

Vergaderjaar 2006–2007

30 585

Wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 december 2006

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Knelpunten en wensen	3
3. Het arrest-Kleyn	3
4. Hoofdpijnen van de toekomstige structuur	4
II. ARTIKELEN	12

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, ligt aan het wetsvoorstel een aantal wensen ten grondslag. 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. Ook achten wij het wenselijk de beide hoofdtaken duidelijker van elkaar te onderscheiden en aldus de gelijkwaardigheid van die hoofdtaken meer te benadrukken. De advisering moet naar ons oordeel bij een kleiner aantal staatsraden worden geconcentreerd, dat daaraan een groter deel van zijn tijd kan besteden. Ook zou de mogelijkheid moeten bestaan om staatsraden – al dan niet voltijds – te benoemen in één van beide afdelingen. De benoemingseisen voor de afdelingen vallen immers weliswaar voor een deel samen, maar lopen voor een deel ook uiteen. Het stelsel moet verder voldoende flexibel zijn, in die zin dat de samenstelling van de Raad en de inzet van de staatsraden kan worden afgestemd op wensen en behoeften, ook bij toekomstige veranderingen daarin. Al deze wensen leiden tot het voorstel voor een Raad van State met twee afdelingen (de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak), die zijn belast met de advisering respectievelijk de bestuursrechtspraak. De Raad van State als zodanig (de zogenoemde volle Raad) is in voorkomende gevallen belast met de waarneming van het koninklijk gezag en vervult verder een aantal taken

die de Raad als geheel aangaan, zoals de jaarverslaglegging en het doen van aanbevelingen voor de benoeming van staatsraden. De beperkte omvang van deze taken maakt dat het niet nodig – en uit praktisch oogpunt ook niet wenselijk – is de huidige omvang van de Raad te handhaven. Aan de andere kant moet de omvang wel zodanig zijn dat de breedheid en pluriformiteit van de inhoudelijke inbreng wordt verzekerd. Dat laatste geldt overigens ook voor de afdelingen van de Raad, meer in het bijzonder voor de Afdeling advisering. Voor de eenheid van de Raad van State is het bovendien van belang dat de uitoefening van de beide taken van de Raad door wederzijdse bevruchting aan kwaliteit kan winnen. Daarom sluit het wetsvoorstel ook niet uit dat staatsraden in beide afdelingen worden benoemd. Aan de andere kant is het met het oog op de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) echter zaak het aantal dubbellidmaatschappen te beperken. Uit het voorgaande blijkt dat de omvang van de Raad en zijn afdelingen en de personele samenstelling van de beide afdelingen (en de mate waarin gewerkt wordt met dubbellidmaatschappen) onlosmakelijk met elkaar samen hangen. Het gaat erom het juiste evenwicht te vinden. Het verheugt ons dan ook dat de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de SGP de uitgangspunten van het wetsvoorstel in hoofdlijn onderschrijven. Wij hebben in de vragen die de leden van de verschillende fracties in het verslag over de hiervoor genoemde onderwerpen stellen, aanleiding gezien het wetsvoorstel als volgt te wijzigen:

- De grondwettelijke Raad van State (de «volle Raad») wordt verder verkleind en bestaat, buiten de Voorzitter, de overige koninklijke leden en de vice-president, uit ten hoogste tien leden;
- Daarnaast kunnen in beide afdelingen van de Raad zoveel staatsraden worden benoemd als nodig zijn;
- Zowel leden als staatsraden kunnen naar behoefte en naar gelang van hun kwalificaties in de Afdeling advisering, de Afdeling bestuursrecht-spraak of beide worden benoemd. Met het oog op de Procola-risico's zal het aantal dubbelbenoemingen beperkt moeten blijven, maar er komen geen getalsmatige onderof bovengrenzen in de wet;
- De aanduiding «staatsraad in buitengewone dienst» wordt in de toekomst nog slechts gebruikt voor de huidige staatsraden in buitengewone dienst zonder vaste deeltaak.

In het vervolg van deze nota worden deze punten nader uitgewerkt.

De leden van de PvdA-fractie plaatsen kanttekeningen bij de passage in de memorie van toelichting dat de besluitvorming over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie betekent dat de Raad zijn rechtsprekende taken zal behouden. De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat het goed is om als einddoel wel degelijk de derde fase in het beeld te houden en vragen om in te gaan op de toekomst van de derde fase, en wanneer deze ten uitvoering kan komen. De leden van de SP-fractie vragen welk voordeel het verlaten van de herzieningsvoornemens van de rechterlijke organisatie de justitiabele biedt boven de herziening zoals deze door een eerder kabinet is voorgesteld. De aan het woord zijnde leden pleiten er ook met het oog op de rechtseenheid voor de derde fase door te voeren. Zij vragen in dit verband om een reactie op suggesties die door professor De Haan zijn gedaan om enerzijds de rechtseenheid te bewaren en anderzijds de discussie over de Raad van State af te handelen. Meer in het algemeen vragen zij om een reactie op overige kritieken op het functioneren van de Raad van State.

Het kabinet heeft in de brief van 28 april 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 25 425, nr. 7) aangegeven thans geen noodzaak te zien om over te gaan tot een derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Wij hebben er goede nota van genomen dat een deel van de Kamer een andere opvatting is toegedaan (zoals bleek in het Algemeen overleg van 7 oktober 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 25 425/29 800 VII, nr. 8H). Even-

tuele hernieuwde besluitvorming over een derde fase moet inmiddels echter aan een volgend kabinet worden overgelaten. Het onderhavige wetsvoorstel loopt daar niet op vooruit. In de nota «Keuzen voor de bestuursrechtspraak» (Kamerstukken II 2000/01, 26 352, nr. 47) is een aantal scenario's voor een eventuele derde fase geschetst. In een deel van die scenario's behoudt de Raad van State zijn rechtsprekende taak, in een ander deel niet. Mocht er alsnog een derde fase aan de orde komen, dan blijft behoefte bestaan om nu een voorziening te treffen voor de Procola/Kleyn-problematiek en een evenwichtige verhouding tussen de rechtsprekende een adviserende taak. In ieder geval kan een en ander naar ons oordeel niet wachten op de afronding van een eventuele derde fase. In dat licht is het thans ook niet opportuun om te reageren op de suggesties van wijlen professor De Haan voor de vormgeving van de derde fase of op andere punten van discussie in te gaan.

2. Knelpunten en wensen

De leden van de VVD-fractie vragen of de scheiding tussen beide afdelingen niet vervaagt als staatsraden dubbel worden benoemd en welke mogelijke onduidelijkheid deze dubbelfuncties teweeg kunnen brengen. Met het wetsvoorstel wordt nadrukkelijk niet beoogd de beide hoofdfuncties – en in het verlengde daarvan de beide afdelingen – van de Raad te *scheiden*, maar veeleer om die hoofdfuncties organisatorisch scherper te *onderscheiden*. Tegelijkertijd willen wij geen afbreuk doen aan de eenheid van de Raad. Juist met het oog op de eenheid van de Raad achten wij een zekere mate van overlap tussen de beide afdelingen van de Raad van belang. Die kan worden bereikt door in ieder geval een deel van de leden van de Raad in beide afdelingen te benoemen. Daarnaast benadrukken de dubbelfuncties, zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken, de gelijkwaardigheid van de afdelingen. Het bestaan van dubbelfuncties leidt als zodanig niet tot onduidelijkheid over de taken en bevoegdheden van de beide afdelingen. Zoals hiervoor is opgemerkt, is het uiteraard wel zaak het juiste evenwicht te vinden tussen enerzijds de noodzaak van wederzijdse bevruchting tussen de beide afdelingen en anderzijds de noodzaak de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de Raad en zijn afdelingen te waarborgen.

3. Het arrest-Kleyn

De leden van de VVD-fractie vragen of sprake zal zijn van feitelijke dubbelbenoeming van (vrijwel) alle staatsraden en hoe in dat geval nog kan worden gesproken van een scheiding tussen beide Afdelingen. Deze leden willen weliswaar geen absolute afscheiding tussen beide Afdelingen, maar zien het belang van enige distantie gezien het arrest-Kleyn en het arrest-Procola in. Zij vragen in verband hiermee hoe de contacten tussen beide Afdelingen feitelijk vorm zal krijgen en hoe de gelijkwaardigheid van beide afdelingen in stand wordt gehouden. De aan het woord zijnde leden plaatsen verder vraagtekens bij de doelmatigheid van de controle in verband met het voorgestelde artikel 42, vierde lid. Zij vragen hoe het «nauwe verband tussen de materie» wordt bepaald, van welke concrete criteria hierbij gebruik wordt gemaakt en wat bij de handhaving van dit artikellid binnen reële grenzen gedaan kan worden en door wie. Zoals reeds in het algemeen deel van deze nota is uiteengezet, zal in het gewijzigde wetsvoorstel geen sprake zijn van feitelijke dubbelbenoeming van vrijwel alle staatsraden. Personen met een dubbelbenoeming zullen met name maar een klein deel van met name het aantal leden van de Afdeling bestuursrechtspraak vormen. Niettemin zullen zij een van de kanalen vormen langs welke het contact tussen beide afdelingen vorm zal krijgen. Daarnaast is denkbaar dat de Raad overgaat tot het instellen van andere overlegvormen, hetzij permanent, hetzij ad hoc. In dat opzicht

verschilt de Raad niet van iedere andere organisatie met verschillende afdelingen. Aan de gelijkwaardigheid van beide afdelingen doet dit geen afbreuk.

Bij de toepassing van het voorgestelde artikel 42, vierde lid, gaat het concreet om de vraag of een beroepszaak een rechtsvraag opwerpt waarover de Raad heeft geadviseerd. Dit kan zich in beginsel slechts voordoen als het (hoger) beroep schrift de vraag aan de orde stelt of een bepaling van een wet in formele zin of een algemene maatregel van bestuur verenigbaar is met hoger recht. Als dit laatste het geval is, kan worden nagegaan of de Raad daarover inderdaad heeft geadviseerd en zo ja, welke staatsraden daarbij betrokken waren. Een en ander wordt aangetekend op het instructieformulier, zodat daar bij de samenstelling van de kamer die de zaak gaat behandelen, rekening mee kan worden gehouden. Mocht een partij van oordeel zijn dat artikel 42, vierde lid, niet correct is toegepast, dan kan hij dit uiterlijk op de zitting aan de orde stellen en een verzoek doen tot wraking van de desbetreffende staatsraad.

Overigens heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in een recent arrest nog eens bevestigd, dat het begrip «dezelfde zaak» beperkt moet worden opgevat (EHRM 9 november 2006, Sacilor-Lormines v. Frankrijk, nr. 65 411/01).

4. Hoofdpijnen van de toekomstige structuur

Wij zijn verheugd dat de leden van de CDA fractie het uitgangspunt van het wetsvoorstel onderschrijven dat de Raad van State als eenheid blijft bestaan, aangezien de voordelen van de eenheid van de Raad van State zich in de loop der tijden hebben bewezen. De aan het woord zijnde leden vragen wat er in de praktijk nog over blijft van de eenheid van de Raad van State, nu de zogenaamde «volle raad» in de nieuwe opzet nog maar een zeer bescheiden, intern gerichte functie zal overhouden en of dat op lange termijn voldoende zal zijn om de eenheid van de Raad van State te waarborgen. Meer in het bijzonder vragen zij hoe vaak deze volle raad nog bijeen zal komen.

De volle Raad kan en zal zijn taken niet geïsoleerd kunnen uitoefenen. Dat geldt meer in het bijzonder voor het doen van aanbevelingen voor benoeming van de leden en de staatsraden en voor algemene zaken die de Raad als geheel aangaan, zoals organisatorische zaken, jaarlijks verslag van de werkzaamheden en het jaarlijks rapporteren over algemene knelpunten in wetgeving en bestuur. Laatstgenoemde rapportage is uit de aard der zaak slechts mogelijk als de beide afdelingen daarbij nauw betrokken worden. Het zijn immers de afdelingen die bij de uitoefening van hun taken op mogelijke knelpunten stuiten. Voor wat betreft de aanbevelingen voor benoemingen voorziet het wetsvoorstel zelfs expliciet in betrokkenheid van de afdelingen (artikel 2, tweede lid, laatste volzin). Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, wordt de eenheid van de Raad ook bevorderd door in ieder geval een deel van de leden van de Raad in beide afdelingen te benoemen, waardoor een zekere mate van overlap tussen de beide afdelingen ontstaat. Wij zijn ervan overtuigd dat de eenheid van de Raad van State aldus ook op de lange termijn voldoende gewaarborgd is. Hoe vaak de volle Raad in de praktijk nog bijeen zal komen, is naar ons oordeel in dit opzicht niet beslissend. Het is overigens aan de Raad zelf de vergaderfrequentie te bepalen.

De leden van de CDA-fractie achten het onderscheid tussen gewone en buitengewone leden achterhaald en voor rechtzoekenden onnodig verwarrend. Deze leden zouden er dan ook de voorkeur aan geven om slechts nog te spreken van leden van de Raad van State en in de wet te bepalen dat een bepaald aantal leden lid is van beide afdelingen en de bevoegdheden uitoefent van de nieuwe volle raad.

De leden van de PvdA-fractie stellen zich op het standpunt dat zowel de leden van de Afdeling advisering als de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak in beginsel – al dan niet in deeltijd – benoemd zouden moeten worden tot gewone en «echte» staatsraad. Er zijn inmiddels meer staatsraden in buitengewone dienst dan in «gewone» dienst. Het formeel «buitengewone» is daarmee feitelijk «gewoon» geworden. De in het wetsvoorstel gekozen term «in buitengewone dienst» sluit aan bij het huidige systeem, waarin de staatsraden in buitengewone dienst geen lid zijn van de volle Raad, maar wel van de Afdeling bestuursrechtspraak. Dat neemt niet weg dat van «buitengewone dienst» in de praktijk inderdaad geen sprake is en – als het aan het kabinet ligt – ook in de toekomst niet zal zijn. In zoverre kan de term inderdaad verwarrend zijn. Het in materiële zin opheffen van het onderscheid tussen staatsraden en staatsraden in buitengewone zin zou echter betekenen dat beide categorieën staatsraden lid zouden worden van de grondwettelijke Raad van State (de volle Raad). De omvang van de Raad zou daarmee aanzienlijk groter worden dan thans het geval is. Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen, staat de Grondwet eraan in de weg dat bij wet wordt bepaald dat slechts een deel van de leden van de Raad van State de (grondwettelijke) bevoegdheden van de Raad van State uitoefent. Zoals in het algemeen deel van deze nota is opgemerkt is het uit praktisch oogpunt onwenselijk dat deze bevoegdheden, zoals de waarneming van het koninklijk gezag, zouden toekomen aan een te omvangrijk college. Wij zijn daarom van oordeel dat het onderscheid tussen leden van de grondwettelijke Raad van State enerzijds en leden van de afdelingen van de Raad die niet tevens lid zijn van de grondwettelijke Raad van State anderzijds gehandhaafd dient te blijven. Om de term «in buitengewone dienst» voor staatsraden met een vaste (deel)taak te vermijden, stellen wij wel voor de eerstgenoemde, zeer beperkte, categorie aan te duiden als «leden van de Raad van State», de laatstgenoemde categorie aan te duiden als «staatsraden» en de term «in buitengewone dienst» nog slechts te gebruiken voor de staatsraden zonder vaste deeltaak.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD plaatsen kanttekeningen bij de beoogde omvang van de volle Raad. In het wetsvoorstel is bepaald dat de volle Raad uit ten minste 13 en ten hoogste 20 staatsraden bestaat. Dat komt de leden van de PvdA-fractie nogal royaal voor, gelet op het beperkte aantal taken dat wordt gereserveerd voor dit college.

Om de eenheid van de Raad te waarborgen, wordt in het wetsvoorstel voorgesteld dat de leden van de (volle) Raad tevens lid zijn van één of van beide afdelingen van de Raad. De omvang van de Raad wordt dan ook niet slechts bepaald door de omvang van de taken van de volle Raad, maar ook door de omvang van de taken van de beide afdelingen. De omvang van de volle Raad moet ook zodanig zijn dat de breedheid en pluriformiteit van de inhoudelijke inbreng kan worden verzekerd. Naast de vice-president, die tevens voorzitter van de Afdeling advisering is, zal ook de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak er deel van uitmaken. Bij nader inzien zijn wij echter van oordeel dat ook als de omvang van de Raad verder wordt verkleind, aan deze uitgangspunten recht gedaan kan worden. Wij stellen dan ook voor de maximale omvang van de Raad van State te bepalen op tien leden, naast de Voorzitter en de vice-president.

Dit heeft uiteraard wel gevolgen voor de omvang (en de samenstelling) van met name de Afdeling advisering. In het wetsvoorstel was bepaald dat de Afdeling advisering bestaat uit ten minste 13 staatsraden en ten hoogste 6 staatsraden in buitengewone dienst. De leden van de PvdA-fractie wijzen er op dat er thans 23 gewone staatsraden zijn die allen ongeveer 30% van hun tijd aan wetgevingsadvisering besteden en vragen of de adviestaak in theorie zou kunnen worden uitgeoefend door onge-

veer 7 gewone staatsraden. Zij vragen of dit voldoende is gelet op de steeds hogere eisen die aan het adviserende werk worden gesteld. Ook vragen deze leden waarom de Afdeling advisering zou moeten bestaan uit ten minste dertien staatsraden. Ook de leden van de VVD-fractie vragen waarop de regering de vaststelling van de genoemde aantallen baseert en of de werkdruk voldoende opgevangen wordt door de instelling van een maximaal aantal staatsraden in buitengewone dienst.

Om de breedheid en de pluriformiteit van de advisering te waarborgen, zijn met de uitoefening van de taken van de Afdeling advisering minimaal 10,5 formatieplaatsen gemoeid. De leden van de Raad die lid zijn van beide afdelingen van de Raad zijn uit de aard der zaak niet voltijds inzetbaar bij de Afdeling advisering. Ook de leden van de Afdeling advisering die niet tevens lid zijn van de Raad, zullen in de regel daarnaast nog andere werkzaamheden verrichten en dus ook slechts in deeltijd kunnen worden benoemd. Uitgaande van een gemiddelde inzetbaarheid van de leden van de Afdeling advisering van 50%, moet die afdeling dus uit minimaal 21 leden bestaan. Nu het maximum aantal leden van de Raad van State tot tien wordt verlaagd, kan het in het wetsvoorstel voorziene maximum aantal van zes met advisering belaste staatsraden in buitengewone dienst dan ook niet worden gehandhaafd.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en de SP plaatsen kanttekeningen bij de benoeming van staatsraden in beide afdelingen van de Raad van State (het zogenoemde dubbellidmaatschap). De leden van de CDA-fractie vragen of in de praktijk gewerkt zal worden met voornamelijk leden die in beide afdelingen zitting hebben, of dat de nadruk zal liggen op leden die in één van de afdelingen zitting hebben.

De leden van de PvdA-fractie zijn van oordeel dat de heldere en zuivere scheiding die in het wetsvoorstel wordt aangebracht tussen de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak niet als gevolg van het benoemingenbeleid feitelijk voor nagenoeg de volle 100% weer ongedaan moet worden gemaakt. Deze leiden pleiten ervoor dat benoeming in één afdeling plaatsvindt en eventueel daarna – bij wijze van uitzondering – tevens in de andere afdeling. Een andere variant zou kunnen zijn om de staatsraden te laten rouleren tussen beide afdelingen, waarbij dan steeds als regel zou moeten gelden, dat een staatsraad of fulltime in de ene afdeling werkt of (aansluitend) in de andere.

De leden van de SP-fractie vragen om in te gaan op de suggestie om een personele scheiding aan te brengen tussen adviseurs en rechters, namelijk door mensen alleen voor het een dan wel het andere aan te nemen. De leden van de VVD-fractie, ten slotte, vragen welke criteria worden gehanteerd om te bepalen of een staatsraad lid wordt van één afdeling of van beide afdelingen.

Vooropgesteld moet worden dat uit het arrest-Kleyn blijkt dat artikel 6 EVRM zich niet verzet tegen het dubbellidmaatschap. Dit is recent nog eens bevestigd in het arrest-Sacilor-Lormines (EHRM 9 november 2006, nr. 65 411/01, r.o. 71). Er zijn ook goede argumenten om het dubbellidmaatschap niet uit te sluiten. Zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken kan rechterlijke ervaring zeer nuttig en bruikbaar zijn en de kwaliteit van de advisering zeer ten goede komen. Anderzijds zijn de ervaringen als adviseur zeer nuttig en bruikbaar bij het rechterlijke werk. Kennis van en ervaring in het openbaar bestuur zijn van groot belang voor de bestuursrechtspraak. De uitoefening van beide taken kan, met andere woorden, door wederzijdse bevruchting aan kwaliteit winnen. Kennis van, inzicht in en ervaring met de praktijk van het openbaar bestuur kunnen zo worden ingebracht in de bestuursrechtspraak en de advisering over wetgeving en bestuur wordt geen geïsoleerde bezigheid. Met het oog hierop willen wij het dubbellidmaatschap dan ook niet uitsluiten. Beide taken moeten naar ons oordeel ook op het niveau van de individuele staatsraad gecombineerd kunnen worden.

Hoeveel staatsraden in de praktijk een dubbellidmaatschap zullen krijgen, is een kwestie van benoemingsbeleid. In dit kader zal, zo merken wij op naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie, onder meer gekeken worden naar de mate waarin betrokkenen voldoen aan de specifieke vereisten die gelden voor wetgevingsadvisering en bestuursrecht-spraak, zoals het vermogen om eenheid en samenhang van beleid en wetgeving te bewaken en te bevorderen (de wetgevingsadviseur) of het vermogen om de rechterlijke functie naar behoren te beoefenen (de bestuursrechter). Voor de advisering kan het verder wenselijk zijn om personen in de Raad op te nemen die beschikken over bijzondere, niet juridische kwaliteiten zoals bestuurskundige, economische en technische ervaringen en deskundigheden. Degenen die uit een oogpunt van de adviesfunctie voor benoeming in de Raad in aanmerking zouden kunnen komen, zullen daarom niet altijd zonder meer in staat zijn om daarnaast op het vereiste niveau de rechterlijke functie uit te oefenen op de terreinen waarop de Afdeling bestuursrechtspraak de hoogste rechter is. Nog los van het feit dat het aantal personen dat voldoet aan de benoemings-eisen voor beide afdelingen beperkt is, zal het aantal dubbelbenoemingen met het oog op de Procola-risico's hoe dan ook beperkt moeten blijven. Wij achten het echter niet wenselijk getalsmatige onder- of bovengrenzen in de wet op te nemen. Dit geldt overigens niet slechts voor de leden van de Raad van State, maar evenzeer voor de staatsraden. Daarom stellen wij voor in het wetsvoorstel de mogelijkheid op te nemen dat staatsraden in beide afdelingen van de Raad worden benoemd.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt omgegaan met advisering over regelgeving voor het Koninkrijk. Meer in het bijzonder vragen zij of de afdeling advisering een afdeling voor het Koninkrijk wordt, of dat er een aparte afdeling advisering voor het Koninkrijk komt. Ook vragen zij of de leden van de Raad van State voor het Koninkrijk afkomstig uit de Nederlandse Antillen en Aruba zitting hebben in de afdeling advisering en of er een aparte volle raad voor het Koninkrijk komt. Uit artikel 13, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden vloeit voort dat een staatsraad voor het Koninkrijk van rechtswege lid zal zijn van de Afdeling advisering. Er komt dan ook geen aparte afdeling advisering voor het Koninkrijk of een aparte volle raad voor het Koninkrijk.

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere motivering voor het niet overnemen van het advies van de Raad van State ten aanzien van de griffiersfunctie. Na heroverweging hebben wij het advies van de Raad alsnog gevolgd. In artikel 41, vijfde lid, wordt bepaald dat de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak de ambtenaren aanwijst die de griffierwerkzaamheden verrichten. Ter vermijding van misverstand zij opgemerkt dat daarmee niet een nieuw, éénhoofdig ambt van «griffier van de Afdeling bestuursrechtspraak» in het leven wordt geroepen; het gaat louter om de toedeling van de werkzaamheden die de wet aan de griffier opdraagt.

De leden van de PvdA-fractie betwijfelen of Procola- en Kleyn-achtige discussies voorkomen kunnen worden door opname in de wet van de op zich heldere norm, dat een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak dat betrokken is geweest bij de totstandkoming van een advies van de Raad van State geen deel mag nemen aan de behandeling van een geschil over een zaak waarop dat advies betrekking had, mede omdat de term «zaak» op zichzelf al aanleiding kan – en dus zal – geven voor de nodige discussie. De aan het woord zijnde leden vrezen dat het in de praktijk lastig zal zijn voor appellanten en voor rechters om na te gaan of deze norm in een concrete zaak al dan niet is nageleefd.

Zij verwijzen in dit verband naar artikel 74 van de Wet op de rechterlijke organisatie en de wijze waarop de Hoge Raad omgaat met advisering over wetgeving. De aan het woord zijnde leden vragen of de werkwijze van (de diverse kamers van) de Afdeling vergelijkbaar zal zijn en of de norm van het voorgestelde artikel 42, vierde lid, inhoudt dat leden die betrokken zijn geweest bij een advies ook niet meer deel mogen nemen aan deze belangrijke discussies in de diverse kamers.

Anders dan deze leden menen wij dat het criterium van het voorgestelde artikel 42, vierde lid, in de praktijk goed hanteerbaar is; dat blijkt ook uit de huidige praktijk, waarin dit criterium reeds wordt toegepast. Wij veronderstellen dat deze leden met hun verwijzing naar discussies in de diverse kamers van de Afdeling doelen op discussies die geen betrekking hebben op een concrete beroepszaak, maar bijvoorbeeld over een in de jurisprudentie te volgen algemene lijn. In dat geval behoeft het feit dat een staatsraad eerder over het desbetreffende vraagstuk heeft geadviseerd, hem of haar er niet van te weerhouden aan deze discussies deel te nemen. Daarmee beslist hij of zij immers niet in een concrete zaak.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het mogelijk zou zijn de in de artikelen 35 en 38 van de Grondwet genoemde taken op te dragen aan de Afdeling advisering.

Artikel 73 van de Grondwet biedt de mogelijkheid bepaalde taken, zoals de wetgevingsadvisering, op te dragen aan de Raad van State of aan een afdeling van de Raad. De artikelen 35, eerste lid, en 38 van de Grondwet bieden deze keuzemogelijkheid niet; de in deze artikelen genoemde taken worden opgedragen aan «de Raad van State». Hieruit volgt dat deze taken niet kunnen worden opgedragen aan een afdeling van de Raad (de Afdeling advisering).

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom wordt voorgesteld staatsraden in buitengewone dienst niet op gelijke voet te betrekken bij de taken van de Raad van State als Hoog College van Staat en of dit voorstel kan rekenen op de instemming van die staatsraden in buitengewone dienst. Zoals eerder in deze nota is uiteengezet, stellen wij thans voor om de huidige staatsraden in buitengewone dienst, met uitzondering van die zonder vaste deeltaak, aan te merken als staatsraden. Zij kunnen betrokken zijn bij de rechtsprekende of de adviserende taak van de Raad, dan wel bij beide. De taken bedoeld in de artikelen 35 en 38 van de Grondwet worden opgedragen aan een grondwettelijke Raad van ten hoogste tien leden. Voorts worden de staatsraden gehoord over aanbevelingen voor benoemingen (artikel 2, tweede lid, laatste volzin van het wetsvoorstel) en ligt het voor de hand dat zij worden betrokken bij bijvoorbeeld de verslaglegging over knelpunten in wetgeving en bestuur.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een nadere uitleg over het wetsformulier. Deze leden lijkt het zeer wenselijk dat zowel bij de advisering als bij de rechtspraak helder tot uitdrukking (blijft) worden gebracht dat niet de Raad, maar de Afdeling advisering is gehoord en dat niet de Raad, maar de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak heeft gedaan.

Wij menen dat deze leden hier ten onrechte een tegenstelling suggereren tussen de Raad en zijn afdelingen. Zowel de rechtsprekende als de adviserende taak berusten bij de Raad van State. Bij het vervullen van deze taak handelt de Raad door middel van zijn organen, te weten de Afdeling advisering en (de zittingskamers van) de Afdeling bestuursrechtspraak. Dat maakt de adviezen en uitspraken echter niet minder adviezen en uitspraken van de Raad, net zo min als een uitspraak van een kamer van een rechtbank geen uitspraak van de rechtbank meer zou zijn. Ook in het normale spraakgebruik wordt gesproken van adviezen en uitspraken van de Raad van State. De meest zuivere manier om dit uit te drukken is door boven de adviezen en uitspraken te vermelden: «de Raad van State, Afde-

ling advisering» onderscheidenlijk «Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak». Dat is ook het gebruik in andere landen die een Raad van State kennen die beide functies vervult, zoals België en Frankrijk.

De leden van de PvdA-fractie pleiten ervoor het mogelijk te maken dat ook de Tweede Kamer rechtstreeks advies kan vragen aan de Raad of (straks) de Afdeling advisering.

De vraag of de Kamer rechtstreeks advies moet kunnen vragen aan de Raad van State is al vaker aan de orde gesteld. Het kabinet heeft deze vraag steeds¹ ontkennend beantwoord. In de eerste plaats wenst het kabinet met een helder en eenduidig criterium te werken: alleen de instanties die ingevolge de Grondwet gerechtigd zijn tot het initiëren van wetgeving, zouden de bevoegdheid moeten hebben zich rechtstreeks tot de Raad van State te wenden. Daarom werd ervoor gekozen om de Tweede Kamer uitsluitend advies – en desgewenst nader advies – te laten vragen over initiatiefvoorstellen, maar ten aanzien van regeringsvoorstellen de bevoegdheid om bij de Raad van State advies in te winnen exclusief bij de regering te houden. Door het vragen van (nader) advies voor te behouden aan degene die het wetsvoorstel aanhangig maakt, voor zijn rekening neemt en verdedigt, zouden volgens het kabinet de onderscheiden verantwoordelijkheden in het wetgevingsproces het meest zuiver en ordelijk blijven.

In de tweede plaats wil het kabinet zelf volledig de mogelijkheid behouden om het belang van advisering door de Raad van State af te wegen tegen het belang van de voortgang van de behandeling van een door de regering ingediend wetsvoorstel. Een adviesprocedure op instigatie van de Kamer zou het wetgevingsproces kunnen vertragen.

Rechtstreekse advisering aan de Tweede Kamer zou, ten slotte, kunnen leiden tot politisering van de wetgevingsadvisering door de Raad van State. Er zou uit oneigenlijke motieven advies aan de Raad van State kunnen worden gevraagd. De Raad zou kunnen worden gebruikt als alibi voor moeilijke politieke beslissingen, waarbij hij in de rol gedrongen zou worden van een soort scheidsrechter bij politieke geschillen over een amendement.

Deze argumenten zijn naar ons oordeel nog steeds valide. Daarbij komt dat een uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer om bijvoorbeeld een amendement voor advies aan de Raad van State voor te leggen, de regering in de regel aanleiding zal geven aan dat verzoek te voldoen.

De vraag van de aan het woord zijnde leden waarom de Raad van State niet op eigen initiatief adviseert over de grondwettigheid van bepaalde voorstellen, laat zich door ons moeilijk beantwoorden. In algemene zin kan worden opgemerkt dat de Raad in de praktijk zeer terughoudend gebruik maakt van de bevoegdheid spontaan advies uit te brengen.

Op grond van de huidige Wet op de Raad van State kunnen ook staatsraden die niet juridisch zijn geschoold deelnemen aan de rechtsprekende taak. Uit het wetsvoorstel vloeide voort dat dit zou zo blijven, met dien verstande dat niet-juristen geen zitting kunnen nemen in een enkelvoudige kamer en ook niet de meerderheid kunnen vormen van de leden van een meervoudige kamer. Bij nader inzien stellen wij voor deze mogelijkheid te schrappen. Zij was noodzakelijk in een systeem waarin leden van de Raad automatisch een dubbelbenoeming kregen, omdat anders geen niet-juristen in de Raad zouden kunnen worden benoemd. Nu er in de toekomst minder dubbelbenoemingen zullen zijn en een dergelijke benoeming in ieder geval geen automatisme meer zou zijn, bestaat er aan de mogelijkheid om niet-juristen aan de rechtspraak te laten deelnemen geen behoefte meer en verdient het uit een oogpunt van juridische kwaliteit van de rechtspraak de voorkeur het lidmaatschap van de Afdeling bestuursrechtspraak voor te behouden aan juristen, zoals dat ook bij andere rechterlijke colleges het geval is. Wel zal er, gelet op de eigen aard

¹ Laatstelijk in Kamerstukken II 2001/02, 27 475, nr. 3.

van de bestuursrechtspraak, in het kader van het benoemingenbeleid voor worden gezorgd dat onder de leden van de Afdeling voldoende juristen zijn met kennis van en ervaring in het openbaar bestuur. Met een en ander willen wij overigens niet vooruitlopen op de uitkomsten van de bredere maatschappelijke discussie over het betrekken van niet-juristen bij de rechtspraak. De voors en tegens daarvan moeten voor de rechtspraak als geheel worden gezien, zodat het onderhavige wetsvoorstel daarvoor niet het geschikte kader vormt. In dat licht behoeven de overige vragen op dit punt van de leden van de fracties van de PvdA en de VVD geen beantwoording meer.

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor het recht van voordracht voor een benoeming van een staatsraad. Zij wijzen erop dat een meerderheid van de staatsraden (in buitengewone dienst) enkel belast is met rechtspraak en pleiten ervoor de voordracht voor de benoeming van de rechtsprekende leden in overeenstemming te brengen met de leden van andere colleges, zoals de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de Hoge Raad om te accentueren dat ook zij een onafhankelijke positie hebben tegenover de regering die ook zij dagelijks moeten controleren.

Ook de leden van de VVD-fractie wijzen erop dat de huidige procedure van de Hoge Raad en van de Nationale ombudsman bestaat uit het vereiste van goedkeuring door de Tweede Kamer van nieuwe leden. De aan het woord zijnde leden vragen of, gelet op de rechtsprekende taak van de Raad van State, eenzelfde benoemingsprocedure bij de Raad van State gevolgd zou moeten worden.

Artikel 74, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat leden van de Raad van State bij koninklijk besluit voor het leven worden benoemd.

Ten aanzien van de leden van de Hoge Raad bepaalt artikel 118, eerste lid, j°. artikel 117, eerste lid, van de Grondwet dat dezen bij koninklijk besluit voor het leven worden benoemd uit een (bindende) voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer. Ook ten aanzien van de leden van de Algemene Rekenkamer bepaalt artikel 77, eerste lid, van de Grondwet dat dezen bij koninklijk besluit voor het leven worden benoemd uit een (bindende) voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer. De Nationale ombudsman wordt door de Tweede Kamer zelf benoemd (artikel 78a van de Grondwet).

Achtergrond van deze bijzondere benoemingswijze is voor wat betreft de Hoge Raad gelegen in het feit dat de Hoge Raad tevens is aangewezen als *forum privilegiatum* voor ambtsmisdrijven van ministers, staatssecretarissen en leden van de Staten-Generaal (artikel 119 Grondwet). Juist met het oog op deze bijzondere taak dient de Hoge Raad zoveel mogelijk onafhankelijk van de regering te zijn, hetgeen de grondwetgever heeft willen bereiken door middel van genoemde bijzondere benoemingsprocedure. De Raad van State heeft – anders dan de Hoge Raad – niet alleen een rechtsprekende functie, maar speelt ook een zeer belangrijke rol als wetgevingsadviseur. Die dubbelrol maakt het minder wenselijk een benoemingsprocedure te kiezen die uitloopt op een voor de regering bindende en beperkte voordracht, aldus de grondwetgever destijds.¹ Dit geldt naar ons oordeel ook thans nog onverkort. Zoals in het kader van de behandeling van de begroting van de Hoge Colleges van Staat voor het jaar 2006 is aangegeven, bestaat op dit punt dan ook geen aanleiding voor een wijziging van de benoemingsprocedure (waartoe overigens de Grondwet gewijzigd zou moeten worden). Voor de goede orde zij er overigens nog op gewezen dat de bijzondere benoemingsprocedure voor leden van de Hoge Raad niet verband houdt met het feit dat de Hoge Raad rechtsprekt in hoogste instantie. In het feit dat ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op haar terrein optreedt als hoogste rechter kan dus als zodanig geen reden zijn gelegen de benoemingsprocedure voor staatsraden gelijk te stellen aan die voor

¹ Zie voor dit alles o.a. Kamerstukken II 1980/81, 16 040 (R 1141), nr. 8, p. 78–80.

raadsheren in de Hoge Raad. De functies van de Raad van State verschillen naar ons oordeel zozeer van die van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman, dat de benoemingsprocedure van deze colleges geen relevant voorbeeld biedt.

De Grondwet bepaalt dat de wet de rechten aanwijst die behoren tot de rechterlijke macht. De leden van de PvdA-fractie vragen welke criteria door de regering worden aangelegd om te beoordelen of een rechterlijk college wel of niet zou moeten gaan behoren tot de rechterlijke macht. Dat de Afdeling bestuursrechtspraak niet behoort tot de rechterlijke macht, heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat voor de rechtsprekende leden van de Raad van State met betrekking tot het openbaar maken van nevenbetrekkingen een ander regiem gaat gelden dan voor leden van de rechterlijke macht als de voorgestelde wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren ongewijzigd zou worden aangenomen. Het komt de aan het woord zijnde leden ongewenst en niet begrijpelijk voor dat regiem dan niet van toepassing te verklaren op de rechtsprekende leden van de Raad van State.

Tot de rechterlijke macht behoren de colleges die daartoe traditioneel worden gerekend: de rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad. Het door deze leden veronderstelde verschil in het regiem voor nevenbetrekkingen doet zich echter niet voor. Integendeel, in het wetsvoorstel tot aanvulling van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met nevenbetrekkingen wordt juist uitdrukkelijk aansluiting gezocht bij het criterium dat thans reeds is neergelegd in artikel 7, tweede lid, van de Wet op de Raad van State en ongewijzigd is overgenomen in artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van het onderhavige wetsvoorstel (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 937, nr. 3, blz. 7).

De leden van de PvdA-fractie vragen wat op dit moment – naast de 23 gewone staatsraden die ongeveer 70% van hun tijd besteden aan rechtspraak – de precieze formatieve omvang is van de staatsraden in buitengewone dienst die «fulltime» zijn belast met rechtspraak. Deze leden vragen verder of het opheffen van de wettelijk verplichte deeltijdaanstelling verandering gaat aanbrengen in de huidige omvang van die formatie.

Er zijn thans 32 staatsraden in buitengewone dienst die in totaal 20,3 fte bezetten. De formatie van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt primair bepaald door het zaaksaanbod. Het onderhavige wetsvoorstel is op zichzelf geen reden om deze formatie aan te passen. Wel is aannemelijk dat, voor zover de formatie daartoe ruimte biedt, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel sommige aanstellingen voor 0,8 fte zullen worden omgezet in voltijdse aanstellingen. Het is echter primair aan de Raad om daarover te beslissen.

De leden van de PvdA-fractie achten het niet gewenst indien de bezoldiging van de staatsraden die enkel zijn belast met rechtspraak afwijkt of gaat afwijken van de bezoldiging van de leden van de andere rechterlijke colleges die zijn belast met bestuursrechtspraak in hoogste appelinstanties.

De Grondwet bepaalt dat de wet de rechtspositie regelt van de leden van de Raad van State (artikel 74, vijfde lid). De rechtspositieregeling is op dit moment zeer summier ingevuld. Er ontbreken rechtspositionele aanspraken die wel voor vergelijkbare functies zijn geregeld. Met het oog hierop is momenteel een wetsvoorstel in voorbereiding tot herziening van de regeling van de rechtspositie van (onder meer) de leden van de Raad van State. De rechtspositie van de leden van de Raad van State is geënt op de rechtspositie van bewindslieden. Het vorengenoemde wetsvoorstel handhaaft dit uitgangspunt. Er is waar mogelijk aansluiting gezocht bij de rechtspositie van het personeel werkzaam bij de sector Rijk, aangezien de

rechtspositie van bewindslieden ook in veel gevallen de rechtspositie van het personeel werkzaam bij de sector Rijk volgt (bijvoorbeeld de salarisontwikkeling en hoogte eindejaarsuitkering).

Dat betekent niet dat de koppeling met de rechtspositie van bewindslieden in alle gevallen onverkort blijft bestaan. Als er aanleiding is hiervan af te wijken, is voor verder maatwerk de ruimte aanwezig.

Overigens wijzen wij erop dat in de adviezen van de commissie Dijkstal ook wordt ingegaan op de rechtspositie van de leden van de Hoge Colleges van Staat en die van de rechterlijke macht. In de reactie op deze adviezen heeft het kabinet aangegeven de salarispositie van deze ambtsdragers en de onderlinge verhouding in een later stadium op hun eigen merites te willen beoordelen. Het onderhavige wetsvoorstel biedt daarvoor niet het geschikte kader.

De leden van de SGP-fractie vragen of door de gekozen constructie er nog wel sprake is van voldoende en evenwichtige inbedding van de rechtsprekende taken in de eigenlijke, plenaire Raad. Vergeleken met de afdeling advisering zal de afdeling bestuursrechtspraak immers veel meer staatsraden in buitengewone dienst kennen, ook in voltijds dienstverband, die derhalve geen lid zijn van de «volle Raad».

Het is, gelet op het verschil in werkaanbod, onvermijdelijk dat de Afdeling bestuursrechtspraak ook in de toekomst aanzienlijk groter zal zijn dan de Afdeling advisering en dus ook meer staatsraden zal tellen die geen lid zijn van de volle Raad. Naar ons oordeel is voor de inbedding van de rechtsprekende taak in de volle Raad vooral van belang, dat in de Raad voldoende personen zitting hebben die (ook) een rechtsprekende taak hebben. Gelet op het uitgangspunt dat de leden van de volle Raad in de regel aan beide taken zullen deelnemen, voorziet het wetsvoorstel daarin.

II. ARTIKELEN

Artikel 2, zesde lid

In het algemeen deel van deze nota is aangegeven dat de mogelijkheid om in bijzondere gevallen af te wijken van de regel dat slechts juridisch geschoolde staatsraden deelnemen aan de rechtsprekende taak van de Raad van State (en dus ook artikel 2, zesde lid) komt te vervallen.

Artikel 5

De leden van de CDA-fractie vragen nader uiteen te zetten wat moet worden verstaan onder «openbare betrekkingen waaraan een vaste beloning of toelage is verbonden.» Meer in het bijzonder vragen zij of bijvoorbeeld het ondernemerschap wel met dit ambt kan worden gecombineerd. De Wet op de Raad van State uit 1861 verklaarde elke «openbare bediening» onverenigbaar met het lidmaatschap van de Raad van State, om een mogelijke «strijd van plichten» te voorkomen.¹ In 1911 is de onverenigbaarheid beperkt tot openbare bedieningen «waaraan een vaste beloning of toelage is verbonden» om de mogelijkheid te creëren staatsraden «ereambten» te laten bekleden, voorzover die ereambten tenminste niet in de weg staan aan «een behoorlijke vervulling van het lidmaatschap van de Raad».² In 1962 is de term «openbare bediening», zonder nadere toelichting, gewijzigd in «openbare betrekking».

In de praktijk wordt in ieder geval het lidmaatschap van adviescolleges in de zin van de Kaderwet adviescolleges gezien als een «openbare betrekking» in de zin van artikel 7 van de Wet op de Raad van State (en artikel 5 van het wetsvoorstel). Het ligt in de rede dat dit ook geldt voor het lidmaatschap van andere bij wet, bij koninklijk besluit of door de minister ingestelde commissies in de zin van het Vacatiegeldenbesluit 1988.

¹ Handelingen II 1861/62, blz. 64.

² Kamerstukken II 1909/10, 255, nr. 3.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat een beloning of een toelage als vast moet worden aangemerkt als zij «doorlopend verbonden is aan de openbare betrekking».¹ Staatsraden die lid zijn van adviescolleges in de zin van de Kaderwet adviescolleges of van commissies in de zin van het Vacatiegeldenbesluit 1988 komen dan ook niet in aanmerking voor een vaste vergoeding in de zin van het Vergoedingenbesluit adviescolleges respectievelijk het Vacatiegeldenbesluit 1988.² Vacatiegelden en vergadervergoedingen zijn niet aan te merken als vaste beloning of toelage en kunnen dus wel worden toegekend aan staatsraden.³ Ondernemerschap is te beschouwen als een particuliere betrekking en valt dus niet onder het begrip «openbare betrekking».

Artikel 8, derde lid

De vraag van de leden van de CDA-fractie of een tijdelijke aanstelling van bijvoorbeeld drie jaar kan worden verlengd, dan wel kan worden omgezet in een benoeming voor het leven, beantwoorden wij bevestigend.

Artikel 21

De leden van de CDA-fractie vragen te verduidelijken of in artikel 21 het begrip «de Raad» moet worden gelezen als de «volle raad», of dat ook sprake kan zijn van een afdeling uit de Raad.

De adviestaak blijft op grond van het wetsvoorstel opgedragen aan de Raad van State als zodanig, maar wordt uitgeoefend door de Afdeling advisering in die zin dat de Afdeling advisering de adviezen van de Raad van State vaststelt (artikel 32, eerste lid). Dat geldt ook voor de adviezen in de zin van artikel 21 van het wetsvoorstel.

Artikel 42, vierde lid

De leden van de CDA fractie waarderen dat met dit artikel de jurisprudentie van het EHRM zo nauwgezet mogelijk is overgenomen. De aan het woord zijnde leden vrezen echter dat over wanneer sprake is van een «geschil over een zaak waarop dat advies betrekking had» veel discussie kan ontstaan, die op zich weer aanleiding kan zijn voor vragen aan het EHRM. Voorts vragen zij of de beperking tot «rechtsvragen» in overeenstemming is met de bedoeling van het EHRM.

Naar ons oordeel biedt artikel 42, vierde lid, zoals in de memorie van toelichting uitgelegd, juist door de beperking tot rechtsvragen een in de praktijk goed hanteerbaar criterium. Wij wijzen er op dat de Raad dit criterium ook thans reeds hanteert. Over de toepassing daarvan wordt in de praktijk bij de Afdeling inmiddels nog maar zelden geklaagd en er zijn op dit punt ook geen nieuwe zaken in Straatsburg aanhangig gemaakt. De beperking tot rechtsvragen spoort met de bedoeling van het EHRM, zoals recent nog is bevestigd in het eerder genoemde arrest Sacilor-Lormines (EHRM 9 november 2006, nr. 65 411/01). Uiteraard mag er ook bij de beantwoording van feitelijke vragen geen sprake zijn van een schijn van partijdigheid, maar «Kleyn-»problemen kunnen zich daarbij niet voordoen, omdat de Raad in het kader van de advisering geen feiten vaststelt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Kamerstukken I 1910/11, 255, nr. 96a.

² Zie in dit verband de toelichting op de Regeling vergoedingen Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (Stcrt. 1998, 234, blz. 14) en de toelichting op het Instellingsbesluit Nationale conventie (Stcrt. 2005, 251, blz. 15).

³ Kamerstukken II 1909/10, 255, nr. 3.