

**Nadine Groeneveld-Tijssens<sup>1</sup>**

## **Het nut en de noodzaak van de prejudiciële procedure in het bestuursrecht**

Een bespreking van het preadvies 'Daar is het laatste woord nog niet over gezegd' van Cato Blankenstein voor de Jonge VAR 2020

### **1. Inleiding**

Het thema van de Jonge VAR-vergadering 2020 is 'Experimenteren in het bestuursrecht'. Een prejudiciële procedure in het bestuursrecht zou één van die experimenten kunnen – en volgens het preadvies van Blankenstein ook *moeten* – zijn.<sup>2</sup> Blankenstein heeft veel medestanders. Giesen, Ortlep, Barkhuysen en Schuurmans kwamen eerder al tot de slotsom dat invoering van een prejudiciële procedure in het bestuursrecht gewenst is.<sup>3</sup> In haar inleiding kondigt Blankenstein aan een stapje verder te gaan: ze probeert af te bakenen voor welk type bestuursrechtelijke zaken de procedure zich het beste zou kunnen lenen en of het gebruik van het instrument 'kan worden geoptimaliseerd door de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen al in de bestuurlijke fase open te stellen en hoe dat, met inzet van de voorzieningenrechter, zou kunnen worden vormgegeven'. Daarnaast besteedt zij aandacht aan samenloop met twee andere rechtsvormende instrumenten: de *amicus curiae* en de conclusie van de advocaat-generaal. In deze bijdrage bespreek ik het preadvies van Blankenstein, dat ik met veel belangstelling heb gelezen. Ik sta vooral stil bij het eerste deel van het onderzoek van Blankenstein, omdat wat mij betreft niet zo zeker is dat de prejudiciële procedure in het bestuursrecht tot een spoedigere beantwoording van belangrijke rechtsvragen gaat leiden. In dat kader besteed ik aandacht aan de aanleiding voor de invoering van de prejudiciële procedure in het strafrecht en het fiscale recht (§ 2). Daarna komt, aan de hand van het preadvies van Blankenstein, aan de orde in hoeverre tijdwinst en verbetering van kwaliteit van rechtsvorming te verwachten valt (§ 3). In § 4 bespreek ik het voorstel van Blankenstein om de prejudiciële procedure in de bestuurlijke voorprocedure open te stellen en in § 5 sluit ik af met een aanbeveling.

### **2. Uitbreiding van de prejudiciële procedure naar andere delen van het recht**

#### *2.1 Aanleiding voor de invoering in het civiele recht*

Op 1 juli 2012 is de 'Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad' in werking getreden op aanbeveling van de commissie normstellende rol Hoge Raad (hierna: commissie-Hammerstein).<sup>4</sup> Aanleiding voor de aanbeveling was de constatering dat 'een categorie van zaken bestaat, waarin de Hoge Raad een rechtsvormende taak te vervullen heeft, die hem niet of niet tijdig bereikt (...)'. Hammerstein e.a. schrijven dat procederen in civiele zaken kostbaar en tijdrovend is en dat het ook in andere opzichten van partijen offers vraagt. In veel gevallen kunnen partijen niet wachten op een uitspraak van de cassatierechter of hebben zij niet de middelen om in cassatie te gaan.<sup>5</sup> In 2016 is de wet in

---

<sup>1</sup> Mr. dr. N.E. Groeneveld-Tijssens is cassatieadvocaat bij AKD. Zij is tevens verbonden als gastonderzoeker aan Tilburg University.

<sup>2</sup> C. Blankenstein, 'Daar is het laatste woord nog niet over gezegd. Een onderzoek naar de mogelijkheid van een prejudiciële procedure in het bestuursrecht', in: Preadviezen Jonge VAR 2020, *Experimenten in het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2021 (wordt verwacht in februari 2021).

<sup>3</sup> I. Giesen en R. Ortlep, 'De prejudiciële vraagprocedure in het bestuursrecht', *Trema* 2017/4; T. Barkhuysen en Y. Schuurmans, 'Een prejudiciële procedure in het bestuursrecht?', *AA* 2013/0736, p. 736-729.

<sup>4</sup> A. Hammerstein e.a., *Versterking van de cassatierechtspraak. Rapport van de commissie normstellende rol Hoge Raad*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 29279, nr. 69.

<sup>5</sup> Hammerstein e.a. 2008, p. 39 en p. 50.

opdracht van het WODC geëvalueerd op basis van de vóór invoering door de wetgever genoemde doelen van de prejudiciële procedure. De onderzoekers, onder leiding van Giesen, kwamen tot de slotsom dat de Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad een 'groot succes' is. De regeling wordt regelmatig gebruikt, lijkt genoegzaam bekend te zijn bij het relevante publiek en is bovendien voldoende toegankelijk qua aard en opzet, aldus Giesen e.a.<sup>6</sup>

## 2.2 Aanleiding voor de invoering in het strafrecht

In aanloop naar de evaluatie van de prejudiciële procedure in het civiele recht heeft de Tweede Kamer de regering in overweging gegeven om de wetgeving op korte termijn uit te breiden naar het strafrecht. Giessen e.a. hebben onderzocht of, en zo ja, onder welke omstandigheden, het mogelijk is om de prejudiciële procedure ook in het strafrecht in te voeren. Zij stellen voorop dat de commissie Hammerstein deze gedachte heeft afgewezen, omdat de commissie voor de strafsector van de Hoge Raad, anders dan bij civiele zaken, geen hiaten in het zaakaanbod constateerde: 'In strafzaken komt in beginsel het hele rechtsgebied, ook door de grote hoeveelheid zaken die aan de strafkamer van de Hoge Raad wordt voorgelegd, onder de aandacht van de Hoge Raad. Het is dus niet zo dat bepaalde soorten zaken structureel in cassatie ontbreken, waardoor de Hoge Raad daarin niet zijn rechtsvormende rol kan vervullen.'<sup>7</sup> Giessen e.a. zijn zelf wat positiever over het nut van de prejudiciële procedure voor het strafrecht, maar zij merken wel op dat de behoefte aan de prejudiciële procedure – mede gelet op bestaande alternatieven – wat minder groot lijkt dan in het civiele recht.<sup>8</sup> Toch ziet het ernaar uit dat de prejudiciële procedure voor het strafrecht op korte termijn zal worden ingevoerd<sup>9</sup>, waarbij de verwachting is dat de procedure vooral kort na inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering van pas zal komen.<sup>10</sup>

## 2.3 Aanleiding voor de invoering in het belastingrecht

Ook in fiscale zaken kunnen rechtbanken sinds 2016 prejudiciële vragen voorleggen aan de Hoge Raad. De mogelijkheid om een prejudiciële vraag aan de Hoge Raad te stellen, is opgenomen in art. 27ga AWR. Daarbij moet het gaan om een rechtsvraag waarvan de beantwoording nodig is om op het beroep in die zaak te beslissen (lid 1). Toen de prejudiciële procedure in 2012 voor civiele zaken werd opengesteld, heeft de wetgever afgezien van invoering van een prejudiciële procedure in fiscale zaken. De voornaamste reden daarvoor was dat sprongcassatie in belastingzaken afdoende zou zijn. Na kritiek op die beslissing in de 'fiscale vakliteratuur, in diverse gremia en tijdens de (...) expertmeeting', heeft de wetgever alsnog besloten tot invoering van de procedure in belastingzaken. Daarbij lijken met name de *nadelen* die kleven aan het bestaande alternatief van sprongcassatie de doorslag te hebben gegeven voor invoering van een prejudiciële procedure.<sup>11</sup> De wetgever heeft verder nog gewezen op samenloop met het instrument van de massaalbezwaarprocedure (art. 25c e.v. AWR). Deze procedure bestaat alleen in het fiscale recht. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het kabinet zich kan voorstellen dat de

<sup>6</sup> I. Giesen e.a., *De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. Een tussentijdse evaluatie mede in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 230.

<sup>7</sup> Hammerstein e.a. 2008, p. 29.

<sup>8</sup> Giesen e.a. 2016, p. 356 e.v.

<sup>9</sup> Zie daarover J. Boktem, 'Vragen, vragen en nog eens vragen', *NBSR* 2019/8, p. 675 e.v.

<sup>10</sup> Zie Advies Modernisering Wetboek van Strafvordering Boeken 3 tot en met 6 (12 juli 2018) van de Raad voor de rechtspraak, p. 88. Raadpleegbaar via <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Wetgevingsadvies/Paginas/Wetgevingsadvies-2018.aspx>.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34305, nr. 3, p. 52.

bestuursrechter juist een prejudiciële beslissing vraagt in een procedure waarin een rechtsvraag speelt die tevens onderwerp is van een massaalprocedure.<sup>12</sup>

#### *2.4 Tussenconclusie over de aanleiding voor de invoering in andere delen van het recht*

Anders dan voor het civiele recht het geval was, was of is het bestaan van hiaten in het zaakaanbod niet de aanleiding voor invoering van een prejudiciële procedure in het strafrecht en het fiscale recht. De wetgever is vaag gebleven over wat dan wel de aanleiding is voor invoering van die procedure en met welk(e) doel(en) de wet werd respectievelijk wordt ingevoerd. Daardoor is het ook lastig om achteraf te constateren of invoering een succes is geweest. Het is dan ook, mede om die reden, goed dat Blankenstein in haar preadvies wél aandacht besteedt aan de vraag welke redenen mee kunnen brengen dat de prejudiciële procedure in het algemeen bestuursrecht moet worden ingevoerd.

### **3. De behoefte aan een prejudiciële procedure in het bestuursrecht**

#### *3.1 Tijdwinst*

Na een heldere uiteenzetting van de kenmerken en de voor- en nadelen van de civiele prejudiciële procedure komt Blankenstein tot de slotsom dat die procedure bijdraagt aan rechtsontwikkeling en daarmee aan rechtszekerheid en rechtseenheid. Door het *spoedig* beantwoorden van een belangrijke rechtsvraag kunnen procedures worden voorkomen, aldus Blankenstein. Het behoeft volgens haar geen betoog dat er ook in het bestuursrecht op 'die aspecten' nog winst te behalen valt.<sup>13</sup> Ik kom daarop hierna (§ 5) terug.

Blankenstein vraagt zich vervolgens - terecht - af of met het doorlopen van een prejudiciële procedure wel tijdwinst te behalen valt ten opzichte van het doorlopen van de 'normale' bestuursrechtelijke procedure. Zij verwacht dat die vraag bevestigend kan worden beantwoord, ondanks dat het bestuursrecht in vergelijking met het civiele recht een veel snellere weg naar de hoogste rechter kent.<sup>14</sup> Zij gaat ervan uit dat de hoogste bestuursrechters, net als de Hoge Raad, binnen circa zes maanden zullen beslissen op de prejudiciële vraag en vergelijkt die doorlooptijd dan vervolgens met de gemiddelde doorlooptijden van reguliere procedures bij de hoogste bestuursrechters. Voor procedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State levert dat een versnelling op van enkele weken. Voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep gaat het om versnelling met een half jaar respectievelijk een jaar. De vreemdelingenkamer van de Afdeling deed er in 2019 gemiddeld elf weken over om te beslissen op een beroep, dus voor die laatste bestuursrechter levert het stellen van een prejudiciële vraag door de rechtbank geheid vertraging op.<sup>15</sup> Maar ook voor procedures bij de andere bestuursrechters ligt (noemenswaardige) tijdwinst niet voor de hand.

Mijns inziens had hierbij betrokken moeten worden dat tussen het moment waarop de zaak bij de rechtbank aanhangig wordt gemaakt en het moment waarop de vraag aan de hoogste rechter wordt gesteld, een flinke tijd zit. In civiele zaken waarin door de rechtbank een prejudiciële vraag werd gesteld, duurde het zo'n zes tot twaalf maanden voordat de vraag daadwerkelijk was gesteld.<sup>16</sup> Ter vergelijking: de doorlooptijd van bestuursrechtelijke zaken bij rechtbanken bedroeg in 2019 gemiddeld 35 weken.<sup>17</sup> Als daarbij wordt opgeteld dat een procedure bij de rechtbank na beantwoording van de prejudiciële vraag nog doorloopt, dan

---

<sup>12</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34305, nr. 3, p. 53.

<sup>13</sup> Blankenstein 2021, p. 19.

<sup>14</sup> Blankenstein 2021, p. 20.

<sup>15</sup> Blankenstein 2021, p. 20.

<sup>16</sup> Giesen e.a. 2016, Bijlage 11.3.

<sup>17</sup> De Rechtspraak Jaarverslag 2019, p. 68, raadpleegbaar via [www.jaarverslagrechtspraak.nl](http://www.jaarverslagrechtspraak.nl).

lijkt mij dat de conclusie dat de prejudiciële procedure gaat zorgen voor een snellere beantwoording van rechtsvragen, althans in het merendeel van de gevallen, niet gerechtvaardigd is. Als al sprake is van enige tijdwinst (en dan hebben we het in het meest gunstige geval eerder over weken dan over maanden), dan is die tijdwinst in verhouding met de tijdwinst die in de civiele procedure wordt behaald, zeer marginaal. Barkhuysen en Schuurmans schreven om die reden al dat er wel een bijzonder goede reden moet zijn voor invoering van de prejudiciële procedure.<sup>18</sup> Buiten beschouwing blijven overigens ok de besluiten waartegen beroep in eerste en enige aanleg bij de hoogste bestuursrechter openstaat.<sup>19</sup> Voor die gevallen leent zich een prejudiciële procedure sowieso niet.

### 3.2 Rechtsvorming

In het bestuursrecht bestaat behoefte aan meer rechtsvorming door de hoogste bestuursrechters en ook daarin voorziet de bestuursrechtelijke prejudiciële procedure, aldus Blankenstein.<sup>20</sup> Zij wijst op de beperkingen van de hoogste bestuursrechter als het gaat om de uitoefening van zijn rechtsvormende taak, meer specifiek het beantwoorden van zaakoverstijgende rechtsvragen. Daaraan komt de hoogste bestuursrechter volgens Blankenstein niet toe (1) als een partij geen grond formuleert die op die rechtsvraag betrekking heeft, (2) als de grond geen beantwoording behoeft omdat het hoger beroep op een andere grond wordt 'afgedaan' en (3) als een rechtsvraag sterk verweven is met de feiten van de desbetreffende kwestie.<sup>21</sup> Blankenstein bespreekt niet in hoeverre deze theoretische situaties zich in de praktijk voordoen. En dat terwijl Giessen en Ortlep in hun bijdrage 'De prejudiciële vraagprocedure in het bestuursrecht' in 2017 juist constateerden dat de zaakgebonden rechtspraak van de hoogste bestuursrechters tot nu toe geen belemmering is gebleken voor de uitoefening van hun rechtsvormende taak.<sup>22</sup> Giesen en Ortlep wezen verder op verschillende ontwikkelingen op dat vlak, zoals de trend in de bestuursrechtspraak – en de codificatie ervan in art. 8:41a Awb – dat de bestuursrechter de mogelijkheid moet onderzoeken om het geschil definitief te beslechten, waardoor er relatief meer ruimte is ontstaan om zaakoverstijgend te oordelen. Ook worden in de bestuursrechtspraak inmiddels verschillende vormen van zaakdifferentiatie toegepast, kunnen de hoogste bestuursrechters een grote kamer samenstellen, kunnen zij om een conclusie van de advocaat-generaal vragen en werken zij met overzichtsuitspraken, waarin de hoogste bestuursrechter (mede aan de hand van overwegingen ten overvloede) aan rechtsvorming doet.<sup>23</sup> Mijns inziens had Blankenstein er goed aan gedaan om deze ontwikkelingen en de ervaringen die daarmee in de praktijk zijn opgedaan, te betrekken bij haar stelling dat in het bestuursrecht (nog steeds) behoefte bestaat aan meer rechtsvorming door de hoogste bestuursrechters. Dan was ook beter controleerbaar geworden of de prejudiciële procedure kan voorzien in een behoefte en, zo ja, in welke. Dat is van belang voor de keuzes die in het tweede deel van het preadvies worden gemaakt over de wijze waarop de prejudiciële procedure dan moet worden vormgegeven in het bestuursrecht.

Giesen en Ortlep komen overigens ook, ondanks de constatering dat het zaakgebonden karakter geen belemmering vormt voor rechtsvorming, tot de conclusie dat het bestuursrecht wél is gebaat bij invoering van een prejudiciële procedure. Zij wijzen – onder verwijzing naar Barkhuysen en Schuurmans – op de *wens* van de regering om het bestuursrecht en het civiele recht niet meer dan nodig uit elkaar te laten groeien.<sup>24</sup> De

<sup>18</sup> T. Barkhuysen en Y. Schuurmans, 'Een prejudiciële procedure in het bestuursrecht?', AA 2013/0736, p. 739.

<sup>19</sup> Zie art. 8:6 lid 1 Awb en Hoofdstuk 2 van Bijlage 2 Awb.

<sup>20</sup> Blankenstein 2021, p. 20 en 21.

<sup>21</sup> Blankenstein 2021, p. 21.

<sup>22</sup> I. Giesen en R. Ortlep, 'De prejudiciële vraagprocedure in het bestuursrecht', *Trema* 2017/4.

<sup>23</sup> Giesen en Ortlep 2017, p. 7.

<sup>24</sup> Giesen en Ortlep 2017, p. 7.

*behoefte* aan de prejudiciële procedure zou met name bestaan in gevallen waarin het gaat om omzetting van nieuwe regelgeving in veel vergelijkbare individuele besluiten. Zij verwijzen naar recente rechtspraak over de omwenteling in het sociale domein, waarbij de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet en de Participatiewet zijn gedecentraliseerd.<sup>25</sup> Ook op terreinen waarin toepassing van Europese regelgeving en/of rechtspraak een steeds grotere rol speelt, zoals in het vreemdelingenrecht en het economische recht, bestaat behoefte aan handvatten van een hogere bestuursrechter volgens Giesen en Ortlep.<sup>26</sup> Ik mis ook bij Giesen en Ortlep aandacht voor de vraag in hoeverre de hoogste bestuursrechters op die vlakken nu tekortschieten en in hoeverre een prejudiciële procedure voor verbetering gaat zorgen. Juist omdat op zijn minst twijfelachtig is of het doorlopen van een prejudiciële procedure voor substantiële tijdswinst gaat zorgen, lijkt mij van belang om goed in beeld te hebben in hoeverre de prejudiciële procedure gaat bijdragen aan de kwaliteit van rechtsvorming. Enige onzekerheid over de juiste uitleg van het recht in de eerste periode na de inwerkingtreding van nieuwe regelgeving is immers onvermijdelijk.

#### **4. Prejudiciële vragen in de bestuurlijke voorprocedure**

Verderop in haar preadvies lijkt Blankenstein zich te realiseren dat de tijdswinst van de prejudiciële procedure in het bestuursrecht niet substantieel zal zijn, want zij onderzoekt vervolgens of het mogelijk is om de prejudiciële procedure al open te stellen in de bestuurlijke voorprocedure, de procedure waarin belanghebbenden een bezwaarschrift tegen het besluit in primo indienen bij het bestuursorgaan in kwestie. Barkhuysen en Schuurmans menen dat dit om verschillende redenen niet verstandig is:

“Om te beginnen vergt het stellen van een goede prejudiciële vraag veel expertise, waarvan het maar de vraag is of bestuursorganen daar steeds in voldoende mate in kunnen voorzien. Verder is de poortwachtersfunctie van de rechtbank belangrijk om te voorkomen dat te snel een vraag wordt gesteld. Ten slotte zou één van de partijen dan ook te veel invloed krijgen op de wijze waarop het geschil aan de rechter wordt voorgelegd. Om deze reden zou in gevallen van massaal bezwaar als gevolg van rechtsvragen gekozen moeten worden voor het overslaan van de bezwaarfase, wat mogelijk een aanpassing van artikel 7:1a Awb vergt. Daarnaast zou mogelijk kunnen worden voorzien in een regeling voor het aanhouden van de bezwaarschriften in de vergelijkbare zaken, totdat er antwoorden beschikbaar zijn van de hoogste rechter en de rechtbank met inachtneming daarvan een richtinggevende uitspraak heeft gedaan.”<sup>27</sup>

De bezwaren die zich volgens Barkhuysen en Schuurmans verzetten tegen openstelling van de prejudiciële procedure in de bezwaarfase, kunnen volgens Blankenstein worden weggenomen als de *voorzieningenrechter* beslist over het al dan niet stellen van een prejudiciële vraag. Blankenstein ziet het als volgt voor zich. In de bezwaarfase kan het bestuursorgaan of de belanghebbende de voorzieningenrechter verzoeken om een prejudiciële vraag te stellen aan de hoogste bestuursrechter. Als de voorzieningenrechter positief op dat verzoek beslist, formuleert hij de vraag of vragen. Het bestuursorgaan zou dan zolang zijn beslissing op bezwaar moeten aanhouden. Blankenstein bespreekt niet hoe de door haar voorgestelde procedure zich verhoudt tot art. 7:10 Awb.

---

<sup>25</sup> Giesen en Ortlep verwijzen naar een bijdrage van B.J. van Ettekoven, ‘Herrie rond de keukentafel’, NTB 2016/50, waarin hij onder andere bespreekt CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491, AB 2016/263, CRvB 24 februari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:614, RSV 2016/59.

<sup>26</sup> Giesen en Ortlep 2017, p. 7.

<sup>27</sup> Barkhuysen en Schuurmans 2013, p. 739.

Het bezwaar schorst – in beginsel – niet de werking van het besluit waartegen het is gericht (art. 6:16 Awb) en mede om die reden is het van belang dat bestuursorganen tijdig op bezwaarschriften beslissen. Conform art. 7:10 lid 1 Awb dient het bestuursorgaan, tenzij een adviescommissie is ingesteld, binnen zes weken na afloop van de termijn voor het maken van bezwaar een besluit te nemen. De beslistermijn uit art. 7:10 Awb beschermt burgers tegen onbehoorlijk gedrag van de overheid en zij verschaft rechtszekerheid, omdat burgers zo weten binnen welke termijn ze duidelijkheid krijgen over het standpunt van de overheid.<sup>28</sup> Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen (lid 3). Die termijn is zonder twijfel te kort als in die bezwaarfase een prejudiciële vraag aan de hoogste rechter wordt gesteld. Verder uitstel is dan alleen nog mogelijk als alle belanghebbenden daarmee instemmen (lid 4 sub a) of als de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad (lid 4 sub b) of als dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften (lid 4 sub c).

Dat laatste lijkt me niet aan de orde en medewerking van de belanghebbende(n) is niet zonder meer gegeven. Een aanpassing van art. 7:10 Awb lijkt dus noodzakelijk. Als toch medewerking nodig is van de belanghebbenden, zou het dan niet veel eenvoudiger zijn om gebruik te maken van de bestaande mogelijkheid (art. 7:1a Awb) om de bezwaarfase over te slaan als de indiener van het bezwaarschrift daarom verzoekt en het bestuursorgaan daarmee instemt? En eventueel te voorzien in een regeling (vergelijkbaar met art. 27ga lid 6 Awb) voor het aanhouden van de bezwaarschriften in de vergelijkbare zaken, totdat er antwoorden beschikbaar zijn van de hoogste rechter, conform de suggestie van Barkhuysen en Schuurmans?<sup>29</sup> Deze optie lijkt mij ook qua werklast voor de rechterlijke macht een stuk gunstiger dan de optie die Blankenstein voorstelt. Als de bezwaarfase kan worden overgeslagen, dan hoeven immers alleen de rechtbank en de hoogste bestuursrechter zich te buigen over de kwestie, terwijl in het voorstel van Blankenstein zowel het bestuursorgaan als de voorzieningenrechter als de hoogste bestuursrechter wat van de zaak moeten vinden (en daarna nog regulier beroep openstaat).

## **5. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek**

In haar preadvies gaat Blankenstein nog een stapje verder. Wat haar betreft komt er ook een 'prejudiciële grote kamer', in navolging van de invoering van de 'grote kamer' als bedoeld in art. 8:10a lid 4 Awb in 2013. Met een prejudiciële grote kamer waaraan leden van de Afdeling, de CRvB en het CBb kunnen deelnemen, kan het bereik van de prejudiciële beslissing worden vergroot tot zaken die bij de andere colleges aanhangig (kunnen) zijn en wordt de rechtseenheid bevorderd, aldus Blankenstein.<sup>30</sup> An sich lijkt mij dat een prima optie, maar doordat het onderzoek naar de behoefte aan een prejudiciële procedure wat aan de oppervlakte is gebleven, terwijl het rechtsvormend instrumentarium van de bestuursrechter de laatste jaren flink is uitgebreid, bekruipt mij – na het lezen van het preadvies van Blankenstein – het gevoel dat de prejudiciële procedure in het bestuursrecht meer een wens van de auteur is dan dat er in de praktijk behoefte aan bestaat. Om een overkill aan rechtsvormend instrumentarium te voorkomen, zou wat mij betreft eerst onderzocht moeten worden of, en zo ja waarom, er hiaten zijn in het zaakaanbod bij de hoogste bestuursrechters. Uit het preadvies van Blankenstein leid ik af dat dit onderzoek tot op heden niet is gedaan.<sup>31</sup> Het zou mooi zijn als dat onderzoek – mede naar aanleiding van het in deze bijdrage besproken preadvies – alsnog komt.

---

<sup>28</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29934, nr. 3, p. 1.

<sup>29</sup> Barkhuysen en Schuurmans 2013, p. 739.

<sup>30</sup> Blankenstein 2021, p. 25.

<sup>31</sup> Blankenstein 2021, p. 20.