



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Dr. R.H.A. Plasterk  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

t 088 - 3610000  
f 088 - 3610022  
www.rechtspraak.nl

datum 15 april 2015  
contactpersoon  
e-mail  
telefoonnummer  
ons kenmerk UIT 8897 STRA/RMD  
uw kenmerk 2014-0000659183  
cc De Minister van Veiligheid en Justitie  
onderwerp Advies over het concept wetsvoorstel splitsing Raad van State en opheffing Centrale Raad van Beroep en College van Beroep voor het bedrijfsleven

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 12 december 2014, ontvangen op 22 december 2014, met kenmerk 2014-0000659183 verzochten u en de Minister van Veiligheid en Justitie de Raad voor de rechtspraak (Raad) advies uit te brengen over het concept wetsvoorstel houdende splitsing van de Raad van State en opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Wetsvoorstel). Hieronder treft u het advies van de Raad aan. De Raad heeft over dit advies de gerechten, in het bijzonder de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb), gehoord.

Na een korte weergave van het Wetsvoorstel is het advies van de Raad als volgt opgebouwd. In paragraaf 1 geeft de Raad zijn principiële advies over de inrichting van de hoogste bestuursrechtspraak. De conclusie is dat het Wetsvoorstel fundamenteel moet worden heroverwogen en in deze vorm niet moet worden ingediend. Voor het geval het Wetsvoorstel in weerwil van het advies van de Raad in zijn huidige vorm zou worden ingediend, wordt in paragraaf 2 een aantal algemene opmerkingen over het Wetsvoorstel gemaakt en wordt in de paragrafen 3 tot en met 5 ingegaan op de personele gevolgen, de implementatie en de gevolgen voor de werklust.

### Het Wetsvoorstel

Het in de brief van 26 juni 2014, met als onderwerp "Splitsing Raad van State en samenvoeging drie hoogste bestuursrechters" door de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie verwoorde voornemen van het kabinet gaf een (ook) voor de Raad onverwachte wending aan de in het regeerakkoord opgenomen afspraak over *splitsing* van de Raad van State (RvS) en *samenvoeging* van het rechtsprekende deel van de RvS met de CRvB en het CBb. De "splitsing" blijft volgens de brief immers beperkt tot een verdergaande (*functionele*) *scheiding* dan met de herstructurering van de RvS al tot stand was gebracht en de "samenvoeging" van rechtsprekende colleges (in hun geheel, dat wil zeggen: zaken en mensen) blijkt in de brief uiteindelijk niet meer in te



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 15 april 2015  
kenmerk UIT 8897 STRA/RMD  
pagina 2 van 8

houden dan een *herverdeling van rechtsmacht* die opheffing van de CRvB en het CBb tot gevolg moet hebben.

In het Wetsvoorstel wordt het hiervoor uiteengezette voornemen nader uitgewerkt. In hoofdlijnen komt dit op het volgende neer. De geschillen die thans in hoogste aanleg behoren tot de rechtsmacht van de CRvB worden ondergebracht bij de gewone rechterlijke macht. Dit krijgt vorm door toedeling van de rechtsmacht in deze zaken aan de vier gerechtshoven en het openstellen van beroep in cassatie bij de Hoge Raad. De rechtsmacht in de geschillen die thans behoren tot de rechtsmacht van het CBb gaat over naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).

Een en ander betekent een keuze voor een bestuursrechtelijk "tweestromenland" en voor een "twin peaks" model met twee hoogste bestuursrechters.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

### Het Advies

Voorop gesteld moet worden dat de CRvB en het CBb uitstekend werk verrichten op de aan hen toebedeelde rechtsterreinen en zich daar een sterke positie hebben verworven door als gespecialiseerde bestuursrechters in hoogste (feitelijke) instantie borg te staan voor de - materiële - rechtseenheid. Dat geldt evenzeer voor hun bijdragen aan de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling in het algemene bestuursrecht, het bestuursprocesrecht en het Europese recht. Uit onderzoek is steeds opnieuw gebleken van de maatschappelijke waardering voor het werk van beide colleges. Hun functioneren kan dan ook nadrukkelijk geen reden zijn om deze colleges op te heffen. De Raad hecht eraan dat ook de toelichting bij het Wetsvoorstel hierover volstreekte duidelijkheid biedt.

### 1. De inrichting van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie(s)

De Raad heeft, in het bijzonder in de position paper van mei 2013, mede namens de rechtbanken, de gerechtshoven en de CRvB en het CBb, zijn standpunt over de modernisering van de organisatie van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie(s) uiteengezet. Dat standpunt houdt - samengevat - in dat de bestuursrechtspraak in tweede feitelijke instantie langs de lijn van (een naar het oordeel van de Raad wat meer letterlijke interpretatie van) het regeerakkoord geconcentreerd dient te worden bij één college.

Het gaat dan om een nieuw op te richten bestuursrechtelijk gerechtshof, dat de zaken behandelt die momenteel tot de rechtsmacht van de ABRvS, de CRvB en het CBb behoren.

---

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 15 april 2015  
kenmerk UIT 8897 STRA/RMD  
pagina 3 van 8

Onder meer voor de slagvaardigheid van het openbaar bestuur, de ontwikkeling van het bestuursrecht, de kwaliteit van de bestuursrechtspraak en vanwege de verwevenheid van recht, beleid en feiten in het bestuursrecht heeft het verreweg de voorkeur de bestuursrechtspraak op het niveau van de hoogste feitelijke instantie te concentreren, zoals in de huidige situatie ook het geval is bij de zaken die worden behandeld door de ABRvS, de CRvB en het CBB. De rechtseenheid in het bestuursrecht, zowel op de materiële rechtsgebieden die thans zijn toebedeeld aan deze colleges als op het terrein van het algemene bestuursrecht en het bestuursprocesrecht zou daarmee zeer zijn gediend.

Het bouwwerk zou naar het oordeel van de Raad in het bijzonder - maar niet uitsluitend - met het oog op de rechtseenheid tussen het civiele recht, het strafrecht en het bestuursrecht moeten worden gecompleteerd met een nader te bepalen (eventueel gedifferentieerde) vorm van beroep in cassatie bij de Hoge Raad. Daarmee wordt bereikt dat de Hoge Raad voor alle rechtsgebieden zo efficiënt en snel mogelijk invulling kan geven aan zijn belangrijkste taak: richting te geven aan rechtseenheid en rechtsontwikkeling over de volle breedte van de rechtsgebieden. Daaraan zou bij wet kunnen worden toegevoegd de mogelijkheid voor de Hoge Raad om in geval van een geslaagd cassatieberoep het voorliggende geschil zoveel mogelijk definitief te beslechten.

Het bestuursrechtelijke gerechtshof wordt in de opvatting van de Raad, net als de andere gerechtshoven, ondergebracht in de structuur van de Rechtspraak en zal ressorteren onder de Raad. De huidige situatie dat er gerechten bestaan die niet tot de rechterlijke macht in de zin van de Grondwet behoren, zou daarmee worden beëindigd. De institutionele onafhankelijkheid van het bestuursrechtelijke gerechtshof ten opzichte van de uitvoerende macht zou zo extra en zichtbaar worden gewaarborgd. In het stelsel dat in 2002 in de Wet op de rechterlijke organisatie is neergelegd en dat er mede op is gericht meer dan in het oude stelsel invulling te geven aan de onafhankelijke positie van de rechterlijke macht, vormt de Raad de "buffer" tussen de gerechten en de Minister van Veiligheid en Justitie<sup>2</sup>.

De keuze voor dit stelsel zou ertoe leiden dat de langlopende discussie over de onafhankelijke institutionele positionering van de hoogste bestuursrechter tot het verleden behoort, hoe zeer ook de onafhankelijkheid van de rechtspraak van de ABRvS voor de Raad niet ter discussie staat. De hoogste bestuursrechter wordt immers bij de rechterlijke macht ondergebracht en niet langer bij een afdeling van een Hoog College van Staat dat hoe dan ook primair de functie heeft om de regering van advies te dienen.

De Raad gaat er onverminderd van uit dat de instelling van een gerechtshof bestuursrecht bij de huidige werkwijze, behoudens aanloopkosten, budgettair neutraal kan worden ingevoerd. Daarbij is duidelijk dat enerzijds de efficiënte werkwijze van de ABRvS bij een dergelijk hof een belangrijk stempel zal drukken, terwijl tegelijkertijd de rechterlijke inbreng ook bij het concipiëren van uitspraken verzekerd blijft. Aldus worden deze sterke eigenschappen van beide organisaties samengevoegd.

---

<sup>2</sup> Opinion no. 10 (2007) van de CCJ (zie bijv. Para 5 en 8), Recommendation (2010) 12 van het Committee van ministers para 26-29, Magna Carta CCJE para 13, ENCJ report on Councils for the Judiciary 20011, para 1.1., Venice Commission report on the independence of the judicial system, part I



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 15 april 2015  
kenmerk UIT 8897 STRA/RMD  
pagina 4 van 8

Naar het oordeel van de Raad dient het nieuwe stelsel te leiden tot substantiële verbetering op de volgende punten: institutioneel geformaliseerde onafhankelijkheid, rechtseenheid en overzichtelijkheid. Deze worden alom erkend als de zwaktes van het huidige stelsel van bestuursrechtspraak. Het Wetsvoorstel leidt echter niet tot substantiële verbetering op deze punten.

De Raad ziet het als een gemiste kans om de bestuursrechtspraak in hoogste instantie(s) in één keer goed te organiseren. De Raad acht het stelsel dat door het Wetsvoorstel wordt voorgesteld niet duurzaam en spreekt de verwachting uit dat ook indien dit voorstel tot wet zal worden verheven, de discussie over het stelsel van bestuursrechtspraak en over de positie van de RvS daarmee niet zal zijn beëindigd.

Zo plaatst de Raad vraagtekens bij de in het Wetsvoorstel geregelde "verdergaande scheiding" van de beide afdelingen van de RvS. Deze wordt weliswaar aansprekend aangeduid met de term 'splitsing', maar van een echte splitsing (Chinese muren) lijkt geen sprake. Integendeel, juist het onderdeel van het concept wetsvoorstel waarin die "splitsing" wordt geregeld, is complex en niet doorzichtig, zodat niet op voorhand duidelijk is dat de ABRvS wat betreft benoeming van degenen die binnen die afdeling de rechterlijke werkzaamheden zullen verrichten, op geen enkele wijze kan worden beïnvloed door de (vice-president van de) RvS. Zo lijkt de vice-president betrokken bij het overleg met het parlement over de bezetting (ook) van de ABRvS. Verder blijven de bevoegdheden tot waarschuwing, schorsing en ontslag - uiteindelijk - bij de vice-president berusten. Ook blijft de vice-president het bevoegd gezag (ook) van de ten behoeve van de ABRvS werkzame medewerkers. De Raad acht deze vorm van "splitsing" niet overtuigend.

Uit een oogpunt van rechtseenheid laat het wetsvoorstel een grote kans liggen. Weliswaar wordt het aantal hoogste bestuursrechters teruggebracht van vier naar twee, maar ook in het door het kabinet voorgestane stelsel blijft (formele en informele) coördinatie tussen de hoogste (bestuurs)rechters noodzakelijk.

Uit dit alles volgt dat de Raad het standpunt handhaaft dat het Wetsvoorstel niet in zijn huidige vorm moet worden ingediend en u het dringende advies geeft het Wetsvoorstel in lijn met dit advies fundamenteel te heroverwegen.

### 2. Algemene opmerkingen over het Wetsvoorstel

#### *Een coherenter tweestromenland*

De in het Wetsvoorstel aangehouden criteria voor de verdeling van de rechtsmacht over de twee stromen: "tweepartijengeschillen over materiële aanspraken van individuele belanghebbenden" enerzijds en "ordenend bestuursrecht" anderzijds, zijn naar het oordeel van de Raad onvoldoende helder en overtuigend. Indien men opteert voor een "tweestromenland" zou het voor de hand liggen dat zaken betreffende tweepartijengeschillen over materiële aanspraken van individuele belanghebbenden waarin de rechtsmacht nu is opgedragen aan de ABRvS zouden overgaan naar de "gewone" rechterlijke macht. Daarbij moet in elk geval worden gedacht aan de zaken op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en de daaronder vallende toeslagwetten (waarin de



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 15 april 2015  
kenmerk UIT 8897 STRA/RMD  
pagina 5 van 8

Belastingdienst/Toeslagen het bestuursorgaan is) en de Wet op de rechtsbijstand. De Raad adviseert het wetsvoorstel in deze zin aan te passen.

### *Afstemming tussen de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*

Naar het oordeel van de Raad ontbreekt in het door het Wetsvoorstel voorgestane stelsel met twee hoogste bestuursrechters een regeling van de onder meer uit een oogpunt van transparantie en evenwicht benodigde wettelijke institutionele voorzieningen ter bevordering van de rechtseenheid tussen die beide hoogste bestuursrechters. Zo lijkt het ten minste nodig dat de wet voorziet in de mogelijkheid van het benoemen van staatsraden van de ABRvS tot raadsheer in buitengewone dienst bij de Hoge Raad. Daarmee zou op dit punt worden verzekerd dat evenals bij de ABRvS ook bij de Hoge Raad (materieel) een grote kamer kan worden ingezet indien de rechtseenheid daarom vraagt. Ook zou de bevoegdheid om conclusies te nemen bij de ABRvS kunnen worden opgedragen aan het parket bij de Hoge Raad.

### 3. Personele consequenties

#### *Wettelijke regeling noodzakelijk*

Paragraaf 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bevat een korte toelichting op de keuze van de regering om in het Wetsvoorstel nog geen voorzieningen op te nemen met betrekking tot de personele en rechtspositionele gevolgen voor de bij de CRvB en het CBB werkzame - al dan niet voor het leven benoemde - rechterlijke ambtenaren, de gerechtsambtenaren en de leden van beide besturen.

De Raad onderschrijft de opvatting van de regering dat deze gevolgen in een zorgvuldig proces met de betrokken colleges en in nauw overleg met de NVvR en de centrales voor overheidspersoneel moeten worden gezien. Vanzelfsprekend ziet de Raad hier voor zichzelf ook een grote verantwoordelijkheid.

Vanuit deze verantwoordelijkheid wijst de Raad erop dat het, gelet op de in de Grondwet en verdragsrechtelijk verankerde waarborgen voor de positie van rechters noodzakelijk is dat een aantal rechtspositionele aspecten bij wet wordt geregeld. Het is niet aanvaardbaar dat bij een wet waarin rechterlijke colleges worden opgeheven en dus rechters uit hun ambt worden ontheven, niet wordt voorzien in de (rechts)positie van die rechters. Het heeft de uitdrukkelijke voorkeur van de Raad dit te regelen als onderdeel van het voorliggende Wetsvoorstel. Voor zover toch wordt gekozen voor een afzonderlijke invoeringswet, moet in het voorliggende wetsvoorstel worden bepaald dat dit tegelijk met de invoeringwet in werking treedt.

De rechtspositionele regelgeving geeft in geval van opheffing van een rechterlijk college geen duidelijkheid over de rechtspositie van de bij koninklijk besluit benoemde rechterlijke ambtenaren. Het betreft zowel de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren (raadsheren en raadsheren-plaatsvervangers) als de niet voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren (gerechtsauditeurs). In tegenstelling tot de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren bij de rechtbanken en de gerechtshoven, zijn de raadsheren bij de CRvB en het CBB expliciet bij een van beide colleges benoemd en zijn zij bijvoorbeeld niet van rechtswege plaatsvervanger in een gerechtshof. Hetzelfde geldt voor de





## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 15 april 2015  
kenmerk UIT 8897 STRA/RMD  
pagina 7 van 8

(nogmaals) op dat raadsheren niet overgeplaatst kunnen worden, anders dan op eigen verzoek, zodat benoeming en plaatsing van rechtswege, zoals ook bij de herziening gerechtelijke kaart is gebeurd, de enig denkbare oplossing is.

De Raad benadrukt dat het in de rede ligt dat, nu de rechtsmacht van het CBb wordt overgeheveld naar de RvS, de medewerkers die dat werk nu doen, benoemd en geplaatst worden bij de ABRvS. De deskundigheid, specialistische kennis en ervaring die binnen het College voorhanden is, blijft zodoende beschikbaar. De Raad vertrouwt dan ook op zowel uw steun als die van de Minister van Veiligheid en Justitie bij het zorgvuldig regelen van de overgang van het voltallige personeel naar de ABRvS.

### *Materiële voorzieningen*

Voor de rechtspositie van de bestuurders van de beide colleges acht de Raad het aangewezen dat een - wettelijk vast te leggen - regeling wordt getroffen ter respectering van hun materiële rechtspositie.

De overgang van rechtswege van alle medewerkers van beide colleges neemt niet de noodzaak weg van adequate sociale voorzieningen. Bij de CRvB gaat het bijvoorbeeld om verplaatsing van medewerkers naar de gerechtshoven, waarbij sprake kan zijn van aanzienlijke reisafstanden. Een sociaal plan is noodzakelijk om de gevolgen hiervan op te vangen. Voor rechterlijke ambtenaren is dat op dit moment niet aanwezig terwijl de regelgeving (Wrra en het Brra) weinig voorzieningen bevat om de personele gevolgen van reorganisaties op te vangen. Daarnaast loopt voor gerechtsambtenaren eind 2015 het sociaal plan (Van Werk Naar Werk) af, zonder dat op dit moment zicht is op verlenging dan wel op een nieuw sociaal plan. De Raad acht het noodzakelijk dat voor een reorganisatie als deze, opheffing van twee bijzondere colleges, een sociaal plan van toepassing is voor alle categorieën personeel. De memorie van toelichting lijkt hier ook op te wijzen, waar gerefereerd wordt aan overleg met de vakbonden (p. 6). De Raad vraagt u en de Minister van Veiligheid en Justitie dan ook met kracht te bevorderen dat er een sociaal plan komt voor respectievelijk ARAR-ambtenaren en rechterlijke ambtenaren. Daarvoor kan aansluiting worden gezocht bij het sociaal plan zoals dat bij de herziening gerechtelijke kaart van toepassing was.

### 4. Implementatie

De Raad vraagt afzonderlijke aandacht voor de implementatie van de voorstellen. Op rechtsstatelijke gronden wordt geadviseerd pas met de formele implementatie te beginnen nadat het Wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aanvaard. Gelet op de complexiteit van de overgang van het personeel naar andere organisaties binnen of buiten de Rechtspraak en de mogelijke samenloop met de reorganisatie ten gevolge van de invoering van KEI en mogelijk ook de tweeledige gevolgen (personeel én zaken) van de invoering van de normalisering van de ambtelijke rechtspositie, benadrukt de Raad dat bij aanvaarding van het Wetsvoorstel voldoende gelegenheid voor afstemming van deze processen en voldoende tijd voor de implementatie wordt gegund.

Verder wordt geadviseerd dat, om de ontvlechting niet onnodig te compliceren, de inwerkingtreding niet moet plaatsvinden op een andere datum dan 1 januari (van enig jaar).



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 15 april 2015  
kenmerk UIT 8897 STRA/RMD  
pagina 8 van 8

### 5. Werklast en bekostiging

Wanneer de taken, conform het uitgangspunt 'mens volgt werk', van het CBb overgaan naar de RvS zal ook de volledige bijdrage, die de Rechtspraak van het departement ontvangt voor deze taken, overgaan naar de RvS. Dit is, inclusief de nu bekende taakstelling Regeerakkoord Rutte II, een structureel bedrag van ongeveer 5,8 miljoen. Het huisvestingsbudget zal niet overgaan nu de leegstand van het pand voor rekening komt van de Rechtspraak.

Wanneer zaken van de RvS overgaan naar de gewone rechterlijke macht, zal de Rechtspraak daarvoor van het departement een aanvullende en nader te bepalen bijdrage dienen te ontvangen.

Met het opheffen van de CRvB en het verdelen van de taken en de medewerkers over de vier gerechtshoven op basis van relatieve competentie ontstaan incidentele en structurele kosten op het gebied van huisvesting (leegstand, extra huur, investeringen), automatisering (beheer en aanpassing systemen) en personeel (sociaal plan). Jaarlijks zullen de kosten structureel enkele miljoenen bedragen en de incidentele kosten liggen, verspreid over een periode van 4 jaar, naar verwachting niet onder de € 10 miljoen.

### **Tot slot**

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel stelt de Raad er op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker  
Voorzitter Raad voor de rechtspraak