

Vergaderjaar 2009–2010

30 585

Wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2010

Tijdens de behandeling op 29 januari 2009 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 48, blz. 4099–4113) in uw Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State (hierna: wetsvoorstel 30 585) hebben diverse fracties vragen gesteld over de eenheid van bestuursrechtspraak (Handelingen II 2008/09, blz. 4110 e.v.). In het bijzonder stond de vraag centraal hoe de rechtseenheid in hoogste instantie binnen het bestuursrecht zou kunnen worden bevorderd. Bij die gelegenheid hebben de leden Heerts (PvdA) en Anker (CU) een motie over dit onderwerp ingediend (Kamerstukken II 2008/09, 30 585, nr. 26 hierna: motie-Heerts/Anker). Op 3 februari 2009 zijn het wetsvoorstel 30 585 (met algemene stemmen) en de motie-Heerts/Anker aangenomen.

In de motie-Heerts/Anker wordt de regering gevraagd om voorstellen te doen om de rechtseenheid binnen het bestuursrecht – en tussen het bestuursrecht en de andere rechtsgebieden – beter te waarborgen dan thans het geval is. In het debat over het wetsvoorstel 30 585 heb ik u toegezegd dat ik u schriftelijk zou informeren over de mogelijkheden om de eenheid van de bestuursrechtspraak, in het bijzonder in laatste aanleg, te garanderen. Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geef ik hieronder mijn bevindingen over dit onderwerp weer.

Het wetsvoorstel 30 585 is op dit moment aanhangig bij de Eerste Kamer. In het nader voorlopig verslag van 3 november 2009 heeft de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en het Huis der Koningin uit de Eerste Kamer gevraagd of deze brief ten behoeve van de behandeling van het wetsvoorstel 30 585 aan de Eerste Kamer in afschrift kan worden toegezonden (Kamerstukken I 2008/09, 30 585, D). Aan dit verzoek heb ik gevolg gegeven.

De motie-Heerts/Anker houdt verband met wat tijdens het wetgevingstraject ter voltooiing van de eerste fase herziening rechterlijke organisatie in

het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw werd aangeduid als de derde fase van die herziening. In de overweging van de motie wordt ook daarnaar verwezen. Omdat de rechtsontwikkeling in de afgelopen twee decennia niet heeft stilgestaan, schets ik een aantal ontwikkelingen in de rechtspraak sindsdien. Daaraan voorafgaand roep ik kort de eerste en tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie en het vervolgtraject in herinnering.

De eerste fase behelsde een aantal belangrijke hervormingen van het stelsel van bestuursrechtspraak, in gang gezet in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Deze herziening was destijds urgent, onder meer vanwege het gestaag stijgende aantal beroepen op grond van de (toen nog geldende) Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob). Deze groei leidde tot zorgwekkende overbelasting met zaken bij de toenmalige Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Daarom werd voor een belangrijk deel van het bestuursrecht rechtspraak in twee instanties geïntroduceerd, waarbij de rechtspraak in eerste aanleg werd opgedragen aan de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken. Ook werd een uniform bestuursprocesrecht ingevoerd (hoofdstuk 8 van de Awb) en werden de twee toenmalige rechtsprekende afdelingen van de Raad van State samengevoegd in één Afdeling bestuursrechtspraak. Ten slotte werd een aantal met bestuursrechtspraak belaste colleges opgeheven. Het aantal hoogste bestuursrechters (exclusief de Hoge Raad als belastingrechter) werd daarmee teruggebracht tot een klein aantal colleges, later nog verder beperkt tot drie, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CvB). Deze eerste fase is afgerond met de Wet voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (wet van 16 december 1993, Stb. 650). Deze wet is met ingang van 1 januari 1994 in werking getreden.

De tweede fase omvatte de hervorming van het burgerlijk procesrecht in eerste aanleg en de integratie van kantongerechten en rechtbanken. Deze is uitgemond in de wet van 6 december 2001 tot herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg (Stb. 580) en de bestuurlijke onderbrenging van de kantonrechtspraak bij de rechtbanken per 1 januari 2002.

Destijds noemde het kabinet een aantal vervolgstappen dat samen de derde fase zou vormen (zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 3). Meer in concreto kondigde het kabinet verdere besluitvorming over rechtspraak in één dan wel twee instanties en de vormgeving van het hoger beroep aan. Ook stelde het kabinet besluitvorming over verdere voorzieningen voor de rechtseenheid in het vooruitzicht, zowel binnen het bestuursrecht als tussen het bestuursrecht en andere rechtsgebieden. Het kabinet vond namelijk dat met de finalisering van de eerste fase het verder denken over de toekomstbestendigheid van het nieuwe stelsel van bestuursrechtspraak en de kwaliteit van de bestuursrechtspraak niet mocht stoppen. De vraag was of in de toekomst verdergaande (wettelijke) maatregelen zouden moeten worden getroffen om de kwaliteit van de bestuursrechtspraak te kunnen blijven garanderen. Aandachtspunten daarbij waren onder meer kwaliteitskenmerken als doorlooptijden, de lengte van de procedure in haar geheel (bestuurlijk en rechterlijk) en de rechtseenheid. Voor zover daartoe op termijn andere organisatorische voorzieningen nodig zouden blijken, hanteerde het kabinet als uitgangspunt dat het stelsel van bestuursrechtspraak bij voorkeur nog verder zou moeten worden vereenvoudigd.

De toenmalige Minister van Justitie stuurde enige tijd later een inhoudelijke discussienota «Keuzen voor de bestuursrechtspraak» naar uw Kamer

(Kamerstukken II 2000/01, 26 352, nr. 47). De nota bevatte een genuanceerd afwegingskader met inhoudelijke argumenten voor en tegen verschillende opties die variëren van (gedeeltelijke) samenvoeging van de ABRvS, de CRvB en het CBb tot verdergaande integratie in de gewone rechterlijke macht. Deze nota gold – en geldt ook nu nog – als een zorgvuldige en uitgebreide beschrijving van de inhoudelijke en juridisch-technische bestuursrechtelijke aandachtspunten. Voor inzicht in en een overzicht van de complexe problematiek verwijs ik graag daarnaar.

In 2004 sprak het toenmalige kabinet zich uit tegen verdergaande integratie van de bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht en vóór het behoud van rechtspraak in hoogste aanleg door meer gespecialiseerde colleges (Kamerstukken II 2003/04, 25 425, nr. 7). Los van het negatieve effect op de afdoeningscapaciteit en de doorlooptijden dat een ingrijpende reorganisatie zou hebben, zag het toenmalige kabinet voor zo'n reorganisatie onvoldoende grond. Voor zover er al uiteenlopende jurisprudentie zou zijn, vloeiende die eerder voort uit de verschillende rechtsdomeinen dan uit het feit dat er verschillende rechters zijn. Voor zover het functioneren van de bestuursrechtspraak verbetering behoeft, lagen, aldus het kabinet, de problemen niet op het institutionele vlak. Belangrijkere vragen voor het kabinet waren hoe voorkomen kon worden dat onnodige beroepsprocedures worden gevoerd of beroepsprocedures zich onnodig lang voortslepen. (Overigens zijn bij de meeste gerechten de doorlooptijden voor bestuursrechtelijke zaken thans aanzienlijk korter dan medio jaren negentig.) Hoe kon bovendien worden voorzien in de behoefte van zowel burger als bestuur aan uitspraken die waar mogelijk een definitief einde maken aan het geschil? Ook stelde het kabinet zich de vraag hoe op de minst belastende wijze de rechtseenheid in hoogste aanleg zou kunnen worden geborgd.

Het kabinet heeft vervolgens als antwoord op deze vragen een aantal maatregelen aangekondigd dat uiteindelijk zal uitmonden in een (in maart bij uw Kamer in te dienen) wetsvoorstel tot aanpassing van het bestuursprocesrecht. De bovenbedoelde vragen zijn immers nog steeds actueel. In dit wetsvoorstel worden bijvoorbeeld de mogelijkheden tot finale geschilbeslechting verruimd ten opzichte van het huidige artikel 8:72, vierde lid, Awb dat de uitspraakbevoegdheden van de bestuursrechter regelt. Ook de initiatief-wet bestuurlijke lus Awb waarin een regeling is opgenomen voor herstel van gebreken in een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter, past in dit kader. Deze wet is op 1 januari 2010 in werking getreden.

Tijdigheid van besluitvorming (van zowel het bestuur als de rechter) staat overigens ook centraal in het project «Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein» dat ik samen met mijn ambtgenoten van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb opgezet. In dit project onderzoeken wij de mogelijkheden tot versnelling van de besluitvormings- en geschilbeslechtingsprocedures voor in het bijzonder ruimtelijke projecten via aanpassing van het bestuursprocesrecht. Voor dit project is (onder leiding van prof. dr. Chr. W. Backes) het onderzoeksrapport «Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken» uitgebracht. In dit rapport staan inspirerende en interessante beschouwingen over onder meer de rol van de rechter. Dit rapport werken wij nu uit. Ik heb u reeds toegezegd dat ik u in de eerste maanden van 2010 over de resultaten van dit project zal berichten (zie de brief van 26 november 2009, Kamerstukken II 2009/10, 31 731, nr. 5).

Ter verzekering van de rechtseenheid bevat het wetsvoorstel tot aanpassing van het bestuursprocesrecht de mogelijkheid dat de ABRvS, de CRvB en het CBb in richtinggevende zaken in hoogste aanleg gebruik maken van een «grote kamer» van maximaal vijf leden (in plaats van een eenvoudige kamer of een meervoudige kamer van maximaal drie leden). Als een rechtscollège beslist om een zaak te verwijzen naar deze kamer – hiertoe bestaat geen verplichting – wordt ook voor de buitenwereld zichtbaar dat het college de zaak van groot gewicht acht voor de rechtseenheid of de rechtsvorming. Ook zal dit wetsvoorstel voorzien in uitbreiding van de beroepsprocedure met de mogelijkheid om, net als in het burgerlijk recht, het strafrecht en het fiscaal recht, in de bestuursrechtelijke procedure een conclusie te vragen. De bedoeling is dat in zaken waarin dat van belang wordt geacht, een conclusie wordt genomen door een jurist die op gezaghebbende wijze verbanden tussen rechtsgebieden kan leggen. Hierbij kan worden gedacht aan een lid van de ABRvS, de CRvB of het CBb, maar ook aan een lid van het parket van de Hoge Raad. Hoewel een conclusie de bestuursrechter niet bindt, heeft zij wel sturingskracht en is een sterke motivering vereist als het college uiteindelijk afwijkt van de conclusie.

Ook ben ik voorstander van het instellen van een gemeenschappelijke rechtseenheidskamer van de ABRvS, de CRvB en het CBb, waaraan deze colleges in specifieke gevallen prejudiciële vragen kunnen stellen. Ik ben voornemens deze voorziening wettelijk te verankeren. Nader zal worden gezien of ook de Hoge Raad hierbij in enigerlei vorm kan worden betrokken.

Naast deze voorgenomen wettelijke maatregelen zijn sinds de inwerkingtreding van hoofdstuk 8 Awb in de rechtspraak voorts tal van andere (formele en informele) voorzieningen van zowel inhoudelijke als procedurele aard getroffen ter verdere versterking en ondersteuning van de kwaliteit van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie. Zo komt het veelvuldig voor dat staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst ook fungeren als raadsheer-plaatsvervanger in de CRvB of het CBb en omgekeerd. Via deze «kruisbestuiving» kan de rechtseenheid op een relatief eenvoudige wijze worden bewaakt. Die praktijk zou verder kunnen worden uitgebreid op die rechtsgebieden die bijvoorbeeld door de Europese rechtsontwikkeling nauw verweven raken. Voorts is er regelmatig overleg tussen de voorzitter van de ABRvS en de presidenten van respectievelijk de CRvB en het CBb over bijvoorbeeld – op zaaks- en collegeoverstijgend niveau – jurisprudentiële ontwikkelingen. Ook vindt in verband met belastingrechtspraak en de samenhang tussen de bestuursrechtelijke boete en de straf regelmatig op dit niveau overleg plaats met de betrokken vice-presidenten van de Hoge Raad. In het kader van de «permanente educatie» worden initiatieven genomen om met vertegenwoordigers van alle colleges, inclusief de Hoge Raad, te spreken over nieuwe ontwikkelingen, zoals de invoering van de vierde tranche Awb. Op het meer procedurele vlak kunnen de streefnormen voor de doorlooptijden worden genoemd, die (zo mogelijk gedifferentieerd naar rechtsgebied) in overleg met de rechtscollèges worden vastgesteld. Van de resultaten daarvan wordt periodiek verslag gedaan (zie de jaarverslagen van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr)). Verder kan hier de geharmoniseerde procesregeling worden genoemd die per 1 januari 2006 geldt voor de ABRvS, de CRvB en het CBb (Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2006).

Ik ben voorstander van dergelijke samenbindende activiteiten. «Grensoverschrijdende» samenwerking illustreert dat de bestaande institutionele infrastructuur niet als een onoverkomelijke belemmering wordt gezien. De mate van bereidheid om samen te werken zie ik, met inachtneming uiter-

aard van de positie van de onafhankelijke rechter in ons rechtsbestel en de eigenheid van de afzonderlijke rechtsgebieden, als een belangrijke graadmeter voor de mogelijkheden tot waarborging van de rechtseenheid (in hoogste instantie). Een mooie illustratie van gecoördineerde rechtspraak is de verdragsconforme toepassing van artikel 8:73 Awb. Artikel 8:73 Awb biedt de rechter de mogelijkheid om bij gegrondverklaring van het beroep het bestuursorgaan tot schadevergoeding te veroordelen. Recent is deze bepaling zo uitgelegd dat de staat ook tot schadevergoeding kan worden veroordeeld bij overschrijding door de rechter van «de redelijke termijn», bedoeld in artikel 6 EVRM. De ABRvS, de CRvB en het CBB hebben deze wijziging van de jurisprudentie in een tijdsbestek van een paar maanden op dezelfde wijze doorgevoerd.¹

Er zijn meer (overigens ongelijksoortige) onderwerpen die zich lenen voor het onderzoeken van verdergaande samenwerking. Ik denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheden van het maken van gezamenlijke afspraken over de motivering van uitspraken, (het terugbrengen van) termijnen en doorlooptijden, uitwisseling van rechterlijke ambtenaren, al dan niet met rechtspraak belast, en andere vormen van personeelsbeleid en kennismanagement. Ook het elektronisch rechtsverkeer is zo'n onderwerp. Om het digitaal aanbrengen van zaken door de burger bij de rechter mogelijk te maken, werken de Rvdr, het landelijk overleg van sectorvoorzitters bestuursrecht, ict-organisaties van de Rechtspraak, de Raad van State en het Ministerie van Justitie al intensief samen. Dergelijke initiatieven verdienen navolging.

De kwestie van de rechtseenheid is de afgelopen jaren een beperkt probleem gebleken, waarvoor, zoals hierboven bleek, een oplossing kan worden gevonden zonder daartoe een volledige institutionele hervorming in gang te zetten. Voor een dergelijke hervorming ziet het kabinet daarom uit het oogpunt van de rechtseenheid geen aanleiding. Dit temeer niet, omdat het behoud van de kwaliteit van de bestuursrechtspraak blijvend aandacht vraagt en ook de komende tijd veel energie zal vergen van alle betrokkenen. Ik denk bijvoorbeeld naast eerder genoemde onderwerpen niet alleen aan de groeiende behoefte aan specialisatie, maar ook aan de toenemende precisering, detaillering en formalisering in het bestuursrecht. Ook de Europese ontwikkeling, in het bijzonder de doorwerking van Europeesrechtelijke rechtsregels in onze bestuursrechtelijke orde, is een thema.

Gelet op het belang van een effectieve rechtspleging, zeker tegen de achtergrond van de wensen van de rechtzoekende om snel(ler) definitief uitsluitel in een rechtszaak te krijgen, betrek ik hierbij ook het vraagstuk van rechtspraak in één dan wel twee feitelijke instanties en de vormgeving van het hoger beroep. Bij de formulering van onderwerpen voor de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie was dit onderwerp uitdrukkelijk geagendeerd. Als uitgangspunt hanteert het kabinet sinds de eerste fase rechtspraak in twee feitelijke instanties. De primaire aanleiding daarvoor was de cumulatie van zaken in het tijdperk van de Wet Arob bij de (toenmalige) Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voorkomen moet immers worden dat het aantal zaken zo groot is dat een in eerste en enige aanleg rechtsprekende rechter overbelast zou raken. Ook is de mogelijkheid om een rechterlijk oordeel in hoger beroep door een andere rechter te laten toetsen, waardevol voor de juridische kwaliteit van de rechtspraak. Tegelijkertijd betekent het daadwerkelijk doorlopen van twee feitelijke instanties een verlenging van de doorlooptijd van een zaak. Ook met inachtneming van de zeefwerking van een eerste instantie vergt een procedure in hoger beroep nu eenmaal tijd. Als de waarde van de «herkansing» niet (langer) opweegt tegen de extra doorlooptijd die daarmee gemoeid is, kan dit aanleiding zijn om voor bepaalde catego-

¹ ABRvS 4 juni 2008, AB 2008, 229, CRvB 11 juli 2008, AB 2008, 241 en CBB 3 maart 2009, JB 2009, 139.

rieën zaken het terugbrengen van twee instanties naar één te overwegen dan wel het instellen van hoger beroep aan een verlof te binden.

Tegen deze achtergrond wacht ik de resultaten af van de werkgroep die in het kader van de brede heroverwegingsoperatie de rechtspleging – overigens in de meest brede zin des woords – onder de loep neemt (zie werkgroep 15 in de bijlage bij de brief van de minister-president van 25 september 2009, Kamerstukken II 2009/10, 32 123, nr. 25). Zoals in de brief van de Minister-President is aangekondigd, wordt u over de uitkomsten van de brede heroverwegingsoperatie vóór het debat over de Voorjaarsnota 2010 geïnformeerd.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin