

Vergaderjaar 2006–2007

30 585

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 27 september 2006

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN	2
1. Inleiding	2
2. Knelpunten en wensen	5
3. Het arrest-Kleyn	5
4. Hoofdpijnen van de toekomstige structuur	6
II ARTIKELEN	15

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GL), Spies (CDA), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Algra (CDA), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Hermans (LPF), Griffith (VVD), Nijs (VVD), Irrgang (SP), Meijer (PvdA), Özütok (GL), Wagner (PvdA), Vacature (LPF), Vacature (SP) en Vacature (VVD).

Plv. leden: De Vries (PvdA), Fierens (PvdA), Weekers (VVD), Slob (CU), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GL), Çörüz (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Eski (CDA), Knops (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Hamer (PvdA), Hermans (LPF), Leerdam (PvdA), Wolfsen (PvdA), Vacature (VVD), De Vries (VVD), Van der Sande (VVD), Kant (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), Vacature (LPF), De Wit (SP) en Balemans (VVD).

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de analyse die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel, te weten dat aan de taak van de Raad als wetgevingsadviseur steeds hogere eisen worden gesteld. Tevens delen deze leden de analyse ten aanzien van de toegenomen omvang van de rechtsprekende taak en de eisen die worden gesteld als gevolg van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

De leden van de CDA-fractie kunnen zich op hoofdlijnen vinden in de nieuw gekozen opzet, waarin wordt uitgegaan van twee afdelingen, te weten advisering en bestuursrechtspraak. Deze opzet maakt het mogelijk om te komen tot meer gerichte competenties van staatsraden enerzijds, en een transparante scheiding van rechtsprekende en adviserende functies anderzijds.

Niettemin hebben de leden van de CDA fractie een aantal fundamentele vragen over de gekozen opzet en de gevolgen daarvan voor de Raad van State.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de inhoud van dit wetsvoorstel. Het strekt er in hoofdzaak toe een zelfstandige Afdeling advisering in het leven te roepen, die de adviserende taak van de Raad van State zal vervullen. Voorts beoogt het voorstel om – aanvullend aan de reeds getroffen interne organisatorische en praktische maatregelen – ook op wetgevend niveau uitvoering te geven aan de waarschuwend overwegingen van het EHRM in het arrest-Kleyn. Deze intenties kunnen rekenen op de instemming van deze leden. Temeer, nu het EHRM expliciet heeft overwogen dat het niet het vertrouwen van de Nederlandse regering deelt dat de door de Raad van State intern getroffen maatregelen afdoende zijn. Naast vanzelfsprekend de subjectieve onpartijdigheid zijn de objectieve onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van een rechtsprekend college voor deze leden van nauwelijks te overschatten betekenis. Zij delen daarbij overigens de opvatting zoals verwoord in de dissenting opinion van de Nederlandse rechter in het Hof. Daarin wordt overwogen dat de «uiterlijke schijn» steeds belangrijker wordt. Terecht hecht de regering dan ook – zowel in beleid als in wetgeving – groot belang aan het waarborgen van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van rechtsprekende colleges.

Dat de regering dit voorstel tevens aangrijpt om tegemoet te komen aan een aantal andere knelpunten, is begrijpelijk. Voor bijvoorbeeld de wettelijk verplichte deeltijdaanstelling voor staatsraden in buitengewone dienst bestaat inderdaad geen goede grond meer. Dit geldt eveneens voor een verbod op deeltijdaanstellingen.

Alvorens in te gaan op de inhoud van dit voorstel, merken de leden van de PvdA-fractie op dat het hun is opgevallen dat de regering in de inleiding van de memorie van toelichting nogal stellig beweert dat «de besluitvorming over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie betekent dat de Raad zijn rechtsprekende taken zal behouden». Deze leden begrijpen dit zo, dat op dit punt van de regering geen verdere voorstellen voor verandering zijn te verwachten. Het kan en zal de regering echter niet zijn ontgaan, dat bij de bespreking van de brief van 28 april 2004 in de Kamer is gebleken dat het beleidsvoornemen met betrekking

tot die zogeheten derde fase om niet te kiezen voor een van de drie scenario's uit de discussienota «Keuzen voor de bestuursrechtspraak» van de hand van de toenmalige minister van Justitie niet kon rekenen op de instemming van een meerderheid van de Kamer. Bij die bespreking bleek dat een meerderheid, inclusief de leden van de PvdA-fractie, op zich wel kon leven met het idee om doorvoering van die zogeheten derde fase nog even uit te stellen – en zelfs een definitieve keuze voor een van de door de minister van Justitie voorgestelde alternatieven voorlopig aan te houden – maar tijdens dat overleg bleek voorts dat de Kamer in meerderheid tegen het definitief stoppen van de derde fase is. Voorts achten deze leden het van belang op te merken dat, toen tevens duidelijk werd dat een meerderheid van deze Kamer, inclusief deze leden, zich op het standpunt stelde daarom niet in te kunnen stemmen met voorstellen die doorvoering van die derde fase zouden kunnen bemoeilijken. Om die reden kon tijdens dat overleg bijvoorbeeld het voorstel om te komen tot instelling van een gemeenschappelijke rechtseenheidkamer niet rekenen op steun van een meerderheid. De inhoud van dit voorstel en het advies van de Raad van State zouden vollediger en evenwichtiger zijn geweest als ook aan de inhoud van die genuanceerde discussie in de Kamer aandacht zou zijn besteed.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State. Alvorens een standpunt in te nemen over het voorgestelde wetsvoorstel, krijgen deze leden gaarne uitleg op een aantal punten.

In de brief van 28 april 2004¹ heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over de beleidsvoornemens met betrekking tot de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie en de toekomstige structuur van de Raad van State. Met betrekking tot de derde fase wijzen de leden van de VVD-fractie op het volgende. De regering heeft niet gekozen voor één van de drie scenario's uit de discussienota «Keuzen voor de bestuursrechtspraak» van 2001. Volgens de regering verzette de eigen aard van de bestuursrechtspraak zich tegen verdergaande integratie in de gewone rechterlijke macht. Bovendien was zij van mening dat de kwaliteit van de bestuursrechtspraak is gediend met behoud van rechtspraak in hoogste aanleg door op de onderscheiden deelterreinen van bestuursrecht gespecialiseerde colleges. Door de negatieve gevolgen van de afdoeningcapaciteit en de doorlooptijden van zaken bij de bestuursrechtspraak in hoogste aanleg die zouden volgen uit elk van de drie scenario's is hiervoor niet gekozen. In plaats van één van de drie scenario's, is gekozen voor vier maatregelen, te weten de instelling van een gemeenschappelijke rechtseenheidkamer; een beperkte hervervakeling van bevoegdheden tussen de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van beroep; enige aanpassingen van het procesrecht ter bevordering van een meer effectieve en definitieve geschillenbeslechting; en overbrenging van de bepalingen over hoger beroep in bestuursrechtelijke zaken naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hiermee vond de regering de herziening van de rechterlijke organisatie afgerond. De leden van de VVD-fractie vonden de argumenten die werden gebruikt om aan te tonen dat het niet goed is om de organisatie op het hoogste niveau te stroomlijnen, niet overtuigend. Zij hebben toen voorgesteld dat op een ander moment wordt afgesproken waarop de juiste oplossing kan worden geboden om oplossingen te bedenken voor tegenstrijdigheden tussen de verschillende hoogste rechtscolleges en dat dan een derde fase voor de bestuurlijke organisatie kan worden aangeboden. De leden van de VVD-fractie wijzen er, net als toen op, dat het goed is om als einddoel wel degelijk de derde fase in het oog te houden. Dat het hier niet alleen de leden van de VVD-

¹ 25 425, nr. 7 (herziening rechterlijke organisatie; brief van de ministers van justitie en binnenlandse zaken, d.d. 28 april 2004.)

fractie betrof maar dat de meerderheid van de Kamer niet heeft ingestemd met de blokkering van de derde fase, maakt de vraag of de regering kan ingaan op de toekomst van de derde fase, en wanneer deze ten uitvoering kan komen des te dringender. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering hierop.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden zijn zich bewust van de discussie over de derde herziening van de rechterlijke organisatie, welke een verstrekkendere consequentie zou hebben voor de Raad van State dan de huidige wetswijziging. Zij stellen vast dat de regering verantwoordelijk is voor het afzien van deze plannen (TK II 2003/04, 25 425, nr. 7).

De regering heeft ook stelselmatig de kritiek op de onafhankelijkheid van de Raad van State afgezwakt en heeft wetenschappelijke publicaties die dit aantonen als «onwetenschappelijk en ongefundeerd» betiteld (welk oordeel zij in hebben moeten trekken, Kamervragen 2004–2005, nr. 83). Waarom is het voor de regering zo belangrijk om de Raad van State te verdedigen tegen kritiek die onder juristen wijd verbreid is? Welk voordeel biedt het verlaten van de herzieningsvoornemens van de rechterlijke organisatie de justitiabele boven de herziening zoals eerder is voorgesteld? Kan de regering ingaan op de overige kritiek op het functioneren van de Raad van State, zoals verwoord door de heer Barkhuysen in het NJCM-Bulletin, jaargang 25 (2000), nr. 5?

De leden van de SP-fractie wijzen er op dat er ook andere redenen zijn dan het beeld van gebrekkige onafhankelijkheid van de Raad van State om de derde herziening door te voeren. De voornaamste is de eenheid van rechtspraak. Er zijn nu vijf hoogste rechtscolleges die de Awb interpreteren, hetgeen leidt tot verschillen. Daar is nu een rechtseenheidkamer voor ingericht, maar dit is slechts een lapmiddel. Veel beter zou zijn om de interpretatie van de Awb in één hand te houden. Kan de regering op deze suggestie ingaan en uiteenzetten waarom zij hier niet voor kiest? Bovendien, zo menen de leden van de SP-fractie, zou deze hoogste instantie niet het beeld hebben dat zij de minister gelijk geeft ook als dit niet door het recht geschraagd wordt. Daarmee willen deze leden niet stellen dat deze aantijgingen waar zijn, maar alleen dat ze bestaan. Kan de regering eveneens ingaan op het punt van de waarborging van de onafhankelijkheid van de rechters bij de Afdeling bestuursrechtspraak?

De leden van de SP-fractie vinden dat in het artikel van professor De Haan in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht (september 2005, nr. 28, aflevering 7) een goede opsomming wordt gegeven van suggesties om enerzijds rechtseenheid te bewaren en anderzijds de discussie over de Raad van State te beëindigen. Wil de regering haar oordeel geven over de suggesties in dit artikel?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderkennen de wenselijkheid van een herstructurering van de Raad van State en steunen de daarvoor gekozen vorm: het instellen van een nieuwe afdeling. Zodoende kan ook voor de toekomst voldoende, specifieke en goed gekwalificeerde capaciteit voor de nog steeds in omvang toenemende taak van de advisering worden vrijgemaakt.

Door het opzetten van een nieuwe afdeling die zich bezig houdt met advisering, voornamelijk op het gebied van wetgeving, komt naar de mening van de leden van de SGP-fractie ook duidelijker tot uitdrukking dat de advisering en bestuursrechtspraak de hoofdtaken van de Raad van State zijn en bovendien van gelijkwaardige orde.

2. Knelpunten en wensen

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Raad van State stelt dat aan de Raad als wetgevingsadviseur steeds hogere eisen worden gesteld. De Raad meent dat hij zijn adviserende taak in de toekomst beter zal kunnen uitoefenen als deze taak meer wordt geconcentreerd. De leden van de VVD-fractie begrijpen dat. De oplossing die de Raad van State hiervoor ziet, is de instelling van een aparte Afdeling wetgeving waardoor de hoofdtaken van de Raad duidelijker worden onderscheiden, terwijl hun gelijkwaardigheid wordt beklemtoond. De leden van de VVD-fractie zien het belang van scheiding en gelijkwaardigheid als een belangrijk vereiste voor goed functioneren van de Raad van State. Zijn kracht gaat van deze twee beginselen uit.

Daarbij zien de leden van de VVD-fractie dat de dubbelfuncties enerzijds zullen bijdragen aan de gelijkwaardigheid van de beide Afdelingen en de efficiëntie die dat met zich meebrengt, maar anderzijds dat zij aan deze kracht afdoen. Deze leden begrijpen dat de dubbelfuncties praktisch gezien van waarde kunnen zijn door eerder genoemde redenen en dat de werkdruk beter verdeeld kan worden. Deze leden vragen dan ook of de scheiding tussen beide Afdelingen niet vervaagt als staatsraden dubbel worden benoemd. Wat is de visie van de regering op de mogelijke onduidelijkheid die deze dubbelfuncties teweeg kunnen brengen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie op deze punten een reactie.

3. Het arrest-Kleyn

Het wetsvoorstel regelt dat staatsraden in beginsel van beide Afdelingen lid zijn maar dat het ook mogelijk is dat een staatsraad slechts van één Afdeling lid is. Trekken de leden van de VVD-fractie dan terecht de conclusie, dat er sprake is van feitelijke dubbelbenoeming van (vrijwel) alle staatsraden? Hoe is dan nog te spreken van een scheiding tussen beide Afdelingen? De leden van de VVD-fractie zien de scheiding in een zodanig geval niet. Deze leden willen geen absolute afscheiding tussen beide Afdelingen, maar zien het belang van enige distantie gezien het arrest-Kleyn en het arrest-Procola in. Hoe zullen de contacten tussen beide Afdelingen feitelijk vorm krijgen? Hoe wordt de gelijkwaardigheid van beide afdelingen in stand gehouden? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie.

De leden van de VVD-fractie vinden het van groot belang dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Raad van State te allen tijde gewaarborgd blijven. Niet alleen deze beginselen moeten gewaarborgd zijn in de Raad van State, maar de daarbij behorende schijn van afhankelijkheid en/of partijdigheid moet zonder enige twijfel vermeden worden. Het Procola-arrest wijst op dit verbod van schijnpartijdigheid. Hoewel gesteld wordt dat het risico om deze schijn te ondermijnen beperkt is, merkt de regering terecht op dat deze niet geheel uitgesloten is. De leden van de VVD-fractie merken op dat dit risico reëel is gezien de dubbelbenoemingen. Hoewel de actieve controle van de Afdeling bestuursrechtspraak dit risico vermindert, plaatsen de leden van de VVD-fractie vraagtekens bij de doelmatigheid van deze controle die veel werk met zich meebrengt omdat uitgezocht moet worden bij elk binnenkomend beroep of er aan de beginselen getornd zou kunnen worden. Hoe wordt het genoemde «nauwe verband tussen de materie» bepaald? Welke criteria worden hierbij gehanteerd? Het artikel 42 vierde lid van de Wet op de Raad van State zien de leden van de VVD-fractie als een goede bepaling, maar bij de uitvoering van deze bepaling zetten zij vraagtekens en zij vernemen graag wat bij de handhaving van het tegengaan van de «same case» binnen reële grenzen gedaan kan worden en door wie. Zij krijgen graag een reactie van de regering hierop.

4. Hoofdpijnen van de toekomstige structuur

De leden van de CDA-fractie merken op dat het wetsvoorstel uitgaat van de instandhouding van de Raad van State als eenheid. Deze leden menen dat dit juist is, gelet op de eerdere discussie die gevoerd is over de herziening van de rechterlijke organisatie. Tevens menen deze leden dat de voordelen van de eenheid van de Raad van State zich in de loop der tijden hebben bewezen.

Gelet hierop vragen de leden wat er in de praktijk nog over blijft van de eenheid van de Raad van State. Immers, de zogenaamde volle Raad zal in de nieuwe opzet nog maar een zeer bescheiden functie overhouden. Ervan uitgaande dat de taken op basis van de artikelen 35 en 38 van de Grondwet zeer uitzonderlijk zijn, gaat het voornamelijk om organisatorische en personele taken. Naar het inzicht van deze leden krijgt de volle Raad daarmee een meer intern gerichte functie, waarmee hij bij een normale gang van zaken meer de trekken krijgt van een gerechtsbestuur. Is dat voldoende om op lange termijn de eenheid van de Raad van State te waarborgen, zo vragen deze leden. Hoe vaak zal deze volle Raad nog bijeenkomen?

Tegelijk met het minder belangrijk worden van de volle Raad, neemt het belang van de staatsraden die daarvan geen lid zijn, toe. In de praktijk zal dit betekenen dat de meeste staatsraden staatsraad in buitengewone dienst zullen zijn. Immers, relatief meer staatsraden worden slechts met een taak in één van de afdelingen belast. Formeel is dan sprake van een deeltaak, maar volgens het wetsvoorstel kan deze deeltaak, anders dan thans het geval is, ook voltijds zijn. In de praktijk zal, zeker bij de Afdeling bestuursrechtspraak, de staatsraad in buitengewone dienst regel zijn. Deze staatsraden in buitengewone dienst zijn nu al veelal hoog gespecialiseerde juristen, die een centrale rol spelen in het werk van de Afdeling bestuursrechtspraak. Gelet hierop, achten deze leden het onderscheid tussen gewone en buitengewone leden achterhaald. Dit onderscheid hoorde bij de oude wet; niet bij de nieuwe. Het onderscheid is voor rechtzoekenden onnodig verwarrend. Deze leden zouden er dan ook de voorkeur aan geven om slechts nog te spreken van leden van de Raad van State. In de wet kan dan vervolgens worden bepaald dat een bepaald aantal leden lid is van beide afdelingen en de bevoegdheden uitoefent van de nieuwe volle Raad. Deze leden vragen de regering om een reactie op deze zienswijze.

De leden van de CDA-fractie kunnen evenmin begrijpen waarom deze volle Raad zo'n grote omvang zou moeten hebben. Deze leden zouden zich kunnen voorstellen dat 5 of maximaal 10 leden zich met de voornamelijk organisatorische kwesties bezighouden. Ook voor de uitoefening van de uitzonderlijke taken neergelegd in de artikelen 35 en 38 van de Grondwet is een grotere omvang niet nodig en misschien zelfs contraproductief. Kan de regering uitleggen waarom voor deze omvang is gekozen?

Het is de leden van de CDA fractie niet duidelijk hoe wordt omgegaan met advisering over regelgeving voor het Koninkrijk. Wordt de afdeling Advisering een afdeling voor het Koninkrijk of komt er een aparte Afdeling advisering voor het Koninkrijk? Hebben de leden van de Raad van State voor het Koninkrijk afkomstig uit de Nederlandse Antillen en Aruba zitting in de Afdeling advisering? Komt er een aparte volle Raad voor het Koninkrijk?

Het is de leden van de CDA fractie evenmin duidelijk of in de praktijk gewerkt zal worden met voornamelijk leden die in beide afdelingen zitting hebben of dat de nadruk zal liggen op leden die in één van de afdelingen zitting hebben. Wat staat de regering hier voor ogen?

De leden van de CDA fractie vragen de regering waarom het advies van de Raad van State ten aanzien van de griffiersfunctie niet is gevolgd. Naar het oordeel van deze leden komt het door de Raad van State geadviseerde systeem, conform artikel 14, derde lid van de Wet op de rechterlijke organisatie, veel meer overeen met de wijze waarop de ambtenaren van staat als griffier functioneren.

Zoals hiervoor al gemeld, kunnen de leden van de PvdA-fractie instemmen met de intenties die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel. In een structuur met twee afdelingen worden de beide hoofdtaken van de Raad inderdaad duidelijker gescheiden, terwijl tegelijkertijd nadruk wordt gelegd op hun gelijkwaardigheid. De uitwerking daarvan in de wettekst en de voornemens met betrekking tot het benoemingenbeleid stuiten bij deze leden echter op serieuze bezwaren. Vooral het voorstel om in de nieuwe structuur in beginsel alle staatsraden te benoemen in beide afdelingen en dus met beide taken (advisering en rechtspraak) te belasten, kan in deze vorm niet rekenen op de instemming van deze leden. Geen misverstand, ook deze leden begrijpen goed dat rechterlijke ervaring nuttig en bruikbaar kan zijn en de kwaliteit van de advisering zeer ten goede kan en zal komen. En dat anderzijds de ervaringen als adviseur zeer nuttig en bruikbaar kunnen en zullen zijn bij het rechterlijke werk. Of, zoals verwoord in de memorie van toelichting dat in het verleden zelfs is gehecht aan het samengaan van beide taken binnen de Raad omdat daardoor de uitoefening van elk van deze taken door wederzijdse bevruchting aan kwaliteit kan winnen. Voorts twijfelen deze leden geen moment aan de integriteit van alle staatsraden en zij hebben ook al geen begin van twijfel aan het feit dat alle staatsraden beide taken zorgvuldig zullen uitoefenen en in de uitoefening gewetensvol weten te scheiden. Maar, zoals ook in het Jaarverslag 2005 van de Raad van State terecht staat vermeld, voorop moeten de eigen onafhankelijkheid en onpartijdigheid in de uitoefening van beide functies staan, ook ten opzichte van elkaar. Daar past dan naar het oordeel van deze leden, mede gezien vanuit het standpunt van de «uiterlijke schijn», niet bij dat de heldere en zuivere scheiding die in het wetsvoorstel wordt aangebracht tussen de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak als gevolg van het benoemingenbeleid feitelijk «in de persoon» bijna geheel weer ongedaan wordt gemaakt. Naar deze leden begrijpen is het zelfs de bedoeling dat staatsraden in beginsel altijd onmiddellijk worden benoemd in beide Afdelingen en slechts bij uitzondering (bij koninklijk besluit) uitsluitend worden belast met hetzij advisering, hetzij rechtspraak. Mocht de regering onverhoopt willen vasthouden aan deze «dubbelfuncties», dan zou de benoemingslijn wat deze leden betreft in ieder geval in omgekeerde volgorde dienen plaats te vinden: een benoeming in één afdeling en eventueel daarna – bij wijze van uitzondering – tevens een benoeming in de andere afdeling. Een andere variant zou kunnen zijn om de staatsraden te laten rouleren tussen beide afdelingen, waarbij dan steeds als regel zou moeten gelden, dat een staatsraad of fulltime in de ene afdeling werkt of (aansluitend) in de andere. Dat zou wellicht enigszins tegemoet kunnen komen aan de bezwaren van deze leden, maar waarschijnlijk niet volledig. Dit aangekondigde benoemingenbeleid spoort naar de mening van deze leden ook niet met bijvoorbeeld de heldere opvatting die de regering ten grondslag heeft gelegd aan de recente voorstellen tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Deze leden citeren uit de memorie van toelichting het volgende: «De regeling van art. 44 strekt ertoe de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht en meer in het bijzonder het vertrouwen daarin te waarborgen. De regeling dient tevens ter verzekering van de zuiverheid van verhoudingen en het vertrouwen in de rechterlijke macht in het algemeen». De Afdeling bestuursrecht is geen onderdeel van de rechterlijke macht, maar wel een rechtsprekend college. Daar moet dan ook naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie dezelfde

heldere norm voor gelden. De regering denkt Procolo- en Kleyn-achtige discussies te kunnen voorkomen door het opnemen in de wet van de op zichzelf heldere norm, dat een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak dat betrokken is geweest bij de totstandkoming van een advies van de Raad van State geen deel mag nemen aan de behandeling van een geschil over een zaak waarop dat advies betrekking had. Die hoop lijkt deze leden echter ijdel. Al was het alleen al, zoals de Raad van State in zijn advies terecht overweegt, omdat de term «zaak» op zichzelf al aanleiding kan – en dus zal – geven tot de nodige discussie. Ook het feit dat de Afdeling bestuursrechtspraak heeft besloten een actievere controle op zaken ter hand te nemen op mogelijke schijn van afhankelijkheid en dat de Afdeling wetgeving onmiddellijk na binnenkomst van een beroep zal nagaan in welke samenstelling de Raad eerder adviezen heeft uitgebracht en voorts appellanten ruim een week van tevoren op de website kennis kunnen nemen van de samenstelling van een kamer zal deze discussies niet, althans onvoldoende, kunnen voorkomen. Betekent deze werkwijze overigens dat in alle adviezen, vanaf nu of na de inwerkingtreding van deze wet, expliciet zal worden opgenomen welke staatraden betrokken zijn geweest bij de totstandkoming daarvan? Zo nee, dan wordt het voor appellanten en voor rechters wel bijzonder lastig om na te kunnen gaan of deze norm in een zaak al dan niet is nageleefd. In dit kader veroorloven deze leden zich de vrijheid een vergelijking te maken met een ander hoogste rechtscollege, de Hoge Raad. Op grond van artikel 74 van de Wet op de rechterlijke organisatie kan de Hoge Raad de regering adviseren, als zij dat vraagt. Dat gebeurt met een zekere regelmaat. Bij die advisering hanteert de Hoge Raad, als deze leden dat goed hebben begrepen, als geheel de norm dat «geen rechtsvraag beantwoord wordt die in een latere rechterlijke procedure aan de orde kan komen». Voorts menen deze leden uit de jaarverslagen van en uit interviews met (leden van) de Hoge Raad op te kunnen maken dat dit eveneens hoogste rechtscollege weliswaar diverse kamers – en daarbinnen «zetels» – kent, maar zich anderzijds één voelt in zijn uitspraken en gezag, en dat ook is. Qua werkwijze leidt dat er toe, als deze leden dat goed hebben begrepen, dat aan het overleg van bijvoorbeeld de belastingkamer over concrete zaken alle leden van die kamer deelnemen. Ook worden begrijpelijk alle leden van een kamer betrokken bij discussies over een eventueel «omgaan» van de Hoge Raad in een rechtszaak. Een werkwijze die deze leden begrijpelijk en bovendien wenselijk voorkomt, omdat dat de rechtszekerheid en de rechtseenheid ten goede komt. Met die werkwijze is het begrijpelijk dat de Hoge Raad bij de advisering eerdergenoemde norm hanteert. Deze leden nemen aan en zouden graag horen, dat de werkwijze van (de diverse kamers van) de Afdeling niet anders zal zijn. Dat betekent immers dat na een uitspraak alle leden van die kamer zich hieraan ook gebonden zullen achten. Houdt de norm van het voorgestelde artikel 42, vierde lid, in, zo vragen deze leden, dat leden die betrokken zijn geweest bij een advies, ook niet meer deel mogen nemen aan deze belangrijke discussies in de diverse kamers? Tot slot merken deze leden bij dit punt op dat het bij Procolo- en Kleyn-achtige discussies telkens zal gaan over de vraag of de Afdeling bestuursrechtspraak al dan niet voldoende onafhankelijk en onpartijdig tot een oordeel kan of kon komen. Dat genereert onnodig veel beroepsgronden, discussies, procedures en vraagtekens rondom de positie van de Raad van State. Deze leden stellen zich op het standpunt dat het van groot belang is dat bij een zo bijzonder Hoog College van Staat als de Raad van State ieder vraagteken dat kan worden voorkomen, moet worden voorkomen. Rechtspraak – en zeker rechtspraak in hoogste instantie – door een bijzonder Hoog College van Staat is te belangrijk om daarbij te vaak en teveel vraagtekens te laten ontstaan. Bovendien kunnen die vraagtekens, zeker als ze bij herhaling opkomen, in de kern de geloofwaardigheid van de democratische rechtsstaat aantasten. De scheiding der machten is daarvan immers een essentieel onderdeel. Deze leden zijn zich zeer

bewust van het feit zij met dit standpunt van de staatsraden die dit direct zal raken, een kleine opoffering vragen. Zij hopen en verwachten echter dat deze staatsraden zullen begrijpen dat deze leden dat doen met het doel het buiten iedere publieke twijfel plaatsen van de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Dat de in de artikelen 35 en 38 van de Grondwet genoemde taken blijven opgedragen aan de volle Raad komt deze leden begrijpelijk voor. Wel vragen zij of de regering de mogelijkheid om deze taken op te dragen aan de Afdeling advisering principieel onverenigbaar met de Grondwet acht. Zo nee, dan achten zij het op zichzelf – gelet op de omvang van de Raad in pleno – verdedigbaar om ook deze taken op te dragen aan de Afdeling advisering. Dit zou dan tegemoet kunnen komen aan de overweging van de regering dat de omvang van de Raad met het oog op de mogelijke uitoefening van het koninklijk gezag door de Raad onwenselijk groot zou worden als alle staatsraden in buitengewone dienst daarvan lid zouden worden. Dit bezwaar vinden deze leden overigens minder, omdat zij enerzijds de kans dat de Raad ook werkelijk wordt geroepen tot de uitoefening van deze taak verwaarloosbaar klein achten (in het advies: «uiterst gering») en zij er anderzijds voor de volle 100% van overtuigd zijn dat de Raad – in welke omvang dan ook –, gelet op de persoon van alle staatsraden, deze functie naar volle tevredenheid zal kunnen uitoefenen. Dit argument is naar het oordeel van deze leden in ieder geval niet sterk genoeg voor het voorstel om een meerderheid van de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak te blijven benoemen in buitengewone dienst.

De Raad is begrijpelijk tot de conclusie gekomen dat de wetgevingsadvisering beter tot haar recht zal komen als deze wordt uitgeoefend door een kleiner aantal staatsraden die daar verhoudingsgewijs meer tijd voor beschikbaar zullen krijgen. In de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van het feit dat er thans 23 gewone staatsraden zijn die allen ongeveer 30% van hun tijd aan wetgevingsadvisering besteden. Begrijpen deze leden het goed als zij op basis hiervan concluderen dat de adviestaak in theorie zou kunnen worden uitgeoefend door ongeveer 7 gewone staatsraden? Gelet op de grote hoeveelheid wetgeving die jaarlijks het parlement bereikt, komt dat deze leden nogal sober voor. Temeer, omdat aan dit adviserende werk – zoals terecht in diverse jaarverslagen en stukken bij herhaling is gesteld – steeds hogere eisen worden gesteld. Waarom de Afdeling advisering overigens sowieso zou moeten bestaan uit ten minste dertien staatsraden is deze leden niet onmiddellijk duidelijk.

Mocht het voorstel worden overgenomen om het mogelijk te maken «enige tientallen» staatsraden in buitengewone dienst te benoemen in een fulltime aanstelling – staatsraden die dan formeel geen lid zijn of worden van het Hoog College van Staat- dan wordt of blijft het Hoog College van Staat als zodanig een zelfstandige juridische entiteit binnen de Raad van State als geheel waarin slechts een minderheid van alle staatsraden is benoemd/vertegenwoordigd. Begrijpen deze leden het goed dan worden de taken van dit Hoog College van Staat als zodanig – als gevolg van het beleggen van de adviestaak bij de Afdeling advisering – beperkt tot het uitoefenen van het koninklijk gezag, het doen van aanbevelingen voor benoeming, het zo nodig treffen van disciplinaire maatregelen en enige zogenoemde beheertaken waaronder het vaststellen van een jaarverslag en onder meer de voordracht voor ambtelijke benoemingen. De kans dat het Hoog College van Staat werkelijk wordt geroepen tot de uitoefening van koninklijk gezag is uiterst gering. Bij het doen van aanbevelingen zouden, in de opvatting van deze leden, alle staatsraden – al dan niet in buitengewone dienst – op gelijke voet dienen te worden betrokken. Het treffen van disciplinaire maatregelen lijkt deze leden een taak die

wellicht beter bij de vice-president kan berusten belegd dan bij het college als geheel. Waarom, zo vragen deze leden, zouden de staatsraden in buitengewone dienst uitgesloten dienen te worden van het vaststellen van het jaarverslag en niet betrokken worden bij het doen van ambtelijke benoemingen? Met andere woorden, de redenen en het motief die ten grondslag liggen aan de gekozen «constructie» zijn voor deze leden onduidelijk gebleven.

Zij hebben daar dan ook nog de volgende vragen over. Kan de regering toelichten waarom wordt voorgesteld staatsraden in buitengewone dienst niet op gelijke voet te betrekken bij de hiervoor genoemde onderwerpen? Kan dit voorstel rekenen op de instemming van die staatsraden in buitengewone dienst en, zo nee, wat zijn hun argumenten daartegen? Juist omdat de inhoud van dit voorstel direct gevolgen heeft voor deze staatsraden, lijkt die opvatting deze leden van belang.

Tot slot vragen deze leden met betrekking tot dit onderwerp waarom in het voorstel wordt opgenomen dat het Hoog College van Staat dient te bestaan uit minimaal 13 en ten hoogste 20 staatsraden. Dat komt deze leden nogal royaal voor, gelet op het beperkt aantal taken dat is voorbehouden aan dit college.

Voorts stellen deze leden zich op het standpunt dat zowel de leden van de Afdeling advisering als de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak in beginsel – al dan niet in deeltijd – benoemd zouden moeten worden tot gewone en «echte» staatsraad. Een benoeming tot staatsraad zou de hoofdregel moeten zijn; een benoeming in buitengewone dienst de uitzondering. Voor de Afdeling advisering wordt dat ook voorgesteld. Benoeming in buitengewone dienst gaat in beginsel alleen plaatsvinden voor een bepaalde (korte) tijd. Thans lijkt voor de Afdeling bestuursrechtspraak het omgekeerde het geval. Begrijpen deze leden het goed, dan zijn er inmiddels immers meer staatsraden in buitengewone dienst dan in «gewone» dienst. Het formeel «buitengewone» is daarmee feitelijk «gewoon» geworden. Dat is alleen voor deskundigen begrijpelijk en daarom ongewenst. Nu terecht en op goede gronden wordt beoogd om een eind te maken aan «een aantal eigenaardigheden», zoals de verplichte deeltijdaanstelling, komt het deze leden gewenst voor om juist zo min mogelijk eigenaardigheden in stand te laten.

De opmerkingen die de regering maakt over het wetsformulier, zijn voor deze leden niet onmiddellijk duidelijk. De Grondwet lijkt duidelijker op dat punt. Alsmede de huidige werkwijze van de Afdeling bestuursrechtspraak. In art. 73 van de Grondwet wordt immers bepaald dat de Raad van State *of* een afdeling van de Raad wordt gehoord over voorstellen van wet etc., en dat de wet aan de Raad *of* een afdeling van de Raad de uitspraak in geschillen van bestuur kan opdragen. Deze leden lijkt het dan ook wenselijk dat zowel bij de advisering als bij de rechtspraak helder tot uitdrukking (blijft) worden gebracht dat niet de Raad, maar de Afdeling advisering is gehoord en dat niet de Raad, maar de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak heeft gedaan.

De Grondwet laat geheel in het midden aan wie de Raad zijn adviezen inzake wetgeving uitbrengt. Zien deze leden het goed, dan is de bedoeling daarvan in het bijzonder geweest om het mogelijk te maken dat ook de Kamer zich rechtstreeks kan wenden tot de Raad. Dat is bijvoorbeeld zelfs verplicht, als een van de leden van de Kamer een initiatiefvoorstel ahangig wil maken. Deze leden voelen regelmatig de behoefte om ook over andere onderwerpen dan wetgeving direct advies te kunnen vragen aan de Raad. Die behoefte kan zich overigens ook voordoen tijdens de behandeling van een wetsvoorstel in de Kamer. Dat rechtstreeks vragen om advies is thans niet mogelijk en wordt ook met dit voorstel, als deze leden het goed zien, niet mogelijk gemaakt. Als Hoog College van Staat heeft de

Raad van State – zo wordt terecht fraai beschreven in het jaarverslag – te waken voor het behoud van de constitutionele zeden, de formele staatkundige regels en de gemeenschappelijke omgangsvormen. Wat kan er dan ook tegen zijn, zo vragen deze leden, om het mogelijk te maken dat ook de Kamer rechtstreeks advies kan vragen aan de Raad of (straks) de Afdeling advisering? Deze leden vragen de regering dan ook dit wetsvoorstel in die zin aan te passen. Bijvoorbeeld nog onlangs deed zich die behoefte om de Raad rechtstreeks om advies te kunnen vragen weer sterk voelen bij de behandeling van wetsvoorstel 30 308. De Raad had in het eerste advies al kritisch geadviseerd over onder meer de inburgeringsplicht voor genaturaliseerde Nederlanders. Daarbij speelde de langrijke vraag of het voorstel al dan niet in strijd zou zijn met het in de Grondwet opgenomen gelijkheidsbeginsel. De regering heeft dit voorstel vervolgens ingrijpend gewijzigd. Of die wijzigingen voldoende tegemoet kwamen aan de bezwaren en adviezen van de Raad van State, was echter vervolgens de eveneens belangrijke vraag. Een meerderheid van de Kamer stelde zich zelfs op het standpunt dat er nog steeds sprake was van strijd met de Grondwet. Een ernstige kwestie. Bij een voorstel dat nota bene afkomstig was van het ministerie van Justitie. Desgevraagd heeft de regering (uiteindelijk) op verzoek van de Kamer de Raad van State verzocht om daarover te adviseren, aan de regering. In dat advies werd het vermoeden van de Kamer bevestigd dat ook de inburgeringsplicht voor genaturaliseerde Nederlanders zoals voorgesteld in het gewijzigde voorstel in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Op basis van artikel 120 GW mag de rechter niet treden in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten. Dat maakte dit onderwerp voor deze Kamer als medewetgever extra urgent. De regering weigert om haar moverende redenen ook wel eens te voldoen aan een verzoek om opnieuw advies te vragen aan de Raad van State. En de Raad van State heeft in dit geval ook niet uit eigen beweging aanvullend aan de regering geadviseerd dat het voorstel nog steeds in strijd was met de Grondwet. Heeft de regering voor dit laatste een verklaring? Mocht de regering niet voelen voor de mogelijkheid dat ook de Kamer om advies kan vragen aan de Raad, hoe kan zo iets dan in de toekomst worden voorkomen? Hoe wordt dan duidelijk dat de Raad van oordeel is dat er onvoldoende rekening is gehouden met zijn voorstel, vooral daar waar het grondwettelijke kwesties betreft. Deze leden zouden de stelling willen verdedigen dat de Raad (inmiddels) een adviserende verantwoordelijkheid heeft gedurende het gehele wetgevingsproces en niet slechts aan het begin. Als ondersteuning voor deze gedachten roepen deze leden voorts de behandeling van het wetsvoorstel Instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid in herinnering. Het overleg over dit wetsvoorstel belandde zelfs twee keer in een impasse. Die impasse kon in beide gevallen worden doorbroken dankzij de genuanceerde en deskundige adviezen van de Raad van State. De Kamer had toentertijd nadrukkelijk behoefte aan deze advisering en heeft daar toen ook beide keren het initiatief toe genomen. Maar ook hier werden die adviezen vervolgens formeel uitgebracht aan de regering. Deze wettelijke U-bocht-constructie achten deze leden, hoewel historisch verklaarbaar, inmiddels gedateerd.

Op grond van de huidige Wet op de Raad van State kunnen ook staatsraden die niet juridisch zijn geschoold, deelnemen aan de rechtsprekende taak. De regering stelt nu voor dit zo te houden, met dien verstande dat niet-juristen geen zitting kunnen nemen in een enkelvoudige kamer en ook niet de meerderheid kunnen vormen van de leden van een meervoudige kamer. Deze leden kunnen (inmiddels) prima leven met dit voorstel. Gelet op de formulering «in bijzondere gevallen» gaan deze leden ervan uit dat wordt bedoeld op de aanwezigheid van bijzondere deskundigheid die van groot belang en zeer bruikbaar kan zijn bij de rechtspraak. Om – zoals ook wordt voorgesteld voor de staatsraden in buitengewone dienst die met advisering worden belast – ook hier periodiek te kunnen bezien of

(weer) andere deskundigheden bij de rechtspraak moeten worden betrokken, pleiten deze leden voor de variant dat de niet-juristen die zullen deelnemen aan de rechtspraak, steeds worden benoemd voor een periode van drie tot vijf jaren. Dat kan eenvoudig worden verwezenlijkt door in de Afdeling bestuursrechtspraak niet-juristen steeds te benoemen in buitengewone dienst. Voorts kunnen deze leden slechts instemmen met dit voorstel als er op dit punt een lijn wordt getrokken met alle andere rechterlijke colleges of – in dit stadium – met in ieder geval de rechterlijke colleges waarvan de uitspraken in hoger beroep zijn onderworpen aan het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak. De Grondwet lijkt daartoe de ruimte te bieden, omdat daarin wordt bepaald dat de wet kan bepalen, dat aan rechtspraak door de rechterlijke macht mede wordt deelgenomen door personen die niet daartoe behoren. Ook zij kunnen dan telkens worden benoemd voor een bepaalde periode.

Verder willen deze leden nog graag een ander principieel punt aansnijden, namelijk het recht van voordracht voor een benoeming. De Afdeling bestuursrechtspraak spreekt recht in hoogste instantie. Verweerders in deze gerechtelijke procedures zijn bijna altijd (een onderdeel van) een overheidsorganisatie. Niet zelden zelfs de eerste en tweede ondertekenaars van dit wetsvoorstel. De Afdeling toetst het handelen van die verweerders aan – kort samengevat – het geschreven en het ongeschreven recht. Een ander Hoog College van Staat, de Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. De Algemene Rekenkamer controleert bij de ministeries of het binnenkomende geld volgens de regels is geïnd en of het uitgaande geld besteed is aan de doelen waarvoor het volgens de begroting bestemd was. Kort samengevat, rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek naar de inkomsten en uitgaven van overheidsorganisaties en bijvoorbeeld ook rechtspersonen met een wettelijke taak. De leden van de Algemene Rekenkamer worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Op deze wijze heeft de wetgever – zeer bewust – aan het college een onafhankelijke positie gegeven tegenover de regering die zij moet controleren.

De Nationale ombudsman verricht als Hoog College van Staat op verzoek of uit eigen beweging onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen. Dit Hoog College van Staat is ingesteld om burgers een mogelijkheid te geven om klachten over de uitvoering van taken door de overheid voor te leggen aan een onafhankelijke en deskundige instantie. De Nationale Ombudsman beoordeelt echter – anders dan de rechter – «slechts» of een gedraging van een bestuursorgaan behoorlijk was of niet; onpartijdig en onafhankelijk. Teneinde ook dit Hoog College van Staat die onafhankelijke positie te geven tegenover onder meer de regering die hij niet zelden moet onderzoeken en beoordelen, worden hij en zijn substituuut niet benoemd op voordracht van een of meer ministers, maar wordt hij benoemd door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het is de Nationale Ombudsman – anders dan thans de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak – zelfs verboden om het lidmaatschap te aanvaarden van een vast college van advies en bijstand aan de regering.

Tot slot de rechtspositie van de leden van de Hoge Raad. Ook dat is evenals de Afdeling bestuursrechtspraak een rechterlijk college dat recht spreekt in hoogste instantie. Daarom is de wijze waarop de onafhankelijkheid van zijn leden het beste kon worden gewaarborgd in de 19e eeuw bij herhaling onderwerp van discussie geweest tussen regering en parlement. Juist om die onafhankelijkheid van de Hoge Raad van het bestuur maximaal te waarborgen, is er bij herhaling goed doordacht voor gekozen de benoemingsvoordracht van de raadsheren van de Hoge Raad door de Tweede Kamer niet te laten vervallen of te veranderen. Zij worden daarom

nog steeds benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Met betrekking tot de leden van de Raad van State bepaalt de Grondwet slechts dat zij bij koninklijk besluit voor het leven worden benoemd. De kerntaak van de Raad van State was tot voor (relatief) kort: belangrijkste adviseur van de regering. Met die taak is het vanzelfsprekend dat de voordracht van leden wordt gedaan door (leden van) de regering. De functie en omvang van de Raad van State zijn inmiddels ingrijpend gewijzigd. De advisering wordt (gekapitaliseerd) verricht door ongeveer zeven gewone staatsraden. Een grote meerderheid van de staatsraden (in buitengewone dienst) is enkel belast met rechtspraak. Die rechtspraak wordt uitgeoefend in hoogste instantie. Is het moment niet aangebroken, zo vragen deze leden, om de rechtspositie en het recht van voordracht voor de rechtsprekende leden in overeenstemming te brengen met de leden van alle andere hiervoor genoemde colleges? Dit, om te accentueren dat ook zij precies dezelfde onafhankelijke positie hebben tegenover de regering die ook zij dagelijks moeten controleren? Indien de Afdeling advisering conform de wens van de leden van de PvdA-fractie straks ook rechtstreeks aan het parlement kan adviseren, lijkt het redelijk met betrekking tot het recht van voordracht van de leden van deze Afdeling in de wet op te nemen dat zij op voordracht van de minister van BZK en in overeenstemming met zowel de minister van Justitie als de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor het leven worden benoemd.

De Grondwet bepaalt dat de wet de gerechten aanwijst die behoren tot de rechterlijke macht. Welke criteria legt de regering aan om te beoordelen of een rechterlijk college wel of niet zou moeten gaan behoren tot de rechterlijke macht? Afhankelijk van de antwoorden overwegen deze leden te bepleiten dat ook de Afdeling bestuursrechtspraak zou moeten gaan behoren tot de rechterlijke macht. Dit zou dan ook moeten gaan gelden voor bijvoorbeeld de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Het roept bij velen telkens weer verbazing op als wordt vastgesteld dat deze colleges formeel niet tot de rechterlijke macht behoren, terwijl zij appelinstantie zijn voor uitspraken van wel tot de rechterlijke macht behorende colleges. Voorts heeft dit onderscheid tot gevolg dat voor de rechtsprekende leden van de Raad van State met betrekking tot het openbaar maken van nevenbetrekkingen een ander regime gaat gelden dan voor leden van de rechterlijke macht, als de voorgestelde wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren ongewijzigd zou worden aangenomen. Dat komt de helderheid van dit soort wettelijke voorschriften niet ten goede en is dus ongewenst. De voorgestelde wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren beoogt nu juist «de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht en meer in het bijzonder het vertrouwen daarin te waarborgen» en die regeling «dient tevens ter verzekering van de zuiverheid van verhoudingen en het vertrouwen in de rechterlijke macht in het algemeen». Het komt deze leden ongewenst en niet begrijpelijk voor dat regime dan niet van toepassing te verklaren op de rechtsprekende leden van de Raad van State.

Deze leden hebben nog wel een vraag over de omvang van de Afdeling bestuursrechtspraak. Er zou – zo is de vage stelling – naast de gewone staatsraden behoefte zijn aan «enige tientallen» staatsraden in buitengewone dienst. Kan de regering iets preciezer meedelen wat op dit moment – naast de 23 gewone staatsraden die ongeveer 70% van hun tijd besteden aan rechtspraak – de formatieve omvang is van de staatsraden in buitengewone dienst die «fulltime» zijn belast met rechtspraak? Deze leden gaan ervan uit dat het opheffen van de wettelijk verplichte deeltijd-aanstelling geen verandering zal aanbrengen in de huidige formatie.

Tot slot zouden deze leden toch ook het punt van de bezoldiging willen aansnijden. Deze leden achten het namelijk niet gewenst indien de bezoldiging van de staatsraden die enkel zijn belast met rechtspraak, afwijkt of zal afwijken van de bezoldiging van de leden van de andere rechterlijke colleges die zijn belast met bestuursrechtspraak in hoogste appelinstanties. Mocht dit wel het geval zijn of worden, dan vragen deze leden de regering ook op dat punt in dit voorstel te komen met voorstellen die op te heffen.

De Raad van State bestaat thans uit een vice-president en maximaal 28 staatsraden, merken de leden van de VVD-fractie op. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat er tenminste 13 en maximaal 20 staatsraden komen. De Afdeling advisering zal bestaan uit tenminste 13 staatsraden en maximaal 6 staatsraden in buitengewone dienst. Waarop baseert de regering de vaststelling van deze getallen? Wordt de werkdruk voldoende opgevangen door de instelling van een maximum aantal staatsraden? Welke maatregelen zijn mogelijk indien de werkdruk te groot wordt voor het desbetreffende aantal (maximum) staatsraden? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de regering.

Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid open dat een staatsraad lid is van slechts één Afdeling. De leden van de VVD-fractie vragen de regering welke criteria worden gehanteerd om te bepalen of een staatsraad lid wordt van één Afdeling of van beide Afdelingen. Graag ontvangen zij een reactie van de regering hierop.

Het wetsvoorstel beoogt in de Afdeling bestuursrechtspraak ook staatsraden in buitengewone dienst te benoemen. De leden van de VVD-fractie zien de voordelen in van niet-juristen die als deskundigen optreden en meebeslissen over een zaak. Dit draagt immers bij aan de disciplinerende en professionaliserende van de bestuursrechtspraak. De Ondernemingskamer maakt bijvoorbeeld gebruik van economen die meebeslissen in zaken. Van belang achten de leden van de VVD-fractie wel het feit dat deze niet-juristen aanvullend zijn op de rechtspraak in die zin dat zij geen voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak kunnen zijn, deze niet kunnen vervangen en niet de meerderheid van een meervoudige kamer kunnen vormen, zoals het wetsvoorstel beoogt.

In het wetsvoorstel wordt ingegaan op de benoeming van niet-juristen met specifieke deskundigheid. Wat is de reikwijdte van deze inzetbaarheid, wat zijn de criteria en aan welke deskundigheid denkt de regering? De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om een reactie hierop.

Een onderdeel van de huidige procedure voor de benoeming van nieuwe leden van de Hoge Raad bestaat uit het opstellen van de voordracht van de Tweede Kamer. De Nationale ombudsman wordt door de Kamer benoemd. Heeft de regering, gelet op de rechtsprekende taak van de Raad van State, wel eens overwogen om eenzelfde procedure als voor de Hoge Raad bij de Raad van State te volgen? Gaarne ontvangen zij een reactie van de regering hierop.

De leden van de SP-fractie verzoeken de regering in te gaan op hun voorstel om een personele scheiding aan te brengen tussen adviseurs en rechters, namelijk door mensen alleen voor de ene dan wel voor de andere afdeling te benoemen.

De leden van de SGP-fractie vragen of door de gekozen constructie nog wel sprake is van voldoende en evenwichtige inbedding van de rechtsprekende taken in de eigenlijke, volle Raad. Vergeleken met de Afdeling advisering zal de Afdeling bestuursrechtspraak immers veel meer staatsraden

in buitengewone dienst kennen, ook in voltijds dienstverband, die derhalve geen lid zijn van de «volle Raad».

De aan het woord zijnde leden stellen vast dat gezocht is naar een manier om te voorkomen dat staatsraden zich zowel in adviserende als in rechtsprekende zin met dezelfde zaak zullen bezighouden. Naar hun mening is met de voorgestelde regeling een niet rigide, maar wel zorgvuldige procedure gevonden om de schijn van partijdigheid te voorkomen.

II ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel A

Artikel 2, zesde lid

De leden van de CDA-fractie vragen aan wat voor gevallen moet worden gedacht voor de toepassing van de uitzonderingsbepaling van artikel 2, zesde lid.

Artikel 5

De leden van de CDA-fractie vragen uiteen te zetten wat moet worden verstaan onder «openbare betrekkingen waaraan een vaste beloning of toelage is verbonden.» Betekent dit bijvoorbeeld dat ondernemerschap wel met dit ambt kan worden gecombineerd?

Artikel 8, derde lid.

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

Artikel 21

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

Artikel 42, vierde lid

De leden van de CDA-fractie merken op dat in het licht van de jurisprudentie van het Europese hof voor de rechten van de mens artikel 42, vierde lid van belang is. Deze leden hechten er aan dat de wijze van scheiding van advisering en rechtspraak in de wet op een heldere wijze wordt geregeld. Deze leden stellen voorop te waarderen dat met dit artikel de jurisprudentie van het EHRM zo nauwgezet mogelijk is overgenomen. Het Europese Hof heeft geen bezwaar tegen de wetgeving en rechtspraak in één orgaan, maar wel tegen rechtspraak door staatsraden die betrokken waren bij de advisering over «the same decision or the same case». Dit is vertaald als «een geschil over een zaak waarop dat advies betrekking had.» De leden van de CDA fractie vrezen dat over wanneer sprake is van «geschil is over een zaak waarop dat advies betrekking had» veel discussie kan ontstaan, die ook weer aanleiding kan zijn voor vragen aan het EHRM. Daarbij betreuren deze leden dat het artikel pas te begrijpen is na lezing van de memorie van toelichting, waar het begrip zaak is verengd tot «rechtsvraag». Is deze beperkte uitleg wel in overeenstemming met de bedoeling van het EHRM? Zowel juridisch als in het Nederlandse taalgebruik achten de leden van de CDA-fractie het begrip «rechtsvraag» een ongebruikelijke uitleg van het woord «zaak». Hoe kan onduidelijkheid bij

de toepassing van artikel 42, vierde lid worden voorkomen, zo vragen deze leden. Ook vragen deze leden of de wijze waarop of sprake is van een zelfde zaak op voldoende transparante wijze tot stand komt.

De voorzitter van de commissie,
Noorman-den Uyl

De griffier van de commissie,
De Gier