

CENTRALE RAAD VAN BEROEP ONDERNEMINGSRAAD

Betreft:

Reactie op de consultatieversie van het voorstel van Wet tot Splitsing van de Raad van State en opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Wet splitsing RvS en opheffing CRvB en CBb)

Utrecht, 14 april 2015

Geachte dames en heren,

De Ondernemingsraad van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft kennisgenomen van de consultatieversie van het voorstel van Wet tot splitsing van de Raad van State en opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, hierna consultatiewetsvoorstel. Bij deze reageert de Ondernemingsraad op het consultatiewetsvoorstel. Hieronder wordt eerst stilgestaan bij de keuze die in het consultatiewetsvoorstel is gemaakt ten aanzien van de herverdeling van de rechtsmacht van de CRvB. De Ondernemingsraad pleit op dit punt voor concentratie van het hoger beroep in bestuursrechtelijke geschillen bij één bestuursrechtelijke hoger-beroepsinstantie. Verder wordt ingegaan op de gevolgen van het consultatiewetsvoorstel voor de medewerkers van de CRvB. De Ondernemingsraad pleit er voor dat de eventuele overgang van medewerkers van de CRvB naar een ander rechterlijke college in de hier aan de orde zijnde wet wordt geregeld.

Herverdeling van de rechtsmacht

In het consultatiewetsvoorstel wordt in geschillen waarin de rechtsmacht thans aan de CRvB is toebedeeld - kort gezegd: sociale zekerheids- en ambtenarengeschillen - de rechtsmacht overgedragen aan de vier gerechtshoven. In geschillen waarin de rechtsmacht thans is toebedeeld aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb), wordt de rechtsmacht aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) overgedragen. De rechtsmacht van de ABRvS noch van het CBb wordt 'verdeeld' over de gerechtshoven.

Er bestaan in Nederland op dit moment vier hoogste bestuursrechters: de CRvB, het CBb, de ABRvS en de Hoge Raad (HR). De eerste drie spreken recht als hoogste rechter, nadat de rechtbank een uitspraak heeft gedaan. Hierop zijn enkele uitzonderingen. Soms zijn zij de eerste en enige rechter. Verder bestaat soms de mogelijkheid van cassatie bij de HR van uitspraken van de CRvB. Daarnaast is de HR in het bestuursrecht cassatierechter in fiscale geschillen.

In het regeerakkoord van oktober 2012 staat:

De Raad van State wordt gesplitst in een rechtsprekend deel en een adviserend deel. Het rechtsprekend gedeelte wordt samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Zo geformuleerd wordt in het regeerakkoord uiting gegeven aan de wens te komen tot concentratie van het hoger beroep op het terrein van het bestuursrecht bij één rechterlijk college.

Het consultatiewetsvoorstel behelst echter iets heel anders. De Raad van State (RvS) wordt weliswaar verder gesplitst maar blijft als geheel bestaan. De ABRvS wordt niet samengevoegd met de CRvB en het CBb maar krijgt de zaken van het CBb toebedeeld. De zaken van de CRvB worden echter

verdeeld over de vier gerechtshoven. Dat staat volkomen haaks op het regeerakkoord. De uitkomst van het consultatiewetsvoorstel is dat er na een rechtbankuitspraak in zaken die de CRvB nu behandelt hoger beroep volgt bij één van de vier gerechtshoven. De Ondernemingsraad vindt dit onwenselijk. Eenheid tussen de bestuursrechters (ABRvS, CRvB, CBb) in hoger beroep van de rechtbankuitspraken wordt dus niet bereikt door het consultatiewetsvoorstel. Sterker nog, de eenheid die er nu al is doordat de CRvB de enige hoger beroepsrechter is in de hem toebedeelde zaken, wordt tenietgedaan door versnippering van die zaken over de vier gerechtshoven. Die eenheid moet in het consultatiewetsvoorstel vervolgens weer worden bereikt door een extra rechtsgang te openen: cassatie bij de HR. Het kan niet anders dan dat dit een veel ruimere cassatiemogelijkheid wordt dan thans bestaat omdat de HR eenheid moet scheppen in de uitleg van de vele wetten die worden behandeld door de vier gerechtshoven. Dit terwijl cassatie bij de HR thans tot doel heeft eenheid te scheppen in de uitleg van slechts enkele begrippen die ook buiten de sociale zekerheid van belang zijn, zoals het begrip "loon" dat ook in de belastingwetgeving voorkomt.

Kosten, tijd en efficiëntie worden op verschillende plaatsen in de concept-memorie van toelichting gebruikt als argument voor bepaalde keuzen. De Ondernemingsraad wijst er op dat invoering van het consultatiewetsvoorstel hoge kosten met zich zal brengen. Waar de CRvB nu – uitzonderingen daargelaten – als hoogste rechter fungeert en snel eenheid en duidelijkheid brengt ten aanzien van de vele wetwijzigingen op het terrein van de sociale zekerheid, moeten in de nieuwe setting burgers en bestuursorganen (zoals de Sociale verzekeringsbank, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de colleges van burgemeester en wethouders) het doen met hetzij uiteenlopende standpunten van de gerechtshoven, hetzij een extra rechtsgang naar de HR. Het betreft niet alleen de kosten voor de overheid door een toename van het aantal cassatiezaken bij de HR en de kosten voor burgers en bestuursorganen van het voeren van die procedures, maar ook de maatschappelijke kosten die aan de extra rechtsgang naar de HR verbonden zijn, te weten de langere tijd die nodig is om definitief duidelijkheid te krijgen over de uitleg van nieuwe wet- of regelgeving. Dit zal, tot het moment dat de HR definitief heeft rechtgesproken, leiden tot meer bezwaren, beroepen en hoger beroepen.¹ Dit klemmt nu de sociale zekerheid een terrein is waarop elk jaar weer vele wetwijzigingen en stelselherzieningen worden doorgevoerd (Fraudewet, Participatiewet, AWBZ en WMO). Het klemmt te meer nu deze wetten in het algemeen burgers in een kwetsbare positie betreffen:² zij zijn immers veelal arbeidsongeschikt, werkloos of ziek. Daarbij komt dat juist op het terrein van de rechtspraak efficiëntie niet het enige aandachtspunt zou moeten zijn. Belangen zoals kwaliteit, zorgvuldigheid en rechtvaardigheid mogen daaraan niet ondergeschikt zijn.³ Uit het onderzoek Klantwaardering rechtspraak 2014⁴ blijkt dat rechtzoekenden en professionals zeer tevreden zijn over de CRvB, waarbij het rechterlijk functioneren en de uitspraken er uitspringen. Minder waardering is er voor de doorlooptijden maar professor Marseille heeft terecht de vraag opgeworpen of het consultatiewetsvoorstel, met toebedeling van CRvB-zaken aan de gerechtshoven, op dit punt verbetering zal brengen.⁵ En met een extra cassatiegang zal de doorlooptijd juist veel langer worden. Voorts rijst de vraag of doorlooptijden een graadmeter zijn voor efficiëntie: doorlooptijden zijn in beginsel de resultante van het aantal medewerkers, het aantal zaken en de complexiteit van de zaken.⁶ Met meer mensen bij een gelijkblijvend aantal af te handelen zaken, zal de doorlooptijd korter worden. Dit betekent echter niet dat er efficiënter wordt gewerkt; dat er per medewerker meer zaken worden afgedaan. Professor Heringa heeft er op gewezen dat niet gebleken is dat een door de ABRvS behandelde zaak minder kost.⁷

De Ondernemingsraad is van mening dat van de CRvB als organisatie op dit moment veel wordt gevraagd: de digitalisering van de werkprocessen is in voorbereiding en wordt ingevoerd per 1 januari 2017 en het aantal wetwijzigingen en stelselherzieningen op het werkterrein van de CRvB blijft

¹ Zie o.a. de brief van 2 september 2014 van het UvV aan minister Asscher. Het UvV wijst erop dat het juist bij langlopende uitkeringen in ieders belang is snelle en goede rechtspraak te hebben.

² Hierop wijst Prof. mr. W. Konijnenbelt, Red de bestuursrechtspraak ... en vooral de Centrale Raad van Beroep, Nederlands Juristenblad 2014, p. 3064.

³ Prof. mr. R.J.N. Schlössels, De kracht van gelegenheidsargumenten?! Ons stelsel van bestuursrechtspraak als speelbal van politiek, Nederlands Juristenblad 2014, p. 2127.

⁴ Klantwaardering Rechtspraak 2014, eindrapport 2 maart 2015, Onderzoek uitgevoerd door Regioplan en Ipsos in opdracht van de gerechten (<http://www.regioplan.nl/publicaties>)

⁵ Prof. mr. dr. A.T. Marseille, in *Ars Aequi Kwartaalsignaal* 2015, 7741-7742.

⁶ Marseille heeft er op gewezen dat het zaak is bij de doorlooptijden geen appels met peren te vergelijken en op de verschillen in context en fe's te letten (Prof. mr. dr. A.T. Marseille, in *Ars Aequi Kwartaalsignaal* 2015, 7741-7742).

⁷ Prof. mr. A.W. Heringa in Het Financieel Dagblad van 9 september 2014, Van stroomlijning bestuursrechtspraak nog geen sprake; Argumenten van Opstelten en Plasterk om van regeerakkoord af te wijken zijn niet steekhoudend. Zie in vergelijkbare zin Prof. mr. dr. A.T. Marseille, in *Ars Aequi Kwartaalsignaal* 2015, 7741-7742.

onveranderd groot. De Ondernemingsraad is met professor Konijnenbelt van mening dat het hervormen van het hoger beroep in de bestuursrechtspraak geen prioriteit verdient. De huidige structuur voldoet ruim voldoende.⁸ Dit wordt bevestigd in het genoemde klantwaarderingsonderzoek. De Ondernemingsraad is van mening dat, zo er tot hervorming wordt besloten, deze slechts zou moeten plaatsvinden door de vorming van één bestuursrechtelijke hoger-beroepsinstantie. De Ondernemingsraad onderschrijft hetgeen onder anderen de CRvB,⁹ de Raad voor de Rechtspraak,¹⁰ en wetenschappers¹¹ over concentratie van de bestuursrechtspraak in hoger beroep hebben gezegd.

Gevolgen voor medewerkers

De Ondernemingsraad vraagt in het bijzonder aandacht voor de personele en rechtspositionele gevolgen van het consultatiewetsvoorstel voor zijn achterban. In het consultatiewetsvoorstel zijn hierover geen bepalingen opgenomen. In de concept-memorie van toelichting wordt hierover het volgende gesteld:

In dit wetsvoorstel zijn vooralsnog geen voorzieningen opgenomen met betrekking tot de personele en rechtspositionele gevolgen voor de – voor het leven benoemde – rechters en andere medewerkers van de CRvB en het CBb. Deze gevolgen zullen immers in een zorgvuldig proces met de betrokken colleges moeten worden gezien. Ook zal dit vanzelfsprekend geschieden in nauw overleg met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) voor zover het de positie van rechters betreft, en met de vakorganisaties voor zover het de positie van het gerechtspersoneel betreft. De regering acht het niet passend om vooruitlopend daarop nu reeds concrete voorstellen te doen met betrekking tot de personele consequenties.

De opheffing van de CRvB en de verdeling over de vier gerechtshoven zal verstrekken gevolgen hebben voor alle mensen die werkzaam zijn bij de CRvB. De gevolgen kunnen betreffen het behoud van werk, het verkrijgen van ander werk, omscholing, het reizen naar andere werklocaties met meer reistijd en meer kosten. Dit heeft ontegenzeggelijk een grote impact op de privé situaties van de medewerkers. Daarnaast zijn er andere ontwikkelingen die directe gevolgen hebben voor de werkzaamheden van de medewerkers. De digitalisering van de rechtspraak zal ongeveer tegelijkertijd met de voorgestelde opheffing plaatsvinden en zal naar verwachting ertoe leiden dat het werk met 43% minder administratieve medewerkers kan worden gedaan. Het Sociaal Beleid Rijk (van werk naar werk) eindigt op 1 januari 2016 en nog steeds is sprake van het voornemen van de wetgever tot het opheffen van de ambtenarenstatus voor veel ambtenaren.

De Ondernemingsraad vreest dat het ontbreken van rechtspositionele garanties in het consultatiewetsvoorstel leidt tot leegloop. Vertrek van hoog gekwalificeerd en gespecialiseerd personeel in de juridische, wetenschappelijke, administratieve en bedrijfsmatige ondersteuning zal leiden tot kwaliteitsverlies. De druk op de achterblijvende medewerkers zal toenemen en de afdoening van zaken zal vertraging oplopen. Vanzelfsprekend heeft dit directe gevolgen voor de rechtspraak, de rechtszoekende burgers en bestuursorganen.

De Ondernemingsraad ziet niet in waarom de personele en rechtspositionele gevolgen niet in deze wet kan worden geregeld, zoals dat ook recentelijk is gebeurd bij de Wet herziening gerechtelijke kaart (Wet HGK, Wet van 12 juli 2012, Stbl. 2012, 313). De Ondernemingsraad meent dat het hier, evenals bij de Wet HGK, niet anders kan zijn dan dat de medewerkers van de CRvB het werk volgen naar de rechterlijke instantie waar het zal worden verricht: het principe mens volgt werk. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wet HGK zijn geen woorden gewijd aan de vraag of überhaupt tot een wettelijke regeling van de overgang van medewerkers moest worden gekomen. Kennelijk heeft de wetgever het destijds volstrekt vanzelfsprekend geacht dat er een wettelijke regeling in de wet zelf kwam. Hoofddregel was volgens die memorie van toelichting dat het personeel

⁸ Prof. mr. W. Konijnenbelt, Red de bestuursrechtspraak ... en vooral de Centrale Raad van Beroep, Nederlands Juristenblad 2014, p. 3064.

⁹ Brief van 7 juli 2014 van CRvB aan de commissies Binnenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer en aan de commissies BZK/AZ en VNJ van de Eerste Kamer.

¹⁰ Zie Raad voor de Rechtspraak, De organisatie van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie, Position paper, mei 2013.

¹¹ Prof. mr. R.J.N. Schlössels, De kracht van gelegenheidsargumenten?! Ons stelsel van bestuursrechtspraak als speelbal van politiek, Nederlands Juristenblad 2014, p. 2126; W. Konijnenbelt, Red de bestuursrechtspraak ... en vooral de Centrale Raad van Beroep, Nederlands Juristenblad 2014, p. 3064.

overgaat naar het nieuwe gerecht en uitgangspunt daarbij is dat rechterlijke en niet rechterlijke ambtenaren hun functie, met bijbehorende rechtspositie, behouden (TK 2010–2011, 32 891, nr. 3, p. 34). Er zijn geen goede redenen om het bij het consultatiewetsvoorstel anders te doen.

De Ondernemingsraad pleit er dus voor dat, mochten de voorstellen - toch - worden doorgezet, in de wet een regeling wordt opgenomen vergelijkbaar met die in de Wet HGK. Daarin moet, kort gezegd, worden bepaald dat medewerkers die voor inwerkingtreding van de wet werkzaam zijn bij de CRvB, met behoud van rechtspositie en arbeidsvoorwaarden na inwerkingtreding in dienst zijn van de nieuwe rechterlijke instantie.¹² Dat geldt voor de rechterlijk ambtenaren, al dan niet voor het leven benoemd, en voor alle overige ambtenaren van de CRvB. Een dergelijke bepaling schept duidelijkheid en kan daarmee helpen voorkomen dat medewerkers - liever dan af te wachten of zij bij de opvolgende rechterlijke instantie welkom zijn - een andere werkkring aanvaarden.¹³ Op dit punt overtuigen de argumenten in de concept-memorie van toelichting om vooralsnog niets te regelen, niet. Waarom de regering het thans niet passend acht concrete voorstellen te doen met betrekking tot de personele consequenties, is niet gemotiveerd. Waarom afwachten en vooruitschuiven van iets dat tegelijkertijd kan worden geregeld en waarmee de hiervoor genoemde negatieve gevolgen kunnen worden voorkomen?

Hetgeen hiervoor is opgemerkt met betrekking tot de Wet HGK, geldt niet alleen voor het in de wet regelen van de overgang van medewerkers maar ook voor het sociaal flankerend beleid. De Ondernemingsraad is er voorstander van dat tenminste het Pakket sociale maatregelen Herziening Gerechtelijke Kaart¹⁴ van toepassing wordt verklaard op medewerkers van de CRvB, mochten de voorstellen worden doorgezet. Dit in aanvulling op de reeds bestaande basisvoorzieningen in onder andere het Algemeen Rijksambtenarenreglement, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren en naast eventuele noodzakelijke andere specifieke voorzieningen. Inhoudelijk valt niet te beargumenteren waarom dit pakket sociale maatregelen niet ook op zijn minst zou moeten gelden in het kader van het consultatiewetsvoorstel.

In het bovenstaande heeft de Ondernemingsraad zich beperkt tot een reactie op hoofdlijnen op de uitgangspunten van het consultatiewetsvoorstel. De Ondernemingsraad zou graag op een later moment ook willen reageren op een eventuele verdere uitwerking van het consultatiewetsvoorstel.

Hoogachtend,



mr. E.W.F. Botenga,

voorzitter van de Ondernemingsraad
van de Centrale Raad van Beroep

¹² Zie bijvoorbeeld artikel CVIII van de Wet HGK.

¹³ Aandacht voor dit effect vraagt W. Konijnenbelt, Red de bestuursrechtspraak ... en vooral de Centrale Raad van Beroep, Nederlands Juristenblad 2014, p. 3064.

¹⁴ Besluit van 13 november 2014, Stb. 2014, 438.