

Vergaderjaar 2009–2010

**30 585**

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

**D**

### **NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN<sup>1</sup>**

Vastgesteld 3 november 2009

De commissie heeft met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Deze memorie geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende nadere vragen.

De commissie geeft aan dat er door het kabinet voor dit najaar een brief is toegezegd naar aanleiding van de motie Heerts/Anker, waarin wordt ingegaan op het treffen van voorzieningen ter bevordering van de rechtseenheid. De regering geeft aan in te zullen gaan op mogelijke organisatorische, procedurele en informele voorzieningen ter borging van de rechtseenheid, alsmede op de vraag of daar een derde fase voor nodig is. Is deze brief van het kabinet reeds gereed? Zo ja, kan deze aan de Eerste Kamer worden toegezonden om betrokken te worden bij de behandeling van onderhavig wetsvoorstel? Zo nee, kan de regering toezeggen deze brief te doen toekomen aan het parlement voorafgaand aan de plenaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel in de Eerste Kamer?

#### **Vragen van de leden van de fractie van de VVD**

De leden van de VVD-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de Memorie van Antwoord. Zij zijn bepaald niet overtuigd door de nadere motivering van de regering om de voorgestelde herstructurering van de Raad van State door te voeren.

Zij willen graag de volgende vragen beantwoord zien.

1. De regering stelt op pagina 4 van de Memorie van Antwoord dat de omvang van de grondwettelijke Raad zodanig moet zijn dat de breedheid en pluriformiteit van de inhoudelijke inbreng worden verzekerd en dat de beide afdelingen daarin ook evenwaardig worden gerepresenteerd. De grondwettelijke Raad heeft echter nauwelijks inhoudelijke taken (tenzij er sprake is van een uitzonderlijke situatie waarin zij belast wordt met de waarneming van het koninklijk gezag). Die breedheid en pluriformiteit zullen voor de Afdeling advisering wel relevant zijn.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Meindertma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Ten Hoeve (OSF), Kox (SP), Van Bijsterveld (CDA), Noten (PvdA), Putters (PvdA) (vice-voorzitter), Engels (D66), Laurier (GL), Hendriks (CDA), Van Kappen (VVD), De Boer (CU), Quik-Schuijt (SP), K.G. de Vries (PvdA), Schaap (VVD), Hermans (VVD) (voorzitter), Ten Horn (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GroenLinks), Lagerwerf-Vergunst (CU), Eigeman (PvdA), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

Waarom zijn de breedheid en pluriformiteit voor de grondwettelijke Raad relevant? Kan de regering dit uitleggen?

2. De regering geeft als voordeel van de voorgestelde structuur met twee afdelingen aan dat de beide hoofdtaken van de Raad duidelijker worden onderscheiden, terwijl hun gelijkwaardigheid wordt benadrukt. Waarom is het nodig om hun gelijkwaardigheid te benadrukken? Er zijn immers wezenlijke verschillen tussen beide taken. Bovendien is de bestuursrechter onderworpen aan de verdragsrechtelijke eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, die niet zo expliciet gelden voor de wetgevingsadviseur. Die gelijkwaardigheid voert de regering zelfs door in de titulatuur. Zowel de wetgevingsadviseur als de bestuursrechter (die niet dubbel zijn benoemd) krijgt volgens dit wetsvoorstel de titel staatsraad. Ware het niet duidelijker geweest alleen aan de wetgevingsadviseurs de titel staatsraad te geven en aan de bestuursrechter de titel raadsheer?
3. De taken van de grondwettelijke Raad – de Raad die de leden van de VVD-fractie het toporgaan noemen – die ingevolge dit wetsvoorstel zullen overblijven, zijn zeer beperkt. Kan de regering nog eens uitleggen waarom deze een separaat college rechtvaardigen? Het antwoord van de regering – om de gegroeide onevenwichtigheid te ondervangen, de gelijkwaardigheid van beide afdelingen te bevestigen en om de institutionele eenheid van het college als geheel te behouden en te versterken – is verward en niet overtuigend. De jaarlijkse rapportage over knelpunten in wetgeving en bestuur, en het jaarverslag bieden naar de mening van de leden van de VVD-fractie onvoldoende legitimatie voor een afzonderlijk college. Bovendien kleven aan zo'n afzonderlijk college zwaarwegende bezwaren.
4. De regering benadrukt het belang van de institutionele eenheid van het college als geheel. «Bij deze institutionele eenheid moet vooral worden gedacht aan de explicitering en ontwikkeling van het constitutionele fundament dat de beide afdelingen van de Raad gemeenschappelijk hebben.» De Nederlandse constitutie is echter bij uitstek van belang voor de wetgevingsadviseurs. Alleen de wetgevingsadviseurs toetsen op Nederlandse constitutionaliteit. De bestuursrechters doen dat uitdrukkelijk niet. Dat dit anders ligt bij Europese regelgeving doet daar niets aan af. Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.
5. De regering stelt in de Memorie van Antwoord dat met dit wetsvoorstel ruimschoots aan de Straatsburgse eisen wordt voldaan, zodat er geen problemen zijn te verwachten bij het EHRM. Waarop baseert zij deze verwachting? De leden van de VVD-fractie delen deze verwachting niet. De regering stelt dat het wetsvoorstel adequate voorzieningen biedt om te voorkomen dat in een concreet geval partijdigheid – of de schijn daarvan – kan ontstaan. Kan de regering deze stelling nog eens nader onderbouwen? In de Memorie van Antwoord reageert de regering alleen op een artikel van Van Barkhuysen. Wat is haar eigen visie? Waaruit bestaan de genoemde voorzieningen? Het wetsvoorstel levert naar de mening van de leden van de VVD-fractie juist extra problemen op. Bestuursrechters worden benoemd in het toporgaan. Fulltimerechters kunnen worden belast met de waarneming van het koninklijk gezag, terwijl die laatste taak op dit moment alleen bij de wetgevingsadviseurs ligt. De leden van de VVD-fractie vinden het veel meer voor de hand liggen dat het wetsvoorstel regelt dat bestuursrechters niet ook tegelijkertijd lid van het toporgaan kunnen zijn. Het lidmaatschap van het toporgaan maakt de bestuursrechters juist minder onafhankelijk.

6. De regering heeft in de Memorie van Antwoord geen antwoord gegeven op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de regering bereid is de vormgeving en uitwerking van de derde fase herziening rechterlijke organisatie ter hand te nemen. Nu de beantwoording van deze vraag mede bepalend is voor de uiteindelijke beoordeling van dit wetsvoorstel, ontvangt de VVD-fractie graag alsnog een helder antwoord op de gestelde vraag.
7. De Memorie van Antwoord lost de onduidelijkheid van de gebruikte terminologie in het wetsvoorstel niet op. De regering beschrijft wat in de afdelingen van het wetsvoorstel wordt geregeld, maar geeft geen antwoord op de vraag waar in het wetsvoorstel met «Raad» de grondwettelijke Raad wordt bedoeld en waar de grondwettelijke Raad inclusief de beide afdelingen. Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie alsnog een helder antwoord op deze vraag.

### **Vragen van de leden van de fractie van de PvdA**

De leden van de fractie van de PvdA danken de regering voor de uitvoerige beantwoording van de vragen in het voorlopig verslag. Desalniettemin leefden er bij deze leden nog zorgen en vragen.

Een belangrijk argument voor de regering om de wetgevingsadvisering bij enkele staatsraden te concentreren is dat deze staatsraden meer tijd aan deze advisering kunnen besteden, waar dat nu veelal niet voldoende lukt. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of dit probleem verdwijnt wanneer minder staatsraden meer aan advisering moeten doen. Waarop baseert de regering dat het nu voorziene aantal staatsraden dat met wetgevingsadvisering bezig zal zijn voldoende aandacht aan die taak kan besteden? Heeft de regering bovendien ook inzicht in het gebruik dat van deze wetgevingsadvisering wordt gemaakt door hemzelf en het parlement? Zijn de adviezen volgens de regering voldoende bruikbaar? Op welke wijze kunnen het gebruik en de bruikbaarheid van de adviezen bevorderd worden?

De regering stelt in de MvA dat de kwaliteit van de wetgeving primair de verantwoordelijkheid is van de betrokken bewindslieden. Er van uitgaande dat de kwaliteit van de wetgeving ook de verantwoordelijkheid van het parlement is zijn deze leden van mening dat minder terughoudend omgegaan zou moeten worden met het rechtstreeks advies vragen door het Parlement. Graag ontvangen zij hierop een reactie van de regering. Tevens horen deze leden graag preciezer in welk soort situaties volgens de Regering door de Eerste en/of Tweede Kamer wel om voorlichting gevraagd kan worden. Waarin verschillen die situaties van wetgevingsadvisering?

In de MvA geeft de regering aan dat er binnen de Raad reeds overlegvormen bestaan tussen de afdelingen om ervaringen en kennis uit te wisselen. Hij gaat daarbij niet in op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of dit een alternatief kan vormen voor de dubbelbenoemingen in beide afdelingen. Graag stellen deze leden de vraag nogmaals of de regering heeft overwogen een dergelijk alternatief voor de dubbelbenoemingen te verkennen, alsmede welke voors en tegens zij daarbij ziet.

De PvdA-fractie dankt de regering dat ze op de juridische argumenten van onder meer Bok en Barkhuijsen is ingegaan tegen het dubbellidmaatschap van beide afdelingen van de Raad. De regering weerlegt elk van de argumenten tegen het dubbellidmaatschap met het argument van de kruisbestuiving die de kwaliteit van het werk van de Raad zou bevorderen. Dat heeft de leden van de PvdA-fractie op haar beurt nog niet overtuigd. Kan

de regering uiteenzetten waar de kruisbestuiving uit bestaat en dit onderbouwen met enkele concrete voorbeelden? Kan de regering bij deze voorbeelden vervolgens aangeven op welke wijze de interne procedures van de Raad waarborgen dat de risico's van partijdigheid en verstrengeling van belangen niet optreden? Deelt de regering de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat elke schijn dienaangaande voorkomen moet worden? Op welke wijze kunnen met het voorliggende wetsontwerp partijdigheid en belangenverstrengeling structureel worden tegengegaan?

De regering meent dat de aanpassing van de interne procedures van de Raad van State voldoende borging bieden om partijdigheid in de oordeelsvorming te voorkomen. Kan de regering preciezer aangeven waarop zij dat oordeel baseert en welke mogelijkheden zij ziet om, indien de praktijk daar aanleiding toe geeft, de interne procedures nader aan te scherpen met behoud van dubbellidmaatschappen.

Tevens geeft de regering aan dat het sinds januari 2006 niet is voorgekomen dat wegens een «Procola-reden» een wrakingsverzoek is ingediend, dat wil zeggen op basis van het «same case» criterium (dat in een beroepszaak een rechtsvraag wordt opgeworpen waarover de Raad heeft geadviseerd). Er is wel driemaal door een staatsraad verzocht om deze reden verschoond te worden. Dit naar aanleiding van argumenten die tijdens de zitting door een der partijen naar voren werden gebracht. Kan de regering de leden van de PvdA-fractie nader inzicht geven in de situaties die het hier betrof en welke argumenten tot het verschoningsverzoek leidden?

De leden van de PvdA-fractie begrepen dat de Regering de benoeming van de leden van de Raad van State fundamenteel anders beschouwt dan die van de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman. De regering meent dat een voordrachtsrecht voor het parlement niet verenigbaar is met de Grondwet en vragen oproept over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht en op de rol van de Staten-Generaal als controleur en wetgever. Juist in het Procola arrest is het risico van partijdigheid in de huidige benoemingsprocedure gesignaleerd. Deze leden zien daarom graag een argumentatie van de regering tegemoet waarom er een grotere strijdigheid met de Grondwet bestaat wanneer het Parlement een voordrachtsrecht krijgt. Gegeven de ministeriële verantwoordelijkheid voor de benoeming van Staatsraden en leden van de Raad van State is het voor het Parlement daarnaast van belang hierop controle te kunnen uitoefenen. De werving en benoeming van leden en Staatsraden onttrekt zich nu voor een belangrijk deel aan het zicht van het Parlement. Kan de regering aangeven op welke wijze dit wordt tegengegaan en hoe de parlementaire controle op de benoemingen wordt geborgd?

De PvdA-fractie onderschrijft het streven van de Regering naar meer diversiteit bij de benoemingen in de Raad van State. Kan de regering preciezer aangeven op welke wijze ze meent dat het nu voorliggende wetsvoorstel die diversiteit stimuleert en garandeert?

De regering geeft voorts aan dat de Raad op verschillende manieren, waaronder via verslaglegging in de jaarverslagen, meer aandacht vraagt voor de betekenis van de Grondwet en de fundamentele waarden van onze democratische rechtsstaat. De Raad benadrukt dit ook in haar visie op de institutionele eenheid van de Raad. De leden van de PvdA-fractie waarderen dat de Raad de nadruk hierop legt, en begrijpen dat de regering de onafhankelijkheid van de Raad en diens handelingsruimte wil respecteren. Desalniettemin vroegen zij zich af of de regering hierbij vooral een rol voor de volle Raad ziet weggelegd, ten opzichte van de

twee afdelingen bestuursrechtspraak en wetgevingsadvisering, en dit aldus als een meer principiële overkoepelende taak voor de Raad van State beschouwt?

Tenslotte geeft de regering aan dat om praktische redenen het onderhavige wetsvoorstel niet wordt betrokken bij de derde fase van de herziening van de rechterlijke macht. Er is volgens de regering op korte termijn een versterking van de structuur van de Raad van State nodig die niet kan wachten op deze derde fase. Desalniettemin maken de leden van de PvdA-fractie uit de beantwoording van de regering op dat zij bij de derde fase zal inzetten op de nu voorgestelde structuur voor de Raad van State. Begrijpen deze leden dat goed? Zo ja, welke ruimte biedt dat volgens de regering nog om een meer principiële discussie over de positie van de Raad van State te voeren?

De leden van de PvdA-fractie zien de beantwoording van de vragen voor het nader voorlopig verslag met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Hermans

De griffier van vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Hester Menninga