



## de Rechtspraak

De voorzitter van de Tweede Kamer der  
Staten-Generaal  
Mevrouw A. van Miltenburg  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Directie Strategie en  
Ontwikkeling

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

t (088) 361 0000  
f (088) 361 0022  
www.rechtspraak.nl

datum 14 november 2013  
contactpersoon Voorlichting  
e-mail Voorlichting@rechtspraak.nl  
cc - Minister van Veiligheid en Justitie  
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
- Voorzitter Eerste Kamer der Staten-Generaal  
- Vice-president van de Raad van State  
- President van de Hoge Raad der Nederlanden  
bijlage(n) 1  
onderwerp Modernisering van de organisatie van de bestuursrechtspraak in  
hoogste instantie

Geachte mevrouw Van Miltenburg,

Bij brief van de Tweede Kamer van 12 november 2013 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (“de Raad”) uw Kamer te adviseren over de modernisering van de organisatie van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie. De Raad wil u hierover graag – na oriënterende consultatie van de betrokken gerechten – als volgt adviseren.

Het verzoek van uw Kamer is te onderscheiden in twee onderdelen. In de eerste plaats verzoekt u de Raad de beide varianten die eerder door hem in zijn zogeheten position paper over dit onderwerp zijn gepresenteerd nader toe te lichten. In de tweede plaats verzoekt u de Raad “een differentiatie te maken van terreinen binnen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die zich er meer of minder voor lenen om onder de rechtspraak te plaatsen, zo mogelijk budgetneutraal, en welke (grond-)wetswijzigingen hiervoor noodzakelijk zijn.” Hieronder zal achtereenvolgens op beide onderdelen worden ingaan. Vooraf vat de Raad zijn advies kort samen.

### Samenvatting

Dit advies betreft de uitwerking van een passage uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte II over de samenvoeging van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (“de Afdeling”) dient te worden samengevoegd met de Centrale Raad van beroep (CRvB)<sup>1</sup> en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb)<sup>2</sup>. Die passage is onderdeel van de langer lopende discussie in de politiek, de rechtspraak en de wetenschap over dit onderwerp. Dát de hoogste bestuursrechtspraak behoort te worden gereorganiseerd staat daarbij niet of nauwelijks ter discussie. De vraag is steeds weer opnieuw, op welke wijze dit moet plaats vinden. De Raad adviseert

---

<sup>1</sup> Dit college is belast met – kort gezegd – de behandeling van sociale zekerheidszaken en ambtenarenzaken in hoger beroep;

<sup>2</sup> Dit college is belast met – kort gezegd – de behandeling van zaken op het gebied van het sociaal-economisch bestuursrecht;



## de Rechtspraak

datum 14 november 2013  
pagina 2 van 9

deze discussie nu (eindelijk) te beëindigen en de bestuursrechtspraak onder te brengen waar deze thuishoort: bij de rechterlijke macht.

Indien de wetgever besluit de bestuursrechtspraak in hoogste instantie te concentreren bij één college, zijn er twee mogelijkheden:

- a) de zaken van de Afdeling worden – samen met de zaken van CRvB en CBb – behandeld door een nieuw bestuursrechtelijk hof en daarmee aan de rechterlijke macht toevertrouwd; of
- b) de zaken van CRvB en CBb worden aan behandeling door de rechterlijke macht onttrokken en toevertrouwd aan behandeling door de Raad van State.

De Raad adviseert te kiezen voor optie a en licht dat nader toe. De Raad adviseert het bestuursrechtelijk hof op één lijn met de andere gerechtshoven onder te brengen in de structuur van de rechterlijke macht en te doen ressorteren onder de Raad.

Voor het geval de wetgever wil besluiten wel een stap te zetten in de richting van onderbrenging binnen de rechterlijke macht, maar op dit moment nog zonder volledige overdracht van zaken van de Afdeling naar een bestuursrechtelijk hof conform optie a, ziet de Raad twee mogelijkheden voor een tussenvariant (optie c):

- c1) de zaken, waarin de Afdeling nu oordeelt in hoger beroep worden toevertrouwd aan een nieuw bestuursrechtelijk hof (samenvoeging van een deel van de Afdeling, CRvB en CBb); of
- c2) een deel van de zaken, die op dit moment door een of meer van de kamers van de Afdeling worden behandeld, worden toevertrouwd aan dit nieuwe bestuursrechtelijk hof.

De Raad adviseert optie a) te verkiezen boven optie c), maar – indien voor de tussenvariant gekozen wordt – eerder te kiezen voor optie c1 dan optie c2.

In het kader van de rechtseenheid in het bestuursrecht adviseert de Raad bij optie a en optie c in bestuursrechtelijke zaken de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet te introduceren voor zover het gaat om rechtsvragen waarover meer rechters in hoogste instantie kunnen oordelen. Indien dit advies gevolgd wordt, blijft de bestuursrechter in tweede instantie eindrechter. Daarom valt concentratie in één bestuursrechtelijk hof te prefereren. De Raad benoemt echter wel een subsidiair alternatief: het bestuursrecht in hoogste instantie onderbrengen bij de vier gerechtshoven. In dat geval adviseert de Raad in verband met de rechtseenheid tot concentratie per rechtsgebied over te gaan, zodat slechts een hof (bijvoorbeeld) belast zal zijn met de behandeling van vreemdelingszaken.

Ten slotte benoemt de Raad in het advies enkele wetgevingstechnische, financiële en personele aspecten. Buiten frictiekosten dient de operatie naar advies van de Raad budgettair neutraal te worden uitgevoerd.



## de Rechtspraak

datum 14 november 2013  
pagina 3 van 9

### **Uitwerking van het position paper**

De opties a) en b) zijn eerder besproken in het position paper van de Raad. De aanleiding en ook het vertrekpunt voor het position paper, dat als bijlage bij dit advies wordt gevoegd, was de passage in het regeerakkoord die gewag maakt van een splitsing van de Raad van State “in een rechtsprekend deel en een adviserend deel” en een samenvoeging van het “rechtsprekende gedeelte (...) met de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB).” Het is duidelijk dat die enkele samenvoeging zal leiden tot een bestuursrechtelijk college dat in het overgrote deel van de bestuursrechtelijke zaken als hoogste rechter zal gaan fungeren. Het paper buigt zich over de positionering van deze “hoogste bestuursrechter” en onderscheidt daarbij twee hoofdvarianten.

De eerste hoofdvariant (hiervoor optie a genoemd) is onderbrenging van de hoogste bestuursrechter bij de rechterlijke macht in de zin van de Grondwet. Artikel 116 Grondwet laat toe dat het desbetreffende college bij wet als gerecht behorend tot de rechterlijke macht wordt aangewezen.

De tweede hoofdvariant (hiervoor optie b genoemd) is onderbrenging bij de Raad van State. In dat geval is geen sprake van een tot de rechterlijke macht behorend gerecht, maar van een Afdeling van een Hoog College van Staat dat primair de functie heeft om de regering van advies te dienen.

Het paper maakt duidelijk dat de Raad, sprekende namens de Rechtspraak, een stellige voorkeur heeft voor de eerste variant en die voorkeur wordt hier nadrukkelijk herhaald. De keuze hiervoor zou de langlopende discussie over de onafhankelijkheid van de hoogste bestuursrechter tot het verleden doen behoren. De problemen op het gebied van de rechtseenheid binnen het bestuursrecht en tussen de rechtsgebieden onderling zouden voor het overgrote deel zijn opgelost. Het onder de rechterlijke macht brengen van bestuursrechtelijke zaken brengt immers vanzelf mee dat er in de uiterste rechtseenheidskwesties een rol voor de Hoge Raad is weggelegd en in de visie van de Raad is dat het aangewezen college om die uiterste gevallen de rechtseenheid ook daadwerkelijk te verzekeren. Dit betekent niet dat in de bestuursrechtspraak een gelijke behoefte bestaat aan cassatie als op de andere rechtsgebieden, mede gegeven de in een groot deel van de bestuursrechtelijke zaken verplichte bezwaarprocedure. In de visie van de Raad kan de “hoogste” bestuursrechter eindrechter blijven, terwijl door middel van cassatie in het belang der wet de rechtseenheid binnen het bestuursrecht en tussen de rechtsgebieden beter dan met de huidige rechtseenheidsvoorzieningen en tegen lagere kosten worden verwezenlijkt. Tot slot verbetert ook de overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor de burger in deze variant aanzienlijk. Naar het oordeel van de Raad zijn slechts die varianten aanvaardbaar, die tot substantiële verbetering leiden op deze drie punten (onafhankelijkheid, rechtseenheid en overzichtelijkheid), die alom worden erkend als de zwaktes van het huidige stelsel van bestuursrechtspraak. Voor alle duidelijkheid zij hierbij opgemerkt, dat de zwakte van dat stelsel niet is gelegen in de kwaliteit van de geschillenbeslechting van de Afdeling.

De wetgevingsoperatie die met een ingreep langs deze lijn gemoeid is, kan in omvang en complexiteit beperkt blijven nu alle regelingen die voor de huidige leden van de rechterlijke macht gelden direct op het nieuwe college en de daar werkzame raadsheren van toepassing zullen zijn, in het bijzonder de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet rechtspositie rechtelijke ambtenaren en de daarop gebaseerde regelingen. Dit is temeer van belang nu het daarbij gaat om principiële en nauw met de geldende Europese en internationale standaarden voor onafhankelijke rechters verbonden zaken, zoals de wijze van werving en selectie van rechters en raadsheren, de regels met betrekking tot nevenfuncties en de



## de Rechtspraak

datum 14 november 2013  
pagina 4 van 9

toepasselijkheid van een voor rechters en raadsheren passende rechtspositieregeling. Die standaarden vloeien voort uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en uit internationale instrumenten, zoals de opinies van de Consultative Council of European Judges van de Raad van Europa.

Een wijziging van de Grondwet is voor de invoering van deze variant niet vereist. Volgens artikel 112 lid 2 Grondwet wordt immers bij (“gewone”) wet bepaald aan welk gerecht “de berechting van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan” worden opgedragen en op grond van artikel 116 lid 1 kan dat gerecht eveneens bij (“gewone”) wet worden aangewezen als “behorend tot de rechterlijke macht”. Evenmin schrijft de Grondwet voor dat bestuursrechtspraak een taak van de Raad van State is. Die taak, alsmede de omvang ervan wordt immers volgens artikel 73 lid 3 (evenals in het geval van artikel 75 lid 2) Grondwet bij wet in formele zin bepaald. Het argument dat wijziging van de Grondwet nodig zou zijn, omdat op principiële gronden zou worden teruggekomen op de beslissing van de grondwetgever om een rechtsprekende taak aan de Raad van State toe te kennen, acht de Raad niet overtuigend. Het bovenstaande maakt immers duidelijk dat het bij de vraag naar de inrichting van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie om veel meer gaat dan om de discussie of de Afdeling een voldoende onafhankelijke positie heeft in de zin van artikel 6 EVRM. De verbetering van de rechtseenheid en de inzichtelijkheid van het stelsel zijn op zichzelf reeds voldoende dragende redenen voor het doorvoeren van de al (te) lang uitgestelde modernisering van de organisatie van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie.

In het position paper geeft de Raad aan dat bij uitwerking van zijn voorkeursvariant ervoor kan worden gekozen om de hoogste bestuursrechter wel of niet onder de Raad voor de rechtspraak te brengen, dan wel deze een positie toe te kennen vergelijkbaar met die van de Hoge Raad. Omdat van belang is dat in deze fase van de discussie de te maken keuzes zo helder mogelijk aan uw Kamer worden gepresenteerd, wil de Raad in dit advies een stap verder gaan en zich duidelijk uitspreken voor de positionering van de hoogste bestuursrechter als (vijfde) gerechtshof en, evenals de andere hoven, vallend onder de Raad voor de rechtspraak. Dit past het beste bij de bestaande structuur en biedt ook anderszins grote voordelen, zoals een duidelijke wijze van bekostiging, uitgewerkt personeelsbeleid en gebruik van alle in de afgelopen jaren binnen de Rechtspraak ontwikkelde landelijke voorzieningen, zoals centrale inkoop en een actuele IT infrastructuur. Voor wat betreft dit laatste is mede van belang dat de komende jaren een aantal belangrijke vernieuwingen op het gebied van digitale (bestuurs)rechtspraak zullen worden gerealiseerd in het kader van het programma Kwaliteit en Innovatie. Het behoeft geen betoog, dat het grote voordelen biedt als het nieuw in te richten gerechtshof hier direct op is aangesloten. De tweede in het paper beschreven variant, onderbrenging van het nieuw te vormen college bij de Raad van State, zou een forsere ingreep betekenen, zowel voor wat betreft de daarvoor benodigde wetgeving als in organisatorische zin. Zo zijn de hierboven bedoelde voor rechters en raadsheren geldende bijzondere rechtspositionele regelingen niet van toepassing, terwijl ook de grondwettelijke



## de Rechtspraak

datum 14 november 2013  
pagina 5 van 9

ontslagbescherming die leden van de rechterlijke macht toekomt ontbreekt.<sup>3</sup> Daarbij verdient de onafhankelijkheid van de rechtspraak veel aandacht. De onderbrenging van CRvB en CBb bij de Afdeling lijkt immers op het eerste gezicht op het punt van de onafhankelijke rechtspraak slechts een achteruitgang te zijn, nu de huidige positie van CRvB en CBb op het punt van de onafhankelijkheid nimmer onderwerp van discussie is geweest. Er zou in deze variant binnen de Raad van State een veel striktere scheiding van de adviserende en de rechtsprekende taken moeten worden doorgevoerd. De verschillende wetgevingsoperaties op dit gebied in de afgelopen decennia hebben laten zien hoe problematisch dit steeds weer blijkt te zijn. Illustratief is in dit verband dat ook na de parlementaire behandeling van de meest recente wetgeving, die had moeten leiden tot een geloofwaardige scheiding tussen beide functies van de Raad van State er twijfels bij zowel Eerste als Tweede Kamer bleven bestaan. Verwezen wordt naar de motie Duthler c.s. in de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2009/2010, 30 585, J) en de motie Taverne in de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2001/2012, 33 000 VII, nr. 54). Een strikte scheiding die dergelijke twijfels zou kunnen wegnemen, vergt de afwezigheid van bemoeienis van andere dan met rechtspraak belaste leden in de aanbevelings- en benoemingsprocedure voor zodanige leden. Verder zouden er een eigen begroting voor het rechtsprekende onderdeel, een eigen president dan wel bestuur en eigen medewerkers dienen te komen. En dan nog blijft het naar het oordeel van de Raad moeilijk aanvaardbaar dat na behandeling van zaken in eerste aanleg door (met alle waarborgen omklede) tot de rechterlijke macht behorende bestuursrechters in hoogste instantie zaken zouden worden behandeld door een instantie die niet tot die rechterlijke macht behoort.

### **Opties voor een tussenvariant**

In de adviesaanvraag verzoekt u de Raad zich uit te spreken over de mogelijkheid van een derde variant (hiervoor aangeduid als optie c) voor de inrichting van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie. Een dergelijke variant, die derhalve niet uitgaat van het samengaan van de drie colleges, zal het midden dienen te houden tussen de beide andere varianten en komt derhalve neer op een verdeling van bestuursrechtelijke zaken tussen de Afdeling en de rechterlijke macht. Alvorens hierop in te gaan, merkt de Raad op dat een dergelijke variant daarmee noodzakelijkerwijs afbreuk doet aan de hiervoor gegeven principes die naar zijn oordeel leidend dienen te zijn bij de keuze tussen varianten en op grond waarvan hij hierboven zijn sterke voorkeur heeft uitgesproken. De Raad is dan ook van mening dat bij de keuze voor een tussenvariant bepalend moet zijn of deze dit einddoel substantieel dichterbij zal brengen. Bij een verdeling als zojuist bedoeld moet voorop worden gesteld, dat een variant die neerkomt op een overdracht van zaken van CRvB en CBb naar de Afdeling niet aan de orde kan zijn. Dit zou immers een

---

<sup>3</sup> Internationale standaarden stellen de eis dat een dergelijke bescherming dient te zijn geregeld “at the highest possible level”. Zie het “European Charter on the statute for judges” uit 1998 en de “Opinion No. 1 of the Consultative Council of European Judges on Standards concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges van 2001. Voor Nederland betekent dit een regeling in de Grondwet. Dit wordt bevestigd door het “Report on the Independence of the Judicial System Part I: The independence of Judges” van de European Commission for Democracy through Law (“The Venice Commission”) uit 2010, dat eist dat de bescherming “should be set out in the Constitution or equivalent texts”. Artikel 117 Grondwet biedt deze bescherming alleen aan leden van de rechterlijke macht.



## de Rechtspraak

datum 14 november 2013  
pagina 6 van 9

stap in de verkeerde richting betekenen en haaks staan op de aanleiding voor de huidige discussie en de hiervoor benoemde principes die daarbij op het spel staan.

Bij een overdracht van zaken van de Afdeling naar de rechterlijke macht zijn vervolgens twee vragen aan de orde. De eerste is om welke zaken het zou moeten gaan en de tweede waar die zaken dienen te worden behandeld? Op deze vragen wordt hieronder nader ingegaan.

### *Om welke zaken gaat het?*

De zaken die de Afdeling behandelt zijn verdeeld over drie kamers (cijfers 2012):

1. De kamer voor ruimtelijk bestuursrecht. Het gaat om 1.841 zowel eerste en enige aanleg zaken als hoger beroepszaken, die met een bedrag van 17,8 miljoen Euro wordt bekostigd.
2. De algemene kamer. Het gaat om 3717 zaken, waarvan 409 voorlopige voorzieningen, die vrijwel geheel het hoger beroep betreffen en die met een bedrag van 17,1 miljoen worden bekostigd.
3. De vreemdelingenkamer. Het gaat om 8.060 hoger beroepszaken, die voor een bedrag van 16,6 miljoen worden bekostigd.

### *Optie c1*

Naar het oordeel van de Raad zouden die zaken die door de Afdeling in hoger beroep van een uitspraak van de bestuursrechter in eerste aanleg worden behandeld, moeten worden overdragen aan de rechterlijke macht. Dit zou het hiervoor gesignaleerde bezwaar wegnemen, dat uitspraken die in eerste aanleg door de rechterlijke macht worden gewezen in hoger beroep kunnen worden vernietigd door een college dat niet tot die rechterlijke macht behoort en dan ook niet met dezelfde waarborgen is omkleed. Deze optie komt niet alleen aan dit – belangrijke – bezwaar tegemoet, maar heeft ook voordelen vanuit oogpunt van rechtseenheid en inzichtelijkheid van het stelsel. De Afdeling zou dan immers nog slechts een beperkt deel van de bestuursrechtspraak voor haar rekening nemen, namelijk die zaken waarin zij in eerste en enige aanleg rechtspreekt, terwijl voor het overgrote deel van het bestuursrecht rechtseenheid en inzichtelijkheid zijn gewaarborgd. Als mogelijk bezwaar zou kunnen worden ingebracht, dat de ingreep ten koste zou gaan van de rechtseenheid op het gebied van het ruimtelijk bestuursrecht, omdat dit dan wordt verdeeld over twee hoogste bestuursrechters. De Raad – die zelf ook liever een overdracht van alle zaken zou zien, getuige zijn hiervoor gegeven voorkeursvariant – acht dit bezwaar in omvang beperkt en daar tegenover staat het voordeel dat hiermee een substantiële stap zou worden gezet in de richting van het uiteindelijke einddoel, het inpassen van de bestuursrechtspraak in de rechterlijke macht.

### *Optie c2*

Hoewel de Raad binnen de tussenvariant van optie c een grote voorkeur heeft voor de zojuist gegeven optie c1, wil hij uw Kamer een tweede mogelijke benaderingswijze niet onthouden. Deze gaat uit van een verdeling langs (minder principiële, maar meer) inhoudelijke lijnen. Als de zojuist genoemde bezwaren waar het gaat om de rechtseenheid in het ruimtelijk bestuursrecht zwaarwegend worden geacht, kan ervoor worden gekozen dit gehele zaakspakket, dus zowel eerste en enige aanleg zaken als hoger beroepszaken, bij de Afdeling te laten en de overige hoger beroepszaken naar de rechterlijke macht over te dragen. Indien ook dit nog een te grote stap zou worden gevonden of er anderszins bezwaren zouden bestaan tegen het overdragen van de vreemdelingenzaken aan de rechterlijke macht, dan kan worden gedacht aan een beperking tot de zaken van de algemene kamer. De Raad acht dit laatste dan echter wel de minimumvariant. Een overdracht van zaken die zou neerkomen op een (nog)



## de Rechtspraak

datum 14 november 2013  
pagina 7 van 9

geringer aantal zaken, kan niet als een substantiële stap worden beschouwd. De keuze voor deze variant ziet de Raad nadrukkelijk slechts als een eerste stap die uiteindelijk tot een overdracht van alle zaken zal dienen te leiden.

### **Waar dienen de zaken te worden behandeld?**

In het position paper heeft de Raad een duidelijk voorkeur uitgesproken voor het samengaan van CRvB en CBb met de Afdeling in een nieuw bestuursrechtelijk college, dat een tot de rechterlijke macht behorend gerecht in de zin van artikel 116 Grondwet behoort te zijn. In de tussenvariant van optie c zou dat samengaan beperkt worden tot CRvB en CBb, die reeds nu onder de Raad voor de rechtspraak vallen. Daarmee zou een nieuw college ontstaan dat kan worden aangemerkt als een “gerechtshof bestuursrecht”. Daarmee zou een vijfde, landelijk bevoegd, gerechtshof tot stand worden gebracht. Aan dat gerechtshof worden dan de zaken van CRvB en CBb en de zojuist omschreven door de Afdeling over te dragen zaken opgedragen.

Alternatief voor deze variant is om de berechting van de bestuursrechtelijke zaken in tweede instantie op te dragen aan de vier gerechtshoven, die daartoe bestuursrechtelijke afdelingen inrichten, waarbij ook de belastingzaken worden ondergebracht. De vraag rijst dan of deze zaken naar regels van relatieve competentie kunnen worden verdeeld, of juist – per rechtsgebied – moeten worden geconcentreerd. Daarbij staat voor de Raad voorop dat de belastingzaken, die reeds door de hoven worden behandeld, buiten een dergelijke concentratie zouden dienen te blijven. Omdat de hoogste bestuursrechter tevens eindrechter is, adviseert de Raad om dan de overige zaakspakketten geconcentreerd bij de hoven te beleggen, zodat steeds één hof landelijk bevoegd is om zaken van een bepaald zaakstype te behandelen. Omdat hiermee de rechtseenheid binnen dat rechtsgebied grotendeels is verzekerd, wordt voorkomen dat vaak een beroep moet worden gedaan op cassatie in het belang der wet.

Men kan bij deze concentratie in het bijzonder denken aan de sociaal-economische bestuursrechtzaken die momenteel door het CBb worden behandeld, de sociale zekerheids- en ambtenarenzaken van de CRvB en de van de Afdeling afkomstige vreemdelingen- en ruimtelijke bestuursrechtzaken. Een dergelijke concentratie kent een precedent in de vorm van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden waar het hoger beroep in zaken betreffende de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (“Wet Mulder”) is geconcentreerd, waarbij dit hof ook de hoogste bestuursrechter is, behoudens cassatie in het belang der wet. Op deze wijze zou de inrichting van de bestuursrechtspraak in hoger beroep grotendeels gelijk worden aan die van civiele en strafrechtspraak, hetgeen de inzichtelijkheid van het stelsel van rechtsbescherming als geheel sterk ten goede zou komen, terwijl de specialistische behandeling van die zaken die dat behoeven wordt zeker gesteld. Bij dit alles wordt nog opgemerkt, dat de gerechtshoven momenteel met een grote inhaalslag bezig zijn waar het gaat om vernieuwing van afdoeningswijzen en verkorting van doorlooptijden.

Hoewel de laatste variant belangrijke voordelen biedt uit oogpunt van efficiency van de organisatie: er wordt immers gebruik gemaakt van bestaande structuren, gebouwen en faciliteiten, spreekt de Raad daarvoor geen voorkeur uit. Het model van een (vijfde) gerechtshof bestuursrecht geniet de voorkeur. Dat model is vooral eenvoudiger als wordt gekozen voor de hiervoor beschreven stapsgewijze variant. Ook zou bij de inrichting van dit hof kunnen worden voortgebouwd op de reeds langer bestaande innige samenwerking tussen CRvB en CBb en is de overgang van personeel van Afdeling naar dat hof minder



## de Rechtspraak

datum 14 november 2013  
pagina 8 van 9

bezwarend voor betrokkenen. In een bestuursrechtelijk hof kan optimaal worden gewerkt aan de rechtseenheid binnen de verschillende rechtsgebieden van het bestuursrecht.

De vraag die zich in alle hierboven beschreven varianten voordoet is die naar de rol van de Hoge Raad. Zoals opgemerkt, is naar oordeel van de Raad de Hoge Raad de enige instantie die daadwerkelijk kan zorgen voor rechtseenheid binnen het bestuursrecht en tussen het bestuursrecht en de andere rechtsgebieden, en waarbij hij tevens als hoogste rechter richting kan geven aan de rechtsontwikkeling op die gebieden. Daarvoor is, zoals opgemerkt, echter niet vereist dat voor de hiervoor bedoelde bij de rechterlijke macht onder te brengen bestuursrechtelijke zaken de mogelijkheid van cassatie wordt opengesteld. De Raad begrijpt dat dit zou leiden tot een aanzienlijke verhoging van de kosten van het stelsel van bestuursrechtspraak en tot langere doorlooptijden en acht een dergelijke ver gaande ingreep ook niet nodig. Het openstellen van cassatie in het belang der wet voor zover het gaat om rechtsvragen waarover meer rechters in hoogste instantie kunnen oordelen, biedt naar inschatting van de Raad voldoende mogelijkheden om de rechtseenheid adequaat te bewaken. De verwachting is dat het aantal gevallen waarin dit bijzonder rechtsmiddel zal worden ingezet niet groter is dan het aantal gevallen waarin thans gebruik wordt gemaakt van de bestaande rechtseenheidsvoorziening. Ook voor wat betreft kosten en doorlooptijden verwacht de Raad geen verschil met de huidige situatie.

### **Gevolgen voor wetgeving, organisatie en kosten**

Vooraf zij opgemerkt, dat de uiterst korte termijn waarbinnen dit advies tot stand moest komen een diepgaande uitwerking van de kosten die aan de verschillende varianten zijn verbonden niet mogelijk maakte. Daarbij is bovendien een complicerende factor dat de financieringssystematiek van Raad van State en Rechtspraak van elkaar verschillen en niet volledig transparant is welke kosten aan de door de Afdeling behandelde zaken toegerekend kunnen worden. Volstaan wordt daarom met een grove, maar beredeneerde inschatting naar beste inzicht.

De Raad stelt zich op het standpunt dat deze operatie – juist in het huidige tijdsgewricht – budgettair neutraal zal dienen te verlopen. De Raad bevestigt de in het position paper gemaakte inschatting dat bij de huidige werkwijze, behoudens aanloopkosten, de voorkeursvariant budgettair neutraal kan worden ingevoerd.

In verband met het personeel merkt de Raad op dat daarvoor voorzieningen moeten worden getroffen om een eventuele overgang van personeel van de Afdeling naar de rechterlijke macht zo soepel mogelijk te laten verlopen, zoals het bieden van passende functies en beloningen voor het overkomend personeel. De staatsraden bij de Afdeling worden aanmerkelijk hoger beloond dan de raadsheren bij de gerechtshoven. Hetzelfde geldt voor de schaalniveaus van de ambtelijke ondersteuning, die bij de Afdeling (veel) hoger zijn dan bij de hoven. Waar het gaat om de staatsraden kan worden gedacht aan de (al dan niet tijdelijke) invoering van de functie senior raadsheer A. De Raad is graag bereid ten behoeve van of naar aanleiding van gemaakte keuzes aan het voorgaande nadere uitwerking te geven. Daarbij staat vanzelfsprekend voorop dat in elke variant zal worden gegarandeerd dat zowel juridische kennis als kennis van de onderliggende materie op niveau zullen zijn.

In algemene zin geldt voor wat betreft de haalbaarheid van de verschillende opties, dat de tussenvariant waarschijnlijk eenvoudiger realiseerbaar zal zijn dan de varianten in het position paper. Dat ligt voor de hand nu de ingreep in de bestaande structuur beperkter is. Om dezelfde redenen als die hiervoor zijn gegeven, is een wijziging van de Grondwet niet aan de orde en kan alles bij “gewone” wet in formele





## de Rechtspraak

datum 14 november 2013  
pagina 9 van 9

zin worden geregeld. Die wetgevingsoperatie wordt door de Raad ingeschat als beperkt en weinig complex. Ook de organisatorische gevolgen blijven binnen de perken nu, zoals opgemerkt, gebruik zal kunnen worden gemaakt van dan wel aangehaakt kunnen worden bij bestaande structuren en voorzieningen binnen de Rechtspraak. Om deze redenen ook schat de Raad in dat, indien met de overdracht van zaken van de Afdeling naar een of meer gerechtshoven de met die zaken gemoeide financiering overkomt, de verschillende beschreven tussenvarianten, evenals de hoofdvariant, budgettair neutraal zullen kunnen worden gerealiseerd. De Raad wil daarvoor ook garant staan, omdat hij begrijpt dat het risico van extra uitgaven een obstakel zal zijn voor politieke besluitvorming over dit onderwerp, behoudens twee kanttekeningen.

De eerste betreft de overgang van de vreemdelingenzaken. De bekostiging van deze zaken is gebaseerd op het momenteel door de Afdeling gehanteerde toetsingsmodel, dat wordt gekenmerkt door een relatief groot percentage enkelvoudige behandeling en afdoening zonder zitting. Door de aanstaande implementatie van de zogeheten Procedurerichtlijn (21013/32/EU), die verplicht tot een volledige ex nunc toetsing van de asielbeoordeling (de ‘volle toets’), komt het toetsingsmodel van de Afdeling, en daarmee het kostenniveau, onder druk te staan. Als de volle toets wordt ingevoerd zal dat leiden tot een nieuw bekostigingsniveau.

De tweede kanttekening betreft de kosten die zullen worden gemaakt als gevolg van de benodigde reorganisatie en het tijdelijke productieverlies die dat met zich brengt.

### **Tot slot**

De Raad verwacht u met het bovenstaande voldoende te hebben geadviseerd over dit voor de toekomst van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming in ons land zo belangwekkende onderwerp en hij is gaarne bereid tot nadere toelichting. De Raad doet een appel op uw Kamer om gebruik te maken van het huidige momentum en tot substantiële verbetering van het stelsel van bestuursrechtspraak te komen. Hij wenst u veel inzicht en wijsheid toe bij de komende besluitvorming.

Hoogachtend,

mr F.C. Bakker  
Voorzitter