

Vergaderjaar 2001–2002

26 352

Contourennota modernisering rechterlijke organisatie

Nr. 61

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2002

1. Inleiding

Op 13 december 2001 heb ik met de Vaste Commissie voor Justitie een Algemeen Overleg gevoerd over de discussienota «Keuzen voor de bestuursrechtspraak» (hierna: de discussienota) inzake de zogenoemde derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie (Kamers-tukken II 2000/01, 26 352, nr. 47). Tijdens dit overleg heb ik toegezegd om de kamer te informeren over de resultaten van het destijds nog lopende onderzoek naar percepties van rechtseenheid in het bestuursrecht, alsmede om enige aanvullende informatie te verstrekken op drie punten:

- Opties voor concentratie van bestuursrechtspraak in hoogste feitelijke aanleg indien zou worden gekozen voor verdere integratie van de bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht;
- De mogelijkheid van verdere concentratie van de bestuursrechtspraak in hoogste aanleg buiten de gewone rechterlijke macht, in het bijzonder de personele en organisatorische gevolgen daarvan;
- De vormgeving van een eventuele rechtseenheidsvoorziening in de vorm van een gemeenschappelijke kamer.

In deze brief ga ik, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nader op deze punten in. In paragraaf 2 worden de resultaten van het onderzoek naar percepties van rechtseenheid in het bestuursrecht samengevat. Paragraaf 3 gaat in op een vraag die eigenlijk aan de drie bovengenoemde punten vooraf gaat, namelijk de keuze tussen rechtspraak in één of twee feitelijke instanties. Paragraaf 4 gaat vanuit het perspectief van de rechtseenheid, in op de vraag in hoeverre de bestuursrechtspraak in hoogste feitelijke aanleg zou moeten worden geconcentreerd indien zou worden gekozen voor integratie van bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht («scenario 1» van de discussienota). Paragraaf 5 betreft de bijdrage aan de rechtseenheid van een eventuele keuze voor concentratie van de bestuursrechtspraak in hoogste feitelijke aanleg binnen de bestuursrechtelijke kolom («scenario 2» van de discussienota). In paragraaf 6 komen de organisatori-

sche en personele gevolgen van beide scenario's aan de orde. In paragraaf 7 wordt de gedachte van een rechtseenheidsvoorziening in de vorm van een gemeenschappelijke kamer van de hoogste bestuursrechters enigszins verder uitgewerkt. In paragraaf 8 worden nog twee met het voorgaande samenhangende punten aangestipt. Paragraaf 9 bevat enkele slotopmerkingen.

2. Het rechtseenheidsonderzoek

2.1. Achtergrond van het onderzoek

In de aanbiedingsbrief bij de discussienota heb ik er op gewezen dat in opdracht van mijn ministerie onderzoek werd verricht naar de eenheid van rechtspraak in het bestuursrecht. Ten tijde van het Algemeen Overleg was dit onderzoek nog niet afgerond, zodat het destijds niet bij de discussie kon worden betrokken. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in het kader van het evaluatieprogramma Rechtspraak 21ste eeuw. Binnen dit programma wordt op verschillende manieren getracht inzicht te krijgen in het functioneren van de rechterlijke organisatie. Hierbij wordt in het bijzonder gekeken naar de in de Contourennota genoemde doelen. Eén van deze doelen is de eenheid van rechtspraak.

Het onderzoek naar de rechtseenheid had twee doelen: het ontwikkelen van een methode die periodieke metingen van rechtseenheid mogelijk maakt en een eerste meting van de rechtseenheid. Deze eerste meting hield tevens de toetsing in van de ontworpen methodiek. Op praktische gronden is deze eerste meting verricht op het gebied van het bestuursrecht.

Het onderzoek is verricht door de B&A Groep, in samenwerking met de disciplinegroep Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Utrecht.¹ Het bestaat uit enerzijds een perceptie-onderzoek onder rechters, appèlrechters en procesvertegenwoordigers en anderzijds een jurisprudentie-onderzoek. Voor het perceptie-onderzoek zijn verschillende onderzoekstechnieken toegepast:

- een enquête onder rechters en procesvertegenwoordigers;
- diepte-interviews met procesvertegenwoordigers;
- diepte-interviews met vertegenwoordigers van appèlcolleges;
- ronde tafelgesprekken met vertegenwoordigers van drie sectoren bestuursrecht.

De jurisprudentie is geanalyseerd aan de hand van een drietal geselecteerde thema's:

- vergoeding van de kosten in de bezwaarfase;
- het door bestuursorganen aan de bestuursrechter zenden van de op de zaak betrekking hebbende stukken en een verweerschrift (art. 8:42 Awb);
- de bonus-malusregeling in de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet.

2.2. Uitkomsten van het onderzoek

2.2.1. De gepercipieerde mate van rechtseenheid

De mate van rechtseenheid (op het gebied van het sociaal zekerheidsrecht, ambtenarenrecht, vreemdelingenrecht, ruimtelijk bestuursrecht en «ex-Arobzaken»²) wordt door de geïnterviewde rechters en procesvertegenwoordigers gepercipieerd als neutraal tot groot. Rechters oordelen vaker dan procesvertegenwoordigers dat de mate van rechtseenheid (zeer) groot is. Rechters menen dat er in het sociaal zekerheidsrecht sprake is van de meeste rechtseenheid, gevolgd door het ambtenarenrecht en het ruimtelijk bestuursrecht. Procesvertegenwoordigers vinden daarentegen juist de mate van rechtseenheid

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Gedoeld wordt op de zeer heterogene categorie «overige bestuursrechtelijke zaken», waarin vóór 1994 ingevolge de Wet Arob beroep openstond bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Het gaat dan bijvoorbeeld om allerhande subsidiezaken.

op de twee laatstgenoemde terreinen het grootst, terwijl het sociaal zekerheidsrecht bij hen op de derde plaats komt.

2.2.2. Aanvaardbaarheid van rechtsdivergentie

De onderzoekers constateren dat de rechters de gepercipieerde rechtsdivergentie eerder aanvaardbaar vinden dan de procesvertegenwoordigers. Ongeveer een derde van de rechters vindt de door hen gepercipieerde mate van rechtsdivergentie in het ambtenarenrecht, het ruimtelijk bestuursrecht en in de overige «ex-Arobzaken» niet aanvaardbaar.

De aanvaardbaarheid van rechtsdivergentie hangt echter af van het niveau waarop de divergentie zich voortdoet. Zo wordt rechtsdivergentie binnen een individuele sector bestuursrecht als niet acceptabel beschouwd. Volgens de geïnterviewde rechters doen materiële en procedurele divergenties binnen een sector bestuursrecht zich bijna nooit voor. Tussen de verschillende sectoren bestuursrecht wordt minder rechts-eenheid waargenomen, althans bij vragen van materieel recht. Minder dan de helft van de rechters en een kwart van de procesvertegenwoordigers is van mening dat er tussen de sectoren sprake is van eenheid in rechterlijke uitspraken over materiële kwesties. Met betrekking tot de procedurele rechtseenheid tussen de sectoren zijn de rechters dezelfde mening toegedaan. Wel is de grote meerderheid van de respondenten van oordeel dat de door de rechtbanken gezamenlijk vastgestelde Proces-regeling bestuursrecht op dit punt verbetering heeft gebracht.

2.2.3. De gepercipieerde rechtseenheid tussen appèlinstanties

Slechts een kleine minderheid van de respondenten (10 procent van de rechters werkzaam in een sector bestuursrecht en 15 procent van de procesvertegenwoordigers) is van mening dat er rechtseenheid bestaat tussen de uitspraken van de drie hoogste (appèl)rechters (Raad van State, Centrale Raad van Beroep en het College voor Beroep van het Bedrijfsleven).

Volgens de onderzoekers zorgen de uitspraken van de appèlinstanties niet altijd voor de gewenste afstemming, omdat zij bij bepaalde thema's onderling verschillen. Met name wordt een gebrek aan rechtseenheid tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep geconstateerd.¹ Voor een deel wordt dit verklaard door een verschil in werkwijze. Zo zou de Afdeling bestuursrechtspraak vaker geneigd zijn zaken op formele gronden af te doen. Indien deze een grond voor vernietiging opleveren, wordt de zaak terugverwezen naar het bestuursorgaan of de eerste rechter. Bij de Centrale Raad van Beroep (en ook bij het College voor Beroep van het Bedrijfsleven) zou meer de nadruk liggen op finale en materiële geschillenbeslechting.

Opmerkelijk is dat de geïnterviewde appèlrechters, in tegenstelling tot de rechters van de sectoren bestuursrecht, op het hoger beroepsniveau juist weinig rechtsdivergentie waarnemen. Naar hun oordeel schatten de respondenten uit de rechtbanken de mate van rechtsdivergentie verkeerd in. Ook stellen zij dat veel verschillen tussen uitspraken zijn terug te voeren op (nuance)verschillen in de aard van de gevallen, die bij veel betrokkenen niet bekend zijn. Als er al sprake zou zijn van rechtsdivergentie, dan is deze volgens de geïnterviewde appelrechters bewust gecreëerd en gerechtvaardigd.

2.2.4. Gepercipieerde oorzaken van rechtsdivergentie

De belangrijkste verklaring voor divergentie in materieel recht ligt volgens de respondenten in onduidelijke wet- en regelgeving (met name op het

¹ Het CBb had ten tijde van het onderzoek nog maar een enkele uitspraak in hoger beroep gedaan. Het College oordeelt echter ook als rechter in eerste en enige aanleg over dezelfde vragen (bijvoorbeeld over de uitleg van de Algemene wet bestuursrecht) als de beide andere appèlinstanties.

gebied van het vreemdelingenrecht en het sociaal zekerheidsrecht). Ook de omstandigheid dat verschillende bestuursorganen regelgeving op verschillende manieren uitleggen wordt als een belangrijke oorzaak gezien. Tenslotte ziet men een gebrek aan afstemming tussen de appèlcolleges als een oorzaak van rechtsverscheidenheid op het gebied van het materiële recht. Dit gebrek aan afstemming is volgens de respondenten zelfs de belangrijkste oorzaak van divergentie in het procedurele recht.

2.2.5. Instrumenten ter bevordering van rechtseenheid (coördinatiemechanismen)

Jurisprudentie, hoger beroep en overleg worden beschouwd als de belangrijkste coördinatiemechanismen in het bestuursrecht. Zowel binnen de sectoren bestuursrecht als tussen de sectoren bestaat een veelheid van overlegvormen. Ook is het overleg tussen de appèlcolleges op verschillende wijzen geïnstitutionaliseerd. Voorts is er een overleg tussen appèlinstanties en de rechtbanken (het «Zevenmansoverleg»). Tenslotte vindt coördinatie tussen de appèlinstanties plaats door «personele unies». Leden van de appèlcolleges treden over en weer op als plaatsvervanger in één van de andere colleges. Zo zijn de presidenten van de Centrale Raad van Beroep en van het College van Beroep voor het bedrijfsleven beiden benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst en zijn enkele leden van de Afdeling benoemd tot raadsheer-plaatsvervanger in de andere colleges.

2.2.6. De uitkomsten van het jurisprudentie-onderzoek

Het jurisprudentie-onderzoek illustreert de verschillende wegen langs welke rechtseenheid kan worden bereikt. Bij het vraagstuk van de vergoeding van de kosten van de bezwaarschriftprocedure was sprake van uiteenlopende jurisprudentie van de Hoge Raad enerzijds en de hoogste bestuursrechters anderzijds, die uiteindelijk tot ingrijpen van de wetgever heeft geleid (zie de Wet kosten voorprocedures (Stb. 2002, 55)). Inzake de toepassing van artikel 8:42 Awb hebben de rechtbanken eenheid bereikt door onderling overleg, waarvan de uitkomsten uiteindelijk zijn neergelegd in de Procesregeling bestuursrecht. Bij de bonus/malus-regeling, tenslotte was het de appèlrechter (in dit geval de Centrale Raad van Beroep), die voor rechtseenheid zorgde.

2.2.7. Verhouding tot de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie

In het onderzoek is aandacht geschonken aan de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Aan de bij de sectoren bestuursrecht werkzame respondenten zijn verschillende mogelijkheden voorgelegd om de rechtseenheid tussen de appèlcolleges te vergroten:

- cassatie bij de Hoge Raad;
- concentratie van het hoger beroep bij één van de huidige appèlcolleges;
- een gemeenschappelijke kamer van de hoogste gerechten en overleg tussen de appelcolleges.

Uit het onderzoek blijkt dat bij de bestuursrechters van de rechtbanken voor geen van deze opties een duidelijke meerderheid bestaat. Cassatie bij de Hoge Raad krijgt de meeste steun, gevolgd door concentratie van het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep of de Hoge Raad of een gemeenschappelijke kamer. De optie van een gemeenschappelijke kamer heeft de voorkeur van de meeste procesvertegenwoordigers. In de diepte-interviews hebben de appèlrechters zich in het algemeen geen voorstander getoond van het invoeren van cassatie bij de Hoge

Raad. Zij menen dat in het bestuursrecht moeilijk onderscheid kan worden gemaakt tussen feiten en recht. Ook vrezen zij een verlenging van de procedure en overbelasting van de Hoge Raad. De meeste appèlrechters die aan het onderzoek hebben meegewerkt hebben een voorkeur voor een rechtseenheidskamer waaraan de appèlcolleges prejudiciële vragen, met name over de uitleg van de Algemene wet bestuursrecht, kunnen voorleggen.

3. Eén of twee instanties

In de nota «Keuzen voor de bestuursrechtspraak» is ook aandacht gevraagd voor het vraagstuk van rechtspraak in één of twee instanties. In het kader van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie is destijds in beginsel gekozen voor rechtspraak in twee instanties, maar zijn op dit uitgangspunt vrij veel uitzonderingen gemaakt, deels op inhoudelijke, deels op pragmatische gronden. Inmiddels is er als bekend voor gekozen om voor het belastingrecht over te gaan tot invoering van rechtspraak in twee feitelijke instanties. Rechtspraak in één feitelijke instantie is regel op de volgende deelgebieden van bestuursrecht:

- het milieurecht;
- geschillen over bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen;
- het grootste deel van het economisch bestuursrecht;
- de wetgeving inzake uitkeringen en pensioenen voor oorlogsgetroffenen;
- een heterogene restcategorie, in hoofdzaak behorend tot de bevoegdheid van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Voor de keuze voor rechtspraak in één instantie bestaan in een aantal gevallen goede gronden, maar de indruk bestaat dat er ook gevallen zijn waarin deze keuze eerder historisch dan inhoudelijk verklaarbaar is. Het zou daarom goed zijn om in een volgende kabinetsperiode het stelsel ook op dit punt nog eens tegen het licht te houden en na te gaan of tot meer consistente keuzen kan worden gekomen. Daarbij zij echter aangetekend, dat dit vraagstuk buiten het belastingrecht niet urgent is. Beslissingen op dit punt behoeven ook niet noodzakelijkerwijs te worden gekoppeld aan andere beslissingen in het kader van de derde fase. Sterker nog, als zou worden gekozen voor een substantiële uitbreiding van het aantal gevallen van rechtspraak in twee instanties, kan gefaseerde invoering daarvan wenselijk zijn om te voorkomen dat de rechtbanken in korte tijd te snel zouden moeten groeien.

4. Concentratie bij integratie van de bestuursrechtspraak in de rechterlijke macht

De discussienota (par. 5.3) behandelt als één van de mogelijke varianten het zogenaamde integratiescenario. In dat scenario zou de bestuursrechtspraak geheel worden ondergebracht bij de gewone rechterlijke macht. In dat geval zou voor bestuursrechtelijke zaken als hoofdregel gelden dat beroep openstaat bij de rechtbank, gevolgd door hoger beroep bij het gerechtshof. In de gevallen waarin het wenselijk is met één feitelijke instantie te volstaan, zou beroep in eerste aanleg openstaan bij het gerechtshof.

Tegen uitspraken van het gerechtshof – in hoger beroep of in eerste aanleg – zou in het belang van de rechtseenheid nog beroep in cassatie moeten openstaan, maar slechts indien de Hoge Raad daartoe verlof verleent. De grote aantallen bestuursrechtelijke zaken maken een dergelijk verlofstelsel onontkoombaar. Het ligt voor de hand, dat de Hoge Raad het verlof slechts zou (kunnen) verlenen indien de zaak vragen oproept die in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling beantwoording behoeven.

In deze variant voorziet de mogelijkheid van beroep in cassatie in de behoefte aan rechtseenheid op het niveau van het bestuursrecht als geheel, alsook in de behoefte aan rechtseenheid tussen het bestuursrecht enerzijds en het privaatrecht en het strafrecht anderzijds. Zoals het in de vorige paragraaf besproken rechtseenheidsonderzoek nog eens bevestigt, is er echter ook behoefte aan rechtseenheid op de verschillende deelgebieden van het bestuursrecht. In de huidige situatie wordt daarin voor de meeste deelgebieden van het bestuursrecht voorzien door bijzondere bestuursrechtshoven. Deze oordelen soms in hoger beroep, maar soms ook in eerste en enige aanleg.

In het integratiescenario zouden de taken van deze bijzondere bestuursrechtshoven op het niveau van de gerechtshoven moeten worden ondergebracht. Zoals in de discussienota reeds werd aangestipt, dient zich dan de vraag aan in hoeverre het wenselijk is de rechtspraak in hoogste feitelijke aanleg te concentreren. Hierna worden enkele gezichtspunten geformuleerd die voor de beantwoording van deze vraag van belang zijn. Daarbij beperk ik mij tot de invalshoek van de rechtseenheid en tot het niveau van de gerechtshoven. Het vraagstuk van de pro's en contra's van specialisatie en eventueel daaruit voortvloeiende concentratie op het niveau van de rechtbanken gaat het bestek van deze brief te buiten.

Indien bij integratie de gewone regels voor de relatieve competentie van de gerechtshoven zouden worden gevolgd, zou op elk van de deelgebieden van het bestuursrecht de rechtspraak in hoogste feitelijke instantie, die nu bij één rechter is geconcentreerd, worden verspreid over vijf rechterlijke colleges.

In dat geval zou de Hoge Raad ook de rechtseenheid binnen de deelgebieden van het bestuursrecht moeten bewaken. Spreiding van de rechtspraak inzake bijvoorbeeld de WAO, de Vreemdelingenwet, de Wet op de ruimtelijke ordening of de Wet milieubeheer over vijf gerechtshoven is vanuit het perspectief van de rechtseenheid op het desbetreffende deelgebied een achteruitgang ten opzichte van de huidige situatie. Deze achteruitgang zou moeten worden gecompenseerd door de Hoge Raad. Dit betekent dat de Hoge Raad niet slechts zaken zou moeten behandelen waarin vragen rijzen die voor het gehele bestuursrecht of het gehele Nederlandse recht van belang zijn, maar ook zaken waarin slechts een vraag rijst over de uitleg van de WAO, dan wel van de Vreemdelingenwet, de wet milieubeheer of welke bijzondere wet dan ook. Het behoeft geen betoog, dat de laatstbedoelde categorie zaken vele malen omvangrijker is dan de eerstbedoelde. Derhalve wordt ook het aantal zaken waarin de procedure wordt verlengd doordat een extra instantie aan de procedure wordt toegevoegd, groter.

Het alternatief is om te kiezen voor een vorm van concentratie. Daarbij zijn weer verschillende varianten denkbaar. Eén mogelijkheid is om per deelgebied van het bestuursrecht één gerechtshof aan te wijzen als hoogste feitenrechter. Eén gerechtshof zou dan bijvoorbeeld het sociaal zekerheidsrecht «doen», een ander gerechtshof het milieurecht, enzovoort. Ieder gerechtshof zou dan de rechtseenheid op «zijn» deelgebied kunnen bewaken, waardoor de Hoge Raad zich zou kunnen concentreren op het bewaken van de rechtseenheid binnen het bestuursrecht als geheel en tussen het bestuursrecht en andere rechtsgebieden. De Hoge Raad zou dan beduidend minder zaken behoeven te behandelen dan wanneer niet voor concentratie wordt gekozen.

Een andere mogelijkheid is dat alle bestuursrechtelijke zaken bij één gerechtshof worden ondergebracht. Dit zou één van de vijf bestaande gerechtshoven kunnen zijn, of een zesde gerechtshof dat uitsluitend met bestuursrechtelijke zaken wordt belast. In het laatste geval zou het voor de hand liggen de Centrale Raad van Beroep tot zo'n zesde gerechtshof om te vormen.

Het nadeel van concentratie van rechtsmacht bij één gerechtshof per deelgebied is, dat er op het punt van de eenvoud en doorzichtigheid van het stelsel van bestuursrechtspraak geen winst wordt geboekt ten opzichte van het huidige stelsel: nog steeds zou de rechtsgang per deelgebied enigszins verschillend zijn. Ook bij concentratie van alle bestuursrechtelijke zaken bij één gerechtshof wordt er op het punt van eenvoud en doorzichtigheid niet veel winst geboekt ten opzichte van de huidige situatie: nog steeds zou de rechtsgang in bestuursrechtelijke zaken afwijken van die in burgerlijke en strafzaken. Bovendien zou een dergelijk bestuursrechtelijk hof zeer veel zaken van sterk uiteenlopende aard moeten behandelen, waardoor ook op het punt van de rechtseenheid niet automatisch winst zou worden geboekt (zie hierna par. 5).

Daartegenover staan echter de reeds genoemde nadelen van een keuze om niet te concentreren: de rechtseenheid op deelgebieden van het bestuursrecht kan niet meer door de hoogste feitenrechter worden verzekerd, zodat de Hoge Raad dat moet doen, met als gevolg een veel zwaardere belasting van de Hoge Raad en een toename van de doorlooptijden doordat vaker in drie instanties moet worden geprocedeerd.

Er zijn twee categorieën bestuursrechtelijke zaken waarover reeds nu de gewone rechterlijke macht in hoogste instantie oordeelt. Het gerechtshof te Leeuwarden oordeelt thans in hoger beroep over zaken op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV). In dit scenario is er geen aanleiding daarin verandering te brengen.

Het belastingrecht neemt een bijzondere positie in. De belastingrechtspraak is thans reeds verdeeld over de vijf gerechtshoven. Deze oordelen thans nog in eerste aanleg, maar als bekend zal voor het belastingrecht binnen afzienbare tijd rechtspraak in twee feitelijke instanties worden ingevoerd, waardoor de gerechtshoven hoger beroepsrechter zullen worden. Door de «zeefwerking» van de tweede feitelijke instanties zal het aantal belastingzaken bij de Hoge Raad naar verwachting reeds gaan afnemen. Voorts zou een eventueel verlofstelsel zo nodig ook voor belastingzaken kunnen gaan gelden. Tegen deze achtergrond is er voorts nog geen aanleiding om de taak van de Hoge Raad als bewaker van de rechtseenheid binnen het belastingrecht nog verder te verlichten door de appèlrechtspraak in belastingzaken bij één gerechtshof te concentreren. Slechts voor (thans reeds bij het gerechtshof te Amsterdam geconcentreerde) douanezaken ligt dit gelet op hun specialistische karakter anders.

5. Concentratie in de bestuursrechtelijke kolom

In paragraaf 5.4 van de discussienota is ingegaan op de mogelijkheid van concentratie van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie buiten de gewone rechterlijke macht («scenario 2»). In aanvulling daarop kan nog het volgende worden opgemerkt. Er zijn thans drie hoogste bestuursrechtelijke instanties die geen deel uitmaken van de gewone rechterlijke macht:

- de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
- de Centrale Raad van Beroep;
- het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Indien deze drie colleges zouden worden samengevoegd, zou de rechtseenheid op deelgebieden van het bestuursrecht voldoende verzekerd blijven. Voorts zou één hoogste rechter ontstaan voor het gehele bestuursrecht, met uitzondering van het belastingrecht en de WAHV-zaken. Dit laatste zou uit een oogpunt van rechtseenheid op het niveau van het bestuursrecht als geheel zekere voordelen kunnen hebben. Zoals reeds in de discussienota werd signaleerd, zullen deze voordelen echter niet automatisch door het enkele feit van de samenvoeging optreden. Het geïntegreerde college zou naar verwachting ruim honderd rechters tellen.

Derhalve zou het zichzelf, zowel uit een oogpunt van doelmatigheid als uit een oogpunt van inhoudelijke kwaliteit, noodzakelijkerwijs moeten onderverdelen in op deelgebieden van het bestuursrecht gespecialiseerde kamers.

Natuurlijk sluit dit niet uit, dat leden van het college in meer dan één kamer werkzaam zouden zijn of van tijd tot tijd van kamer zouden wisselen, hetgeen zou bijdragen aan het bewaken van de rechtseenheid tussen de kamers. Daarnaast zijn natuurlijk allerlei vormen van intern overleg denkbaar, zoals die ook thans al binnen de huidige drie colleges bestaan (zie het rechtseenheidsonderzoek, par. 5.4). Maar waarschijnlijk zou dit alles bij een zo groot college niet voldoende zijn en zou het daarnaast nodig zijn om binnen het geïntegreerde college aanvullende voorzieningen te treffen, bijvoorbeeld in de vorm van een interne rechtseenheidskamer. In dat geval zou te overwegen zijn om in de wet de mogelijkheid te openen dat een dergelijke kamer uit meer dan drie leden zou kunnen bestaan. Dit zou als bijkomend voordeel hebben, dat de uitspraken van deze kamer ook voor de buitenwereld direct als belangrijk en richtinggevend herkenbaar zouden zijn.

Indien tot samenvoeging van de drie bestaande colleges zou worden besloten, dient zich vervolgens de vraag aan of het nieuwe geïntegreerde college al dan niet een onderdeel van de Raad van State zou moeten zijn. In het eerste geval zou de operatie neerkomen op opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven onder overheveling van hun taken en overplaatsing van hun personeel naar de Afdeling bestuursrechtspraak. In het tweede geval zouden de drie bestaande colleges opgaan in een nieuw college dat geen deel uitmaakt van de Raad van State. Deze nieuwe organisatie zou dan moeten worden opgebouwd vanuit hetzij de Centrale Raad van Beroep, hetzij een verzelfstandigde Afdeling bestuursrechtspraak.

6. Organisatorische en personele gevolgen

Onderstreept moet worden dat de praktische uitvoering van zowel het concentratie- als het integratiescenario een omvangrijke, ingrijpende en complexe reorganisatie zou vergen. Bij de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven werken een kleine tweehonderd mensen, bij de Directie Bestuursrechtspraak van de Raad van State ongeveer 350. Bij een keuze voor het integratiescenario zouden dus om te beginnen vele honderden mensen in nieuwe functies bij de rechterlijke macht moeten worden geplaatst. Maar daar blijft het niet bij. Integratie impliceert beëindiging van de rechtsprekende taken van de Raad van State. Dit zou vanzelfsprekend ook voor de overige onderdelen van de Raad van State zeer ingrijpende gevolgen hebben.

Samenvoeging van de Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven tot een nieuw college buiten de rechterlijke macht zou eveneens neerkomen op beëindiging van de rechtsprekende taken van de Raad van State en vergt een operatie van vergelijkbare omvang en complexiteit. Ook dan zouden alle thans bij de drie colleges werkzame personen moeten worden herplaatst.

Concentratie binnen de Raad van State zou in eerste instantie neerkomen op opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven onder overheveling van hun taken en overplaatsing van hun personeel naar de Afdeling bestuursrechtspraak. Ook dit zou ingrijpende gevolgen hebben, niet alleen voor de bij de op te heffen colleges werkzame personen, maar ook voor de Raad van State. Dit laatste is onder meer het geval, omdat tussen de Afdeling bestuursrechtspraak enerzijds en de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven anderzijds aanzienlijke

verschillen bestaan in organisatie, functie-opbouw, werkwijze en cultuur. Beide laatstgenoemde colleges zijn qua organisatie en functie-opbouw grosso modo vergelijkbaar met de tot de rechterlijke macht behorende gerechten, maar de Afdeling is anders ingericht. Bij samenvoeging zou dus opnieuw moeten worden nagedacht over opbouw en inrichting van het geïntegreerde college.

Eén van de verschillen betreft bijvoorbeeld de verhouding en de taakverdeling tussen rechters en ondersteunend personeel. De Afdeling kent beduidend meer «ondersteuners» per rechter dan de beide andere colleges, omdat de Afdeling een groter deel van de werkzaamheden door het ondersteunend personeel laat voorbereiden. Bij samenvoeging zouden de drie colleges in ieder geval op den duur ook op een dergelijk punt naar elkaar moeten toegroeien, omdat anders het gevaar dreigt dat de samenvoeging een louter «cosmetische» operatie blijft. Dit heeft allereerst gevolgen voor de benodigde formatie. Naarmate meer de werkwijze van de Afdeling wordt gevolgd, zijn iets minder rechters maar meer ondersteuners nodig, naarmate men meer de werkwijze van de andere colleges volgt, geldt het omgekeerde. Maar het heeft ook gevolgen voor de opbouw van de organisatie en voor de inhoud van de ondersteunende functies en dus voor de personen die deze functies vervullen of gaan vervullen.

Een ander belangrijk verschil betreft de rechterlijke functies. De Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven kennen net als de gerechtshoven de functies van raadsheer, vice-president en coördinerend vice-president (artikel 2, tweede lid, Beroepswet respectievelijk artikel 3, tweede lid, Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie). De Afdeling bestuursrechtspraak bestaat naast de Voorzitter uit staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst (artikel 27, eerste lid, Wet op de Raad van State). Staatsraden in buitengewone dienst nemen uitsluitend deel aan de rechtsprekende, niet aan de adviserende taken van de Raad van State. Zij kunnen al dan niet zijn aangewezen voor het vervullen van een vaste deeltaak van ten hoogste 4/5 van de werktijd (artikel 4, derde respectievelijk vierde lid, Wet op de Raad van State).

De rol van de staatsraden in buitengewone dienst die niet voor een vaste deeltaak zijn aangewezen, is vergelijkbaar met die van de raadsheer-plaatsvervangers in de andere colleges. De rol van de staatsraden in buitengewone dienst die wel voor een vaste deeltaak zijn aangewezen is daarentegen vergelijkbaar met die van de gewone leden van de andere colleges. Dat zij volgens de wet slechts in deeltijd werkzaam kunnen zijn, is historisch verklaarbaar. Ooit was de veronderstelling, dat staatsraad in buitengewone dienst als regel een tijdelijke nevenfunctie zou zijn. Inmiddels staat deze veronderstelling op gespannen voet met de werkelijkheid. De werkelijkheid is dat de Raad van State door de groei van zijn rechtsprekende taken structureel behoefte heeft aan een totaal aantal rechters dat beduidend groter is dan het wenselijke aantal gewone staatsraden. Bij samenvoeging van de huidige drie colleges binnen het kader van de Raad van State zou dit nog veel sterker het geval zijn. Van de ongeveer honderd leden die de Afdeling dan zou gaan tellen, zou nog maar een kwart (ingevolge artikel 1 Wet op de Raad van State zijn er ten hoogste 28 «gewone» staatsraden) zich tevens met advisering over wetgeving bezighouden. In dat geval zou de huidige regeling van het ambt van staatsraad in buitengewone dienst opnieuw moeten worden bezien. Te overwegen ware dan om van de hoedanigheid van «rechter in de Afdeling bestuursrechtspraak» een gewone, structurele functie te maken, die net als andere functies ook voltijds kan worden vervuld. Daarbij zou tevens moeten worden overwogen in hoeverre behoefte bestaat aan een differentiatie tussen rechterlijke functies vergelijkbaar met die tussen raadsheer, vice-president en coördinerend vice-president bij de andere colleges. Ter vermindering van misverstand zij hieraan toegevoegd, dat het voorgaande los staat van de discussie over de vraag of de «gewone» staats-

raden adviserende en rechtsprekende taken moeten kunnen combineren. Ook als in dat opzicht de huidige situatie wordt gehandhaafd, bestaat daarnaast behoefte aan functies waaraan uitsluitend een rechtsprekende taak is verbonden.

Het voorgaande is geenszins een uitputtende opsomming van de organisatorische en rechtspositionele vragen die zowel bij integratie als bij concentratie onder ogen zouden moeten worden gezien. Het zijn slechts voorbeelden om te illustreren dat beide scenario's een omvangrijk, ingrijpend en complex veranderingsproces zouden vergen. Het behoeft geen betoog dat dit veranderingsproces van betrokkenen een grote inspanning zou vergen en voor hen de nodige onzekerheid zou meebrengen. Deze inspanning en deze onzekerheid zouden ten koste gaan van «het primaire proces», dat wil zeggen: van het behandelen en beslissen van zaken. Het gevolg zou zijn dat de doorlooptijden – die zich op dit moment bij de drie betrokken colleges juist in gunstige zin ontwikkelen – tijdelijk weer zouden oplopen. Voor de Raad van State komt daar nog bij dat ook de vervulling van zijn adviserende taak gedurende enige tijd onder druk zou komen te staan. In dit licht moet de vraag worden gesteld, of de uit een oogpunt van rechtseenheid te boeken winst rechtvaardigt dat dit nadeel op de koop toe wordt genomen.

7. Voorzieningen voor rechtseenheid

In het privaatrecht en het strafrecht wordt de rechtseenheid traditioneel verzekerd door het instituut van cassatie bij de Hoge Raad. Indien er voor zou worden gekozen om de bestuursrechtspraak geheel te integreren in de gewone rechterlijke macht, dient deze oplossing zich ook voor het bestuursrecht als vanzelf aan, zij het dat dan nog wel een aantal uitwerkingsvragen moet worden beantwoord (zie par. 8.1.2 van de discussienota).

Ingeval niet voor (verdere) integratie wordt gekozen, kan cassatie geen volledige oplossing bieden voor de rechtseenheid op het niveau van het bestuursrecht als geheel. Zoals reeds in de discussienota opgemerkt, verdraagt het openstellen van beroep in cassatie tegen uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak zich niet met de constitutionele positie van de Raad van State. Wel kan cassatie een partiële oplossing bieden voor de rechtseenheid tussen delen van het bestuursrecht en het privaatrecht en strafrecht. Tegen uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven staat thans in beperkt aantal gevallen reeds beroep in cassatie open. Dit betreft uitspraken omtrent de uitleg van een beperkt aantal fiscale begrippen.

De Hoge Raad en de Raad voor de rechtspraak hebben er voor gepleit om deze beperkte cassatiemogelijkheid – eventueel geleidelijk – uit te breiden. De belastingkamer van de Hoge Raad – die ook thans al een beperkt aantal andere zaken op bestuursrechtelijk terrein behandelt – zou dan kunnen uitgroeien tot een bestuursrechtelijke kamer die een breder terrein bestrijkt. Een en ander zou een bijdrage kunnen leveren aan de rechtseenheid tussen het privaatrecht en strafrecht enerzijds en een deel van het bestuursrecht anderzijds. Dit zou bijvoorbeeld van belang kunnen zijn voor de samenhang tussen belastingrecht en sociaal zekerheidsrecht en tussen ambtenarenrecht en arbeidsrecht. Deze optie zou echter geen oplossing bieden voor de rechtseenheid op het niveau van het bestuursrecht als geheel. Daarvoor zou dan nog steeds informeel overleg tussen Hoge Raad en Raad van State – die dan als hoogste bestuursrechters zouden overblijven – nodig zijn.

Een institutionele rechtseenheidsvoorziening voor het bestuursrecht als geheel zou, zoals in de discussienota al is aangegeven – de vorm kunnen krijgen van een gemeenschappelijke kamer van de hoogste bestuurs-

rechters. In hun gezamenlijk advies over het concept van deze nota hebben de Vice-President van de Raad van State, de President van de Centrale Raad van Beroep en de President van het College van Beroep voor het bedrijfsleven gepleit voor het instellen van een dergelijke gemeenschappelijke kamer van in ieder geval de beide laatstgenoemde colleges en de Afdeling bestuursrechtspraak. Recent heeft de Raad van State dit pleidooi herhaald in zijn Jaarverslag over 2001.

Een gemeenschappelijke rechtseenheidskamer zou moeten bestaan uit daartoe aangewezen leden van de betrokken gerechten. Indien bij de behandeling van een zaak door één van deze gerechten een rechtsvraag rijst die zich ook op het terrein van de andere gerechten kan voordoen – in de praktijk zal het dan vooral gaan om vragen over de uitleg van de Algemene wet bestuursrecht – zou het gerecht dat de zaak behandelt een pre-judiciële vraag moeten stellen aan de rechtseenheidskamer. Aldus wordt bereikt dat de betrokken colleges vragen van gemeenschappelijk belang als het ware gezamenlijk beantwoorden.

Afstemming van jurisprudentie door middel van een gemeenschappelijke rechtseenheidskamer heeft een aantal voordelen boven afstemming door informeel overleg. Het eerste voordeel is dat de afstemming plaatsvindt aan de hand van een concrete zaak, met volledige participatie van partijen. Het tweede voordeel is dat het proces van afstemming voor de buitenwereld transparant wordt. Dit laat overigens onverlet dat informeel overleg over meer algemene kwesties altijd een nuttige functie zal blijven vervullen, ook als er een gemeenschappelijke rechtseenheidskamer zou zijn.

Een nadeel van het inlassen van een pre-judiciële fase in de procedure is dat de behandeling van de desbetreffende zaak daardoor langer gaat duren. Dit nadeel is echter zeer beperkt. Naar verwachting zou namelijk in niet meer dan een handvol zaken per jaar een pre-judiciële vraag behoeven te worden gesteld. Er zijn wel veel zaken waarin de uitleg van de Awb een rol speelt, maar bij de meeste daarvan is geen sprake van uiteenlopende jurisprudentie of de dreiging daarvan. Vaak is al sprake van gelijklopende jurisprudentie of is het antwoord op de gerezen rechtsvraag zodanig duidelijk dat redelijkerwijs niet voor het gaan uiteenlopen van de jurisprudentie behoeft te worden gevreesd.

Het instellen van een gemeenschappelijke kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven vergt vanzelfsprekend wetswijziging, doch deze wijziging zou betrekkelijk eenvoudig kunnen zijn. Deze rechtseenheidskamer voor het algemeen bestuursrecht zou kunnen bestaan uit de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak en de Presidenten van de beide andere colleges, dan wel door dezen aan te wijzen vervangers. Eén van hen zou als voorzitter fungeren. Denkbaar is dat deze periodiek door de rechtseenheidskamer zelf wordt aangewezen. De kamer zou in verband met het geringe aantal zaken geen eigen griffie of ondersteunend apparaat nodig hebben; de ondersteunende werkzaamheden kunnen vanuit één van de betrokken colleges worden verricht. Vanzelfsprekend zou bij de financiering van het betrokken college wel rekening moeten worden gehouden met deze extra taak. Gezien het naar verwachting zeer geringe aantal zaken zou het daarbij echter om een relatief gering bedrag gaan.

De kern van de regeling zou vervolgens zijn, dat elk van de betrokken colleges een rechtsvraag die van belang is voor de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling op het gebied van het algemeen bestuursrecht en waarvan de beantwoording noodzakelijk is voor de beslechting van het voorliggende geschil bij wijze van pre-judiciële vraag zou moeten voorleggen aan de rechtseenheidskamer, die daarop een voor het verwijzende college bindende beslissing geeft. In navolging van de regeling voor het stellen van pre-judiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese

Gemeenschap zou de verplichting om een pre-judiciële vraag te stellen uitzondering moeten lijden in het geval de vraag reeds eerder is beantwoord («acte éclairé») dan wel over het antwoord redelijkerwijs geen twijfel bestaat («acte clair»).

De Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven bestrijken samen vrijwel het gehele bestuursrecht, met uitzondering van het belastingrecht. Een gemeenschappelijke kamer van deze drie zou dus wel op de meeste, maar nog niet op alle deelterreinen van bestuursrecht een uniforme toepassing van het algemeen deel van het bestuursrecht kunnen waarborgen. Indien men zou streven naar een rechtseenheidsvoorziening voor het gehele bestuursrecht, zou ook de belastingkamer van de Hoge Raad bij de gemeenschappelijke rechtseenheidskamer moeten worden betrokken. Denkbaar is echter ook, dat eerst ervaring wordt opgedaan met een rechtseenheidskamer van de drie colleges, waarna op een later tijdstip zou kunnen worden gezien of ook de Hoge Raad daarbij zou moeten worden betrokken.

Het gerechtshof te Leeuwarden oordeelt in hoogste instantie over besluiten op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en is in zoverre ook een hoogste bestuursrechter. Een complicatie is echter dat tegen uitspraken van het gerechtshof inzake de WAHV nog wel het buitengewone rechtsmiddel van cassatie in het belang der wet openstaat (art. 78, derde lid, Wet op de rechterlijke organisatie). Voorts oordeelt dit gerechtshof over een zodanig klein en specifiek onderdeel van het bestuursrecht, dat de vraag rijst of het nuttig en nodig is om dit gerechtshof op dezelfde wijze bij een eventuele rechtseenheidskamer te betrekken als de vier andere hoogste bestuursrechters, die elk een veel groter deel van het bestuursrecht onder hun hoede hebben.

8. Overige punten

8.1. Doorstroming van rechters naar de Afdeling bestuursrechtspraak

Tijdens het Algemeen Overleg heb ik toegezegd de Kamer nadere gegevens te verstrekken over de doorstroming van rechters naar de Afdeling bestuursrechtspraak. De vice-president van de Raad van State heeft mij bericht dat naar de stand van mei 2001 zes van de 28 staatsraden en 11 van de 20 staatsraden in buitengewone dienst afkomstig waren uit de rechterlijke macht. Sedertdien zijn nog acht staatsraden in buitengewone dienst met een vaste deeltaak benoemd. Vijf van hen zijn afkomstig uit de gewone rechterlijke macht, één uit de Centrale Raad van Beroep en één uit het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

8.2. Stroomlijning van de bevoegdheidsverdeling

In een scenario waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven als afzonderlijke colleges blijven voortbestaan, is een heldere en consistente bevoegdheidsverdeling tussen deze colleges van belang. Als elk van de colleges een min of meer afgerond «pakket» heeft, zijn zij beter in staat de rechtseenheid op hun onderscheiden deelterreinen te bewaken en wordt de bevoegdheidsverdeling ook voor de rechtzoekenden doorzichtiger.

In grote lijnen is aan deze voorwaarden reeds voldaan. Voor grote verschuivingen tussen de drie colleges bestaat dan ook geen aanleiding. Maar er zijn in de loop der jaren wel wat kleinere inconsistenties in de bevoegdheidsverdeling geslopen, die pleiten voor enkele «grenscorrecties». De drie colleges hebben daartoe eind 2001 enige voorstellen gedaan. Indien niet voor integratie of concentratie wordt gekozen, zou het

in de rede liggen om deze voorstellen tot uitgangspunt te nemen voor een wetsvoorstel strekkende tot stroomlijning van de bevoegdheidsverdeling.

9. Slot

Ik vertrouw er op met het voorgaande de vragen van de Kamer voldoende te hebben beantwoord. De hierboven in aanvulling op de discussienota weergegeven gezichtspunten kunnen door het volgende kabinet worden betrokken bij alsdan te nemen beslissingen omtrent de inrichting van de bestuursrechtspraak in de toekomst. Reeds eerder heb ik aangegeven dat het niet op de weg van het huidige kabinet ligt om daarover nog beslissingen te nemen. Dit geldt vanzelfsprekend nog sterker nu het kabinet inmiddels demissionair is.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals