

Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, Rechtseenheid en rechterlijke organisatie

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Vindplaats:	NTB 2015/15	Bijgewerkt tot:	13-04-2015
Auteur:	R.M. van Male ^[1]		

Rechtseenheid en rechterlijke organisatie

1. Recht is meer dan een verzameling van regels. De regels van het recht maken deel uit van een ordening van normen van verschillende aard, functie en gewicht. Het rechtssysteem ordent de normen van het recht in een samenhangend stelsel waaruit de beginselen, regels en begrippen van het recht gekend en afgeleid kunnen worden. Vanuit het systeem kan het recht begrepen en uitgelegd worden. Met een geordend rechtssysteem laat zich moeilijk verenigen dat dezelfde rechtsregel of hetzelfde begrip verschillend wordt uitgelegd. Rechtseenheid is daarom een groot goed dat adequaat gewaarborgd moet worden. Rechtseenheid betekent ook dat een afwijkende uitleg van dezelfde regels een tot het systeem te herleiden rechtvaardiging behoeft. De historisch gegroeide – toevallige – vormgeving van de rechterlijke organisatie kan daarom een gebrek aan rechtseenheid bij de uitleg van het materiële recht niet rechtvaardigen.
2. In het bestuursrecht zijn drie niveaus van rechtseenheid te onderscheiden. In de eerste plaats bij de uitleg van regels en begrippen die specifiek zijn voor een bepaald beleidsterrein; een bepaalde wet, of enkele specifieke wetten, bij voorbeeld de begrippen verwijtbare werkloosheid (WW), arbeidsongeschiktheid (Wet WIA), maatschappelijke ondersteuning (WMO), indicatie (Wet langdurige zorg) of persoonsgebonden budget (Wet langdurige zorg en WMO). Het gaat dan om materieelrechtelijke kernbegrippen die specifiek voor die wetten zijn gedefinieerd. De uitleg ervan doet een beroep op specialistische kennis van het specifieke beleidsterrein. Rechtseenheid kan in de tweede plaats betrekking hebben op regels en begrippen van het algemeen deel van het bestuursrecht. Deze zijn voor een belangrijk deel neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht, maar voor een deel ook niet. Belangrijke leerstukken, zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, zijn maar ten dele gecodificeerd. Het algemeen deel geldt voor het gehele bestuursrecht en moet daarom in beginsel voor het gehele bestuursrecht uniform worden uitgelegd, ongeacht de vraag welk rechterlijk college daarover moet oordelen.
Ten derde kan de rechtseenheid betrekking hebben op de uitleg van begrippen met een rechtsgebied overstijgende betekenis. Te denken valt aan regels en begrippen op het gebied van de handhaving en de schadevergoeding. Ook hiervoor geldt dat ongerechtvaardigde verschillen in uitleg niet acceptabel zijn, tenzij daarvoor een in het rechtssysteem passende rechtvaardiging kan worden gevonden.
De rechtseenheid kan gewaarborgd worden door organisatorische of procesrechtelijke voorzieningen of door een combinatie van die twee.
3. Hoe is het in Nederland thans met de regeling van de rechtseenheid in het bestuursrecht gesteld? Wat de rechtseenheid van het eerste niveau betreft moet worden vastgesteld dat voor specifieke niches concentratie van rechtspraak bij een of meer specifieke rechtbanken is voorzien in hoofdstuk 3 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Hoofdstuk 2 van bijlage 2 doet hetzelfde door voor specifieke zaken rechtspraak in eerste en enige aanleg te beleggen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABcRvS), het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) en de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Met deze concentratie wordt niet alleen de rechtseenheid, maar ook de kwaliteit van de rechtspraak gewaarborgd. Wat het hoger beroep betreft is de rechtseenheid van het eerste niveau gewaarborgd door deze te beleggen bij een gespecialiseerde hoger beroepsrechter, dus bij het CBb, de CRvB of de ABRvS. Voor het belastingrecht ligt dit een slag anders omdat het hoger beroep daar gespreid is over de vier gerechtshoven. Rechtseenheid wordt hier bewerkstelligd door cassatie bij de Hoge Raad.
Wat de rechtseenheid op het tweede niveau betreft stelt de Algemene wet bestuursrecht voorop dat tegen een einduitspraak van elk van de elf rechtbanken hoger beroep openstaat. De kennisneming van het hoger beroep is opgedragen aan een van de vier hoger beroepsrechters: de ABRvS, het CBb, de CRvB en de gerechtshoven.

Tegen de arresten van de gerechtshoven staat cassatie open bij de Hoge Raad open; tegen de uitspraken van de ABRvS, het CBb en de CRvB niet, althans niet wat de uitleg van het algemeen deel van het bestuursrecht aangaat. Dit betekent dat voor de afstemming op dit niveau andere voorzieningen bestaan. Een van die voorzieningen is het informele afstemmingsoverleg van vertegenwoordigers van de drie hoger beroepscolleges en de Hoge Raad. Dit overleg vindt plaats op basis van voorlegging van een of meer algemene of concrete vragen. Voorlegging vindt plaats indien een van de deelnemende gerechten dat opportuun vindt. Het overleg vindt buiten aanwezigheid van partijen plaats en zonder dat deze daarop invloed kunnen uitoefenen. Daarnaast kent de Algemene wet bestuursrecht sinds 1 januari 2014 enkele wettelijk verankerde instrumenten die aan de rechtseenheid van het tweede niveau kunnen bijdragen: de in artikel 8:10a, vierde lid, bedoelde grote kamer (bestaande uit een voorzitter en vier leden) en de in artikel 8:12a, eerste lid, bedoelde bestuursrechtelijke advocaat-generaal. Deze instrumenten gelden niet voor de Hoge Raad. De bevoegdheid om een zaak te verwijzen naar de grote kamer ligt bij de meervoudige kamer van het college waar de zaak aanhangig is. De samenstelling van de grote kamer is een bevoegdheid van de voorzitter/president van het desbetreffende college. Bij hen ligt ook de bevoegdheid om, indien een zaak is verwezen naar de grote kamer, een lid van het desbetreffende college te vragen om een conclusie te nemen (artikel 8:12a, eerste en tweede lid). Dit lid fungeert dan als advocaat-generaal. Partijen worden in de gelegenheid gesteld schriftelijk commentaar te geven op de conclusie. In de praktijk wordt de grote kamer zo samengesteld dat daarin ook de andere colleges vertegenwoordigd zijn, voor zover dat nodig is voor de rechtseenheid. Daartoe zijn enige leden van de colleges over en weer benoemd als lid-plaatsvervanger/staatsraad in buitengewone dienst. Enige leden van de Hoge Raad zijn benoemd als staatsraad in buitengewone dienst. Leden van de drie colleges zijn geen plaatsvervanger bij de Hoge Raad.

Wat de rechtseenheid op het derde niveau, dat van de grensgebied overstijgende leerstukken, betreft is de situatie niet veel anders. De wetgever heeft voor een beperkt aantal rechtsvragen voorzien in cassatie van uitspraken van de CRvB en het CBb. Het gaat daarbij om de uitleg van begrippen als gezamenlijke huishouding en inkomen die ook van belang zijn voor het belastingrecht. Voor de uitspraken van de ABRvS geldt echter geen beperkte cassatiemogelijkheid. Als reden wordt wel aangevoerd dat de Raad van State en de Hoge Raad beide hoge colleges van staat zijn en dat de Grondwet geen rangorde aanbrengt in hun onderlinge verhouding. Dat neemt niet weg dat de ABRvS, het CBb, de CRvB en de Hoge Raad zich alle vier bezighouden met rechtsgebied overstijgende leerstukken op het gebied van de doorwerking van het internationale en het Europese recht, de handhaving en de schadevergoeding.

Het vorenstaande betekent dat de borging van de rechtseenheid op het tweede en derde niveau organisatorisch en procedureel kwetsbaar is.

4. Rechtseenheid kan, zoals gezegd, gewaarborgd worden door organisatorische en/of procedurele maatregelen en voorzieningen. Organisatorische maatregelen zien op de organisatie van de rechtspraak. De rechtseenheid kan worden bevorderd door rechtsprekende colleges geheel of gedeeltelijk samen te voegen. Procedurele maatregelen hebben geen gevolgen voor de organisatie van de rechtspraak. Zij nemen de bestaande organisatie als een gegeven en voorzien in procedures om de rechtseenheid te verzekeren. Procedurele maatregelen zijn minder ingrijpend dan reorganisaties en genieten daarom in het algemeen de voorkeur.
5. In Nederland zou de rechtseenheid van het tweede en derde niveau adequaat geregeld kunnen worden door een wettelijk geregelde afstemmingsvoorziening bij een gemeenschappelijke kamer van de hoogste bestuursrechters. Grondwettelijke belemmeringen bestaan daarvoor niet. De Grondwet bepaalt niet dat de Raad van State, de Hoge Raad, het CBb en de CRvB niet in een grote gemeenschappelijke kamer recht zouden mogen doen, indien de wet dat regelt. Met een dergelijke voorziening wordt het belang van de rechtseenheid op het tweede en derde niveau transparant, doelmatig en tegen geringe kosten gediend. Mochten er – naast het belang van de rechtseenheid – in plaats van een procedurele oplossing redenen zijn om voor een organisatorische maatregel te opteren, dan zijn twee modellen denkbaar die daaraan richting kunnen geven. In het eerste model wordt de bestuursrechtspraak in zijn geheel ondergebracht bij de gewone rechterlijke macht en wordt de rechtseenheid bewaakt door de Hoge Raad. In het tweede model is de bestuursrechtspraak opgedragen aan gerechten die geen deel uitmaken van de gewone rechterlijke macht en waakt de hoogste bestuursrechter over de rechtseenheid in het bestuursrecht. Voor de rechtseenheid van het tweede en derde niveau zal in dat model een afstemmingsvoorziening geregeld moeten worden. De

Bondsrepubliek Duitsland kent daarvoor – naast het Bundesverfassungsgericht – de Gemeinsame Senat der obersten Bundesgerichte (Bundergerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Bundesarbeitsgericht en Bundessozialgericht) en de Franse Republiek de verplichting om rechtsvragen die tot het domein van de andere kolom behoren in een prejudiciële procedure voor te leggen aan de bevoegde rechter van die kolom.

In Nederland is een gemengd model tot stand gebracht. Op het niveau van de rechtbanken is de bestuursrechtspraak geïntegreerd in de gewone rechterlijke macht, op het niveau van het hoger beroep alleen de belastingrechtspraak. De algemene bestuursrechtspraak en de gespecialiseerde vormen van bestuursrechtspraak zijn daar buiten gehouden. Een adequate afstemmingsvoorziening voor de rechtspraak van de vier hoogste bestuursrechters ontbreekt.

6. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II is het voornemen geuit om de bestuursrechtspraak van de Raad van State, het CBB en de CRvB samen te voegen. Medio december 2014 is een concept-wetsvoorstel in consultatie gebracht dat daaraan uitvoering geeft. Het voorstel voorziet uit een oogpunt van rechtseenheid en overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtspraak in hoger beroep in opheffing van het CBB en de CRvB. De taken van het CBB worden overgeheveld naar de ABRvS; die van de CRvB naar de vier gerechtshoven. Tegen de arresten van de vier gerechtshoven zal cassatie mogelijk zijn; tegen de uitspraken van de ABRvS niet. Zou dit voorstel tot wet worden verheven, dan zou dat een trendbreuk zijn; in weerwil van de voor de eerste lijn gemaakte keuze voor algehele integratie, zou gekoerst worden in de richting van een twee kolommenmodel. Wat daarbij echter ontbreekt is een wettelijk geregelde afstemmingsvoorziening tussen de Raad van State en de Hoge Raad, omdat de bestaande beperkte afstemmingsvoorzieningen zouden voldoen.
7. Wat betekent dit voorstel voor de rechtseenheid? Het spreiden van de taken van de CRvB over vier gerechtshoven wordt gemotiveerd met de stelling dat de sociale zekerheidsrechtspraak veel gelijkenis vertoont met de belastingrechtspraak. Dat is echter een boude stelling die op zijn minst nadere motivering behoeft. Met de vaststelling dat het in beide gevallen (meestal) om twee partijengeschillen gaat, houdt de gelijkenis eigenlijk toch wel op. Ook bij de ABRvS gaat het vaak om twee partijen geschillen (subsidieverhoudingen, toeslagen, vreemdelingenrechtspraak, sanctiebeschikkingen, schadevergoedingszaken en dergelijke) – net als in de sociale zekerheid (subsidies in de vorm van een persoonsgebonden budget, toeslagen, sancties en schadevergoedingskwesties) – zodat de vraag rijst waarom dan niet ook die zaken naar de gerechtshoven overgeheveld zouden moeten worden. Wat de gelijkenis met de belastingrechtspraak betreft moet worden opgemerkt dat het in de sociale zekerheid – anders dan in de belastingrechtspraak – doorgaans om begunstigende beschikkingen gaat, waarvoor procedureel en materieel andere regels gelden dan voor belastende beschikkingen, zoals belastingaanslagen. Karakteristiek is verder dat de uitvoering van verreweg de meeste belastingwetgeving is opgedragen aan een en hetzelfde orgaan (de Inspecteur), terwijl de uitvoering van de sociale zekerheid door een veelheid van organen van verschillende aard en signatuur plaatsvindt. Anders dan in de belastingrechtspraak spelen algemene bestuursrechtelijke leerstukken over de bevoegdheid van bestuursorganen, de organisatie van de bevoegdheid en de vormgeving van besluitvormingsprocedures daardoor een belangrijke rol. Ook wat dit aangaat is de sociale zekerheidsrechtspraak meer verweven met de algemene bestuursrechtspraak dan de concept-memorie van toelichting suggereert. De rechtseenheid van het tweede niveau wordt met de spreiding van de sociale zekerheidsrechtspraak over de vier gerechtshoven dan ook zeker niet gediend. Dat cassatieberoep zal openstaan kan maar ten dele soelaas bieden, omdat een wettelijke geregelde afstemmingsvoorziening tussen de Raad van State en de Hoge Raad ontbreekt. De voorgestelde cassatievoorziening kent bovendien een belangrijk nadeel. Zij leidt tot verlenging van procedures en – naar op voorhand mag worden aangenomen – hogere financiële en maatschappelijke kosten voor de rechtspraak, de bestuursorganen en de justitiabelen. Van cassatie mag voorts maar een beperkte bijdrage aan de rechtszekerheid worden verwacht gezien de voor de sociale zekerheid kenmerkende verwevenheid van het recht en de feiten. Juist op het gebied van de sociale zekerheid is die verwevenheid groter en zwaarwegend dan in de belastingrechtspraak, omdat de geschillen meestal over begunstigende beschikkingen gaan die veelal zijn gebaseerd op een discretionaire bevoegdheid of vage norm.
8. Het spreiden van de rechtspraak van de CRvB over de vier gerechtshoven draagt evenmin bij aan de rechtseenheid van het eerste niveau. Met die spreiding is gegeven dat het sociale zekerheidsrecht door de hoven verschillend kan worden uitgelegd. Van het voorgestelde cassatieberoep kan niet meer dan beperkte uniformerende werking wordt verwacht. In de eerste plaats omdat de sociale zekerheid vaak decentraal wordt

uitgevoerd op basis van decentrale regelgeving die naar zijn aard, per gemeente, kan verschillen. In de tweede plaats omdat die uitvoering veelal het toepassen van discretionaire bevoegdheden en vage normen betreft, waarmee een verwevenheid van feiten en recht is gegeven. Daar waar in cassatie in principe niet kan worden opgekomen tegen vaststellingen en waarderingen van feitelijke aard, leidt de voorgestelde spreiding van de taken van de CRvB over de hoven welhaast zeker tot minder rechtszekerheid dan thans. Bovendien leidt het openstellen van cassatie tot een verlenging van procedures en daardoor tot een langduriger rechtsonzekerheid voor alle betrokkenen. Juist voor degenen die zijn aangewezen op het stelsel van sociale zekerheid, waarin het gaat om prestaties op het gebied van de basale bestaanszekerheid voor de zwaksten in de samenleving, is dat niet aanvaardbaar. Het draagt daarom niet bij aan de doeleinden van het concept-wetsvoorstel, in het bijzonder die betreffende eenvoud en transparantie van de rechtspraak, korte doorlooptijden en geen hogere (maatschappelijke) kosten.

9. Verder valt te voorzien dat spreiding van de sociale zekerheidsrechtspraak tot verwatering van de kwaliteit zal leiden. Bij de CRvB is voorzien in een hoogwaardige kwaliteitsinfrastructuur (voor deelterreinen van de sociale zekerheid en het internationale en Europese recht) die bij een spreiding van de rechtspraak over vier hoven verloren zal gaan. De aantallen zaken per hof zullen niet toereikend zijn om bij elk van de hoven een gelijkwaardige infrastructuur te kunnen opbouwen. Bij het CBb zijn ook veelvuldig vragen van Europees recht aan de orde. Met het oog op die expertise voorziet het concept-wetsvoorstel uit een oogpunt van kwaliteit in overheveling naar de Raad van State. Onduidelijk is waarom voor de rechtspraak van de CRvB op dit punt een andere keuze wordt gemaakt.
Eventuele afstemmingsoverleggen tussen de hoven kunnen geen soelaas bieden. Men mag aannemen dat zij tot langere doorlooptijden leiden en zij onttrekken zich aan het beginsel van de openbaarheid van de behandeling ter terechtzitting omdat partijen niet in elkaars aanwezigheid ten overstaan van de rechter de voor de berechting relevante gezichtspunten naar voren kunnen brengen.
10. Rechtseenheid binnen het sociale zekerheidsrecht en het economisch bestuursrecht kan bereikt worden door de rechtspraak van het CBb en de CRvB onder te brengen bij een tot de gewone rechterlijke macht behorend gerechtshof, hetzij bij een van de bestaande gerechtshoven, dan wel bij een apart bestuursrechtelijk hof, waaraan in de toekomst ook andere bestuursrechtelijke zaken kunnen worden opgedragen, bijvoorbeeld door overheveling van zaken die thans tot het takenpakket van de ABRvS behoren. Hetzelfde kan natuurlijk bereikt worden door alle bestuursrechtspraak bij de ABRvS te beleggen, maar dan moet ook blijvend de keuze worden gemaakt voor een afstemmingsvoorziening tussen de Raad van State en de Hoge Raad. De integratie van de bestuursrechtspraak in de rechtbank blijft dan wel een vreemde eend in de bijt.
11. Wat de rechtseenheid van het tweede en derde niveau betreft zal hoe dan ook, zo lang bestuursrechtspraak buiten de gewone rechterlijke macht blijft bestaan, een wettelijk geregelde afstemmingsvoorziening moeten worden getroffen. Daarvan kan alleen worden afgezien bij integratie van alle bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht met een alles omvattend cassatieberoep bij de Hoge Raad.
12. Geconcludeerd mag worden dat de voorstellen van het concept-wetsvoorstel bij realisering niet de beloofde rechtseenheid zullen bevorderen. De minst ingrijpende wijziging om het concept-wetsvoorstel, althans voor een deel, aan zijn doel te laten beantwoorden is om de rechtspraak van de CRvB geconcentreerd te laten voortbestaan. Van de invoering van cassatieberoep zal in dat geval hooguit een beperkte bijdrage aan de rechtseenheid mogen worden verwacht.

De VAR-preadviezen 2015

De Vereniging voor Bestuursrecht VAR wijdt haar jaarvergadering deze keer aan 'rechtsontwikkeling door de bestuursrechter'. Daartoe zijn preadviezen geschreven door van E.M.H. Hirsch Ballin, R. Ortlep en A.J. Tollenaar.

Het is traditie dat de VAR-preadviezen in het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* worden besproken. Het late tijdstip waarop de preadviezen ter beschikking kwamen, heeft ertoe geleid dat het niet mogelijk was alle drie de preadviezen gezamenlijk door één auteur te laten bespreken. De bespreking is dan ook over drie auteurs verdeeld.

De redactie is verheugd dat zij mr.drs. J.J.J. Sillen bereid heeft gevonden op zo korte termijn een bespreking te verzorgen van het preadvies van Ortlep. Voor de bespreking van de andere twee preadviezen zijn (noblesse oblige) binnen de redactie auteurs gevonden.

Doel van de traditionele NTB-recensie van de VAR-preadviezen is:

- ontsluiting van de preadviezen voor de lezer die vanwege tijdgebrek of andere belemmeringen niet in staat is de preadviezen in hun geheel te behappen;
- de preadviezen voorzien van enkele kritische kanttekeningen voor het debat op de jaarvergadering en het (wetenschappelijke) debat erna.

Het was niet mogelijk dit nummer van *NTB* zo tijdig te produceren, dat het de abonnees vóór de jaarvergadering kon bereiken. Als u dit leest, is de jaarvergadering al voorbij. De besprekingen hebben echter ook op de VAR-site gestaan, en op die manier dus een inbreng kunnen vormen voor de beraadslagingen.

De redactie

Voetnoten

Voetnoten

- [1] Ron van Male is raadsheer in de Centrale van Beroep en redacteur van dit blad.