

---

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

(Zie vergadering van 14 februari 2007.)

De algemene beraadslaging wordt heropend.

De **voorzitter**: Ik wijs erop dat het hier gaat om een heropening van het debat. Dat betekent dat u het met één termijn moet doen. Mocht u bijvoorbeeld een motie willen indienen, dan moet u dat dus nu meteen doen.

□

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. Waar waren wij ook weer? Dat is de vraag die opdoemt bij deze plenaire behandeling. De eerste plenaire behandeling was namelijk in februari 2007, nu alweer bijna twee jaar geleden. Door de Kamer zijn bij de eerste behandeling ingrijpende amendementen ingediend. Ze waren zo ingrijpend dat de regering zich genoodzaakt zag om de Raad van State hierover om advies te vragen. Dit advies is er nu, evenals de reactie daarop van de regering. Namens mijn fractie wil ik bij deze heropening van het debat nog enkele dingen naar voren brengen.

Met mijn amendement, waarvan het nummer inmiddels is gewijzigd in 22, beoog ik om met onmiddellijke ingang de twee afdelingen van de Raad van State strikt te scheiden, teneinde te voorkomen dat er dubbelbenoemingen mogelijk zijn tussen de Afdeling advies en de Afdeling bestuursrechtspraak. Voor mijn amendement geldt als belangrijkste argument dat wij nu de bestaande schijn van partijdigheid en van het ontbreken van onafhankelijkheid definitief kunnen doorbreken. De tegenwerpingen van de regering wil ik als volgt proberen te weerleggen.

De Afdeling bestuursrechtspraak is belast met rechtspraak. Die moet onpartijdig en onafhankelijk zijn, zoals elke vorm van rechtspraak. In de visie van de regering, en ook die van de Raad van State, is de Raad van State een eenheid. De Raad van State doet aan advisering én aan rechtspraak. Als dat zo is, wordt daardoor onmiddellijk de indruk naar buiten gewekt van de schijn van partijdigheid en het ontbreken van onafhankelijkheid. Die twee taken lopen vanwege de eenheid dus kennelijk door elkaar. Ik zeg nogmaals dat dit de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de bestuursrechter raakt.

Dubbelbenoemingen blijven mogelijk. De regering verwijst hierbij naar internationale rechtspraak. Alleen als er sprake is van dezelfde rechtsvraag, moeten advisering en rechtspraak volgens de regering strikt uit elkaar worden gehouden. In eerdere instantie verwees ik echter al naar enkele wetenschappers die dit een buitengewoon lastig criterium vinden. Wat is precies "dezelfde rechtsvraag"? Hoe weten wij nog wie er in het verleden ooit allemaal bij de advisering betrokken waren? Recent is een hele zitting van de Raad van State uitgesteld, juist vanwege de vrees dat er sprake was van vermenging van taken van degenen die destijds met het advies belast waren en nu met de rechtspraak. De dubbelbenoemingen versterken de schijn van partijdigheid en van het ontbreken van onafhankelijkheid. De Raad van State

benadrukt in haar advies over de amendementen dat de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak steeds meer echte rechtspraak is. Welnu, dan moeten wij consequent zijn en waken voor aantasting van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

Het door de regering en de Raad van State gehanteerde argument van kruisbestuiving heb ik al eerder bestreden. In deze constructie is dat juist een gevaar voor de gewenste onafhankelijkheid en onpartijdigheid. In plaats van in kruisbestuiving moeten wij de oplossing zoeken in de kwaliteit van de te benoemen personen.

Ten slotte wordt het argument gehanteerd dat de leden van de Afdeling advisering elders als rechter of rechter-plaatsvervanger kunnen blijven optreden, respectievelijk derden kunnen blijven adviseren. Dit vind ik een heel slecht argument. Ik vind namelijk heel simpel dat dit niet kan. Juist hier zouden wij de scheiding moeten aanbrengen tussen degenen die ooit belast waren met advisering en degenen die gevraagd worden om recht te spreken.

Mijn amendement dat inmiddels stuk nr. 22 heeft gekregen, handhaaf ik. Wat is er echter vervolgens aan de hand? Vandaag om 13.55 uur ontving de Kamer twee amendementen van mevrouw Griffith. Die lijken verdacht veel op de oude amendementen op de stukken nrs. 12 en 13. Mijn fractie vreest daarom dat er iets gaat gebeuren met de amendementen-Wolfsen/Griffith, de amendementen die oorspronkelijk door de fracties van de PvdA en de VVD samen waren ingediend. Ik zal uiteraard met belangstelling volgen wat mevrouw Griffith ons hierover gaat onthullen. Ik zal ook met belangstelling volgen wat de heer Heerts hierover te vertellen heeft. Het zou teleurstellend zijn als waar is wat ik vrees dat is gebeurd, namelijk dat de fractie van de PvdA afhaakt en zij de oorspronkelijke amendementen niet meer steunt. Mijn fractie betreurt dat omdat de behandeling van de Wet op de Raad van State de unieke gelegenheid biedt en bood een goede oplossing te treffen voor het vanouds bestaande probleem van de vermenging van twee functies bij de Raad van State, die van advisering en die van rechtspraak, het probleem van de dubbelbenoemingen. Als de amendementen geen steun hebben van de PvdA, maar ik hoor dat nog wel, doet de vraag zich voor of wij die grote stap wel kunnen zetten. Vooralsnog houd ik vast aan mijn amendement op stuk nr. 22. Vooralsnog steun ik ook de oorspronkelijke amendementen-Wolfsen/Griffith. Ik steun vanzelfsprekend ook de amendementen ter zake van mevrouw Griffith.

Ook het amendement van de heer Van der Staaij blijf ik steunen. Dat is al in een eerdere instantie gewisseld. Dat is wat mij betreft een verduidelijking van het probleem waarover het hier gaat.

Dan nog iets over het oorspronkelijke amendement van de PvdA en de VVD op stuk nr. 12, dat nu stuk nr. 23 wordt, met betrekking tot de procedure van de benoemingen. Ik vind het argument van grondwettelijke bezwaren sterk. De vergelijking met de Hoge Raad is ook een punt. De bemoeienis van de Tweede Kamer bij de benoeming van leden van de Hoge Raad ligt voor de hand, juist vanwege het mogelijke delict van het ambtsmisdrif door bewindslieden. Ik kan mij wat dat betreft een rol van deze Kamer voorstellen in de benoemingsprocedure, maar in het algemeen dient de politiek, de wetgever, op afstand te staan van de benoeming van leden van rechterlijke colleges. Dat betekent, omdat ik de vergelijking met de Hoge Raad niet

## De Wit

zie en omdat ik het grondwettelijke argument sterk vind, dat mijn fractie de aanneming van dat amendement niet zal steunen.

In de eerste behandeling heb ik over het amendement op stuk nr. 15 gezegd dat mijn fractie vasthoudt aan het wetsvoorstel van de ministers. Zij vinden de functie van jurist een belangrijke voorwaarde om lid te kunnen zijn van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Ik ben dat met de regering eens.

Dit debat moet duidelijkheid brengen over de amendementen en dit zal mijn fractie moeten inspireren bij onze definitieve stellingname.

□

Mevrouw **Griffith** (VVD): Voorzitter. Ook ik wacht met spanning af wat de PvdA vandaag met de twee belangrijke amendementen gaat doen. Ik heb de heer Heerts daarom verzocht voor mij het woord te voeren, maar hij blijft graag staan op de plek waar hij nu staat. Daarom is het voor mij misschien een beetje lastig om antwoord te geven op de vragen van de heer De Wit.

Op 13 en 14 februari 2007 hebben wij uitvoerig gediscussieerd over de herstructurering van de Raad van State. Er zijn tijdens dat debat amendementen ingediend die van niet geringe betekenis zijn voor de Raad van State. Op 4 juli 2007 is een nadere toelichting gegeven op de ingediende amendementen. Aan het eind van dat debat heeft de CDA-fractie gevraagd om de amendementen en de nota van wijziging voor te leggen aan de Raad van State voor advies. Dat advies heeft ons bereikt bij brief van 25 maart 2008. Alvorens in te gaan op het advies van de Raad van State merk ik op dat mijn fractie zich bewust is van de doorwerking en de impact van de voorgestelde amendementen op de Raad van State. Wij beseffen dat de amendementen van meer dan geringe betekenis zijn voor het wezen van de Raad. Om die reden hebben wij ook ingestemd met het voorleggen van de amendementen aan de Raad van State.

Allereerst het benoemingenbeleid. De kernvraag van mijn fractie met betrekking tot het amendement over het benoemingenbeleid is of de Grondwet de mogelijkheid openlaat voor de wetgever om zaken in een gewone wet te regelen, indien daarover in de Grondwet niet expliciet een bepaling of verwijzing is opgenomen. De Raad van State en het kabinet nemen in dezen een tamelijk restrictief standpunt in. Zij beantwoorden deze vraag in verband met het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer met nee.

De VVD-fractie stelt zich op het standpunt dat in algemene zin alle besluiten in een wet in formele zin kunnen worden opgenomen. Dit zou slechts anders zijn als de Grondwet dit uitdrukkelijk verbiedt en/of een andere vorm zou zijn voorgeschreven. De Grondwet eist niet uitdrukkelijk dat er een voordrachtsrecht moet zijn, maar verbiedt het ook niet. Mijn fractie vindt dan ook dat de Grondwet op dit terrein de wetgever de vrijheid biedt om het voordrachtsrecht van de Kamer in een gewone wet te regelen. Mijn fractie geeft dan ook graag invulling aan dat recht. De Kamer is tenslotte niet voor niets medewetgever.

Wij voelen ons hierin gesteund door de zienswijze van de heer Kummeling, hoogleraar staatsrecht te Utrecht. Vorig jaar heb ik samen met de heer Heerts van de PvdA-fractie advies gevraagd aan de heer Kummeling over de grondwettigheid van het amendement over de

voordracht. De heer Kummeling komt tot de conclusie dat het amendement niet in strijd is met de Grondwet. De Grondwet staat de wetgever hier niet in de weg om zaken anders te regelen. Vandaar dat wij onze steun aan het door de heer Wolfsen ingediende amendement handhaven.

Voorzitter, ik wil u vragen om het advies van de heer Kummeling onderdeel te laten zijn van de beraadslaging.

De **voorzitter**: Ik neem aan dat er geen bezwaar tegen bestaat dat dit stuk ter inzage wordt gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Kamer.

(Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.)

Mevrouw **Griffith** (VVD): Voorzitter. Ik heb van de heer Kummeling begrepen dat beide bewindspersonen bekend zijn met zijn advies.

Het volgende punt betreft de dubbelbenoemingen. In het wetsvoorstel worden voorstellen gedaan om te komen tot een betere scheiding tussen de adviserende en de rechtsprekende taak van de Raad. Naast de bestaande Afdeling bestuursrechtspraak, komt er nu ook een Afdeling advisering. Het kabinet heeft er echter voor gekozen, raadsleden in beide afdelingen tegelijk te blijven benoemen. Er komt dus wel institutionele, dan wel organisatorische wijziging. Echter, via de benoeming van personen in beide afdelingen tegelijk kan een staatsraad toch tegelijk adviseren en rechtspreken over hetzelfde onderwerp of over dezelfde rechtsvraag.

In het advies geeft de Raad aan geen heil te zien in het amendement over de dubbelbenoemingen. De Raad wijst op de noodzaak ervan met het oog op de wederzijdse bevruchting van beide afdelingen, de bevordering van de kwaliteit en de eenheid van de Raad. De VVD-fractie vindt dat wederzijdse bevruchting en eenheid van de Raad ook op een andere wijze dan via dubbelbenoemingen kunnen worden bereikt. Voor de inbreng van deskundige ervaring vanuit de wetgevingsadvisering richting de bestuursrechter, en omgekeerd, is een formele dubbelbenoeming niet noodzakelijk. Voor mijn fractie blijft het dan ook problematisch dat binnen de Raad van State dubbelbenoemingen kunnen plaatsvinden in de Afdeling advisering en in de Afdeling bestuursrechtspraak en dat daardoor de schijn van partijdigheid aan dit eerbiedwaardige instituut blijft kleven, en daarmee ook de kritiek. Een maximalisatie van dubbelbenoemingen doet daar niets aan af.

De VVD-fractie is dan ook van mening dat de door de Raad genoemde bezwaren inhoudelijk niet afwijken van de argumenten van het kabinet, zoals gegeven tijdens het plenaire debat vorig jaar. Om die reden handhaven wij onze steun aan het amendement van de heer Wolfsen. Belangrijk is wel de opmerking van de Raad op pagina 3 van het advies, dat het amendement over de dubbelbenoemingen materieel niet leidt tot een ander resultaat dan in het wetsvoorstel is opgenomen. Ik zou graag van de bewindspersonen willen weten waarom het amendement dan niet gesteund wordt.

Ik kom tot een afronding. Het advies van de Raad van State geeft de VVD-fractie geen aanleiding, de steun aan de amendementen in te trekken. De vierde nota van wijziging is een sigaar uit eigen doos, omdat de toezegging van publicatie in de Staatscourant en een jaarlijks gesprek met de Kamer over het benoemingen-

## Griffith

beleid bij de Raad van State al was gedaan door beide vorige ministers en ook afzonderlijk is gedaan door de heer Tjeenk Willink van de Raad van State. Het feit dat een en ander in een andere organisatie gebruikelijk is – ik doel op publicaties van vacatures – zegt natuurlijk iets over het vertrouwen bij de Raad van State om dat in een wet vast te leggen. Als het niet anders kan, moet het natuurlijk op deze manier. De heer De Wit vroeg waarom twee nieuwe amendementen worden ingediend. Wij hebben een paar keer de behandeling van het wetsvoorstel uitgesteld. De heer Van Haersma Buma heeft nadrukkelijk bij de regeling van werkzaamheden op een van de uitstelmomenten, aangegeven dat hij partijen de kans wil geven, amendementen in te trekken. Mijnheer De Wit, het is gelukt. Ik heb een mailtje van de heer Heerts gekregen. Hij zal de amendementen intrekken. Het voormalig Kamerlid Wolfsen is eerste ondertekenaar en daarom kan ik als tweede ondertekenaar de amendementen niet intrekken, zo is de procedure.

Ik heb wel gemeend het debat een faire kans te moeten geven door meteen aan het begin de amendementen in te dienen. Ik wacht vol spanning de argumentatie van de heer Heerts af, met name over het volgende: de Partij van de Arbeid onder leiding van de heer Wolfsen was sterk overtuigd van het nut en de noodzaak van de grondwettigheid bij dubbelbenoemingen en bij de voordracht van de Tweede Kamer. De PvdA-fractie onder leiding van de heer Heerts is daar echter niet van overtuigd. Ik ben benieuwd naar de argumentatie en de druk die op de PvdA-fractie is uitgeoefend om de steun aan de amendementen in te trekken.

□

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Deze derde behandeling van de wijziging op de Wet van de Raad van State spitst zich toe op het advies en het rapport over vier amendementen die op 27 juni 2007 zijn ingediend. Ook aan de orde is de nota van wijziging, die onlangs aan de Kamer is gestuurd. De overige punten van de wet zijn al uitgebreid besproken. Ik zal nu dus niet op iets anders ingaan dan op de vier amendementen en de nota van wijziging. De Raad van State is een onafhankelijk Hoog College van Staat. Hij is een van de weinige staatsorganen die tot op heden in staat gebleken is om druk te bieden aan de waan van de dag.

De Raad van State is een stabiele factor in ons staatsbestel. Het CDA heeft altijd als uitgangspunt gehad om terughoudend te zijn met het veranderen en doordrukken van omstreden wijzigingen van de Raad van State, helemaal als deze wijzigingen ook nog eens ongrondwettig zijn. De structuur van de Raad van State moet helder en logisch zijn. Wijzigingen moeten weloverwogen en consistent worden vormgegeven en in overeenstemming zijn met de Grondwet. Drie van de vier amendementen die voorliggen, waarvan twee nu dus een gewijzigde ondertekening hebben, voldoen niet aan die eisen.

Ik gaf net aan hoe belangrijk de objectiviteit en onafhankelijkheid van de Raad van State is. Daarom wil ik weten wat het mediabeleid van de Raad van State is. Mijn fractie was verbaasd over een interview dat deze week in dagblad De Pers verscheen, waarin een van de staatsraden nu al uiting gaf aan wat de uitkomst zou kunnen zijn van een advies over artikel 147, over godslastering, en over artikel 137c. De opvatting van de

staatsraad klinkt daarin door. Hoe oordelen de ministers over een gang naar de pers door leden van de Raad van State, terwijl over een wetsvoorstel nog geadviseerd moet worden?

Ik kom op de ingediende amendementen. Het amendement op stuk nr. 12 – dat is in de oorspronkelijke nummering, want de nieuwe nummering heb ik niet – gaat over de benoemingswijze door een voordracht van de Kamer. Het advies daarover van de Raad van State is vernietigend. Daarin staat dat het amendement in strijd is met de Grondwet en met de internationale beweging om politieke invloed bij rechterlijke benoemingen te beperken. Het kabinet ontraadt het aannemen van dit amendement vervolgens ten stelligste. Ik zie dat niet zozeer als politieke uitspraken, als wel als uitspraken die gaan over de werkelijke wens om de Raad van State een goed functionerend orgaan te laten zijn. Mijn fractie volgt die adviezen van de Raad van State en ook de opstelling van het kabinet op dat punt. Zij zal dit amendement daarom ook niet steunen.

Het amendement op stuk nr. 13 is ook van ondertekening veranderd. Hierin geven de indieners aan dat zij de adviserende en de rechtsprekende taak verder willen scheiden, waarmee zij overigens afwijken van de norm zoals die door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt gesteld, want dat vindt de voorgestelde scheiding wel voldoende. Het bestaan van de Raad wordt daarmee tot nul gereduceerd. Eigenlijk ontstaan er zo twee verschillende Raden van State. Ik heb in verband met dit amendement nog een vraag aan de bewindslieden. Als dit amendement wordt aangenomen en er ontstaat de functie van staatsraad alleen voor wetgeving, dus als enige functie, is het lid zijn van de Afdeling wetgevingsadvijering dan nog een hoofdfunctie? Nadat ik mij hierin nog wat verder heb verdiept, is mijn beeld dat het zelfs nog nauwelijks een nevenfunctie is. In sommige gevallen gaat het bij specialistische functies binnen de Raad van State om een taak van misschien enkele dagen per week. Als dat zo is, ontstaat de vraag wat voor hoofdfunctie of belangrijke nevenfunctie staatsraden in de Afdeling wetgevingsadvijering mogen hebben naast het lidmaatschap van de Raad. Ik maak mij daarover zorgen; voor iets specialistisch als volksgezondheidswetgeving of belastingwetgeving zijn er niet zoveel mensen in Nederland die zo'n functie kunnen vervullen. Als het dan gaat om een deeltijdfunctie, zijn er dan straks mensen te vinden die bereid zijn om voor twee dagen in de week – misschien met neerlegging van hun andere functie omdat die niet verenigbaar is – zo'n functie te gaan uitoefenen? Ik hoor graag een antwoord op deze vraag.

Ik kom op het amendement op stuk nr. 14, dat 5,5 pagina tekstwijzigingen bevat. Die leiden er uiteindelijk toe dat de wetgevingsadvijering niet meer door de Raad van State, maar door de Afdeling wetgevingsadvijering van de Raad van State gebeurt. Het is een cosmetische verandering. Het is mij nog steeds niet duidelijk wat hiervan de grote winst is. Ik zie als groot nadeel dat in het verkeer hoe dan ook altijd gesproken zal blijven worden over een advies van de Raad van State. Als je de formele wettekst zo laat afwijken van het normale spraakgebruik, is dat eerder een teruggang dan een vooruitgang. Ik zie de winst dus niet. Vooralsnog ben ik niet geneigd om mijn fractie te adviseren om dit amendement te steunen.



De heer Van Haersma Buma (CDA)

© M. Sablerolle – Gouda

Het amendement op stuk nr. 15 biedt de mogelijkheid om in uitzonderingsgevallen niet-juristen aan de rechtsprekende taken van de Raad van State deel te laten nemen. Op zichzelf kan mijn fractie zich vinden in dit amendement, maar wel is het merkwaardig dat juist degenen die dit amendement hebben ingediend ook degenen zijn die zeggen – zoals ook de heer De Wit nu duidelijk maakt – dat de Raad van State veel meer rechter zou moeten worden. Dat zou juist betekenen dat je juist geen niet-juristen, dus alleen maar juristen, benoemt. Het verbaast mij dat de indieners, die tegelijkertijd zeggen dat de rechtspraak moet worden gescheiden, in dit geval zeggen dat er niet-juristen lid van mogen zijn. Ik zie dat voordeel wel, omdat het past bij mijn beeld van de Raad van State. Mijn fractie overweegt dit amendement daarom te steunen.

Ik kom bij de vierde nota van wijziging. De nota van wijziging bevat een aantal voorstellen waarvoor mijn fractie op zichzelf niet heel warm wordt. Een maximering van het aantal staatsraden tot tien is niet iets waarop wij zitten te wachten. Ik heb al eerder gezegd dat op zichzelf dubbelfuncties waardevol zijn. Ik heb ook gezegd dat ik risico's zie bij de benoeming van mensen alleen maar in de Afdeling wetgevingsadvisering. Ik heb aan de minister al gevraagd hoe het gaat met de anderen, dan de tien die een deeltijdfunctie krijgen.

Tot slot zal ik wat zeggen over de wettelijke eis om één keer per jaar te overleggen over de benoemingen. Ik wil duidelijk stellen dat de Kamer niet moet gaan praten over individuele benoemingen. Ik neem ook aan dat dit niet het voorstel is; het zal gaan om het beleid bij benoemingen. Maar als dit in de wet komt te staan, wat voor overleg gaan wij dan voeren? Een wettelijk overleg is nog wel wat anders dan het overleg dat er zeker jaarlijks met de vicepresident van de Raad van State moet zijn. Mijn fractie overweegt deze nota van wijziging te steunen, al was het maar omdat zij de hoop heeft dat er op die manier eindelijk een Kamermeerderheid voor een wijziging van de Wet op de Raad van State komt. Zij hoopt dat deze wet, die nu al bijna drie jaar in de Kamer ligt, uiteindelijk toch naar de Eerste Kamer kan gaan en het Staatsblad kan bereiken.

De heer **De Wit** (SP): Het zal duidelijk zijn dat ik

bijzonder pijnlijk getroffen ben doordat de heer Van Haersma Buma geen enkel woord over mijn amendement heeft gezegd in deze fase van het debat. Nu hij zwiigt, neem ik aan dat hij het met het amendement eens is, maar misschien is dat een te snelle conclusie.

Is door de heer Van Haersma Buma, door iemand van de fractie van het CDA of door de hele fractie van het CDA druk uitgeoefend op de Partij van de Arbeid om de steun aan de eerder ingediende amendementen te ontzeggen? Weet de heer Van Haersma Buma daar iets van? Is dat zo gebeurd? Wat kan hij daarover verklaren?

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Ik kan verklaren dat ik vanaf het begin heb gevonden dat niet alleen de fractie van de Partij van de Arbeid, maar ook de fractie van de VVD de amendementen zou moeten terugtrekken. Dat heb ik hier ook heel stellig gezegd. Ik realiseer mij dat, wanneer deze amendementen worden aangenomen, de kans heel groot is dat zij de Eerste Kamer niet zullen halen en dus ook het Staatsblad niet zullen bereiken. Mij is er altijd veel aan gelegen geweest om beide indieners zover te krijgen dat zij zich realiseren dat het op deze manier niet zou moeten.

De heer **De Wit** (SP): Mijn vraag ging iets verder, namelijk of de heer Van Haersma Buma op basis van dit inzicht druk heeft uitgeoefend op de Partij van de Arbeid om de handtekening onder de amendementen terug te trekken.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Ik heb niet meer drukmogelijkheden dan die welke ik nu heb aangegeven, namelijk om dit ook tegen de Partij van de Arbeid te zeggen. Dat heb ik ook eerder in dit debat gezegd. Dat vind ik zonder meer van groot belang. Meer dan dat heb ik niet in mijn achterzak zitten. Dat is dus wat ik heb gedaan.

De heer **De Wit** (SP): Kan de heer Van Haersma Buma dan ook nog zeggen hoe zo'n gesprek is verlopen? Is dit meteen in goede aarde gevallen bij de Partij van de Arbeid of heeft hij moeten dreigen met een crisis?

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): De crisisdreiging heeft inderdaad drie jaar lang boven de markt gehangen ... nee, zo is het niet gegaan. Er is ook geen sprake geweest van iets anders dan wat ik nu heb gezegd. Iets anders dan dit debat heb ik daarvoor niet nodig gehad. Ik heb altijd gevonden dat de amendementen ingetrokken zouden moeten worden. Dat geldt niet alleen voor de Partij van de Arbeid, maar ook voor de VVD. Deze voorstellen vind ik immers zeer onwenselijk. Dat heb ik altijd gevonden. Er is dus geen sprake van een overleg waarin ik iets heb gezegd in de zin van "u moet dat intrekken, anders zwaait er wat". Daar ga ik niet over. Ik vind het wel heel verstandig. Sterker nog, ik kan mij nog steeds niet voor de geest halen waarom de andere fractie de handtekening niet onder dat voorstel weghaalt.

De heer **De Wit** (SP): Als de heer Van Haersma Buma er niet over gaat, hebben degenen die er wél over gaan, dan wel in die mate druk uitgeoefend op de Partij van de Arbeid?

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Wie gaat er wel over?



## Van Haersma Buma

De heer **De Wit** (SP): Dat weet de heer Van Haersma Buma kennelijk, want hij zegt "ik ga daar niet over". Hij weet dus dat andere mensen er wel over gaan.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Zo bedoel ik het niet. Ik bedoel niets anders te zeggen dan dat het voor mij essentieel is dat deze wet doorgaat. Dat geldt voor ons allemaal. Volgens mij heb ik vanaf het begin duidelijk gemaakt dat de wet naar mijn mening in de huidige vorm moet doorgaan. "Zo niet, dan zwaait er wat", is niet gebeurd. Dat kan ook niet. Ik zou het graag willen, maar dat heb ik niet in mijn achterzak zitten. Ik zou natuurlijk ook graag tegen de heer De Wit zeggen: steun mij, want anders zwaait er wat. Misschien moet ik dat wel eens zeggen.

De heer **De Wit** (SP): Ik kan de heer Van Haersma Buma zeggen dat ik daarvan niet onder de indruk zal zijn. En ook nu ben ik daar niet van onder de indruk.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Ik moet nog even terugkomen op het amendement van de heer De Wit. Hij zegt "wie zwijgt, stemt toe", maar dat is een gevaarlijke redenering. Ik heb nu niet gereageerd op alle ingediende amendementen omdat die naar mijn mening al in de eerder gevoerde debatten zijn besproken. Toen heb ik daar al het nodige over gezegd.

De **voorzitter**: Dat heeft u ook gezegd aan het begin van uw betoog.

Mevrouw **Griffith** (VVD): De heer Van Haersma Buma heeft tijdens de regeling van werkzaamheden wel dreigende taal gesproken over het intrekken van amendementen door beide partijen. Sinds wij de Raad van State om advies hebben gevraagd, heb ik hierover niet met de CDA-fractie gesproken. Tussen hem en mij heeft dus geen overleg plaatsgevonden. Is er over de amendementen wel overleg geweest met Ton Heerts of met anderen van de Partij van de Arbeid, al dan niet in coalitieverband?

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Nee. Hierover is niet in coalitieverband gesproken. Ik heb wel eens met mevrouw Griffith over dit amendement gesproken. Ik heb haar wel degelijk aangesproken op het feit dat dit naar mijn mening geen goede amendementen zijn. Met de heer Heerts heb ik daar niet anders over gesproken.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Mijn vraag was helder. U zegt dat u er niet in coalitieverband met de heer Heerts over hebt gesproken. U hebt met mij niet gesproken sinds wij de Raad van State om advies hebben gevraagd over dit amendement. Hebt u wel met de heer Heerts overleg gevoerd over het terugtrekken van zijn handtekening onder die amendementen?

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Nee, dat niet. Ik heb bij de regeling wel op een wat plumpe manier aangegeven dat ik vond dat de handtekening teruggetrokken moest worden, maar dat was toen mijn mening. Dat ziet u als druk, maar het kwam meer voort uit enig ongenoegen over het feit dat het wetsvoorstel weer moest worden uitgesteld, omdat ik de behandeling liever toen al had gedaan.

De **voorzitter**: Tot slot, mevrouw Griffith.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Hebt u vooraf kennisgenomen van het advies van prof. Kummeling, voordat ik het vandaag inbracht, en wat vindt u daarvan?

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Nee. Het is wel zo dat dit weer aantoont dat juristen altijd van mening verschillen, en dat vind ik wel interessant. Als wij de Raad van State om advies vragen bij een wetsvoorstel, vind ik het wel van belang dat wij dat serieus nemen, maar ik wil heel graag het advies van prof. Kummeling lezen.

De **voorzitter**: Nee, mevrouw Griffith, ik had al gezegd: tot slot. Dit was de heer meester Van Haersma Buma.

□

De heer **Heerts** (PvdA): Voorzitter. De Raad van State bestaat al vanaf 1531, maar hij is in de Franse tijd even opgeheven geweest. Feitelijk was hij tot 1976 hoofdzakelijk wetgevingsadviseur van de regering of de Koning. Vanaf 1976 is de raad ook bestuursrechter, maar de bedoeling was steeds dat dit tijdelijk was. Vanaf 1994 wordt alle rechtspraak gedaan door een speciale afdeling binnen de raad, de Afdeling bestuursrechtspraak. Alle staatsraden, jurist of niet, worden automatisch lid van de Afdeling bestuursrechtspraak.

De Partij van de Arbeid heeft samen met de VVD vier amendementen ingediend. Twee van deze amendementen, namelijk de amendementen op de stukken nrs. 12 en 13, hebben tot een zogenoemde patstelling geleid, en daarvan heeft iedereen kennisgenomen. Deze patstelling is tweeledig en betreft de discussie over de dubbelbenoemingen en de benoemingen van de staatsraden op voordracht van de Tweede Kamer.

Over de dubbelbenoemingen is regelmatig discussie geweest binnen de Kamer, maar deze heeft nooit geleid tot het afschaffen van de dubbelbenoemingen bij de Raad van State. Deze discussie heeft noch geleid tot integratie van de bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht, noch is de stap gezet naar één bestuursrechtelijke kolom waarin de Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep zijn samengebracht.

De bedoeling van het amendement op stuk nr. 13 was om aan te geven in welke richting de discussie zich zou moeten ontwikkelen. De PvdA voelt er veel voor om te komen tot een apart administratief hof waarin alle bestuursrechtspraak is ondergebracht. Het amendement op stuk nr. 13 biedt niet de garantie om te komen tot een administratief hof. Daarnaast zijn wij ervan overtuigd geraakt dat de Raad van State in problemen zou komen als er geen staatsraden bestaan die in beide afdelingen zitting hebben. Het lijkt ons echter niet nodig om alle staatsraden automatisch zitting te laten hebben in beide afdelingen.

Wij denken nu ook in de richting zoals voorgesteld door de minister in de vierde nota van wijziging; om een maximum aan het aantal staatsraden met dubbelbenoemingen te stellen. Daarbij komt dat een staatsraad die adviseert, nog steeds als rechter in andere rechterlijke colleges kan optreden, zodat een strikte scheiding tussen advisering en rechtspraak niet wordt bereikt met het amendement op stuk nr. 13. De discussie over de

## Heerts

bestuursrechtspraak moet wel worden voortgezet. Hierover zal ik straks een motie indienen. Zoals gezegd, moeten wij misschien komen tot een apart administratief hof, zoals de huidige vicevoorzitter van de Raad van State niet lang geleden in een interview in de Volkskrant heeft geopperd.

Omdat in de nota van wijziging voldoende tegemoet wordt gekomen aan onze wensen, hebben wij besloten om het amendement op stuk nr. 13 in te trekken. Ik heb de voorafgaand aan het debat in een mailtje kenbaar gemaakt aan mevrouw Griffith, zodat zij daarop kon anticiperen, en dat heeft zij gedaan.

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, de heer Remkes, voorgesteld om de Kamer na bijvoorbeeld twee jaar een brief te sturen met een reflectie op het benoemingenbeleid, waarbij ook de ervaringen in de praktijk zouden worden betrokken. De Kamer zou zo kunnen bekijken of zich in de praktijk problemen voordoen. Mijn vraag is of de huidige minister van Binnenlandse Zaken dit voorstel wil overnemen.

De gedachte achter de indiening van het amendement op stuk nr. 12 is om duidelijkheid te scheppen in de benoemingsprocedure van de staatsraden. De bedoeling was om aan te sluiten bij de wijze van benoeming die voor de Hoge Raad geldt, namelijk op voordracht van de Tweede Kamer. Deze zelfde procedure geldt voor de Nationale ombudsman. Het amendement zou echter in strijd zijn met de Grondwet. De patstelling op dit punt – er is een duidelijke patstelling geweest – is gelegen in het feit dat de regering de overtuiging heeft dat er sprake is van ongrondwettelijkheid. Deze overtuiging hebben wij niet, zoals mijn voorganger Aleid Wolfsen bij de behandeling van dit wetsvoorstel in 2007 ook al uiteenzette.

**De voorzitter:** Mijnheer Heerts, u stelt voor de amendementen op stuk nr. 12 en 13 ...

**De heer Heerts (PvdA):** Ik heb het amendement op stuk nr. 13 net ingetrokken. Aan het amendement op stuk nr. 12 kom ik nog toe.

**De voorzitter:** Aan het amendement op stuk nr. 12 komt u nog toe. U stelt voor het amendement op stuk nr. 13 in te trekken, maar de medeondertekenaar heeft daarover nog geen uitspraak gedaan. Het is ingewikkeld. De heer Heerts kan dit niet in zijn eentje doen. Mevrouw Griffith moet ermee instemmen.

**Mevrouw Griffith (VVD):** Dat is het complexe eraan. Ik heb het Reglement van Orde erop nagelezen. Daarin staat dat de indiener het amendement kan intrekken. Er stond niet uitdrukkelijk bij dat hij toestemming nodig heeft van de medeondertekenaar. Als dat namelijk zo is, geef ik geen toestemming om het in te trekken. Ervan uitgaande dat de heer Heerts het amendement alleen kon intrekken, heb ik een nieuw amendement ingediend. Het is heel procedureel, maar ik wist niet wat ik moest doen.

**De voorzitter:** Ik denk dat wij nu maar naar bevind moeten handelen. Het is nu ingetrokken, maar wij moeten nog wel het reglement nazien voor de situatie waarin sprake is van twee indieners. Dat is een opdracht aan mijzelf.

**Mevrouw Griffith (VVD):** De twee nieuwe amendementen die ik heb ingediend, zijn dan "ter vervanging van".

**De voorzitter:** Dat zei ik net al. Wij hadden ook kunnen kiezen voor het "gewijzigd in verband met ondertekening".

**Mevrouw Griffith (VVD):** Dat zou kunnen, maar dat is complex vanwege hetgeen ik in het begin zei.

**De voorzitter:** Het amendement-Wolfsen/Griffith (stuk nr. 13) is ingetrokken.

**De heer Heerts (PvdA):** Omdat deze patstelling voor nu niet tot een uitkomst leidt, kunnen wij leven met minimaal één keer per jaar contact met de vicevoorzitter van de Raad van State over de vacatures en over, nog veel belangrijker, de profielen. Wij vinden het, net als het kabinet en de Raad van State zelf, absoluut noodzakelijk dat werving en selectie van de staatsraden transparanter worden en dat de Kamer iets moet kunnen zeggen over haar opvatting over de samenstelling van de raad, waaronder het aantal vrouwen daarin.

**Mevrouw Griffith (VVD):** Ik probeer de heer Heerts te volgen. Als ik het goed begrijp, deelt hij de opvatting van het kabinet niet dat het amendement over de voordracht van de Kamer in strijd is met de Grondwet.

**De heer Heerts (PvdA):** Dat klopt.

**Mevrouw Griffith (VVD):** En toch spreekt de heer Heerts van een patstelling. Dat begrijp ik niet. Ik heb samen met de heer Heerts, op zijn voorstel, advies ingewonnen bij de heer Kummeling. Die deelt de opvatting van de heer Heerts. De heer Wolfsen, de voorganger van de heer Heerts, nam er wel stelling in. Hij was van mening dat het niet in strijd is met de Grondwet. De heer Heerts vindt dat ook. Hoe kan hij dan nog spreken van een patstelling? Het is dan toch duidelijk dat hij met het amendement in zijn recht staat?

**De heer Heerts (PvdA):** Als ik dit stukje even mag afmaken, kom ik daarop terug.

**De voorzitter:** Ga uw gang.

**De heer Heerts (PvdA):** Wij hopen daarom dat de vicevoorzitter alle, dan wel zo veel mogelijk, opengevalen vacatures van zowel de Afdeling bestuursrechtspraak als de Afdeling advisering, met ons komt bespreken. Bij de bespreking van de profielen kunnen wij ook aansturen op meer diversiteit en dus op meer vrouwen in de Raad van State, ik zei dat zojuist al. Die transparantie moet worden bevorderd en die ondersteunen wij. Wij hebben het als Kamer zelf in de hand hoe het proces in de toekomst transparanter wordt en of degenen die worden voorgedragen, ons bevallen. Als dat niet zo is, kunnen wij het volgende jaar, wanneer de vicevoorzitter weer langs moet komen, zeggen dat wij het met het benoemingenbeleid niet eens zijn. Daarom, en vanwege het feit dat de patstelling tussen de PvdA-fractie en het kabinet voor nu niet tot een uitkomst leidt, vinden wij dat wij toch verder moeten met dit debat, dat al veel te lang duurt. Ook de ontwikkeling van de Raad van State en van de modernisering van de rechtspraak moeten verder.

## Heerts

Omdat wij dus de patstelling willen doorbreken, trekken wij het amendement op stuk nr. 12 in en nemen wij genoegen met de voorstellen in de vierde nota van wijziging.

De **voorzitter**: Het amendement-Wolfsen/Griffith (stuk nr. 12) is ingetrokken.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Ik begrijp de patstelling niet en ik begrijp de draai niet. Dat moet de heer Heerts mij echt nog eens heel goed uitleggen. Waar bestaat die patstelling uit als hij het volledig eens is met de inhoud van de door de heer Wolfsen ingediende moties? De PvdA-fractie neemt zelfstandig een standpunt in. Wat is de reden om het amendement in te trekken? Ik begrijp dat niet. De PvdA-fractie heeft het ingediend en stond er voor de volle honderd procent achter. Vanwaar die draai?

De heer **Heerts** (PvdA): Ik spreek niet van een draai. Wij hebben het ingediend en uiteindelijk heeft het kabinet, zoals zij in de vierde nota van wijziging stelt, geconstateerd dat er een patstelling is gekomen. Het kabinet beoogt met deze vierde nota van wijziging de patstelling te doorbreken. Ik wil nog wel herhalen dat dit gelukt is. Wij hebben geen zin om alleen op grond hiervan de verdere implementatie van dit wetsvoorstel tegen te houden. Daarom wordt de patstelling nu doorbroken en trekt de PvdA-fractie haar amendement op dit punt in. Wij krijgen daar veel voor terug. Ik lees nog maar eens de memorie van toelichting voor ...

Mevrouw **Griffith** (VVD): Nee, dat hoeft u niet te doen. Die ken ik wel.

De heer **Heerts** (PvdA): Die gaat heel ver, misschien wel verder dan de benoemingen die wij hebben bij de Hoge Raad.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Ik probeer de patstelling te begrijpen en ik probeer te begrijpen hoe dual de PvdA-fractie hierin is. Volgens mij staat de heer Heerts zelf nog steeds achter het amendement en wordt hij gesteund door de heer Kummeling; het tegendeel heb ik de heer Heerts tenminste nog niet horen beweren. Kan de heer Heerts alleen met een amendement instemmen als het kabinet het daarmee eens is? Is dat de patstelling? Ik neem aan dat er binnen de PvdA-fractie geen patstelling is, want de heer Heerts staat nog steeds achter het door de PvdA-fractie ingediende amendement. Is dat dual? Zegt hij soms dat het kabinet ermee moet instemmen omdat het anders niet kan doorgaan?

De heer **Heerts** (PvdA): Nee, misschien begrijpen wij elkaar verkeerd. Wij hebben dat amendement zeer weloverwogen ingediend. Het kabinet heeft geconstateerd dat dit leidt tot een patstelling. Dat brengt ons doorgaans niet verder in dit land. Daarom hebben wij een vierde nota van wijziging ontvangen, die voor mijn fractie voldoende reden is om het amendement in te trekken en door te gaan met de implementatie van het wetsvoorstel.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Ik probeer het voor de laatste keer. Het kabinet heeft recht op een standpunt. Ik neem aan dat de PvdA-fractie ook recht heeft op een zelfstandige afweging. Ik wil echt goed begrijpen of met het

vertrek van de heer Wolfsen de juridische ruggengraat van de PvdA-fractie is vertrokken. Wordt daarmee anders gedacht over standpunten van de PvdA-fractie en het kabinet?

De heer **Heerts** (PvdA): Nee, dat denk ik niet. Met het vertrek van de heer Wolfsen zijn wij niet inconsistent geworden. Ook de heer Wolfsen had nu moeten constateren dat er een patstelling zou zijn gecreëerd. Dat willen wij niet. Wij moeten verder in dit land. Regeren is mevrouw Griffith ook niet vreemd, toch?

De heer **De Wit** (SP): Hoezo patstelling? Er was een meerderheid en die is er nog steeds voor de amendementen die de PvdA-fractie heeft ingediend. De Kamer zou de amendementen dus in meerderheid gesteund hebben. Wie maakt er nu een patstelling? Heeft de heer Heerts dat gedaan? Of heeft het kabinet tegen hem gezegd dat hij de amendementen moet intrekken om problemen te voorkomen met de PvdA-fractie, intern in de coalitie en in het kabinet?

De heer **Heerts** (PvdA): Nee. De patstelling staat heel nadrukkelijk in de vierde nota van wijziging. Hetzelfde is uit mondeling overleg gebleken. Wij hebben de regeling gehad waarbij de heer Van Haersma Buma niet al te vriendelijke woorden tegen de PvdA-fractie heeft gesproken, maar die hebben ons er niet van overtuigd om dit amendement in te trekken. Wij hebben echt de overtuiging dat wij met deze vierde nota van wijziging en de memorie van toelichting bereikt hebben wat wij inhoudelijk wilden bereiken. Ik heb nu een jaar lang ervaring met de benoeming van de leden van de Hoge Raad. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Kamer nog beter grip krijgt op een andere samenstelling van de Raad van State. Die wordt nu toch vooral als een grijs mannenbolwerk gezien. Ik heb er vertrouwen in dat met de minister van BZK daar binnenkort meer vrouwen met verschillende expertises zullen worden benoemd. Ik weet wel dat de minister van Justitie er druk mee doende is, maar de eerste behandelaar is toch de minister van BZK. Ik heb er vertrouwen in dat het kabinet dit goed oppakt.

De **voorzitter**: Mijnheer De Wit, wilt u niet dezelfde vragen stellen als mevrouw Griffith?

De heer **De Wit** (SP): Waarom steunt de heer Heerts mijn amendement niet als hij het amendement op stuk nr. 13 intrekt omdat hij vindt dat dit amendement nog niet ver genoeg gaat in vergelijking met wat wij willen bereiken? Dat amendement maakt het mogelijk om bij wijze van spreken vandaag de dubbelbenoemingen uit te sluiten. Met onmiddellijke ingang wordt er dan gesplitst. Dat beoogde de PvdA-fractie ook met haar amendementen: geen benoemingen meer en het uit elkaar houden van de twee afdelingen. Als de heer Heerts zegt dat het amendement op stuk nr. 13 niet ver genoeg gaat of niet bracht wat hij wil, moet hij dus het amendement op stuk nr. 22 steunen. Gaat hij dat doen?

De heer **Heerts** (PvdA): Nee. Ik heb mij de afgelopen maanden een beetje verdiept in de Raad van State. Het is niet gemakkelijk om de materie goed te doorgronden. Ik ben echter tot de overtuiging gekomen dat een harde kern van de Raad van State, waarbij maximaal tien dubbelbenoemingen geoorloofd zijn, in het landsbelang

## Heerts

is. Bovendien wordt de hoofdregel: geen dubbelbenoemingen, tenzij.

De heer **De Wit** (SP): Het gaat wel ergens over. Dit is immers de kans om de Raad van State fundamenteel te veranderen. Daarom moeten wij tot op het bot gaan. Ik vraag de heer Heerts dan ook naar de patstelling en naar het intrekken van zijn handtekening onder de amendementen. Is daarvoor druk op hem uitgeoefend of heeft hij dat zelf bedacht? Is er overleg geweest met de coalitie of met het kabinet om hem duidelijk te maken dat hij zijn handtekening moest intrekken om problemen met de Raad van State te voorkomen?

De heer **Heerts** (PvdA): Dit is een bijzonder moment. Ik heb zo-even al gesproken over het landsbelang. De hoofdregel bij de toekomstige Raad van State wordt: geen dubbelbenoemingen, tenzij. Dat is een fundamentele verandering van de huidige regel. Een harde kern van dubbelbenoemingen, van maximaal tien mannen en vrouwen, achten wij in het landsbelang. Het gaat immers inderdaad ergens over. Op mij is totaal geen druk uitgeoefend. Ik heb de stukken doorgenomen en ik ben zelf tot de overtuiging gekomen dat het beter is zoals ik het nu heb voorgesteld. De amendementen op de stukken nrs. 12 en 13 intrekken dus. Er ligt een goede vierde nota van wijziging. Ik heb mij daarbij ambtelijk laten ondersteunen door het ministerie van Binnenlandse Zaken en dat van Justitie. Vanuit die overtuiging heb ik mijn fractie voorgesteld om te doen wat ik net heb gedaan.

Om niemand teleur te stellen en te voorkomen dat iemand denkt dat het afgelopen is, dien ik de volgende motie in.

---

### Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

van mening dat met het onderhavige wetsvoorstel de discussie over de positie van de Raad van State niet is afgerond;

van mening dat het gewenst is om de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie op te pakken;

verzoekt de regering, hiertoe voorstellen uit te werken in het perspectief van één hoogste rechterlijke instantie in cassatie voor alle rechtsgebieden,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Heerts en Anker. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 25 (30585).

Mevrouw **Griffith** (VVD): Is dit een doekje voor het bloeden, door het kabinet aan de heer Heerts aangeboden? Heeft het kabinet gezegd hiermee aan de slag te gaan?

De heer **Heerts** (PvdA): Nee. Ik heb de motie een half

uur voor aanvang van het debat met de heer Anker doorgenomen. Daar waren CDA-fractie noch kabinet van op de hoogte.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Gooit de heer Anker zijn gezag met deze motie niet te grabbel? In zowel eerste als tweede termijn is hierover immers uitvoerig gesproken.

De heer **Heerts** (PvdA): Ik gooi mijn gezag nooit te grabbel, niet binnen en niet buiten de Kamer.

De heer **De Wit** (SP): Ik begrijp het niet. Als ik de motie goed lees, wil de heer Heerts veel en veel verder dan het huidige wetsvoorstel gaan en wil hij veel verder gaan dan wat hij nu vindt dat moet gebeuren. Dit komt immers neer op het opheffen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Meent de heer Heerts dit werkelijk? Is dit een serieus voorstel of is het om van de discussie af te komen en alles te laten zoals het is?

De heer **Heerts** (PvdA): Ik hoop dat wij nooit stoppen met denken over hoe het verder moet. Ik herinner de heer De Wit eraan dat wij hedenochtend in een algemeen overleg nog gesproken hebben over de gerechtelijke organisatie en de indeling van de gerechtelijke kaart. Het recht is nooit af. Dat geldt ook voor de vormgeving van de colleges in eerste, tweede en hoogste aanleg.

De heer **De Wit** (SP): Wat voor een discussie beoogt de heer Heerts nu? De heer Heerts houdt vast aan dit wetsvoorstel en is het eens met de nota van wijziging, waarin een aantal toezeggingen zit. De motie gaat echter veel verder. Hoe kan de heer Heerts nu menen dat wij die motie moeten aannemen, terwijl hij niet wil wat nu of morgen al mogelijk is, namelijk een onafhankelijke, zelfstandig rechtsprekende bestuursrechter?

De heer **Heerts** (PvdA): Wij doen elkaar tekort met de wezenlijke wijziging, die mede door de vierde nota van wijziging is aangebracht. De hoofdregel wordt dat de Raad van State geen dubbelbenoemingen meer kent, tenzij er maximaal tien leden zijn. Ik heb begrepen dat het er nu nog 28 zijn. Wij brengen daar dus een wezenlijke verandering in aan. Mijn fractie is van mening dat de discussie over de rechterlijke organisatie, inclusief de derde fase, niet kan worden afgerond. Dat is wellicht nooit het geval. Ik verzoek de heer De Wit ons te stimuleren en de motie te ondersteunen. Wij dwingen het kabinet om verder te denken en door te gaan op de ingeslagen weg. Het is wat ons betreft met deze wetswijziging niet af.

De heer **Van der Staaij** (SGP): De motie roept inderdaad veel vragen op. Wat beoogt de heer Heerts ermee? Hij is over grote onderdelen van dit wetsvoorstel tevreden. Wat is de werkingsduur van dit wetsvoorstel? Wil hij meteen al zaken ter discussie gaan stellen? Wat is dan het nut van deze wetsbehandeling?

De heer **Heerts** (PvdA): Als je ziet hoe lang wij er nu al over spreken, dan moeten wij er vandaag een punt achter zetten, anders gebeurt er helemaal niets. Ik geef een stip op de horizon. Samen met de collega's van de fractie van de ChristenUnie vragen wij het kabinet een en ander verder uit te werken. Ik verzin dit niet. Ook de



## Heerts

vicepresident van de Raad van State heeft een paar maanden geleden gepleit voor één administratief hof. Hij heeft dat althans niet uitgesloten. Die ontwikkeling willen wij niet belemmeren. Wellicht leidt dat straks inderdaad tot één hoogste administratieve instantie.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Begrijp ik goed dat dit voor de langere termijn geldt? Mogen wij aannemen dat de komende jaren met de wet, die hopelijk wordt aangenomen, wordt gewerkt?

De heer **Heerts** (PvdA): Zeker. Wij willen nu de belangrijke wijzigingen doorzetten. Daarna houdt onze arbeid niet op. Wij gaan door en ik heb de stip op de horizon aangegeven.

De andere twee ingediende amendementen, waaronder mevrouw Griffith als eerste ondertekenaar staat, blijven wij van harte ondersteunen. Het betreft het amendement op stuk nr. 21, voorheen stuk nr. 14, en het amendement op stuk nr. 15. Uiteraard zullen wij ook het amendement op stuk nr. 11 ondersteunen. Het amendement op stuk nr. 22 ondersteunen wij niet, zoals ik al heb gezegd.

Ik hoop dat wij vandaag echt tot een afronding kunnen komen van onze bijdrage aan de heropening van dit belangrijke debat.

De **voorzitter**: Ik verwijs naar het amendement op stuk nr. 12.

De heer **Heerts** (PvdA): Dat heb ik ingetrokken.

□

De heer **Anker** (ChristenUnie): Voorzitter. Opnieuw spreekt de Kamer over de herziening van de Raad van State, een van de oudste instituten van onze rechtsstaat. Dit lijkt veel op de openingszin van mijn voorganger op dit dossier, de heer Slob, die de eerste woordvoerder was in de eerste termijn van dit debat.

Begonnen als adviseur van het landsbestuur in 1531, is de Raad van State een rechtsprekend orgaan sinds de negentiende eeuw. De Raad heeft in de loop van de geschiedenis veranderingen doorgemaakt. In voorgaande debatten over dit wetsvoorstel zijn daarover al exposés gegeven. Ook het huidige voorstel zal een verandering van de Raad van State met zich meebrengen.

De fractie van de ChristenUnie heeft zich altijd gematigd positief uitgelaten over het voorstel van het kabinet. Daarbij hebben wij echter benadrukt dat de bestuursrechtspraak niet af is op het moment dat dit wetsvoorstel is gerealiseerd. De fractie van de ChristenUnie is van mening dat het spreken over de inrichting van de Raad van State niet losstaat van de derde herziening van de rechterlijke organisatie. Dat geluid lieten wij ook tijdens eerdere debatten horen.

In de eerste nota van wijziging stond te lezen: "Eventuele hernieuwde besluitvorming over een derde fase moet inmiddels echter aan een volgend kabinet worden overgelaten." Dat volgende kabinet zit nu hier voor ons. Volgens onze fractie biedt deze herziening kansen om de bestuursrechtspraak, ook naast de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, goed in te richten. Hoe staan de ministers tegenover deze derde herziening? Zijn zij bereid dit punt weer op de agenda te zetten? Zo ja, wanneer kunnen wij voorstellen verwach-

ten? Voor de ChristenUnie is het antwoord van de ministers erg belangrijk voor een definitief oordeel over bijvoorbeeld het amendement op stuk nr. 21 dat ziet op een striktere scheiding tussen rechtspraak en advisering bij de Raad van State. De Procola-schaduw blijft met het kabinetsvoorstel toch nog in de buurt en het is niet zeker dat deze schaduw definitief vertrokken is. De derde herziening kan een kans bieden om die schaduw definitief uit te bannen. Wij zijn benieuwd naar de reactie van de ministers en hebben daarom met de heer Heerts een motie op dit punt ingediend.

Ik ga nog kort in op de onderwerpen van de andere amendementen, allereerst de benoemingsprocedure. De ChristenUnie steunt de lijn van het kabinet dat er geen ruimte is om dit buiten de Grondwet te regelen. Dat is een formeel argument, maar volgens ons staatsrechtelijk zuiver. Mochten de indieners overwegen om met een voorstel tot grondwetswijziging te komen, dan zullen wij opnieuw ons standpunt bepalen. Vooralsnog willen wij bezien hoe de door het kabinet voorgestelde lijn werkt. Ten aanzien van de dubbelbenoeming is mijn fractie van mening dat met het huidige voorstel veel van de bezwaren zijn weggenomen. De maximering maakt de kans op problemen geringer en tegelijk is nu wel de institutionele eenheid gewaarborgd. Mochten er alsnog problemen rijzen, dan is de derde fase herziening rechterlijke macht een goede mogelijkheid tot reparatie.

Samenvattend is de ChristenUnie voor dit wetsvoorstel, maar zij merkt daarbij wel op dat de derde herziening van de rechterlijke organisatie uit de diepvrieskist moet komen. Wij spreken de wens uit dat het kabinet daaraan meewerkt.

□

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Het is al een flinke tijd geleden dat wij over dit wetsvoorstel inhoudelijk hebben gesproken. Ik zal de verleiding weerstaan om tot een herhaling van zetten te komen. Ik zal ook niet teruggaan naar de Middeleeuwen of de Franse tijd, maar slechts kijken naar wat er vanaf februari 2007 veranderd is. Er is een advies van de Raad van State gekomen naar aanleiding van de amendementen, een reactie daarop van het kabinet, een nota van wijziging en nog wat wijzigingen in amendementen. Ik zal niet op alle amendementen ingaan en mij slechts richten op een paar hoofdonderwerpen. Wij hopen van harte dat wij nu zo snel mogelijk tot een afronding hiervan kunnen komen, zodat deze zaak door kan gaan naar de Eerste Kamer. Als wij het zo horen, hebben wij daar ook alle vertrouwen in. Die haast is inmiddels wel geboden. Ik verwijs naar de brief die de Kamercommissie bereikte van de Raad van State in augustus 2008. Daarin werd ten aanzien van de benoemingsprocedure van staatsraden gezegd: het is wel goed dat nu snel helderheid komt over de procedure, over het hele profiel en over de wijziging van de Wet op de Raad van State überhaupt. Er werd zelfs al over capaciteitsgebrek gesproken als vacatures niet konden worden opgevuld.

In de toelichting op de vierde nota van wijziging spreekt de regering over een patstelling. Dat is een stevige uitspraak, maar wij kunnen dat geheel plaatsen als wij kijken naar de eerdere behandeling. Wij waarderen het dan ook dat de regering een serieuze poging heeft gedaan om aan die patstelling een einde te maken, zonder de principiële uitgangspunten – artikel 74 van de

## Van der Staaij

Grondwet is genoemd – los te laten. Ook in die vierde nota van wijziging zit een aantal ingrediënten waarvan wij zeggen: moet dat nu inderdaad zo? Het maximeren van het aantal leden dat in beide afdelingen zit op tien komt toch wat uit de lucht vallen. Waarom is precies dit aantal gekozen? Ook als het gaat om de beïnvloeding vanuit de Kamer van het benoemingenbeleid vraag ik mij af of je de profielschets in de wet moet regelen en dat daar eenmaal per jaar overleg over plaatsvindt. Kan dat niet ook gewoon praktijk zijn, zonder dat je daar een wettelijke regeling voor treft? Eerlijk gezegd wil ik daar echter geen punt van maken in het licht van de discussie die wij daarover in de Kamer hebben gehad en gezien de verschillende denkbeelden die daarover bestaan. Als daarmee een zo groot mogelijk deel van de Kamer tevreden kan worden gesteld en het wat geven en nemen van allerlei kanten is, dan lijkt ons dit in ieder geval een werkbare benadering. Ik zat even te denken: het is wel een ingrijpende nota van wijziging, daar hoort de Raad van State over te worden geraadpleegd. In dit geval mag ik er wel van uitgaan dat de Raad van State als belanghebbende organisatie gehoord is. Er wordt immers in de nota ergens van gesproken dat de Raad van State instemt met de benadering, dus kennelijk heeft daar ook overleg over plaatsgevonden. Ik ga er daarom van uit dat deze wijzigingen in de vierde nota van wijziging op brede steun kunnen rekenen.

Ik vraag mij wel af hoe ik mij dit praktisch moet voorstellen. Bij de profielschetsen moet bijvoorbeeld ook een evenwichtige samenstelling van de raad in acht worden genomen. Betekent dit dat wij in de profielschetsen zullen tegenkomen: gelet op de evenwichtige samenstelling van de raad gaat de voorkeur uit naar een sociaaldemocratische vrouw? Kan zoiets in de profielschets komen te staan, of moet ik mij dit wat abstracter voorstellen? Dit zijn echter vragen over de uitwerking.

Over de dubbelbenoemingen heeft mijn fractie al eerder gesproken. De regering spreekt hierover volgens mijn fractie heldere taal. De keuzen die hierover nu zijn gemaakt door het kabinet, en die door de Raad van State worden gesteund, ondervangen de al dan niet vermeende nadelen van dubbelbenoemingen voldoende, maar maken tegelijkertijd de voordelen niet onmogelijk. De voordelen kunnen wij op deze manier dus behouden. Dit is volgens mijn fractie een afgewogen benadering. Vergeleken met een tekentafelmodelletje is deze benadering wellicht wat ingewikkelder en lijkt deze benadering wellicht op het eerste gezicht wat minder overtuigend dan de vrij radicale lijn van gehele scheiding. Toch vindt mijn fractie de voordelen van belang en vinden wij daarom de benadering van de regering een prima benadering.

Over het amendement op stuk nr. 12, dat een nieuw nummer heeft gekregen door de gewijzigde ondertekening, en over de benoemingsprocedure wil ik het volgende zeggen. Wij delen de benadering van het kabinet hierover, die ook wordt gesteund door een uitvoerig advies van de Raad van State. De Grondwet laat geen ruimte voor de verplichte voordracht door de Tweede Kamer. Wij steunen ook het argument dat vergroting van de rechtstreekse politieke invloed bij benoemingen van rechters moeilijk te plaatsen is in internationaal en historisch perspectief. Ik heb ook kennis genomen van de zienswijze van de heer Kummeling, waar mevrouw Griffith op wees. Eerlijk gezegd vinden wij toch de benadering van de Raad van State hierin het

meest plausibel. Op wetshistorische en wetssystematische gronden wordt gesteld dat een wijziging van de Grondwet nodig is als je hierin iets zou willen wijzigen. Die benadering heeft ons overtuigd. Het zal duidelijk zijn dat mijn fractie dit wetsvoorstel kan steunen.

De heer **De Roon** (PVV): Voorzitter. De PVV-fractie wil graag een strikte scheiding tussen de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Wij moeten namelijk vermijden dat een staatsraad die heeft deelgenomen aan advisering over een wet, later als rechter over de juiste uitleg van die wet moet beslissen. Dat zou kunnen leiden tot een menging van machten, of in ieder geval zou de schijn kunnen ontstaan dat daarvan sprake is. Ook het laatste moeten wij vermijden.

De PVV-fractie ziet niet in waarom een stikte scheiding tussen deze twee afdelingen van de Raad van State alleen op nieuwe leden van toepassing zou moeten zijn of waarom de benoemingsprocedure verschillend zou moeten zijn. Mijn fractie ziet graag dat zo'n regeling ook op de huidige leden met een dubbelbenoeming van toepassing wordt verklaard. Dit zorgt voor een betere en objectievere rol van de rechter. Mijn fractie zal daarom het amendement op stuk nr. 22 van de heer De Wit steunen, omdat het bijdraagt aan de door ons gewenste betere scheiding van de machten.

Het opvolgend amendement van mevrouw Griffith op stuk nr. 13 zal mijn fractie niet steunen. Dit amendement heeft mij nog niet bereikt, maar als ik het goed heb begrepen, richt men zich daarin alleen op nieuwe leden van de Raad van State. Zoals gezegd wil de fractie van de PVV dat ook de huidige leden van de raad vallen onder de door mijn fractie gewenste strikte scheiding.

In de bestuursrechtspraak is de Raad van State de hoogste beroepsrechter, die moet beoordelen of uitspraken van de rechter in eerste aanleg aan juridische eisen voldoen. Het stellen van hoge eisen aan de Raad van State is daarom van belang voor de juridische kwaliteit van de rechtspraak. De Raad van State én het kabinet zijn van mening dat het de voorkeur verdient om deze hoogste rechtspraak aan juristen voor te behouden. De fractie van de PVV deelt deze opvatting. Het amendement op stuk nr. 11 van de heer Van der Staaij beoogt een terminologische verbetering. Daar kunnen wij ons achter scharen. Dat amendement zullen wij steunen.

Het opvolgende amendement van mevrouw Griffith – het amendement op stuk nr. 12 is inmiddels ingetrokken – kan rekening op de sympathie van mijn fractie, maar ook naar ons oordeel vereist dat grondwetswijziging. Als die grondwetswijziging met dit doel en die strekking in gang wordt gezet, zullen wij dat hoogstwaarschijnlijk steunen, maar op dit moment kunnen wij dit amendement niet steunen.

De vergadering wordt van 15.12 uur tot 15.20 uur geschorst.

Minister **Ter Horst**: Voorzitter. Wij spreken vandaag over een belangrijk onderwerp. Een onderwerp waarover al een aantal keren gesproken is door de Kamer, mijn

## Ter Horst

collega van Justitie en de voormalige minister van Binnenlandse Zaken. Ik ben blij dat het er nu op lijkt dat wij tot een afronding van dit debat kunnen komen en het wetsvoorstel een stap verder kunnen brengen. De argumenten vanuit het kabinet zijn door leden van de Kamer op een juiste manier naar voren gebracht. Dit geeft mij reden om terughoudend te zijn in mijn reactie. Ik denk dat allen dit op prijs zullen stellen. Ik neig ertoe om met name aan de hand van de ingediende amendementen het oordeel van het kabinet te geven.

Ik wil beginnen met de amendementen zoals deze zijn ingediend door mevrouw Griffith, allereerst het amendement op stuk nr. 23 over de rol van de Tweede Kamer bij benoemingen in de Afdeling bestuursrecht-spraak. Zoals bekend, is het kabinet van mening dat een dergelijke benoemingsprocedure in strijd is met de Grondwet. De vergelijking met de Hoge Raad die wel gemaakt wordt, gaat niet op omdat beide wijzen van benoemingen in de Grondwet geregeld zijn. De benoeming zoals voorgesteld in het amendement van mevrouw Griffith is naar het oordeel van het kabinet, en overigens ook naar het oordeel van de Raad van State zelf, in strijd met de Grondwet. Als de Kamer van mening is dat de benoemingsprocedure moet worden gewijzigd zoals voorgesteld in het amendement, dan is hiervoor een grondwetswijziging noodzakelijk. Het moge duidelijk zijn dat het kabinet aanneming van een dergelijk amendement met klem ontraadt.

Ten aanzien van dit onderwerp is door mevrouw Griffith nog verwezen naar de opvatting van prof. Kummeling. Wij waarderen een dergelijke zienswijze uiteraard zeer. Wij gaan er ook vanuit dat deze zorgvuldig tot stand is gekomen. Echter, zoals dat wel vaker gaat met bepaalde kwesties, je kunt er verschillende standpunten op na houden. Het kabinet is van mening dat er voldoende argumenten zijn om het advies van de Raad van State, dat niet strookt met de opvatting van de heer Kummeling, te volgen. Het verschil zit met name in de waarde die je toekent aan de grondwetshistorie en de grondwetsystematische gronden. In de beoordeling van de zwaarte daarvan verschilt het advies van de Raad van State van de opvatting van de heer Kummeling.

Ten aanzien van de dubbelbenoemingen heb ik aangegeven wat de opvatting van het kabinet is. Het kabinet heeft de opvatting van een deel van de Kamer, zoals vastgelegd in eerdere amendementen, bijzonder serieus genomen. Het kabinet heeft in de vierde nota van wijziging aangegeven dat het van mening is dat dubbelbenoemingen mogelijk moeten blijven, maar dat ze aan een maximum gebonden zouden moeten worden. Men weet – dit is te lezen in de nota van wijziging – dat dit maximum is gesteld op tien. Ik kom straks nog terug op de vraag van de heer Van Haersma Buma wat dit concreet betekent voor degenen zonder dubbelbenoeming.

Met betrekking tot het amendement van mevrouw Griffith op stuk nr. 24 merk ik op dat het bekend is dat wij van mening zijn dat het van groot belang is dat dubbelbenoemingen mogelijk blijven. Het is van groot belang dat dubbelbenoemingen mogelijk blijven, ik noem het maximum van tien. Het leidt tot wederzijdse bevruchting van die twee afdelingen en dat leidt ook tot meer kwaliteit. Met het oog op de eenheid van de Raad van State is een zekere mate van overlap tussen die beide afdelingen van de Raad van State in de ogen van het kabinet van groot belang. Ik voeg daaraan toe dat

voor een evenwichtige advisering meer personen nodig zijn dan – zuiver kwantitatief gezien – er werk voorhanden is. Het uitsluiten van dubbelbenoemingen zou er toe kunnen leiden dat in de Afdeling advisering in overwegende mate gebruik moet worden gemaakt van parttime aanstellingen en dat zou risico kunnen opleveren voor de samenhang van het college en de consistentie van de adviezen. Dat zijn voor het kabinet de belangrijkste overwegingen.

Het amendement van de heer De Wit lijkt erg op het amendement van mevrouw Griffith. Het verschil zit met name in het overgangsrecht, maar de argumenten die het kabinet hanteert om niet voor een verbod op dubbelbenoemingen te zijn, gelden in dezelfde mate.

Over het amendement op stuk nr. 23 merk ik het volgende op. Als het gaat om de rol die de Kamer kan spelen bij de benoemingen van de leden van de Raad van State, heeft het kabinet aangegeven dat de benoemingen zo transparant mogelijk moeten zijn. In de nota van wijziging heeft het kabinet dat aangegeven: er komt een advertentie waar mensen op kunnen reflecteren. Dat betekent dat er volle transparantie over het benoemingsproces plaatsvindt. Dat is voor het kabinet een handreiking richting Kamer om aan te geven dat begrepen wordt dat de Kamer daarin een rol wil spelen. Een ander element is het gesprek met de vicevoorzitter van de Raad van State. Een van de leden vond dit gesprek nogal zwaar en vroeg wat de aard van het gesprek zou zijn, als dit zou worden vastgelegd in de wet. Dit Kamerlid wilde weten of het gesprek over individuele benoemingen zou gaan of over het beleid. Nee, het gaat niet over individuele benoemingen. Wij stellen voor om het in de wet vast te leggen omdat je er dan simpelweg niet onderuit kunt. Het krijgt daarmee de zwaarte die de leden van de Kamer er volgens ons aan willen geven.

Hiermee heb ik gereageerd op de twee amendementen van mevrouw Griffith en het amendement van de heer De Wit, die op mijn terrein liggen. Het zal duidelijk zijn dat het kabinet aanneming van de drie amendementen ontraadt.

Daarnaast is nog een aantal specifieke vragen gesteld. Deze zal ik even langslopen. Mevrouw Griffith heeft verwezen naar een bladzijde in het advies van de Raad van State. Als ik haar goed begrepen heb, zei zij dat de inhoud van het wetsvoorstel overeenkomsten heeft met het ingediende amendement op stuk nr. 24 over dubbelbenoemingen. Volgens mij is er wel een verschil. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat er geen dubbelbenoemingen zijn, terwijl in het amendement staat dat er geen dubbelbenoemingen mogelijk zijn. Hierop doelde volgens mij de Raad van State op de bladzijde die ik net heb genoemd.

De heer Van Haersma Buma vroeg wat het zou betekenen als je dubbelbenoemingen helemaal uitsluit. Dit zou betekenen dat er geen dubbelbenoemingen meer zijn. De vervolgvraag van de heer Van Haersma Buma was wat dit betekent voor de mensen die geen dubbelbenoeming hebben. Dit betekent dat zij hun werk in de meeste gevallen parttime zullen doen en dat zij hun functie zullen combineren met een andere functie. De heer Van Haersma Buma vroeg zich af of dit niet het probleem van belangenverstrengeling oplevert. Dit hoeft niet zo te zijn. Daar wordt natuurlijk heel nadrukkelijk naar gekeken. Hij kan zich voorstellen dat er geen sprake van belangenverstrengeling is als je de functie van hoogleraar combineert met een parttime functie bij de

## Ter Horst

Raad van State. Er zullen ook leden van Raad van State zijn die zich volledig met de rechtspraak zullen bemoeien. Dan is er dus geen sprake van een parttime benoeming en kan er dus ook geen sprake zijn van belangenverstrengeling. Een aantal functies is wettelijk uitgesloten, zoals die van advocaat, notaris en belastingconsulent, zodat bij deze functies geen belangenverstrengeling kan optreden.

De heer Van Haersma Buma stelde een vraag over het interview van de heer Van Dijk. Mogen individuele leden van de Raad van State hun mening geven over onderwerpen die mogelijk nog aan de orde komen? Dat mag wel, want het gaat bij de latere advisering niet over een individuele opvatting, maar over een opvatting van de Raad van State als geheel. Het kabinet is echter wel van mening dat daarmee buitengewoon terughoudend moet worden omgegaan.

De heer Van der Staaij vroeg of er overleg is geweest met de vicevoorzitter van de Raad van State over de vierde nota van wijziging. De Raad van State is daarover niet gehoord, maar uiteraard had hij al eerder ingestemd met een aantal suggesties die het kabinet op dat punt heeft gedaan en die ook in zijn eigen advisering voorkwam. Verder vroeg de heer Van der Staaij wat een evenredige samenstelling is. Het gaat daarbij met name om evenredigheid voor wat betreft de verdeling tussen het aantal mannen en vrouwen. Ik heb in mijn gesprek met de vicevoorzitter van de Raad van State aangegeven dat het kabinet daar zeer aan hecht. Het hoopt dat dit ook duidelijk naar voren zal komen uit de voordrachten die komen.

Ik kom op de motie van de heren Heerts en Anker. Het onderwerp daarvan ligt voornamelijk op het terrein van mijn collega van Justitie. Ik kan er alleen dit van zeggen. Als je zou doen wat in de motie staat, betekent dat nogal wat voor de Raad van State. Het zou ook nogal wat betekenen voor de organisatie van de Raad van State, waarvoor ik mij ook verantwoordelijk voel. Als de motie wordt aangenomen, zou dat voor de komende jaren veel reorganisaties voor de Raad van State betekenen. Dat is voor mij geen erg aanlokkelijke gedachte, omdat de Raad van State er is om zijn werk te doen. Ik geloof dat ik hiermee ben ingegaan op alle amendementen en naar voren gebrachte punten. Ik heb niet expliciet iets gezegd over de inbreng van de heer De Roon, omdat zijn inbreng in mijn ogen een herhaling was van wat anderen al hadden gezegd.

De heer **De Wit** (SP): In het dictum van de motie staat dat de regering wordt verzocht om met voorstellen te komen. Er wordt niet om een onderzoek gevraagd of om over tien jaar met een idee te komen. De minister wordt verzocht om voorstellen te doen. Dat is een dwingend verzoek aan het kabinet. Is het kabinet daartoe bereid als de motie wordt aangenomen? Ik denk dat het voor de Kamer van belang is om te weten wat de mening van de minister hierover is.

Minister **Ter Horst**: Ik heb al gezegd dat er aan de motie een inhoudelijke en een meer organisatorische kant zit. Ik voel mij meer verantwoordelijk voor de organisatorische kant. Ik heb gezegd dat mij het vooruitzicht van een reorganisatie van de Raad van State weinig aanlokkelijk lijkt. Ik ga ervan uit dat mijn collega van Justitie iets zal zeggen over de inhoudelijke kant van de motie. Uit de

combinatie van onze oordelen zal duidelijk worden wat het antwoord op de vraag van de heer De Wit is.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik weet niet precies aan wie ik mijn vraag moet stellen, gezien de onderlinge taakverdeling. Ik stel hem alvast; eventueel kan de minister van Justitie er later op antwoorden. Ik werd eerlijk gezegd wat overvallen door de motie. Ik heb nog gebladerd in de memorie van toelichting. Al op de eerste bladzijde daarvan zie je dat de pijler waarop dit wetsvoorstel is gebouwd, de overtuiging is dat wij hebben gediscussieerd over de derde fase met de conclusie dat de Raad van State zijn rechtsprekende taken behoudt. Daarop is dit wetsvoorstel gebouwd. Nu zou de Kamer dan plotseling zeggen dat alles misschien toch anders moet en dat het kabinet met voorstellen moet komen. Ondergraaft dat niet het wetsvoorstel? Of geeft de minister een heel andere uitleg aan de motie? Hoe ziet het kabinet dit?

Minister **Ter Horst**: De strekking van de motie is dat er één hoogste rechterlijke instantie komt voor alle rechtsgebieden. Dat is een inhoudelijk punt waarvoor ik verwijs naar de minister van Justitie. Het kabinet is er echter bij dit wetsvoorstel van uitgegaan dat beide taken voor de Raad van State in stand zouden blijven.

□

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ter completering van het antwoord van mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wijs ik nog op een enkel punt. Er is gesproken over het amendement dat betrekking heeft op de mogelijkheid om in bijzondere gevallen niet-juristen te benoemen tot lid van de rechtsprekende afdeling van de Raad van State. Bij het zoeken naar een breed draagvlak voor de herziening van de Wet op de Raad van State hebben wij al gezegd dat wij de aanneming van dit amendement niet onoverkomelijk achten. Hiermee geven wij geen enthousiaste reactie op het amendement en die zal ik ook vanmiddag niet geven.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is het hogere beroepsorgaan ten aanzien van rechtbanken waarvoor dit professionele benoemingsvereiste geldt. Daarom is de bepaling voor de rechterlijke functies van de Raad van State in de wet opgenomen. De Raad van State heeft ook zelf in deze zin geadviseerd. Als de mogelijkheid wordt geschapen om in bijzondere gevallen van de regel af te wijken, krijgen wij een vreemde eend in de bijt. Dat betekent natuurlijk niet dat er ongelukken gebeuren als er een bepaling komt als aangegeven, maar dan zal het moeten blijven gaan om heel bijzondere gevallen. Wij hebben dus gezegd geen onoverkomelijke bezwaren te hebben tegen aanneming van dit amendement.

Ik wijs er nog wel op dat in de huidige situatie bij de scheiding van twee afdelingen een ander licht op de zaak geworpen wordt. Thans is het lastig om niet-juristen een plaats te geven bij de Raad van State, omdat zij daarmee vanzelf lid worden van de rechtsprekende afdeling. Het voorgaande betekent dat in bijzondere gevallen op niet-juristen een beroep zou kunnen worden gedaan om de functie van gewoon lid van de Raad van State te vervullen. Dankzij de scheiding van afdelingen en met nog maar tien mensen in een dubbelfunctie is er dus een grotere speelruimte om iemand met bijvoorbeeld een





De heer Hirsch Ballin, minister van Justitie

© M. Sablerolle – Gouda

economisch deskundigheid die bij de advisering van nut is, te benoemen in een functie die alleen wetgevings-advisering betreft. Ik meen hiermee onze opvatting over dit amendement voldoende te hebben toegelicht. Zoals gezegd is het niet iets wat ons het allermeest en het allerdiepste verdeeld houdt.

De heren Heerts en Anker hebben een motie ingediend betreffende de derde fase. Mijn collega van Binnenlandse Zaken heeft naar aanleiding van deze motie reeds op twee punten gewezen. Haar opmerkingen daarover onderstreep ik. Het ene punt betreft het feit dat met het wetsvoorstel wordt beoogd om met inachtneming van de kaders die onder andere voortvloeien uit het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van Mens en uit de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, de rechterlijke functie op een zodanige manier te regelen dat er geen twijfel kan ontstaan over de onafhankelijkheid van de rechtspraak ten opzichte van de adviserende taken van de Raad. Alleen in een beperkt aantal gevallen met een maximum van tien zal er betrokkenheid kunnen zijn bij de advisering, maar vergeleken met het geheel van de rechtspraak gaat het daarbij om een zeer beperkt aantal gevallen. Die situatie is dan ook niet te vergelijken met de situatie waarin de hoofdregel nog de dubbelfunctie kende, de regel die in de huidige wet is vervat. Dus een argument om de rechtspraak op een andere manier te ordenen dan is gebeurd met de afdeling van de Raad van State komt met dit wetsvoorstel, dat naar wij mogen hopen wordt aangenomen, te vervallen. Daar was het ook om begonnen, want onze voorgangers wilden al de twijfel wegnemen over de verenigbaarheid van de positie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met de eisen die het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van Mens en Fundamentele Vrijheden stelt. Niet dat de discussie over die verenigbaarheid veelvuldig tot problemen leidde, maar voor een rechterlijk college is het belangrijk dat zoiets institutioneel en structureel helder. Dat is de achtergrond voor de opstelling van dit wetsvoorstel.

Bij de eerste ronde van behandeling van dit wetsvoorstel – ik stond hier toen samen met mijn toenmalige collega van BZK, de heer Remkes – hebben wij om die reden ook gezegd dat de derde fase wat ons betreft geen

taboe-onderwerp is, maar dat die wel in een ander licht en een ander kader is komen te staan door de ontwikkelingen van de afgelopen vijftien jaar. Daarom hebben vorige kabinetten ook besloten om geen vervolg te geven aan de derde fase als geheel. Dat is de reden waarom wij nu denken dat wij een goede en zinvolle oplossing hebben gevonden voor de structurele vraagstukken rond dit wetsvoorstel.

Het tweede punt dat mijn collega onderstreepte, is de moeite die een reorganisatie vanzelf meebrengt. Het is belangrijk dat men goed is ingesteld op de manier van werken in de rechtspraak. Soms moet er worden gereorganiseerd, bijvoorbeeld om de kwaliteit van de rechtspraak te behouden. Wij hebben daar vanochtend over gesproken in een algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie. Ook uit dat oogpunt denk ik: laten wij first things first doen en bekijken en nu niet de derde fase aan de orde stellen, maar eerst andere onderwerpen bespreken. Wij denken dat er ook inhoudelijk geen reden is om met die derde fase te beginnen, maar ook als men er anders tegenaan kijkt, zou het niet de hoogste prioriteit moeten hebben. Dat bepaalt eigenlijk mijn oordeel over deze motie. Het is geen taboe-onderwerp, maar er zijn andere prioriteiten. Inhoudelijk denken wij dat met de voorgestelde wijziging van de Wet op de Raad van State een goede regeling is getroffen. Ik denk bovendien dat de burgers in ons land niet zitten te wachten op verlenging van procedures in bestuursrechtelijke zaken, eerder omgekeerd. Dus ook daarom zou ik willen zeggen: laten wij dit maar niet doen.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Wij zijn het debat altijd ingegaan met het idee dat wij nu een aantal zaken moeten oplossen. Die hebben wij, onder andere vanwege uitspraken van het Europese Hof, voor de voeten geworpen gekregen. Wij zijn er echter altijd van uitgegaan dat er na de eerste twee fases ook nog een derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie zou komen. Dat belang hebben wij in de eerste termijnen ook aangegeven.

U zegt nu dat andere dingen prioriteit verdienen. Is het echter niet zo dat wij nu het geheel van de rechtspraak ook eens af moeten maken? Wij hebben dit wetsvoorstel wel altijd gezien als een tussenoplossing. Ik begrijp dat een reorganisatie niet leuk is, maar als wij dat altijd een zwaarwegend argument vinden, ken ik nog wel een paar projecten waar wij maar beter mee kunnen stoppen. Volgens ons gaat het er echter om dat de rechtspraak in Nederland fatsoenlijk wordt ingevuld. Wij kunnen bijvoorbeeld proberen om alle beroepsinstanties onder één noemer te brengen. Dat was toen wij stopten met de derde fase ook een van de dingen die zouden moeten gebeuren. Ook daar is nog geen wetsvoorstel voor gekomen. U zegt "first things first", maar welke dingen moeten dan first? Volgens ons is het namelijk nog steeds relevant.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb in de eerste termijn van de behandeling van dit wetsvoorstel al gezegd dat het mij een goede gedachte leek – ik wist niet wie op dat moment daar uitvoering aan zou moeten geven – dat in een volgend kabinetsperiode de discussie over de derde fase zou worden voortgezet. Nu ik hier sta en deze vraag krijg, denk ik dat ik er het beste aan doe om over de punten die de heer Anker aansnijdt, inclusief de left

## Hirsch Ballin

overs, want daar heeft hij het eigenlijk over, zoals de vraag of het voldoende verzekerd is dat er eenheid van interpretatie van bestuursrecht is, een brief aan de Kamer stuur. Daarin zal ik dan ingaan op de vraag wat de derde fase – die ooit op de agenda stond als dé derde fase, alsof dat een afgerond concept was – moet gebeuren. Er is veel gebeurd sinds de eerste formulering van deze gedachte. Dat is meer dan twintig jaar geleden. Er is een advies van de staatscommissie Herziening rechtelijke organisatie geweest over eenheid van bestuursrechtspraak in hoogste ressorts. Er zijn een aantal mogelijkheden, die niet allemaal een structureel overhoop halen van de rechtelijke organisatie hoeven te betekenen. Ik zou over dat punt de discussie met de Kamer graag willen voortzetten aan de hand van een brief die daarover zou kunnen gaan.

De heer **Heerts** (PvdA): Ik vind het argument van beide ministers dat er een reorganisatie uit voortvloeit, een heel slecht argument. Dan kunnen wij net zo goed de vernieuwing van de rijksdienst en de reorganisatie van de gerechtelijke kaart stopzetten, omdat die ook allerlei consequenties hebben. Wat wij beogen, is dat de discussie niet stopt en dat wij doordenken. Dat doen wij ook over de rechtspraak in eerste aanleg, waar wij nu uitvoerig met u over aan het discussiëren zijn. Het is toch niet verboden voor de Kamer om door te denken? Er staat niet in dat de Raad van State in 2011 geen werk meer heeft. Het argument om de reorganisatie as such niet te doen, omdat men het al zo druk heeft, bevalt mij niet.

Minister **Hirsch Ballin**: Dank voor deze vraag, die tegelijkertijd een toelichting is op de strekking van de motie. Wij brengen naar voren dat reorganisaties altijd moeite en kosten met zich brengen. Deze moet je afwegen tegen andere reorganisaties en het laten doorgaan van het werk dat gedaan moet worden. Onze reactie impliceert inderdaad dat wij met dit wetsvoorstel een behoorlijke regeling tot stand denken te hebben gebracht voor de onafhankelijkheid van de rechtspraak in hoogste ressort in bestuursrechtelijke zaken en dat andere reorganisaties een hogere graad van prioriteit hebben. Ik heb in het debat in januari 2007 ook gezegd dat ik mij kan voorstellen dat mijn opvolger dit onderwerp zou willen bespreken aan de hand van een inventarisatie van wat er nog ligt na de derde fase. De heer Heerts vraagt om het denken niet stil te zetten en na te gaan wat er kan. Als daarbij ook varianten aan de orde kunnen komen als het treffen van een rechtseenheidsvoorziening in hoogste ressort voor de bestuursrechtspraak, dan wil ik daaraan graag uitvoering geven.

De heer **Heerts** (PvdA): Bij de rechtbanken hebben wij vanochtend gemerkt dat het moeilijker is om een rechtbank af te schaffen dan om een nieuwe te openen, dus wij moeten wel doorpakken. De ChristenUnie en de Partij van de Arbeid geven hiermee het signaal verder te willen met de reorganisatie van de rechtspraak, ook in bestuursrechtelijke zin. Ik begrijp van de minister dat wij een brief krijgen over de reorganisatie die onder zijn opvolger zal plaatsvinden en dat hij deze gedurende de twee resterende jaren van dit kabinet stopzet. Op welke termijn krijgen wij die brief? Dat luistert dan nauw.

Minister **Hirsch Ballin**: Nee, ik haalde aan dat ik in

januari 2007 zei dat het iets voor mijn opvolger zou zijn om zo'n brief te schrijven, niet wetend dat ik zelf voor die taak zou staan. Ik geef graag uitvoering aan deze toezegging. Dat vergt voorbereiding en een discussie met de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak. Ik denk dat wij na een goede voorbereiding in de tweede helft van dit jaar een brief met een inventarisatie van de mogelijkheden die er zijn, op de Kameragenda kunnen hebben. Uit mijn reactie zal de heer Heerts begrijpen dat ik niet enthousiast ben over een voorstel om een derde aanleg in bestuursrechtelijke zaken te creëren. Daarin zullen andere varianten kunnen worden geplaatst, naast degene die meer in het verlengde liggen van die van de jaren tachtig.

De heer **De Wit** (SP): De minister wekt de indruk dat de discussie wordt heropend. Ik ben altijd voor discussie, maar in de motie wordt gevraagd om vanuit de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie voorstellen uit te werken in het perspectief van één hoogste rechterlijke instantie in cassatie voor alle rechtsgebieden. Naar mijn idee wordt niet gevraagd om heropening van de discussie, maar om met een voorstel te komen. Is de minister daartoe bereid?

Minister **Hirsch Ballin**: Om die reden heb ik gezegd dat de nadere vragen van de heer Heerts een verduidelijking waren van de strekking van zijn motie. Ik lees daarin niet dat ons wordt gevraagd om met een wetsvoorstel te komen dat daarin voorziet. Wij kunnen uiteraard de mogelijke voorstellen op dit terrein in beeld brengen en wij zullen daarover onze opvatting geven, zodat de Kamer daar in een debat op kan reageren.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voor alle duidelijkheid, daardoor hoeft dit wetsvoorstel in de visie van het kabinet niet opgehouden te worden, bijvoorbeeld doordat in de Eerste Kamer wordt gezegd dat het onduidelijk is hoe het verder gaat, dat er nog een brief komt in het najaar, dus dat wij nog even moeten afwachten? Het is wel van belang dat snel duidelijk wordt dat dit de manier is waarop in de komende tijd gewerkt zal worden.

Minister **Hirsch Ballin**: Jazeker. Ik ben het helemaal met de heer Van der Staaij eens. Alsjeblieft geen oponthoud hiervan. Het heeft allemaal al heel lang geduurd. Dat was ook de zorg van de regering bij dit wetsvoorstel. Inmiddels liggen de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens er al jaren. Wij zijn van oordeel dat hiermee een goede en verdragsmatig geheel verantwoorde uitwerking wordt gegeven aan de inrichting van de bestuursrechtspraak in Nederland. Gedachten over wat er in de toekomst wellicht nog kan gebeuren, kunnen en mogen niet leiden tot oponthoud voor een wetsvoorstel dat, met alle risico's van dien, al enige jaren is blijven liggen.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Ik denk dat zo'n brief wel verstandig is. Als die brief komt, aarzel ik zeer om de motie te steunen, omdat met de motie wel heel erg wordt gedacht in de richting van één uitkomst, waarvan de vraag is of dat de beste is. Dat is mijn aarzeling.

De heer **Heerts** (PvdA): Is dat een dreigement?

## Hirsch Ballin

De heer **Van Haersma Buma** (CDA): Dat is een dreigement, ja. Een dreigement dat het CDA ertegen stemt indien de minister toezegt om met een brief te komen. Wij zouden dat voldoende vinden en dan hoeft voor ons de motie niet. Misschien kan de motie aangehouden worden, want ik aarzel of ik er dan voor zal stemmen. Eén hoogste cassatie-instantie is voor ons geen perspectief, omdat cassatie een extra instantie is.

Neemt de minister in de brief de vraag mee in hoeverre een wijziging een verlenging van een procedure betekent en in hoeverre zij een verkorting van procedures kan betekenen? Het is voor ons eindoordeel van belang dat dit in de brief wordt opgenomen.

Minister **Hirsch Ballin**: Gelet op de verschillende interpretaties die blijkbaar aan het dictum van de motie worden gegeven en gelet op de constatering dat de brief, luisterend naar hun nadere vragen, een goed antwoord zou kunnen zijn op wat de heren Heerts en Anker nastreven, zou ik het op prijs stellen als de indieners zouden willen overwegen om de motie in te trekken, dan wel aan te houden. Dat geeft ook alle ruimte om naar aanleiding van de brief conclusies uit te spreken in de Kamer.

Tegen de heer Van Haersma Buma zeg ik dat ik niet van plan ben om met voorstellen te komen die leiden tot een verdere verlenging van de bestuursrechtelijke procedures in Nederland. Dat is ook precies de reden waarom het niet verstandig is om een stelsel van rechtspraak in twee instanties dat goed functioneert, en dat met dit wetsvoorstel nog beter kan functioneren, te vervangen door een stelsel met rechtspraak in drie instanties volgend op de bezwaarprocedure.

Op de mogelijkheden voor rechtseenheid in hoogste instantie zal ik graag ingaan in de brief. Dat kan een vorm van cassatie zijn. Er zijn ook in het verleden wel eens gedachten over geformuleerd, bijvoorbeeld over een rechtseenheidsvoorziening. Er is ook wel eens gedacht aan de formule van de Gemeinsamer Senat die men in het Duitse recht kent.

De heer **De Wit** (SP): Betekent dit dat de minister de aanneming van de motie ontraadt als de heer Heerts die niet aanhoudt of intrekt?

Minister **Hirsch Ballin**: Aan de strekking van de motie, die de heer Heerts zojuist verwoordde, kan de conclusie worden verbonden dat de motie overbodig is. Mijn advies aan de Kamer is om op dit moment niet met een Kameruitspraak van deze inhoud te komen.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Stemmingen over het wetsvoorstel, de amendementen en eventueel over de motie vinden volgende week dinsdag plaats. Na de schorsing gaan wij waarschijnlijk verder met het VAO over Meavita.

De vergadering wordt van 15.54 uur tot 16.45 uur geschorst.

De **voorzitter**: Het onder voorbehoud aangekondigde VAO over Meavita Nederland gaat niet door. Er is geen behoefte om moties in te dienen.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **de brief van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de subsidiariteitstoets van het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg (COM(2008)414def) (31545, nr. 9).**

De **voorzitter**: Ik stel voor, conform het voorstel van de vaste commissie voor VWS te besluiten.

Daartoe wordt besloten.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **de brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de subsidiariteitstoets van het voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende een netwerk voor waarschuwing en informatie inzake kritieke infrastructuur (CIWIN) (COM(2008)676def) (31785, nr. 5).**

De **voorzitter**: Ik stel voor, conform het voorstel van de vaste commissie voor BZK te besluiten.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 16.46 uur

□

**De Voorzitter, de Eerste ondervoorzitter en de Tweede ondervoorzitter stellen voor, te stellen in handen van**

a. de vaste commissie voor Justitie:

- Wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens in verband met de vermindering van administratieve lasten en nalevingskosten, wijzigingen teneinde wetstechnische gebreken te herstellen en enige andere wijzigingen (31841);

b. de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

- Samenvoeging van de gemeenten Abcoude, Breukelen, De Ronde Venen en Loenen (31840);

c. de vaste commissies voor Financiën en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk:

- Goedkeuring van het op 24 april 2008 te 's-Gravenhage totstandgekomen verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Staat Qatar tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen, met Protocol (Trb. 2008, 112) (31764).