

Vergaderjaar 2013–2014

30 585

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

33 750 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2014

33 750 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014

L¹

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2014

In de paragraaf «Veiligheid en justitie» van het regeerakkoord is het volgende vastgelegd: «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.»

Achtergrond van dit voornemen is de wens om uit het oogpunt van rechtseenheid en overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtsspraak te komen tot een concentratie van de bestuursrechtsspraak. Leidende gedachte daarbij is tevens dat het vertrouwen in de rechtsspraak ermee is gediend dat onafhankelijke en onpartijdige rechtsspraak niet alleen in juridisch opzicht is gegarandeerd, maar dat dit ook op een zo eenvoudig en doorzichtig mogelijke wijze gebeurt.

Het voornemen de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State (ABRvS), de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) samen te voegen kan zowel binnen als buiten de Raad van State worden gerealiseerd. In de op 22 november 2011 door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Taverne c.s. (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VII, nr. 54) wordt gepleit voor het elders onderbrengen van de rechtsprekende taak van de Raad van State, vanuit de principiële stellingname dat wetgevingsadviserende en rechtsprekende taken niet in één orgaan ondergebracht behoren te zijn.

¹ De letter L heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 30 585.

Hierbij moet evenwel worden bedacht dat de rechtspraak bij de ABRvS zich kenmerkt door relatief korte doorlooptijden. Als algemene hoogste bestuursrechter is de ABRvS vertrouwd met de behandeling van zeer verschillende soorten zaken, variërend van geschillen tussen twee partijen (bijvoorbeeld vreemdelingenzaken) tot geschillen met soms tientallen partijen (bijvoorbeeld in het omgevingsrecht). Het elders onderbrengen van de rechtsprekende taak van de Raad van State leidt naar het oordeel van het kabinet tot aanzienlijk hogere maatschappelijke kosten. Het kabinet onderschrijft niettemin het belang van het functioneel scheiden van de adviserende en de rechtsprekende taken van de Raad van State. Via de Wet herstructurering Raad van State, in werking getreden op 1 oktober 2010, is binnen de Raad van State reeds een verregaande scheiding doorgevoerd tussen advisering en rechtspraak. Deze functies zijn in twee afzonderlijke Afdelingen ondergebracht en de mogelijkheid om leden in beide Afdelingen tegelijk te benoemen (zogenoeten dubbelbenoemingen) is wettelijk beperkt tot maximaal tien. 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. Desalniettemin is het, in het licht van de op 20 april 2010 door de Eerste Kamer aanvaarde moties-Engels c.s. (Kamerstukken I 2009/10, 30 585, I) en Duthler c.s. (Kamerstukken I 2009/10, 30 585, J) en mede gelet op het vertrouwen dat burgers moeten kunnen stellen in de rechtspraak bij de Raad van State, van belang dat een stap verder wordt gezet. Het kabinet is daarom voornemens in ieder geval de volgende aanvullende maatregelen te treffen met betrekking tot het functioneel scheiden van de adviserende en de rechtsprekende taken van de Raad van State:

- De nu nog bestaande wettelijke mogelijkheid dat maximaal tien leden van de Raad van State of staatsraden zitting kunnen hebben in beide Afdelingen wordt beëindigd. Dit zal betekenen dat leden van de ABRvS niet langer tevens een adviserende functie kunnen uitoefenen;
- In de wet wordt expliciet bepaald dat de vice-president 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;
- Het aanbevelingsrecht voor de benoeming van de voorzitter en leden van de ABRvS komt te liggen bij de ABRvS zelf; de voorzitter van de ABRvS voert het periodieke overleg met de Tweede Kamer over de vacatures in de ABRvS;
- De (voorzitter van de) ABRvS wordt het bevoegd gezag met betrekking tot het ontslag, de schorsing en de waarschuwing van de leden van die Afdeling alsmede het belasten met een andere taak bij ongeschiktheid;
- Rechtspositionele bevoegdheden jegens de leden van de ABRvS zullen berusten bij de voorzitter van de ABRvS;
- Bij de begroting van de Raad van State zal een uitsplitsing worden gemaakt van de kosten voor wetgevingsadviesing en de kosten voor bestuursrechtspraak (deze maatregel vergt geen wetswijziging);
- In de presentatie naar het publiek zal de scheiding tussen wetgevingsadviesing en bestuursrechtspraak zichtbaar zijn (deze maatregel vergt geen wetswijziging).

Het voorgaande betekent overigens niet zonder meer dat alle bestuursrechtspraak die thans is opgedragen aan de rechtscolleges die niet behoren tot de rechterlijke macht, moet worden opgedragen aan de ABRvS. In het bijzonder de geschillen die thans in hoogste aanleg tot de rechtsmacht behoren van de CRvB – veelal tweepartijengeschillen over materiële aanspraken van individuele belanghebbenden – vertonen naar aard en inhoud meer verwantschap met fiscale geschillen, waarover in hoger beroep de gerechtshoven oordelen en waarbij de Hoge Raad de rol van cassatierechter vervult. Het ligt naar het oordeel van het kabinet dan

ook meer in de rede om de rechtsmacht in deze geschillen onder te brengen bij de gewone rechterlijke macht. De rechtsmacht in geschillen die thans tot de competentie behoren van het CBb (veelal oordelend in eerste en enige aanleg, in enkele gevallen als hogerberoepsrechter) zal in de visie van het kabinet kunnen overgaan naar de ABRvS, aangezien deze geschillen naar aard en inhoud meer verwantschap vertonen met het domein van de ABRvS, dat ook wel pleegt te worden aangeduid als het «ordenende» bestuursrecht.

Kennis genomen hebbend van de diverse opvattingen die over dit thema leven, waaronder het op verzoek van de Tweede Kamer uitgebrachte advies van de Raad voor de rechtspraak en de reactie daarop die de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak aan de Tweede Kamer heeft toegezonden, wordt met deze invulling naar het oordeel van het kabinet op de meest verantwoorde wijze uitvoering gegeven aan de opdracht die in het regeerakkoord besloten ligt, namelijk het terugbrengen van het aantal van drie bestuursrechters tot één. Dit draagt als gezegd bij aan meer rechtseenheid en een overzichtelijker stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

Het streven is erop gericht een wetsvoorstel waarin de hiervoor genoemde maatregelen tot een verdere functionele scheiding van taken binnen de Raad van State alsmede de opheffing van de CRvB en het CBb en de daarmee gepaard gaande hervorkavelingen van rechtsmacht zijn opgenomen, dit jaar in consultatie te brengen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten