



PRESIDENT
VAN DE
HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

Den Haag, 14 april 2015
No. 251.1/14/MF/ds

Zijne Excellentie mr. G.A. van der Steur
Minister van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Mijnheer de Minister,

Naar aanleiding van het verzoek van uw ambtsvoorganger en uw ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 december 2014, doen wij u hierbij toekomen onze reactie op het concept wetsvoorstel houdende splitsing van de Raad van State en opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven en het daarbij behorende concept van een memorie van toelichting.

1. Algemeen, bevordering van de rechtseenheid

In de huidige situatie bestaan in Nederland op het gebied van het bestuursrecht vier hoogste rechters. Deze structuur is historisch zo gegroeid, maar met het oog op het waarborgen van rechtseenheid is het geen ideale situatie. De rechtseenheid zou institutioneel het beste zijn gewaarborgd in een stelsel waarbij er ook in het bestuursrecht één hoogste rechter is. In de huidige situatie wordt rechtseenheid in het bestuursrecht in veel gevallen bereikt door onderling overleg tussen de verschillende hoogste rechters. Hoewel dat overleg goede resultaten oplevert doordat alle betrokken colleges grote waarde hechten aan het bereiken van rechtseenheid, zijn wij van oordeel dat de rechtseenheid in een structuur met één hoogste rechter beter geborgd is dan in een stelsel waarin uniforme rechtspraak afhankelijk is van de uitkomsten van dergelijk overleg tussen de verschillende hoogste gerechten. Wij stellen vast dat het regeerakkoord en het daarop voortbouwende voorstel dat thans voorligt, uitgaan van een minder vergaande herziening van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie, en dat daarin (vooralsnog) niet wordt gekozen voor één hoogste rechter. In het vervolg van dit advies nemen wij deze door de regering gemaakte – politieke - keuze tot uitgangspunt.

Wat betreft het karakter van de rechtspraak in hoogste instantie weegt wat ons betreft het belang van de rechtseenheid zwaar. Daarom gaat onze voorkeur ook in het bestuursrecht uit naar een – tot de rechterlijke macht behorende – cassatierechter als hoogste rechter. Binnen de rechterlijke macht is daarmee ook de eenheid met het burgerlijke recht en het strafrecht gewaarborgd. En onze voorkeur gaat uit naar een cassatierechter omdat dit een instantie is die zich concentreert op de beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid en rechtsontwikkeling. In het licht daarvan staan wij positief tegenover het onderhavige voorstel, dat erin voorziet dat de Hoge Raad als cassatierechter in een aanzienlijk groter deel van het

bestuursrecht de rechtseenheid zal kunnen waarborgen. Als gevolg van het voorstel zal immers niet alleen in belastingzaken, maar ook op het gehele gebied van de sociale zekerheid en in ambtenarenzaken beroep in cassatie bij de Hoge Raad worden opengesteld. Deze taakuitbreiding sluit aan bij het huidige takenpakket van de Hoge Raad, dat reeds een deel van de sociale zekerheid en het gehele arbeidsovereenkomstenrecht omvat. Wij merken nog op dat het tijdsverloop totdat de hoogste rechter zijn oordeel kan geven over belangrijke rechtsvragen op het gebied van de sociale zekerheid, belastingen en ambtenarenrecht onder de voorgestelde regeling aanmerkelijk zou kunnen worden bekort door aan rechtbanken en gerechtshoven ook op deze gebieden de mogelijkheid te geven tot het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. Die mogelijkheid bestaat onder de huidige wettelijke regeling alleen in burgerlijke zaken (zie de artikelen 392 e.v. Rv.).

Het gevolg van de voorgestelde regeling zal zijn dat er nog twee hoogste bestuursrechters overblijven, de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak). In die situatie zal de Hoge Raad zich blijven inspannen om via regelmatige contacten met de Afdeling bestuursrechtspraak te vermijden dat de rechtsopvattingen van deze hoogste rechters uiteenlopen. Wij onderschrijven de verwachting in onderdeel 4 van de Memorie van toelichting dat het bestaande rechtseenheidsoverleg in de nieuwe situatie, en dan tussen alleen Hoge Raad en Afdeling bestuursrechtspraak, zal worden gecontinueerd en geïntensiveerd. Ook in de huidige situatie vindt met het oog op de rechtseenheid regelmatig overleg plaats tussen de - vier - hoogste bestuursrechters, aan welk overleg (ook) de Hoge Raad een actieve bijdrage levert met als gevolg dat het resultaat van dit informele rechtseenheidsoverleg ook in de rechtspraak van de Hoge Raad neerslaat, ook als het gaat om belangrijke rechtsvragen. Op deze manier zijn de verschillen in rechtspraak tussen de hoogste colleges inmiddels aanzienlijk kleiner geworden.

In de huidige situatie zorgen de Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven voor rechtseenheid door in een aantal principiële zaken uitspraak te doen met een zetel waarvan leden van verschillende hoogste bestuursrechtelijke colleges deel uitmaken. In een grote kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak, die bestaat uit vijf leden, kan zelfs worden beslist met een zetel waarin leden van alle – momenteel vier - hoogste bestuursrechtelijke colleges deelnemen. Bij zaken die door de Hoge Raad worden beslist is een dergelijke gemengde kamer daarentegen niet mogelijk. Aan de rechtspraak van de Hoge Raad kan namelijk niet worden deelgenomen door leden van de andere colleges, doordat de wet niet voorziet in een mogelijkheid tot aanstelling van deze leden tot raadsheer in buitengewone dienst bij de Hoge Raad. Naar onze mening zou de rechtseenheid gediend zijn met een wettelijke voorziening die het streven naar rechtseenheid institutioneel tot uitdrukking laat komen in de mogelijkheid dat de Hoge Raad beslist met een zetel waarvan een of meer leden van de Afdeling bestuursrechtspraak deel uitmaken. Wij geven u dan ook in overweging om een wetswijziging te bevorderen die het mogelijk maakt dat leden van de Afdeling bestuursrechtspraak in de Hoge Raad worden benoemd tot raadsheer in buitengewone dienst.

2. Taakverdeling tussen de colleges

Artikel IX behelst de aanpassing van enkele wetten in verband met de overheveling van de rechtsmacht van het College van Beroep voor het bedrijfsleven naar de Afdeling bestuursrechtspraak. Enkele onderdelen van deze bepaling brengen mee dat aldaar bedoelde uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak vatbaar zullen zijn voor beroep in cassatie bij de Hoge Raad. De mogelijkheid dat de Hoge Raad in deze beperkte groep zaken als cassatierechter oordeelt over uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak, wijkt af van de wijze waarop de rechtseenheid in andere zaken onder de voorgestelde regeling wordt bevorderd. Die mogelijkheid staat ook op gespannen voet met de door ons voorgestane

benoeming van staatsraden tot raadsheer in buitengewone dienst in de Hoge Raad (zie de slotalinea van punt 1 hiervoor). Daarom zou overwogen kunnen worden om voor deze beperkte groep gevallen af te zien van een mogelijkheid tot cassatie, in het vertrouwen dat de rechtseenheid (ook) in deze zaken in onderling overleg tussen de betrokken colleges zal worden bereikt.

Wat de aanwijzing van het bevoegde gerecht betreft willen wij verder de aandacht vestigen op zaken in het ambtenarenrecht die de rechtspositie betreffen van – kort gezegd - rechterlijke ambtenaren. Naar huidig recht worden die zaken in eerste en enige instantie berecht door de Centrale Raad van Beroep (artikel 3 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, bijlage 2 bij de Awb; tot 2013 artikel 47, lid 1 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra)). Gelet op de verhoudingen binnen de rechterlijke macht is de wetgever er bij de invoering van deze bijzondere regeling van uitgegaan dat het niet wenselijk is daarvoor de gebruikelijke rechtsgang open te stellen, die begint met beroep bij de rechtbank (zie Kamerstukken II 1992/93, 22 495, nr. 12, blz. 58). Aannemende dat de wetgever dit uitgangspunt nog steeds hanteert, zal voor de berechting van deze geschillen na de opheffing van de Centrale Raad van Beroep (hierna ook: CRvB) een ander passend gerecht aangewezen moeten worden. Wij geven in overweging om daartoe de Hoge Raad aan te wijzen. Dit college is thans al belast met de behandeling van klachten en beslissingen over disciplinaire maatregelen tegen rechters (zie de artikelen 13a e.v. Wet RO en art. 46o Wrra).

3. Overgangsrecht CRvB-zaken

Artikel XXIV bevat het overgangsrecht voor lopende en nieuwe CRvB-zaken.

De tweede volzin van het eerste lid bepaalt dat alle bij de Centrale Raad aanhangige zaken van rechtswege, in de stand waarin zij zich bevinden, overgaan naar een gerechtshof. De vraag rijst hoe in dat verband moet worden omgegaan met zaken waarin het onderzoek ter zitting bij de Centrale Raad reeds heeft plaatsgevonden. Voorziet de onderhavige bepaling erin dat in de zaak uitspraak wordt gedaan door anderen dan degenen die hebben deelgenomen aan dat onderzoek ter zitting? En zo ja, wordt daarmee niet afbreuk gedaan aan het onmiddellijkheidsbeginsel, dat inhoudt dat slechts leden van een kamer meewerken aan de beslissing die zelf de zaak ter zitting hebben behandeld en hun eigen waarneming aan hun beoordeling van de zaak ten grondslag leggen (vgl. de conclusie van Advocaat-Generaal IJssink bij HR 21 april 1999, nr. 33359, BNB 1999/232)?

De derde volzin van artikel XXIV, lid 1, bepaalt dat tegen de uitspraak van het gerechtshof in een overgegangene lopende zaak geen beroep in cassatie kan worden ingesteld. Deze bepaling is opgenomen, zo blijkt uit de toelichting, omdat in deze zaken evenmin cassatieberoep zou hebben opengestaan als zij nog door de Centrale Raad zouden zijn afgedaan. Dat uitgangspunt gaat echter niet in alle gevallen op, aangezien tegen sommige uitspraken van de CRvB thans wél cassatieberoep openstaat volgens de regels van de in artikel VII van het voorstel van wet vermelde wettelijke bepalingen. Naar wij aannemen is het niet de bedoeling dat in deze lopende zaken afbreuk wordt gedaan aan de rechtsbescherming en waarborg voor de rechtseenheid die thans in die zaken door het cassatieberoep worden geboden, een bescherming en waarborg die het voorstel ook wil bieden in alle 'nieuwe' zaken waarin het (hoger) beroep wordt ingesteld bij het gerechtshof. Daarom geven wij u in overweging om in ieder geval voor deze categorie lopende zaken een cassatievoorziening op te nemen, inhoudende dat het thans bestaande cassatieregime wordt bestendigd voor de ten tijde van de inwerkingtreding van de wet reeds bij de Centrale Raad lopende zaken, zodat ook in die zaken beroep in cassatie openstaat met betrekking tot de uitleg van een aantal begrippen in de socialezekerheidswetgeving. Onze voorkeur gaat echter uit naar een variant voor het overgangsrecht waarin de volle cassatiemogelijkheid in de sociale zekerheid, die door de voorgestelde regeling wordt gecreëerd, open zal staan in alle naar de gerechtshoven overgaande lopende zaken, zaken

waarin de uitspraak dus zal worden gedaan door een gerechtshof. Anders zullen de vier gerechtshoven een tijd lang uitspraken doen op het gebied van de sociale zekerheid waartegen geen hogere voorziening openstaat, zodat op dat gebied enige tijd vier hoogste rechters optreden, die voorheen geen hoogste rechter waren en het nadien ook niet meer zijn op dit gebied. Gelet op de – ook door het voorstel nagestreefde – rechtseenheid, zou dat bepaald onwenselijk zijn. Verder heeft deze door ons voorgestane overgangsrechtelijke variant het voordeel van de eenvoud, zowel wetstechnisch (de derde volzin van het eerste lid van artikel XXIV kan geschrapt worden) als in praktisch opzicht: dan staat vanaf het tijdstip van de inwerkingtreding van deze wet cassatieberoep open tegen alle door de gerechtshoven in voormalige CRvB-zaken gedane uitspraken. Daarmee is in ieder voorkomend geval duidelijk welk rechtsmiddel openstaat. Bovendien vermijdt deze variant dat een tijd lang tegen sommige uitspraken van een gerechtshof over de sociale zekerheid geen (of slechts in beperkte mate) beroep in cassatie kan worden ingesteld en tegen andere uitspraken op dat gebied wél, hoewel beide groepen uitspraken zich inhoudelijk in niets van elkaar onderscheiden. Een keuze voor deze laatste variant houdt uiteraard wel een vervroeging in van het tijdstip waarop de Hoge Raad geconfronteerd zal worden met een toename van het aantal cassatieberoepen in sociale zekerheidszaken en met de daaruit voortvloeiende eisen voor de inrichting van zijn organisatie.

4. Enkele opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard.

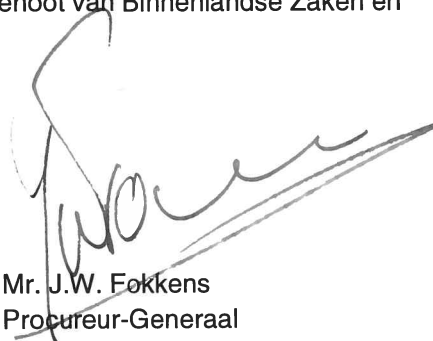
In een bijlage bij deze brief treft u nog enkele opmerkingen aan van redactionele en wetstechnische aard.

Een gelijkkluidend advies zenden wij heden aan uw ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hoogachtend,



Mr. M.W.C. Feteris
President



Mr. J.W. Fokkens
Procureur-Generaal

Bijlage - enkele opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard

Artikel IV

In artikel IV, onderdeel C, onder 3, dient 'de Afdeling' o.i. te zijn: 'de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State'.

Artikel VII

Artikel VII geeft een opsomming van bepalingen in verschillende socialezekerheidswetten waarin het cassatieberoep tegen uitspraken van de CRvB is geregeld. In deze opsomming wordt in onderdeel i abusievelijk artikel 97f van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering vermeld. Dit moet zijn: artikel 87f.

Het komt ons voor dat in dit artikel VII nog moeten worden toegevoegd artikel 31 van de Algemene Kinderbijslagwet en artikel 116 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

Memorie van toelichting, onderdeel 4

In de tweede alinea van onderdeel 4 van de Memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de cassatietaak van de Hoge Raad tot nog toe beperkt was tot belastingzaken. Voor de volledigheid willen wij erop wijzen dat de Hoge Raad ook thans reeds cassatierechter is voor een aantal andere bestuursrechtelijke zaken, met name op het gebied van de sociale zekerheid. Zie ook de artikelen VII en IX van het wetsvoorstel.