

Van : R. Groenheide, D.T. van der Leek en A.G.M. van der Zanden
Plaats : Utrecht
Datum : 15 april 2015

Verantwoord naar een modern en gestroomlijnd systeem van appelbestuursrechtspraak

1. Inleiding

De juridische ondersteuners (gerechtsauditeurs en juridisch medewerkers) van de Centrale Raad van Beroep, waartoe ook wij behoren, hebben kennisgenomen van het op 18 december 2014 op www.overheid.nl gepubliceerde conceptwetsvoorstel tot splitsing van de Raad van State en opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (het wetsvoorstel). In vele stukken is vanuit de betrokken rechterlijke instanties, de rechtspraak en de wetenschap fundamentele en praktische kritiek op het wetsvoorstel geleverd.¹ Blijkens de parlementaire stukken is het wetsvoorstel gebaseerd op een samenraapsel van aan een 15 jaar oude discussienota ontleende ideeën die elkaar in principe uitsluiten. Het resultaat van dit 'compromis' heeft tot een slecht voorstel geleid waarmee het regeerakkoord van oktober 2012 niet wordt uitgevoerd en waar de rechtspraak niet mee is gediend. Het wetsvoorstel lijkt in de eerste plaats gericht op een fixatie van de positie van de Afdeling bestuursrechtspraak als een in de Raad van State met de Afdeling advisering vervlochten nationale rechtsprekende instantie onder Binnenlandse Zaken en op een fixatie van de positie van de vier bestaande gerechtshoven als regionale 'allround' rechtsprekende instanties onder Justitie, met elk een eigen kleine (en dus kwetsbare) sector bestuursrechtspraak. Voorzienbaar gevolg: een definitieve tweedeling in de bestuursrechtspraak, een verlies aan kwaliteit, rechtseenheid en rechtszekerheid, en hogere kosten. Voor verder uitgewerkte en onderbouwde kritiek op het wetsvoorstel verwijzen wij korthedshalve naar de adviezen die in de consultatieronde zijn ingediend door de Raad voor de rechtspraak, de Centrale Raad van Beroep en (de Wetenschappelijke Commissie van) de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.²

Dat een onmiddellijke volledige splitsing van de Raad van State niet aan de orde is en de in het wetsvoorstel voorziene opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven niet verantwoord is, betekent niet dat de wetgever genoodzaakt is om zich te beperken tot implementatie van de in het wetsvoorstel en de ontwerp memorie van toelichting opgesomde maatregelen om de adviserende en de rechtsprekende taken van de Raad van State functioneel beter te scheiden. Er zijn meer kansen om in het kader van de uitvoering van het regeerakkoord de kwaliteit van het stelsel van appelbestuursrechtspraak te verbeteren. Om het debat over een verantwoorde wijze van uitvoering van het regeerakkoord te voeden, wijzen wij graag op een aantal mogelijkheden. Als de wetgever (enkele van) die mogelijkheden benut, wordt alvast een extra stap in de goede richting gezet, terwijl een verdere herstructurering van de appelbestuursrechtspraak in verschillende richtingen mogelijk blijft. Complete samenvoeging als voorzien in het regeerakkoord blijft mogelijk, samenvoeging met de belastingrechtspraak blijft mogelijk, maar ook andere vormen van samenvoeging en/of samenwerking blijven inpasbaar. De – ook – door ons als zeer belangrijk ervaren - concentratie van de appelbestuursrechtspraak kan met deze voorstellen blijven bestaan en zelfs worden versterkt.

¹ Vergelijk O. van Loon, 'Binding van rechters aan elkaars uitspraken in bestuursrechterlijk perspectief', op 4 december 2014 verdedigd proefschrift, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2014, p. 349 e.v.

² Een eerdere versie van deze reactie bevatte meer en uitgebreid onderbouwde kritiek op het wetsvoorstel. Dat onderdeel is geschrapt omdat de door andere betrokkenen geleverde stevig gefundeerde kritiek indiening en aanvaarding van het wetsvoorstel in zijn huidige vorm al 'onvoorstelbaar' maakt.

Indien dat ertoe kan bijdragen dat het wetsvoorstel niet in zijn huidige vorm wordt ingediend of door de Tweede of Eerste Kamer wordt verworpen, werken wij onze ideeën graag verder uit en lichten wij ze ook graag schriftelijk of mondeling nader toe. Uiteindelijk heeft niemand er iets aan wanneer de in het regeerakkoord aangekondigde herstructurering van de appelbestuursrechtspraak verzandt in een oeverloos debat over de voors en tegens van de verschillende mogelijkheden om de organisatie van de appelbestuursrechtspraak te herstructureren.

2. Een alternatief wetsvoorstel tot verbetering van de appelrechtspraak

Het verdient aanbeveling om bij een herstructurering van de appelbestuursrechtspraak te kiezen voor een gefaseerde aanpak. Fasering is noodzakelijk om op termijn tot een verantwoorde splitsing van de Raad van State en samenvoeging als voorzien in het regeerakkoord te kunnen komen, omdat binnen de Raad van State niet alleen op het niveau van staatsraden, maar op alle niveaus een strikte functionele scheiding moet worden aangebracht tussen advisering en rechtspraak. Verder zal de Hoge Raad gelegenheid moeten worden geboden zich gedegen voor te bereiden op een uitbreiding van zijn taken. Als eerste stap kan betrekkelijk eenvoudig een samenvoeging van de Centrale Raad van Beroep met het College van Beroep voor het bedrijfsleven worden gerealiseerd.

Gerechtshof bestuursrechtspraak

De namen 'Centrale Raad van Beroep' en 'College van Beroep voor het bedrijfsleven' zijn uit de tijd. De vlag dekt de lading niet meer. Het verdient aanbeveling om de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven samen te voegen als 'gerechtshof bestuursrechtspraak', één instantie met één gezamenlijk internet- en postadres, dat op grond van artikel 116 van de Grondwet kan worden aangewezen als gerecht dat tot de rechterlijke macht behoort. Deze samenvoeging leidt naar verwachting voor beide colleges tot een kwantitatieve en kwalitatieve versterking van hun positie. Indien zowel Utrecht als Den Haag worden gehandhaafd als zittings- en vestigingsplaats kan samenvoeging volledig budgettair neutraal. De regels inzake de verdeling van zaken tussen de Utrechtse en de Haagse tak van het 'gerechtshof bestuursrechtspraak' kunnen worden opgenomen in een intern zaaksverdelingsreglement. De huidige scheiding kan daarbij uitgangspunt zijn, maar als om redenen van efficiency een andere verdeling aangewezen is, kan dat worden geregeld door een relatief kleine ingreep in zo'n reglement. Er is een goede 'match' tussen de bedrijfscultuur van de Centrale Raad van Beroep en de bedrijfscultuur van het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Ook is er een prima synergie tussen de zaakspakketten van beide colleges. Alle (of ten minste de voornaamste) delen van thans aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toebedeelde terreinen van het bestuursrecht kunnen (vooralsnog) aan haar toebedeeld blijven.

Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak

Het is verklaarbaar dat in artikel 8:105 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als hoofdregel is opgenomen dat na een beroepsprocedure bij de rechtbank hoger beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State, maar om het stelsel van appelbestuursrechtspraak overzichtelijker te maken en fouten te voorkomen kan in bestuursrechtelijke zaken voortaan beter worden uitgegaan van de hoofdregel dat na een beroepsprocedure bij de rechtbank hoger beroep kan worden ingesteld bij het 'gerechtshof bestuursrechtspraak'. De rechtsmacht van de Raad van State in bestuursrechtelijke zaken kan dan worden opgenomen in de op zichzelf gezien overzichtelijke en eenvoudig te hanteren bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bijlage 2 bij de Awb). In het verleden zijn bijvoorbeeld de inkomensafhankelijke regelingen (betreffende het kindgebonden budget, de huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag), waaruit typische tweepartijengeschillen voortvloeien waarin meer inhoudelijk hoort te worden getoetst dan in zaken van 'ordenend' bestuursrecht, door de wetgever 'per ongeluk' toebedeeld aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in

plaats van aan de Centrale Raad van Beroep. Andersom zal zo iets niet snel gebeuren, omdat de Afdeling advisering van de Raad van State erop toeziet dat bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving rechtspraak over onderdelen van het bestuursrecht waarin de werkeenheden van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn gespecialiseerd niet ten onrechte aan een andere appelbestuursrechter wordt opgedragen. In het wetsvoorstel splitsing en opheffing is voorzien dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in plaats van het College van Beroep voor het bedrijfsleven bevoegd wordt om te oordelen over ingevolge de Wet toezicht accountantorganisaties verboden combinaties van advisering en controle. Het behoeft geen betoog dat dit niet handig is. Dit soort 'fouten' in de rechtsmachtverdeling kan worden voorkomen indien voortaan voor elke materiewet afzonderlijk wordt beoordeeld of het verantwoord en aangewezen is om de rechtspraak ter zake op te dragen aan de Raad van State.

Positie Hoge Raad

Het is niet verstandig om de positie van de Hoge Raad op het terrein van het bestuursrecht te verzwakken door de mogelijkheid van cassatieberoep in zaken die zijn toebedeeld aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven zomaar te schrappen en zomaar definitief af te zien van de invoering van de mogelijkheid van een vorm van cassatieberoep in zaken die zijn toebedeeld aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het bewaken en bevorderen van rechtseenheid is een belangrijk taak van de Hoge Raad. Op dit moment vervult hij deze taak op het terrein van het civiele recht en strafrecht over de volle breedte. Voor het bestuursrecht is de cassatietaak beperkt tot het fiscale recht en tot een aantal begrippen die op andere deelterreinen van het bestuursrecht een centrale rol spelen, zoals het werknemersbegrip en het begrip 'gezamenlijke huishouding'. Een stelsel waarbij in (veel) meer bestuursrechtelijke zaken cassatieberoep kan worden ingesteld bevordert de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling en maakt andere vormen van afstemming en sturing minder noodzakelijk waardoor het stelsel van rechtsbescherming overzichtelijker wordt. De Hoge Raad doet cassatieberoepen tegen uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven in de regel snel en adequaat af. Er lijkt zich dan ook weinig te verzetten tegen het verruimen van de mogelijkheid om in bestuursrechtelijke zaken cassatieberoep in te stellen. Dit zou kunnen in de vorm van een soort pilot door om te beginnen de mogelijkheid van cassatieberoep die al bestaat in fiscale zaken ook open te stellen in alle zaken die worden toebedeeld aan het 'gerechtshof bestuursrechtspraak'.

Voordat de wetgever eventueel een (vorm van) cassatieberoep mogelijk maakt in de zaken die zijn toebedeeld aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, kan onafhankelijk nader onderzoek worden verricht naar de meerwaarde en kosten van cassatieberoep in elk van de materiewetten die in het huidige stelsel behoren tot de rechtsmacht van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, de Centrale Raad van Beroep en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het kan best zo zijn dat in de aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toebedeelde zaken over de inkomensafhankelijke regelingen het openstellen van een vorm van cassatieberoep aangewezen is vanwege een specifieke verwantschap met de fiscale rechtspraak, terwijl er tegelijk heel goede redenen zijn om cassatieberoep in vreemdelingenzaken uit te sluiten. Mogelijk is er veel voor te zeggen om in alle bestuursrechtelijke boetezaken, dus ook in de zaken die zijn toebedeeld aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, een vorm van cassatieberoep open te stellen.

In het kader van een nader onderzoek naar de meerwaarde en kosten van cassatieberoep in bestuursrechtelijke zaken kan (ook) worden gezien of de Hoge Raad voor de afdoening van zijn zaken door de wetgever de bevoegdheid moet worden verleend om bestuursrechtelijke geschillen finaal te beslechten. Het voorkomen van een anders noodzakelijke terugwijzing verkort de tijd die met beslechting van geschillen gemoeid is. Dit verzwaart mogelijk de werklast van de Hoge Raad, maar tegelijkertijd vermindert het de werklast van de gerechtshoven.

Prejudiciële vragen over verdragsrecht

In aanvulling op de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, zou een regeling tot stand moeten/kunnen worden gebracht die voorziet in een mogelijkheid om in bestuursrechtelijke zaken waarin geen cassatieberoep openstaat prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad over de uitleg van en toetsing aan verdragsrecht dat niet behoort tot het domein van het Hof van Justitie voor de Europese Unie of het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Ter toelichting hierop wijzen wij op het volgende. De Nederlandse bestuursrechter in hoger beroep en eerste-en-enige-aanleg functioneert niet alleen als hoogste nationale rechter (indien geen cassatieberoep mogelijk is), maar maakt ook onderdeel uit van de internationale rechtsorde. Ingevolge artikel 94 van de Grondwet zijn alle Nederlandse rechters bevoegd om nationale wetten te toetsen aan de internationale verdragen waaraan Nederland zich heeft verbonden, voor zover die verdragen bepalingen bevatten die eenieder verbindend zijn. Artikel 94 van de Grondwet bepaalt bovendien dat indien het verdragsrecht afwijkt van het nationale recht, aan het verdragsrecht voorrang moet worden verleend. Door deze bepaling en de groei van de internationale regelgeving is het internationale recht in de afgelopen decennia steeds dieper doorgedrongen in de Nederlandse rechtsorde. Artikel 94 van de Grondwet biedt rechters dermate verstrekkende bevoegdheden, dat dit op zichzelf al een veiligheidsklep in de vorm van een institutionele rechtseenheidsvoorziening kan rechtvaardigen. De verplichte prejudiciële samenwerking van nationale hoogste rechters met het Hof van Justitie van de Europese Unie staat al borg voor een uniforme uitleg en toepassing van het Unierecht. Na het van kracht worden van het 16e Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) zal de prejudiciële samenwerking van nationale hoogste rechters met het Europese Hof voor de Rechten van de Mens borg staan voor een uniforme uitleg en toepassing van het EVRM. Het ontbreken van een toereikende (bindende) institutionele rechtseenheidsvoorziening waar het gaat om de wijze van uitleg van de vele door Nederland gesloten multilaterale- en bilaterale verdragen en, met name, de verdragen die zijn uitgevaardigd onder auspiciën van de Verenigde Naties, kan binnen de appelrechtspraak leiden tot dubbel werk en tot coördinatieproblemen. Dit blijkt het meest duidelijk wanneer over dezelfde problematiek zowel civiele als bestuursrechtelijke procedures worden gevoerd en in beide kolommen een beroep wordt gedaan op dezelfde verdragsbepalingen. Prejudiciële procedures zijn transparant, voeden het wetenschappelijk debat en bevorderen de rechtsontwikkeling. Daarmee onderscheiden prejudiciële procedures zich in positieve zin van de procedure die binnen de Raad van State er toe kan leiden dat gemengd samengestelde ambtelijke kennisgroepen (niet-openbare) pre-adviezen opstellen die (ook) bijdragen aan de oordeelsvorming van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Sprongappel

Het is het overwegen waard om in aanvulling op en naar voorbeeld van artikel 7:1a van de Awb (en de regeling inzake sprongcassatie) een regeling tot stand te brengen die voorziet in de mogelijkheid om in bestuursrechtelijke zaken (met uitzondering van de zaken die betrekking hebben op boetes) 'sprongappel' in te stellen en vergelijkbare dossiers in afwachting van een richtinggevende uitspraak 'op te leggen'. Waarom laat zich het beste verduidelijken met een voorbeeld. De Politievakbonden hebben in 2014 namens hun leden meer dan 2000 bezwaar- en beroepschriften ingediend tegen matchingsbesluiten LFNP die zijn genomen wegens de samenvoeging van de vroegere 26 regiokorpsen in één Nationale Politie. Waarschijnlijk hadden de bonden liever een paar proefprocessen gevoerd bij de hoogste bestuursrechter. Dit had zowel de bonden als de rechtspraak veel tijd (= geld en energie) kunnen besparen. Helaas voorziet de Awb niet in de mogelijkheid van een proefproces bij de hoogste bestuursrechter, zodat de bonden zich gedwongen zagen om in vrijwel alle aangemelde LFNP-zaken een afzonderlijke procedure te starten. Ter voorkoming van misbruik moet een regeling waarbij sprongappel wordt ingevoerd wel ook de mogelijkheid bevatten

voor de hogerberoepsrechter de zaak terug te wijzen naar de rechtbank, zoals artikel 7:1a van de Awb de rechtbank de mogelijkheid biedt de zaak terug te wijzen naar het bestuursorgaan.

Efficiëntere benutting rechterlijke capaciteit

Alle appelinstanties behandelen zowel relatief eenvoudige als zeer complexe zaken. Een goede interne regie moet ervoor zorgen dat alle zaken de aandacht krijgen die ze verdienen. Zaken waarin te laat een rechtsmiddel is ingediend, zaken waarin uitsluitend de vraag aan de orde is tot betaling van welk bedrag aan proceskosten of schadevergoeding het bestuursorgaan moet worden veroordeeld, hoeven niet (altijd) te worden behandeld door een raadsheer, maar zouden – indien de wet daarin zou voorzien – kunnen worden behandeld en beslist door een (aanzienlijk goedkopere) gerechtsauditeur, al dan niet met een mogelijkheid van intern beroep.³ Aan – de tot de rechterlijke macht behorende maar niet voor het leven benoemde – auditeurs kunnen in het huidige stelsel ook al taken worden opgedragen in het kader van het vooronderzoek. Van die mogelijkheid wordt ook regelmatig gebruik gemaakt. Een uitbreiding van deze – nader en desgewenst gedetailleerd te omschrijven – taken leidt, naar valt aan te nemen zonder meetbaar verlies aan kwaliteit, tot een efficiëntere benutting van de gehele rechterlijke capaciteit en dus tot goedkopere rechtspraak. Inzet van auditeurs voor afdoening van zaken zonder dat daar rechters aan te pas komen kan bovendien leiden tot een gemiddeld kortere doorlooptijd van alle zaken die een gerecht in behandeling heeft.

Verkorte motivering van uitspraken /'versnelde' niet-ontvankelijkverklaring

De wetgever heeft voor de beslechting van enkele soorten geschillen voorzien in een mogelijkheid tot afdoening met uitspraken die minder uitgebreid en niet met weerlegging van alle aangevoerde beroepsgronden worden gemotiveerd. Gewezen kan worden op artikel 81, eerste lid, van de Wet op de Rechterlijke Organisatie en artikel 91, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000. Het verdient overweging deze mogelijkheid uit te breiden en het 'gerechtshof bestuursrecht' de bevoegdheid te geven zaken die zich daarvoor lenen op een met deze regelingen vergelijkbare wijze af te doen met een verkorte motivering. De ervaringen die hiermee, voor wat betreft het vreemdelingenrecht, zijn opgedaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wijzen erop dat afdoening met verkorte motivering leidt tot een lagere werklust en kortere doorlooptijden.⁴

Artikel 80a van de Wet op de Rechterlijke Organisatie voorziet daarnaast in een mogelijkheid cassatieberoep niet-ontvankelijk te verklaren wanneer de aangevoerde klachten geen behandeling in cassatie rechtvaardigen, omdat de partij die het cassatieberoep instelt klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft bij dat beroep of omdat de klachten klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden. Het invoeren van een dergelijk instrument voor het 'gerechtshof bestuursrecht' zou ook kunnen worden overwogen.

3. Tot slot

Wat wij hierboven in overweging geven zijn op korte termijn en zonder kosten te realiseren verbeteringen die een goede basis leggen voor een meer principiële, fundamentele discussie die dan niet meer onder tijdsdruk hoeft te worden gevoerd. Bij de door ons voorgestane wijze van herstructureren wordt een permanente tweedeling in de appelbestuursrechtspraak voorkomen en blijft een volledige integratie van de appelbestuursrechtspraak, met inbegrip van de fiscale appelbestuursrechtspraak, mogelijk.

³ In het (recent herziene) Oostenrijkse bestuursrechtspraakmodel heeft dit geleid tot aanzienlijke verlaging van de werkdruk bij rechters. Desgewenst kan een dergelijk instrument ook worden ingevoerd voor de rechtspraak in eerste aanleg.

⁴ Vergelijk in dit verband de beantwoording van de Kamervragen van het lid Kuiken (PvdA), Vergaderjaar 2014–2015, nr. 587, i.h.b. vraag 6.