

Vergaderjaar 2016–2017

34 389

Wijziging van de Wet op de Raad van State, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de rechterlijke organisatie en enkele andere wetten in verband met de scheiding van taken binnen de Raad van State en de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Wet organisatie hoogste bestuursrechtspraak)

Nr. 22

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2016

Op 6 oktober jl. heeft uw Kamer het wetsvoorstel organisatie hoogste bestuursrechtspraak (hierna: het wetsvoorstel) plenair behandeld (Handelingen II 2016/17, nr. 9, item 8). Voorafgaand aan en tijdens deze behandeling zijn de volgende amendementen ingediend:

- Amendement van de leden Van Nispen, Swinkels en Van Tongeren om de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) onder te brengen bij een nieuw gerechtshof, genaamd «Bijzonder bestuursrechtelijk gerechtshof» (Kamerstuk 34 389, nr. 10);
- Amendement van de leden Van Nispen, Swinkels en Van Tongeren om de rechtspraak van de CRvB onder te brengen bij een nieuw gerechtshof, genaamd «Sociaal bestuursrechtelijk gerechtshof» (Kamerstuk 34 389, nr. 11);
- Amendement van de leden Van Nispen, Swinkels en Van Tongeren om de rechtspraak van het CBb te concentreren bij het gerechtshof Den Haag (Kamerstuk 34 389, nr. 12; later gewijzigd: Kamerstuk 34 389, nr. 21);
- Amendement van de leden Taverne en Recourt om artikel 42, vierde lid, van de Wet op de Raad van State niet te laten vervallen (Kamerstuk 34 389, nr. 13);
- Amendement van de leden Taverne en Recourt om een tussentijdse wijziging van de benoeming van een lid van de Raad van State of een staatsraad slechts eenmaal mogelijk te maken (Kamerstuk 34 389, nr. 14; later met Kamerstuk 34 389, nr. 15 samengevoegd: Kamerstuk 34 389, nr. 20);
- Amendement van de leden Taverne en Recourt dat ertoe strekt dat de leden van de grondwettelijke Raad van State niet in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen worden benoemd

- (Kamerstuk 34 389, nr. 15; later met Kamerstuk 34 389, nr. 14 samengevoegd: Kamerstuk 34 389, nr. 20);
- Amendement van de leden Swinkels en Van Nispen over het gelijktijdig in werking treden van het wetsvoorstel en de Invoeringswet (Kamerstuk 34 389, nr. 18; later gewijzigd: Kamerstuk 34 389, nr. 19).

Wij hebben tijdens de behandeling inhoudelijk gereageerd op de meeste amendementen. Wij hebben de amendementen met Kamerstuk 34 389, nrs. 10, 11, 12 (thans: Kamerstuk 34 389, nr. 21), 14 (thans onderdeel van nr. 20) en 18 (thans: Kamerstuk 34 389, nr. 19) ontraden en het oordeel over amendement nr. 13 aan de Kamer gelaten. Wij hebben toegezegd schriftelijk te reageren op amendement nr. 15 (thans onderdeel van Kamerstuk 34 389, nr. 20) en zullen tevens nader ingaan op de amendementen met betrekking tot de CRvB-rechtspraak.

Amendement-Taverne/Recourt (Kamerstuk 34 389, nr. 15, thans onderdeel van Kamerstuk 34 389, nr. 20)

Dit amendement, dat als gezegd thans onderdeel uitmaakt van amendement Kamerstuk 34 389, nr. 20, regelt dat de leden van de grondwettelijke Raad van State niet in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen worden benoemd. Zoals de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel heeft opgemerkt, raakt het amendement de grondwettelijke positie van de Raad van State. De grondwettelijke Raad van State heeft een aantal taken. De Raad is in voorkomende gevallen belast met de waarneming van het koninklijk gezag. Verder vervult de Raad een aantal taken dat de Raad als geheel aangaat, en die het bereik van de beide afdelingen van de Raad van State overstijgen.

De huidige structuur van de Raad van State, met twee afzonderlijke afdelingen, bestaat sinds de herstructurering van de Wet op de Raad van State in 2010. In deze structuur kunnen de beide afdelingen op gelijkwaardige wijze gerepresenteerd zijn (vgl. artikel 30a, vierde lid, van de Wet op de Raad van State waarin is bepaald dat de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak qualitate qua lid is van de grondwettelijke Raad van State). Zoals in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het onderhavige wetsvoorstel is opgemerkt, is het kabinet van oordeel dat de eenheid van de Raad van State gewaarborgd moet blijven. In institutionele zin betekent dit concreet dat de rechtsprekende functie naast de adviserende functie binnen de Raad van State als geheel ingebed blijft. Deze inbedding moet mede geleet op (artikel 73 van) de Grondwet een reële betekenis hebben (Kamerstuk 34 389, nr. 4, p. 3). Het amendement doet aan dit uitgangspunt ernstig afbreuk, aangezien de Afdeling bestuursrechtspraak bij aanvaarding daarvan op geen enkele wijze meer zou zijn ingebed in de grondwettelijke Raad van State. Ook de gelijkwaardigheid van de beide afdelingen komt in het geding. Zoals de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel heeft opgemerkt, zou de aanvaarding van het amendement ertoe leiden dat er een soort hiërarchie binnen de Raad van State wordt aangebracht, aangezien de grondwettelijke Raad in dat geval uitsluitend zou bestaan uit de leden van een van beide afdelingen van de Raad van State (de Afdeling advisering).

Amendementen inzake de CRvB

Zoals de Minister van Veiligheid en Justitie tijdens de plenaire behandeling heeft opgemerkt, geldt voor de amendementen-Van Nispen c.s. met betrekking tot de CRvB (thans Kamerstuk 34 389, nrs. 10 en 11) dat zij

in essentie in strijd zijn met de gedachte achter het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel beoogt het stelsel van de bestuursrechtspraak eenvoudiger en transparanter te maken. Daarbij is zorgvuldig gekeken naar de aard van de zaken en op basis daarvan is gekozen voor overheveling van de rechtsmacht van de CRvB naar de vier gerechtshoven. Deze keuze is in overeenstemming met de keuzes die de wetgever eerder heeft gemaakt ten aanzien van de herziening van de gerechtelijke kaart, ook ten aanzien van het belastingrecht, het privaatrecht en het strafrecht. Doel van de herziening van de gerechtelijke kaart (per 1 januari 2013) was om ook in de toekomst de kwaliteit van rechtspraak door de rechtbanken en de gerechtshoven te waarborgen en te kunnen voldoen aan wensen en behoeften in de samenleving. Met de herziening van de gerechtelijke kaart werd beoogd specialisatie en het oplossen van capaciteitsproblemen bij de verdeling van zaken op een adequaat schaalniveau te organiseren via gerechten met voldoende substantie. De spankracht van grotere gerechten heeft het mogelijk gemaakt om meer maatwerk te leveren en meer deskundigheden op te bouwen en daarmee dus de toegankelijkheid van rechtspraak te verbeteren. Specialismen die tot dan toe soms tot één ressort beperkt moesten blijven, konden door de herziening van de gerechtelijke kaart breder worden ingezet.

Elk gerechtshof is in staat om alle specialisaties zelfstandig te behandelen. Er is geen reden om hiervan af te wijken ten aanzien van (delen van) de bestuursrechtspraak. De vier gerechtshoven hebben de schaalgrootte en de kennis om de zaken die aan hen zullen worden toegedeeld, zorgvuldig af te doen, zonder kwaliteitsverlies. Dat de CRvB-zaken ruim voldoende in aantal zijn om te kunnen toedelen aan de vier gerechtshoven leert ook een vergelijking met het aantal belastingzaken, die eveneens van bestuursrechtelijke aard zijn en waarvoor de vier gerechtshoven volgens de reguliere regels van relatieve competentie bevoegd zijn. In 2015 bedroeg het aantal bij de CRvB aanhangig gemaakte zaken 8.671 en het aantal bij de vier gerechtshoven aanhangig gemaakte belastingzaken 5.180. Het aantal belastingzaken is dus zelfs aanzienlijk lager dan het aantal CRvB-zaken, terwijl belastingzaken probleemloos volgens de reguliere regels van relatieve competentie door de vier gerechtshoven worden behandeld. Er is geen reden om aan te nemen waarom dat dan bij CRvB zaken, zelfs hoger in aantal, niet zou kunnen.

In het huidige stelsel vindt het hoger beroep plaats bij één gerecht, de CRvB. De reden daarvoor is echter niet dat het zou gaan om zodanig specialistische zaken dat deze rechtspraak per definitie gebundeld moet worden bij één gerecht. De CRvB is net als de andere hoogste bestuursrechtelijke macht behoren (CBb en Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) nu eenmaal van aanvang af vorm gegeven als één centraal college. Dat is ook begrijpelijk omdat, afgezien van enkele uitzonderingen, tegen de uitspraken van deze colleges geen beroep in cassatie openstaat bij de Hoge Raad.

Conclusie

De bezwaren tegen het amendement-Taverne/Recourt (thans onderdeel van Kamerstuk 34 389, nr. 20), voor zover het de grondwettelijke Raad van State betreft, alsmede de amendementen-Van Nispen c.s. met betrekking tot de CRvB die wij tijdens de plenaire behandeling reeds hebben ontraden, zijn zo zwaarwegend dat de aanvaarding hiervan met klem wordt ontraden. Wij verzoeken u in verband hiermee om na de stemming

over de amendementen de eindstemming over het wetsvoorstel aan te houden om ons in de gelegenheid te stellen in het kabinet te spreken over de mogelijke intrekking van het wetsvoorstel.

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

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur