

Vergaderjaar 2014–2015

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**Nr. 220**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 17 december 2014

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie over de brief van 26 juni 2014 over splitsing Raad van State en samenvoeging drie hoogste bestuursrechters (Kamerstuk 29 279, nr. 200).

De vragen en opmerkingen zijn op 10 september 2014 aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie voorgelegd. Bij brief van 10 december 2014 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Berndsen-Jansen

De waarnemend griffier van de commissie,  
Hendrickx

## I VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

### 1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie inzake het functioneel scheiden van de adviserende en de rechtsprekende taken van de Raad van State en de overige voorstellen met betrekking tot de bestuursrechtspraak. Allereerst merken de leden van de VVD-fractie op dat zij een voorstander zijn van het scheiden van de adviserende en rechtsprekende taken van de Raad van State, omdat vanuit principieel oogpunt deze taken niet in één orgaan moeten zijn ondergebracht. Zij constateren dat ook de regering het belang van het functioneel scheiden van deze taken onderschrijft. Daartoe doet de regering een aantal voorstellen. De leden van de VVD-fractie beschouwen deze voorstellen als een stap in de goede richting van het verder scheiden van de taken van de Raad van State. Een eerste stap in de ontwikkeling van het bestuursrecht is nu gezet. De voorstellen zijn een verbetering van de huidige situatie en daarom spreken de leden van de VVD-fractie daarvoor hun steun uit. Op termijn zijn, naar de mening van deze leden, nieuwe stappen niet ondenkbaar. Maar het is nu eerst zaak om – zodra de voorstellen wettelijk zijn verankerd – ervaring op te doen, voordat vervolgstappen aan de orde zijn. De leden van de VVD-fractie willen in het vervolg van hun inbreng de regering graag een aantal vragen stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voornemen om uitvoering te geven aan de passage uit het Regeerakkoord ten aanzien van de splitsing van de Raad van State en het samenvoegen van de bestuursrechtspraak. Deze leden kunnen zich vinden in de uitgangspunten van de regering en de in de voorliggende brief voorgestelde richting. Zij zien de uitwerking daarvan in een wetsvoorstel graag tegemoet. De leden van de PvdA-fractie hebben nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met enige teleurstelling kennis genomen van de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Veiligheid en Justitie over de splitsing van de Raad van State en de samenvoeging van drie hoogste bestuursrechters. Weliswaar worden er maatregelen aangekondigd om de adviserende en rechtsprekende taken van de Raad van State functioneel te scheiden, maar de Raad van State zal met rechtspraak belast blijven. Dit is een merkwaardige en teleurstellende uitwerking van dit onderdeel van het Regeerakkoord, en zelfs niet in overeenstemming met de aangenomen motie-Taverne c.s. (Kamerstuk 33 000 VII, nr. 54).

De leden van de SP-fractie hadden tenminste gehoopt dat als einddoel zou worden gesproken over het op termijn weghalen van de rechtsprekende taak bij de Raad van State. Dat dit niet gebeurt, is teleurstellend. De leden van de SP-fractie wijzen op de aangenomen motie, ondertekend door de VVD, PvdA, SP en D66, met het uitdrukkelijke verzoek aan de regering de rechtsprekende taak van de Raad van State elders onder te brengen. De leden van de SP-fractie concluderen dat deze motie door de regering dus kennelijk niet wordt uitgevoerd, en vinden dat kwalijk. Waarom wordt de motie niet uitgevoerd?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de regering over de voorgenoemde verdere functionele scheiding van taken binnen de Raad van State alsmede de opheffing van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Deze leden onderschrijven de wens om, uit het

oogpunt van rechtseenheid en overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtspraak, te komen tot een concentratie van de bestuursrechtspraak.

De leden van de D66-fractie hebben met enige verbazing kennisgenomen van het voorstel van de regering om de Afdeling advisering functioneel te scheiden van de Afdeling bestuursrechtspraak, en van het voorstel met betrekking tot de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Deze leden waarderen de inzet van de regering om het bestaande stelsel tegen het licht te houden en te bezien waar kwalitatieve verbeteringen mogelijk zijn. Dit ondanks de hoge kwaliteit die momenteel al wordt geleverd met de betreffende rechtspraak. Over de gemaakte keuzes, die in de onderhavige brief zijn aangekondigd, hebben zij evenwel nog de nodige vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de brief van de regering over het voornemen om de bestuursrechtspraak samen te voegen. Zij hebben bij dit voornemen de nodige vragen.

## **2. Consultatie**

De leden van de SP-fractie constateren dat de passage die in het regeerakkoord is opgenomen over een splitsing van de Raad van State, van begin af aan vragen heeft opgeroepen hoe die moest worden gelezen: «De Raad van State wordt gesplitst in een rechtsprekend deel en een adviserend deel. Het rechtsprekende gedeelte wordt samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven». Daarom hebben de aan het woord zijnde leden enkele vragen over het proces, over de wijze waarop dit onderdeel van het regeerakkoord nu is uitgewerkt in de brief van de regering.

Met wie is hierover allemaal gesproken? Welke belanghebbenden zijn geconsulteerd? Wat waren hun posities? Naar wie is er uiteindelijk geluisterd? En kan uitgebreid gereageerd worden op het standpunt van de Centrale Raad van Beroep die deze op 7 juli 2014 in een brief heeft verzonden aan de verantwoordelijke bewindspersonen?

De leden van de SP-fractie vragen de regering transparant te zijn over de wijze waarop men tot de beslissing is gekomen dat de rechtsprekende taak bij de Raad van State zou moeten blijven horen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de gerechtsvergadering van de Centrale Raad van Beroep de stellige indruk heeft dat de kabinetsvoorstellen «veel meer zijn ingegeven door de noodzaak om te komen tot een politiek compromis dan door principiële overwegingen over een coherentie visie op de positionering van de bestuursrechtspraak in het staatsbestel». Wat is de reactie van de regering daarop? De D66-fractie leest voorts in de reactie van de Centrale Raad van Beroep dat met het voorliggende kabinetsvoorstel, waarbij de rechtsmacht van de Centrale Raad over vier gerechtshoven zou worden verdeeld, leidt tot een significante achteruitgang in de rechtseenheid, leidt tot rechtsonzekerheid voor de uitvoeringspraktijk en de wetgever, langer durende procedures en hogere kosten, en het verloren gaan van bestaande specialisaties en bestaande hoogwaardige kwaliteitsinfrastructuur met grote negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de rechtspraak op deze terreinen van het bestuursrecht. Wat is de reactie van de regering op deze verontrustende conclusies van de Centrale Raad?

Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven voelt zich overvallen door de regeringsvoorstel. De leden van de D66-fractie vragen zich af in hoeverre het voorstel zoals dat in de contourenbrief uiteen wordt gezet, door de regering is voorgelegd en besproken met de betrokkenen en op welk moment? Kan de regering bovendien in reactie op de brief van het

College aangeven wat de inhoudelijke en rechtsstatelijke motivering is om economische bestuurs-rechtspraak onder te brengen bij de Raad van State?

### **3. Kosten van splitsing**

#### *Maatschappelijke kosten*

De regering stelt, zo lezen de leden van de VVD-fractie, dat het elders onderbrengen van de rechtsprekende taak van de Raad van State leidt tot aanzienlijk hogere maatschappelijke kosten. Deze leden vragen de regering dit nader te onderbouwen. Wat zijn die hogere maatschappelijke kosten, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie begrijpen niet goed waarop de regering de stelling baseert dat het elders onderbrengen van de rechtsprekende taak van de Raad van State tot aanzienlijk hogere maatschappelijke kosten zou leiden. Welke berekeningen zijn hiertoe gemaakt? Hoeveel hoger zijn die kosten dan?

In het regeerakkoord lezen de leden van de D66-fractie dat de Raad van State wordt «gesplitst» in een rechtsprekend deel en een adviserend deel. Daarna zou het rechtsprekende deel worden samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De nu voorliggende contourenbrief gaat uit van een geheel andere invulling. Kan de regering toelichten op grond van welke gewijzigde veronderstellingen ervoor gekozen is af te wijken van de in het regeerakkoord neergelegde ambitie?

De leden van de SGP-fractie vragen naar de consequenties van splitsing van de Raad van State, zoals de regering die voor ogen heeft. Wat betekent dit voor de kwaliteit van het werk van zowel de Afdeling advisering als van de Afdeling rechtspraak? In hoeverre is er als gevolg van deze splitsing een extra investering nodig in de kwaliteit van beide afdelingen?

#### *Specifieke kosten*

Voorts constateren de leden van de VVD-fractie dat wordt voorgesteld bij de begroting van de Raad van State een uitsplitsing te maken van de kosten voor wetgevingsadviesing en de kosten voor bestuursrechtspraak. Dat vergt geen wetswijziging. Deze leden vragen zich af wanneer die uitsplitsing van de kosten zal zijn geregeld. Met andere woorden, in welk begrotingsjaar zal daar voor het eerst sprake van zijn?

De leden van de D66-fractie vragen de regering in hoeverre deze verwacht en nastreeft dat dit voorstel budgetneutraal kan worden uitgevoerd.

### **4. Vervallen van de mogelijkheid van dubbelbenoemingen**

De regering geeft aan, zo lezen de leden van de VVD-fractie, «in ieder geval» een aantal maatregelen te treffen met betrekking tot het functioneel scheiden van de twee taken van de Raad van State. Kan worden aangegeven aan welke andere maatregelen wordt gedacht, zo vragen deze leden.

Voorts vragen zij de regering concreter aan te geven hoe vorm wordt gegeven aan de scheiding van de adviserende en rechtsprekende taken van de Raad van State. Is er overigens nagedacht over een overgangsregeling? Zo ja, hoe komt die er uit te zien?

De regering stelt voor om de bestaande wettelijke mogelijkheid dat maximaal tien leden van de Raad van State of staatsraden zitting kunnen hebben in beide Afdelingen wordt beëindigd met als gevolg dat leden van de Afdeling Bestuursrechtspraak niet langer een adviserende functie kunnen hebben. De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven wat in de nieuwe structuur de positie en de rol van de leden van de Raad van State zullen zijn. Kunnen de leden van de Raad van State straks zitting hebben in de Afdeling Advisering? Kortom, hoe zal de relatie tussen de leden van de Raad van State en de Afdeling Advisering van de Raad van State zijn?

De leden van de SP-fractie vinden het terecht dat de regering voorstelt dat er een einde komt aan dubbelbenoemingen. Lidmaatschap van beide Afdelingen is niet langer mogelijk. Dat is een oud SP-voorstel. Maar liever zouden de leden van de SP-fractie een stap verder gaan, namelijk de rechtsprekende taak geheel weghalen bij de Raad van State. Waarom wordt die stap niet gezet? Is dit nog een begaanbare weg voor de regering voor de langere termijn?

De leden van de SP-fractie zijn al jaren, en nu nog steeds, principieel van mening dat de wetgevingsadviserende en rechtsprekende taken niet in één orgaan ondergebracht behoren te zijn. De Raad van State is immers de belangrijkste adviseur van de regering. Deze raad is ook hoogste bestuursrechter als mensen problemen hebben met de overheid. Dit kan leiden tot de schijn van partijdigheid. Zowel adviseren als recht spreken, dat past slecht bij elkaar. Vermenging van taken verdraagt zich volgens de leden van de SP-fractie slecht met de eisen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechtspraak. Een echte splitsing van taken ligt veel meer in de rede. Is de regering dat ten principale met deze leden eens? Is nu, met de brief van de regering, gekozen voor een minder vergaande («second best»?) oplossing? Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

De leden van de CDA-fractie constateren, dat de regering de principiële stellingname van de motie-Taverne c.s. (Kamerstuk 33 000 VII, nr. 54) beantwoordt met een pragmatisch betoog. Deze leden zijn er nog niet van overtuigd, dat de mogelijkheid van een beperkt aantal «dubbelbenoemingen» geschrapt moet worden. De wet herstructurering Raad van State, die in 2010 in werking getreden is, ging immers uit van de wenselijkheid om de beide hoofdfuncties van de Raad organisatorisch scherper te onderscheiden, maar binnen de institutionele eenheid van de Raad. Deze leden vragen de regering nader te motiveren, waarom de institutionele vormgeving die in de Tweede en Eerste Kamer in 2009 en 2010 met algemene stemmen werd aanvaard, nu niet meer voldoet. Deze leden nodigen de regering uit een staatsrechtelijke beschouwing te geven op dit punt, maar ook aan te geven hoe de herstructurering van de Raad van State in de praktijk heeft gefunctioneerd. Deze leden zijn van mening, dat de besluitvorming in het parlement niet het karakter heeft van een academisch debat onder staatsrechtgeleerden. Een oplossing voor het «principiële ongemak» met de huidige situatie mag naar het oordeel van deze leden niet leiden tot een kostbare reorganisatie.

Dit voorstel komt betrekkelijk kort na de herziening van de Wet op de Raad van State, en de leden van de SGP-fractie vonden destijds dat dat voorstel evenwichtig was, omdat enerzijds recht werd gedaan aan de voordelen van het samengaan van de adviserende en rechtsprekende taken van de Raad en anderzijds aan de waarborging van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Zij vragen zich af wat er in de afgelopen jaren precies is veranderd, zodat een splitsing van de Raad noodzakelijk zou zijn. Het valt op dat in de brief van de regering geen argumenten worden genoemd

waarom de destijds gekozen oplossing niet afdoende zou zijn. Welke concrete problemen zijn er sindsdien ontstaan?

## **5. Vertrouwen en externe herkenbaarheid**

De regering geeft voorts aan dat in de presentatie naar het publiek toe de scheiding tussen de wetgevingsadvisering en de bestuursrechtspraak zichtbaar zal zijn. Kan de regering reeds nu aangeven waar aan wordt gedacht, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat we zuinig moeten zijn op het vertrouwen van de burger in de rechtspraak. De hoogste bestuursrechter zou wat de leden van de SP-fractie betreft dan ook niet moeten oordelen over het handelen van de overheid. Het zou beter zijn om deze rechtspraak onder te brengen bij de rechterlijke macht. Iedere schijn van afhankelijkheid en partijdigheid moet immers vermeden worden. Hoe ziet de regering het vertrouwen van de burger in de rechtspraak? Zou dat vertrouwen niet toe kunnen nemen indien de rechtsprekende taak weg zou worden gehaald bij de Raad van State?

De leden van de SP-fractie wijzen er op dat de Raad voor de rechtspraak er eerder op heeft gewezen dat een vermenging van adviserende en rechtsprekende taken afbreuk kan doen aan de onafhankelijkheid die voor rechtspraak vereist is. Staatsrechtelijk en rechtsstatelijk is dat niet helemaal zuiver. Hoe ziet de regering dit?

De regering spreekt over het vertrouwen dat burgers moeten kunnen stellen in de rechtspraak bij de Raad van State. De leden van de SGP-fractie vragen zich af op welke wijze er op dit moment géén vertrouwen zou kunnen zijn in de rechtspraak bij de Raad van State. Is het vertrouwen in de Raad van State minder groot dan het vertrouwen in andere rechterlijke instanties?

## **6. Terminologie**

Overigens is het de leden van de VVD-fractie opgevallen, dat de wet enerzijds spreekt van de «voorzitter» van de Raad van State en anderzijds de «vicepresident», dus niet de «vicevoorzitter». Hoe valt dit verschil in terminologie te verklaren? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

## **7. Competentieverdeling en bevordering van rechtseenheid**

Als het gaat om de bestuursrechtspraak wordt de rechtsmacht van de Centrale Raad van Beroep ondergebracht bij de gewone rechterlijke macht en wordt de rechtsmacht van het College van Beroep voor het bedrijfsleven ondergebracht bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit betekent dat straks zowel de Hoge Raad als de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State fungeren als hoogste bestuursrechter. De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op het aspect van de rechtseenheid in dezen. Hoe kan straks de rechtseenheid worden bevorderd? Aan welke rechtseenheidsvoorziening wordt gedacht?

Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een overzicht van de rechtsmacht van de gewone rechterlijke macht en van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, een en ander voor zover het gaat om bestuursrechtelijke rechtszaken. Kortom, over wat voor soort geschillen buigt de gewone rechterlijke macht zich, en over welke de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat niet al het bestuursrecht bijeen wordt gebracht. Dat zou strijdig kunnen zijn met het streven naar meer rechtseenheid in het bestuursrecht. Kan de regering aangeven waarom die rechtseenheid toch bevorderd wordt door het voorstel om de bestuurs-rechtspraak zowel bij de Raad van State als de gewone rechtspraak onder te brengen? Deelt de regering de mening van de Centrale Raad van Beroep, zoals verwoord in zijn brief aan u van 26 juni 2014, dat er wettelijke institutionele voorzieningen moeten komen ter bevordering van de rechtseenheid tussen de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State? Zo ja, op welke manier denkt de regering hier gestalte aan te gaan geven? Zo nee, waarom deelt de regering die mening niet?

Hoe ziet de regering de risico's voor de rechtseenheid indien de rechtsmacht inzake sociale zekerheidsrecht en ambtenarenrecht, die nu nog bij de Centrale Raad van Beroep is geconcentreerd, verdeeld gaat worden over de vier gerechtshoven? Acht de regering waarborgen nodig om verslechtering van de rechtseenheid op deze terreinen te voorkomen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet? Wat vindt de regering van de suggestie van de Centrale Raad van Beroep om de rechtsmacht in deze zaken aan één gerechtshof over te dragen, dan wel om elk van de vier gerechtshoven een bepaald afgebakend deel van het bestuursrecht, dat nu nog bij de Centrale Raad van Beroep rust, op te dragen?

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor het feit dat zowel de Raad voor de rechtspraak, als het College van Beroep voor het bedrijfsleven, als de Centrale Raad van Beroep, hebben gewezen op de versnippering in het stelsel van bestuursrechtspraak en op het feit dat de rechtseenheid binnen het bestuursrecht niet verzekerd is. Op welke wijze komen de voorstellen van de regering tegemoet aan deze bewaren?

De leden van de D66-fractie vernemen graag van de regering wat de voor- en nadelen zouden zijn van algehele integratie van de bestuursrecht-spraak in de gewone rechterlijke macht. Daarbij zijn de aan het woord zijnde leden benieuwd naar de weging van de regering van de argumenten die door de Raad voor de Rechtspraak in hun *Position Paper* zijn aangedragen. Zij vernemen ook graag op welke wijze de regering de organisatie van de hogere bestuursrechtspraak in andere Europese (Unie)landen meeneemt in de uitwerking van zijn voorstel.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor het voornemen van de regering om de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBb) toe te voegen aan de Raad van State. Met name vragen zij hierbij aandacht voor de positie van de CRvB. In de reactie van de CRvB wordt gesproken over een opdeling van dit orgaan. Uit de brief van de regering wordt dit niet helemaal duidelijk. Kan worden toegelicht wat de precieze gevolgen voor de CRvB zijn? Wordt het grootste deel van de bevoegdheden wel toegevoegd aan de Raad van State? Wat gaat er precies naar de gewone rechterlijke macht?

## **8. Rechtspositionele gevolgen**

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de personele en rechtspositionele gevolgen van de in de brief gedane voorstellen. Zij vragen de regering daar op in te gaan.

De leden van de PvdA-fractie missen in de voorliggende brief enige duiding van de personele gevolgen van de voorstellen. Kan de regering enige indicatie daarvan geven? Leidt de uitwerking van de voorstellen tot het verlies van banen? En wat zijn de financiële gevolgen van de voorstellen? Leiden die tot bezuinigingen? Zijn de personele en financiële

gevolgen meegewogen bij de voorstellen zoals die in de nu voorliggende brief worden verwoord? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie vragen wat voor gevolgen de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft voor de aldaar benoemde rechters en andere medewerkers.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor de personele en rechtspositionele gevolgen van het voorstel voor de CRvB en het CBB.

Wat zijn de consequenties hiervan?

Ten slotte vragen deze leden wat de consequenties van dit voorstel zijn voor de maximaal tien staatsraden bij de Raad van State die nu bij beide afdelingen werkzaam zijn

## **II REACTIE VAN DE BEWINDSPERSONEN**

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft op 10 september 2014 enkele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over onze brief van 26 juni 2014 over de splitsing van de Raad van State en samenvoeging van de drie hoogste bestuursrechters (Kamerstuk 29 279, nr. 200). Graag beantwoorden wij de vragen van de commissie. Wij doen dit in de volgorde waarin de vragen door de leden van de genoemde fracties zijn gesteld.

### **1. Algemeen**

Het verheugt ons dat de leden van de VVD-fractie hun steun uitspreken voor de in de brief vervatte voornemens. Evenzeer zijn wij verheugd dat de leden van de PvdA-fractie zich kunnen vinden in de uitgangspunten en de in de brief voorgestelde richting.

Het spijt ons te vernemen dat de leden van de SP-fractie zich teleurgesteld tonen. Zij vragen waarom de door de Tweede Kamer in 2011 aangenomen motie-Taverne c.s. (Kamerstuk 33 000 VII, nr. 54) niet is uitgevoerd. In antwoord hierop merken wij op dat aan de grondgedachte van de motie uitvoering wordt gegeven, namelijk een volledige scheiding van adviseerende en rechtsprekende taken gelet op het vertrouwen dat burgers moeten kunnen stellen in de rechtspraak. Dit dwingt evenwel niet tot het elders onderbrengen van de rechtsprekende taak van de Raad van State, zoals in het dictum van de motie is verzocht. In de brief van het kabinet is aangegeven dat dit zou leiden tot aanzienlijk hogere maatschappelijke kosten, nu de rechtspraak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) zich kenmerkt door relatief korte doorlooptijden, waarbij de ABRvS als algemene hoogste bestuursrechter vertrouwd is met de behandeling van zeer verschillende soorten zaken. In een eerste reactie op de destijds aangenomen motie is door de tweede ondergetekende namens het vorige kabinet onder meer als randvoorwaarde gesteld dat eventuele wijzigingen in de organisatie van de bestuursrechtspraak niet mogen leiden tot langere doorlooptijden en hogere kosten (Kamerstuk 32 450, nr. 18). Dit heeft nog steeds als uitgangspunt te gelden. De tekst van het regeerakkoord laat om die reden ruimte om een concentratie van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie, waaraan uit het oogpunt van overzichtelijkheid en rechtseenheid van het stelsel van de bestuursrechtspraak behoefte is, te realiseren door een zodanige wijziging dat de rechtsprekende taak van de Raad van State blijft bestaan, waarbij dan wel – overeenkomstig de grondgedachte van de motie-Taverne c.s. – een volledige scheiding wordt aangebracht tussen adviseerende en rechtsprekende taken. In de beantwoording van andere vragen van de



leden van de SP-fractie en van andere fracties gaan wij daarop hierna nog nader in.

Wij zijn verheugd dat de leden van de CDA-fractie de wens van het kabinet om te komen tot een concentratie van de (hoogste) bestuursrechtspraak onderschrijven. Inderdaad zijn daarvoor de rechtseenheid en de overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtspraak het hoofdmotief. Evenzeer doet het ons genoegen dat de leden van de D66-fractie de inzet van het kabinet waarderen om het bestaande stelsel tegen het licht te houden. Hun vragen over de gemaakte keuzes zullen wij hierna beantwoorden, waarmee wij hopen voor deze leden een zodanige verduidelijking te geven dat hun aanvankelijke verbazing wordt weggenomen. Ook de vragen van de leden van de SGP-fractie zullen wij hierna graag van een antwoord voorzien.

## **2. Consultatie**

De leden van de SP-fractie stellen enkele vragen over het proces van voorbereiding van de brief van 26 juni jl. Zoals bij de voorbereiding van elk kabinetsvoornemen het geval is, is gesproken met meest betrokkenen, is kennisgenomen van diverse opvattingen en opinies en is relevante informatie verzameld, op basis waarvan het kabinet tot een voorstel is gekomen. Formele standpuntbepalingen zijn in dit stadium niet verzocht. Wel heeft het kabinet kennisgenomen van het op 14 november 2013 op verzoek van de Tweede Kamer aan de Kamer uitgebrachte advies van de Raad voor de rechtspraak en de reactie die de voorzitter van de ABRvS daags daarop aan de Tweede Kamer heeft toegezonden. Een consultatie-ronde zal, zoals gebruikelijk in gevallen waarin voornemens dienen te worden uitgewerkt in wetgeving, plaatsvinden aan de hand van een conceptwetsvoorstel. Dat conceptwetsvoorstel zal een dezer dagen aan alle relevante instanties worden toegezonden. Tegelijkertijd zal een internetconsultatie worden opgestart. In de memorie van toelichting bij het definitieve wetsvoorstel zal vanzelfsprekend worden ingegaan op de naar voren gebrachte reacties, waarmee de door de leden van de SP-fractie gevraagde transparantie is gewaarborgd.

Deze leden vragen voorts een uitgebreide reactie op een standpunt van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) dat op 7 juli 2014 zou zijn verzonden aan de verantwoordelijke bewindspersonen. Ons is gebleken dat deze leden doelen op een niet publiek gemaakt «standpunt in hoofdlijnen» dat de gerechtsvergadering van de CRvB op 7 juli 2014 heeft vastgesteld. Hiervan hebben wij inmiddels desgevraagd een afschrift mogen ontvangen, zodat wij kunnen voldoen aan het verzoek van deze leden.

Wij betreuren het dat de gerechtsvergadering van de CRvB de indruk heeft gekregen dat de kabinetsvoorstellen veel meer zijn ingegeven door de noodzaak om te komen tot een politiek compromis dan door principiële overwegingen over en een coherente visie op de positionering van de bestuursrechtspraak. Snelle en goed werkende bestuursrechtspraak, waarin burgers vertrouwen kunnen stellen, achten wij van het grootste belang. Juist daarom is het kabinet na een zorgvuldige afweging tot zijn voorstellen gekomen. Bewust heeft het kabinet ervoor gekozen om in de brief niet met een blauwdruk te komen voor de personele en rechtspositionele gevolgen voor de – voor het leven benoemde – rechters en andere medewerkers van de CRvB en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Deze gevolgen zullen immers in een zorgvuldig proces met de betrokken colleges moeten worden gezien. Ook zal dit vanzelfsprekend geschieden in nauw overleg met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) voor zover het de positie van rechters betreft, en met de vakorganisaties voor zover het de positie van het gerechtspersoneel betreft. Juist uit respect voor de positie van de derde staatsmacht in het

staatsbestel heeft het kabinet gemeend op dit punt nog niet met uitgewerkte voorstellen te moeten komen.

Wij delen niet het standpunt van de gerechtshofvergadering dat «de rechtspraak in bestuursrechtelijke zaken behoort te zijn opgedragen aan de gewone rechterlijke macht (in de zin van de Grondwet)». Artikel 112, tweede lid, van de Grondwet biedt uitdrukkelijk de mogelijkheid om bestuursrechtspraak op te dragen aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren. Voorts kan op grond van artikel 73, derde lid, van de Grondwet uitdrukkelijk aan (een afdeling van) de Raad van State de uitspraak in geschillen van bestuur worden opgedragen. De argumentatie in het «position paper» van de Raad voor de rechtspraak van mei 2013, waarnaar de gerechtshofvergadering ter onderbouwing van dit standpunt korthedshalve verwijst, schiet naar het oordeel van het kabinet tekort. De Raad spreekt over «risico's van rechtsstatelijke en constitutionele aard», die zouden blijven bestaan als er een rechtsprekende taak bij de Raad van State zou (blijven) berusten. Het kabinet neemt nadrukkelijk afstand van deze benadering. Hiervoor wezen wij reeds op het grondwettelijk stelsel. Daarnaast staat buiten twijfel, zoals wij ook in de brief van 26 juni jl. nog eens hebben bevestigd, dat de rechtspraak bij de ABRvS volledig voldoet aan de eisen uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Overigens komt het kabinet met de aanvullende maatregelen tot het functioneel scheiden van de adviserende en rechtsprekende taken van de Raad van State voor een belangrijk deel tegemoet aan de eveneens in het position paper neergelegde wensen van de Raad voor de rechtspraak met betrekking tot de aanbevelings- en benoemingsprocedure voor de met rechtspraak belaste leden en aan de opvatting dat er sprake moet zijn van een eigen begroting.

Het kabinet onderschrijft de opvatting van de gerechtshofvergadering van de CRvB dat de slagvaardigheid van het bestuur(srecht) en de kwaliteit van de bestuursrechtspraak een verdere concentratie vergt van de hoogste bestuursrechtspraak. Als gezegd betekent dit echter niet noodzakelijkerwijs dat alle bestuursrechtspraak zou moeten worden geconcentreerd binnen één tot de rechterlijke macht behorende instantie. De rechts-eenheid binnen de bestuursrechtspraak en tussen de civiele rechtspraak, de strafrechtspraak en de bestuursrechtspraak kan ook op andere wijzen worden bewerkstelligd dan via een concentratie binnen de gewone rechterlijke macht. Hierop komen wij in het antwoord op daarop betrekking hebbende vragen van de leden van enkele fracties in paragraaf 7 nog terug. Anders dan de gerechtshofvergadering acht het kabinet de voorgestelde verdeling van rechtsmacht over de gerechtshoven (belastingzaken en de huidige CRvB-zaken) en de ABRvS (alle overige zaken) goed verdedigbaar. Hiermee wordt de positie van de ABRvS als algemene hoogste bestuursrechter bestendigd. Zoals in de kabinetsbrief is aangegeven, vertonen CRvB-zaken naar aard en inhoud meer verwantschap met fiscale geschillen dan geschillen die behoren tot het domein van het CBb en de ABRvS (het zgn. «ordenende» bestuursrecht). Vanzelfsprekend zijn er altijd zaken waarin dit onderscheid niet of niet volledig opgaat, maar dat is inherent aan elk onderscheid. Voor het maken van een onderscheid als zodanig zijn goede redenen. Wij delen niet de opvatting van de gerechtshofvergadering dat het onderscheid «onvoldoende helder en overtuigend» is. Het voorgestelde onderscheid is immers niet nieuw. In dit verband wijzen wij op de bevoegdheidsverdeling bij schadeverzoeken ter zake van onrechtmatig bestuurshandelen, zoals deze nog slechts kort geleden tot stand is gebracht via de op 1 juli 2013 in werking getreden verzoekschriftprocedure in titel 8.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin hetzelfde onderscheid is gemaakt. Voor de rechterlijke bevoegdheid in schadezaken maakt artikel 8:89 Awb een onderscheid tussen schade die wordt veroorzaakt door een besluit waarover de CRvB of de Hoge Raad in enige of hoogste aanleg oordeelt en schade die wordt

veroorzaakt door een besluit waarover een andere bestuursrechter (d.w.z. de ABRvS of het CBb) in enige of hoogste aanleg oordeelt. Ook voor dat onderscheid was de motivering dat het eerstgenoemde terrein (dat in grote trekken omvat het belastingrecht, het socialezekerheidsrecht en het recht inzake studiefinanciering en het ambtenarenrecht<sup>1</sup>) wordt gekenmerkt doordat er in de regel sprake is van tweepartijenverhoudingen, waarbij de besluiten doorgaans zijn gericht tot één bepaalde burger (de geadresseerde), die dan ook slechts gevolgen hebben voor deze geadresseerde. De overige terreinen, dus die van de ABRvS en het CBb, betreffen besluiten die vaak niet alleen de belangen van de aanvrager van een besluit, maar ook die van derden raken, zo is toen al gesteld.<sup>2</sup> Daarbij is onderkend dat er uiteraard altijd uitzonderingen en grensgevallen zijn. Graag nemen wij hiermee de indruk van de gerechtshofvergadering van de CRvB weg dat de in de brief genoemde criteria «mede lijken (te zijn) ingegeven door de beoogde uitkomst». Dat van een beoogde uitkomst geen sprake is, blijkt overigens ook reeds uit het feit dat op het punt van de concentratie van de hoogste bestuursrechtspraak nu juist een iets andere oplossing wordt voorgesteld dan strikt genomen uit de tekst van het regeerakkoord voortvloeit.

De stelling van de gerechtshofvergadering van de CRvB dat de kabinetsvoorstellen leiden tot een «significante achteruitgang in de rechtseenheid» onderschrijven wij niet. De gerechtshofvergadering constateert terecht dat de rechtseenheid in het sociale zekerheidsrecht en het ambtenarenrecht thans wordt verzekerd op het niveau van de hoogste feitelijke instantie (d.w.z. de CRvB). De voorgenomen onderbrenging van de rechtsmacht bij de vier gerechtshoven betekent echter niet dat de rechtseenheid achteruit gaat. De rechtseenheid zal in het nieuwe stelsel immers worden gewaarborgd door de cassatiefunctie bij de Hoge Raad, op gelijke voet zoals deze thans bestaat in belastingzaken. Dat dit zou leiden tot «rechtsonzekerheid voor de uitvoeringspraktijk en de wetgever» vermogen wij niet in te zien. Weliswaar betekent een cassatiemogelijkheid bij de Hoge Raad dat het in een aantal gevallen langer zal duren voordat er definitief duidelijkheid is over de juridische houdbaarheid van een genomen besluit, maar juist in CRvB-zaken is dat gelet op de aard en inhoud van de betrokken besluiten (geen derden-belanghebbenden) een gevolg dat aanvaardbaar is te achten.

Wij zijn het uiteraard eens met de gerechtshofvergadering van de CRvB dat bestaande specialisatie en bestaande hoogwaardige kwaliteitsinfrastructuur niet verloren mogen gaan, maar anders dan de gerechtshofvergadering menen wij dat dat niet het geval zal zijn. Integendeel, de voorgenomen overheveling van rechtsmacht van CRvB-zaken naar de kolom van de gerechtshoven en de Hoge Raad, biedt juist de mogelijkheid om de kwaliteit van de rechtspraak te versterken. Met de herziening van de gerechtelijke kaart, waarbij de positie van de gerechtshoven is versterkt door onder meer een uitbreiding van de mogelijkheden voor specialisatie in een robuust stelsel waarin in beginsel alle gerechtshoven de meest voorkomende terreinen van rechtspraak behartigen, is een goede basis gelegd om nu op een verantwoorde wijze de CRvB-rechtspraak naar de gerechtshoven te kunnen overhevelen. Van een verdere fragmentarisering van delen van de bestuursrechtspraak door de rechtsmacht in hoogste

<sup>1</sup> Wat betreft het ambtenarenrecht dient te worden opgemerkt dat bij inwerkingtreding van het initiatiefvoorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Kamerstuk 32 550) veel ambtenarengeschillen zullen worden onttrokken aan de rechtsmacht van de bestuursrechter en onder de competentie van de burgerlijke rechter zullen komen te vallen. In het bestuursrecht blijven echter de zaken voor de groepen die ambtenaar blijven in klassieke zin: met name politieambtenaren, rechterlijke ambtenaren en militaire ambtenaren. De samenhang met het arbeidsrecht is een extra argument om het ambtenarenrecht onder te brengen bij de gewone rechterlijke macht.

<sup>2</sup> Kamerstuk 32 621, nr. 3, blz. 38 (memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten).

feitelijke instantie per deelterrein op te dragen aan één specifiek gerechtshof, hetgeen de gerechtshofvergadering van de CRvB als alternatief naar voren brengt, is het kabinet geen voorstander. Een dergelijke inbreuk op het stelsel van relatieve bevoegdheid heeft alleen al uit het oogpunt van de toegankelijkheid van rechtspraak voor de burger niet de voorkeur. Uitgangspunt van de herziening van de gerechtelijke kaart is geweest dat de burger voor rechtspraak terecht moet kunnen in zijn eigen arrondissement of ressort, met dien verstande dat daar om redenen van efficiency of specialisatie uitzonderingen op kunnen bestaan. In het bestuursrecht komt dit uitgangspunt tot uitdrukking doordat voor de rechtsmacht ter zake van besluiten van de centrale overheid wordt aangeknoopt bij de woonplaats van de belanghebbende en voor besluiten van de decentrale overheid bij de zetel van de betreffende gemeente, provincie, enz. (art.8:7 Awb). Er lijkt geen reden om van dit uitgangspunt voor wat betreft de naar de gerechtshoven over te hevelen rechtsmacht in CRvB-zaken af te wijken. Ook voor het hoger beroep in belastingzaken bij de gerechtshoven gelden de normale regels van relatieve bevoegdheid. Als dezelfde regels ook gaan gelden voor de rechtsmacht van gerechtshoven in CRvB-zaken blijven het gezag en de betekenis van de bestuursrechtspraak bij de gerechtshoven onomstreden, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie.

Ook de leden van de D66-fractie refereren aan het standpunt van de gerechtshofvergadering van de CRvB. Voor een reactie op de twee door deze leden aangehaalde passages uit dat standpunt verwijzen wij naar hetgeen wij hiervoor hebben opgemerkt in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie naar een uitgebreide reactie op het standpunt van de gerechtshofvergadering van de CRvB. Ook voor de vraag van deze leden naar de voorbereiding van de brief van 26 juni jl. mogen wij verwijzen naar het antwoord op de soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie.

De leden van de D66-fractie wijzen voorts op een brief van het CBb. Ook met betrekking tot dat document is ons gebleken dat wordt bedoeld op een niet publiek gemaakt «standpunt in hoofdlijnen» van de gerechtshofvergadering van het bedoelde college. Desgevraagd hebben wij inmiddels ook van dit standpunt, vastgesteld door de gerechtshofvergadering van het CBb op 19 augustus 2014, een afschrift mogen ontvangen. De inhoudelijke motivering om «economische bestuursrechtspraak», onder te brengen bij de ABRvS – de leden van de D66-fractie vroegen daar onder verwijzing naar het standpunt van de gerechtshofvergadering naar – is dat deze zaken naar aard en inhoud meer verwantschap vertonen met zaken die behoren tot het domein van de ABRvS dan met zaken die behoren tot het domein van de CRvB en de belastingkamers van de gerechtshoven. Deze verwantschap heeft betrekking op de aard van de geschillen: vaak meerpartijengeschillen met grote economische belangen en zaken met een grote mate van beslissingsruimte voor de overheid. Bovendien sluit deze overheveling aan bij rechtsmacht die de ABRvS reeds thans heeft op het terrein van economische ordening (Mediawet, Wet toelating zorginstellingen, staatssteun, aanbestedingen en vrij verkeer van goederen en diensten). Net als bij het CBb maakt bovendien de toepassing van het Europese recht een belangrijk onderdeel uit van de werkzaamheden van de ABRvS.

De gerechtshofvergadering van het CBb verwijst naar het rapport «Specialisatie loont?!» uit 2010, dat verslag doet van een in opdracht van de Raad voor de rechtspraak uitgevoerd onderzoek. Dit betreft een onderzoek naar de ervaringen van grote ondernemingen met vijf specialistische rechtspraakvoorzieningen, waaronder het CBb. In het rapport is aangegeven dat het onderzoek een «gebruikersonderzoek» is, waarbij het accent ligt op het gezichtspunt van grote ondernemingen die met voornoemde voorzieningen concrete ervaring hebben. Daarnaast komt in het rapport

het perspectief van andere bij de procedures betrokken actoren (zoals advocaten en rechters) aan bod. Centrale vraag was in hoeverre de specialistische rechtspraakvoorzieningen door de daarbij betrokken actoren als adequaat werden beschouwd voor de beslechting van geschillen van grote bedrijven en, zo nee, welke verbeteringen wenselijk worden geoordeeld. De geïnterviewde grote ondernemingen en andere actoren die ervaring hadden met een van de vijf specialistische voorzieningen en deskundigen waren vrijwel unaniem van mening dat een specialistische voorziening wenselijk of zelfs noodzakelijk is voor de geschillen waarmee de vijf onderzochte voorzieningen zich bezighouden. Hoewel het onderzoek relevant is, kent het gelet op de beperkte invalshoek (grote ondernemingen) ook beperkingen. Uit het onderzoek komt naar voren dat een duidelijke, goed gemotiveerde uitspraak door een rechter die blijkt geeft van kennis van zaken, het allerbelangrijkst wordt gevonden. De voordelen van goed in de materie ingevoerde rechters zoals die uit het onderzoek naar voren komen, blijven in de visie van het kabinet behouden en worden door de schaalvoordelen die onderbrenging bij de ABRvS biedt, zelfs beter gewaarborgd in de situatie waarin de rechtsmacht wordt uitgeoefend door de ABRvS. Ook thans is de inrichting en vacaturevervulling binnen de ABRvS immers sterk gericht op enkele grote specialismen binnen het bestuursrecht, met name het vreemdelingenrecht en het ruimtelijke-orderingsrecht (waarvoor ook specifieke kamers zijn ingericht). Er is geen reden om aan te nemen dat dat straks wat betreft het economische bestuursrecht (ook een groot deel terrein van het bestuursrecht met relatief veel zaken en daarmee dus sterk verschillend van de vier overige in het onderzoeksrapport beschreven specialisaties die juist een zeer klein aantal zaken betroffen) anders zou zijn. Voorts is juist vanwege haar rol als algemene bestuursrechter de ABRvS bij uitstek geëquipeerd om voor uiteenlopende deelreinen van het bestuursrecht te fungeren als hoogste bestuursrechter. Als een van de grootste knelpunten kwamen uit genoemd onderzoek naar voren de als te lang beoordeelde doorlooptijden. Dit was en is ook bij het CBb een duidelijk knelpunt. Het is de vaste overtuiging van het kabinet dat onderbrenging van de «economische bestuursrechtspraak» bij de ABRvS dit knelpunt kan oplossen.<sup>3</sup> Juist in het economische bestuursrecht, waarin vaak grote maatschappelijke belangen op het spel staan (mededingingszaken, marktregulering op het terrein van telecommunicatie, energie en gezondheidszorg, voedselveiligheid en dierziektenbestrijding) is snelle rechtspraak onontbeerlijk. De leden van de D66-fractie vragen niet alleen naar de inhoudelijke maar ook naar de rechtsstatelijke motivering van het onderbrengen van economische bestuursrechtspraak bij de Raad van State. Voor zover daarmee wordt bedoeld op de vraag of het onderbrengen van rechtsprekende taken bij de Raad van State uit constitutioneel oogpunt en uit het oogpunt van onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak mogelijk en wenselijk is, verwijzen wij deze leden naar de beschouwing die wij daarover in het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie hebben gegeven.

### **3. Kosten van splitsing**

#### *Maatschappelijke kosten*

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere onderbouwing van het oordeel van het kabinet dat het elders onderbrengen van de rechtsprekende taak van de Raad van State leidt tot aanzienlijk hogere maatschappelijke kosten. De leden van de SP-fractie vroegen in dit verband naar berekeningen. Wij hebben hier bewust de formulering «maatschappelijke

<sup>3</sup> Ter vergelijking: de gemiddelde doorlooptijd van zaken was in 2013 bij de ABRvS 26 weken en bij het CBb (evenals bij de CRvB) 68 weken.

kosten» gebruikt, welke is ontleend aan de brief die de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op 15 november 2013 in reactie op het advies van de Raad voor de rechtspraak aan de Tweede Kamer heeft toegezonden. Deze kosten laten zich niet kwantificeren. Wij doelen hier op de kosten die het voor burgers, bestuursorganen, advocaten en andere betrokkenen met zich mee zal brengen als de betrouwbare, kwalitatief uitstekende en efficiënte rechtspraak van de ABRvS op terreinen als het vreemdelingenrecht en het omgevingsrecht bij de ABRvS zou worden weggehaald. De voorzitter van de ABRvS verwees in dit verband naar de verschillen in doorlooptijden tussen de ABRvS en andere rechterlijke instanties, die significant zijn (zie noot 3).

De leden van de D66-fractie vragen waarom is afgeweken van de in het regeerakkoord neergelegde ambitie. Het verheugt ons dat deze leden de ambities uit het regeerakkoord ter harte gaan. Anders dan deze leden menen wij evenwel niet dat met de voornemens van het kabinet «een geheel andere invulling» wordt gegeven aan het regeerakkoord. De beoogde splitsing van de Raad van State wordt volledig doorgevoerd, door het beëindigen van de mogelijkheid van dubbelbenoemingen en de overige aangekondigde maatregelen op organisatorisch, rechtspositioneel, begrotingstechnisch en communicatief terrein om de adviserende en rechtsprekende taken verder te scheiden. Verder ligt aan het regeerakkoord de gedachte ten grondslag dat het uit het oogpunt van rechts-eenheid en overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtspraak wenselijk is om te komen tot een concentratie van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie. Zoals vermeld in de brief van 26 juni jl. kan dat zowel binnen als buiten de Raad van State worden gerealiseerd. Zou dit binnen de Raad van State worden gerealiseerd, door de CRvB en het CBb bij de ABRvS onder te brengen, dan zou dit dus leiden tot de opheffing van twee bestuursrechterlijke colleges. Ook ingeval er een nieuw bestuursrechterlijk college zou worden ingesteld, in of buiten de gewone rechtelijke macht, waarin de ABRvS, de CRvB en het CBb zouden worden samengevoegd, zouden er per saldo twee bestuursrechterlijke colleges minder zijn. Met de nu voorliggende plannen wordt datzelfde resultaat bereikt. Op dit punt wordt de ambitie uit het regeerakkoord om te komen tot meer rechts-eenheid en overzichtelijkheid in de bestuursrechtspraak dus nog steeds gerealiseerd. Slechts wat betreft de wijze waarop dit resultaat wordt bereikt, is een iets andere keuze gemaakt, omdat wij deze uit het oogpunt van kwaliteit van de rechtspraak een betere achten.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de consequenties van splitsing van de Raad van State zijn voor de kwaliteit van het werk van zowel de Afdeling advisering (hierna: AARvS) als van de ABRvS en in hoeverre er als gevolg van deze splitsing een extra investering nodig is in de kwaliteit van beide afdelingen.

De door het kabinet voorgestelde maatregelen met betrekking tot de splitsing van de Raad van State hebben als zodanig geen gevolgen voor de kwaliteit van het werk van de AARvS en van de ABRvS. Voor de AARvS houdt de Raad van State, op grond van de ervaring en gezien het gemiddelde werkaanbod, een formatie van 11 fte aan en hanteert tevens als uitgangspunt dat de AARvS met het oog op spreiding van kennis en deskundigheid bij wetgevingsadvisering en met het oog op het draagvlak van de adviezen ten minste twintig leden omvat. Het gemiddelde werkaanbod zal niet wijzigen als gevolg van de voorgestelde maatregelen. Het kabinet ziet geen aanleiding de omvang van de AARvS te wijzigen. Uitgaande van het huidige werkaanbod, betekent dit dat het grootste deel van de leden van de AARvS in de toekomst in deeltijd zal worden benoemd en dat zij over het algemeen naast hun lidmaatschap van de AARvS nevenfuncties buiten de Raad van State zullen vervullen. Het kabinet is van oordeel dat ook dan de kwaliteit van het werk van de

AARvS kan worden geborgd. Wel acht het kabinet het in dit kader van belang dat de leden van de AARvS in beginsel voor ten minste 0,6 fte worden benoemd en dat hun functie bij de Raad dus de hoofdfunctie is. Met een benoeming voor gemiddeld 0,6 fte wordt bij een omvang van twintig leden de wenselijk geachte omvang (11 fte) redelijk benaderd. In de brief van 26 juni jl. is aangekondigd dat de mogelijkheid van dubbelbenoemingen wordt beëindigd. Wij zijn voornemens in het wetsvoorstel ter uitwerking van deze brief uit te gaan van onmiddellijke beëindiging van de mogelijkheid van dubbelbenoemingen. De formatie van de AARvS zal dan ook na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tijdelijk hoger kunnen zijn indien een deel van de leden van de AARvS die thans een dubbelbenoeming hebben in het kader van de invoering van het wetsvoorstel ervoor zou kiezen de benoeming te laten omzetten in een (voltijds) benoeming in de AARvS.

#### *Specifieke kosten*

De leden van de VVD-fractie vragen met ingang van welk begrotingsjaar bij de begroting van de Raad van State een uitsplitsing zal worden gemaakt van de kosten voor wetgevingsadvisering en de kosten voor bestuursrechtspraak. Deze uitsplitsing zal met ingang van het begrotingsjaar 2016 worden opgenomen in het wetsvoorstel met betrekking tot de begroting van onder meer de Raad van State (hoofdstuk IIB van de Rijksbegroting).

De leden van de D66-fractie vragen de regering in hoeverre deze verwacht en nastreeft dat dit voorstel budgetneutraal kan worden uitgevoerd. Het streven is er inderdaad op gericht de voorstellen met betrekking tot de splitsing van de Raad van State budgetneutraal uit te voeren.

#### **4. Vervallen van de mogelijkheid van dubbelbenoemingen**

De leden van de VVD-fractie vragen concreter aan te geven hoe vorm wordt gegeven aan de scheiding van de adviserende en rechtsprekende taken van de Raad van State. Ook vragen zij of in dit kader is nagedacht over een overgangsregeling en, zo ja, hoe die er uit komt te zien. Ook vragen zij of nog andere maatregelen worden overwogen met betrekking tot het functioneel scheiden van de twee taken van de Raad van State. De maatregelen waarmee wordt beoogd de adviserende en rechtsprekende taken te scheiden, staan opgesomd in de brief van 26 juni jl. Het kabinet is niet voornemens nog andere maatregelen te treffen. In de eerste plaats stelt het kabinet voor de mogelijkheid van dubbelbenoemingen te beëindigen. Het kabinet is van oordeel dat deze maatregel met onmiddellijke werking zou moeten worden ingevoerd. De huidige Wet RvS (artikel 2, derde lid, juncto artikel 8, vierde lid) maakt het mogelijk de benoeming van de leden en de staatsraden te wijzigen, met dien verstande dat een benoeming in de ABRvS slechts op verzoek van het betrokken lid of de betrokken staatsraad kan worden beëindigd. Wij zijn voornemens voorafgaand aan de inwerkingtreding van de hiervoor genoemde maatregel een voordracht te doen voor de wijziging van de benoeming van de leden en de staatsraden die op dat moment nog lid zijn van de beide afdelingen in een van de beide afdelingen. De benoeming van de leden en de staatsraden die lid wensen te blijven van de ABRvS zal worden gewijzigd in een benoeming in uitsluitend die afdeling. Voor het overige zal zoveel mogelijk rekening worden gehouden met enerzijds de wensen van betrokkenen en anderzijds het belang van de Raad van State. De wijzigingen in de benoemingen worden van kracht met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van de hiervoor genoemde maatregel. De mogelijkheid om een benoeming tussentijds te wijzigen – met dien

verstande dat een benoeming in de ABRvS slechts op verzoek van het lid kan worden beëindigd – blijft bestaan. Dit betekent dat leden en staatsraden die in een van beide afdelingen van de Raad zijn benoemd na verloop van tijd binnen de Raad kunnen overstappen naar de andere afdeling. Een dergelijke wijziging van de benoeming heeft uiteraard gevolgen voor (het functioneren van) beide afdelingen. Daarom zijn wij van oordeel dat een wijziging dient te geschieden in overeenstemming met de vicepresident en de voorzitter van de ABRvS.

In de tweede plaats wordt, naar analogie van de regeling die ter zake is opgenomen in de artikelen 23, tweede lid, en 96 van de Wet op de rechterlijke organisatie, in artikel 14, eerste lid, van de Wet RvS expliciet bepaald dat de vicepresident en de Raad van State niet treden in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van en de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken.

In de derde plaats wordt de regeling met betrekking tot het aanbevelingsrecht gewijzigd. Het kabinet acht het wenselijk dat de aanbeveling van de leden van de grondwettelijke Raad van State, net als in de huidige wet, uitgaat van de grondwettelijke Raad van State. Ten aanzien van de leden die tevens worden benoemd in de ABRvS is het kabinet van oordeel dat de aanbeveling dient te geschieden in overeenstemming met de voorzitter van de ABRvS. De voorzitter van de ABRvS is qualitate qua lid van de grondwettelijke Raad van State (artikel 30a, vierde lid, van de Wet RvS), maar de Raad van State beslist bij meerderheid van stemmen (artikel 15, eerste lid, van de Wet RvS). Daarom menen wij dat het overeenstemmingsvereiste wettelijk moet worden verankerd. Ten aanzien van de staatsraden (die geen lid zijn van de grondwettelijke Raad van State, maar wel van een van beide afdelingen van de Raad) zijn wij voornemens het aanbevelingsrecht te leggen bij de afdeling waarvan de staatsraad deel zal gaan uitmaken. In het verlengde hiervan wordt ook de regeling met betrekking tot het periodieke overleg met de Tweede Kamer over de vacatures in de Raad van State en de beide afdelingen gewijzigd. Het ligt in de rede dat dit overleg met betrekking tot de vacatures in de Raad van State wordt gevoerd met zowel de vicepresident van de Raad van State als de voorzitter van de ABRvS. Het overleg met betrekking tot de overige vacatures (staatsraden) in de AARvS wordt gevoerd met de vicepresident van de Raad van State (die ingevolge artikel 16a, vierde lid, van de Wet RvS, tevens voorzitter is van de AARvS) en het overleg met betrekking tot de overige vacatures (staatsraden) in de ABRvS wordt gevoerd met de voorzitter van de ABRvS. Uiteraard is het mogelijk de verschillende overleggen te combineren.

In de vierde plaats wordt de regeling met betrekking tot de waarschuwing, het ontslag, de schorsing en het belasten met een andere taak bij ongeschiktheid wegens ziekte gewijzigd. Het kabinet acht het wenselijk dat de voorzitter van de ABRvS hierbij een formele rol krijgt ten aanzien van de leden van de (grondwettelijke) Raad van State die tevens zijn benoemd in de ABRvS. Verder acht het kabinet het wenselijk dat de bevoegdheid om een staatsraad (die geen lid is van de grondwettelijke Raad van State, maar wel van een van beide afdelingen van de Raad) te schorsen, te ontslaan of te belasten met een andere taak bij ongeschiktheid wegens ziekte wordt overgeheveld naar de afdeling van de Raad van State waarvan de staatsraad deel uitmaakt en de bevoegdheid om een staatsraad te waarschuwen over te hevelen naar de voorzitter van de afdeling van de Raad waarvan het lid deel uitmaakt. Voor de leden van de AARvS heeft dit laatste geen materiële gevolgen, aangezien de bevoegdheid om te waarschuwen thans berust bij de vicepresident, die tevens de voorzitter van de AARvS is. Ook wordt voorgesteld de voorzitter van de ABRvS in het kader van de regeling met betrekking tot het ontslag, de schorsing en het belasten met een andere taak bij ongeschiktheid wegens ziekte aan te wijzen als de «functionele autoriteit» ten aanzien van de leden van de ABRvS die niet tevens lid zijn



van de grondwettelijke Raad van State en hem verder de bevoegdheid te geven een lid van de ABRvS op diens verzoek te ontheffen van de waarneming van zijn ambt.

Tot slot zal bij de begroting van de Raad van State een uitsplitsing worden gemaakt van de kosten voor wetgevingsadvisering en de kosten voor bestuursrechtspraak en zal in de presentatie naar het publiek de scheiding tussen wetgevingsadvisering en bestuursrechtspraak zichtbaar zijn. Deze maatregelen vergen geen wetswijziging. Op deze maatregelen wordt nader ingegaan in het kader van de vragen van de leden van de VVD-fractie hierover (paragrafen 3 en 5).

De leden van de VVD-fractie vragen wat in de nieuwe structuur de positie en de rol van de leden van de Raad van State zullen zijn en of de leden van de Raad van State straks zitting kunnen hebben in de AARvS. De positie van de leden van de grondwettelijke Raad van State verandert niet als gevolg van de voorgestelde maatregelen, met dien verstande dat zij in de toekomst niet langer in beide afdelingen zitting kunnen hebben. De leden van de grondwettelijke Raad van State zijn in de toekomst dus hetzelfde tevens lid van de AARvS, hetzij tevens lid van de ABRvS.

Wij hebben kennisgenomen van de voorkeur van de leden van de SP-fractie om de rechtsprekende taak geheel weg te halen bij de Raad van State. Zoals wij hierboven in het antwoord op de vragen van deze leden over de uitvoering van de motie-Taverne c.s. gemotiveerd hebben uiteengezet, deelt het kabinet deze voorkeur niet. Anders dan deze leden veronderstellen, is er bij de Raad van State geen sprake van een vermenging van adviserende en rechtsprekende taken, evenmin als dat het geval is bij de Hoge Raad, waaraan in artikel 74 van de Wet op de rechterlijke organisatie een adviserende taak is toebedeeld. De rechtspraak bij de ABRvS voldoet volledig aan de eisen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Wij zijn het dus niet ten principale met deze leden eens en zien de voorstellen van het kabinet dan ook niet als «second best». Naar de vaste overtuiging van het kabinet is het beëindigen van de rechtsprekende taken bij de Raad van State ook geen goede oplossing voor de langere termijn. Wel menen wij dat, gelet op het vertrouwen dat burgers moeten kunnen stellen in de ABRvS, de aanvullende maatregelen wenselijk zijn die zijn voorgesteld in de kabinetsbrief, waaronder de volledige beëindiging van dubbelbenoemingen. Het verheugt ons dat de leden van de SP-fractie die voorstellen onderschrijven.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de institutionele vormgeving die in de Tweede en Eerste Kamer in 2009 en 2010 met algemene stemmen werd aanvaard, nu niet meer voldoet. Deze leden vragen hoe de herstructurering van de Raad van State in de praktijk heeft gefunctioneerd. Ook de leden van de SGP-fractie vragen zich af wat er in de afgelopen jaren precies is veranderd, zodat een splitsing van de Raad noodzakelijk zou zijn.

Bij de herstructurering van de Raad van State in 2010 is binnen de Raad van State reeds een verregaande scheiding doorgevoerd tussen advisering en rechtspraak. Daarmee voldoet de rechtspraak door de Raad van State aan de eisen uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Kort na de inwerkingtreding van de wet waarin deze herstructurering is doorgevoerd, heeft de Tweede Kamer de eerder genoemde motie-Taverne aangenomen (Kamerstuk 33 000 VII, nr. 54), waarin werd aangedrongen op een verdergaande splitsing van de Raad van State. Tegen deze achtergrond is in het regeerakkoord afgesproken de Raad van State te splitsen in een rechtsprekend deel en een adviserend deel en moeten de thans voorliggende voorstellen van het kabinet worden bezien.

## 5. Vertrouwen en externe herkenbaarheid

De leden van de VVD-fractie vragen hoe in de presentatie naar het publiek toe de scheiding tussen de wetgevingsadvisering en de bestuursrecht-spraak zichtbaar zal zijn.

In dit kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verduidelijken van de informatie over de Raad van State die via overheidswebsites (zoals [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)) beschikbaar wordt gesteld. Wij kunnen ons ook voorstellen dat hieraan aandacht wordt besteed in andere communicatie-uitingen vanuit (de afdelingen van) de Raad van State. Daarnaast is het denkbaar om bij de gebouwen van de Raad van State tot uitdrukking te brengen welke afdeling of afdelingen van de Raad daar is of zijn gehuisvest.

Met de leden van de SP-fractie achten wij het vertrouwen van de burger in de rechtspraak van zeer groot belang. Dat betekent echter niet dat de rechtsprekende taak zou moeten worden weggehaald bij de Raad van State. Van een vermenging van adviserende en rechtsprekende taken is geen sprake. Wij nemen nadrukkelijk afstand van de kanttekeningen die de Raad voor de rechtspraak plaatst bij de onafhankelijkheid van de rechtspraak van de ABRvS. Dit doet geen recht aan zowel de feitelijke als de juridische werkelijkheid. Van enige staatsrechtelijke of rechtsstatelijke onzuiverheid is geen sprake. Wij wezen er reeds op dat de Grondwet de toedeling van rechtsmacht in bestuursrechtelijke zaken aan (een afdeling van) de Raad van State uitdrukkelijk mogelijk maakt.

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie naar het vertrouwen van burgers in rechtspraak merken wij op dat ons op dat punt geen onderzoek bekend is waarbij de rechtspraak bij de ABRvS is afgezet tegenover die van andere rechterlijke instanties. Wel kan worden gewezen op de meest recente «Europese barometer» van de Europese Commissie waarin het vertrouwen van EU-burgers in de rechtspraak in hun land wordt onderzocht op een groot aantal variabelen.<sup>4</sup> Daarin is ook specifiek het vertrouwen in de bestuursrechtspraak onderzocht. Waar het gaat om «onafhankelijkheid» van de bestuursrechter scoort Nederland het hoogst van alle 28 lidstaten: Bij 79% van de respondenten scoort het element onafhankelijkheid «very good» of «fairly good» (13% «bad» en 8% «don't know»). Naar wij menen zou deze score niet zo hoog kunnen zijn als er een fundamenteel gebrek aan vertrouwen zou zijn in de onafhankelijkheid van de ABRvS, die als hoogste algemene feitelijke bestuursrechter immers de helft van alle bestuurszaken in hoogste of enige aanleg beoordeelt.<sup>5</sup> Eveneens scoort Nederland het hoogst van alle lidstaten bij het element «fairness of judgements» in de bestuursrechtspraak (73% «very good» of «fairly good»). Deze cijfers worden bevestigd in onderzoek van het SCP naar vertrouwen in het rechtsstelsel, waaruit eveneens blijkt dat in Nederland op dat punt in een vergelijking met andere landen goed scoort.<sup>6</sup> Hoewel voor het vertrouwen in de rechtspraak uiteraard veel meer factoren maatgevend zijn dan het aantal ingediende wrakingsverzoeken, kan er ten slotte op worden gewezen dat een vergelijking tussen het aantal wrakingsverzoeken dat wordt gedaan bij de ABRvS in verge-

<sup>4</sup> European Commission, Flash Eurobarometer 385, Justice in the EU, november 2013 ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_385\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_385_en.pdf))

<sup>5</sup> Uitgaande van de instroom in 2013 bij de ABRvS, de CRvB, het CBb en de belastingkamers van de gerechtshoven komen bij de ABRvS 50,0% van de bestuurszaken in enige of hoogste feitelijke aanleg terecht (13.258 zaken in 2013), bij de CRvB 26,6% (7.067 zaken), bij het CBb 4,0% (1.063 zaken) en bij de belastingkamers van de gerechtshoven 19,3% (5.130 zaken). Niet meegeteld zijn de Mulderzaken (zaken betreffende verkeersboetes op grond de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften) bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.

<sup>6</sup> Sociaal Cultureel Planbureau, Continu Onderzoek Burgerperspectieven, 2014/3, p. 6–7.

lijking met dat aantal bij de CRvB en het CBb geen aanleiding geeft om te veronderstellen dat het met het vertrouwen in de rechtspraak bij de ABRvS slechter is gesteld dan met het vertrouwen in de rechtspraak bij de CRvB en het CBb. Bij de ABRvS lag het percentage wrakingsverzoeken op 0,07%; bij de CRvB en het CBb was dit respectievelijk 0,33 en 0,15%.<sup>7</sup> Van een gebrek aan vertrouwen in de rechtspraak bij de Raad van State kan dan ook niet worden gesproken. Dat neemt niet weg dat het kabinet het voor een blijvend vertrouwen in de rechtspraak bij de Raad van State van belang acht om ten aanzien van dat college de maatregelen te nemen die in de brief zijn aangekondigd. Dit ook, zoals wij hierboven in het antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie hebben aangegeven, tegen de achtergrond van de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Taverne c.s.

## **6. Terminologie**

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de wet enerzijds spreekt van de «voorzitter» van de Raad van State en anderzijds van de «vicepresident», dus niet de «vicevoorzitter».

Dit heeft een historische reden. Artikel 74, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de Koning voorzitter is van de Raad van State. Dat is de reden waarom ook in de Wet RvS de Koning als zodanig wordt aangeduid. Van 1815 tot 1848 werd naast de Koning als «voorzitter» van de Raad van State ook het ambt van «vicepresident» in de Grondwet genoemd. De Grondwet van 1848 maakte een einde aan de grondwettelijke verankering van het ambt van vicepresident en bepaalde (in artikel 71) slechts dat de samenstelling en bevoegdheid van de Raad van State worden geregeld door de wet. Die wet is in 1861 tot stand gekomen. In het oorspronkelijke ontwerp van deze wet werd nog gesproken van «onder-voorzitter» van de Raad van State (Kamerstukken II 1860/61, LXXXI, nr. 2), maar dat is later bij nota van wijziging vervangen door «vicepresident» (Kamerstukken II 1860/61, LXXXI, nr. 7), vermoedelijk om aan te sluiten bij de gangbare, aan de Grondwet van voor 1848 ontleende, terminologie.

## **7. Competieverdeling en bevordering van rechtseenheid**

De leden van de VVD-fractie vragen hoe in de nieuwe opzet de rechtseenheid kan worden bevorderd en aan welke rechtseenheidsvoorziening wordt gedacht. Wij stellen voorop dat de rechtseenheid binnen het bestuursrecht door onze voorstellen in aanzienlijke mate wordt bevorderd doordat er twee bestuursrechterlijke collegies worden opgeheven en doordat in grote trekken verwante rechtsgebieden onder de bevoegdheid van dezelfde hoogste bestuursrechter komen. Als gezegd wordt via het cassatie-instrument bij de Hoge Raad voorzien in de rechtseenheid van zaken die tot de bevoegdheid van de gerechtshoven gaan behoren. In de nieuwe situatie gaat het dus slechts om het bereiken van rechtseenheid tussen de Hoge Raad en de ABRvS. Daarbij moet het belang van rechtseenheid niet worden verabsoluteerd. In het verleden is er wel op gewezen dat het bestaan van verschillende hoogste rechters als voordeel heeft dat er verschillende antwoorden op een rechtsvraag beproefd en met elkaar vergeleken kunnen worden, waarbij dan na enige tijd uit de jurisprudentie de beste oplossing naar voren kan komen, die dan meer

---

<sup>7</sup> Bij de ABRvS 10 van de 14.215 behandelde zaken, bij de CRvB 23 van de 6.915 zaken en bij het CBb 2 van de 1.326 zaken. Bronnen: Jaarverslagen Raad van State, CRvB, CBb en Raad voor de rechtspraak.

algemeen aanvaard kan worden.<sup>8</sup> Dit neemt niet weg dat waar nuttig en nodig rechtseenheidsvoorzieningen het recht meer voorspelbaar en beter hanteerbaar kunnen maken. Evenals nu het geval is, zal dat in de nieuwe situatie kunnen gebeuren via informele afstemmingsmechanismen. Thans is hiervoor het belangrijkste instrument de Commissie rechtseenheid bestuursrecht, die bestaat uit leden van de Hoge Raad, de ABRvS, de CRvB en het CBb. In deze commissie participeren ook vertegenwoordigers van de civiele kamer en de strafkamer van de Hoge Raad.<sup>9</sup> Deze informele rechtseenheidsvoorziening heeft de afgelopen jaren duidelijk haar waarde bewezen en haar neerslag gevonden in de rechtspraak van de verschillende hoogste bestuursrechters, met name waar het algemene bestuursrechtelijke kwesties betreft.<sup>10</sup> Wij gaan er vanuit dat ook in de nieuwe situatie deze commissie een belangrijke rol zal blijven vervullen, met dien verstande dat het dan een overlegorgaan zal zijn tussen de Hoge Raad en de ABRvS. Het verheugt ons dan ook zeer dat de nieuwe president van de Hoge Raad in zijn installatierede de wens heeft uitgesproken om in het licht van de voorstellen van het kabinet de in zijn ogen reeds uitstekende samenwerking met de ABRvS in de komende jaren verder te intensiveren.<sup>11</sup> Zoals de president aangeeft, is er de afgelopen jaren langs informele weg veel bereikt. Wij onderschrijven ten volle zijn opvatting dat het bereiken van rechtseenheid belangrijker is dan de formele weg waarlangs dat gebeurt. In de nieuwe constellatie kan eveneens de situatie blijven bestaan dat raadsheren van de Hoge Raad als staatsraad in buitengewone dienst deelnemen aan de rechtspraak van de ABRvS en dat een advocaat-generaal bij de HR fungeert als staatsraad advocaat-generaal en als zodanig bij de ABRvS conclusies kan nemen. Deze mogelijkheid tot het nemen van conclusies bij de hoogste bestuursrechter is gecreëerd via de Wet aanpassing bestuursprocesrecht, die op 1 januari 2013 in werking is getreden (art. 8:12a Awb). Bij die gelegenheid is tevens voorzien in de mogelijkheid dat de ABRvS, de CRvB en het CBb elk een grote kamer van vijf rechters vormen, voor zaken die uit het oogpunt van rechtseenheid of de rechtsontwikkeling van groot belang zijn (art. 8:10a, vierde lid, Awb). Bij de ABRvS zal deze mogelijkheid blijven bestaan, zodat de praktijk kan worden voortgezet dat ook in die grote kamer een of meer raadsheren van de Hoge Raad als staatsraden in buitengewone dienst zitting hebben. Langs al deze wegen kan zowel de rechtseenheid binnen het bestuursrecht als de rechtseenheid tussen het bestuurs(proces)recht en andere rechtsgebieden (straf(proces)recht en burgerlijk (proces)recht) worden bevorderd.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts om een overzicht van de rechtsmacht van de gewone rechterlijke macht en van de ABRvS, een en ander voor zover het gaat om bestuursrechtelijke rechtszaken. Tot de (gewone) rechterlijke macht behoren de rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad (art. 2 Wet op de rechterlijke organisatie). In bestuursrechtelijke zaken zijn de rechtbanken de bestuursrechter in eerste aanleg voor alle bestuursrechtelijke zaken die niet in eerste en enige aanleg tot de bevoegdheid behoren van de ABRvS, de CRvB, het

<sup>8</sup> Vgl. M. Scheltema, Nieuwe perspectieven voor rechtseenheid in het bestuursrecht, *Nederland Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2010/34 (onder verwijzing naar: E.M.H. Hirsch Ballin, «Supreme Courts in an Internationalised World, Challenges for the Trias Politica and the Coherency of Law», in: Sam Muller en Marc Loth (eds.), *Highest Courts and the Internationalisation of Law – Challenges and Change*, Cambridge: Asser Press 2008).

<sup>9</sup> Zie over de rol van de Hoge Raad bij de (informele) overlegstructuren op het gebied van rechtseenheid in het bestuurs(proces)recht nader: A.S.H.M. Strik, *Rechtseenheid in het bestuursrecht door de bril van de Hoge Raad*, *Trema*, oktober 2013, p. 267–272.

<sup>10</sup> Vgl. J.C.A. de Poorter, *Rechtseenheid in het bestuursrecht. Over concrete resultaten en institutionele vergezichten*, *Jurisprudentie Bestuursrecht plus*, 2012, p. 270–285.

<sup>11</sup> Zie <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/Nieuws/Pages/Van-nieuwe-president-Hoge-Raad-mag-het-minder-plechtstatig.aspx>.

CBb of een gerechtshof. De zaken die *niet* bij de rechtbanken terecht komen omdat daartegen beroep in eerste en enige (feitelijke) aanleg kan worden ingesteld bij de ABRvS, de CRvB, het CBb of een gerechtshof, zijn opgesomd in hoofdstuk 2 van bijlage 2 bij de Awb (de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak). De rechtbanken zijn dus normaliter de bevoegde bestuursrechter in eerste aanleg. Een uitputtend overzicht daarvan is niet te geven. Het gaat onder meer om socialezekerheidszaken, ambtenarenzaken, belastingzaken, vreemdelingenzaken, omgevingsvergunningen (incl. handhavingsbeschikkingen), burgemeestersbeschikkingen, subsidiezaken en bestuurlijke boetes. Daarnaast fungeren de kantonrechters van de rechtbanken als rechter in eerste aanleg ter zake van beschikkingen op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (zgn. Mulderzaken).

De gerechtshoven zijn hogerberoepsrechter voor belastingzaken, inclusief douanezaken (zie voor de exacte omschrijving van de competentie: art. 12 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak). In een zeer specifiek geval zijn de gerechtshoven rechter in eerste aanleg, namelijk waar het voor bezwaar vatbare beschikkingen van de belastinginspecteur omtrent sectorindeling en – aansluiting van werkgevers betreft als bedoeld in de artikelen 95 en 97 van de Wet financiering sociale verzekeringen (zie art. 5 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak). Daarnaast fungeert het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden als de hogerberoepsrechter ten aanzien van uitspraken van (de kantonrechter van) de rechtbank ingevolge de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (zgn. Mulderzaken).

De rechtsmacht van de Hoge Raad als bestuursrechter strekt zich in de eerste plaats uit tot cassatieberoepen in belastingzaken (art. 28 Algemene wet inzake rijksbelastingen). Daarnaast staat in enkele wetten op het terrein van de sociale zekerheid in een beperkt aantal gevallen bij de Hoge Raad beroep in cassatie open tegen uitspraken in hoger beroep van de CRvB inzake de heffing van premies voor de sociale verzekeringen, voor zover daarbij fiscaalrechtelijke begrippen worden uitgelegd (zie bijv. art. 80 Wet werk en bijstand). Hetzelfde geldt voor een zeer beperkt aantal uitspraken in hoger beroep van het CBb op grond van twee belastingwetten.

De rechtsmacht van de ABRvS is tweeledig. In de eerste plaats is de ABRvS de algemene hogerberoepsrechter voor alle zaken waarin geen bijzondere hogerberoepsrechter bevoegd is. Dat betekent dat rechtsmacht in hoger beroep van de ABRvS zich uitstrekt tot alle zaken die niet tot de rechtsmacht in hoger beroep behoren van de CRvB, het CBb of een gerechtshof (zie voor het overzicht van de rechtsmacht in hoger beroep van die drie bestuursrechters hoofdstuk 4 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak). Deze algemene competentie betekent dat van de rechtsmacht in hoger beroep van de ABRvS geen uitputtend overzicht is te geven. Het gaat onder meer om vreemdelingenzaken en omgevingsvergunningen (incl. handhavingsbeschikkingen), sommige subsidiezaken en bestuurlijke boetes en burgemeestersbeschikkingen. In de tweede plaats is de ABRvS voor diverse zaken rechter in eerste en enige aanleg. Deze zaken zijn limitatief opgesomd in artikel 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Het betreft onder andere zaken op het terrein van infrastructurele projecten (incl. de Crisis- en herstelwet), ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen e.d.), kiesrecht en onderwijs.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de rechtseenheid bevorderd wordt door het voorstel om de bestuursrechtspraak zowel bij de Raad van State als de gewone rechtspraak onder te brengen. In antwoord hierop merken wij op dat de voorstellen van het kabinet de rechtseenheid bevorderen omdat het aantal bijzondere bestuursrechters met twee wordt verminderd. Wat niet verandert, is dat de bestuursrechtspraak in hoogste instantie deels bij de gewone rechterlijke macht en deels buiten de

gewone rechterlijke macht is ondergebracht. Uitgaande van de instroomcijfers over 2013 zoals vermeld in noot 5, is thans 19,3% van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie ondergebracht bij de gewone rechterlijke macht (namelijk bij de belastingkamers van de gerechtshoven), exclusief de rechtsmacht van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in Mulderzaken. Door de overgang van CRvB-zaken naar de gerechtshoven wordt dat 45,9%, dus bijna de helft. Daarbij zal de Hoge Raad de cassatierechter zijn. Voor de overige bestuurszaken (dus ruim de helft) zal de ABRvS de bevoegde rechter zijn in hoogste instantie. Het vraagstuk van de rechtseenheid heeft in de door ons voorgestelde situatie dus nog slechts betrekking op de rechtseenheid tussen de Hoge Raad en de ABRvS. Wij zijn voorstander van een voortzetting en waar mogelijk intensivering van de thans bestaande praktijk van informele rechtseenheidsvoorzieningen, zoals wij deze hebben beschreven in het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie. Bij wettelijke institutionele voorzieningen overheerst naar ons oordeel het nadeel dat zij gemakkelijk tot formalisering en verstarring kunnen leiden en bovendien procedures kunnen vertragen. De praktijk van de afgelopen jaren laat zien dat rechtseenheid binnen het bestuursrecht en rechtseenheid tussen het bestuursrecht en andere rechtsgebieden even goed en misschien zelfs beter kan worden bewerkstelligd langs informele wegen, waarbij de rechtspraak zelf de ruimte kan nemen om daarvoor de meest geëigende oplossingen te kiezen. Wij delen dus niet de mening van de rechtsvergadering van de CRvB dat hiervoor wettelijke institutionele voorzieningen moeten worden gecreëerd, zo antwoorden wij op de daartoe strekkende vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Onder verwijzing naar het standpunt van de rechtsvergadering van de CRvB vragen de leden van de PvdA-fractie voorts hoe de regering de risico's voor de rechtseenheid ziet indien de rechtsmacht inzake sociale zekerheidsrecht en ambtenarenrecht, die nu nog bij de CRvB is geconcentreerd, verdeeld gaat worden over de vier gerechtshoven. In het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie om een uitgebreide reactie op het standpunt van de rechtsvergadering van de CRvB zijn wij hierop reeds ingegaan (zie hierboven onder 2). Wij hebben daarin aangegeven dat er geen reden lijkt te zijn om af te wijken van de normale regels van relatieve competentie, die thans ook gelden voor de rechtsmacht van de vier gerechtshoven in belastingzaken, en dat ook hier geldt dat de Hoge Raad als cassatierechter de rechtseenheid tussen de gerechtshoven waarborgt.

Ook de leden van de SP-fractie vragen aandacht voor het vraagstuk van de rechtseenheid. Wij verwijzen deze leden korthedshalve naar de hiervoor gegeven antwoorden op de verschillende vragen over dit onderwerp.

De leden van de D66-fractie vragen wat de voor- en nadelen zouden zijn van algehele integratie van de bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht, waarbij zij vragen de argumenten die door de Raad voor de rechtspraak in zijn position paper zijn aangedragen, te wege. De voor- en nadelen van algehele integratie van de bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht zijn destijds uitvoerig beschreven in de discussienota «Keuzen voor de bestuursrechtspraak». Wij mogen deze leden korthedshalve naar deze discussienota verwijzen.<sup>12</sup> Naar het oordeel van het kabinet overtreffen de nadelen van zo'n algehele integratie de voordelen. Dit zou een ingrijpende en kostbare reorganisatie betreffen met grote risico's voor met name de doorlooptijden in bestuurs-

<sup>12</sup> Toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister van Justitie van 18 mei 2001 (Kamerstuk 26 352, nr. 47).

rechtelijke zaken. Van de noodzaak hiervan is het kabinet niet overtuigd. Als dragend argument om de bestuursrechtspraak volledig deel uit te laten maken van de rechterlijke macht en de bestuursrechtspraak dus niet onder te brengen bij de ABRvS, voerde de Raad voor de rechtspraak in zijn position paper van mei 2013 rechtsstatelijke en constitutionele argumenten aan betreffende de positie van de Raad van State in ons staatsbestel. Hiervoor hebben wij in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie (zie onder 2) nadrukkelijk afstand genomen van deze argumentatie.

De leden van de D66-fractie vernemen voorts graag op welke wijze de regering de organisatie van de hogere bestuursrechtspraak in andere Europese (Unie)landen meeneemt in de uitwerking van zijn voorstel. De bestuursrechtspraak is in de verschillende landen van de Europese Unie zeer verschillend georganiseerd. In de eerdergenoemde discussienota «Keuzen voor de bestuursrechtspraak» is een overzicht gegeven van de organisatie van de bestuursrechtspraak in Frankrijk, Duitsland, Engeland en Wales en Denemarken. Daarvan biedt het Deense model de meest vergaande integratie: rechtspraak door onafhankelijke rechters vindt alleen plaats binnen de gewone rechterlijke macht. Aan de andere kant van het spectrum staat het Franse stelsel. Daar is de rechtspraak in bestuursrechtelijke zaken in handen van rechtsprekende colleges die qua organisatie los staan van de gewone rechterlijke macht, vanuit het principiële uitgangspunt dat rechtspraak in bestuursrechtelijke zaken gescheiden hoort te zijn van andere rechtspraak. In het Franse stelsel bewaakt de Conseil d'Etat de rechtseenheid binnen het bestuursrecht, doordat hij als cassatierechter optreedt. Ook in enkele andere Europese landen (België en Luxemburg) heeft de Raad van State rechtsprekende taken of is de bestuursrechtspraak op andere wijze organisatorisch gescheiden van de burgerlijke en strafrechtspraak (Duitsland). Vanzelfsprekend zijn en worden al deze stelsels bij de besluitvorming over de organisatie van de hoogste bestuursrechtspraak in ons land betrokken, maar gelet op de diversiteit aan stelsels kunnen daaraan geen doorslaggevende argumenten worden ontleend voor de keuze van enig stelsel.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor de positie van de CRvB. Anders dan deze leden lijken te veronderstellen, betekenen de voorstellen in de brief van 26 juni jl. niet dat er delen van de rechtsmacht van de CRvB worden overgeheveld naar de ABRvS. Het spijt ons te vernemen dat de brief op dit punt voor deze leden niet geheel duidelijk was. De voorstellen van het kabinet zijn helder en eenvoudig: alle rechtsmacht van de CRvB gaat over naar de gerechtshoven (met cassatie bij de Hoge Raad) en alle rechtsmacht van het Cbb gaat over naar de ABRvS.

## **8. Rechtspositionele gevolgen**

Terecht vragen de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, D66 en de SGP aandacht voor de personele en rechtspositionele gevolgen van de door het kabinet gedane voorstellen. Deze gevolgen zullen in een zorgvuldig proces met de betrokken colleges moeten worden bezien. Ook zal dit vanzelfsprekend geschieden in nauw overleg met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) voor zover het de positie van rechters betreft, en met de vakorganisaties voor zover het de positie van het gerechtspersoneel betreft. Wij achten het niet passend om vooruitlopend daarop met een blauwdruk te komen voor de personele consequenties. Opheffing van banen en bezuiniging is niet het oogmerk van deze operatie, zo beantwoorden wij de daartoe strekkende vraag van de leden van de PvdA-fractie. De financiële gevolgen kunnen in kaart worden gebracht zodra er duidelijkheid is over de precieze uitwerking van de

voornemens. Nadrukkelijk zoekt het kabinet daarbij de samenwerking met de betrokken colleges, de NVvR en de vakorganisaties.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de consequenties van dit voorstel zijn voor de maximaal tien staatsraden bij de Raad van State die nu bij beide afdelingen werkzaam zijn.

Het kabinet stelt voor de mogelijkheid van dubbelbenoemingen te beëindigen en is, zoals hiervoor reeds is opgemerkt, van oordeel dat deze maatregel met onmiddellijke werking zou moeten worden ingevoerd. Dit betekent dat de benoeming van de leden van de Raad van State en de staatsraden die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze maatregel lid zijn van de beide afdelingen van de Raad van State met ingang van dat tijdstip zullen worden omgezet in een benoeming in een van de beide afdelingen. Hierop zijn wij nader ingegaan in paragraaf 4.