

Inleiding Universiteit Maastricht 24 oktober 2019. Maatschappelijk effectieve bestuursrechtspraak? Yes we can!

Dank voor de uitnodiging om hier in dit mooie Maastricht te spreken. Ik zal zoals verzocht enkele inleidende opmerkingen maken over de maatschappelijke betekenis van de rol van de bestuursrechter, vanuit het perspectief van de Centrale Raad van Beroep en daarbij in vogelvlucht enkele ontwikkelingen aanstippen. Beschikt de Centrale Raad over voldoende instrumenten om maatschappelijk effectief bezig te zijn? Ik zal u alvast mijn antwoord verklappen: ja! Maar het kan altijd beter. Ik zal in mijn inleiding straks eerst ingaan op de achtergrond, betekenis en doelen van de Centrale Raad van Beroep, waarbij ook de samenwerking met de andere hoogste bestuursrechters en doorlooptijden de revue zullen passeren. Daarna zal ik de werking, de invloed van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) belichten. Ik zal afronden met wat wenselijk, nuttig en nodig is om ook in de toekomst als bestuursrechter relevant te kunnen blijven.

Achtergrond Centrale Raad van Beroep

De Centrale Raad van Beroep is een van de vier hoogste bestuursrechters in Nederland en bestaat sinds 1903, 116 jaar dus. De Centrale Raad is gevestigd in Utrecht. Ons domein betreft het sociale zekerheidsrecht, het ambtenarenrecht en delen van het pensioenrecht. In het grootste deel van zijn zaken spreekt de Centrale Raad recht in hoger beroep, in een kleiner deel van de zaken als eerste en enige rechter. Daarmee is de CRvB eindrechter op een groot aantal maatschappelijk relevante rechtsgebieden. Bij de Centrale Raad zijn ongeveer 60 raadsheren en ruim 200 juridisch en andere ondersteuners werkzaam. We behandelen jaarlijks ongeveer 7000-7500 zaken.

Naast de vele materiële wetten aan de hand waarvan de Centrale Raad een taak heeft te vervullen, geldt de Awb als een belangrijk ankerpunt voor ons bestuursprocesrecht. De Awb beoogt van oudsher enerzijds de bestuurspraktijk te normeren en is anderzijds gericht op het bevorderen van eenheid, samenhang en toegankelijkheid van het bestuursrecht. Ik kom er straks op terug.

Doelen Centrale Raad van Beroep

De CRvB staat en gaat voor goede, tijdige en begrijpelijke rechtspraak, toegankelijk voor burgers en bestuursorganen. De Centrale Raad streeft ernaar met zijn rechtspraak tevens een bijdrage te leveren aan de instandhouding en versterking van de rechtsstaat. De rechtspraak van de Centrale Raad betreft écht ergens over: over werk en inkomen, over voorzieningen voor mensen die zich door ouderdom, ziekte of beperking niet zelfstandig kunnen redden, kortom over bestaanszekerheid. Voorbeelden uit de praktijk:

- Ambtenarenrecht: vaak gaat het om ontslagzaken van ambtenaren.
- Bijstand: heeft een gemeente terecht of ten onrechte een bijstandsuitkering stopgezet of verlaagd of een boete opgelegd. Moet/mag acht worden geslagen op vermogen in het buitenland?
- Sociale verzekeringen en sociale voorzieningen: werkloosheidswet-, arbeidsongeschiktheidsuitkering, kinderbijslag, ouderdomspensioen etc. Maar ook geschillen over studiefinanciering of persoonsgebonden budget (pgb), en voorzieningen zoals huishoudelijke hulp, woningaanpassingen zoals een traplift (Wet Maatschappelijke Ondersteuning).
- Onze Internationale Kamer beoordeelt daarnaast geschillen met een internationaalrechtelijk/Europeesrechtelijk karakter. Dat zal voor de Universiteit van Maastricht, gespecialiseerd in Europees recht, als muziek in de oren klinken.

Goede rechtspraak biedt rechtsbescherming en voorkomt machtsmisbruik. Dat geldt voor alle rechtsgebieden, maar in het bijzonder bij de bestuursrechter. Het gaat immers om conflicten tussen burgers en de overheid. In een democratische rechtsstaat moet iedereen, ook de overheid, zich aan de regels houden.

Dat is de essentie van de Rule of Law. Niet het recht van de sterkste geldt; nee, recht en rechtsbescherming zijn voor iedereen gelijk en toegankelijk. Dit voorkomt eigenrichting en bevordert goed samenleven. Goede (bestuurs)rechtspraak staat borg voor een eerlijk en toegankelijk proces en een rechtvaardig, tijdig en begrijpelijk oordeel. Het is daarbij belangrijk niet alleen duidelijk te maken wat de beslissing is en waarom deze luidt zoals deze luidt, maar ook wat de betekenis van de beslissing is voor de betrokken partijen en de samenleving. De taak van de bestuursrechter is in de afgelopen decennia geëvolueerd van het toetsen van het bestreden besluit op (on)rechtmatigheid tot finaal beslissen van geschillen tussen burger(s) en bestuursorganen over het handelen/nalaten van bestuursorganen bij het voorbereiden en nemen van besluiten. Behalve rechtsbescherming bieden in individuele zaken, en daarbij geschillen zo veel mogelijk definitief beslechten, heeft de CRvB als eindrechter ook tot taak rechtsvorming, rechtsontwikkeling, rechtseenheid en rechtszekerheid te betrachten. Dat ontstijgt daarmee de betekenis voor enkel en alleen het individuele voorliggende geschil. Een voorbeeld daarvan: Soms is sprake van onvolkomen wetgeving die bij de rechter op problemen stuit. De Centrale Raad van Beroep heeft enkele jaren geleden het boetestelsel in socialezekerheidswetgeving in strijd met internationaal recht en het evenredigheidsbeginsel geacht. Dat heeft uiteindelijk tot een aangepast boetestelsel geleid. Dat vergt kennis, inzicht in mogelijke effecten en ook moed om indringend te toetsen en je nek uit te steken. Overigens zonder als bestuursrechter al te zeer op de stoel van de wetgevende of uitvoerende macht te willen gaan zitten.

Om maatschappelijk relevant te kunnen zijn en blijven, zullen we aansluiting moeten zoeken bij ontwikkelingen in en gerechtvaardigde wensen en behoeften van de samenleving. De Rechtspraak kent een aantal kwaliteitszorginstrumenten die inzicht geven in zulke wensen en behoeften in de samenleving. Denk aan Klantwaarderingsonderzoeken, Rapporten van Visitatiecommissies en gesprekken met Ketenpartners. Daarnaast houdt het Sociaal en Cultureel Planbureau een vinger aan de pols rondom het vertrouwen van burgers in instituties zoals de Rechtspraak. Rechtswetenschap, pers, publiek en politiek weten in allerlei uitingsvormen ook kenbaar te maken hoe zij de Rechtspraak ervaren. Sociale media staan er ook vol van. De ontvankelijkheid voor en reflectie op dit soort signalen is in de afgelopen jaren gegroeid. En terecht. Dat betekent overigens niet dat rechters met alle winden moeten meewaaien noch dat zij moeten meegaan met de waan van de dag. En bovendien geldt dat geen krantenkop, geen politicus en geen manager rechters in individuele geschillen kan/mag voorschrijven hoe het rechterlijk oordeel dient te luiden.

Kritiek

Als het gaat om de Centrale Raad van Beroep kan de kritiek uit een recent verleden worden samengevat in termen van enerzijds een gebrekkige samenwerking tussen de hoogste bestuursrechters en anderzijds te lange doorlooptijden - "*Justice delayed is justice denied*". In 2012 heeft dit geleid tot het in 2016 weer ingetrokken wetsvoorstel Organisatie hoogste bestuursrechtspraak, waarbij de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven zouden worden opgeheven. Dat wetsvoorstel heeft tot een kentering geleid.

Samenwerking

De rechtseenheid is in de afgelopen jaren bevorderd door vormen van afstemming en samenwerking tussen de vier hoogste bestuursrechters. Er is een Commissie Rechtseenheid (rechtseenheidsoverleg), daarnaast bestaat de wettelijk verankerde mogelijkheid een Grote Kamer in te stellen. We kunnen verder een conclusie vragen aan een staatsraad advocaat-generaal (Rob Widdershoven, Peter Wattèl). We overvallen elkaar niet als een prejudiciële vraag aan de Europese rechter zal worden voorgelegd. We vergewissen ons ervan of jurisprudentie van de één tot onbedoelde effecten voor de ander of voor de bestuursrechtpraktijk kan leiden. Bij wetgevingsadviezen zoeken wij onderling afstemming en indien mogelijk overeenstemming. Denk daarbij aan recentelijk opgekomen onderwerpen als de 'Amicus Curiae', zogenoemde kruisbenoemingen en het creëren van een experimentele mogelijkheid voor rechtbanken om aan de Centrale Raad van Beroep prejudiciële vragen te stellen op het terrein van

de sociale zekerheid. Tenslotte noem ik nog dat voor de hoogste bestuursrechters (Afdeling bestuursrechtspraak RvS, CRvB en CBB) sinds 1 april 2019 de in goed onderling overleg tot stand gekomen Professionele Standaarden Hoger Beroep gelden. Het Wetenschappelijk Bureau van de Centrale Raad van Beroep speelt bij een en ander een belangrijke signalerende en adviserende rol.

Doorlooptijden

Ingegeven door indringende signalen over te lange doorlooptijden is besloten de komende drie jaren tot eind 2022 binnen de Centrale Raad de focus te leggen op het wegwerken van achterstanden en het verkorten van doorlooptijden. Dit sluit overigens goed aan bij een landelijke aanpak binnen de Rechtspraak van achterstanden en lange doorlooptijden in vrijwel alle gerechten. Daarnaast zullen we als Centrale Raad intern én extern zichtbaarder maken waarmee en waarom we hiermee bezig zijn en daarmee de maatschappelijke relevantie van ons werk expliciteren. Zo kan ook onze zichtbaarheid, toegankelijkheid en responsiviteit worden vergroot. In dit verband heb ik in de afgelopen maanden, samen met enkele collega's, ketenpartners als Uvw, SvB, DUO en VNG bezocht om zicht te krijgen op ontwikkelingen in die organisaties en om over en weer beelden en ervaringen te delen over de rechtspraktijk. Zulke contacten zijn er ook met de advocatuur. Verder brengen we sinds begin dit jaar een maandelijks digitale Nieuwsbrief uit met onze - gerubriceerde - jurisprudentie. We brengen ook persberichten uit wanneer een te publiceren uitspraak aandacht verdient. We gaan alle universiteiten langs, om bij de bron kennis en ervaringen te delen. Dat ik hier vandaag sta, heeft ook die betekenis: zichtbaarheid, toegankelijkheid en responsiviteit vergroten. Bovendien heeft de Centrale Raad goede mensen nodig! Op 31 oktober a.s. organiseren we een Kennismakingsdag in Utrecht voor talentvolle rechtenstudenten en net afgestudeerde juristen, onder de naam 'Centrale Raad van Beroep In Beeld'. Rond die datum worden zes vacatures opengesteld voor ons Opleidingshuis, een opleidingstraject voor talentvolle juristen, die binnen zes jaar worden opgeleid tot gerechtsauditeur. Daarnaast hebben we deze week meerdere vacatures raadsheer opengesteld, o.a. voor onze Internationale Kamer. Halfjaarlijks stellen we ook vacatures open voor zogenoemde 'buitenstaanders' voor een rhio (raadsheer-in-opleiding)-traject, met tenminste tien jaar juridische ervaring buiten de rechtspraak. Als ik vandaag in de zaal kijk, met rechters, rechtswetenschappers, studenten en bestuursorganen, is er voor elk wat wils. Bij al onze vacatures gelden als selectiecriteria: *(bovengemiddeld) goed, leuk (in de samenwerking) én divers (verjonging en verbreding)!*

Hoe geven we invulling aan de doelstellingen met betrekking tot het wegwerken van achterstanden en het verkorten van doorlooptijden?

Sleutelbegrippen zijn regie, differentiatie, maatwerk en communicatie. Deze vormen ook de kern van de al genoemde Professionele Standaarden van de hoogste bestuursrechters. We proberen zaken van te voren en beter te screenen en zo mogelijk te clusteren. We kijken hoe de zaken kunnen worden 'getypeerd'. Welke feitelijke of rechtsvragen komen naar voren? Kunnen partijen in deze voorfase al daarop worden bevraagd? We bezien welke mogelijke afdoeningsmodaliteiten aan de orde zijn. Of de zaak zonder of buiten zitting kan worden afgedaan. Als de zaak naar zitting moet, bekijken we of de zaak, afhankelijk van aspecten als complexiteit en rechtsvorming, een enkelvoudige of meervoudige behandeling verdient en welke vragen aan partijen kunnen worden gesteld, zodat zij zich daarop kunnen voorbereiden en deze vragen voor of op zitting goed kunnen beantwoorden. Als de zaak zich op zitting leent voor een schikking of mondelinge uitspraak, dan wordt dat besproken. Op onze rechtspraaksite en in de uitnodiging voor de zitting wordt de mogelijkheid van een mondelinge uitspraak benoemd, zodat partijen er op zitting niet door worden overvallen. Het mooie van een mondelinge uitspraak is, dat deze aansluitend aan de behandeling ter zitting kan plaatsvinden, in begrijpelijk Nederlands, in klare taal. Wat je eigenlijk bedoelt te zeggen en wat de betekenis van de uitspraak voor partijen is, kun je ook zeggen, in 'heerlijk helder Nederlands'. Het mooie van een mondelinge uitspraak is verder, dat de zaak klaar is. Je kunt de zaak 'uit je hoofd zetten.' Overigens blijkt dat het doen van mondelinge uitspraak ook positieve effecten heeft op de formulering van schriftelijke uitspraken. Waarom een rechterlijk oordeel in vele tientallen pagina's uitsluitend in jargon

formuleren op het gevaar af dat het zijn doel voorbij schiet als het ook bondiger in heldere, begrijpelijker taal kan? Als toch een schriftelijke uitspraak moet volgen, wordt bezien of een kortere uitspraaktermijn dan de reguliere zes weken mogelijk is. Soms kan er voor een zaak meer tijd nodig zijn, bijvoorbeeld vanwege aspecten van rechtseenheid, een behandeling door de Grote Kamer, het stellen van prejudiciële vragen aan het Europese Hof, etc. Maar ook dan moet er voldoende tempo worden betracht. Een eerlijk proces, procedurele rechtvaardigheid, brengt ook mee dat je aan management van verwachtingen moet doen. Laat tijdig weten welke stappen doorlopen moeten worden en welk tijdspad daarin naar inschatting nodig zal zijn. En houd je er dan aan. Wees met andere woorden voorspelbaar en betrouwbaar. Samenvattend, een goede rechter zorgt in zijn uitspraak voor een goede balans tussen een juridisch-inhoudelijk oordeel van goed niveau en op maat, met oog voor maatschappelijke relevantie, waarbij de rechter zich dus ook vergewist van de impact op de samenleving, maar welke uitspraak ook voldoet aan het vereiste van snelheid, tijdigheid en begrijpelijkheid. Goede rechtspraak betekent: deskundige en tijdige rechtspraak in begrijpelijke taal, toegankelijk voor burgers en bestuursorganen. Dat klinkt als de eerder genoemde missie van de Centrale Raad van Beroep.....En dat is niet toevallig zo.

Het betekent overigens ook dat rechters en gerechten van elkaar moeten willen leren: als we zien dat het ene gerecht bepaalde zaken veel sneller kan behandelen dan het andere gerecht, dan moet je daar lering uit willen en durven trekken. Daarin kunnen we nog terrein winnen.

Invloed, werking van de Awb

Ik noemde eerder al de Awb als ankerpunt, als kader om het bestuursrecht te normeren en om eenheid, samenhang en toegankelijkheid in het bestuursrecht te bevorderen. De Awb heeft in de afgelopen 25 jaar zijn grote waarde bewezen, zeker als je weet hoezeer sprake was van een lappendeken in het bestuurs(proces)recht vóór die tijd. In de loop der tijd hebben *de drie b's* uit de Awb - besluit, bestuursorgaan, belanghebbende – in de jurisprudentie een ontwikkeling ondergaan en fijnmazigheid opgeleverd. Het is er al met al niet eenvoudiger op geworden. Als ik met de blik van nu naar een aantal van de in de Awb opgenomen bepalingen kijk, dan lijken die niet allemaal meer te passen bij de snelheid en verwachtingen van de huidige samenleving. Er is niet voor niets discussie over deze drie b's. Benodigde snelheid, toegankelijkheid en maatwerk voeren daarbij de boventoon. Burgers communiceren tegenwoordig 24/7, veelal via sociale media. Men verwacht per ommekeer een bondig en helder antwoord, liefst online. De mondigheid en complexiteit in de samenleving zijn toegenomen. Geografische grenzen vervagen, er is sprake van internationalisering. Big data en algoritmes hebben hun intrede gedaan. Tegen die achtergrond kunnen we vaststellen dat de bestuursrechtpraktijk traag, complex en duur is en niet helemaal eigentijds. De Awb-termijnen zijn nogal lang. De voorgeschreven procedures zijn overwegend schriftelijk, het besluitbegrip is problematisch, digitale toegankelijkheid in het bestuursrecht is beperkt, een voorziening als Online Dispute Resolution kennen we niet. Vergelijk het Civil Resolution Tribunal in British Columbia, Canada, waarover Folkert Jensma recentelijk in zijn NRC-column schreef (NRC 19-10-2019). Het betreft een snelle, informele en eenvoudige online conflictoplossing in civiele zaken, met een optie van een echt vonnis. Mijns inziens is dit ook voor de bestuursrechtpraktijk in Nederland interessant.

Het huidige begrippenkader, de huidige procedurevoorschriften (ontvankelijkheidsvereisten, griffierechten) kunnen soms een oplossing van apert onrecht in de weg staan. Het burger(gebruikers)perspectief is in de Awb niet bepaald leidend. Het concept van de zelfredzame burger in de participatiesamenleving zoals verwoord in het kabinetsbeleid verdraagt zich daarnaast soms moeizaam met de dagelijkse realiteit die zich ontvouwt ten overstaan van de Centrale Raad van Beroep, waar vaak sprake is van rechtzoekenden met zogenoemde multi-problematiek die door de bomen het bos niet meer zien. Zelf procederen zonder rechtshulpverlener is geen sine cure, laat staan het voorkomen dat het überhaupt tot een procedure komt. Dat de gefinancierde rechtshulp al lange tijd onder druk staat, kan overigens ook nog belemmerend werken voor een goede toegang tot de rechter.

Wie het advies van Scheltema over de mogelijkheid van een integrale geschilbeslechting in het sociaal domein (3-10-2017) heeft gelezen, weet dat er nog andere vraagpunten zijn. Volgens Scheltema staan na de decentralisatie in het sociaal domein de concepten van integraal bestuur en maatwerk centraal, terwijl de huidige vormgeving van de rechtsbescherming daar niet op is toegesneden. Dit leidt o.a. tot onnodige juridisering en een gebrekkige rechtsbescherming. Verder zullen dwarsverbanden met andere rechtsgebieden, strafrecht, civiel recht, internationaal recht steeds meer aandacht verdienen. Nu nog is veelal sprake van uitsluitende competenties tussen bijvoorbeeld de civiele rechter en de bestuursrechter. Wellicht kan de bevoegdheid van de bestuursrechter worden verruimd door de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking, het publiekrechtelijke geschil, in plaats van het besluit als grondslag te nemen. Dan kunnen bijvoorbeeld ook feitelijke en civielrechtelijke handelingen door de bestuursrechter worden beoordeeld. Van belang is ook dat we oog blijven houden voor het achterliggende belang, het achterliggende geschil. Het gaat immers niet alleen om rechtsbescherming in juridische zin, maar ook om - oplossingsgericht - echt recht doen in praktische zin. En graag in finale vorm. Daarmee ben je te meer maatschappelijk effectief. 'One touch one play', in plaats van een onnodige reeks van procedures. De mate van indringendheid van de toetsing in het bestuursrecht, de bestuurlijke en judiciële lus en het zo mogelijk zelf in de zaak voorzien vormen in dit verband ook belangrijke thema's. Het toepassen van slimme technologieën kan ons tenslotte ook verder brengen. Ik bedoel daarmee geen introductie van een robot-rechter, maar wel het inzetten van *artificial intelligence* in bijvoorbeeld de voorbereiding, ordening en vergelijking van zaken en het bezien van verschillende afdoeningsmodaliteiten.

Tegen al deze achtergrond zou een herijking en aanpassing van de Awb wenselijk zijn, om deze meer eigentijds en meer toekomstbestendig te maken. Zeker! Maar ook zonder wijziging van de Awb kunnen wij al het nodige doen. Regie en maatwerk in het voortraject en op zitting en het begrijpelijker maken van onze uitspraken – eenvoudiger taal in bondiger schriftelijke uitspraken, of het doen van mondelinge uitspraken - zijn enkele al genoemde voorbeelden daarvan. Daarnaast kan ruimte worden gezocht en benut om formele gebreken meer pragmatisch op te lossen.

Afronding

Dames en heren, ik rond af. Willen wij als bestuursrechters ook in de toekomst relevant blijven, dan zullen we moeten communiceren in heldere, begrijpelijke taal, zowel in de voorfase als op zitting en in onze uitspraak, vóór en op zitting de verwachtingen moeten managen en oog moeten hebben voor de geschillen en belangen achter de geschillen. De bestuursrechter moet partijen betrekken in de meest passende afdoeningsmogelijkheid om het geschil finaal te beslechten. Regie, differentiatie, maatwerk en communicatie dus, zoals ook onze Professionele Standaarden aanbevelen. Onze werkprocessen worden daarop aangepast. We zoeken als hoogste bestuursrechter met de andere hoogste colleges en met andere gerechten afstemming en samenwerking, we zoeken contact met ketenpartners en advocatuur, we laten ons inspireren door ontwikkelingen in en gerechtvaardigde wensen en behoeften van de samenleving, maar wel steeds met behoud van voldoende distantie. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid vormen immers onze kernwaarden naast integriteit en professionaliteit. Dat ons wettelijk instrumentarium, de Awb, ook tegen het licht mag worden gehouden, heb ik evenzeer betoogd. Maar intussen kunnen we binnen de huidige systematiek al vele stappen vooruit zetten en verbeteringen aanbrengen om de maatschappelijke relevantie en maatschappelijke effectiviteit van de bestuursrechtspraak ook in de toekomst te waarborgen. Het is aan ons om dit niet alleen in een vlag van optimisme te zeggen, maar dit ook daadwerkelijk te doen al dan niet in de vorm van experimenten en zo te laten zien dat we echt vooruitgang boeken. *Justice has not only to be done, but has also to be seen to be done.* Maatschappelijk effectieve bestuursrechtspraak? Yes we can! Niet alleen omdat het moet, maar ook omdat het kan! Mouwen opstropen dus, en snel verder aan de slag! Ik heb gezegd.

Takvor Avedissian, president Centrale Raad van Beroep