

Vergaderjaar 2014–2015

30 585

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

34 000 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2015

34 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2015

M¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 december 2014

Tijdens het debat over de staat van de rechtsstaat van 11 maart 2014 heeft de regering toegezegd een brief naar de Kamer te sturen met het standpunt van de regering over splitsing van de Raad van State en herziening van de organisatie van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie, inclusief het beoogde tijdpad.² Ter voldoening aan deze toezegging heeft de regering de Kamer bij brief van 26 juni 2014 geïnformeerd over de verdere functionele scheiding van taken binnen de Raad van State alsmede over de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.³

Vervolgens hebben de leden van de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning⁴ en voor Veiligheid en Justitie⁵ op 15 juli 2014 een brief gestuurd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Een gelijklopende brief is ook gestuurd aan de Minister van Veiligheid en Justitie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Veiligheid en Justitie hebben op 10 december 2014 gereageerd.

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

² Toezegging **T01905** op www.eerstekamer.nl

³ Kamerstukken I 2013/14, 30 585, L.

⁴ Samenstelling Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning:

Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), De Vries (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV), Duivesteyn (PvdA), Meijer (SP)

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Bergman

⁵ Samenstelling Veiligheid en Justitie:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), De Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

BRIEF VAN DE VOorzITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING EN VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 15 juli 2014

Op 11 maart 2014 heeft de Eerste Kamer met de regering gedebatteerd over de staat van de rechtsstaat. Tijdens het debat heeft de regering toegezegd een brief naar de Kamer te sturen met het standpunt van de regering over splitsing van de Raad van State en herziening van de organisatie van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie, inclusief het beoogde tijdpad.⁶ Ter voldoening aan deze toezegging heeft de regering de Kamer bij brief van 26 juni 2014 geïnformeerd over de verdere functionele scheiding van taken binnen de Raad van State alsmede over de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.⁷

De commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning en voor Veiligheid en Justitie hebben de genoemde brief besproken in hun gezamenlijke vergadering van 8 juli jl. Zij constateren dat aan de toezegging slechts deels voldaan is, nu in de brief van 26 juni niet inhoudelijk wordt ingegaan op het advies van de Raad voor de Rechtspraak en aan de reactie daarop van de voorzitter van de Afdeling bestuursrecht Rechtspraak van de Raad van State. De commissies verzoeken u alsnog op deze stukken te reageren, zoals was toegezegd.⁸

De commissies lezen in de brief van 26 juni dat het streven van de regering is nog dit jaar een wetsvoorstel in consultatie te brengen. Zij worden graag voordat het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend bericht over het standpunt van het kabinet naar aanleiding van de uitkomsten van deze consultatie.

Een gelijkkluidende brief is verzonden aan de Minister van Veiligheid en Justitie.

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
J.W.M. Engels

Voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
A.W. Duthler

⁶ Toezegging **T01905** op www.eerstekamer.nl

⁷ Kamerstukken I 2013/14, 30 585, L.

⁸ Handelingen I 2013/14, nr. 22, item 5, p. 67: «Allereerst vroeg mevrouw Duthler of de regering in de brief over het splitsen van de Raad van State ook wil ingaan op, of aandacht besteden aan, het advies van de Raad voor de Rechtspraak. Dat zal ik doen. Ik zal uiteraard ook aandacht besteden aan de reactie daarop van de voorzitter van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State. Ik zal beide zaken in gezamenlijkheid daarin aan de orde stellen.»

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, 10 december 2014

Bij brief van 15 juli 2014, nr. 155538.01u, hebben de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning en voor Veiligheid en Justitie ons verzocht alsnog te reageren op het op 14 november 2013 aan de Tweede Kamer uitgebrachte advies van de Raad voor de rechtspraak over de voorgenoemde splitsing van de Raad van State en op de reactie op dat advies, die de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak (ABRvS) op 15 november 2013 aan de Tweede Kamer heeft gezonden.

De commissies menen dat het kabinet met de brief van 26 juni 2014 over de splitsing van de Raad van State en de organisatie van de hoogste bestuursrechtspraak (Kamerstukken I 2013/14, 30 585, L) slechts gedeeltelijk heeft voldaan aan de toezegging van de eerste ondergetekende in het debat over de staat van de rechtsstaat in de Eerste Kamer op 11 maart 2014 om in de brief aandacht te besteden aan genoemd advies van de Raad voor de rechtspraak en de reactie van de voorzitter van de ABRvS (toezegging TO1905).

In de brief van 26 juni 2014 is aan het slot uitdrukkelijk vermeld dat het kabinet tot de in de brief gedane voorstellen is gekomen nadat kennis is genomen van de diverse opvattingen die over dit thema leven, waaronder het aan de Tweede Kamer uitgebrachte advies van de Raad voor de rechtspraak en de reactie daarop van de voorzitter van de ABRvS. In de brief is ingegaan op de belangrijkste onderwerpen die door de Raad voor de rechtspraak en de voorzitter van de ABRvS aan de orde zijn gesteld, namelijk de positionering van de hoogste bestuursrechtspraak bij de Raad van State of elders, alsmede de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak bij de ABRvS. Hiermee menen wij volledig uitvoering te hebben gegeven aan genoemde toezegging. Voor een uitvoerige bespreking van beide documenten, die niet aan de regering waren gericht maar aan de Tweede Kamer, zag het kabinet geen aanleiding. Daarbij zij opgemerkt dat de Raad voor de rechtspraak en de ABRvS uiteraard om advies zullen worden gevraagd over de in december te publiceren consultatieversie van het wetsvoorstel.

Niettemin zijn wij gelet op het verzoek van de vaste commissies graag bereid uitvoeriger in te gaan op de standpunten van de Raad voor de rechtspraak en de voorzitter van de ABRvS.

De stelling van de Raad voor de rechtspraak dat de bestuursrechtspraak «thuishoort» bij de rechterlijke macht (waarmee wordt bedoeld de kolom rechtbanken – gerechtshoven – Hoge Raad) onderschrijven wij niet. 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. Dit werd reeds bij de grondwetsherziening van 1887 mogelijk gemaakt. Inmiddels kent de Raad van State nu bijna 40 jaar een afdeling die belast is met bestuursrechtspraak (voorheen de Afdeling rechtspraak, sinds 1994 omgedoopt tot Afdeling bestuursrechtspraak). De geschiedenis van de vroegere Afdeling voor de geschillen van bestuur, die destijds Kroonberoepen behandelde (formeel resulterend in een advies aan de Kroon), gaat terug tot 1861.

De Raad voor de rechtspraak spreekt in zijn advies aan de Tweede Kamer «een stellige voorkeur» uit voor een hoofdvariant waarbij de hoogste bestuursrechtspraak wordt ondergebracht bij de gewone rechterlijke macht. Daarbij staat de Raad een model voor ogen waarin de zaken de ABRvS – samen met de zaken van de CRvB en het CBb – worden behandeld door een (vijfde) gerechtshof, dat onder de Raad zou moeten ressorteren. Deze voorkeur wordt beargumenteerd met een verwijzing naar het eerder door de Raad uitgebrachte «position paper» (mei 2013). Hierin stelt de Raad centraal dat onderbrenging van de rechtspraak in de gewone rechterlijke macht de discussie over de onafhankelijkheid van de hoogste bestuursrechter tot het verleden zou doen behoren. In dit verband sprak de Raad voor de rechtspraak in zijn position paper over «risico's van rechtsstatelijke en constitutionele aard», die zouden blijven bestaan als – de andere hoofdvariant die de Raad voor de rechtspraak onderscheidt – de Raad van State zijn rechtsprekende taak zou behouden en ook de zaken van de CRvB en het CBb naar de Raad van State zouden overgaan.

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.

Er is bij de Raad van State geen sprake van een vermenging van adviseerende 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 adviseerende taak is toebedeeld.

Een tweede argument dat de Raad voor de rechtspraak in zijn advies aan de Tweede Kamer naar voren brengt ten faveure van het onder de rechterlijke macht brengen van alle hoogste bestuursrechtspraak, is dat daarmee de problemen op het gebied van de rechtseenheid binnen het bestuursrecht en tussen de rechtsgebieden onderling voor het overgrote deel zouden worden opgelost, omdat dan de Hoge Raad de rechtseenheid zal verzekeren. Daarbij staat de Raad voor de rechtspraak dan het instrument van cassatie in het belang der wet voor ogen.

Wat de rechtseenheid betreft, stellen wij voorop dat deze binnen het bestuursrecht door onze voorstellen in aanzienlijke mate wordt bevorderd doordat er twee bestuursrechterlijke colleges worden opgeheven en doordat in grote trekken verwante rechtsgebieden onder de bevoegdheid van dezelfde hoogste bestuursrechter komen. Via het cassatie-instrument bij de Hoge Raad zal worden voorzien in de rechtseenheid van zaken die tot de bevoegdheid van de gerechtshoven gaan behoren, dus de huidige CRvB-zaken. 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 algemeen aanvaard kan worden. 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. 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. 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. 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.

Als laatste argument voor het volledig onderbrengen van de hoogste bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht noemt de Raad voor de rechtspraak in zijn advies aan de Tweede Kamer de overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor de burger. Naar ons oordeel wordt die overzichtelijkheid door de voornemens van het kabinet in aanzienlijke mate bevorderd, nu het aantal hoogste bestuursrechters buiten de gewone rechterlijke macht wordt gereduceerd van drie naar één. Overigens waarborgt de verplichte rechtsmiddelverwijzing bij besluiten in het bestuursrecht (art. 6:23 Algemene wet bestuursrecht) dat burgers weten bij welke rechter zij terecht kunnen. Onjuiste of ontbrekende rechtsmiddelverwijzing heeft volgens vaste bestuursrechtelijke jurisprudentie in beginsel tot gevolg dat een als gevolg daarvan veroorzaakte overschrijding van de beroepstermijn verschoonbaar is (ABRvS 17 maart 1998, LJV ZF3235; HR 19 maart 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL7954; CRvB 23 juni 2011, ECLI:NL:CRVB:BR0151; CBb 13 januari 2004, ECLI:NL:CBB:2004:AO2300; ABRvS 21 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2131).

In de brief van 26 juni 2014 heeft het kabinet aangegeven dat het elders onderbrengen van de rechtsprekende taak van de Raad van State zou leiden tot aanzienlijk hogere maatschappelijke kosten. Wij hebben deze formulering bewust ontleend aan de brief die de voorzitter van de ABRvS in reactie op het advies van de Raad voor de rechtspraak aan de Tweede Kamer heeft toegezonden. 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 in zijn genoemde brief naar de verschillen in doorlooptijden tussen de ABRvS en andere rechterlijke

instanties. Deze zijn inderdaad significant (de gemiddelde doorlooptijd van zaken in 2013 bedroeg bij de ABRvS 26 weken en zowel bij de CRvB als het CBb 68 weken). In een eerste reactie op de in 2011 door de Tweede Kamer aangenomen motie-Taverne c.s., waarin is verzocht de rechtsprekende taak van de Raad van State elders onder te brengen, 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 adviserende en rechtsprekende taken.

Ook de tussenvariant die de Raad voor de rechtspraak in zijn advies aan de Tweede Kamer onderscheidt – het overhevelen van de hogerberoepszaken of een deel van het zaakspakket van de ABRvS naar een vijfde gerechtshof (of eventueel naar de vier gerechtshoven) – biedt naar ons oordeel geen voordelen. Hieraan kleven dezelfde bezwaren die wij hierboven hebben weergegeven, met name op het punt van de doorlooptijden en kosten.

De commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning en voor Veiligheid en Justitie hebben voorts verzocht te worden bericht over het standpunt van het kabinet naar aanleiding van de uitkomsten van de consultatie over het conceptwetsvoorstel. Daartoe zijn wij gaarne bereid.

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

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