

1. Geschiedenis en organisatie van de Centrale Raad van Beroep

*W. Faber**

1. Van nul tot honderd jaar

De tegenstand tegen de invoering van een algemene regeling van de administratieve rechtspraak enerzijds en anderzijds de wens om zo spoedig mogelijk de eerste sociale verzekeringswet met de mogelijkheid van beroep op een onafhankelijke instantie in werking te laten treden liggen ten grondslag aan de oprichting van de Centrale Raad van Beroep. Eigenlijk dus een noodoplossing. Voor het voortbestaan van de Raad geldt min of meer hetzelfde. In de ogen van de voorstanders van de invoering van een algemene regeling van de administratieve rechtspraak is voor een afzonderlijke Centrale Raad van Beroep geen plaats, maar het uitblijven van een dergelijke regeling en de gestage groei van het aantal wetten met een voorziening van het (hoger) beroep zorgen ervoor dat de taak van de Raad steeds omvangrijker wordt. In de afgelopen honderd jaren is de Centrale Raad van Beroep uitgegroeid tot een gespecialiseerd college in zaken betreffende de sociale zekerheid, de ambtelijke rechtspositie en pensioenen. Het honderdjarig bestaan valt dan ook samen met honderd jaar rechtspraak in sociale zekerheidszaken. Desondanks is nog steeds niet definitief beslist over de vraag of de Raad als zodanig moet blijven bestaan.

1.1. Ontstaansgeschiedenis

Aan het einde van de negentiende eeuw is de formele basis gelegd voor het in het leven roepen van een afzonderlijke administratieve rechtspraak door het opnemen van artikel 154 in de Grondwet. Daarin is bepaald dat andere dan civiele twistgedingen zowel aan de gewone rechter als aan een college van administratieve rechtspraak kunnen worden opgedragen.¹ Ter voorbereiding op een op dat artikel gebaseerde wettelijke regeling heeft een staatscommissie in 1894 haar verslag in de vorm van een voorontwerp van wet uitgebracht.² Daarin is de voorkeur uitgesproken voor de instelling van een administratief hooggerechtshof als enige en hoogste rechterlijke instantie. Tot een wetsontwerp is het toen evenwel niet gekomen. De discussie over de invoering van een algemene administratieve rechtspraak zou nog geruime tijd duren en is ingehaald door de wens om op korte termijn de eerste sociale verzekeringswet, de Ongevallenwet 1901, in te voeren en daarin een regeling op te nemen voor de behandeling van de bezwaren tegen genomen beslissingen.

* Mr. W. Faber is oud-voorzitter van de voormalige raad van beroep te 's Gravenhage. Deze bijdrage is afgesloten op 1 december 2002.

1 Faber (1992), p. 1 e.v.

2 Commissie Kappeyne van de Copello.

Centrale Raad van Beroep 1903-2003

De wijze waarop een en ander in de wet dient te worden opgenomen heeft nogal wat voeten in de aarde gehad. Aanvankelijk heeft de regering gekozen voor de Kroon en eerst later voor de instelling van de raden van beroep, evenwel zonder een voorstel van de regeling van het hoger beroep.³ De regering en de commissie van rapporteurs geven evenwel blijk van verschil van inzicht. De commissie wil in de Ongevallenwet de grondslagen vastleggen waarop de beroepsregeling moet steunen en met name ten aanzien van “de vestiging eener tweede instantie ter verzekering van uniforme wetsuitlegging”.⁴ Omdat de regering hierin toch geen waarborg ziet legt de commissie haar standpunt vast in een amendement, luidende als volgt:

“Over de beslissingen, waartegen ingevolge de bepalingen dezer wet beroep openstaat, wordt geoordeeld door raden van beroep en in hoogste ressort door een college voor het Rijk.

(...)

Voor het overige wordt alles wat de samenstelling der in het eerste lid bedoelde colleges en de wijze van behandeling der beroepen betreft, bij nadere wet geregeld.”

Dit voorstel krijgt steun. Sommige leden willen nog verder gaan en vastleggen dat ook in het college dat in hoogste ressort beslist “werkgevers en werklieden zitting zullen hebben”. In nog een ander amendement⁵ ontbreekt iedere regeling van het hoger beroep. Ter toelichting hierop stelt de indiener dat naar zijn mening een hoger beroep totaal overbodig is. Hij betwijfelt of een beslissing die afwijkt van die van een raad van beroep wel het rechtvaardigst is en vreest dat “een hooger college alleen dienen kan om den omslag en de administratie te waarborgen”. De regering geeft er echter de voorkeur aan “omtrent de regeling van het hoger beroep in deze wet niet te praejudiceren”.⁶ Tijdens de mondelinge behandeling wijst de minister op de gewichtige beslissing waarvoor de Kamer staat en benadrukt het verschil tussen de beide amendementen in die zin dat volgens de commissie van rapporteurs op de (leken)rechtspraak in eerste aanleg een appel volgt op een college dat is samengesteld uit beroepsrechters, “een enkel hof voor het hele land dus van onafzetbare rechters”.⁷ De commissie van rapporteurs heeft ten slotte met haar amendement succes gehad. Het amendement van het kamerlid van der Zwaag is verworpen met 44 tegen 9 stemmen, maar dat van de commissie van rapporteurs is aangenomen met 41 tegen 12 stemmen⁸ en heeft uiteindelijk zijn plaats gevonden in artikel 75 van de Ongevallenwet 1901.⁹

3 Handelingen II 1898/99, 16, nr. 2 (gewijzigd ontwerp van wet).

4 Idem, nr. 11 (verslag commissie van rapporteurs), p. 114.

5 Amendement Van der Zwaag.

6 Idem, nr. 28 (nota van de regering naar aanleiding van ingediende amendementen), p. 159.

7 Minister van justitie Cort van der Linden. Handelingen II 1899/1900, p. 384.

8 Handelingen II 1899/1900, p. 390.

9 Nadat de Eerste Kamer het wetsontwerp om andere reden heeft verworpen, is een nieuw ontwerp ingediend waarin de desbetreffende bepaling ongewijzigd is overgenomen.

1.2. De oude Beroepswet

De nadere regeling van het beroep is opgenomen in de Beroepswet.¹⁰ In het oorspronkelijk ontwerp gaat de regering ervan uit dat in hoogste ressort recht zal worden gesproken door een Administratief Gerechtshof.¹¹ In navolging van de staatscommissie heeft de regering het oog op een college belast met de uitoefening der administratieve rechtspraak in hoogste ressort in het algemeen. In die opzet is het de bedoeling om aan dat college geleidelijk ook de rechtspraak in andere administratieve rechtsgedingen op te dragen, zodat “met de instelling van dit verzekeringsgerechtshof de weg zal kunnen gebaad worden tot de invoering hier te lande van de zoo herhaaldelijk met klem aangedrongen onafhankelijke administratieve rechtspraak”. Deze gedachte is met zoveel woorden in het ontwerp vastgelegd.¹²

Inmiddels treedt een andere regering aan en de nieuwe bewindslieden delen de opvatting van hun voorgangers niet. Zij zijn van mening dat “niet bij de voorziening in de beslissing van twistgedingen van ééne bepaalde categorie” mag worden vooruitgelopen op een voorgenomen algemene regeling. Met name mag in hun ogen niet terloops en stilzwijgend worden beslist over een der hoofdbeginselen: opdracht aan de gewone rechter of aan een bijzondere rechter. Voor hen staat al snel vast dat de koppeling van de beslissing in twistgedingen, voortkomende uit de Ongevallenwet 1901, met die in andere administratieve twistgedingen dient te vervallen en dat daarom ook de met het oog op die koppeling gekozen naam Administratief Gerechtshof niet behouden mag blijven. Zij willen zich houden aan het bepaalde in artikel 75 van de Ongevallenwet 1901.¹³ Om verschillende principiële en praktische redenen verwerpen zij andere mogelijkheden, zoals inschakeling van de burgerlijke kamer van de Hoge Raad.¹⁴ Bij de parlementaire behandeling is zelfs voorgesteld tijdelijk de opdracht te geven aan de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State om te zien in hoeveel zaken hoger beroep zou worden ingesteld maar dit voorstel stuit op het bezwaar dat dan de leden van de afdeling voor het leven moeten worden benoemd en wat als de proef ten einde is?¹⁵

Met het schrappen van de naam Administratief Gerechtshof introduceert het gewijzigd ontwerp de naam Centrale Raad van Beroep voor het college dat wordt belast met de behandeling van het hoger beroep in ongevallenzaken. Die naam ondervindt nog enige kritiek.¹⁶ Hof van Beroep zou beter zijn omdat ‘centrale’ doet denken aan centralisatie en bovendien uit een vreemde taal komt. Die kritiek leidt echter niet tot enige wijziging.

¹⁰ Wet van 8 december 1902, Stb. 208.

¹¹ Handelingen II 1900/01, 236, nr. 3, p. 15 e.v.

¹² Artikel 1, tweede lid, van het oorspronkelijk ontwerp.

¹³ In dit verband verdient te worden opgemerkt dat zowel de minister van justitie (Loeff) als de minister van binnenlandse zaken (Kuyper) deel hebben uitgemaakt van de commissie van rapporteurs die het amendement hebben ingediend dat uiteindelijk tot de tekst van artikel 75 van de Ongevallenwet 1901 heeft geleid.

¹⁴ Handelingen II 1901/02, 78, nr. 3 (nota, behorende bij het gewijzigd ontwerp van wet).

¹⁵ Handelingen II 1901/02, 78, nr. 5 (verslag afdelingsonderzoek), p. 34.

¹⁶ Idem.

Centrale Raad van Beroep 1903-2003

Dat is wel het geval met de opmerkingen over de schrijfwijze: als Centrale Raad van beroep met hoofdletters wordt geschreven, dan ook Raden van beroep. Hierop is gekozen voor centrale raad van beroep.¹⁷ Niettemin wordt op verschillende plaatsen, zelfs in officiële stukken, gekozen voor hoofdletters. De huidige schrijfwijze is pas in de Beroepswet 1955 geformaliseerd.

1.3. Vestigingsplaats

De regering stelt als vestigingsplaats 's-Gravenhage voor maar ontmoet daartegen bezwaren.¹⁸ Dit is de zetel van de regering en heeft geen centrale ligging, aldus de bezwaren. Voorkeur gaat uit naar Utrecht, maar wegens de gemakkelijke bereikbaarheid voor het zuiden wordt ook Arnhem genoemd. Amsterdam geniet zowel voorstanders als tegenstanders wegens de aldaar gevestigde Rijksverzekeringsbank, het uitvoeringsorgaan van de Ongevallenwet. De regering houdt vast aan 's-Gravenhage omdat daar gemakkelijk huisvesting is te krijgen en 'de meest bevoegde personen' zijn te bewegen om zich voor benoeming beschikbaar te stellen. De onafhankelijkheid is niet in het geding; ook de Hoge Raad is er gevestigd. Over deze kwestie wordt verder gediscussieerd tijdens de mondelinge behandeling naar aanleiding van een amendement om 's-Gravenhage te vervangen door Utrecht wegens de betere bereikbaarheid en de lagere kosten van levensonderhoud.¹⁹ Ondanks de tegenwerpingen van regeringszijde dat Den Haag als zetel van het algemeen bestuur en de Hoge Raad het meest in aanmerking komt en afstanden in ons kleine landje met goede communicatiemiddelen toch geen bezwaar behoeven te zijn, krijgt het amendement de steun van de commissie van voorbereiding.²⁰ Redenen: centrale ligging, weinig verlies van tijd voor partijen en getuigen en het is niet geraden alle colleges van staat in één plaats samen te trekken. De voornaamste reden is evenwel dat de regering tegen een speciale regeling van de rechtspraak is en dat de Centrale Raad van Beroep later deel zal uitmaken van het administratief gerechtshof in het algemeen. En juist voor dat college is Den Haag zeker niet de aangewezen plaats. Vergelijking met de Hoge Raad – "is toch ook onafhankelijk" – gaat niet op; een hoogste administratief rechtscollege zal zich uitspreken over daden van de hoogste regeringscolleges, de regering, en daarmee heeft de Hoge Raad slechts weinig te maken. Het is de vraag of de gouvernemente omgeving van de residentie wel de meest gewenste plaats is om in alle omstandigheden "zijn volkomen zelfstandig en onbevooroordeeld standpunt te bewaren". Ook de staatscommissie stelt Utrecht als zetel voor het hof voor. Spoedige huisvesting, althans voorlopig, zal het gemeentebestuur van Utrecht bevorderen. De minister daarentegen wijst nogmaals op het feit dat het niet gaat om een administratief gerechtshof en dat hij daarop niet wil vooruitlopen. Bovendien is het uitvoeringsorgaan, de Rijksverzekerings-

17 Handelingen II 1901/02, 78, nr. 6 (nader gewijzigd ontwerp).

18 Handelingen II 1901/02, 78, nr. 5 (verslag naar aanleiding van het afdelingsonderzoek), p. 34.

19 Amendement Idsinga, Handelingen II 1901/02, 78, nr. 12. In de toelichting wordt nog gewezen op het verzoek van de Haagse rechtbank om verhoging van het traktement wegens 'de duurte van het leven hier ter stede'.

20 Handelingen II 1901/02, p. 1657-1658.

bank, in Amsterdam gevestigd en niet in Den Haag, terwijl de Hoge Raad recht spreekt in tal van zaken waarin de Staat rechtstreeks is betrokken. Ook wordt wederom twijfel uitgesproken over het verkrijgen van voldoende geschikte personen in Utrecht, maar de voorzitter van de commissie van voorbereiding stelt daartegenover dat degenen die zo weinig prijs stellen op benoeming dat zij niet willen verhuizen, niet degenen zijn die ze moeten hebben. De discussie wordt afgesloten met het aannemen van het amendement met 44 tegen 32 stemmen.²¹

1.4. *Jurisdictie van de Centrale Raad van Beroep ter discussie*

De Beroepswet is in werking getreden met ingang van 14 december 1902.²² Hiermee is de formele basis gelegd voor de rechtspraak in ongevallenzaken. De feitelijke start van deze rechtspraak vindt eerst plaats in 1903 na de personele invulling van de raden van beroep en de Centrale Raad van Beroep.

Nauwelijks heeft de Centrale Raad van Beroep zijn taak aangevangen of zijn bestaan wordt door de wetgever al weer bedreigd. Een ontwerp-Wetboek van administratieve rechtsvordering voorziet in een algemene regeling van de administratieve rechtspraak.²³ Daarin wordt voorgesteld de administratieve rechtspraak toe te bedelen aan de gewone rechterlijke macht: rechtbanken, gerechtshoven en Hoge Raad.²⁴ Daartoe dienen aan deze gerechten administratieve kamers te worden toegevoegd.

Een tweede ontwerp voorziet in de vervanging van de Beroepswet en aanpassing van de Ongevallenwet 1901.²⁵ Artikel 71 van dit ontwerp laat aan duidelijkheid niets te wensen over: "De thans bestaande centrale raad en de raden van beroep in de Beroepswet bedoeld, zijn opgeheven." De twistgedingen die bij de Centrale Raad van Beroep aanhangig zijn en het hoger beroep tegen uitspraken van de raden van beroep zullen worden afgedaan door het Gerechtshof te 's-Gravenhage, oordelende in administratieve zaken.

De voorstellen van de regering verheugen zich in een negatief advies van de Raad van State: ingewikkeld, kostbaar en zelfs ongrondwettig, hetgeen door de regering wordt bestreden.²⁶ Tot een parlementaire behandeling van dit ontwerp is het nimmer gekomen.

21 Handelingen II 1901/02, p. 1659.

22 KB van 8 december 1902, Stb. 209.

23 Handelingen II 1904/05, 159. Het ontwerp is ingediend bij Koninklijke boodschap van 17 februari 1905.

24 In de MvT wordt onder meer het volgende opgemerkt: "De rechtzoekenden worden er bovendien ook door gebaat dat zij hunnen appèlrechter in plaats van alleen te Utrecht, voortaan te Amsterdam, te 's-Gravenhage, te Arnhem, te 's-Hertogenbosch of te Leeuwarden kunnen vinden. Hierdoor wordt zeker ook het nadeel overwogen, dat de hoogste rechter voortaan niet meer in het centrum des lands zal zetelen. De hooge raad is immers slechts cassatierrechter. Getuigen en deskundigen behoeven nimmer voor hem te worden opgeroepen."

25 Handelingen II 1907/08, 178. Dit ontwerp is ingediend bij Koninklijke boodschap van 28 oktober 1907.

26 Handelingen II 1905/06, 63, nr. 2 en nr. 3, p. 15 e.v. (rapport aan H.M. de Koningin).

Centrale Raad van Beroep 1903-2003

Inmiddels zit de wetgever op het gebied van de sociale verzekeringswetten niet stil. En ook daarbij komt telkenmale de vraag aan de orde welke instantie met de rechtspraak in hoogste ressort moet worden belast. Jarenlang heeft daarbij het bestaan van het wetsontwerp inzake de administratieve rechtspraak op de achtergrond een rol gespeeld, maar telkens valt de beslissing in het voordeel van de 'jurisdictie der Beroepswet' uit omdat 'anders de uitbreiding van de arbeidersverzekering moet wachten'.²⁷ Zo wordt in steeds meer wetten de Centrale Raad van Beroep aangewezen als hoogste rechter dan wel als enige rechter en verstimt de discussie daarover.²⁸

In enkele gevallen is de rol van Centrale Raad van Beroep onderwerp van beraadslaging, zoals bij de behandeling van de Ouderdomswet. Het ontwerp gaat uit van de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de Centrale Raad van Beroep tegen beschikkingen van Gedeputeerde Staten. Met die aanwijzing wordt volgens de regering, voor zover nodig, 'gewaakt voor gelijkvormigheid van toepassing' in de verschillende provincies.²⁹ Omtrent enkele punten, zoals de vraag of een persoon al of niet behoeftig is, is de kennisneming in het ontwerp aan de Raad onttrokken. Sommige Kamerleden zijn het daarmee niet eens.³⁰ De Centrale Raad van Beroep staat naar hun mening niet onder politieke invloed en door hem de beslissing te geven zou voorkomen worden dat in de verschillende gewesten omtrent behoeftigheid verschillende uitspraken worden gegeven. Andere leden stellen hiertegenover dat de toestanden in verschillende delen van het land uiteenlopen, zodat de Centrale Raad van Beroep bezwaarlijk over deze vraag kan oordelen: "Moet de Raad dit doen, zijne uitspraak zou wellicht eene bedenkelijke uniformiteit in het leven roepen." De regering sluit zich aan bij de verdedigers van de uitsluiting. Uit de mondelinge beraadslaging over dit wetsontwerp blijkt dat de administratieve rechtspraak nog een lange weg heeft te gaan. Het betoog van de afgevaardigde De Wijkersloot de Weerdesteyn in de Tweede Kamer laat daarover geen twijfel bestaan:³¹

"Maar mijn voornaamste bezwaar tegen deze regeling is ten slotte, wat den administratieve kant van de zaak betreft, het beroep van de beslissing van Gedeputeerde Staten op den Centrale Raad van Beroep. Historisch is het wel niet al aannemelijk, dat de vertegenwoordigers van de vroegere soevereine gewesten van dit land tot een raderwerk zouden worden gemaakt in een publiekrechtelijke procedure onder een ander dan het centrale gezag, in dezen de Kroon. Maar afgezien daarvan krijgt men deze zonderlinge regeling, dat de beslissing van een administratief college in hooger beroep door een naar aard en samenstelling juridisch college zal worden nagezien en beoordeeld, dus dat in twee instanties twee verschillende soorten van organen beslissen. Een van tweeën. Of de quaesties, waar het hier om gaat, zijn te ingewikkeld voor colle-

27 Handelingen II 1910/11, 258, nr. 3 (MvT), p. 105 (Invaliditeitswet).

28 Zie overzicht van de wettelijke regelingen waarin de Centrale Raad van Beroep met rechtspraak is belast: bijlage A aan het slot van dit hoofdstuk.

29 Handelingen II 1913/14, 252, nr. 3 (MvT), p. 21 (artikel 34).

30 Idem, nr. 5 (VV), p. 44.

31 Handelingen II 1915/16, p. 1438.

ges als gemeentebesturen en Gedeputeerde Staten, en dan moeten zij nimmer een instantie in de beoordeeling van deze zaken vormen en mag het nemen van zoo onjuiste beschikkingen door lichamen, zoogenaamd ongeschikt voor hun taak, niet bestendig worden, doordien toevallig de verongelijkte partij berust. Of, Mijnheer de Voorzitter, de gemeentebesturen en Gedeputeerde Staten zijn, wat ik geloof, uitmuntend geschikt om deze quaesties te beoordeelen, maar dan neme men niet weg de natuurlijke beroepsinstantie, welke men in onze geheele wetgeving vindt, nl. de beslissing van Gedeputeerde Staten op H.M. de Koningin.”

Dit bezwaar vindt gehoor en op grond daarvan wordt voor kroonberoep gekozen. Hieraan doet niet af dat dit ontwerp nimmer het staatsblad heeft bereikt omdat het uiteindelijk door de Eerste Kamer is verworpen.³² Vervolgens komt bij de behandeling van de Ouderdomswet 1919 deze kwestie niet meer ter sprake, maar wordt door sommige leden aangevoerd dat een vrijwillige verzekering, ook al geschiedt deze van staatswege, een privaatrechtelijk karakter heeft en daarom aanwijzing van de raden van beroep en de Centrale Raad van Beroep in strijd zou zijn met artikel 153 van de Grondwet. De regering trekt evenwel een vergelijking met de geschillen uit de vrijwillige verzekering ingevolge de Invaliditeitswet waarvan de behandeling wel aan deze colleges is opgedragen.³³

1.5. *Uitbreiding van taken*

Op een wel geheel ander terrein heeft de Centrale Raad van Beroep na de eerste wereldoorlog een taak vervuld. Artikel 2 van de Wet tot instelling eener bijzondere rechtspraak in distributie- en andere crisiszaken³⁴ bepaalt dat als Centraal Distributiegerecht de Centrale Raad van Beroep optreedt in hoogste ressort. De behandeling in eerste aanleg is opgedragen aan bijzondere gerechten (distributiegerechten) behoudens in gevallen waarin de Centrale Raad van Beroep als enige en hoogste instantie is aangewezen.³⁵ Nadere voor-

32 De eerste versie van dit ontwerp was aanhangig bij de EK op het tijdstip van ontbinding der Staten-Generaal en is om die reden volgens de EK vervallen en derhalve niet behandeld. De tweede versie, een initiatiefvoorstel van de kamerleden Buys c.s., gelijkloidend aan de het in eerste instantie aangenomen ontwerp, is door de EK verworpen. Handelingen I 1918/19, 312.

33 Handelingen II 1918/19, 484, nr. 6 (VV), p. 23 en nr. 8 (MvA), p. 27.

34 Wet van 26 juli 1918, Stb. 494. De Centrale Raad van Beroep oordeelt over beslissingen (handelingen en weigeringen) ingevolge de Distributiewet 1916, de Wet van 3 augustus 1914, Stb. 127, tot heffing van vergoeding van kosten voor afgifte van consenten voor uitvoer, het KB van 22 december 1917, Stb. 726, houdende bepalingen ten aanzien van het goederenverkeer met het buitenland, de Nood-Boschwet, de Wet van 23 februari 1918, Stb. 133, houdende bepalingen betreffende het slachten van dieren, de Scheurwet 1918 en over inbezitnemingen in de uitvoering van de Wet van 3 augustus 1914, Stb. 351 tot aanvulling van de Onttegeningswet ter voorkoming van vasthouding en prijsopdrijving van waren alsmede over schade-loosstellingen ingevolge deze wet en de Distributiewet 1916.

35 In eerste en enige instantie bij besluiten van de Kroon of van de minister met inbegrip van besluiten in administratief beroep genomen.

Centrale Raad van Beroep 1903-2003

schriften voor de behandeling van deze zaken zijn opgenomen in het Reglement voor Distributie- en andere Crisiszaken.³⁶ Dit reglement bepaalt dat de Centrale Raad van Beroep deze zaken behandelt in een of meer ‘bijzonderlijk daartoe aangewezen kamers’, distributiekamers. De Beroepswet is de toepasselijke proceswet.

Reeds enige tijd wordt gewerkt aan een pensioenregeling voor ambtenaren. Een Staatscommissie wordt met de voorbereiding belast.³⁷ Zij heeft in haar voorstellen voor het beroep op de beslissingen van de Pensioenraad gekozen voor de Centrale Raad van Beroep en daartoe het volgende overwogen:

“Bestond hier te lande een algemeene administratieve rechter, dan zou de keus van het bovenbedoelde rechterlijk orgaan niet moeilijk zijn, maar op dien publieken rechter moeten vallen. De civiele rechter komt, reeds door de geheel andere beginselen, welke in het burgerlijk proces toepassing vinden, hier niet in aanmerking. Ook de afdeling van den Raad van State voor de geschillen van bestuur is niet het meest aangewezen college, wijl die afdeling naar haar aard slechts de Kroon adviseert. De Kroon zelve of een Minister is evenmin als rechterlijk orgaan geschikt, (...). Er blijft dus over, een afzonderlijken rechter van publiekrechtelijken huize hiervoor aan te wijzen, hetzij doordat zulk een rechter bij deze gelegenheid wordt in het leven geroepen, hetzij doordat deze nieuwe taak aan een bestaand, speciaal, publiekrechtelijk college wordt opgedragen. Het laatste verdient de voorkeur. In het ontwerp is daarbij gedacht aan de Centrale Raad van Beroep in ongevallenzaken, te Utrecht. Dat college houdt zich thans reeds bezig met een taak, welke in aard in menig opzicht overeenkomt met die, welke aan den pensioenrechter zal worden opgedragen. Bovendien zetelt het in een met het oog op de praktijk geschikt gebleken plaats, en bestaat een volledige, aan de praktijk getoetste, regeling van de procedure, alsmede een administratieve installatie, die vermoedelijk zonder veel moeite ook voor deze nieuwe taak kan worden pasklaar gemaakt. Dit alles maakt het wenschelijk, althans als proef, de pensioenzaken op te dragen aan de hoogste beslissing van het evengenoemde college.”

Als argument voor het niet in het leven roepen van een nieuw college voert de commissie ook aan dat nog geen definitieve oplossing is gevonden voor het invoeren van een algemene administratieve rechtspraak. De regering heeft het voorstel van de commissie overgenomen en noch de schriftelijke, noch de mondelinge behandeling van het wetsontwerp heeft daarin wijziging gebracht. Dezelfde taak is overigens niet alleen voor de

³⁶ KB van 21 oktober 1918, Stb. 572.

³⁷ Ingesteld bij KB van 8 november 1915, nr. 38, heeft zij (commissie De Meester) haar verslag met een volledig wetsontwerp aangeboden op 10 november 1919; p. 98-99.

burgerlijke pensioenzaken aan de Centrale Raad van Beroep toegewezen, maar eveneens in de verschillende militaire pensioenwetten.³⁸

Zo langzamerhand wordt uitvoering gegeven aan de reeds lang bestaande wens om een regeling te treffen voor een onafhankelijke ambtenarenrechtspraak.³⁹ In het eerste wetsontwerp op dit terrein, het ontwerp Rechtstoestandwet 1920 wordt de Centrale Raad van Beroep voorgesteld als instantie voor de behandeling van het hoger beroep. Ter toelichting zegt de regering: “Er bestaat toch geen grond om een nieuw gerecht voor dezen nieuwen tak van rechtspraak in te stellen, nu men over een reeds bestaand college beschikt, dat voor dit werk is berekend. In den Centrale Raad van beroep te Utrecht bezit men een administratief appèlgerecht, aan de te stellen eischen voldoende. Hij worde dan ook in ambtenarenzaken rechter in hooger beroep.”⁴⁰ Tijdens de schriftelijke behandeling vormt dit voorstel geen enkel punt van discussie; tot een mondelinge behandeling van het wetsontwerp is het nimmer gekomen.⁴¹

Het nadien hiervoor in de plaats gekomen ontwerp-Ambtenarenwet 1928 wijst eveneens de Centrale Raad van Beroep aan als hoogste rechter, hetzij in hoger beroep, hetzij in eerste en enige aanleg wanneer het gaat om besluiten in administratief beroep genomen. Een argument daarvoor is dat de Centrale Raad van Beroep al belast is met de beslissing in pensioenzaken.⁴² De gewone rechter is reeds te vol belast en dan valt als vanzelf in dit verband “de aandacht op de organisatie die wij in de raden van beroep en de Centrale Raad van Beroep bezitten en welke zich tot vervulling van de nieuwe taak toch geredelijk schijnt te lenen”.⁴³ Bij de schriftelijke behandeling van het ontwerp is de vraag of moet worden gekozen voor een rechtsgang bij de gewone rechter dan wel voor die welke in het ontwerp wordt voorgesteld in overeenstemming met de zienswijze in het ontwerp beantwoord, “vooral wijl een voorname plaats is toegekend aan den Centrale Raad van Beroep, die met pensioenzaken en in het algemeen met ambtenarenzaken goed vertrouwd is”.⁴⁴ Wel menen sommige leden dat het aanbeveling verdient aan de Centrale Raad van Beroep een afzonderlijke kamer voor ambtenarenzaken toe te voegen: “te zware belasting van de leden van de Centrale Raad van Beroep moet worden voorkomen en voor de rechtspraak in sociale verzekeringszaken mogen geen krachten verloren gaan”. Bovendien is deze rechtspraak een zeer speciale. Het is gewenst dat zij die daarmee in hoogste instantie worden belast, “rechters zijn, bepaaldelijk voor die functie aangewezen. Een afzonderlijke kamer zal ongetwijfeld het vertrouwen van de ambtenaren in deze bijzondere rechtspraak versterken”. Zij bepleiten een speciale benoeming voor de toe te voegen nieuwe kamer. De regering wil een en ander evenwel overlaten aan de tact van

38 Zie voor de pensioenwetten ingevolge welke de Centrale Raad van Beroep in eerste en enige instantie recht spreekt, het overzicht in bijlage A aan het slot van dit hoofdstuk.

39 Zie voor de geschiedenis van deze tak van rechtspraak Faber (1992), p. 10 e.v. en de daar geciteerde literatuur.

40 Handelingen II 1919/20, 357, nr. 3 (MvT), p. 19.

41 Wetsontwerp ingetrokken op 19 september 1928.

42 Hand II 1927/28, 392, nr. 3 (MvA), p. 18.

43 Idem, p. 17.

44 Handelingen II 1928/29, 91, nr. 1 (VV), p. 1.

de rechter; de wetgever dient zich op dit punt te onthouden.⁴⁵ De Beroepswet kent alleen de benoeming tot lid van de Centrale Raad van Beroep en niet van een speciale kamer en, aldus de regering, de Centrale Raad van Beroep heeft zelf de berechting van pensioenzaken in handen gelegd van een speciale kamer. Daarbij heeft de Kamer zich neergelegd. In de praktijk is ook de berechting van ambtenarenzaken in handen gelegd van een of meer speciale kamers.

Tijdens de mondelinge behandeling is nog de vraag opgekomen of twee instanties wel noodzakelijk zijn in zaken met een gering belang.⁴⁶ De daarmee verband houdende kosten zijn dan niet in verhouding. Het daarop betrekking hebbende amendement is tijdens de verdere behandeling ingetrokken wegens griffierecht als poena temere litigantium.⁴⁷

1.6. *De discussie blijft*

Met een zekere regelmaat laait de aanvankelijk door een streven naar bezuiniging gevoede discussie op over de omvang van de Centrale Raad van Beroep dan wel zijn functioneren in het algemeen. Zo wordt zelfs de vraag gesteld of de Centrale Raad van Beroep wel behouden moet blijven en of een kleine kamer van de Hoge Raad dan wel van een gerechtshof de werkzaamheden niet kan overnemen.⁴⁸ Uitgesloten, zegt de regering, de Hoge Raad is niet op feitelijke behandeling ingesteld.⁴⁹ Het zelfstandig bestaan van de Centrale Raad van Beroep wordt door aard en omvang van de te beoordelen zaken gerechtvaardigd en, aldus de regering, “ook kan, zoals de ervaring reeds heeft geleerd – men denke aan de crisisrechtspraak en de in 1922 aan de Raad opgedragen jurisdictie in pensioenzaken – de aanwezigheid van een dergelijk college dienstbaar zijn aan de uitbouw van de administratieve rechtspraak”.⁵⁰

In latere jaren daarentegen geeft juist het toenemend aantal zaken aanleiding om maatregelen voor te stellen, zoals het invoeren van griffierecht of het verplicht stellen van rechtsgeleerde bijstand voor de procedures bij de Centrale Raad van Beroep.⁵¹ De regering bestrijdt de noodzaak tot het nemen van dergelijke maatregelen. De minister wijst erop dat het opnemen van griffierecht in de Beroepswet al eens is voorgesteld en toen door de Tweede Kamer is verworpen. De praktijk dwingt er niet toe en evenmin tot het verplicht stellen van rechtsgeleerde bijstand. De wetgever kan zich onthouden zolang de Centrale Raad van Beroep zelf “in de vrijheid die de partijen ten aanzien van de inroeping van rechtsbijstand genieten, geen bezwaar ziet”.

45 Idem, nr. 2 (MvA), p. 10.

46 Handelingen II 1939/30, p. 42: de afgevaardigde Boon, die in een amendement heeft voorgesteld om geen hoger beroep toe te laten in geval er sprake is van een geringe disciplinaire straf zoals schriftelijke of mondelinge berisping of een boete van minder dan f 0,25.

47 Idem, p. 105.

48 Handelingen II 1925/26, 2, hfst. IV, nr. 10 (VV), p. 17.

49 Idem, nr. 12 (MvA), p. 22.

50 Minister van justitie Cort van der Linden. Handelingen II 1899/1900, p. 384.

51 Handelingen II 1929/30, 20, hfst. IV, nr. 8 (VV), p. 14 en nr. 10 (MvA), p. 21.

Er komt inmiddels weer enige beweging in de gedachteontwikkeling over de algemene administratieve rechtspraak met de instelling van een commissie.⁵² Deze commissie is in haar in 1932 uitgebrachte verslag met een ontwerp van een Wet Aanvullende Administratieve Rechtspraak tot het oordeel gekomen dat handhaving van de ontwerpen-Loeff geen aanbeveling verdient. De commissie acht het niet gewenst de administratieve rechtspraak aan de gewone rechterlijke macht op te dragen omdat dit zou nopen tot ten minste twee instanties, terwijl in vele gevallen kan worden volstaan met één die zowel de feiten als het rechtspunt beoordeelt. Bovendien beweegt de gewone rechterlijke macht zich al op een uitgebreid terrein zodat bij een algemene opdracht van rechtsmacht in administratieve zaken het geheel bezwaarlijk nog kan worden overzien. De commissie pleit voor het handhaven van hetgeen bestaat en het invoeren van aanvullende administratieve rechtspraak. Voor de hoogste administratieve rechter geeft de commissie de voorkeur aan de Centrale Raad van Beroep. Dit college is, zij het op een beperkt terrein, reeds werkzaam als hoogste administratieve rechter en uitbreiding van zijn bevoegdheid moet geacht worden zich in de historische lijn te bewegen. Ook ziet de commissie de zetel van de Centrale Raad van Beroep in het centrum van het land als een argument ten gunste van dit college. Wel moet naar de opvatting van de commissie dan de naam in overeenstemming worden gebracht met de belangrijke plaats die het zal innemen. Maar ook dit rapport leidt niet tot een wettelijke regeling.

Jaren later wordt het vraagstuk van de verhoogde rechtsbescherming weer opgevat en wel door de instelling van (weer) een commissie.⁵³ Deze commissie doet in 1950 verslag en daarin komt de Centrale Raad van Beroep op het stuk van de aanvullende rechtsbescherming niet voor. De commissie doet ook geen voorstellen tot wijziging van de bestaande situatie. Zij onderschrijft het standpunt van de commissie Koolen niet en wenst geen algemene controle door de rechter.

Ongeveer tegelijkertijd acht een andere commissie⁵⁴ het opdragen van de rechterlijke toetsing van besluiten of handelingen van publiekrechtelijke bedrijfslichamen aan de gewone rechter of aan een bestaand administratiefrechtelijk college ongewenst omdat van de leden van die colleges de onmisbare specialisatie op sociaal-economisch terrein niet kan worden verwacht en verlangd. Die commissie komt daarom tot het advies een afzonderlijk college in te stellen met daarin bijzondere leden met de verlangde specialistische kennis.⁵⁵

52 Commissie van advies inzake verhoogde rechtsbescherming tegenover de overheid (commissie Koolen). De voorzitter is lid van de RvS en oud-ondervoorzitter van de CRvB; in de commissie zit voorts mr. Beumer, toen lid van de CRvB.

53 Ingesteld bij Beschikking van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie van 10 december 1946: de commissie de Monchy.

54 Commissie van der Grinten.

55 College van Beroep voor het bedrijfsleven, waarvan tegenwoordig geen bijzondere leden meer deel uitmaken.

1.7. *De nieuwe Beroepswet*

Na de tweede wereldoorlog blijkt niet overal tevredenheid te bestaan over de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep. Dit ziet men terug in de opdracht aan de Herzieningscommissie Beroepswet.⁵⁶ Daarin is het uitdrukkelijk verzoek opgenomen een ontwerp uit te werken dat voorziet in het opnemen van leken in een sociale-verzekeringkamer van de Raad. De commissie acht dit ongewenst en dit standpunt wordt door de regering overgenomen. Het ontwerp van de commissie dat voorziet in een algehele technische herziening van de Beroepswet vormt in grote lijnen de basis voor het ontwerp van wet.

De oude Beroepswet gaat – nog steeds – uit van de Ongevallenwet 1921, hoewel de Centrale Raad van Beroep sindsdien op vele terreinen is ingeschakeld: “Zo is deze Raad gaandeweg uitgegroeid tot een algemeen sociaal-administratief gerechtshof, zonder dat dit karakter uit de Beroepswet blijkt.”⁵⁷ De nieuwe Beroepswet is aan de bestaande situatie aangepast en voorts, mede naar het voorbeeld van de Ambtenarenwet 1929, gemoderniseerd.⁵⁸ Wel geeft men in de Eerste Kamer aan het te betreuren dat de naam Centrale Raad van Beroep neutraal en weinig kenmerkend is en dat nog in meerdere mate is geworden door het ontstaan van vele ‘centrale raden’ op allerlei gebied.⁵⁹ Een bruikbare suggestie ontbreekt evenwel. Volgens de regering is het dan maar beter dat het college de naam blijft dragen “waaronder het in deze halve eeuw een zo grote plaats in het Nederlandse rechtsleven heeft verworven”. De nieuwe Beroepswet⁶⁰ is in werking getreden met ingang van 1 januari 1957.⁶¹

1.8. *Rechtsmacht Centrale Raad van Beroep*

Inmiddels breidt het aantal wetten waarin aan de Centrale Raad van Beroep de rechtspraak in hoogste instantie wordt opgedragen zich gestaag uit. In hoofdzaak gaat het daarbij om wetten op het terrein van de sociale zekerheid en de ambtelijke pensioenen. Daarbij vormt de vraag welke instantie met deze rechtspraak moet worden belast nauwelijks meer een punt van overweging. Dat geldt ook voor de verschillende regelingen van buitengewone pensioenen en uitkeringen voor slachtoffers van de tweede wereldoorlog en het verzet. Daarin is de regeling overgenomen zoals die toen al gold voor de militaire pensioenen, waarbij de Centrale Raad van Beroep in enige en hoogste instantie recht spreekt⁶² en die regeling is zelfs tot de dag van vandaag gehandhaafd. In één geval ging dit

56 De Commissie Levenbach is op 16 juni 1947 door de minister van justitie geïnstalleerd. Van deze commissie maakt ook deel uit mr. A. Blom, toen lid van de CRvB.

57 Handelingen II 1953/54, 3349, nr. 3 (MvT), p. 14.

58 Zie verder paragraaf 2, waar tevens nader wordt ingegaan op de verschillende veranderingen ten opzichte van de oude wet.

59 Handelingen I 1954/55, 3349, nr. 39 en 39a.

60 Wet van 2 februari 1955, Stb. 47.

61 KB van 6 december 1956, Stb. 591.

62 Handelingen II 1946/47, 449, nr. 3 (MvT).

niet zonder slag of stoot omdat de regering een bijzondere regeling niet wilde aanpassen.⁶³ Een motie was nodig om de regering tot andere gedachten te brengen:⁶⁴

“De Kamer,
gehoord de besprekingen bij de Wet Wijziging Buitengewoon Pensioen zee-
lieden-oorlogsslachtoffers,
spreekt als haar gevoelen uit dat bij de uitvoering van deze wet de Buiten-
gewone Pensioenraad en de Centrale Raad van Beroep moeten worden inge-
schakeld,
en gaat over tot de orde van de dag.”.

Aan de wens van de Kamer is de regering tegemoetgekomen, in het bijzonder omdat zij begrip kon hebben voor de opvatting, “dat een uitvoering van de wet, in handen gelegd van een college, met beroep op de Centrale Raad van Beroep, meer vertrouwen zou kunnen wekken in de juistheid van de beslissingen”.⁶⁵

Met de groei van het aantal wetten waarin de Centrale Raad van Beroep een taak heeft neemt uiteraard ook het aantal twistgedingen toe. Wijzigingen in de taakstelling brengt dit evenwel niet mee. Slechts op onderdelen is er sprake van veranderingen, zoals bij de (militair)ambtelijke pensioenen. Was aanvankelijk de Centrale Raad van Beroep in deze gedingen als enige en hoogste rechter werkzaam, sedert 1966 is het ambtenarengerecht te 's-Gravenhage⁶⁶ met de rechtspraak in eerste aanleg belast en behandelt de Raad de zaken in hoger beroep. Daarin komt voor de pensioenen en vut-uitkeringen een wijziging met de privatisering van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds waardoor de administratieve rechter is vervangen door de burgerlijke rechter. Het pleidooi van de Centrale Raad van Beroep om de bestaande toestand te handhaven ter voorkoming van verbrekking van de rechtsbescherming van ambtenaren heeft de regering niet tot andere gedachten gebracht.⁶⁷ Niet alleen dat voor degenen die in de overheids- en onderwijssector werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht die eenheid in rechtsbescherming niet geldt, maar in de nieuwe regeling worden de rechten en plichten terzake van pensioen en vut niet meer wettelijk geregeld maar bij civielrechtelijke overeenkomst. Het zou een inbreuk zijn op de normale rechtsmachtverhoudingen, indien beslissingen van een privaatrechtelijke instelling genomen op basis van een civielrechtelijke overeenkomst zouden worden onderworpen aan de rechtsmacht van de bestuursrechter. Deze regeling leidt tot een vermindering van het aantal door de Raad te behandelen zaken.

63 Wet buitengewoon pensioen zee-oorlogsslachtoffers.

64 Handelingen II 1955/56, p. 3084.

65 Handelingen II 1955/56, 4109, nr. 14 (MvA). Wet van 24 mei 1956, Stb. 354.

66 Ingaande 1 juli 1992 de sector bestuursrecht van de rechtbank te 's-Gravenhage.

67 Handelingen II 1995/96, 24205, nr. 7 (nota naar aanleiding van het verslag), p. 21-22 naar aanleiding van de brief van de CRvB van 16 augustus 1995 aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken aan de Kamer.

Centrale Raad van Beroep 1903-2003

Lange tijd geeft elke wet terzake van welker besluiten beroep mogelijk is zelf aan welk college in eerste instantie en welk in hoger beroep rechtspreekt. Daarin komt in 1994 verandering met de voltooiing van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Vanaf dat moment kan van de uitspraken van de rechtbanken in eerste aanleg hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tenzij hoger beroep kan worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep.⁶⁸ Weliswaar blijft voor ambtenarenzaken en sociale-zekerheidszaken de Raad de hoger-beroepsinstantie maar dit is op een andere wijze geregeld. Voor ambtenarenzaken is dit bereikt door de rechtsmachtomschrijving in de Ambtenarenwet over te hevelen naar de Beroepswet.⁶⁹ Voor sociale-zekerheidszaken regelt de Beroepswet de rechtsmacht van de Centrale Raad van Beroep door verwijzing naar een bijlage waarin de desbetreffende regelingen limitatief zijn opgesomd.⁷⁰ Hierbij is de rechtsmacht van de Centrale Raad van Beroep uitgebreid, onder meer met appèllen in zaken betreffende personen die met ambtenaren op één lijn kunnen worden gesteld alsmede in zaken voortvloeiende uit de Algemene bijstandswet en een aantal regelingen inzake de zogenaamde Indische pensioenen wegens de aard van de daarin geregelde materie.⁷¹

Indien evenwel de Centrale Raad van Beroep in eerste en enige aanleg bevoegd is, is dit, zoals voorheen, in de betrokken wet zelf aangegeven. Dit geldt onder meer voor de rechtspraak inzake de buitengewone pensioenen en uitkeringen en deze regeling geldt nog steeds. In drie gevallen is de Centrale Raad van Beroep ook meer recentelijk als enige rechtsprekende instantie aangewezen, zij het om verschillende redenen. In de eerste plaats betreft dit de rechterlijke ambtenaren. Gelet op de verhoudingen binnen de rechterlijke macht wordt het niet wenselijk geoordeeld de voor andere ambtenaren voorgeschreven weg via de rechtbank naar de Centrale Raad van Beroep te volgen.⁷² Daarom kunnen rechterlijke ambtenaren rechtstreeks beroep instellen bij de Centrale Raad van Beroep.⁷³ Een ander geval waarin rechtstreeks beroep op de Raad open staat is opgenomen in de Algemene bijstandswet. Voor illegale vreemdelingen geldt de bezwarenprocedure niet; in beginsel hebben zij geen recht op bijstand, alleen in een noodsituatie. Dit vereist een korte rechtsgang en een eindbeslissing op zo kort mogelijke termijn.⁷⁴ Het meeste recent geval

68 Handelingen II 1991/92, 22495, nr. 3 (MvT), p. 11, 169-170.

69 Artikel 18, zoals vastgesteld bij de Wet van 16 december 1993, Stb. 650 (Wet vef) en in werking getreden met ingang van 1 april 1994.

70 Artikel 18 van de Beroepswet en de bijlage met de rubrieken A, B en C, zoals opgenomen bij de wet van 23 december 1993, Stb. 690 en in werking getreden met ingang van 1 januari 1994.

71 Zie overzicht van wetten achter dit hoofdstuk. Handelingen II. 1991/92, 22495, nr. 3 (MvT), p. 178.

72 Handelingen II 1992/93, 22 495, nr. 12 (tweede nota van wijziging), p. 12. Een en ander in overeenstemming met de opvatting van de NVvR.

73 Aanvankelijk is dit geregeld in de Wet op de bezoldiging van de rechterlijke ambtenaren, later in de Wrra (artikel 47). Dit geldt ook voor niet voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren, zoals rechterlijke ambtenaren opleiding (raio's).

74 Artikel 139 ABW. Handelingen II 1991/92, 22 545, nr. 3 (MvT), p. 194. Vervallen per 1 juli 1998 ingevolge de Wet van 26 maart 1998, Stb. 203 (artikel XVII, onder D).

levert de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.⁷⁵ Het gaat hier om geschillen met betrekking tot het budget waarover zo spoedig mogelijke zekerheid dient te worden verkregen.⁷⁶

Eveneens is in 1994 de mogelijkheid geopend in de gevallen waarin hoger beroep is ingesteld een verzoek om een voorlopige voorziening in te dienen.⁷⁷ Een dergelijke voorziening kan worden getroffen door de president “indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen dat vereist”. Ook in hoger beroep is de behoefte aan een dergelijke spoedvoorziening gebleken, terwijl hierdoor de president in kort geding buiten beeld blijft hetgeen de regering een voordeel acht uit een oogpunt van rechtsmachttoebedeling tussen de civiele en administratieve rechters.⁷⁸

De laatste maal dat de rechtsmacht van de Centrale Raad van Beroep buiten het bestaande terrein is uitgebreid betreft de studiefinanciering. Men had voor de regeling van het hoger beroep de keuze uit twee mogelijkheden: de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of de Centrale Raad van Beroep. De keuze is gevallen op de Raad “omdat studiefinancieringszaken naar hun aard verwant zijn aan de zaken die thans reeds door de Centrale Raad van Beroep worden behandeld: overwegend twee-partijgeschillen met voor een groot deel een financieel karakter”.⁷⁹

1.9. *Cassatie en jurisdictiegeschillen*

Niet in alle gevallen treedt de Centrale Raad van Beroep op als hoogste rechter. In enige wetten is de mogelijkheid opgenomen tot het instellen van beroep in cassatie op de Hoge Raad.⁸⁰ Hiermede wordt bereikt dat de uitleg van bepaalde begrippen die zowel in belastingwetten als in bedoelde sociale zekerheidswetten worden gehanteerd eenduidig is. Eind 1997 is aan die mogelijkheid uitbreiding gegeven teneinde ook een uniforme handtering van het begrip ‘gezamenlijke huishouding’ te waarborgen.⁸¹ Het beroep in cassatie wordt ingesteld terzake van schending of verkeerde toepassing van het desbetreffende wetsartikel en de daarop berustende bepalingen. In al deze gevallen zijn de voorschriften met betrekking tot het beroep in cassatie in belastingzaken van overeenkomstige toepassing. De Centrale Raad van Beroep neemt in die gevallen de plaats in van een gerechtshof.

75 Artikel 83.

76 Handelingen II 2000/01, 27 598, nr. 3 (MvT), p. 92.

77 Artikelen 17 en 21 Beroepswet jo. artikel 8:81 Awb, ingevoerd bij de Wet vef met ingang van 1 januari 1994.

78 Handelingen II 1991/92, 22 495, nr. 3 (MvT), p. 172 met verwijzing naar CRvB 26 februari 1991, TAR 1991, 91.

79 Handelingen II 1999/2000, 26 960, nr. 2 (MvT), p. 4.

80 De AOW, AWW, AKW, AAW, AWBZ en TW,

81 Ingevolge de Veegwet SZW 1997 in de ZW, de WAO, de AAW, de ABW, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen. Zie ook Handelingen II 1997/98, 25 641, nr. 6 (Nota naar aanleiding van het verslag), p. 5.

Het is ook mogelijk dat de Centrale Raad van Beroep weliswaar in een bepaald geval de hoogste rechter is, maar dat voorafgaande aan het uitspreken van een oordeel in een zaak waarin de toepassing van het EU-recht een rol speelt eerst het oordeel van het Europese Hof van Justitie in Luxemburg moet worden gevraagd.⁸²

Ook al is met dit systeem de eenheid binnen het Europese recht gewaarborgd, een dergelijke waarborg ontbreekt in het nationale bestuursrecht nu er verschillende rechterlijke colleges zijn die in hoogste instantie in bestuurszaken recht spreken.⁸³ De regering heeft hiervoor een oplossing voorgesteld in een wetsontwerp.⁸⁴ Volgens dit voorstel beslist de rechter voor de beantwoording van een rechtsvraag in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling waarover uiteenlopende rechtspraak mogelijk is en die niet in cassatie aan de orde kan komen, dat die rechtsvraag wordt voorgelegd aan de Hoge Raad. In het ontwerp is deze tussenbeslissing uitsluitend voorbehouden aan de hoogste feitelijke rechter. Het gaat daarbij volgens de regering om de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling in het algemeen, ook dus ten behoeve van de eenheid tussen de bestuursrechtspraak, de civiele rechtspraak en de strafrechtspraak.⁸⁵ Een dergelijk systeem zou in de plaats moeten treden van het reeds bestaande gestructureerd overleg tussen de voorzitters van de Centrale Raad van Beroep en de overige hoogste rechters in bestuurszaken. De Raad van State bepleit juist het vertrouwen in deze al sinds 1976 bestaande vorm van informele rechterlijke samenwerking. De regering daarentegen acht het gewenst om bij de invoering van een uniform bestuursprocesrecht van meet af aan een eenvormige toepassing van dat nieuwe recht te verzekeren. Zij acht het principieel onjuist “als de wetgever voor het waarborgen van de eenheid van recht en rechtspraak uitsluitend zou vertrouwen op het zelfregulerend vermogen van de betrokken rechterlijke instanties”. De gedachte van de Raad van State om de beantwoording van de prejudiciële vragen niet voor te leggen aan de Hoge Raad maar aan een daartoe in het leven te roepen gemeenschappelijke Kamer met leden van alle in hoogste instantie rechtsprekende colleges vindt evenmin genade bij de regering. Die kamer zou dan eveneens bevoegd zijn ten aanzien van rechtsvragen die ook in het stelsel van de gewone rechtsmiddelen door de cassatierechter worden beantwoord. De voorgestelde rechtseenheidvoorziening in de vorm van een prejudicieel geschil als voorlopige oplossing ontmoet ook in de Kamer nogal wat kritiek, vooral omdat men niet wil vooruitlopen op een definitieve regeling van hoger beroep en cassatie nu over een dergelijke regeling nog geen enkele zekerheid bestaat.⁸⁶ Deze bedenkingen hebben de regering ertoe gebracht haar voorstel op dit punt terug te nemen.⁸⁷ De rechtseenheid op het terrein van het bestuursprocesrecht, welke neerkomt op een eenvormige toepassing van de voor al die colleges geldende Algemene wet bestuursrecht, blijft in de praktijk

82 Artikel 234 EG.

83 ABRS, CRvB, CBB, HR.

84 Handelingen II 1991/92, 22 495, art. 107a e.v. van het oorspronkelijk ontwerp.

85 Idem, A (Advies RvS en Nader rapport), p. 48-49.

86 Handelingen II 1991/92, 22 495, nr. 9 (Eindverslag), p. 12 e.v.

87 Idem, nr. 10 (Nota naar aanleiding van het eindverslag), p. 10 en nr. 12 (Tweede nota van wijziging).

onderwerp van het informele overleg tussen de colleges die in hoogste instantie recht spreken in bestuurszaken. Dit heeft in de praktijk bevredigend gewerkt en doet dit nog. Die eenheid wordt nog op een andere wijze bevorderd. Reeds enige jaren zijn de presidenten van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven benoemd als staatsraad in buitengewone dienst zodat zij kunnen deelnemen aan de zittingen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarnaast zijn zij benoemd als raadsheer-plaatsvervanger bij elkaars college en is een van de staatsraden benoemd als raadsheer-plaatsvervanger bij ieder van die beide colleges. Hierdoor is het mogelijk dat de leden van de drie hoogste bestuursrechtelijke colleges gezamenlijk kunnen oordelen over algemene bestuursrechtelijke kwesties. Even dreigde dit onmogelijk te worden gemaakt door een regeling van de onverenigbaarheden voor de leden van de gerechtshoven van beide colleges, maar de regering heeft uiteindelijk het nut van deze voorziening ingezien en de continuering ervan niet belemmerd.⁸⁸

Reeds van de aanvang af heeft de Centrale Raad van Beroep ook zelf een taak bij de beslechting van jurisdictiegeschillen, aanvankelijk tussen de raden van beroep, later tussen de rechtbanken voor wat betreft bestuurszaken. Met de voltooiing van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie hebben de rechtbanken voor bestuurszaken te maken met twee instanties voor de behandeling in hoger beroep: de Centrale Raad van Beroep en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een geschil over de vraag wie van deze beide rechterlijke instanties bevoegd is, wordt beslist door de Hoge Raad.⁸⁹

1.10. *Herziening rechterlijke organisatie*

De herziening van de rechterlijke organisatie waarover reeds enige malen is gesproken is een zaak geweest van lange adem. De eerste stappen zijn gezet door een werkgroep die in 1972 advies heeft uitgebracht over de taakomschrijving van een in te stellen staatscommissie.⁹⁰ Blijkens dit advies zijn er verschillende mogelijkheden die de staatscommissie kan bezien, zoals samenvoeging van de Centrale Raad van Beroep en een of meer gerechtshoven of de instelling van één administratief gerechtshof waarin de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep in kamers wordt uitgeoefend. Ook de vraag of cassatie al dan gewenst is zal deel moeten uitmaken van het onderzoek. Na het instellen van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie⁹¹ is op dit punt voorwerk verricht door een subcommissie van de staatscommissie.⁹² In haar rapport is onder meer het volgende gesteld:⁹³

⁸⁸ Handelingen II 2000/01, 27 181, nr. 10, p. 4.

⁸⁹ Thans artikel 77, eerste lid, aanhef en onder e, Wet RO. Ingevoegd bij artikel I, onderdeel I, onder 2 van de Wet van 16 december 1993, Stb. 650 (Wet vef).

⁹⁰ Werkgroep Wiersma.

⁹¹ De toen geheten Staatscommissie Organisatie Rechtspraak is ingesteld bij KB van 1 april 1976, nr. 71 (Stcrt. 79) en geïnstalleerd op 26 mei 1976 (Stcrt. 1976, nr. 103).

⁹² Subcommissie sociale verzekeringsrechtspraak en arbeidsrechtspraak (commissie van Galen). Rapport uitgebracht in augustus 1981.

⁹³ Rapport Commissie van Galen, p. 12-13.

Centrale Raad van Beroep 1903-2003

“De rechtspraak die thans in hoger beroep door de Centrale Raad van Beroep wordt uitgeoefend vervult een belangrijke functie ten aanzien van de rechtsvorming. Met name op het gebied van de sociale verzekering, doch ook in andere takken van administratief recht, zijn feiten en recht veelal zozeer met elkaar verweven, dat de invoering van cassatierechtspraak op dat rechtsgebied niet de rechtsvormende functie van de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep zou kunnen vervangen. De subcommissie meent dan ook, dat het hoger beroep bij één rechterlijk college geconcentreerd moet blijven. Dit betekent dat integratie met andere takken van rechtspraak waarbij de behandeling van appellen aan over het land verspreide colleges is opgedragen niet eenvoudig zou zijn. De taak van de Centrale Raad van Beroep is te omvangrijk om haar op te dragen aan één reeds bestaand college zoals een gerechtshof.”

De staatscommissie heeft zich echter niet door haar subcommissie laten overtuigen. Zij is voorstandster van één hoogste rechter als cassatierechter in burgerlijke en administratieve zaken.⁹⁴ Op beide terreinen bestaan begrippen en beginselen die niet wezenlijk van elkaar verschillen. Naar de opvatting van de commissie ligt het, uitgaande van geïntegreerde gerechten van eerste aanleg, in de rede ook aan alle gerechtshoven een taak op het gebied van het sociale verzekeringsrecht, het ambtenarenrecht en het pensioenrecht te geven.⁹⁵ Met name de opvatting van de subcommissie dat de rechtsvormende functie van de Centrale Raad van Beroep niet door de cassatierechtspraak kan worden overgenomen deelt de meerderheid van de commissie niet. Verwevenheid van feiten en recht staan aan die rechtsvorming niet in de weg. Zo komt de Staatscommissie tot een voorstel dat in sterke mate doet denken aan het wetsontwerp inzake de algemene regeling van de administratieve rechtspraak uit 1905.⁹⁶ Dit voorstel krijgt niet de instemming van de Centrale Raad van Beroep.⁹⁷ De Raad acht de bezwaren van de subcommissie tegen de deconcentratie van de door hem uitgeoefende rechtspraak noch zakelijk, noch juridisch door de Staatscommissie weerlegd.

De regering deelt de opvatting van een bestuursrechtspraak in twee instanties als hoofdregel.⁹⁸ Deze strekt ertoe, “de kwaliteit van de rechtspraak te verbeteren, doordat het draagvlak voor de ontwikkeling van het bestuursrecht wordt verbreed en fouten en misslagen kunnen worden geredresseerd”.⁹⁹ Wel kent deze regel uitzonderingen.¹⁰⁰

Overigens ziet de regering vooralsnog in het invoeren van een verplichte bezwaarprocedure voldoende aanleiding om in administratieve zaken te volstaan met twee instanties in

94 Eindrapport van de Staatscommissie, deel I, p. 6, 23.

95 Idem, p. 21.

96 Zie noot 23.

97 Handelingen II 1988/89, 21 206; Kabinetsstandpunt over het eindrapport van de Staatscommissie, p. 29 e.v.

98 Handelingen II 1990/91, 21 967, nr. 3 (MvT), p. 3.

99 Handelingen II 1991/92, 22 495, nr. 3 (MvT), p. 79.

100 Voorbeelden van geschillen waarin de CRvB in eerste en laatste aanleg optreedt zijn vermeld in paragraaf 1.8.

plaats van drie met het aanwijzen van de Hoge Raad als cassatierechter, maar zij acht de tijd nog niet rijp voor het nemen van beslissingen. Die beslissingen worden ook in de volgende jaren niet genomen zodat, zoals de geschiedenis heeft geleerd, niemand kan voorspellen of het rapport van de Staatscommissie waarin de Centrale Raad van Beroep geen eigen plaats is toegedacht, te dien aanzien ooit gerealiseerd zal worden. En zo heeft de Centrale Raad van Beroep ondanks het feit dat zijn voortbestaan telkenmale is bedreigd, ongeschonden de aanvallige leeftijd van honderd jaar bereikt. En dit bijzondere feit kan worden gevierd tezamen met het honderdjarig bestaan van de rechtspraak in sociale-zekerheidszaken waarin de Centrale Raad van Beroep een zo belangrijke taak heeft vervuld.¹⁰¹

2. Van hoe het was tot hoe het is

Wie spreken recht in de Centrale Raad van Beroep? Aan welke eisen moeten zij voldoen? Kunnen ook leken aan de rechtspraak deelnemen? Hoe is de organisatie door de tijd? Hoe is de Raad gehuisvest? Allemaal vragen die gerekend naar verschillende tijdstippen verschillende antwoorden behoeven. Een aantal van die antwoorden houdt direct of indirect verband met de taaklast die in de loop van de afgelopen honderd jaren aanzienlijk is toegenomen. Andere antwoorden hebben betrekking op veranderde inzichten in de rechterlijke organisatie.

2.1. Rechters en ondersteuning

2.1.1. Inleiding

In het oorspronkelijk ontwerp van de Beroepswet (1902) stelt de regering voor het toen nog Administratief Gerechtshof geheten college te laten bestaan uit een voorzitter, een of meer ondervoorzitters en ten hoogste acht raadsheren.¹⁰² Uitgangspunt hiervoor is dat het Hof beslist met vijf leden. Het ontwerp stelt verschillende eisen, zoals leeftijd en opleiding, waaraan de leden en de (substituut)griffier moeten voldoen. Er is volgens de regering sprake van een college als bedoeld in artikel 166, vijfde lid, van de Grondwet¹⁰³, hetgeen betekent dat de leden daarvan door de Koning voor het leven worden benoemd en dat de Koning alleen ontslag op verzoek kan verlenen. “In de samenstelling van dit lichaam moet een waarborg gezocht worden, dat het zijne belangrijke en moeilijke roeping, de wachter te zijn voor een uniforme en juiste toepassing van het recht bij de uitvoering van de Ongevallenwet, behoorlijk zal vervullen.”

¹⁰¹ Ook na honderd jaar geniet de CRvB nog niet overal voldoende bekendheid. Op 23 januari 2001 neemt NRC Handelsblad een artikel op van het ANP waarin de CRvB wordt omschreven als “een soort rechtbank voor uitkeringskwesties”.

¹⁰² Handelingen II 1900/01, 236, nr. 3. (MvT), p. 15 e.v.

¹⁰³ Stb. 1887, 212.