
Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State (30585).**

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

De beraadslaging wordt geopend.



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

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

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

want elke andere vertegenwoordiging zou onlogisch zijn – wordt dit beeld nog eens versterkt.

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

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

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

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

De leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld aan de regering over de inhoudelijke taken van de grondwettelijke Raad. In de nadere memorie van antwoord schrijft de regering dat de Raad enkele belangrijke inhoudelijke taken heeft die de Raad juist verder wil ontwikkelen. Vooral moet gedacht worden aan de verdere ontwikkeling van het "constitutionele fundament in de brede zin", dat beide afdelingen gemeen hebben, en aan de terugkoppeling naar bestuur en wetgever van knelpunten waarop de beide afdelingen in hun werk stuiten. Deze taken hebben de leden van de VVD-fractie noch in de wettekst noch in de memorie van toelichting kunnen teruglezen. Voor het eerst lezen zij die in de memorie van antwoord. In de nadere memorie van antwoord geeft de regering aan dat "constitutionele

Duthler

kwesties in de huidige structuur van de Raad maar moeilijk de aandacht krijgen die ze verdienen vanwege de druk die het werk van alledag uitoeft". De VVD-fractie vraagt zich af waarom dit met een grondwettelijke Raad anders zou zijn. In deze grondwettelijke Raad zitten toch leden die ook in één of beide afdelingen werkzaam zijn?

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

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

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

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

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

De leden van de VVD-fractie vragen zich werkelijk af of de motieven van de regering wel voldoende hout snijden. Zijn ze wel voldoende urgent om dit wetsvoorstel nu met stoom en kokend water te behandelen? De vraag stellen is haar beantwoorden. De regering zal straks antwoorden dat een belangrijk motief de beperking van het aantal adviserende leden is. Dat is

echter sinds 2000 al teruggebracht van 27 naar 17. Daar is dit wetsvoorstel dus niet voor nodig.

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

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

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

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

De regering heeft een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin zij haar visie uiteen heeft gezet over de toekomst van de bestuursrechtspraak. Inhoudelijk heeft mijn fractie bij de brief nog wel wat vragen en kantteke-

Duthler

ningen. Er klinken in de brief bijvoorbeeld niet veel ambities door. Werd er in de jaren negentig nog gesproken over één aparte kolom voor de bestuursrecht-spraak in plaats van vier, nu wordt er slechts gedacht aan een begin van samenwerking, uitwisseling van ideeën et cetera.

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

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

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

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

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

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

Mevrouw **Duthler** (VVD): Dit is een uitwerking van een principe, namelijk het principe van al dan niet benoemde rechters en al dan niet politiek benoemde wetgevingsadviseurs. De uitwerking daarvan is een andere vraag en die is hier niet aan de orde.

□

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

Eerst de onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De welbekende jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over de betekenis van artikel 6 van de Europese Conventie heeft geleid tot de vormgeving in dit wetsvoorstel van een splitsing binnen de Raad van State in een Afdeling advies en een Afdeling bestuursrecht-spraak. Daarnaast zal het reeds in de interne werkprocedure van de Raad van State vastgelegde same case/same decision-criterium van het Europese Hof worden gecodificeerd. De vraag is nu of dit in voldoende mate tegemoetkomt aan de principiële bezwaren tegen de vermenging van twee belangrijke staatsfuncties binnen één orgaan. Het antwoord op deze vraag hangt af van de beoordeling van de gedeeltelijke handhaving van de figuur van de dubbelbenoeming. Dit oordeel hangt vervolgens samen met de vraag naar de precieze betekenis van de termen "onafhankelijkheid" en "onpartijdigheid", als bedoeld in artikel 6 van het EVRM en in de uitspraken van het Europese Hof, alsmede met de vraag naar de constitutionele inkadering van de

Engels

rechterlijke onafhankelijkheid. Het EVRM definieert de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet nader. Ook het Europese Hof doet dat niet. Dat verklaart waarom het Hof de vereniging van advisering en rechtspraak in één orgaan niet in abstracto, dat wil zeggen als objectief concept, afwijst. Het Hof doet slechts uitspraken in concrete gevallen en heeft daarin tot op heden niet tot schending van artikel 6 van het EVRM geconcludeerd.

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

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

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

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

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

Van de weerlegging van deze, onder andere door de Leidse hoogleraar Barkhuysen – je moet altijd een

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

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

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

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

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

Engels

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

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

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

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

Voorzitter, ik sluit mijn bijdrage af. De fractie van D66 is voorstander van een herstructurering van de Raad van State, zodat het zogenaamde Procola-risico kan worden

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

□

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

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

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

Böhler

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

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

De regering onderkent overigens ook dat dubbelbenoeringen in Straatsburg tot problemen kunnen leiden, maar neemt genoegen met het feit "dat uit het arrest-Kleyn blijkt dat artikel 6 EVRM zich niet verzet tegen het dubbellidmaatschap". Zo eenvoudig als de regering het doet voorkomen, ligt het volgens ons echter niet. Weliswaar is het juist dat enkel het feit van een dubbelfunctie nog niet voldoende is om tot een schending van artikel 6 lid 1 te komen, maar de deur is hiermee wel op een kier gezet. Dat het Hof in de zaak-Kleyn tot de conclusie kwam dat er geen sprake was van een schending, was gelegen in de omstandigheid dat het advies van de Raad van State en de procedure van Kleyn niet "dezelfde zaak" betroffen. Bovendien toetst het Hof niet in abstracto. De voorgaande spreker heeft hierop al gewezen.

Niettemin zag het Hof aanleiding om in een "by the way" te laten weten dat men de dubbelfuncties van de Raad van State met enig wantrouwen bekijkt. In rechtsoverweging 198 zegt het Hof namelijk het volgende. The Government has brought to the Court's attention the internal measures taken by the Council of State with a view to giving effect to Procola in the Netherlands. (...) The Court is not as confident as the government was (...) that these arrangements are such as to ensure that in all appeals coming before it the Administrative Jurisdiction Division constitutes an "impartial tribunal for the purposes of Article 6". Met andere woorden: men is er niet gerust op. Gezien het feit

dat het wetsvoorstel niet meer is dan de formalisering van de "arrangements", namelijk de interne maatregelen die het Hof bedoelt, zou dit de regering toch tot enig nadenken moeten dwingen. Ik kan hierin niets anders zien dan een duidelijke opdracht van Straatsburg om orde op zaken te stellen en ik betwijfel of het wetsvoorstel op dit punt aan deze opdracht voldoet. Graag hoor ik de visie van de regering over de geciteerde waarschuwing van het Hof. Was het, met het oog op deze waarschuwing, niet beter geweest om af te zien van de mogelijkheid tot dubbelbenoeming? Hadden hierdoor niet een hoop potentiële problemen met het EVRM kunnen worden voorkomen?

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

Dat is duidelijke taal. Onze bedenkingen met betrekking tot artikel 6, lid 1 EVRM worden nog versterkt door de redenen die de regering geeft voor de wenselijkheid en noodzaak van dubbelbenoeringen. De regering wijst herhaaldelijk en met nadruk op de eenheid van de Raad van State en op de gelijkwaardigheid van beide afdelingen. Deze gelijkwaardigheid is overigens volgens de regering door de omvang van de bestuursrechtspraak scheefgegroeid. Vervolgens stelt de regering dat rechterlijke ervaring zeer nuttig en bruikbaar is voor de kwaliteit van de advisering en dat ervaring als adviseur zeer nuttig en bruikbaar is bij het rechterlijke werk.

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

Een ander punt dat ik met betrekking tot de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter aan de orde wil stellen, is het feit dat het EVRM uiteindelijk slechts minimumnormen vastlegt. De regering onderkent dat ook. Mijn fractie is dan ook van mening dat ook indien er geen sprake is van dezelfde rechtsvraag, het toch

mogelijk is dat de betreffende staatsraad bij zijn adviserende taak een stelling heeft betrokken. Dit zal ertoe leiden dat hij in een latere rechtszaak een minder open blik zal hebben. Dit is misschien niet voldoende voor een veroordeling in Straatsburg, maar mijn fractie acht dit niettemin een onwenselijke situatie.

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

□

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

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

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

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

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

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

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

Wat betreft de dubbelbenoemingen delen wij de door de regering gemaakte keuzen. De al dan niet vermeende nadelen worden voldoende ondervangen en tegelijkertijd worden de voordelen niet onmogelijk gemaakt. Immers, een beperkt aantal leden krijgt een dubbelbenoeming. Dit betekent toch dat de hoofdregel de benoeming in één afdeling blijft? Voorts mogen wij er toch ook van uitgaan dat de procedure op basis van het zogenaamde instructieformulier nauwgezet wordt gehanteerd ter wille van het bewaken van de onpartijdigheid van de rechters in de Afdeling bestuursrechtspraak? Dubbelbenoemingen mogen vanzelfsprekend de onpartijdigheid in rechtszaken die voor de Afdeling bestuursrechtspraak dienen niet in de weg staan, ongeacht de vraag of die eventuele partijdigheid nu verband houdt met mogelijke belangenverstrengeling of met andere verwerpelijke omstandigheden. Zoiets is tot op bepaalde hoogte via regelingen, organisatorisch of wettelijk, te voorkomen, maar moet primair uit het morele besef van de betrokken personen zelf voortkomen.

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

Zowel in de Tweede Kamer als tijdens de schriftelijke voorbereiding van de behandeling in deze Kamer is de nodige aandacht besteed aan wat heet de derde fase herziening rechterlijke organisatie, zulks gestimuleerd door de motie-Heerts/Anker. Daarbij gaat het onder andere om een rechtseenheidsvoorziening. Wat vast lijkt te staan, is dat de Raad van State vooralsnog zijn rechtsprekende taken behoudt. Een eventuele overdracht van deze rechtsprekende taken aan de Hoge Raad is vooralsnog niet aan de orde, menen wij. Niettemin, zo blijkt uit een brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 21 januari 2010 (30585, nr. 28), is de minister voorstander van het instellen van een gemeenschappelijke rechtseenheidskamer van de Afdeling

Holdijk

bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, waaraan deze colleges in specifieke gevallen prejudiciële vragen kunnen stellen. Nader zal nog worden gezien of ook de Hoge Raad hierbij in enigerlei vorm betrokken kan worden.

Verder wordt in die brief gewezen op het feit dat staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst veelvuldig fungeren als raadsheer-plaatsvervanger in de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven en omgekeerd. Ook wordt melding gemaakt van overleg tussen de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de presidenten van respectievelijk de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven over, op zaaksniveau en collegeoverschrijdend niveau, jurisprudentiële ontwikkelingen. De vraag is of deze ontwikkelingen, die voornamelijk in de overleg sfeer plaatsvinden, de conclusie rechtvaardigen dat de rechtseenheid in de afgelopen jaren een beperkt probleem is gebleken, waarvoor een zodanige oplossing is bereikt dat voor een institutionele hervorming geen aanleiding bestaat. Op die vraag en dat antwoord zou een nadere argumentatie welkom zijn.

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

□

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

Toch ligt er vandaag een voorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State van 1962 bij ons ter besluitvorming voor. In een eerder leven, toen de vicepresident van de Raad van State nog voorzitter van deze Kamer was, verzette hij zich ook niet tegen het bij de tijd brengen van dit eerbiedwaardige en oude Hoge College van Staat. Verschillende kabinetten bogen zich er sinds

de jaren negentig over. In 2006 legde minister Remkes uiteindelijk zijn concrete voorstel hier op tafel. Hij noemde zijn voorstel "meer dan een lik verf" en "groot onderhoud". Dat was volgens hem nodig om de Raad van State beter te doen aansluiten bij de verlangens van deze tijd en minder te doen wringen met de visie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg op de betekenis van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat handelt over het recht op onafhankelijke rechtspraak. Of een rechter die tegelijkertijd de voornaamste adviseur is van de regering zich werkelijk met de titel "onafhankelijk" mag tooien, is en blijft de vraag. Weliswaar heeft het Straatsburgse hof uitspraken gedaan die reden geven om aan te nemen dat een uitspraak van de Raad van State niet al te snel onderuit zal gaan op artikel 6, maar zeker is dat geenszins, zoals meerdere sprekers al hebben gezegd. Indien er ooit sprake is van vermenging van rechter en adviseur zal Straatsburg – dat is wel duidelijk – zonder mankeren een streep door het vonnis zetten.

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

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

Kox

gehad. Doordat de Partij van de Arbeid toen draaide, bleef het in deze wetwijziging bij een onderhoudsbeurt voor dit Hoge College van Staat, terwijl er veel mensen zijn die een renovatie echt verstandiger vinden.

Ideeën zijn er genoeg. Wij hebben er hier al een aantal de revue zien passeren. Zo zou de rechtsprekende functie van de Raad van State kunnen verhuizen naar de gerechtshoven en zou de Hoge Raad de algemene cassatierechter kunnen worden. Dan krijgen wij in ieder geval een mooi rond stelsel in plaats van het ietwat chaotisch aandoende systeem met een handvol hoogste rechtscolleges in een land. Een andere variant zou het instellen zijn van één volledig onafhankelijke bestuursrechter waaronder de overige bestuursrechtters zouden functioneren of waarin zij zouden kunnen opgaan.

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

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

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

Naast de organisatorische reden om de adviestaak wellicht weg te halen bij de Raad van State is er ook een politieke reden die daarvoor zou kunnen gelden. Ik verwees er reeds bij interruptie naar: de voornaamste wetgevingsadviseur van de regering wordt immers

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

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

Voor alle duidelijkheid, ik pleit er niet voor om nu toch maar snel een SP'er in de Raad van State te benoemen, ook al hebben we het hiermee over de grootste oppositiepartij van dit land. Het zou niet verkeerd zijn als iemand van een oppositiepartij het zou weten te schoppen tot lid van de Raad van State. In een stelsel waarin we zeggen dat oppositie en coalitie allebei belangrijk zijn voor de democratie is het toch merkwaardig dat sinds 1531 nooit iemand van de oppositie lid is kunnen worden van de Raad van State. De minister herinnert zich dat toen Willem van Oranje in de oppositie ging, hij ook meteen uit de Raad van State ging. Ik geloof dat dit in 1567 was. Zo is het volgens mij steeds geweest. In antwoord op mijn schriftelijke vragen heeft de regering niet kunnen aangeven of er ooit iemand van de oppositie wiens partij nog niet in de regering had gezeten, het heeft kunnen schoppen tot lid van de Raad van State. Als dat niet zo is, dan is dat een merkwaardigheid. Ik pleit dus niet ervoor om nu een SP'er te benoemen in de Raad van State, want ik vind dat partijpolitieke benoemingen eigenlijk helemaal niet bij deze tijd horen, of we het nu over burgemeesters, CdK's of leden van de Raad van State hebben. Mag ik nog eens uitleg van de regering hebben waarom die er kennelijk toch nog steeds in volhardt dat dit soort benoemingen ook in de 21ste eeuw zouden moeten kunnen?

Mijn fractie heeft aan de overkant uiteindelijk voor deze wetwijziging gestemd, net als alle overige fracties. Maar heel veel geroffel op de tafels – tegenwoordig het symbool van instemming aan de overkant – heeft dat niet opgeleverd. Volgens mij dachten de meeste voorstemmers zoiets als: beter een half ei dan een lege dop. Een wetwijziging is nodig om te voorkomen dat we

Kox

in de toekomst botsen met het Hof in Straatsburg. De nu voorgestelde aanpassingen maken de kans dat dit gebeurt, een stuk kleiner; dat is het goede van dit wetsvoorstel.

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

Tot slot. Ik ga nog even naar onze voormalige voorzitter, de tegenwoordige vicepresident van de Raad van State, die ons meldde in een kranteninterview dat hij in de loop van zijn leven steeds minder fiducia heeft gekregen in structurele hervormingen als daadwerkelijke oplossingen van problemen. Er is inderdaad iets te zeggen voor de opvatting "if it ain't broken, don't fix it". Er is een en ander aan te merken op de Raad van State. We doen dat allemaal. Maar met honderden wetgevingsadviezen per jaar en duizenden juridische uitspraken wordt er ook een heleboel goed werk verzet door dit Hoge College van Staat aan de Kneuterdijk en belendende percelen. Dat moet ook gezegd worden. Ook al zijn er veel opmerkingen gemaakt over de organisatie, de structuur en de houdbaarheid van de Raad van State ten opzichte van Straatsburg, het is ook een buitengewoon goed rechtsprekend college. Verder is het altijd buitengewoon aangenaam als je daar moet optreden. Het is een veel gezelliger rechter, vind ik, dan de meeste andere rechters in dit land. Dat mag ook wel gezegd worden.

Maar het is te gemakkelijk om nu een streep door die eerder voorziene derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie te zetten. Ik ben het met Tjeenk Willink eens dat een institutionele verandering niet per definitie leidt tot een betere rechtspraak, maar ik vind dat we het op zijn minst zouden moeten onderzoeken. Mijn vraag aan het kabinet is derhalve: wilt u op zijn minst aan uw opvolger doorgeven dat er nog werk te doen is op dit punt en dat na de grootonderhoudsbeurt van

vandaag de politiek zich snel moet gaan buigen over een echte renovatie van ons hoogste rechtscollege op het terrein van bestuursrecht? Regeren blijft vooruitzien. We mogen daar graag een handje bij helpen.

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

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

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

De heer **Kox** (SP): Dat wij een gedachtewisseling op niveau krijgen over welke kant wij opgaan. De ene kant zou zijn het model Hoge Raad en gerechtshoven, dat past. Dat is een beetje het Duitse model. Wij zouden ook kunnen zeggen dat bestuursrechtspraak toch wel een heel bijzondere soort rechtspraak is. Kun je dat helemaal overlaten aan de gewone rechtbanken, of zou je moeten kiezen voor een totaal onafhankelijk hoogste bestuursrechtelijk college? Mijn partij is zo wijs nog niet en wij weten niet wat onze voorkeur verdient. Het zou echter een van die twee kanten op moeten gaan.

□

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

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

Hendrikkx

wetgeving en vanuit het individuele perspectief van bestuursrechtspraak. Beide perspectieven hebben elkaar nodig. Ze kunnen elkaar aanvullen en versterken."

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

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

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

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

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

In het wetsontwerp is er niet voor gekozen om de functie van wetgevingsadvisering geheel te scheiden van de rechtsprekende functie. In het wetsontwerp wordt gekozen voor een scherpere organisatorische onderscheiding door deze functies onder te brengen in een aparte

afdeling. Dit onderdeel waarden wij binnen de gekozen optie positief, maar het positieve effect wordt naar ons oordeel weer goeddeels teniet gedaan wanneer er ruim gebruik gemaakt gaat worden van dubbelbenoeringen. Wat via de voordeur helder wordt geregeld, kan op deze wijze weer ongedaan worden gemaakt.

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

In de schriftelijke voorbereiding hebben wij al aandacht gevraagd voor de ratio achter het maximum aantal dubbelbenoeringen. Is de minister met ons van mening dat er naar ware te streven om het aantal dubbelbenoeringen zo beperkt mogelijk te houden? Is de Raad van State van oordeel dat in de praktijk te streven ware naar de maximale benutting van de ruimte voor dubbelbenoeringen tot het aantal van tien? Wij blijven dit onderdeel van het wetsontwerp kwetsbaar vinden. Is de minister van oordeel dat het van wijsheid zou getuigen om het aantal dubbelbenoeringen zo beperkt mogelijk te houden? De veronderstelde meerwaarde, kruisbestuiving, moet toch ook op andere wijze kunnen worden georganiseerd?

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

In 2004 heeft de toenmalige regering niet gekozen voor verdergaande integratie van de bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht. Daarvoor werden verschillende argumenten gehanteerd (zie blz. 3). Uit de brief blijkt dat er sedert 2004 diverse nieuwe ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Is de minister van oordeel dat met zijn aanpak de pleidooien voor ingrijpende

Hendrikk

reorganisaties aan kracht zullen verliezen? Moet wellicht toch worden gevreesd voor veel bestuurlijke drukte teneinde vanuit de bestaande situatie tot verbeteringen te komen? Wij erkennen reeds eerder dat het wetsontwerp verbeteringen bevat ten opzichte van de bestaande situatie. Wij waarderen ook positief het pakket aan maatregelen om tot meer rechtseenheid te komen. Wij willen graag kunnen volgen wanneer de veronderstelde positieve effecten zichtbaar zullen worden.

De behoefte aan een breder debat over de derde fase van de rechterlijke organisatie is naar onze mening met de aanvaarding van dit wetsvoorstel niet weggenomen (motie-Heerts/Anker). Een dergelijk debat vraagt om een bredere afweging dan hier en nu is besproken en raakt ook fundamenteel het vraagstuk van de trias politica en de vraag welke eisen aan een goede inrichting en werking van de staatsinrichting zijn te stellen. De grondwettelijke taak van de Raad van State brengt naar onze mening ook terughoudendheid mee bij het toekennen en uitoefenen van andere functies. Wij verwachten dat de behoefte aan dit debat op een meer passend tijdstip ook zal leven bij de indieners en ondersteuners van de motie-Heerts/Anker.

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

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

□

De heer **Putters** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Het wetsvoorstel over de herstructurering van de Raad van State heeft een langdurige geschiedenis en dat is niet voor niets. Het wetsvoorstel raakt immers aan de fundamenten van onze rechtsstaat, meer in het bijzonder de scheiding van machten, ofwel het uitgangspunt van de trias politica. Het is voor het vertrouwen van de burger in onze rechtsstaat van groot belang dat die scheiding wordt aangehouden. Rechters moeten niet ook bestuurders zijn, wetgevers moeten niet kunnen plaatsnemen op de stoel van de rechter en zeker niet op die van de hoogste rechter. Het nu voorliggende

wetsvoorstel brengt daarin verbeteringen aan ten aanzien van de functies die de Raad van State tegelijkertijd vervult. Een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak dat betrokken is geweest bij de totstandkoming van een advies van de Raad, neemt geen deel aan de behandeling van een geschil over een zaak waarop dat advies betrekking had. Daarnaast zal de Raad van State terughoudender omgaan met dubbelfuncties en wordt de werving van nieuwe leden meer openbaar en transparant georganiseerd.

Dat zijn stappen in de goede richting, waardoor het de PvdA-fractie mogelijk wordt gemaakt om met een positieve blik naar dit wetsvoorstel te kijken. Het neemt echter onze zorgen niet weg en wij zijn benieuwd naar de visie van de minister van Justitie met wie wij vandaag over dit wetsvoorstel debatteren op dit onderwerp. Deze minister mag wel bij uitstek worden aangemerkt als ervaringsdeskundige op dit onderwerp: in het verleden was hij voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, tegenwoordig is hij als minister van Justitie onderdeel van de wetgevende macht. Wij zien dan ook uit naar een verdere vruchtbare gedachtewisseling.

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

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

Het tweede vraagpunt: het vermeende voordeel van “kruisbestuiving”. Op basis van de antwoorden in de

Putters

schriftelijke vragenrondes constateren wij dat dit te maken heeft met het vermeende voordeel dat de regering ziet in de combinatie van de wetgevingsadvies- ring en de rechtspraak in één orgaan. De term "kruisbe- stuiving" zorgt in onze fractie voor de nodige kriebels en ongemakken. De regering vertaalt kruisbestuiving als het positieve effect dat de kwaliteit van het werk in de ene echelon toeneemt als de betreffende functionaris ook werkzaam is in het andere. Zien wij dit juist? Zo ja, welk werk wordt er dan kwalitatief beter van: het werk als wetgevingsadviseur, het werk als rechter, of allebei? Kan de minister daar nog eens op ingaan? Wat vindt hij in dat verband van de stelling van Barkhuysen in het tijdschrift Regelmaat dat veel rechterlijke instanties prima functioneren zonder een gelijktijdige wetgevingsadvies- functie? Waarom volstaat, als men een dergelijk voordeel wel meent te zien, de oplossing niet om in het aanname- beleid van wetgevingsadviseurs voorrang te geven aan mensen met ervaringen in de bestuursrechtspraak? Een ander alternatief is de intensivering van het overleg tussen de beide afdelingen. Voldoen dergelijke oplossin- gen niet veel meer, zonder het risico op functievermen- ging?

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

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

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

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

met mij eens bent dat dit een stap in de goede richting is.

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

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

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

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

Wel is mijn fractie tevreden over de constructie dat in artikel 42, lid 4, wordt vastgelegd dat een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak dat betrokken is geweest bij de totstandkoming van een advies van de Raad van State, niet deelneemt aan de behandeling van een geschil over een zaak waarop dat advies betrekking heeft. Hiermee wordt een inmiddels ontstane praktijk binnen de Raad van State verankerd en een deel van onze bezwaren weggenomen.

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

Ik kom bij vraagpunt 3, het risico van coöptatie bij benoemingen. De regering heeft ook maatregelen genomen om bij de werving en benoeming van staatsraden meer open te werk te gaan. De vacatures worden geplaatst in de Staatscourant en de vicepresident

Putters

heeft een vast overleg met de minister van BZK over vacatures en benoemingen. De Tweede Kamer krijgt geen recht op voordracht, maar wordt wel geïnformeerd en om advies gevraagd. Het invullen van vacatures speelt zich dus niet enkel in de kring van de Raad van State af. In de vacaturestelling wordt de diversiteit ook nadrukkelijker meegenomen, die door de uitbreiding van het aantal parttimers en leden ook beter tot haar recht komt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Voorzitter. Tot slot. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Affaires zoals rond Chipshol en de vreemdelingenzaak Salah Sheekh die ik aanhaalde, vormen een risico voor het vertrouwen in de rechtspraak. Het zal de minister duidelijk zijn dat mijn fractie worstelt met dit wetsvoorstel wat betreft het risico van functievermen-

Putters

ging, maar desalniettemin van oordeel is dat dit risico sterk wordt verkleind. Voor onze fractie kan het wetsvoorstel worden gekenschetst als een stap in de goede richting, maar niet als het eindstation. Wij wachten dan ook de reactie van de minister af en hopen dat hij althans een deel van onze zorgen kan wegnemen.

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

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

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

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

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

De heer **Putters** (PvdA): Nee.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.