

Symposium 120-jarig bestaan Centrale Raad van Beroep

1 november 2023 in 'In de Driehoek'

Inleiding Takvor Avedissian, president

'Relevanter dan ooit'

Geachte aanwezigen, beste allemaal. Het is een eer dat ik hier vandaag – als president van de Centrale Raad van Beroep – mag staan. Welkom aan alle genodigden en de collega's van de CRvB, hier aanwezig in de zaal en ook via de livestream. In het bijzonder welkom aan de demissionair minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen Carola Schouten, de president van de Hoge Raad en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de deelnemers aan het rondetafelgesprek. Hen zal ik straks nader introduceren. Fijn dat u er allemaal bent! Dank ten slotte aan senior bode Yusuf Korkmaz die ons zojuist met pianomuziek heeft onthaald.

De Centrale Raad van Beroep bestaat dit jaar 120 jaar. Dat willen we samen vieren. Waarom samen? Omdat het ook gaat om een viering van maatschappelijk relevante rechtspraak in bijzondere tijden. Er is natuurlijk veel veranderd in de afgelopen 120 jaar, bijvoorbeeld de rechtsterreinen waarover de Raad recht spreekt, maar het uitgangspunt van rechtspraak met oog voor de menselijke maat en voor maatschappelijke effecten bleef altijd overeind. Sterker nog, ik zal de komende 25 minuten betogen dat de Raad maatschappelijk relevanter is/lijkt dan ooit.

Voor de goede orde meld ik dat er vandaag foto's en een filmpje worden gemaakt. Een en ander wordt gedeeld via sociale media.

De viering van ons 120-jarig bestaan is in Utrecht, hier in de prachtige Gertrudiskapel. Deze voormalige schuilkerk bood vanaf 1640 voor katholieken een plek om toch samen te komen, omdat zij na de Hervorming hun geloof niet meer in het openbaar mochten vieren in hun kerken. Een toevluchtsoord dus, zoals de Rechtspraak ook een toevluchtsoord kan zijn voor mensen die in de knel zitten. Toegang tot de rechter zie ik zelf als een heel groot goed dat we soms moeten bevechten in de trias en in ieder geval moeten en mogen koesteren in de samenleving.

De Centrale Raad van Beroep is vanaf het begin, anders dan de drie andere hoogste bestuursrechtelijke colleges (CBb, ABRvS en Hoge Raad), niet in Den Haag maar op grond

van de Beroepswet in Utrecht gevestigd, verder weg van de Haagse macht, in het midden van het land. Utrecht, deze prachtige universiteitsstad, is al die jaren onderdeel van onze identiteit.

We gaan even terug in de tijd. Naar 1903, het jaar van de eerste Tour de France en van de Nobelprijs voor Marie en Pierre Curie voor hun onderzoek naar stralingsverschijnselen. In dat jaar vond onze allereerste zitting plaats. Op 15 april om precies te zijn. Mr. Fokker, de eerste voorzitter van de Raad, hield een openingsrede waarna de zitting werd gesloten. De eerste zitting waarop daadwerkelijk ook een zaak werd behandeld, volgde enige tijd erna. In die zaak ging het om een uitspraak van de Raad van Beroep in Arnhem. Deze had beslist dat brandweerlieden van de gemeente Tiel niet verzekerd waren voor de Ongevallenwet 1901. Dit, omdat voor werkzaamheden bij de brandweer "de eerste de beste - geheel onbedreven - persoon" in dienst kon worden genomen. Op 25 september 1903 vernietigde de Centrale Raad van Beroep deze uitspraak omdat "geoefendheid" geen voorwaarde was voor verzekering. Voldoende is dat je voor het "brandweerbedrijf" werkt. Zo stond vanaf de eerste zaak de rechtsbescherming van burgers over bestaanszekerheid, met oog voor de menselijke maat, voorop. Ook nu, na 120 jaar, gaat het nog immer om de beoordeling of sprake is van een eerlijke, rechtmatige en rechtvaardige uitvoering van sociale zekerheidswetgeving.

Zodat een ieder krijgt waar hij/zij recht op heeft.

Van WW tot WIA, van studiefinanciering tot AOW, van bijstand tot sociale voorzieningen, en het ambtenarenrecht: het komt allemaal voorbij in onze zittingszalen.

Dit gehoord hebbend zult u het misschien nauwelijks kunnen geloven, maar in de afgelopen 120 jaar heeft het zelfstandig voortbestaan van de Raad een aantal keer op het spel gestaan. De laatste keer was in de periode 2012-2016, naar aanleiding van het later ingetrokken Wetsvoorstel Organisatie hoogste bestuursrechtspraak. Net op tijd werd het licht gezien en de maatschappelijk toegevoegde waarde van de Centrale Raad van Beroep onderkend. Het is die toegevoegde waarde die ook in het huidige tijdsgewricht resoneert.

We leven immers in een tijd waarin het veelvuldig gaat over 'burgerperspectief' en 'responsief bestuursrecht' en waarin 'de menselijke maat' in het maatschappelijk debat om aandacht vraagt. We leven in een tijd waarin een parlementaire enquêtecommissie onderzoekt hoe fraudebeleid en dienstverlening van de overheid met bijbehorende effecten zich in de afgelopen dertig jaar hebben ontwikkeld. U merkt al, ik druk mij zo neutraal mogelijk uit. Ik zou ook kunnen zeggen: Hoe kan hardvochtige wetgeving en een spijkerharde uitvoeringspraktijk ertoe leiden dat burgers worden vermalen in het systeem? En wat is de rol van de rechter als het erop aan komt en wezenlijke rechtsbescherming van de kwetsbare burger tegenover de overheid geboden is?

Er wordt wel eens gezegd: Sociaal recht is juridische compensatie voor feitelijke ongelijkheid. Wat dit betekent, legde senior raadsheer van de Centrale Raad van Beroep Herman Rottier onlangs (22-9-2023) glashelder uit aan de eerder bedoelde

parlementaire enquêtecommissie. De liefhebbers kunnen dit verhoor terugzien via de website van de Tweede Kamer. Het is zeer de moeite waard. Herman is multigetalenteerd, hij is vandaag fotograaf van dienst tijdens dit symposium; eind vorige week trad hij nog op als basgitarist in de All Stars huisband van de Raad tijdens ons personeelsfeest ter viering van het 120-jarig bestaan.

We leven in een tijd waarin begrippen als 'betrouwbare overheid, vertrouwen, transparantie en bestaanszekerheid' hernieuwde betekenis krijgen. Het is ook een tijd waarin de Rechtspraak onder druk staat. De wetgeving en zaken zijn complexer geworden, en er zijn te weinig rechters en ondersteunende medewerkers. Het handelen van de rechter ligt bovendien steeds meer onder een vergrootglas.

Ondanks alles lukt het toch om de vakinhoudelijke kwaliteit te behouden. Zo beaamt ook de Visitatiecommissie Rechtspraak in een recent rapport. Maar wil dit in de toekomst zo blijven, dan is het belangrijk ook te blijven investeren in een goede, effectieve en efficiënte bedrijfsvoering en bovenal in verbinding met de samenleving. Dat alles rekent ook de Centrale Raad van Beroep tot zijn taak. We kijken in deze tijd van schaarste naar hoe het ook anders kan. Naar alternatieve, effectieve, innovatieve en efficiënte afdoeningswijzen die zoveel mogelijk rekening houden met maatschappelijke wensen en behoeften.

Als eindrechter in het sociaal domein, met oog voor de menselijke maat, houden we rekening met het feit dat er grenzen zijn aan de zelfredzaamheid en het doenvermogen van veel burgers. We zien het dagelijks in onze rechtspraktijk hoe rechtzoekenden worstelen met complexe wetgeving en vaak door de bomen het bos niet meer kunnen zien. En we handelen ernaar. Het is niet voor niets dat er ook vroeger al over de Centrale Raad van Beroep werd gesproken als 'des werkmans beste vriend'. Tegenwoordig is dit een geuzennaam. Ons uitgangspunt was, is en blijft zorg te dragen voor onafhankelijke, onpartijdige, integere en deskundige rechtspraak, met oog voor de menselijke maat en voor maatschappelijke effecten. Het zit in ons DNA. We bieden juridische compensatie voor feitelijke ongelijkheid wanneer dit telt.

En juist dit maakt ons werk als eindrechter zo waardevol, zo betekenisvol. In het klein bij de zaak die voorligt. En in het groot, als onderdeel van de trias politica. Als feedback aan de Wetgevende resp. de Uitvoerende Macht, die ieder toch ook moeten instaan voor de rechtsbescherming van burgers.

Het is meer dan ooit van belang dat de drie staatsmachten met elkaar in balans zijn en in verbinding staan alsook signalen delen, en van elkaar leren, vanzelfsprekend met bewustzijn van ieders eigenstandige positie en rol in het staatsbestel. Wij kijken als Rechtsprekende Macht en als Centrale Raad van Beroep ook kritisch naar onszelf, doen we echt het goede? Wat hebben wij te leren? We proberen te luisteren naar kritische geluiden, intern en extern. Reflectie op ons werk is voor ons belangrijk en we schuwen het gesprek daarover niet. Dat geldt ook vandaag.

De raadsheren bij de CRvB omarmen hun maatschappelijke taak elke dag van de week. Daarbij hebben ze oog voor hen die hun laatste toevlucht zoeken bij de rechter. Niet

iedere rechtzoekende heeft een bataljon advocaten, beleidsmedewerkers of juristen in dienst. Het is de taakopvatting van onze rechters om een gelijk speelveld te bevorderen of compensatie te bieden bij een ongelijk speelveld. Met het hoofd koel, een warm hart en een rechte rug. Oftewel door bij te dragen aan begrijpelijke, mensgerichte en moedige rechtspraak die ertoe doet.

Maar hoe werkt dat in de praktijk? Ik illustreer het aan de hand van vijf voorbeelden uit onze rechtspraak.

Ten eerste:

De ongelijkheidscompensatie betekent voor de Raad dat de gronden die in hoger beroep worden aangevoerd ruim worden uitgelegd. De Raad denkt waar relevant mee met de procederende partijen en vertaalt hun stellingen als daar aanleiding voor is in indringende juridische vragen. Dit, bijvoorbeeld in relatie tot Europees of internationaal recht. Dit gebeurt overigens niet alleen op zitting, maar ook in een eerdere, zogenoemde vroege regie fase.

Ten tweede:

De Raad legt partijen weinig beperkingen op in de mogelijkheid om gronden in hoger beroep aan te voeren of uit te breiden. Dat geldt ook voor het aanvoeren van nieuwe gronden, tenzij dat natuurlijk in strijd is met bijvoorbeeld de goede procesorde.

Als derde voorbeeld noem ik de manier waarop de Centrale Raad van Beroep zogenoemde gebonden overheidsbesluiten op het gebied van sociale zekerheid toetst. Dat doen wij namelijk zonder terughoudendheid, bijvoorbeeld rondom de toekenning van rechten. Maar die toets wordt nog indringender als bestuursorganen rechten herzien of intrekken, of als er maatregelen of boetes worden opgelegd. Juist dan is de rechter aan zet, want het gaat om soms zeer belastende besluiten die diep ingrijpen in de persoonlijke levens van mensen.

Toetsen aan evenredigheid is een vast onderdeel van de beoordeling van bestuurlijke boetes. Met de invoering van de Fraudewet (2013) is die toets nog indringender geworden omdat ook de bestraffing indringender werd. De maatstaf die de Raad in november 2014 heeft aangelegd is toentertijd door de wetgever overgenomen, bijvoorbeeld als het gaat om de differentiatie van verwijtbaarheid (opzet, grove schuld, gewone, verminderde en geringe verwijtbaarheid) met bijbehorende sancties. Een mooi voorbeeld van rechtsvormende rechtspraak van de Raad, of zoals demissionair premier Mark Rutte het onlangs typeerde: een effectieve *feedbackloop* via de Centrale Raad ten behoeve van de andere staatsmachten.

In boetezaken beschouwt de Raad zich als een strafrechter. Waar de Raad normaal gesproken de gronden al ruim uitlegt, gaat de Raad in deze zaken nog verder, ook als het

hoger beroep summier is en bijvoorbeeld slechts wordt betoogd dat het door het bestuursorgaan gestelde niet juist is.

We gaan dan niet alleen actief op zoek naar de feiten, maar bekijken ook de omstandigheden van het geval en de gevolgen die de boete voor de overtreder heeft, onder meer wat betreft de draagkracht. Ook bekijkt de Raad uit eigen beweging of de redelijke termijn niet is overschreden.

Een vierde voorbeeld:

De laatste jaren heeft de Raad, waar mogelijk, steeds meer afstand genomen van formele vereisten die de toegang tot de rechter in de weg staan. Zoals bijvoorbeeld met de uitspraak van de zogenoemde gemengde kamer van de Raad (CRvB, CBb en ABRvS) van 9 juli 2021. Daarin werd bepaald dat de bepalingen over tijdigheid van bij eerdere instanties ingediend bezwaar en beroep niet van openbare orde zijn. Ook de richtinggevende uitspraak van de Raad over het onvermogen om griffierecht te betalen in relatie tot het grondwettelijke recht op toegang tot de rechter is daarvan een voorbeeld.

Ten slotte is de rechtspraak van de Raad over de verzending van besluiten streng. De Raad accepteert nagenoeg nooit dat een bestaande geautomatiseerde verzendingsadministratie zo is ingericht dat die verzendingsdatum automatisch bewezen is. De praktische consequentie van deze rechtspraak is in de meeste gevallen dat er wel toegang tot de rechter is.

Het vijfde en laatste voorbeeld betreft artikel 4:6 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het gaat hierbij om de regeling van de herhaalde aanvraag of het verzoek om terug te komen van de eerdere besluitvorming. In de sociale zekerheid kan het voorkomen dat een betrokkene niet, of te laat bezwaar maakt of beroep instelt tegen een beslissing waarbij een uitkering wordt geweigerd. Dit ziet op een beslissing die in beginsel een levenslange looptijd zou kunnen hebben, terwijl het bestuur die beslissing zonder nieuwe feiten of omstandigheden nooit zou hoeven te herzien. Dat zou daarmee een onaanvaardbare consequentie van de formele rechtskracht zijn. De Raad heeft daarvoor een oplossing gevonden in de zogenoemde duuraansprakenjurisprudentie. Daarbij wordt het verleden gelaten voor wat het is, maar is het bestuursorgaan wel verplicht te kijken of er aanleiding is om voor de toekomst de uitkering toe te kennen.

Aan de hand van de vijf praktijkvoorbeelden die ik heb genoemd, mag het duidelijk zijn dat de Raad zijn taak als eindrechter zeer serieus neemt en zich extra kritisch en actief opstelt wanneer dat voor de kwetsbare burger ertoe doet. En daar ben ik trots op. Het gaat hier in de kern om juridische compensatie voor feitelijke ongelijkheid.

Ik gaf het al eerder aan: toegang tot de rechter is in een democratische rechtsstaat in mijn ogen van het grootste belang, evenals een actieve, kritische opstelling van de rechter. Al helemaal als rechtskundige bijstand ontbreekt.

Nederland heeft nog altijd groot vertrouwen in de rechterlijke macht (75%). Maar vanzelfsprekend is dat niet. Dat publieke vertrouwen moet iedere dag weer worden verdiend door echt recht te doen wanneer het telt, via een eerlijk proces en een rechtvaardig oordeel. En door als Rechtspraak te willen verbeteren op terreinen waarop verbetering nuttig en nodig is.

Signalen uit rechtspraak, rechtswetenschap en samenleving worden door ons dan ook nauwlettend gevolgd en zijn binnen de Raad onderwerp van (zelf)reflectie. Ook zelfreflectierapporten van andere rechterlijke colleges zoals naar aanleiding van 'Ongekend onrecht' zijn voor ons van grote waarde. Denk aan het rapport 'Recht vinden bij de rechtbank' en het reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak. Daardoor staat onze antenne extra aan.

Ik kijk persoonlijk ook uit naar het rapport van de al meer genoemde Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. Ik ben in het bijzonder benieuwd of de wetgever deze keer ook zelf in de spiegel kijkt. Hoe dan ook verwacht ik dat we er in de trias veel van kunnen leren.

Net zoals we als Centrale Raad en Rechtspraak leren van Visitatierapporten, klantwaarderingsonderzoeken, annotaties bij onze uitspraken, kritische berichten in de klassieke en sociale media en via zogenoemde spiegelbijeenkomsten en professionele ontmoetingen.

De waardering voor de hoogwaardige juridische kwaliteit, toewijding, bevoegenheid en mensgerichtheid van onze medewerkers klinkt gelukkig in het algemeen door bij dit soort rapporten en feedbackmomenten. Maar we zien en horen natuurlijk ook verbeterpunten, daar vragen we ook expliciet naar. Signalen over wachttijden aan de telefoon, de doorloopsnelheid van zaken of de soms ervaren schikkingsdruk nemen we serieus en inspireren ons tot verbeterlagen.

Als er aanleiding is om onze vaste jurisprudentie tegen het licht te houden, laten wij dat niet na en komt dat expliciet tot uitdrukking in onze uitspraken. Inmiddels hebben we ook een raadsheer/materie-AG, hoogleraar Ruth de Bock, die op mijn verzoek conclusies kan nemen bij principiële rechtsvragen in sociaalzekerheidszaken ten behoeve van de rechtsontwikkeling en rechtseenheid. Haar eerste conclusie verwachten we medio november.

Ook de aanpassing van onze werkwijzen, zoals de mogelijkheid van online zittingen, digitale toegang, alternatieve vormen van zaaksafdoening (vroegere regie, GOO), mondelinge uitspraken en het investeren in begrijpelijker taal, geven we meer publieke aandacht, onder andere via ons jaarverslag en onze podcast Uitspraak Centraal.

De Raad wil met dit alles bijdragen aan maatschappelijk effectieve, tijdige en begrijpelijke rechtspraak, toegankelijk voor burgers en bestuursorganen en daarmee ook aan de instandhouding en versterking van het publieke vertrouwen in de rechtspraak en

in de democratische rechtsstaat. In het huidige tijdsgewricht van schaarste, onzekerheden en maatschappelijk onbehagen weegt dat in mijn ogen extra zwaar. Rechtspraak maakt uiteindelijk samenleven mogelijk en voorkomt chaos en eigenrichting. Wij zijn er trots op, dat wij daarbij als eindrechter in het sociaal domein een belangrijke rol mogen spelen.

Onze maatschappelijke relevantie lijkt al met al groter dan ooit. Juist omdat het nu meer dan ooit gaat om de bescherming van de rechten en vrijheden van veelal kwetsbare burgers in hun bestaanszekerheid. Wat mij betreft gaan we ook de komende 120 jaar door met de vervulling van onze maatschappelijk relevante rol.

Voordat ik het woord geef aan demissionair minister Carola Schouten verklap ik alvast dat ik straks een cadeautje voor u in petto heb ter gelegenheid van ons 120-jarig bestaan. Namelijk, een bloemlezing van 'in gewone mensentaal vertaalde' uitspraken uit de afgelopen twintig jaar in boekvorm. En verder zal de hier aanwezige Utrechtse stadsdichter Hanneke van Eijken straks een speciaal in verband met ons jubileum geschreven gedicht voordragen. Ook dat gedicht krijgt u mee. Ik lees de eerste versregels alvast voor, zie het als een teaser:

*Het recht is geen woud
Maar je kunt er wel in verdwalen
Als je de weg niet kent
Lijken alle bomen hetzelfde blad te hebben*

Zo, dit smaakt hopelijk naar meer. Maar dat komt straks.

Ik wens u allen een inspirerende en genoeglijke middag, ik kijk ernaar uit samen met u van gedachten te wisselen. Het woord is nu aan de demissionair minister Carola Schouten.