naast wat hij in de brief heeft aangekaart aan modaliteiten, bij de verdere uitwerking mogelijke institutionele aanpassingen te betrekken. Dan hebben we het alleen nog maar over discussie, debat en voorstellen. Wat ons betreft zouden deze leiden tot een wetsvoorstel, maar ik ken de minister goed genoeg om te weten dat ik niet aan het einde van de discussie al bij hem moet komen met dit soort voorstellen. Als de minister zelf een wetsvoorstel wil maken: be my guest.

Minister Hirsch Ballin: Dat moet ik niet doen: hier een wetsvoorstel voor verregaande institutionele veranderingen in het vooruitzicht stellen. Ik wil op dat punt ook geen verwachtingen wekken. De bedoeling van dit wetsvoorstel is om iets te regelen wat we gedurende een behoorlijk aantal jaren houden. Het wetsvoorstel is van belang om de rechterlijke en de adviserende functie van de Raad van State in een behoorlijke structuur te krijgen. Ik wil de heer Engels en de anderen die er zo-even over spraken wel zeggen dat wat wij nu doen niet bedoeld is als een blokkade voor verdere gedachten over de institutionele aspecten van de bestuursrechtspraak. Ik heb net al aangegeven dat er al in de naaste toekomst iets als een rechtseenheidskamer aan de orde zou kunnen komen. Dit is een institutionele ontwikkeling op dit terrein. Als de ervaringen aanleiding geven tot nieuwe stappen, zullen degenen die er dan verantwoordelijkheid voor dragen, deze stappen nemen. Dit zijn niet degenen die na de komende verkiezingen onmiddellijk aan de slag gaan; zij zullen een andere taak hebben. Zij zullen de heroverweging moeten uitvoeren en moeten bekijken hoe we in tijden van zeer krappe overheidsfinanciën het allerbelangrijkste op een verantwoorde manier inrichten en overeind houden. Zij zullen er zeker ook voor zorg dragen dat de rechtsstaat goed functioneert. Ik denk dat zij eerder blij zullen zijn met de totstandkoming van deze wet dan dat zij zullen zeggen: over een halfjaar gaan we een nieuwe ingrijpende verandering voorstellen.

Mevrouw Duthler (VVD): Het is wenselijk als de minister op dit punt iets meer duidelijkheid geeft. Veel van de fracties hebben vanmiddag gezegd dat dit wetsvoorstel niet het eindplaatje is. Mijn fractie kan zich heel goed voorstellen dat de minister nu niet kan toezeggen dat hij met een wetsvoorstel zal komen. De institutionele hervormingen waarover de heer Engels spreekt, staan wel degelijk in nauw verband met dit wetsvoorstel. Kan de minister daarom aangeven of hij bereid is om naar aanleiding van dit wetsvoorstel na te gaan of en op welke wijze de onafhankelijkheid van de Afdeling bestuursrechtspraak beter kan worden gewaarborgd, bijvoorbeeld door haar elders onder te brengen, los van de Raad van State?

Minister Hirsch Ballin: Misschien is het het beste als ik eerst inga op wat er gezegd is over de onafhankelijkheid van de rechterlijke functie binnen de Raad van State.

De voorzitter: Wil de heer Putters het woord niet meer? Ik constateer dat hij even wil wachten.

\*\*

Minister Hirsch Ballin: Ik zal eerst iets zeggen over de grondwettelijke Raad. Als een van de punten van zorg werd namelijk de vraag gesteld of de grondwettelijke Raad niet als het ware de onafhankelijke vervulling van de rechtsprekende functie, naast de adviserende functie, in de weg zou zitten. In de nieuwe opzet van de Raad van State worden drie gremia zichtbaar. Het eerste gremium is de Raad in de grondwettelijke betekenis van het woord, die de bevoegdheden omschreven in de artikelen 35 en 38 van de Grondwet moet kunnen uitoefenen en daarnaast een beperkt aantal andere beperkte taken heeft. De andere gremia zijn de twee afdelingen die het eigenlijke werk doen: de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak.

Een belangrijke verandering is dat de adviestaken van de Raad, die tot nu toe worden verricht door wat men de "volle" Raad noemt -- daarmee wordt de Raad in plenaire zin bedoeld, de Raad van State in de grondwettelijke betekenis -- overgaan naar de Afdeling advisering. Dit heeft twee voordelen. Het ene voordeel is dat er voor de advisering meer gerichte inzet van specialistische capaciteit mogelijk wordt, geconcentreerd bij een kleiner aantal leden van het college. Deze mensen kunnen zich daarop in grotere mate dan tot nu toe richten. Een deel van hen kan dit doen zonder rechterlijke besognes te hebben. Het andere voordeel is dat de eigen positie van de Afdeling bestuursrechtspraak meer profiel krijgt. Dit is van belang in het licht van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

De grondwettelijke Raad, "de Raad" in de omschrijving van het wetsvoorstel, heeft taken die de Raad als geheel betreffen. In de schriftelijke stukken heb ik deze "organisatorische taken" genoemd. Daarmee wordt niet bedoeld dat de Raad de hele dag aan het managen is, maar dat de Raad een rol te vervullen heeft bij de eindbeslissingen, bij het toezicht op het goed functioneren van de organisatie. De grondwettelijke Raad heeft de rol te vervullen van de waarneming van het koninklijk gezag, indien dat ooit nodig zou blijken te zijn. Binnen de Raad van State is daarnaast de gedachte tot ontwikkeling gekomen -- vandaar dat dit in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel ook naar voren is gebracht -- dat de Raad zich ook zou kunnen bezighouden met de constitutionele dimensies van ons staatsbestel. Daarbij zou men moeten kunnen putten uit het geheel van de taken van de Raad. Geen van die taken is erg omvangrijk. Geen van die taken is van dezelfde aard en omvang als de vervulling van de hoofdtaken, die worden ondergebracht bij de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak.

Ik wil speciaal nog iets zeggen over de waarneming van het koninklijk gezag. Mevrouw Duthler heeft daarvan speciaal een punt gemaakt, in haar bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechtspraak. Als de waarneming van het koninklijk gezag schadelijk zou zijn voor de onafhankelijkheid van de rechtspraak zouden we natuurlijk onmiddellijk tot dezelfde conclusie komen, namelijk dat we dit absoluut niet moeten hebben. Ik denk echter dat het van belang is dat wij ons realiseren dat waarneming van het koninklijk gezag in de praktijk vrijwel niets te betekenen heeft. Er is een periode geweest -- door de goede zorgen van de medewerkers heb ik wat daarover geschreven is bij me -- namelijk de jaren 1889 en 1890, toen de Raad het koninklijk gezag heeft waargenomen. De Raad beschikte toen slechts over beperkte accommodatie. In de verhandeling die daarover geschreven is door "den oudsten referendaris bij de Raad van State" onder de titel "De waarneming van het koninklijk gezag door den Raad van State" wordt dit allemaal beschreven, inclusief de geluidsoverlast die de leden van de Raad van elkaar ondervonden wanneer ze gedurende een paar uren per dag bezig waren met het waarnemen van het koninklijk gezag en het discussiëren over wat daartoe vereist was. Dit speelde toen koning Willem III, de zoon van degene wiens portret ik boven uw hoofd, mevrouw de voorzitter, zie als ik mij richt tot uw Kamer, in zeer verslechterde gezondheidstoestand verkeerde, een toestand die werd gevolgd door het overlijden van deze koning. Toen heeft de Raad van State het koninklijk gezag waargenomen, tot het moment dat na het overlijden van Willem III de regentes werd benoemd, de latere koningin Emma.

Met de werking van de herziene grondwettelijke bepalingen zouden we voor een eventuele waarneming van het koninklijk gezag, in een situatie waaraan we allemaal liever niet denken, namelijk als noch de Koning of Koningin, noch de grondwettelijke troonopvolgers beschikbaar zijn, moeten denken aan een zeer korte periode, totdat een regent wordt benoemd. Als dit zich ooit zou voordoen, gaat het misschien om een etmaal of om een paar etmalen. Ik denk dat de leden van de grondwettelijke Raad die een rechterlijke functie hebben, geen moeite zullen hebben om gedurende die paar etmalen zich van rechterlijke werkzaamheden te onthouden. Probeert u zich die toestand eens voor te stellen, het zou een soort horrorscenario voor onze samenleving zijn! ik denk niet dat er veel wetgeving in die etmalen zal worden voorgesteld en behandeld, hetgeen waarneming van het koninklijk gezag zou vereisen. Als er in zo'n situatie al ooit van een wetsvoorstel sprake zou zijn, zullen degenen die ook of alleen een rechterlijke functie vervullen, geen enkele moeite hebben om zich voor de rest van hun leven afzijdig te houden van elke zaak die met dat ene wetsvoorstel wellicht te maken heeft.

Mevrouw Duthler (VVD): Mijn fractie gaat er uiteraard ook van uit dat het nauwelijks of niet voorkomt en dat als het zich voordoet, het slechts enkele uren of dagen van betekenis zal zijn. Het

gaat mijn fractie echter om het principiële punt. Rechters, bestuursrechters pur sang, worden belast met het koninklijk gezag. De scheiding tussen uitvoering en koninklijk gezag geldt daarmee niet meer. Dat het zich praktisch niet zal voordoen, geloven wij onmiddellijk, maar het gaat ons om het principiële punt. Hoe zit het bijvoorbeeld met de ministeriële verantwoordelijkheid? Gaat de minister verantwoordelijkheid nemen voor de daden van een rechter? Hij zou toch bij voorkeur de verantwoordelijkheid moeten hebben voor de daden van een wetgevingsadviseur.

Minister Hirsch Ballin: Als zich de situatie nu zou voordoen, dus onder de werking van de huidige Wet op de Raad van State, hebben alle leden van de Raad van State die daaraan deelnemen, een rechterlijke functie. Als mevrouw Duthler een eind wil maken aan die situatie waarin rechters -- afgezien van de vicepresident alle leden van de Raad van State -- een rechterlijke functie hebben en tot het waarnemen van het koninklijk gezag geroepen worden, dan moet zij haast maken met het aannemen van dit wetsvoorstel, want daarmee maken wij een einde aan die onwenselijke situatie.

Mevrouw Duthler (VVD): Er is wel een belangrijk verschil. De leden van de Raad van State hadden en hebben als hoofdtak wetgevingsadvisering. In de loop der jaren is daar de bestuursrechtspraak bij gekomen. Wij zitten nu in de situatie dat de bestuursrechtspraak min of meer die wetgevingsadvisering heeft overwoekerd. Ik ben het geheel met de minister eens dat aan die situatie een einde moet komen. Dat zou je volgens mijn fractie het allerbeste kunnen doen door de bestuursrechtsprekende taak bij die wetgevingsadviseurs weg te halen. De mooiste en meest wenselijke situatie zou voor mijn fractie zijn om die bestuursrechtspraak echt weg te halen, maar dat heb ik in mijn eerste termijn al aangegeven. Er is dus wel degelijk een verschil.

Minister Hirsch Ballin: Ik begrijp het punt van mevrouw Duthler, ook in de principiële context waarin zij het brengt. Ik zou er wat betreft het oogpunt van rechterlijke onafhankelijkheid wel op willen wijzen dat in de huidige situatie vrijwel alle leden van de Raad van State veruit het grootste deel van hun tijd aan de rechtspraak besteden. Degenen die in een buitengewoon onwaarschijnlijke scenario tot waarneming van het koninklijk gezag zouden worden geroepen, hebben in feite als hoofdtak dus het recht spreken. Als zich ooit de situatie zou voordoen dat er onder de waarnemers van het koninklijk gezag ook mensen zijn die uitsluitend een rechterlijke functie hebben, dan moet vaststaan -- en dat spreek ik bij dezen dan ook uit -- dat er geen enkele onduidelijkheid over mag bestaan dat die functie niet mag worden vermengd met de rechterlijke functie. Dat zal ook heel gemakkelijk zijn, omdat ons constitutioneel bestel nu met de procedure voor de benoeming van de regent zo is ingericht dat het alleen om perioden van hoogstens een paar etmalen kan gaan. Voor zover het nuttig is: uit het principiële oogpunt geldt

uiteraard dubbel en dwars de onthouding en geldt dubbel en dwars dat er geen enkel misverstand over mag bestaan dat degenen die die functie vervullen daaraan ook de nodige consequenties moeten verbinden.

De heer Kox (SP): Alles is voorstelbaar en niet alles is theorie. Wij hebben aan het begin van deze vergadering herdacht hoe een heel land bijna politiek onthoofd kan worden door één vreselijk ongeluk. Ik vind het goed dat de minister deze toezegging doet, maar tegelijkertijd is de kans dat de situatie zich voordoet buitengewoon gering. Een situatie die zich echter steeds voordoet is dat de Koning en de Kroonprins deel uitmaken van de Raad van State. In de schriftelijke voorbereiding heb ik gevraagd of het bij deze grote onderhoudsbeurt ook voorstelbaar zou zijn geweest om te zeggen dat de Koning en de Kroonprins, ook al is het ceremonieel, geen plek horen te hebben in de Raad van State. Dat ene geval doet zich misschien ooit en hopelijk nooit voor, maar dat andere geval doet zich permanent voor. Daarop is geen antwoord gekomen van de regering. Als je toch groot onderhoud doet, waarom wordt die functie dan gehandhaafd? Het is op dit moment geen groot probleem. Je zou dus kunnen zeggen: it ain't broken, dus je hoeft het niet te fixen. Heeft de minister er wel over nagedacht of dat bij het groot onderhoud een antwoord zou kunnen zijn? Dan hebben wij het probleem van mevrouw Duthler voor altijd opgelost zonder aan vervelende omstandigheden te hoeven denken.

Minister Hirsch Ballin: Het punt dat de heer Kox aansnijdt, is een bekend punt. Het komt af en toe in de discussie op. Het voorzitterschap van de Koning van de Raad van State betekent niet dat de Koning of Koningin daadwerkelijk de werkzaamheden van de Raad van State leidt. Daarmee is de vicepresident belast. Alleen bij ceremoniële gelegenheden is de Koning of Koningin aanwezig in zijn of haar hoedanigheid van voorzitter van de Raad van State. De Prins van Oranje en prinses Máxima hebben zitting in de Raad van State. Dat is uitsluitend bij de Raad in zijn adviserende functie. Er is dus geen sprake van welke invloed dan ook op de rechtspraak. Dat is theoretisch noch praktisch en in geen enkel opzicht het geval. Ik voeg er nog aan toe dat het voorzitterschap van de Koning van betekenis is, niet in de zin waarover de heer Kox zich zorgen maakt, maar wel omdat dat de centrale plaats van de Raad van State in het staatsbestel mee tot uitdrukking brengt.

Tegelijkertijd zou het koningschap niet mogen worden gereduceerd tot het leiding geven aan de regeringsfuncties of iets dergelijks. Ik merk soms dat het misverstand opkomt, maar wie staatsrechtelijk de positie van de Koning beziet, zal moeten zeggen dat de Koning staatshoofd is. Dat is iets anders dan degene die de regering en het politieke proces en de uitoefening van de regeringsfuncties leidt. De regering bestaat uit de Koning en de ministers. Er wordt rechtgesproken in naam van de Koning, maar dat betekent niet dat er

in naam van de regering recht wordt gesproken. Dat is ook voor iedereen evident. "Recht doende in naam der Koningin" staat boven de grossen van rechterlijke uitspraken waarop executie mogelijk is. De Koning is voorzitter van de Raad van State. De Koning is staatshoofd. De Koning is daarmee echter geen politieke functionaris. Integendeel.

Mevrouw Böhler (GroenLinks): Ik wil nog een opmerking maken naar aanleiding van de interventie van collega Duthler. De minister gaf uitvoerig antwoord, maar het punt was niet zozeer de rechterlijke onafhankelijkheid of het feit dat rechterlijke beslissingen worden beïnvloed door het uitoefenen van het koninklijk gezag. Het punt zat hem in de scheiding der machten. Wat dat betreft is het niet relevant of de rechter geen zaken doet, maar het punt is dat die rechter ooit het koninklijk gezag uitoefent en dat daarmee de scheiding der machten wordt doorbroken. Dat was volgens mij het hoofdpunt van collega Duthler. Daar heb ik de minister nog niet echt over gehoord.

Minister Hirsch Ballin: Ik wil op dat punt graag mijn antwoord aanvullen. Wij hebben het over de waarneming van het koninklijk gezag. Dat betekent niet dat de Raad van State de verantwoordelijkheid van de ministers overneemt. Ik had het net over de geschiedenis van 1889 en 1890. Ons staatsbestel functioneert anno 2010 wel een slag anders dan in 1889. Van een politieke functie van het koningschap en dus van de waarneming van het koninklijk gezag is geen sprake meer. Wij hebben nu te maken met een situatie waarin de volledige politieke ministeriële verantwoordelijkheid door de ministers wordt gedragen.

De voorzitter: Ik verzoek de minister zijn betoog voort te zetten, want de tijd schrijdt voort.  
\*\*

Minister Hirsch Ballin: Dat zal ik graag doen. Ik zal mijn bijdrage proberen te leveren aan het tempo daarvan.

Er is gevraagd in hoeverre er al wordt geanticipeerd op de nieuwe procedure voor de aanbevelingen en de benoemingen. Daar wordt op geanticipeerd. Recentelijk, in mei 2009, is een vacature voor een belastingrechtdeskundige in de Staatscourant en de vakbladen geplaatst. In december jongstleden is een vacature geplaatst voor een milieurecht- en een vreemdelingenrechtdeskundige. Er wordt al rekening gehouden met wat in dit wetsvoorstel is voorzien.

De heer Putters heeft gevraagd naar het alternatief van een formele benoemingsprocedure zoals we die bij de Hoge Raad kennen. In de Tweede Kamer is daar ook over gediscussieerd. De conclusie c.q. beoordeling was toen dat dit voor de Hoge Raad grondwettelijk is voorgeschreven. In internationale fora, zoals de Venice Commission van de Raad van Europa, is er juist discussie ontstaan -- ik wil het overigens niet ter discussie stellen -- over dit soort parlementaire bemoeienis met de benoeming in rechterlijke functies. Er kan over

worden gediscussieerd of het in alle opzichten begerenswaardig zou zijn om dat uit te strekken of te verbreden, maar ik denk dat op het punt van openheid en transparantie nu het nodige wordt gedaan. Er wordt ook wettelijk vastgelegd dat er overlegd moet zijn met de Tweede Kamer.

De heer Putters heeft gevraagd of "voorlichting vragen" materieel hetzelfde is als "advies vragen". Ja, dat zit er heel dicht bij. Een advies over een wetsvoorstel eindigt met een dictum. Voorlichting heeft geen dictum; het gaat daarbij meer om de inhoud dan om de conclusie. Ik voeg eraan toe dat de Raad van State de gewoonte heeft, in zijn adviezen over initiatiefvoorstellen ook geen dictum te geven zoals bij voorstellen van het kabinet wordt gegeven. Maar iedereen die voorlichting leest, weet hoe laat het is.

De voorzitter: Mijnheer Putters, mag ik aandringen op compacte vragen en compacte antwoorden? We lopen namelijk iets uit.

\*\*

De heer Putters (PvdA): Dat mag u zeker, voorzitter. Het is mijn eerste vraag. Ik zal hem zo compact mogelijk stellen.

In het kader van de voordracht bij de benoemingen vraag ik de minister wat in zijn ogen precies het verschil rechtvaardigt in de benoemingsprocedure die we bijvoorbeeld ten aanzien van de Hoge Raad kennen en die we nu zien ten aanzien van de Raad van State? Ik begrijp een aantal van de tegenargumenten die de minister zojuist naar voren heeft gebracht, maar wat is nu het doorslaggevende verschil voor hem om het voor de Hoge Raad anders te doen?

Minister Hirsch Ballin: Het doorslaggevende verschil op dit moment is voor mij dat de Grondwet de benoemingsprocedure zo regelt voor de Hoge Raad en deze taak toebedeelt aan de Tweede Kamer.

Voorzitter. In het wetsvoorstel worden de mogelijke dubbelbenoemingen beperkt, waarmee bedoeld is een benoeming zowel gelijktijdig in de Afdeling advisering als in de Afdeling bestuursrechtspraak. Daarbij wordt het argument gebruikt van de wederzijdse bevruchting, de kruisbestuiving. De Kamer is die woorden uit den treure tegengekomen. Ik realiseer mij dat die inmiddels al een heel groot aantal keren zijn gebruikt in de stukken. Zowel "kruisbestuiving" als "wederzijdse bevruchting" zijn metaforisch voor wat daarmee bedoeld. Het ene begrip is meer ontleend aan de dierenwereld en het andere meer aan de plantenwereld, maar beide duiden een in biologische zin vergelijkbaar proces.

Er is gevraagd wat de kruisbestuiving of bevruchting realiter betekent. Ik wil dat graag met een paar woorden toelichten. Er wordt mee bedoeld dat het bij beide functies gaat om een praktische, realistische, kwalitatief hoogwaardige beoefening van het publiekrecht. Dat geldt voor de wetgeving en voor de bestuursrechtspraak. Het volgende is in deze Kamer en in de Tweede Kamer bij herhaling uitgesproken. Juist bij de bestuursrechtspraak is de maatschappelijke impact van bestuurlijk handelen

van belang, net als de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestuurlijk handelen -- dat is tenslotte de taak van de bestuursrechter -- die uiteraard onafhankelijk geschiedt, maar ook met de kwaliteit van vertrouwde van wat het bestuur en de beslissingen van het bestuur betekenen voor burgers en de samenleving. Dat is ook van betekenis voor een goed oordeel over de kwaliteit van de wetgeving. Daarin ligt de kern van wat met deze biologische beeldspraak is bedoeld. Ik voeg daar nog aan toe dat dit ook de ondergrond vormt van waaruit in de Raad over constitutionele vraagstukken kan worden geoordeeld.

De heer Putters (PvdA): Daarbij past dan wel de vraag of de dubbelfunctie daarvoor nodig is. Ik denk dat deze minister buitengewoon kundig zijn ervaringen binnen de Raad van State meebrengt in dit debat en dat hij die ook inbrengt op een zodanige wijze die past bij zijn functie. De vraag is even of je een dubbelfunctie nodig hebt om die kruisbestuiving plaats te laten vinden.

Minister Hirsch Ballin: Het antwoord op de vraag van de heer Putters is: niet per se, maar het is er wel goed en nuttig voor. Het geeft in ieder geval een verbinding in de persoon van een beperkt aantal leden van dit college, die van betekenis is. Maar de keuze is ook gemaakt en ligt in het verlengde van de observatie van de heer Putters. Het is niet per se nodig dat mensen tegelijkertijd die betrokkenheid bij de advisering en bij de rechtspraak hebben. Dat is ook een verschil met de huidige situatie. In de huidige situatie geldt voor alle leden van de Raad dat zij die dubbelfunctie hebben. In de nieuwe opzet wordt dit aantal gemaximeerd op tien, wat in de praktijk betekent dat hooguit circa een vijfde van het totaal aantal betrokkenen hiermee belast is. Misschien blijkt in de praktijk dat de verwachting van de heer Putters heel goed kan functioneren. Dan kan er nog terughoudender worden omgegaan met de dubbelfunctie.

De heer Kox (SP): De uitleg van de minister begrijp ik. Sinds we overigens de begrippen "kruisbestuiving" en "wederzijdse bevruchting" gebruiken, is ook duidelijk belangstelling gebleken vanachter het raam achter de minister. De meeuwen van het Binnenhof zijn neergestreken. Ze volgen dit debat heel nauwgezet.

Minister Hirsch Ballin: U bedoelt dat ze ook aan wederzijdse bevruchting doen?

De heer Kox (SP): Ik zie ze nog steeds zitten. Het voordeel moet wel afgewogen worden tegen het mogelijke nadeel. Het mogelijke nadeel zou zijn dat in Straatsburg op enig moment wordt gezegd dat het probleem in die dubbelfunctie zit. Die afweging heeft de regering ook moeten maken. Dan ben ik het collega Putters eens dat het voordeel van de kruisbestuiving ook op een andere manier bereikt zou kunnen worden. Het nadeel kan alleen eigenlijk niet op een andere manier weggehaald worden dan door het door te knippen. Dat is overigens bij

bestuivingen ook weer lastig. De regering moet daar ook over hebben nagedacht.

Minister Hirsch Ballin: Ik ben mij er zeer van bewust dat er verschillende manieren zijn waarop dit goede resultaat kan worden bereikt. Het wetsvoorstel brengt een beperkter aantal combinaties tot stand tussen het gelijktijdig vervullen van de rechterlijke functie en de adviserende functie. Tegen degenen die stellen dat dat eigenlijk toch minder wenselijk is, zeg ik dat dit wetsvoorstel een heel belangrijke stap zet. In de voorgestelde wettelijke regeling is het aantal leden dat tegelijkertijd kan worden belast met rechtspraak en advisering namelijk gemaximeerd op tien. Dit ligt natuurlijk in het verlengde van de punten waar onder meer de heer Engels mij op bevroeg aan het begin van de vergadering. Het is denkbaar dat in de verdere ontwikkeling van de Raad van State blijkt hoe goed het op andere manieren kan.

Voorzitter. Ik merk dat de meeuwen achter het raam zich nu ook hoorbaar maken. Hun aanwezigheid in tweetal heeft mij ook tot het inzicht gebracht dat de beeldspraak van wederzijdse bevruchting eigenlijk niet deugt, want in de echte wereld is bevruchting geen wederzijds proces.

Ik kom op de cijfers inzake de toepassing van de huidige regeling om same case-situaties te voorkomen. Mij wordt gemeld dat sinds 1 januari 2006 nog geen wrakingsverzoek is ingediend in het kader van het Procola-arrest. Ik hoop dat dit ook goed is gecheckt. Laat ik mijn antwoord herformuleren: het is hoogstens in zeldzame gevallen gebeurd. Wel is het enkele malen voorgekomen dat een staatsraad zich uit eigen beweging heeft verschoond van de behandeling van een zaak, omdat rekening werd gehouden met deze jurisprudentie.

De heer Hendriks heeft gevraagd of ik met hem van mening ben dat het streven moet zijn dat het aantal dubbelbenoemingen zo beperkt mogelijk wordt gehouden. Het antwoord op die vraag is ja. Ik heb dat zonet al toegelicht. Daarom het maximum en daarom hetgeen ik zei over mijn verwachtingen van andere manieren waarop die uitwisseling van deskundigheid en ervaringen kan plaatsvinden.

Voorzitter: Van der Linden

De heer Hendriks (CDA): Is de minister ook bereid om de vraag te beantwoorden of het van bestuurlijke wijsheid zou getuigen als de Raad van State die ruimte van tien niet maximaal zou benutten?

Minister Hirsch Ballin: Dat is sterk gerelateerd aan de ervaringen die ermee worden opgedaan. Het is echt bedoeld als een maximum en daarmee ligt het in de rede om niet te proberen dat tiental voortdurend vol te maken. Dat zou ook onwenselijk zijn, omdat je dan bij de vervulling van een vacature moet bedenken of je jezelf niet hebt klemgezet. Ik zie mogelijkheden om daarin nog

terughoudender te zijn dan het wettelijk maximum toelaat. Bovendien geldt wat ik net ook in mijn antwoorden op vragen van andere leden van de Kamer heb gezegd: het is heel goed denkbaar dat in de praktijk die uitwisseling van kennis en ervaring op een andere manier plaatsvindt, zoals de heer Kox al suggereerde.

Mevrouw Duthler heeft gevraagd waarom de Procola-formule nog in de wet moet voorkomen. Het is waar, de Afdeling bestuursrecht handelt al dienovereenkomstig, maar juist wegens het waarborgkarakter van de wetgeving op dit terrein is het in mijn ogen nuttig dat de wet dit uitdrukkelijk uitspreekt.

Dan de vraag van de heer Hendriks over de brede heroverwegingen. Uit de rapportage hierover zijn geen aanbevelingen naar voren gekomen. Ik doel daarbij op rapport nr. 15 van de heroverweging op het terrein van het bestuursrecht. De werkgroep heeft zich over de Raad van State in het geheel niet uitgelaten. In het rapport van de werkgroep Openbaar Bestuur worden enkele vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht voorgesteld die ook de Raad van State in zijn functioneren raken. Die vereenvoudigingen liggen in het verlengde van de Crisis- en herstelwet waarover wij een paar weken geleden hebben gesproken.

Dan de vraag van de heer Hendriks over de systeemverantwoordelijkheid voor de rechtspleging. Die zie ik en daarop kan hij mij aanspreken. Uit dit oogpunt is het van belang om niet te blijven hangen bij informele overlegvormen, maar om ook naar de institutionele aspecten te kijken. Om die reden zie ik met buitengewone belangstelling uit naar de verdere besluitvorming in het ruimtelijk domein en uiteraard ook naar wat mogelijk door de vicepresident van de Raad van State morgen om 10.00 uur zal worden gezegd.

Ik ben al eerder ingegaan op het pleidooi voor structurele reorganisaties toen ik het had over het verdere toekomstperspectief. Dat geldt ook voor de rechtseenheidskamer waarnaar de heer Putters vroeg. De waarneming van het koninklijk gezag is ook al aan de orde geweest, evenals de verhouding tot de rechterlijke organisatie.

Dan de vraag van mevrouw Böhler en de heer Kox over het Procola-arrest. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft na Procola tot tweemaal toe uitdrukkelijk uitgesproken dat de combinatie van beide taken in één instituut als zodanig niet in strijd is met artikel 6. Dat zou ook een zeer ingrijpende beslissing zijn geweest, denkt u aan de situatie in Frankrijk, in België en in Italië. Het Hof toetst niet in abstracto maar in concreto. Naar mijn oordeel biedt het voorliggende wetsvoorstel alle waarborgen om te voorkomen dat er in concreto problemen ontstaan. Bovendien wordt het door de helderder institutionele onderscheiding tussen de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak ook voor iedereen die het functioneren van het stelsel volgt, duidelijker dat het echt onderscheiden en in de uitoefening gescheiden functies zijn.

De heren Engels en Holdijk verwijzen naar de passage in mijn brief van januari, waarin ik

aangeef dat het rechtseenheidsprobleem beperkt is gebleken. Ik bedoelde daarmee dat slechts in een beperkt aantal gevallen de deskundigen constateerden dat de ene hoogste rechter een andere uitleg aan dezelfde bepaling geeft dan de andere. Dat kan zich voordoen tussen de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak of ten opzichte van de gespecialiseerde hoogste rechters, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep. In de praktijk zijn er maar een paar van dergelijke situaties gesignaleerd. Op zichzelf is het dus nuttig om over verdere ontwikkelingen te denken, zoals de rechtseenheidskamer -- het kan zich tenslotte opnieuw voordoen, ook in situaties die nog niet worden onderkend -- maar het is niet een kwantitatief omvangrijk probleem dat de rechtspleging belast.

De heer Holdijk heeft een vraag gesteld over de verschillende kwalificaties die bij het benoemingenbeleid een rol spelen. Het hele benoemingenbeleid wordt transparanter door de regeling die daarvoor is getroffen in het wetsvoorstel. Het gaat natuurlijk om een veelzijdigheid in de advisering die op verschillende punten betrekking moet hebben: politiek-bestuurlijk en maatschappelijk qua achtergrond. Het gaat inderdaad om een breed gedefinieerde veelzijdigheid waarbij steeds een balans moet worden gevonden, rekening houdend met de kwaliteitseisen die aan elk lid afzonderlijk moeten worden gesteld. Het kan nooit zo zijn dat een politieke gezindheid het overbodig maakt om de vraag te stellen of iemand qua opleiding, ervaring, niveau en gezag een passend lid van de Raad zou zijn.

Ik kom ten slotte bij de vraag van de heer Hendrikx en de heer Holdijk over de terminologische keuzes die in het wetsvoorstel zijn gemaakt. Dat is zo'n onderwerp dat aanleiding kan geven tot heel veel hoofdbrekens en dat mensen zeer kan aangrijpen. Ten tijde van de advisering door de Raad van State over dit wetsvoorstel maakte ik deel uit van de Raad, maar ik heb niet het recht noch de bevoegdheid om over de interne beraadslagingen mededelingen te doen. De gekozen terminologie sluit voor de Raad in de grondwettelijke betekenis aan bij grondwettelijke terminologie door daarbij van "leden" te spreken. Het gebruikt de traditionele term staatsraad, die men nu gewend is ook in de rechterlijke functie te gebruiken. Eenieder die wel eens een zitting heeft meegemaakt bij de Afdeling bestuursrechtspraak weet dat daarin dit woord formeel bekendheid heeft gekregen. Bij de Afdeling advisering is er geen reden om een andere aanduiding te kiezen. Vandaar dat deze traditionele benaming is gebruikt, naast de term leden voor de grondwettelijke functie.

Had het ook anders gekund? Creatieve geesten zullen misschien meer termen weten te bedenken -- ik raad niet aan om van staatsheer of staatsdame te spreken -- maar deze termen hebben een grondwettelijke en traditionele legitimatie en daarom vind ik dit een zinnige keuze.

Ik hoop dat ik hiermee de vragen die in eerste termijn zijn gesteld voldoende te hebben beantwoord.

De heer Putters (PvdA): Ik heb een vraag gesteld over de vreemdelingenwetgeving. Ik probeer in al zijn consequenties te doordenken wat het compromis dat in feite in dit wetsvoorstel is neergelegd, betekent. Als je als lid van de Raad van State ooit hebt geadviseerd over vreemdelingenwetgeving, mag je dan nooit zitting nemen in de vreemdelingenkamer?

Minister Hirsch Ballin: Dat betekent het niet, aangezien het om dezelfde rechtsvraag gaat, zoals omschreven in de Wet op de Raad van State. Als er een rechtsvraag aan de orde is in een vreemdelingenrechtelijke procedure die ook aan de orde is geweest in de advisering door de Raad van State, zal het betrokken lid van de Afdeling bestuursrechtspraak zich moeten onthouden. Maar het zou te ver gaan om dat te doen voor hele complexen van wetgeving, en dat is ook niet de huidige praktijk. Ik wijs er trouwens op dat de vreemdelingenkamer van de Afdeling bestuursrechtspraak vrijwel geheel bestaat uit staatsraden in buitengewone dienst die geen rol hebben in de wetgevingsadvisering.

De heer Putters (PvdA): Dank voor dit antwoord, dat wel aangeeft hoe ingewikkeld die balans ligt. Het gaat hier natuurlijk wel over advisering op het gebied van de vreemdelingenwetgeving in generieke zin en om een uitspraak in individueel gevallen. Ik versta uw antwoord zo dat dat tot een vrij ingewikkelde afweging kan leiden of betrokkenheid in zo'n rechtspraak passend is.

Minister Hirsch Ballin: In de praktijk valt dit reuze mee, wat ook blijkt uit de zeer geringe aantallen waarvan ik net melding maakte. Het gaat erom of dezelfde rechtsvraag aan de orde is. In dat geval moet men zich onthouden, maar het geval dat u noemt, zou te ver gaan. Nogmaals, in de praktijk van het leven is die vraag geen obstakel gebleken door de manier waarop de vreemdelingenkamer is samengesteld.

De heer Putters (PvdA): Wie beoordeelt dit?

Minister Hirsch Ballin: Dit is een verantwoordelijkheid van de rechter, van het rechterlijk college. Dat wordt dus niet buiten de rechtspraak om beoordeeld. Dat moet ook zo zijn, want ook daarbij moet de onafhankelijkheid zijn verzekerd. Eventueel is dat de wrakingskamer, overeenkomstig de regels van het bestuursprocesrecht.

\*N

Mevrouw Duthler (VVD): Voorzitter. Aan dit wetsvoorstel -- dat is de hele middag eigenlijk al aan de orde gekomen -- kleef het belangrijke bezwaar van het waarborgen van de onafhankelijkheid van die bestuursrechtspraak van

de Raad van State. De minister heeft keurig uitgelegd dat met dit wetsvoorstel wetgevingsadviseurs kunnen worden benoemd die niet zijn belast met de rechtspraak, en dat er fulltime leden van de Afdeling bestuursrechtspraak kunnen worden benoemd die geen wetgevingsadviserende taak hebben. Maar het punt blijft dat er dubbelbenoemingen zijn. De minister is al ingegaan op het punt van de kruisbestuiving, en andere woorden zal ik niet meer noemen. Maar erg overtuigend was hij daarbij niet. Naar de mening van mijn fractie kan die kruisbestuiving ook op andere manieren plaatsvinden dan via het middel van de dubbelbenoemingen.

Mijn fractie zit ook nog met het punt van de grondwettelijke raad. De minister heeft aangegeven wat de taken van die raad zijn. Een daarvan is het adviseren over de constitutionele dimensies. In de grondwettelijke Raad kunnen dus bestuursrechters worden benoemd die geen wetgevingsadviserende taak hebben. Daardoor ontstaat de schijn, in mijn eerste termijn al genoemd, dat er enerzijds betrokkenheid van de wetgevingsadviseurs bij de rechtspraak is, en dat er anderzijds betrokkenheid is van de Koning. Ook al is het laatste optisch, doet het zich niet voor en is het slechts ceremonieel, de schijn ontstaat wel. De onafhankelijkheid van die bestuursrechtspraak is een belangrijk punt voor mijn fractie. Dat punt moet echt goed worden gewaarborgd. In mijn eerste termijn heb ik er al een voorschot op genomen dat voor mijn fractie het heel mooi zou zijn als die bestuursrechtspraak zou worden losgekoppeld van de Raad van State, en mogelijk elders wordt ondergebracht, bijvoorbeeld bij een Hoge Raad of bij een administratief hof. Maar andere opties zijn ook denkbaar. Mijn fractie vraagt de minister of hij bereid is, de discussie over de gerechtelijke derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie weer ter hand te nemen en na te gaan of, en zo ja op welke wijze, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan worden losgekoppeld en elders kan worden ondergebracht. Mijn fractie stelt daartoe de volgende motie voor.

\*M

De voorzitter: Door de leden Duthler, Kox, De Graaf, Asscher, Engels, Vliegenthart en Böhler wordt de volgende motie voorgesteld:

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 rechtsprekende en wetgevingsadviserende functies van de Raad van State niet strikt worden gescheiden;

overwegende dat niet zeker is dat met dit wetsvoorstel aan artikel 6 van het EVRM wordt voldaan;

van mening dat de derde fase van de herziening gerechtelijke organisatie niet los kan worden gezien van de inhoud en strekking van dit wetsvoorstel;

verzoekt de regering, de definitieve herstructurering van de Raad van State met voorrang op te pakken en -- mede in het kader van de derde fase herziening gerechtelijke organisatie - na te gaan of en op welke wijze de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan worden ondergebracht bij de Hoge Raad of een op te richten Administratief Hof of elders,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter H (30585).

\*\*

\*N

De heer Engels (D66): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn reactie op de diverse inbrengen. Op twee hoofdpunten zal ik kort ingaan. Het eerste punt is de onpartijdigheid, waarbij ik de kruisbestuiving en de wederzijdse bevruchting heb betrokken. In mijn optiek is het laatste een wederkerig proces. De minister heeft gezegd: de dubbelbenoeming bevordert de praktisch-realistische beoefening van het publiekrecht. Wie kan daartegen zijn? Mijn fractie niet. Wij onderkennen dat hieraan een historische ontwikkeling ten grondslag heeft gelegen. De minister heeft aangegeven dat het niet per se noodzakelijk is dat die twee functies met elkaar worden verbonden. Terecht is door anderen en door ons gezegd dat de nadelen, bijvoorbeeld in de internationaalrechtelijke context, maar ook als het gaat om risico's in de sfeer van vertrouwen in de rechterlijke macht, daarmee niet geheel worden weggenomen. Dat is een vaststelling die ik in deze fase doe.

Vervolgens kom ik toe aan de rechtseenheid, mij toespitsend op de brief van 21 januari. De minister heeft gezegd dat met deze wet niet is beoogd, elke institutionele ontwikkeling in de toekomst uit te sluiten. De minister heeft ook gezegd dat hij in de toekomst niet uitsluit dat er verdere ontwikkelingen komen die daadwerkelijk tot een aanpassing van de rechterlijke organisatie zouden kunnen leiden. Maar op mijn concrete vraag of hij bereid is om bij de uitwerking van zijn brief van 21 januari over de rechtseenheid in de bestuursrechtspraak vanaf nu institutionele aanpassingen te betrekken, is de minister -- dat is niet lelijk bedoeld -- een beetje vaag gebleven. Het lijkt erop dat hij probeert te zeggen: ik wil dat vraagstuk liever vooruit schuiven naar een volgend kabinet. Dat lijkt niet bezwaarlijk, want het kabinet is demissionair, dus we kunnen over niet al te lange tijd een nieuw kabinet verwachten. De D66-fractie wil echter bij de afronding van de behandeling van dit wetsvoorstel een politiek feit markeren, namelijk

dat dat in het verdere debat over de versterking van de rechtseenheid in de bestuursrechtspraak institutionele aanpassingen nadrukkelijk zullen worden meegenomen, waaronder begrepen -- zeg ik voor de goede orde -- oplossingen in de sfeer van een verdere bundeling en integratie van de gerechten. Op dit punt stellen wij een motie voor die heel sympathiek door alle woordvoerders is ondertekend, maar ik zeg er nadrukkelijk bij dat ze dat voorshands alleen hebben gedaan om de indiening mogelijk te maken. Geen misverstanden daarover!

\*M

De voorzitter: Door de leden Engels, Böhler, Kox, Holdijk, Hendrixx, Putters en Duthler wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

gelezen de brief van 21 januari 2010 inzake de eenheid van bestuursrechtspraak;

van mening dat het streven naar rechtseenheid en eenheid van uniforme rechtspleging een verdere impuls behoeft;

van oordeel dat de aanvaarding van wetsvoorstel 30585 niet het einde betekent van een verdere reorganisatie van de rechterlijke organisatie, in het bijzonder de inrichting van de bestuursrechtspraak;

verzoekt de regering, bij de verdere uitvoering van het in de brief van 21 januari 2010 neergelegde perspectief op meer eenheid in de bestuursrechtspraak institutionele aanpassingen daarbij nadrukkelijk te betrekken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter I (30585).

\*\*

\*N

Mevrouw Böhler (GroenLinks): Voorzitter. Dank aan de minister voor de beantwoording. Ik moet zeggen dat ik nog steeds duidelijk minder te spreken ben over de dubbelbenoeringen, maar ik ben het in zoverre eens met de minister dat dit wetsvoorstel een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie. Dat is duidelijk, maar het is voor ons niet genoeg. Daarom hebben wij beide door de voorgaande sprekers ingediende moties ook gesteund.

Eén vraag is er bij de beantwoording even bij ingeschoten, maar ik denk dat dit ook ligt aan de korte pauzetermijn. Ik had helemaal aan het einde van mijn betoog nog iets gevraagd over de bescherming van de rechtzoekende. Dat betrof de mogelijkheid om uit te vinden of een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak überhaupt betrokken was bij een advies. De minister heeft in de schriftelijke ronde gezegd: ja, dat klopt, er moet

wel enige alertheid komen van de rechtzoekende, maar dat geldt bij andere rechtszaken ook. Mijn verwijt aan de regering was dat andere rechters, in de civiele rechterlijke macht en bij het strafrecht, geen dubbelfuncties hebben. Is het niet zo dat door die dubbelfunctie een grotere informatie- en inspanningsverplichting aan de zijde van de overheid moet volgen? Mijn vraag is hoe de regering staat tegenover een geformaliseerde verplichting om de rechtzoekende te informeren dat er bij de Afdeling bestuursrechtspraak sprake is van een orgaan met een dubbelfunctie. Ik zou het op prijs stellen als deze vraag nog beantwoord wordt.

\*N

De heer Holdijk (SGP): Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn reactie in eerste termijn op onze bijdrage. Ik begon mijn bijdrage met te verwijzen naar de lange geschiedenis van de Raad van State. Ik denk dat de waarde van dit instituut juist is onderstreept door de aanpassing aan de omstandigheden in de loop der tijden, tot op de huidige dag, zoals ook in het antwoord van de minister tot uitdrukking kwam. Dat doen wij naar ons inzicht in feite ook met dit wetsvoorstel, in totaliteit genomen.

Ik kom nog even terug op een enkel punt, zonder er als zodanig nadere vragen over te stellen. Bij de benoeringen is sowieso al geen sprake van een vorm van coöptatie in de huidige of de voorgestelde regeling. De partijpolitieke kleur van kandidaten, zoals ik het maar noem, staat in het profiel toch bepaald niet voorop. Ik denk dat dit ook zo moet blijven. Dit is een reden voor onze fracties om niet te pleiten voor een sterkere betrokkenheid van bijvoorbeeld de Tweede Kamer bij dit soort benoeringen, juist om de politieke kleur niet nog sterker te accentueren.

Het heeft ons in eerste instantie genoeg gedaan om te vernemen dat de brief van 21 januari 2010 niet het einde van de geschiedenis betekent in de ontwikkeling van de rechterlijke organisatie. De minister heeft nadrukkelijk verklaard daarmee geen blokkade voor institutionele hervorming te hebben willen opwerpen. In de ogen van de minister is deze op dit moment alleen niet urgent of actueel. Maar goed, er zijn een paar conceptuitspraken door deze Kamer voorgelegd waarop wij graag de reactie van de minister horen.

Wat betreft de dubbelbenoeringen heb ik in eerste termijn al te kennen gegeven dat er volgens ons met de lijn van dit wetsvoorstel een verbetering zou kunnen optreden ten opzichte van de huidige situatie en dat er sprake is van een evenwicht van mogelijke voor- en nadelen, hoe je die verder ook wil omschrijven, als bestuiving, bevruchting of weet ik wat meer. Naar mijn inzicht is er een redelijk evenwicht gevonden in mogelijke voor- en nadelen. Het aantal dubbelbenoeringen wordt volgens de wet beperkt tot maximaal tien. De vraag is al even aan de orde geweest of het er tien moeten worden. In eerste termijn stelde ik de vraag of enkelvoudige benoeming toch de hoofdregel blijft. Wij verstaan het wetsvoorstel zo dat dit het uitgangspunt blijft.

Ter afronding nog een opmerking over de terminologie, die deels is bepaald door grondwettelijke en traditionele gebruiken. We zullen eraan moeten wennen, maar dat zal na een beetje oefening ook wel weer lukken.

\*N

De heer Kox (SP): Voorzitter. Kamerbreed wordt hier uitgesproken dat dit wetsvoorstel een verbetering is. Het maakt een beter onderscheid tussen de delen van de Raad van State en het maakt daardoor de uitspraken van de Afdeling rechtspraak meer Europa-proof. Dat is beter dan wat wij hadden, maar ik denk dat we het er Kamerbreed ook over eens zijn dat dit niet het beste is.

Mevrouw Duthler (VVD): Voorzitter. Ik wil graag een correctie aanbrengen. De heer Kox spreekt over een Kamerbrede beoordeling van dit wetsvoorstel als een verbetering. De VVD-fractie zou zich daar niet achter willen scharen.

De heer Kox (SP): Voorzitter. Ik stel vast dat de mening bijna Kamerbreed is dat dit een verbetering is en dat mevrouw Duthler reden heeft om daaraan te twijfelen. Met mevrouw Duthler, en dan ook met alle collega's, ben ik het in ieder geval eens dat dit niet het beste is wat had kunnen voorliggen. Het beste was geweest als het amendement-De Wit in de Tweede Kamer was aangenomen. Dan hadden we een volledige scheiding gehad tussen rechtspraak en advisering.

Ik ben blij om te horen van collega Putters dat hij, als hij in de Tweede Kamer had gezeten, ervoor had gezorgd dat we dit probleem vandaag niet hadden, maar ja, zo ver is het niet of nog niet. Zoals leden van de Raad van State wel eens naar deze Kamer komen of naar elders migreren, kunnen ook leden van deze Kamer wel eens naar de overkant migreren. Ik heb het idee dat dit niet slecht zou zijn voor de overkant.

Ik denk dat het goed zou zijn als deze Kamer aan het einde van dit debat twee uitspraken hoort. De minister zou moeten uitspreken dat hij gehoord het debat inderdaad met gepast doorzettingsvermogen verdergaat met de derde fase van de vernieuwing van de rechterlijke organisatie. Deze Kamer zou moeten uitspreken dat wij, als de minister dat uitsprekt, hem daarin graag ondersteunen. Als de minister deze uitspraak om hem moverende redenen niet doet, moedigen we hem graag aan om dit toch op te pakken.

In mijn eerste termijn heb ik mevrouw Duthler uitgenodigd om met een gezamenlijke motie te komen. Dat was in ieder geval erg vruchtbaar, want wij hebben nu niet allen de motie van mevrouw Duthler, maar ook nog een motie van de heer Engels. Ik steun ze allebei graag. Het was immers mijn bedoeling dat deze Kamer duidelijkheid zou geven over de gevoelde noodzaak om door te gaan met de vernieuwing van de rechterlijke organisatie.

De minister toont zich zoals altijd wijs in zijn beantwoording door te zeggen: ik blokkeer het

niet; dit is geen open deur, maar er zijn ook prioriteiten in dit land. Dat klopt allemaal, maar het leuke van een goede regering is dat zij meerdere prioriteiten tegelijkertijd ter hand kan nemen. Het moeten er niet te veel worden, maar het kan niet zo zijn dat de Crisis- en herstelwet op dit moment al het andere werk van de regering, en zeker niet van de minister van BZK en Justitie, blokkeert. Ik denk dat de Kamer nadrukkelijk moet uitspreken dat dit wel op de agenda moet blijven staan. Immers, het risico dat Straatsburg de vonnissen van onze hoogste bestuursrechter onderuit haalt, blijft ook bestaan en de organisatie van de rechterlijke macht kan nog steeds beter.

Ik ben het met de minister eens dat er geen reden is om op dit moment alarm te slaan. Ik heb de complimenten aan de Raad van State niet alleen gegeven omdat mijn schoondochter daar tegenwoordig werkt, maar ook omdat ik denk dat er echt goed werk wordt geleverd door de Raad van State en dat er geen reden is om te twijfelen aan de kwaliteit van het werk en zeker niet aan die van de bestuursrechtspraak aldaar. Als de minister echter zegt: we moeten geen denkbeeldige problemen oplossen, dan gaat dat voor mij weer net iets te ver. Het is geen denkbeeldig probleem, het is een probleem dat zich kan voordoen. In die zin moet er ook voortgang gemaakt worden. Ik hoor graag de reactie van de minister. We moeten blijven vooruitzien.

In dat verband moet ik ook nog een vraag stellen aan collega Putters, die ik in eerste instantie uitnodigde om uit te leggen hoe we het moeten zien als hij de adviesfunctie weghaalt bij de Raad van State en hier neerlegt. Niet dat die vraag de stemming over dit wetsvoorstel op dit moment bepaalt, maar het is wel interessant om zijn antwoord daarop te horen, want dan houden we een Raad van State over die niet meer al te veel te doen heeft.

De heer Putters (PvdA): Voorzitter. Ik twijfelde even of ik het in mijn tweede termijn zou doen, maar laat ik het nu maar gewoon doen. Ik wil er geen misverstand over laten bestaan dat de Eerste Kamerfractie van de PvdA buitengewoon ongelukkig is met die passage in het verkiezingsprogramma en dat wij die passage bijna een uiting vinden van onwetendheid. Wij vinden het zeer spijtig dat die passage erin staat, het is bijna een onnozele uitspraak. We hopen dus dat ons congres tot bezinning zal komen. De consistente lijn van de PvdA zou zijn dat de oorspronkelijke functie van de Raad van State, de wetgevingsadvisering, daar thuishoort. Ten aanzien van de rechtspraak hebben wij altijd een heel kritische houding aangenomen. Wij vinden dat die taak daar niet, althans slechts in een goed gescheiden vorm van de andere taak, zou moeten blijven en niet andersom.

De heer Kox (SP): Kijk, zo hoor je weer eens wat! Zat de heer Heerts in de programmacommissie van de PvdA of ... Het afgrendelen van rechtspraak en advisering is in de Tweede Kamer door de partij van collega Putters toch -- hoe zeg ik dat netjes? -- geblokkeerd en nu horen we hier dat het andere

voorstel van de PvdA, als het ooit hier naartoe komt, door de PvdA-fractie in deze Kamer geblokkeerd zal worden. Het is goede hersengymnastiek. Als je moet weten waar de PvdA staat, dan moet je zeggen: dat staat nog maar te bezien.

De heer Putters (PvdA): Voorzitter. Ik wil niet veel zeggen, maar volgens mij is volstrekt helder waar ik sta, dus de heer Kox kan mij dat verwijt niet maken. Iedereen zit er hier bij. Ik heb een heel heldere uitspraak gedaan, namens de PvdA in de Eerste Kamer.

De voorzitter: Ik zou niet willen hebben dat we nu de partijprogramma's op de fileerplank gaan leggen.

\*\*

De heer Kox (SP): Nee, hoor. Het had echt te maken met deze kwestie. Ik twijfelde geen beetje aan de oprechtheid en de duidelijkheid van wat de heer Putters zei. Ik constateerde alleen dat ik ergens anders iets anders gelezen had, maar we weten nu dat, als dat voorstel ooit in deze Kamer komt, Putters & Co. ervoor zullen zorgen dat het niet doorgaat. Dat is goed.

Mijn laatste opmerking. Ik ben erg blij dat de minister toegezegd heeft dat, wat de geschiedenis ook moge zijn geweest van partijpolitieke benoemingen in de Raad van State, vanaf nu iedereen in openbare dienst, ook van de Raad van State, benoembaar is, ook zij die affiniteit hebben met een politieke partij die het nog niet eerder tot regeringsverantwoordelijkheid heeft gebracht. Dat vind ik echt een belangrijke uitspraak. Die hebben wij nog nooit zo duidelijk gehoord. Die uitspraak verwijst er toch ook een beetje naar dat de manier waarop we dat tot nu toe deden misschien toch niet de beste manier was. Ik ben erg blij dat de minister heeft gezegd dat hij zal doorgeven aan de vicepresident van de Raad van State dat dit voortaan de richtlijn is. Ik ben ontzettend blij dat daarmee eindelijk de weg openligt en dat in de nabije toekomst onze collega Britta Böhler zomaar in de Raad van State benoemd zou kunnen worden. Behalve dat zij lid is van een niet-regeringspartij, voldoet zij immers ook aan alle andere deskundigheidseisen, waarop ik helaas geen aanspraak kan maken.

\*N

De heer Hendriks (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de antwoorden die hij heeft gegeven. Op een aantal punten waren die zonder meer overtuigend. Of de risico's met de gekozen constructie geheel afwezig zijn, zoals de minister ons voorhield, weet ik niet. Wat dat betreft zouden we hem en ons het voordeel van de twijfel kunnen geven. Daarom lijkt het mij goed om te bezien of wij in de alledaagse praktijk wel genoeg aandacht en oog hebben voor datgene wat ons kwetsbaar zou kunnen maken. Wat dat betreft, zullen wij met heel veel belangstelling kijken naar het jaarverslag van de Raad van State. Ik verwacht dat dat

uitgebreid zou kunnen ingaan op een aantal kritische elementen die vandaag naar voren zijn gebracht.

Ik heb geen antwoord gekregen, althans niet gehoord, op mijn vraag of de afspraak die voor staatsraden is gemaakt -- dat zij zich onthouden van bepaalde rechtsprekende besluiten -- ook geldt voor ambtelijke medewerkers die in rechtsprekende zin ondersteuning verlenen aan dit soort processen. Ook daardoor zou een kwetsbaarheid kunnen ontstaan. We hebben niet alleen een scheiding van machten in de trias politica. Er is ook nog een vierde macht die soms een heel taai leven leidt en die in dit kader ook een rol zou kunnen spelen. Ik hoor graag van de minister of daar al over is gesproken of dat er nog over zou kunnen worden nagedacht of er aanvullende afspraken moeten worden gemaakt.

Ik heb er geen voorkeur voor om over andere namen te gaan praten. De betrekkelijkheid daarvan -- what's in a name? -- kan ik onderschrijven. Ik wou wel benadrukken dat het, als je meer eenheid in rechtspraak van belang acht, ook voor de hand had gelegen om in de terminologie meer aansluiting te zoeken bij wat verwant is qua functie, in plaats van bij wat binnen de Raad van State traditioneel en eventueel zelfs grondwettelijk tot nu toe werd gepraktiseerd. Dat punt wou ik hier toch wel markeren, omdat het meer is dan alleen maar een discussie over een andere naam. Het zegt ook iets over een lijn die je zou kunnen inzetten en die ik ook meen terug te vinden in de brief van de minister van januari, waarin hij nadrukkelijk meer aandacht heeft voor de eenheid in de rechtspraak.

Wij hebben in eerste instantie al uitgesproken dat wij ervan uitgaan dat bij aanvaarding van dit wetsontwerp de discussie en het debat over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie niet is afgesloten. Die opvatting delen wij. Vanuit die intentie willen wij ook steun verlenen en hebben wij steun verleend aan de motie die door collega Engels is ingediend, waarbij in alle openheid een aantal afwegingen, inclusief eventuele institutionele veranderingen, in de nabije periode aan de orde kunnen komen.

Wij ondersteunen niet de motie van de VVD-fractie. Het is ook de vraag of je aan deze regering in demissionaire staat kunt vragen of ze wil bevorderen dat met voortvarendheid de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie wordt opgepakt. Ik denk dat de motie van de heer Engels voldoende duidelijk maakt wat in deze Kamer heel breed is uitgesproken, namelijk dat mogelijk andere en betere oplossingen voorhanden zijn en dat de afweging daarvan ook in een breder kader moet kunnen plaatsvinden.

\*N

De heer Putters (PvdA): Voorzitter. De PvdA-fractie ziet in het voorliggende wetsvoorstel een duidelijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie, omdat er terughoudender met de dubbellidmaatschappen wordt omgegaan, omdat benoemingen in meer openheid plaatsvinden,

omdat het parlement meer betrokken wordt en omdat de rechtseenheid wordt bevorderd. De maatregelen zijn echter procedures om het fundamentele probleem van de mogelijke vermenging van de machten uit de trias politica tegen te gaan. Dat is voor dit moment een stap in de goede richting, maar niet de wenselijke eindsituatie. Laten wij het aldus formuleren: de regering heeft het ons met dit wetsvoorstel mogelijk gemaakt om er niet tegen te hoeven stemmen.

Over de partijdigheid en mogelijke verdere institutionele veranderingen zei ik zojuist al dat het wetsvoorstel wat ons betreft geen eindstation is. Ik wijs op de brief van 21 januari, waarin staat dat de kwestie van de rechtseenheid in de afgelopen jaren een beperkt probleem is gebleken -- dat zei de minister zo-even ook -- waarvoor een oplossing kan worden gevonden zonder dat daartoe een volledige institutionele hervorming in gang gezet hoeft te worden, zodat het kabinet uit het oogpunt van de rechtseenheid geen aanleiding ziet voor een dergelijke hervorming. De minister antwoordt nu in zijn eerste termijn: misschien wel een beetje; er ligt geen blokkade op. Onze vraag is: hoe ziet de minister dit precies? Waar ligt geen blokkade op? Welke veranderingen in welke richting op het vlak van de scheiding van de functies rechtspraak en advisering acht hij dan wel mogelijk? Mede om die reden hebben wij de motie van de heer Engels ondertekend, want wij willen dit punt graag op de agenda houden en daar enige scherpte in krijgen. Graag horen wij op dit punt een reflectie van de minister en zijn reactie op de ingediende motie.

Het voorgaande houdt ook verband met de wijze waarop wij aankijken tegen de positie van de rechtseenheidskamer. Er zal discussie blijven over de functies die de leden van de Raad van State vervullen en die ook in de rechtseenheidskamer ter sprake zullen komen. De vraag van onze kant is of de wijze waarop de rechtseenheidskamer functioneert bespreekbaar is en wie in deze kamer vanuit de Raad van State functioneren. Zeker bij een verkorting van procedures -- de minister gaf in eerste termijn de Crisis- en herstelwet als voorbeeld -- zullen wij een goede borging moeten hebben van de rechtseenheid en de duidelijkheid in de rechtsgang. Wij vinden dat er bij een verkorting van procedures geen enkele twijfel over een mogelijke functievermenging zou mogen zijn. Ziet de minister niet het risico dat dit mogelijk in de rechtseenheidskamer wel het geval zou kunnen zijn? Graag horen wij van de minister hoe hij denkt dit te voorkomen.

Er is gesproken over het voordragen van leden van de Raad van State. Wij hebben in een interruptie de vergelijking gemaakt met de Hoge Raad. De minister zegt dat dit grondwettelijk bepaald is en dat daarom de route via de Tweede Kamer loopt. De eerste reactie daarop is dat ook dit blijkbaar een kwetsbare route is, ondanks het feit dat die grondwettelijk verankerd is. Ik zou het eigenlijk willen omkeren. De vraag is of wij die kwetsbaarheid moeten willen. Het is opmerkelijk dat in deze Kamer, ook vandaag weer, een discussie wordt gevoerd over de vraag hoe het zit

met de politieke benoemingen in de Raad van State en dat er op dit punt enige twijfel bestaat, terwijl wij die discussie over benoemingen in de Hoge Raad nauwelijks kennen. Misschien kan de minister daar een reactie op geven, want die route loopt wel via de Tweede Kamer, dus de vraag is hoe kwetsbaar die route eigenlijk is.

Ik kom nog kort terug op mijn interruptie over de vreemdelingenkamer. De vraag is of je, wanneer je hebt geadviseerd in vreemdelingenwetgeving, ook recht kan spreken in de vreemdelingenkamer. Ik herhaal dat er wat ons betreft een precaire balans naar voren komt. Nogmaals wijs ik op de zaak Salah Sheekh, waar de minister in zijn eerste termijn niet op is ingegaan. In die zaak bleek dat het Europese Hof impliciet accepteerde dat de betrokken vluchteling de Raad van State passeerde en direct naar het Europese Hof ging. Misschien kan de minister daar alsnog een reactie op geven. Het feit dat er weinig klachten over de rechtsgang zijn, betekent nog niet dat er geen klachten zijn en ook niet dat de mensen die daarbij betrokken zijn, de raadsheren of de vluchtelingen zelf, het zouden weten. Kunnen zij het eigenlijk weten? Is het duidelijk hoe dat loopt? Kan de minister daar iets over zeggen?

Over de motie van de heer Engels heb ik al iets gezegd. Die motie hebben wij medeondertekend. Wij ondersteunen de intentie van de motie van mevrouw Duthler. Wij begrijpen die motie. In de fractie willen wij ons echter nog beraden op de wijze waarop een en ander in het dictum is uitgewerkt. Wij vragen ons af of in het dictum van de motie zo gedetailleerd over de organisatorische uitwerking moeten spreken. Weliswaar wordt het ook open gelaten en wordt er niet alleen over de Hoge Raad gesproken, maar wij vragen ons wel af of het dictum zich in die richting zou moeten uitspreken. Daar wille+n wij ons de komende week graag over beraden. Ook horen wij graag de reactie van de minister daarop.

Tegen de heer Kox zeg ik dat ik duidelijk heb aangegeven waar ik met mijn standpunt over de rol van de Raad van State sta ten opzichte van het PvdA-programma. Het mag duidelijk zijn dat wij de wetgevingsadvisering van de Raad van State als oorspronkelijke taak zien en dat die ook geborgd zou moeten worden, waar overigens ook de nodige diversiteit in ondergebracht zou moeten worden, die niet alleen juridisch van aard is. Daar zou op ingezet moeten worden. Of ik dat mijn collega's in de Tweede Kamer duidelijk zou moeten maken, laat ik maar even in het midden. De PvdA komt binnenkort met de lijst. Laat ik in ieder geval zeggen dat ik alles zal doen wat in ons vermogen ligt om te voorkomen dat het bewuste voorstel kracht van wet zal krijgen.

\*N

Minister Hirsch Ballin: Voorzitter. Graag reageer ik in tweede termijn op de gemaakte opmerkingen. Ik ben de sprekers erkentelijk voor de steun die zij, behoudens mevrouw Duthler, hebben uitgesproken voor het wetsvoorstel. Ik wil nog een poging wagen om ook mevrouw Duthler, en via haar haar fractie,

te overtuigen. Bij alles wat zij naar voren heeft gebracht, zou zij heel goed tot de conclusie kunnen komen dat het wetsvoorstel in ieder geval een stap is in de door haar gewenste richting. Ik vind die stap belangrijk, groot en betekenisvol, maar ik heb er vrede mee als zij die stap klein zou vinden. Nogmaals: ook bij de bedenkingen die ik van mevrouw Duthler heb gehoord, zou zij best tot steun aan dit wetsvoorstel kunnen komen. Ik wijs er bijvoorbeeld op dat zij zorgen heeft uitgesproken over de waarneming van het koninklijk gezag door mensen met een rechterlijke functie. Als het wetsvoorstel niet zou worden aanvaard -- wat toch de intentie is van iemand die tegen het wetsvoorstel stemt -- hebben wij de situatie dat iedereen die in geval van een calamiteit zou worden belast met het koninklijk gezag, al is het maar kortstondig, een rechterlijke functie heeft. Op de vicepresident na geldt dit voor alle leden van de Raad van State. Als mevrouw Duthler zorgen heeft over de scheiding van functies van rechtspraak en advisering, zal zij toch met mij onderkennen dat met het opdragen van de adviserende taken aan een in omvang beperkte Afdeling advisering de hele betekenis van het probleem drastisch wordt verminderd. Ik hoop dat mevrouw Duthler dit op zich wil laten inwerken en dit ter nadere overweging wil meenemen naar haar fractie.

Ik heb goed begrepen dat voor een aantal leden van de Kamer een belangrijk punt is dat wij met dit wetsvoorstel niet de pretentie zouden mogen hebben de zaak vast te timmeren en verdere ontwikkelingen te blokkeren. Die intentie hebben wij inderdaad niet. Ik wil dit graag nogmaals bevestigen. Wie de geschiedenis van de bestuursrechtspraak kent, weet dat het gaat om een proces dat in de vorige eeuw voortdurend in beweging is gebracht. Aan de andere kant wil ik ook niet de indruk wekken dat het wetsvoorstel een interim-oplossing is. Dat zou te veel negatieve druk leggen op de werking van de wet die met de aanvaarding van dit wetsvoorstel tot stand komt. Het wetsvoorstel is echt van waarde uit oogpunt van het wegnemen van een aantal zorgen en kritiekpunten die wij in de afgelopen tien jaar tegengekomen zijn. De praktijk leert dat het aantal gevallen waarin zich Procola-achtige problemen voordoen beperkt is. Met de aanvaarding van dit wetsvoorstel en het tot stand brengen van een inrichting van de Raad van State met een Afdeling advisering en een Afdeling bestuursrechtspraak wordt in feite het probleem uit het perspectief van de Europese jurisprudentie weggenomen. Ook in de gesprekken die zijn gevoerd met deskundigen naar aanleiding van de drie genoemde arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is steeds gezegd dat op het moment dat er een eigenstandige adviserende afdeling is en een eigenstandige rechtsprekende eigenlijk ook uit een oogpunt van zichtbaarheid van de machtenscheiding, van de functiescheiding bij de Raad van State, is gedaan wat er moet worden gedaan. Uit dit oogpunt is wat wij hier tot stand brengen een regeling die het echt verdient om als meer te worden gezien dan een verstandige

interim-regeling. Met de inrichting van de Raad van State wordt iets belangrijks en zinvols gedaan.

Ik heb net in reactie op opmerkingen in eerste termijn gezegd -- dat zal straks ook blijken uit mijn reactie op de motie van de heer Engels -- dat wat mij betreft hiermee de verdere ontwikkeling niet is geblokkeerd. De brief die ik de Kamer heb gezonden over de toekomst van de bestuursrechtspraak zal volledig serieus worden genomen. Ik wil daaraan toevoegen dat wij ons wel moeten realiseren -- ik hecht eraan om dat hier uit te spreken -- dat de Afdeling bestuursrechtspraak er in de praktijk van de rechtspleging in ons land in is geslaagd om met gezag een leidende rol te vervullen, om uitleg te geven aan de Algemene wet bestuursrecht en aan specifieke bepalingen uit het bestuursrecht die gerespecteerd worden en die richting hebben gegeven. Daarover is onlangs iets gezegd, ook in deze Kamer, wat betreft de milieurechtspraak, namelijk hoe belangrijk het is dat de milieurechtspraak in dit land met deskundigheid wordt beoefend. Hetzelfde geldt voor allerlei andere lastige en gecompliceerde domeinen van rechtspraak, ook waar het gaat om de verhouding tussen bijzondere wetgeving en de algemene wetgeving op het punt van de bescherming van persoonsgegevens. Wellicht is het omdat mijn blik net die van de heer Franken kruiste dat ik aan dat domein denk. Er zijn legio andere voorbeelden aan toe te voegen waarin de Afdeling bestuursrechtspraak in staat is gebleken om toonaangevend en met gezag haar rechterlijke functie uit te oefenen.

De heer Putters heeft gesproken over de uitspraak in de zaak Salah Sheekh. Het overkomt alle hoogste rechterlijke colleges, niet alleen de Afdeling bestuursrecht, maar ook de Hoge Raad en de beide gespecialiseerde hoogste bestuursrechters, bij tijd en wijle dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens oordeelt dat de uitleg, uiteraard in hoogste instantie verbindend, aan het verdrag wordt gegeven, aanleiding moet geven tot wijziging van de jurisprudentie of tot wijziging van de wetgeving.

Ik heb de Kamer geschreven over de zaak-Salah Sheekh, samen met de toenmalige staatssecretaris van Justitie. De uitspraak in deze zaak heeft aanleiding gegeven tot een wijziging van het beleid. Die uitspraak heeft echter ook aanleiding gegeven tot een herbezinning op de functie van de bestuursrechtspraak. Ik ben blij dat een belangrijk wetsvoorstel op het punt van de inrichting van de asielprocedure, als ik het goed heb begrepen, zeer binnenkort door deze Kamer op de agenda zal worden geplaatst. Daarin is ook op het punt van nieuwe feiten en ontwikkelingen die zich voordoen een andere koers ingeslagen dan voorheen. Daar heeft dus de wetgever, gelet op ontwikkelingen in de beoordeling van het functioneren van de vreemdelingenrechtspraak, zijn verantwoordelijkheid aanvaard, althans tot nu toe de regering en de Tweede Kamer. Ik hoop dat wij ook in dat opzicht in de ontwikkeling van de bestuursrechtspraak na behandeling in deze Kamer tot een afronding kunnen komen.

Tegen deze achtergrond wil ik graag nog op een aantal specifieke punten ingaan. Uiteraard reken ik tot de belangrijke voordelen en verworvenheden die met deze wetgeving kunnen worden gerealiseerd ook wat ik net heb gezegd naar aanleiding van de opmerkingen van mevrouw Duthler. De functies op grond de artikelen 35 en 38 van de Grondwet worden in handen gelegd van een begrensd gezelschap dan in de huidige situatie het geval is. Dit behoort tot de echte institutionele verbeteringen die met dit wetsvoorstel kunnen worden gerealiseerd.

Ik ben graag bereid om, zoals ik al in eerste termijn tot uitdrukking heb gebracht, bij de verdere uitvoering van het in mijn brief van 21 januari neergelegde perspectief op meer eenheid in de bestuursrechtspraak ook institutionele aanpassingen te betrekken. Dat is het dictum van de motie die door de leden Engels, Böhler, Kox, Holdijk, Hendriks, Putters en Duthler is ingediend. Ik volg dus hun woordkeuze. Ik wil niet de indruk wekken -- daarom ben ik net mijn betoog begonnen zoals ik heb gedaan -- dat ik dit als een soort interim-wetgeving beschouw. Het stelsel is te degelijk, te gewaardeerd en te betekenisvol om het daarmee te belasten. Bij de verdere ontwikkeling van de bestuursrechtspraak zullen wij de komende jaren voor vragen komen te staan. Er zijn bijvoorbeeld ook vragen ontstaan over de zeer verschillende grootte van de drie colleges die met bestuursrechtspraak in hoogste ressort zijn belast. Ik wil daar niet op vooruitlopen, maar dat is een van de vragen die worden gesteld ten aanzien van de rechtseenheidskamer. Het is uiteraard een institutionele vraag die aan de orde zal moeten komen. Als de motie van de heer Engels en anderen wordt aangenomen, wil ik bevorderen dat dit in de volgende kabinetsperiode zo ter hand wordt genomen.

Wanneer wij een wetsvoorstel behandelen, moet er ruimte zijn om verder te kijken naar de resterende duur van deze kabinetsperiode. Ik moet zeggen dat ik op het punt van de andere motie wel het gevoel houdt dat ik mijn hand zo overspelen als ik nu zo vergaande verwachtingen zou wekken als daarin worden verwoord. In deze motie worden zeer specifieke vormen van verdere institutionele ontwikkeling aangegeven, zoals met betrekking tot de Hoge Raad. Dat zou ons brengen bij rechtspraak in drie instanties. Uit een oogpunt van versnelling van procedures bestaan daar toch echt bezwaren tegen. In de motie wordt ook het administratieve hof genoemd.

In de overwegingen van de motie staat dat niet zeker is dat met het wetsvoorstel aan artikel 6 van het EVRM wordt voldaan. Natuurlijk, voor elke wetgeving geldt dat er altijd situaties kunnen ontstaan waaraan de wetgever niet heeft gedacht. Als wij echter nu zouden uitspreken dat wij zelf betwijfelen of aan artikel 6 van het EVRM wordt voldaan, zouden wij niet op het goede spoor zitten. Ik ben ervan overtuigd dat met dit wetsvoorstel, als het wet wordt, ten volle wordt voldaan aan artikel 6 van het EVRM. Ik wil niemand afhouden van de mening dat het nog beter en nog fraaier kan in de systematiek. Daarom heb ik mij net ook

opengesteld voor de motie-Engels c.s. Naar mijn overtuiging moeten wij echter nu niet de indruk wekken dat het eigenlijk niet helemaal in de haak is met dit wetsvoorstel. Daarom kom ik, ook al zitten er elementen in de andere motie die mij niet tot tegenspraak brengen, tot de conclusie dat ik de aanneming ervan moet ontraden.

Er is nog een aantal andere aspecten waar ik graag op zal ingaan. Ik denk dat ik op de betogen van mevrouw Duthler en de heer Engels al volledig heb gereageerd. Mevrouw Böhler wijst terecht op de verbeteringen op het punt van de dubbelbenoemingen. Ik ben dat met haar eens. Zij wijst ook terecht op het belang dat de justitiabelen, de rechtzoekenden, hebben om te weten of degenen die op de zaak zitten betrokken kunnen zijn geweest bij de advisering over de wetgeving. De Raad van State heeft op zijn website en in de informatie voor de justitiabelen daar al voorzieningen voor getroffen, maar ik zal dit punt graag nog eens uitdrukkelijk onder de aandacht brengen bij de vicepresident.

Dan heeft de heer Holdijk een aantal behartenswaardige opmerkingen gemaakt over het kwalitatieve profiel dat voorop moet staan bij de vervulling van vacatures in de Raad van State. Dat moet dus iets anders zijn dan pure coöptatie. Vandaar dat ik het ook van betekenis acht dat de procedure transparant is gemaakt met wat in dit wetsvoorstel is neergelegd. Het aantal van tien als het gaat om degenen die tegelijkertijd als leden in beide afdelingen worden benoemd, is inderdaad een maximum. Ik ben het eens met degenen die hebben gezegd dat de uitwisseling van ervaringen op meer manieren gestalte kan krijgen dan alleen door de gelijktijdige werkzaamheid in beide afdelingen. Ik zou mij kunnen voorstellen dat de gesprekken die ook zijn voorgeschreven in het kader van het benoemingenbeleid er mede op gericht zullen kunnen zijn, op dit punt de vinger aan de pols te houden.

Dan heeft de heer Kox zijn aanmoediging in de richting van uitvoering geven aan mijn brief van januari uitdrukkelijk onderstreept. Daarvoor ook mijn uitdrukkelijke dank. Hij heeft ook onderkend dat er meer prioriteiten zijn die in het programma van het komend kabinet een rol kunnen spelen, maar met wat ik net heb gezegd naar aanleiding van de motie-Engels c.s. is dat in ieder geval ook een deel geworden van de agenda voor de komende periode.

Wat de opmerking betreft van de heer Kox over de mogelijke kandidatuur van een van de leden van uw Kamer voor de Raad van State veroorloof ik mij de opmerking dat mevrouw Böhler behoort tot een politieke partij die ontstaan is mede uit een partij die wel reeds regeringsverantwoordelijkheid heeft gedragen, namelijk de PPR.

Wat de opmerkingen van de heer Hendriks betreft, denk ik dat het iets te ver zou gaan om nu ook een soort Procola-criterium ten aanzien van ambtenaren in te voeren. Voor ambtenaren geldt dat zij niet beslissen over de inhoud van adviezen en niet over rechterlijke uitspraken. Als iemand een zodanig ambtelijk engagement zou hebben dat hij

niet meer vrijmoedig en naar argumenten luisterend kan denken over wat er bij de advisering aan de hand is en wat er bij een rechtszaak aan de hand is, dan is die ambtenaar ongeschikt voor zijn of haar functie en niet alleen in de concrete zaak. Dus ik denk dat dat de beoordeling moet zijn als het gaat om bevooroordeeldheid in de ambtelijke ondersteuning.

De vraag van de heer Hendriks over de benamingen laat ik goed op mij inwerken. Wat hij zei over de eenheid van de rechtspraak wijst in dezelfde richting als wat ik al zei naar aanleiding van de mede door hem ondertekende motie van de heer Engels.

Ik dank de heer Putters voor zijn opmerkingen over de belangrijke vooruitgang die hij ziet, gemeten aan de doelstelling waarmee hij het debat is ingegaan over dit wetsvoorstel. Er mag inderdaad geen enkele twijfel zijn over vermenging van functies. Ik denk dat wij met dit wetsvoorstel inderdaad de beslissende stap op dit punt zetten en volledig aan de eisen voldoen die wij hebben afgeleid uit de Europese jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Wat de opmerkingen van de heer Putters over de rol van de Tweede Kamer in de procedure met betrekking tot de benoemingen betreft, meen ik dat dit inderdaad ook een kwestie is van een goede invulling van de betrokkenheid van de Tweede Kamer in de gesprekken met de vicepresident. Ik denk dat in het wetsvoorstel minstens zo belangrijk is dat er openheid en transparantie komt. Dat geldt dus voor iedereen en niet alleen in de gesprekken met de Tweede Kamer. Iedereen kan op die manier ook zijn of haar aanbevelingen doen, niet alleen van zichzelf, je kunt ook anderen die onder de aandacht brengen die geschikt worden geacht voor deze kwalitatief zeer hoogwaardige functies.

De heer Putters (PvdA): Ik wil nog even terugkomen op de vorige opmerking van de minister en de wijze waarop ik het wetsvoorstel beoordeeld heb. Ik ben er tevreden over om van de minister te horen dat hij meent dat met dit wetsvoorstel aan artikel 6 van het EVRM is voldaan. Dat is nu juist wel het punt waarover binnen mijn fractie nog enige twijfel bestaat en waardoor wij ook de vraag aan de minister hebben gesteld om open te houden dat er mogelijk nog verdere institutionele veranderingen noodzakelijk zouden zijn. De minister interpreteert het voor mij, ik interpreteer dat iets zuiniger en zou de minister graag willen teruggeven dat ik zijn reactie in tweede termijn ook iets zuiniger vind dan in eerste termijn, in termen dat dit geen interim-oplossing is. Nee, ik heb gezegd dat het een belangrijke verbetering is, maar ik heb ook gezegd dat dit wat ons betreft niet het eindstation is.

Minister Hirsch Ballin: Ik heb de beeldspraak van het eindstation goed opgepikt. Ik was er eigenlijk nog een beetje over aan het denken toen de voorzitter mij al het woord gaf voor mijn antwoord in tweede termijn. Het is in ieder geval geen kopstation, een station van waaruit je niet meer

verder kunt rijden. Maar ik zou niet de indruk willen wekken dat wij ons nu alweer voorbereiden op het fluitje voor het volgende vertrek.

Ik heb net inderdaad aangegeven dat naar mijn overtuiging -- en ik hoop dat mijn antwoord daaraan ook heeft bijgedragen, toen ik ben ingegaan op de verhouding tussen mensen met onderscheiden functies -- echt aan artikel 6 van het EVRM wordt voldaan. Niemand komt van een reis zo terug als hij vertrokken is, om nog even in de beeldspraak van de reisroutes te blijven, een mooie zegswijze, die ik bij deze gelegenheid maar eens onder de aandacht breng. Dat geldt ook voor mij als het gaat om de bespreking van dit wetsvoorstel in uw Kamer. Maar ik hoop dat ik ook iets heb kunnen overbrengen van de manier waarop ik hoop en verwacht dat toepassing zal worden gegeven aan deze wet en dat die er ook echt toe zal leiden dat wij voldoen aan de vereisten van artikel 6 van het EVRM.

Waar het gaat om Salah Sheekh en de situatie waarin het hof inderdaad heeft geoordeeld dat er na de uitspraak van de rechtbanken geen uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hoefden te worden afgewacht, op dat punt heb ik samen met mijn toenmalige collega, staatssecretaris Albayrak ook de verantwoordelijkheid van regeringszijde ten volle genomen, door in het wetsvoorstel dat u binnenkort gaat behandelen ook gevolgen te verbinden aan de ontwikkelingen op dit en ander terrein in de Europeesrechtelijke jurisprudentie. Zo moet het geloof ik ook zijn in de goede verhouding tussen de staatsmachten.

Ik hoop dat ik hiermee toereikend in tweede termijn op de aan de orde gestelde zaken ben ingegaan en ik vertrouw graag op het oordeel van uw Kamer over dit wetsvoorstel.

De voorzitter: De discussie over kop- of eindstation hangt er maar van af van welke kant je het benadert.

\*\*

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter: De stemming over het wetsvoorstel en de moties vindt volgende week plaats.

\*\*

Sluiting 18.15 uur.

\*!Lijst van besluiten en ingekomen stukken\*!

\*N

Lijst van besluiten:

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de voortzetting van de plenaire behandeling en de stemming over het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 13 april 2010:

Uitbreiding van de bestuurlijke handavingsinstrumenten in de wetgeving op het gebied van de volksgezondheid (31122);

b. de behandeling van het volgende hamerstuk te doen plaatsvinden op 13 april 2010:

Regeling van de uitvoering van de wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen door de Pensioen- en Uitkeringsraad en de Sociale verzekeringsbank (Wet uitvoering wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen) (32310);

c. de behandeling van de volgende verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften te doen plaatsvinden op 13 april 2010:

Verslag over het verzoekschrift van K.B. te Z. betreffende belastingschuld (LXXXIV, E);

Verslag over het verzoekschrift van J.V. te V. betreffende bewindvoerderschap en correspondentie (LXXXIV, F);

d. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 20 april 2010:

Tijdelijke regels voor een pilot ter bevordering van de participatie van personen met een arbeidsbeperking met behulp van loondispensatie (Tijdelijke wet pilot loondispensatie) (32165);

e. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen door de vaste commissies voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid te doen plaatsvinden op 27 april 2010:

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel (32210);

Verkeer en Waterstaat te doen plaatsvinden op 27 april 2010:

Wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure (31546);

f. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 11 mei 2010 (onder voorbehoud):

Kabinetsreactie op het rapport van de Commissie van onderzoek besluitvorming Irak (31847, D);

g. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 18 mei 2010:

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure (31994).

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

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Voorstel van wet van de leden Gerkens en Van Vroonhoven-Kok houdende wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van voorschriften betreffende de doorverkoop van toegangskaarten voor een

publieke gebeurtenis op het terrein van sport of cultuur (doorverkoop toegangskaarten) (31461);

Goedkeuring van het op 18 december 2002 te New York totstandgekomen Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (Trb. 2005, 243, en Trb. 2006, 64) (31797, R1871);

Aanpassing van EZ-instellingswetten aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (32151);

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel (32210);

Aanpassing van de Wet investeren in jongeren en enkele andere wetten ter verduidelijking en verbetering van enige punten (32260);

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het uitbreiden van de mogelijkheden om tot leraar te worden benoemd in het voortgezet onderwijs (32270);

Kleine wijzigingen en reparaties in diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (32277);

Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen) (32290).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies;

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, houdende goedkeuring van de op 6 november 2009 te Petten totstandgekomen notawisseling houdende een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM) inzake de registratie van stagiairs (Trb. 2010, 13 en 72), alsmede een toelichtende nota bij het verdrag (griffiennr. 146144);

een, van alsvoren, houdende goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 2 mei 1986 te New York totstandgekomen Statuut van de Internationale Studiegroep voor Nikkel, alsmede een toelichtende nota bij het voornemen (griffiennr. 146145);

een, van alsvoren, ten geleide van de geannoteerde agenda van de Europese Raad van 25 en 26 maart 2010 te Brussel (griffiennr. 146146);

een, van alsvoren, houdende goedkeuring van het op 8 september 2009 te 's-Gravenhage totstandgekomen Protocol, met Aanvullend Protocol, tot wijziging van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oostenrijk tot het vermijden van dubbele belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen en naar het vermogen, met Slotprotocol, dat werd ondertekend te Wenen op 1 september 1970, zoals gewijzigd door het op 18 december 1989 te 's-Gravenhage ondertekende Protocol, het op 26

november 2001 te 's-Gravenhage ondertekende Protocol, en het op 8 oktober 2008 te Wenen ondertekende Protocol (Trb. 2009, 160, en Trb. 2010, 50), alsmede een toelichtende nota bij het Protocol (griffiennr. 146147);

een, van alsvoren, houdende goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 24 februari 1989 te Genève totstandgekomen Statuut van de Internationale Studiegroep voor Koper, alsmede een toelichtende nota bij het voornemen tot opzegging (griffiennr. 146148);

een, van de minister van Justitie, ten geleide van het eindrapport van het Programma versterking juridische functie Rijk (griffiennr. 146149);

een, van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten geleide van een afschrift van een brief d.d. 15 maart 2010 aan de Vice-President van de Raad van State inzake verzoek om voorlichting met betrekking tot de door de Tweede Kamer aangenomen amendementen op het wetsvoorstel 31467 (voetbalvandalisme) (griffiennr. 143931.04);

een, van alsvoren, inzake Nederlandse deelname aan internationale verkiezingswaarneming (griffiennr. 146176);

een, van alsvoren, ten geleide van het verslag van de Raad Algemene Zaken en de Raad Buitenlandse Zaken van 22 maart 2010 (griffiennr. 146103.02);

een, van alsvoren, ten geleide van 1 fiche dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake Verordening betreffende uitvoering van de bilaterale vrijwaringsclausule in de vrijhandelsovereenkomst EU-Korea (griffiennr. 146156);

een, van alsvoren, inzake voornemen tot verlenging van het op 2 maart 2000 te Oranjestad tot stand gekomen Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht (Trb. 2000, 34) (griffiennr. 146173);

een, van alsvoren, houdende goedkeuring van de op 24 november 2006 te Antalya totstandgekomen Akten van wijziging van het Statuut van het Verdrag van de Internationale Unie voor Telecommunicatie (Trb. 2008, 223), alsmede een toelichtende nota bij dit verdrag (griffiennr. 146157);

een, van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, inzake verlenging Nederlandse militaire bijdrage aan de EU-geleide troepenmacht in Bosnië-Herzegovina, operatie "EUFOR Althea" (griffiennr. 146158);

een, van alsvoren, inzake stand van zakenbrief Afghanistan (griffiennr. 146174);

een, van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, ten geleide van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit huurprijzen woonruimte (griffiennr. 146142);

een, van de minister van Economische Zaken, inzake verzoek tot vernietiging van het besluit van de gemeenteraad van Westland tot

algehele winkelopening op zondag (griffiennr. 146140);

een, van alsvoren, inzake aanvullende vragen over aanbestedingsregels en de invloed daarvan op zorg en onderwijs (griffiennr. 144994.02).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning ter inzage voor de leden;

### 3. de volgende missives:

een, van de Nationale Ombudsman, ten geleide van de handreiking Goede klachtbehandeling in de Jeugdzorg (griffiennr. 146138);

een, van de Algemene Rekenkamer, ten geleide van het Verslag 2009, de Strategie 2010-2015 (griffiennr. 146154);

een, van de directeur-generaal voor Fiscale Zaken ten geleide van het boekje Fiscale Kengetallen 2010 (griffiennr. 146137).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning ter inzage voor de leden;

### 4. de volgende geschriften:

een, van J.H.S., inzake treinramp in Kaprun (griffiennr. 146124.01).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissies voor Europese Samenwerkingsorganisaties en voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking; een, van H.M.K. te D., inzake beroeps- en klachtschrift tegen een genomen besluit (griffiennr. 145044.02);

een, van J.L. te V., inzake wetsvoorstel 31058 (vereenvoudiging en flexibilisering bv-recht) (griffiennr. 145904.05);

een, van de Zoetermeerse vriendenkring van de fam. B., inzake aantekening van bezwaar tegen uitzetting familie B., pleegouders van kinderen in Marokko (griffiennr. 146132.03);

een, van C.A.W. te E., inzake alsvoren (griffiennr. 146132.02);

een, van de Ommense vriendenkring van de fam. B., inzake alsvoren (griffiennr. 146132.01). Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de commissie voor Justitie;

een, van D.J.L., inzake kraakverbod (griffiennr. 144999.13).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissies voor Justitie en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie;

een, van N.d.R., inzake wetsvoorstel 30879 (Gehandicaptenparkeerkaart) (griffiennr. 145427.23);

een, van de politieke partij LOT to.kg, inzake het alleenrecht van het parlement om artikel 119 van de Grondwet ten uitvoer te brengen (griffiennr. 146155).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin;

een, van H.M. te N., inzake megastallen (griffienr. 146135).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De Voorzitter stelt voor, deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.