

De voorgenomen opheffing van de Centrale Raad van Beroep

de Graaf, K.J.; Marseille, Albert

Published in:
 Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
 de Graaf, K. J., & Marseille, A. T. (2015). De voorgenomen opheffing van de Centrale Raad van Beroep. Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 28(8), 253-261. [2015/33].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De voorgenomen opheffing van de Centrale Raad van Beroep

NTB 2015/33

1. Inleiding

Het bestuursrechtelijke hoger beroep is in Nederland op bijzondere wijze georganiseerd. In plaats van één hoogste bestuursrechter bezitten we er vier. Behalve de Hoge Raad (HR) zijn dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB).²

Dat er in Nederland vier hoogste bestuursrechters zijn, is niet in alle opzichten even handig. Er wordt dan ook al decennialang gediscussieerd over de vraag of het niet eenvoudiger kan. Ruim twintig jaar geleden leek het er even op dat dat zou gebeuren. Het plan was de bestuursrechtspraak net zo vorm te geven als de civiele en de strafrechtspraak: elke procedure start bij de rechtbank, waarna er de mogelijkheid is van hoger beroep bij het gerechtshof, desgewenst gevolgd door cassatie bij de HR.³ Het is er niet van gekomen. Vele jaren lang werd als argument gebruikt dat het meer nadelen dan voordelen zou hebben om aan het bestaande systeem met meerdere hoogste bestuursrechters te tornen.⁴

Dat veranderde in 2014. Toen kwam de regering met een plan de vormgeving van het bestuursrechtelijke hoger beroep te wijzigen.⁵ Het CBB zou bij de ABRvS worden gevoegd, de CRvB zou bij de gerechtshoven worden ondergebracht. Het parlement moet zich nog over de plannen van de regering uitspreken. Mochten de plannen werkelijkheid worden, dan is het aantal hoogste bestuursrechters teruggebracht van vier naar twee: de HR en de ABRvS.

In dit artikel bespreken we kort enkele knelpunten van het systeem van meerdere hoogste bestuursrechters (paragraaf 2) en beschrijven we het voorstel van de regering (paragraaf 3). Vervolgens gaan we dieper in op het meest ingrijpende aspect van de regeringsvoorstellen: het opheffen van de CRvB en het onderbrengen van diens rechterlijke taak bij

de gerechtshoven. Wanneer we er gemakshalve van uitgaan dat het op zich een goed idee is het aantal bestuursrechtelijke appelinstanties van vier naar twee terug te brengen, komt de vraag op hoe overtuigend de argumenten van de regering zijn om juist de CRvB op te heffen en diens taken te verdelen over de vier hoven. Die vraag is in paragraaf 4 aan de orde. In paragraaf 5 trekken we enkele conclusies.

2. Knelpunten

Het in Nederland gecreëerde stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming in hoger beroep is al geruime tijd onderwerp van discussie. Het stelsel is weliswaar historisch verklaarbaar, maar kan niet doorgaan voor eenvoudig; alleen al daarom is het volgens velen niet optimaal. In de discussie over de organisatie van het hoger beroep in het bestuursrecht spelen verschillende perspectieven een belangrijke rol. Op vier daarvan gaan wij hieronder kort in.

Een eerste perspectief is constitutioneel van aard. Daarbij kan gedacht worden aan aanwijzingen in de Nederlandse Grondwet over de wijze van organisatie van de bestuursrechtspraak (al dan niet in hoger beroep).

Biedt de Nederlandse Grondwet aanwijzingen voor de organisatie van afzonderlijke bestuursrechtspraak in hoger beroep? Buitengewoon weinig. De regeling over de (organisatie van de) rechtspraak is zeer summier. Zo kent artikel 112 van de Grondwet weliswaar een mogelijkheid, maar geenszins de verplichting, om voor geschillen die niet zijn ontstaan uit burgerlijke rechtsbetrekkingen (bestuursrechtelijke geschillen) afzonderlijke bestuursrechtspraak te realiseren naast de civiele en de strafrechtspraak. Mocht de wetgever voor afzonderlijke bestuursrechtspraak kiezen, dan bepaalt de Grondwet daarover enkel dat bij de berechting van die geschillen gerechten kunnen worden betrokken die behoren tot de rechterlijke macht of gerechten die daartoe niet behoren. Van belang is met name dat een wetgever met die keuze grondwettelijk dus niet is gebonden aan een bepaalde vormgeving van (het hoger beroep in) de bestuursrechtspraak. De toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 maakt duidelijk dat er in bijzondere omstandigheden reden kan zijn de bestuursrechter niet deel uit te laten maken van de rechterlijke macht. Zo behoren drie van de vier huidige bestuursrechtelijke hogerberoepsinstanties, de ABRvS, de CRvB en het CBB, niet tot de rechterlijke macht. Hoewel de idee bestaat dat de grondwetgever van 1983 een voorkeur had voor het onderbrengen van bestuursrechtspraak bij de rechterlijke macht,⁶ die dan zou bestaan uit de rechtbanken, de gerechtshoven en de HR, biedt de tekst van de Grondwet

1 Prof.mr. K.J. (Kars) de Graaf en prof.mr. A.T. (Bert) Marseille zijn verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen, Bert Marseille tevens aan het departement Encyclopedie, Publiekrecht en Rechtsgeschiedenis van de Universiteit van Tilburg.

2 Wij laten (gemakshalve) het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden als hoogste bestuursrechter in zaken op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersovertradingen buiten beschouwing, vanwege het feit dat strafvorderlijke elementen in die procedure dominant zijn. Zie: M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2013, p. 1092.

3 Zie daarover: R.J.N. Schlössels & L.J.M. Timmermans, 'Baron von Münchhausen aan het werk in de polder: de hoogste bestuursrechtspraak als (never) ending story?', *TvCR* 2015/2, p. 124-149.

4 Zie de nota 'Keuzen voor de bestuursrechtspraak', *Kamerstukken II* 2000/01, 26352, nr. 47.

5 *Kamerstukken II* 2013/14, 29279, nr. 200; *Kamerstukken I* 2013/14, 30585, L.

6 Zie ook Schlössels & Timmermans a.w. 2015, p. 131.

weinig houvast voor de organisatie van (het hoger beroep in) de bestuursrechtspraak.

Zijn er andere relevante constitutionele eisen die voorwaarden stellen aan de organisatie van bestuursrechtspraak in hoger beroep? Vanzelfsprekend. Bestuursrechtspraak dient te voldoen aan de algemene eisen die in een rechtsstaat aan rechtspraak worden gesteld. Als knelpunt van de huidige vormgeving van het hoger beroep in de bestuursrechtspraak kan worden genoemd de noodzaak om (de schijn van) partijdigheid te vermijden. In de discussie over de institutionele vormgeving van de bestuursrechtspraak speelt die eis eigenlijk alleen met betrekking tot de Raad van State. Dit Hoge College van Staat functioneert immers in Nederland niet alleen als wetgevingsadviseur maar ook als bestuursrechter. Van belang is met name de doorwerking van artikel 6 EHRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU. Deze brengen met zich dat de bestuursrechtspraak in hoger beroep moet voldoen aan de eis van onpartijdigheid. De jurisprudentie over de eis van onpartijdigheid op grond van artikel 6 EHRM,⁷ is in het verleden aanleiding geweest voor het veranderen van de werkwijze van de Raad van State en tot een belangrijke wetwijzigingen in 2010.⁸ Maar de kritiek is niet verstomd en speelt met name in het parlement, maar ook in de literatuur, nog een belangrijke rol als het gaat om de reorganisatie van het bestuursrechtelijke hoger beroep.⁹

Als tweede perspectief in de discussie kan worden gezien op de wens om geschillen waarover de bestuursrechter moet oordelen zo effectief en efficiënt mogelijk af te handelen. In de Nederlandse bestuursrechtspraak is in de afgelopen twee decennia relatief veel aandacht besteed aan het verbeteren van de efficiëntie en de effectiviteit van de geschilbeslechting. Binnen de hierboven geschetste ruime constitutionele randvoorwaarden kan de organisatie – en dus ook een reorganisatie – van het hoger beroep in het bestuursrecht daaraan een bijdrage leveren. In dat verband moeten de (maatschappelijke) kosten in ogenschouw worden genomen die gemoeid zijn met het in stand houden van het huidige stelsel van hoger beroep met meerdere hoogste bestuursrechters en spelen ook de doorlooptijden voor het behandelen van geschillen een rol. Hoewel vanuit dit perspectief één hogerberoepsinstantie in het bestuursrecht kan worden bepleit, heeft de regering in 2004 juist het argument van de (maatschappelijke) kosten en de mogelijke negatieve gevolgen voor de doorlooptijden gebruikt ter onderbouwing van haar keuze voor de zogeheten ‘nul-optie’: het handhaven van de status quo.¹⁰ Van een institutionele

reorganisatie werden onvoldoende voordelen verwacht. Die beslissing kon echter geen einde maken aan de discussie.

Een derde perspectief betreft de vraag naar de (on)wenselijkheid van gespecialiseerde rechterlijke instanties. Vanuit dit perspectief wordt wel gewezen op de toegankelijkheid van de rechtsbescherming tegen de overheid. In de praktijk is op dit punt geen sprake van een probleem: rechtzoekenden (of hun rechtshulpverleners) weten door het opnemen van rechtsmiddelenclausules onder uitspraken bijna altijd direct de juiste instantie te vinden.¹¹ Lukt dat onverhoopt niet, dan bieden wettelijke verwijzingsbepalingen uitkomst.¹²

Een andere invalshoek met betrekking tot de gespecialiseerde instanties is dat het bestuursrecht buitengewoon omvangrijk en complex is geworden en dat (daarom) een hoge mate van deskundigheid van de bestuursrechter vereist is. Het huidige stelsel van hoger beroep in het bestuursrecht laat zien dat de verschillende hoogste bestuursrechters een eigen terrein van rechtspraak hebben waarop zij zich elk hebben gespecialiseerd en waarop zij bij uitstek deskundig zijn. Gesteld zou kunnen worden dat het bestaan van gespecialiseerde bestuursrechtelijke instanties een voorwaarde is voor de vereiste specialistische expertise. Daar kan evenwel tegenin worden gebracht dat uiteenlopende expertises ook binnen een grotere organisatie een plek kunnen hebben – en dat het er vooral op aankomt dat specifieke deskundigheid niet versnipperd is over meerdere organisaties, maar zich in één organisatie bevindt, zodat de experts elkaar versterken.

Een vierde perspectief is dat van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling. Het in stand houden van gespecialiseerde hogerberoepsinstanties in de bestuursrechtspraak bergt het gevaar in zich dat zij een verschillende interpretatie geven aan wettelijke bepalingen, beginselen of leerstukken die gemeenschappelijk zijn. Een uniforme rechtstoepassing is dan onvoldoende gegarandeerd en dat is ongewenst. Vaak zullen de verschillen de interpretatie van algemene bestuursrechtelijke normen betreffen, die in Nederland voornamelijk zijn opgenomen in de Awb. In de literatuur is er in het verleden meermaals gewezen op de verschillen tussen de jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters. Het is de vraag of die verschillen voldoende kunnen worden gerechtvaardigd door het gegeven dat de HR en de CRvB zich vooral zouden bezighouden met tweepartijengeschillen over materiële aanspraken en de ABRvS met name met meerpartijengeschillen in het ordenende bestuursrecht. Het reorganiseren van het bestuursrechtelijk hoger beroep zou op het punt van de rechtseenheid uitkomst kunnen bieden. Als reactie op de kritiek zijn weliswaar diverse voorstellen de revue gepasseerd om de rechtseenheid beter te garanderen, maar is elk voorstel dat de verhoudingen tussen de bestuursrechters in hoger beroep zou wijzigen ge-

7 EHRM 23 October 1985, ECLI:NL:XX:1985:AC9055, AB 1986/1 (*Bentham/Nederland*); ECHR 28 September 1995, ECLI:NL:XX:1995:AG0214, AB 1995/588 (*Procola/Luxemburg*); ECHR 6 May 2003, ECLI:NL:XX:2003:AF8328, AB 2003/211 (*Kleyn e.a./Nederland*).

8 Stb. 2010, 175 (wijziging van de wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State).

9 Vgl. Schlössels & Timmermans a.w. 2015, p. 139: ‘Formeel is alles netjes EVRM-proof, maar doet dit werkelijk recht aan de discussie? [...] De waarheid lijkt dat “vermenging” materieel blijft bestaan.’

10 *Kamerstukken II* 2003/04, 25425, no. 7, p. 4.

11 Vgl. Y.E. Schuurmans, ‘Rechtvaardige verdeling van macht in de bestuursrechtspraak,’ *Ars Aequi* 2015/5, p. 381.

12 Art. 6:15 Awb jo. art. 6:24 Awb.

strand.¹³ De hogerberoepsinstanties zelf hebben inmiddels een – door voor- en tegenstanders als effectief beschouwd – informeel overleg waardoor verschillen in de jurisprudentie in veel gevallen ongedaan zijn gemaakt.¹⁴ Daarnaast zijn mede ten behoeve van rechtseenheid en rechtsvorming enkele wettelijke instrumenten gecreëerd, niet alleen om de hoogste bestuursrechters de mogelijkheid te bieden om meer samen te werken (door hen op initiatief van een van hen recht te laten spreken in een grote kamer met rechters van verschillende hogerberoepsinstanties), maar ook door rechtsvorming beter mogelijk te maken (door de hogerberoepsinstanties op eigen initiatief een conclusie te laten vragen aan een bestuursrechtelijke Advocaat-Generaal).¹⁵ Echter, de coördinatie ten behoeve van de rechtseenheid tussen de hoogste bestuursrechters vindt voor een groot deel informeel plaats¹⁶ en in zaken waarin de hoogste instanties dat zelf willen. Een dergelijke wijze van coördinatie is vanuit een principieel oogpunt bezwaarlijk.¹⁷

Kort gezegd levert een beschouwing van de knelpunten vanuit de vier invalshoeken het volgende op: bezien vanuit de Grondwet is er geen sprake van een voorkeur voor diversiteit of uniformiteit en evenmin voor bestuursrechtspraak binnen of buiten de rechterlijke macht. Vanuit een oogpunt van effectiviteit houden de argumenten om te gaan reorganiseren of om juist alles te laten zoals het is elkaar in evenwicht. Aan het belang van expertise of specialisatie kan zowel recht worden gedaan als sprake is van een beperkt of een groter aantal hoogste bestuursrechters. En voor wat betreft de rechtseenheid hoeft een systeem van meerdere hoogste bestuursrechters praktisch geen probleem te zijn, maar is het dat principieel wel. Het verbaast dan ook niet dat de gedachtevorming over de organisatie van de bestuursrechtspraak in hoger beroep in het verleden tot vele voorstellen voor verbetering heeft geleid, maar niet tot het verstommen van de discussie of tot een voorlopige eindsitu-

atie.¹⁸ Het voorstel uit 2014 van de regering dat nu ter tafel ligt, bespreken we in de volgende paragraaf om het daarna te analyseren in het licht van de hierboven weergegeven discussie en toegespitst op de positie van de CRvB.

3. De plannen van de regering

In juni 2014 kondigde de regering aan dat het hoger beroep in het bestuursrecht anders zou worden georganiseerd.¹⁹ De rechtsprekende taak van het CBB zou bij de ABRvS worden ondergebracht, die van de CRvB bij de gerechtshoven. In het vervolg op die aankondiging is eind 2014 het voorstel voor de 'Wet splitsing RvS en opheffing CRvB en CBB' verschenen.²⁰

Allereerst is van belang dat het voorstel van de regering een striktere (personele) scheiding aanbrengt tussen de adviseerende en de rechtsprekende afdelingen van de Raad van State dan in de wetwijziging van 2010 reeds voldoende EVRM-proof werd geacht; dubbelbenoemingen van leden zullen niet langer mogelijk zijn, de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak zal het bevoegd gezag zijn als het gaat om de rechtspositie van rechtsprekende staatsraden en het recht om aanbevelingen te doen bij nieuwe vacatures zal bij de betreffende afdeling zelf liggen. Met die maatregelen tracht de regering tegemoet te komen aan de – in de Staten-Generaal niet verstomde – kritiek dat de beide functies van de Raad van State niet samen behoren in een organisatie. Uit dit onderdeel van het voorstel blijkt evenwel ook onmiddellijk dat de rechtsprekende taak niet weggehaald zal worden bij de Raad van State.

Uit de memorie van toelichting bij het voorstel blijkt voorts dat de regering als het gaat om rechtseenheid en rechtsontwikkeling enigszins op twee gedachten hinkt. Aan de ene kant wordt gesteld dat rechtseenheid een groot goed is en dat het daarom onwenselijk is dat er te veel hoogste bestuursrechtelijke instanties zijn. Aan de andere kant wordt benadrukt dat de rechtsontwikkeling juist gebaat is bij diversiteit aan de top, zodat het geen probleem is dat er meerdere hoogste bestuursrechters zijn.

13 Vgl. de motie Recourt/Taverne (*Kamerstukken II 2014/15*, 29279, nr. 235) waarin wordt gesteld dat 'de rechtseenheid gebaat is met een wettelijk geregelde institutionele rechtseenheidsvoorziening' en de adviezen van de ABRvS en de HR daarover, die als bijlage zijn opgenomen bij *Kamerstukken II 2014/15*, 29279, nr. 264.

14 Zie o.m. de noot van R. Ortlep onder ABRvS 27 juli 2012, *AB 2012/368*. In het verleden erkende de regering zelf ook het gebrek aan democratische legitimatie van die 'rechtseenheidsvoorziening'. Zie daarover Tom Barkhuysen, 'Informeel bestuursrechtelijke rechtseenheidsvoorzieningen: lessen uit het verleden', *NJB 2015/1399*.

15 *Stb.* 2012, 682, p. 9-10 (art. 8:10a and 8:12a Awb).

16 J.E.M. Polak, Samenwerking van hoogste rechters aan rechtseenheid (Maaskant-lezing), Oisterwijk: WLP 2015.

17 L.J.A. Damen, 'Is de bestuursrechtelijke zittingsrechter 'judicial outletstore' voor elders bepaald geheim rechterlijk beleid?', *JBplus (special)* 2004, p. 89-95 en de reactie daarop van R.J.G.M. Widdershoven, 'Over de verantwoording van geheim rechterlijk overleg', in: K.J. de Graaf, A.T. Marseille & H.B. Winter (red.), *Op tegenspraak* (Damen-bundel), Den Haag: Bju 2006, p. 285 e.v. Zie ook: Barkhuysen a.w. 2015.

18 Zie o.m.: P. de Haan, 'Compromisvoorstel rechterlijke macht', *NTB 2005*, p. 215-220; B.J. van Ettekov, 'De Hoge Raad in 2025: met of zonder cassatie in de bestuursrechtspraak', ?, in: A.M. Hol, I. Giesen & F.G.H. Kirsten (red.), *De Hoge Raad in 2025. Contouren van de toekomstige cassatierechtspraak*, Bju 2011, p. 263-274; R.J.N. Schlössels, 'Procesrechtelijke osmose: het bestuursprocesrecht en de cassatiefunctie', *AA 2011*, p. 704-716; R.J.G.M. Widdershoven, 'Cassatie in bestuursrechtspraak?', in: A.M. Hol, I. Giesen & F.G.H. Kirsten (red.), *De Hoge Raad in 2025. Contouren van de toekomstige cassatierechtspraak*, Bju 2011, p. 275-285, B.J. Schueler, 'Waar zit de bestuursrechter van de toekomst?', *NJB 2012/1217*, p. 1458-1461, B.J. van Ettekov, 'One peak or twin peaks?'. Het regeerakkoord en de toekomst van de bestuursrechtspraak', *NJB 2013/495*, p. 596-605, J.L. Verbeek, 'Bestuursrechtelijke rechtseenheid vergt cassatie', *NJB 2013/496*, p. 604-605, K.J. de Graaf & A.T. Marseille, 'Klein beginnen is nooit verkeerd', *TvCR 2013*, p. 354-359, N.S.J. Koeman, 'De toekomst van de bestuursrechtspraak', *NTB 2014/2/3*, 5, p. 47-49.

19 *Kamerstukken II 2013/14*, 29279, nr. 200; *Kamerstukken I 2013/14*, 30585, L. Zie hierover o.m. R.M. van Male, 'Rechtseenheid en rechterlijke organisatie', *NTB 2015/15*, p. 123-127, A.T. Marseille, Katern Bestuurs(proces)recht, in: *Ars Aequi Kwartaalsignaal* 134, 2015, p. 7741-7746, Schlössels & Timmermans a.w. 2015, Y.E. Schuurmans a.w. 2015.

20 Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/wetsplitsingraadvanstate>.

Het compromis tussen die tegenstrijdige uitgangspunten waar de regering vervolgens mee komt, is: het aantal hoogste bestuursrechters wel verminderen, maar het laten bij een halvering, zodat er twee hoogste bestuursrechtelijke instanties overblijven. Het valt op dat regering eigenlijk geen argumenten noemt voor de keuze om van vier naar twee te gaan. Blijkbaar acht men de informele coördinatie tussen de hoogste bestuursrechters – iets waar in de praktijk veelvuldig sprake van is – gemakkelijker te realiseren als er twee in plaats van vier hoogste bestuursrechtelijke instanties zijn. Voorstellen ter formalisering van de coördinatie worden overigens niet gedaan. Opvallend in de toelichting op het voorstel is dat de regering benadrukt hoe goed op dit moment de samenwerking tussen de ABRvS en de HR is. Wordt de hoogste bestuursrechtspraak bij slechts twee instanties ondergebracht, dan is een geoliede coördinatie gegarandeerd als de keuze op de ABRvS en de HR valt, zo lijkt de gedachte.²¹

De regering kiest er dus voor het aantal hoogste bestuursrechters te verminderen. Welke van de vier hoogste bestuursrechters moeten het veld moeten? Zoals gezegd maakt de regering direct duidelijk dat de ABRvS niet zal verdwijnen:

“Het weghalen van de betrouwbare, kwalitatief uitstekende en efficiënte rechtspraak van de ABRvS zou aanzienlijk hogere kosten voor burgers, bestuursorganen, advocaten en andere betrokkenen met zich meebrengen en acht de regering niet verantwoord.”

De regering vindt het evenmin een optie de belastingrechtspraak bij de gerechtshoven weg te halen. Voorgesteld wordt derhalve de CRvB en het CbB op te heffen. Welke argumenten worden daarvoor aangevoerd? Het argument om de rechterlijke taak niet bij de ABRvS weg te halen betrof het feit dat de ABRvS een betrouwbare, kwalitatief uitstekende en efficiënte rechter is en dat opheffing tot aanzienlijk kosten voor burgers, bestuursorganen, advocaten en andere betrokkenen zou leiden. Hoe staat het op dat punt met de CRvB en het CbB?

De memorie van toelichting rept niet over de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de CRvB en het CbB. Ook over de gevolgen van het verdwijnen van die beide instanties voor de gebruikers zegt de regering niets. Alleen over de efficiëntie wordt een opmerking gemaakt. Die betreft de doorlooptijden van de verschillende appelinstanties. Bij de CRvB en het CbB zijn ze langer dan bij de ABRvS. Volgens de memorie van toelichting bedragen ze gemiddeld 26 weken bij de ABRvS, tegenover 68 weken bij de CRvB en het CbB: ruim 160% langer. Het verschil in doorlooptijden is, afgaande op de memorie van toelichting, de belangrijkste rechtvaardiging voor het opheffen van de CRvB en het CbB. Overigens valt op dat de regering wel expliciet meldt dat de onderbrenging van de rechtsmacht van het CbB bij de ABRvS een gunstige invloed kan hebben

21 In de Tweede Kamer lijkt men daar nog niet van overtuigd. Zie de in april 2015 ingediende motie inhoudend dat andere hoogste bestuursrechters aan de HR prejudiciële vragen moeten stellen in zaken waarin vragen van rechtseenheid aan de orde zijn (*Kamerstukken II 2014/15, 29279, nr. 235*).

op de doorlooptijden van de zaken die nu nog door het CbB worden behandeld, maar dat niets wordt gezegd over de consequenties van het onderbrengen van de rechtsmacht van de CRvB bij de gerechtshoven, voor de doorlooptijden van de zaken die nu door de CRvB worden behandeld.²²

Een tweede argument om het CbB bij de ABRvS te voegen en de CRvB bij de gerechtshoven betreft de aard van de zaken die de verschillende instanties behandelen. Bij zaken die de CRvB behandelt gaat het, aldus de regering, veelal om tweepartijgeschillen over materiële aanspraken van individuele belanghebbenden. Die zaken zijn verwant aan de fiscale geschillen die de gerechtshoven behandelen.²³ Bij zaken die de ABRvS en het CbB behandelen gaat het juist vaak om besluiten waar niet alleen de geadresseerde van het besluit belanghebbende is, maar ook derden. Het betreft, aldus de regering, nogal eens besluiten met grote economische belangen en zaken met een grote mate van beslissingsruimte voor de overheid. Tot slot zou een verschil zijn dat bij zaken die het CbB en de ABRvS behandelen relatief vaak Europeesrechtelijke vragen aan de orde zijn.

4. Analyse

4.1 Inleiding

Hoe overtuigend zijn de argumenten van de regering? Op die vraag gaan we in deze paragraaf nader in. We concentreren ons daarbij op de argumenten voor de grootste ingreep die de regering voorstelt: het opheffen van de CRvB en het onderbrengen van de rechtsmacht van de CRvB bij de gerechtshoven. In paragraaf 4.3 bespreken we het argument dat het verschil in snelheid waarmee de ABRvS en de CRvB zaken behandelen het opheffen van de CRvB rechtvaardigt. In paragraaf 4.4 gaan we in op het argument dat het vanwege de verwantschap tussen de zaken die de CRvB en de gerechtshoven behandelen, voor de hand ligt de rechtsmacht van de CRvB bij de gerechtshoven onder te brengen. In paragraaf 4.5 is de vraag aan de orde of het onderbrengen van de rechtsmacht van de CRvB bij de gerechtshoven voordelen heeft voor de coördinatie van de rechtspraak van de hoogste bestuursrechters. Voorafgaand aan de analyse van de argumenten van de regering geven we in paragraaf 4.2 een algemeen beeld van de verschillen tussen de ABRvS en de CRvB als appelrechter.

Onze analyse is voornamelijk gebaseerd op twee bronnen. Allereerst hebben we op basis van de jaarverslagen van de ABRvS en de CRvB (en op basis van bij de CRvB in aanvulling daarop ingewonnen informatie) een aantal kerncijfers van de beide instanties verzameld. Daarnaast hebben we een dwarsdoorsnede van uitspraken van de ABRvS en de CRvB geanalyseerd. Het betreft een selectie van gepubliceerde uitspraken die de beide instanties in 2014 als appelrech-

22 Afgaande op de meest recente voor een vergelijking geschikte cijfers is er weinig reden te veronderstellen dat van onderbrenging bij de gerechtshoven op dat punt positieve impulsen zijn te verwachten. Uit het *Jaarverslag Rechtspraak 2012* (p. 80) blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd van zaken van de belastingkamer van het Hof in dat jaar 71 weken bedroeg.

23 W. Konijnenbelt, 'Red de bestuursrechtspraak!... en vooral de Centrale Raad van Beroep', *NJB 2014/2209*, p. 3064-3066.

ter hebben gedaan.²⁴ Het gaat over 173 uitspraken van de ABRvS en 215 van de CRvB.

4.2 *Algemeen beeld van de ABRvS en de CRvB als appelrechter*

Van de ruim 24.000 hogerberoepszaken die de vier bestuursrechtelijke appelinstanties in 2014 afdeden, werd een ruime meerderheid afgedaan door de ABRvS en de CRvB. De ABRvS deed 10.591 appelzaken af, de CRvB 6824. De gerechtshoven deden 5610 bestuursrechtelijke appelzaken af, het CBb 1030.

Het hoge aantal door de ABRvS afgedane zaken wordt veroorzaakt door het grote aantal vreemdelingenzaken dat de ABRvS behandelt. In 2014 betrof bijna 63% van alle door de ABRvS afgedane appeluitspraken vreemdelingenzaken.²⁵ Kenmerkend voor vreemdelingenzaken is in de eerste plaats dat de ABRvS verplicht is binnen 23 weken uitspraak op het hoger beroep te doen.²⁶ In de tweede plaats geldt voor vreemdelingenzaken een ruime bevoegdheid voor de appelrechter om in de uitspraak af te zien van de motivering van zijn oordeel.²⁷

Aard van de door de beide instanties afgedane zaken

Wat voor zaken behandelen de beide appelinstanties? Bij de ABRvS is de variatie een stuk groter dan bij de CRvB. De CRvB behandelt ambtenarenzaken en socialezekerheidszaken. Wordt naar het geheel van de door de CRvB in hoger beroep behandelde zaken gekeken, dan vormen de bijstandszaken de grootste categorie (een op de drie), gevolgd door de arbeidsongeschiktheidszaken (ruim een op de vier). Een op de acht zaken bij de CRvB is een ambtenarenzaak. Bij de ABRvS vormen, zoals we al zagen, de vreemdelingenzaken veruit de grootste categorie appelzaken. Laten we die buiten beschouwing, dan zijn de bestuursdwangzaken en zaken in de categorie 'geld' de grootste categorieën (een op de vijf), gevolgd door zaken over bouwen (een op de zes). De categorie 'geld' bevat subsidiezaken, maar vooral zaken over besluiten van de Belastingdienst/Toeslagen betreffende de definitieve berekening van kinderopvang- en huurtoeslag.

Aantal bij de procedure betrokken partijen

Bij de ABRvS komt het veel vaker voor dat meer dan twee partijen bij een zaak zijn betrokken dan bij de CRvB. Bij de CRvB betreft slechts 1% van de zaken een meerpartijengeschil. Bij de ABRvS is 19% van de appelzaken (met uitzonde-

ring van de vreemdelingenzaken) een meerpartijengeschil. Worden de vreemdelingenzaken meegerekend, dan is ongeveer 7% van de zaken die de ABRvS als appelrechter behandelt een meerpartijengeschil.

Wijze van behandeling

In hoger beroep worden zaken door een meervoudige kamer in behandeling genomen. De meervoudige kamer kan de zaak verwijzen naar een enkelvoudige kamer.²⁸ Hoe vaak komt dat voor? Bij de ABRvS gebeurt dat in iets meer dan de helft van de gevallen (54%). Er zijn slechts kleine verschillen tussen verschillende categorieën zaken. Bij de CRvB worden zaken minder vaak naar een enkelvoudige kamer verwezen: in minder dan vier van de tien gevallen (39%). Ambtenaren- en Wmo-zaken worden bijna steeds meervoudig behandeld, Ziektewetzaken juist relatief weinig.

Conclusie

Worden ABRvS en CRvB als appelrechter op een aantal algemene aspecten met elkaar vergeleken, dan vallen zowel verschillen als overeenkomsten op. Voor wat betreft de aard van de behandelde zaken is enerzijds sprake van een grotere diversiteit bij de ABRvS dan bij de CRvB, maar anderzijds ook van een aanzienlijk overlap tussen het soort zaken dat de twee instanties behandelen: bij beide gaat het in ruime meerderheid om geschillen over individuele aanspraken waar geen belangen van derden bij zijn betrokken. Weliswaar is bij de ABRvS veel vaker sprake van meerpartijengeschillen dan bij de CRvB, maar per saldo geldt voor beide instanties dat het overgrote deel van de zaken tweepartijengeschillen betreft. Ook voor wat betreft de wijze van behandeling zijn de verschillen niet bijzonder groot. Beide instanties maken in ruime mate gebruik van de mogelijkheid zaken van een meervoudige naar een enkelvoudige kamer te verwijzen, zij het dat de ABRvS op dat punt nog wat royalser is dan de CRvB.

4.3 *De snelheid waarmee de ABRvS en de CRvB appelzaken afdoen*

De regering meldt in de toelichting op haar voorstel voor de reorganisatie van het hoger beroep in het bestuursrecht dat de ABRvS zaken gemiddeld in 26 weken afhandelt en de CRvB gemiddeld in 68 weken. Daarbij wordt niet onderscheiden tussen zaken die wel en niet ter zitting worden behandeld. Een reële vergelijking tussen de prestaties van de beide instanties op het punt van de doorlooptijden in appel vergt dat de niet ter zitting behandelde zaken buiten beschouwing worden gelaten. Op dat punt zijn de verschillen tussen de CRvB en de ABRvS namelijk enorm: de CRvB behandelt 95% van de zaken die in een uitspraak resulteren ter zitting, de ABRvS slechts 30%.²⁹ De belangrijkste verklaring: de ABRvS behandelt bij hoge uitzondering vreemdelingenzaken ter zitting.

24 Zowel de ABRvS als de CRvB publiceren al hun uitspraken op internet, met uitzondering van uitspraken in zaken die vereenvoudigd (d.w.z. met toepassing van art. 8:54 Awb) zijn afgedaan. Om tot een representatieve dwarsdoorsnede van zaken te komen en het aantal geselecteerde zaken van de ABRvS en de CRvB niet te zeer te laten verschillen hebben we de volgende procedure toegepast. Voor beide instanties hebben we ons beperkt tot uitspraken uit alle weken die deels of geheel deel uitmaakten van de maanden februari, mei, augustus en november 2014. Vervolgens hebben we – om voor beide instanties tot ongeveer evenveel uitspraken te komen – voor de ABRvS die zaken geselecteerd waarvan het zaaksnummer eindigde op een 0 of een 5, en van de CRvB die zaken waarvan de laatste twee cijfers deelbaar waren door zeven.

25 In cijfers: de ABRvS deed 6650 vreemdelingenzaken af en 3941 overige appelzaken.

26 Art. 89 lid 2 Vreemdelingenwet 2000.

27 Art. 91 lid 2 Vreemdelingenwet 2000.

28 Art. 8:10a Awb.

29 Zie de cijfers in tabel 1.

Wordt gekeken naar de doorlooptijden van zaken die ter zitting zijn behandeld, dan blijkt dat de ABRvS die gemiddeld in 47 weken afdoet, de CRvB in 85 weken. Het verschil in doorlooptijden is dan de helft minder groot (de doorlooptijden van de CRvB zijn niet meer 162% langer, maar 81%), zij het dat het nog steeds een aanzienlijk verschil betreft.

Mogelijke verklaringen voor het verschil in doorlooptijden

Hoe valt het verschil te verklaren? De aard van de door de beide instanties behandelde zaken kan geen verklaring bieden. Vergelijken we de ABRvS en de CRvB op dat punt, dan zou eerder zijn te verwachten dat de CRvB de snelste van de twee is. Immers, de zaken die de ABRvS behandelt lopen onderling meer uiteen dan die van de CRvB. Bovendien is bij de ABRvS vaker sprake van zaken met meer dan twee partijen.

Kan de wijze waarop de beide instanties hun zaken behandelen een verklaring bieden? Dat geldt niet voor de behandeling van de zaak door beide instanties voorafgaand aan, en in het vervolg op de zitting. Weliswaar is de CRvB op dit punt iets actiever dan de ABRvS, maar ook bij de CRvB wordt slechts in een zeer kleine minderheid van de zaken afgeweken van de normale behandeling. Zo maakt de CRvB in 4,2% van de door ons onderzochte zaken gebruik van zijn bevoegdheden in het kader van het vooronderzoek, de ABRvS in 0,6%. Hervatting van het vooronderzoek is bij de CRvB in 4,3% van de zaken aan de orde, bij de ABRvS in 3,0%.³⁰ Ook de frequentie waarmee zaken vaker dan één keer (vanwege een tweede zitting na hervatting van het vooronderzoek) of helemaal niet ter zitting worden behandeld (omdat partijen op grond van art. 8:57 Awb toestemming hebben gegeven de zitting achterwege te laten), kan het verschil in door-

looptijden tussen beide instanties niet verklaren. Artikel 8:57 Awb werd door de CRvB in 1,0% van de gevallen toegepast, door de ABRvS in 4,2%. Bij de ABRvS kwam het in 1,2% van de gevallen voor dat de zaak na de hervatting van het vooronderzoek een tweede keer ter zitting werd behandeld, bij de CRvB in 2,9% van de gevallen.

De verschillen zijn duidelijker op het punt van het verwijzen van zaken van de meervoudige naar de enkelvoudige kamer. We zagen al dat dat bij de ABRvS vaker gebeurt (in 54% van de gevallen) dan bij de CRvB (in 39% van de gevallen). Los van de vraag of een van de twee instanties op dit punt te karig of juist te royaal is, zorgt het verwijzen van zaken naar een enkelvoudige kamer voor verlichting van de werkdruk. Door de frequentie van verwijzen zijn bij de ABRvS gemiddeld 1,92 rechters bij de behandeling van een zaak betrokken, bij de CRvB 2,22. Dat is een substantieel verschil, zij het dat het slechts ten dele een verklaring kan bieden voor het verschil in doorlooptijden tussen de ABRvS en de CRvB.³¹

Personele en financiële middelen

De aard van de bij beide appelinstanties behandelde zaken en de wijze waarop ABRvS en CRvB de zaken behandelen kunnen het verschil in doorlooptijd niet afdoende verklaren. Een verklaring zou ook kunnen worden gezocht in de beschikbare personele en financiële middelen. Hoe is het daar mee gesteld? In de onderstaande drie tabellen laten we een aantal in dat opzicht relevante gegevens zien. We beperken ons eerst tot een vergelijking tussen de CRvB en de ABRvS als algemene appelrechter (de eerste twee kolommen van elk van de drie tabellen) en zeggen ten slotte nog iets over de ABRvS als vreemdelingenrechter (de meest rechtse kolom van de tabellen).

Tabel 1 Cijfers zaaksbehandeling appelzaken 2014

	CRvB		ABRvS Algemeen		ABRvS Vreemdelingen	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Hoofdzaken	6658	100%	3623	100%	5820	100%
met zitting	5316	80%	2299	64%	166	3%
zonder zitting	250	4%	692	19%	5460	94%
intrekking etc.	1092	16%	622	17%	194	3%
Voorlopige voorziening	166	100%	328	100%	830	100%
met zitting	108	65%	133	40%	15	2%
zonder zitting	22	13%	130	40%	794	96%
ingetekking etc.	36	22%	65	20%	21	2%
Totale uitstroom	6824		3941		6650	

³⁰ Hiertoe rekenen we niet het gebruik van de bestuurlijke lus. Bekend is (zie: A.T. Marseille & D. Sietses, 'De finaliseringslag in het bestuursrecht', *NJB* 2013/10, 497, p. 606-613) dat de CRvB vaker van dit instrument gebruikmaakt dan de ABRvS. Bij het berekenen van de doorlooptijden hebben we – ter bevordering van de vergelijkbaarheid – in geval toepassing werd gegeven aan de bestuurlijke lus en een tussenuitspraak werd gedaan – de duur van de procedure gesteld op de periode tussen het moment van instellen van hoger beroep en het moment dat de tussenuitspraak werd gedaan.

³¹ Overigens heeft de behandeling door een enkelvoudige kamer een positieve invloed op de doorlooptijd. Dit geldt trouwens in sterkere mate voor de CRvB dan voor de ABRvS. Bij de CRvB is het verschil in de gemiddelde doorlooptijd tussen enkelvoudig en meervoudig behandelde zaken (572 versus 635 dagen) duidelijk groter dan bij de ABRvS (319 versus 331 dagen).

In tabel 1 is te zien dat de CRvB in 2014 aanzienlijk meer appelzaken afhandelde dan de ABRvS in diens hoedanigheid van algemene appelinstantie: 6824 tegen 3941. Dat is 73% meer zaken. Bij het beoordelen van de tijd en inspanning die dat de beide instanties kost, is van belang om te kijken naar de wijze van afhandeling. Zaken die worden ingetrokken of vereenvoudigd (en dus zonder zitting) worden afgedaan, kosten minder tijd dan zaken die ter zitting worden behandeld waarna een uitspraak wordt geschreven. Uit de cijfers in de tabel blijkt dat de CRvB een groter deel van de in 2014 afgedane zaken ter zitting behandelde dan de ABRvS (van de hoofdzaken: 80% tegen 64%; van de voorlopige voorzieningen: 65% tegen 40%).

Wordt vervolgens gekeken naar het aantal rechters en juristen dat beschikbaar is voor de behandeling van de zaken, dan zijn duidelijke verschillen te zien.

Tabel 2 Cijfers formatie appelzaken 2014³²

	CRvB		ABRvS Algemeen		ABRvS Vreemdelingen	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Formatie	118	100%	116,2	100%	101,2	100%
Rechters	50	42%	15,5	13%	8,6	8%
Juristen	68	58%	90,7	87%	92,6	92%

Bij beide instanties bedraagt de formatie ruim 100 personen (de CRvB: 118; de ABRvS als algemene appelinstantie: 116,2), maar de verdeling tussen rechters en juristen verschilt sterk. De CRvB beschikt over meer rechters dan de ABRvS (50 versus 15,5), maar over minder juristen (68 versus 90,7).

Afgezet tegen het aantal zaken dat wordt afgedaan, beschikt de CRvB over aanzienlijk minder mensen dan de ABRvS. Bij de CRvB handelden 118 rechters/juristen in totaal 6824 zaken af, bij de ABRvS zorgden 116,2 rechters/juristen voor het afhandelen van 3941 zaken. Dat is een aanzienlijk verschil. Dat wordt duidelijk zichtbaar als wordt gekeken naar het aantal uren dat bij beide instanties beschikbaar is voor de behandeling van een zaak.³³ Bij de CRvB is daarvoor gemiddeld 30,4 uur beschikbaar,³⁴ bij de ABRvS als algemene appelrechter 51,9 uur.³⁵

De verschillen tussen de beide instanties blijken ook als het aantal afgehandelde zaken wordt afgezet tegen het beschikbare budget.

Tabel 3 Cijfers budget appelzaken 2014

	CRvB	ABRvS Algemeen	ABRvS Vreemdelingen
Budget in euro	19.722.000	17.840.000	15.160.000
Budget per zaak in euro	2890	4527	2280

Bij de CRvB was in 2014 voor de afhandeling van zaken 19,7 miljoen euro beschikbaar, bij de ABRvS als algemene appelrechter 17,8 miljoen euro.³⁶ Per zaak ligt het bij de ABRvS beschikbare budget aanzienlijk hoger dan bij de CRvB: 4526 euro tegen 2890 euro. In percentages uitgedrukt: de ABRvS beschikt per zaak over 57% meer budget dan de CRvB.

De verschillen tussen de CRvB en de ABRvS als algemene appelrechter voor wat betreft de personele en financiële middelen die beschikbaar zijn voor de behandeling van hogerberoepszaken, zijn aanzienlijk. Het beeld dat uit een vergelijking tussen de beide instanties naar voren komt, is dat de ABRvS op dit punt ruim anderhalf keer zo ruim in haar jasje zit als de CRvB.

We kijken tot slot ook nog naar de ABRvS als appelrechter in vreemdelingenzaken (de meeste rechtse kolom van tabel 1). Dat noopt niet tot bijstelling van de conclusie dat de ABRvS veel meer middelen heeft om haar taak als appelrechter uit te voeren dan de CRvB. De ABRvS als appelrechter in vreemdelingenzaken doet bijna even veel zaken af als de CRvB (6650 tegen 6824) tegen een lager budget (15,1 miljoen euro tegen 19,7 miljoen euro) en met minder mensen (101 tegen 118). Echter, een essentieel verschil is dat de ABRvS als appelrechter in vreemdelingenzaken maar 3% van de zaken ter zitting behandelt, terwijl de CRvB 80% van de zaken ter zitting behandelt.³⁷ Daar komt bij dat als de ABRvS vindt dat een grief in een vreemdelingenzaak niet tot vernietiging kan leiden, dat oordeel in de uitspraak niet hoeft te worden gemotiveerd. Consequentie hiervan is dat slechts een miniem deel van de vreemdelingenzaken even uitvoerig wordt

32 Bij de over de CRvB beschikbare financiële cijfers kon geen uitsplitsing worden gemaakt naar in hoger beroep en in eerste en enige aanleg behandelde zaken. Ongeveer 95% van de door de CRvB behandelde zaken betreft appelzaken. De voor de behandeling van appelzaken beschikbare formatie ligt dus iets lager dan uit de cijfers van tabel 2 blijkt. Iets soortgelijks geldt voor de cijfers van tabel 3. Daar ligt het totale budget en het budget per zaak eveneens iets lager dan uit de cijfers blijkt.

33 Uitgaande van 44 werkweken van elk 40 uur per week.

34 De 118 rechters/juristen hebben tezamen 207.680 uur beschikbaar voor het behandelen van 6824 zaken.

35 De 116,2 rechters/juristen hebben tezamen 204.512 uur beschikbaar voor het behandelen van 3941 zaken.

36 In het jaarverslag 2014 van de Raad van State wordt een onderscheid gemaakt tussen personele en materiële uitgaven. De personele uitgaven bedragen 50,4 miljoen euro, de materiële uitgaven 8,08 miljoen euro. Bij de vermelding van de budgetten van de beide kamers die appelzaken behandelen, de Algemene kamer en de Vreemdelingenkamer, wordt niet onderscheiden tussen materiële en personele uitgaven. Voor de CRvB geldt dat de materiële uitgaven voor een substantieel deel op de begroting van de Raad voor de rechtspraak staan en niet op die van de CRvB. De consequentie daarvan is dat de verhouding in de budgetten zoals die naar voren komt in tabel 3, niet helemaal met de werkelijkheid overeenkomt. Het budget van de CRvB ligt in werkelijkheid iets hoger ten opzichte van dat van zowel de Algemene als de Vreemdelingenkamer van de ABRvS dan uit de tabel blijkt. Dit beïnvloedt de vergelijking tussen de beide instanties echter niet substantieel, nu het budget dat bij de CRvB beschikbaar is voor de behandeling van appelzaken iets lager ligt dan uit tabel 3 kan worden opgemaakt (zie daarover de noot bij tabel 2) en een aanzienlijk groter deel van de door de Algemene kamer van de ABRvS gedane uitspraken zonder zitting wordt gedaan (19%) dan bij de CRvB (4%).

37 Het betreft hoofdzaken: 166 van de 5626. Voor de voorlopige voorzieningen in vreemdelingenzaken geldt dat daar 2% ter zitting werd behandeld (15 van de 809).

behandeld als reguliere appelzaken. Er is dan ook geen reden te veronderstellen dat de personele en financiële middelen die de ABRvS als appelrechter in vreemdelingenzaken ter beschikking staan, karig zouden zijn in vergelijking met de middelen waar de CRvB voor het behandelen van appelzaken over beschikt.

4.4 Aard van de zaken

De regering is van opvatting dat vanwege de verwantschap tussen de zaken die de CRvB en de gerechtshoven behandelen, het voor de hand ligt de rechtspraak van de CRvB bij de gerechtshoven onder te brengen. Anders dan de regering stelt, is van een bijzondere verwantschap tussen de socialezekerheidszaken die de CRvB behandelt en de belastingzaken die het gerechtshof behandelt, geen sprake. Een belangrijk verschil tussen de door de gerechtshoven behandelde belastingzaken en de socialezekerheidszaken (en de daaraan verwante zaken) die de CRvB behandelt is dat het bij belastingzaken gaat om besluiten die een vordering van de overheid op een burger inhouden, terwijl de zaken die de CRvB behandelt veelal geschillen betreffen over besluiten die veeleer als vorderingen van burgers jegens de overheid zijn te karakteriseren.³⁸ Er zijn uiteraard ook overeenkomsten. Zo gaat het bij zowel belastingzaken als socialezekerheidszaken veelal om geschillen over besluiten met een geringe mate van beleids- en beoordelingsvrijheid. Dat geldt echter evenzeer voor de zaken die de ABRvS als appelrechter behandelt. Derhalve levert de uitkomst van een vergelijking tussen zaken van de CRvB en die van de belastingkamers van de hoven niet een wezenlijk ander beeld op dan een vergelijking tussen zaken van welk van vier bestuursrechtelijke appelinstanties dan ook. Overal zijn overeenkomsten te ontdekken, overal verschillen. Opvallend is met name dat de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende hoogste bestuursrechter in vele opzichten onlogisch is en dat het niet mogelijk is het geheel van de geschillen waar elk van die instanties over oordeelt (met uitzondering van de gerechtshoven), eenduidig te kenschetsen. Illustratief is de karakterisering van de ABRvS als appelinstantie die zich bezighoudt met geschillen over het ordenende bestuursrecht waar meerdere partijen bij betrokken zijn. Het gegeven dat vier van de vijf zaken die de ABRvS als appelrechter behandelt, geschillen tussen twee partijen betreffen (vreemdelingenzaken niet meegerekend, want dan gaat het om dertien van de veertien) en dat de bevoegdheid van de ABRvS een zeer substantieel aantal wettelijke regelingen omvat die niets van doen hebben met het ordenend bestuursrecht, laat zien dat die karakterisering geen goed beeld van de werkelijkheid geeft. Al met al is het argument dat de aard van de door de CRvB behandelde zaken rechtvaardigt dat die bij de gerechtshoven worden ondergebracht, niet overtuigend.

4.5 Coördinatie ten behoeve van rechtseenheid

Een voordeel van twee hoogste bestuursrechtelijke instanties ten opzichte van vier is dat er minder te coördineren valt. In theorie is coördinatie tussen meerdere hoogste

bestuursrechters overigens helemaal niet nodig. Hoogste rechterlijke instanties zijn autonoom ten opzichte van elkaar. Ze zijn op geen enkele wijze verplicht hun rechtspraak op elkaar af te stemmen. In de praktijk blijkt dat de verschillende hoogste bestuursrechtelijke instanties behoefte hebben aan afstemming. Dat verbaast niet, al was het maar omdat ze met vergelijkbare rechtsvragen worden geconfronteerd en dezelfde wettelijke regels moeten toepassen en interpreteren. Tussen de vier instanties is op dit moment sprake van regelmatig informeel overleg. Bovendien hebben de ABRvS, de CRvB het CBb de mogelijkheid leden van de andere colleges als rechter-plaatsvervanger aan te stellen, zodat in een meervoudige kamer (drie leden) of een grote kamer (vijf leden) ook rechters van een of meer van de andere instanties kunnen worden opgenomen. Het signaal dat wordt afgegeven met een uitspraak die wordt gedaan door meerdere rechters uit verschillende instanties, is dat al die instanties instemmen met de inhoud van uitspraak. We zagen al dat het feit dat de coördinatie vooral een informeel karakter heeft, problematisch is.³⁹

Hoe groot is op het punt van de coördinatie de winst van het verdwijnen van de CRvB en het CBb? Dat valt te bezien. Een probleem is in ieder geval dat het wettelijk niet mogelijk is een rechter van de ABRvS als rechter-plaatsvervanger deel uit te laten maken van de HR. De resultaten van coördinatie tussen de ABRvS en HR kunnen dus alleen maar zichtbaar worden gemaakt in uitspraken van de ABRvS, niet in arresten van de HR. Het verbaast dan ook niet dat zowel de HR als de ABRvS, in hun reacties op het voorstel van de regering, ervoor pleiten de wet zo te wijzigen, dat rechters van de ABRvS ook raadsheer-plaatsvervanger in de HR kunnen worden.⁴⁰

Een praktisch probleem is dat als de rechtsprekende taak van de CRvB zou worden verdeeld over de vier gerechtshoven die Nederland rijk is, er een coördinatievraagstuk bijkomt. Immers, op dit moment is de CRvB de hoogste rechter voor socialezekerheidszaken en ambtenarenzaken. De CRvB zorgt voor eenheid bij de materiële vragen die zich op die rechtsgebieden voordoen. Wordt de taak van de CRvB aan de gerechtshoven toebedeeld, dan zijn er vier appelinstanties die iets over die materiële vragen kunnen vinden. Over dit mogelijke probleem voor de rechtseenheid wordt in het voorstel van de regering niet gerept. Natuurlijk zal de HR, als instantie waar cassatie kan worden ingesteld tegen de uitspraken van de gerechtshoven, moeten zorgdragen voor rechtseenheid, maar het is onzeker hoeveel van de door de gerechtshoven behandelde geschillen aan de HR worden voorgelegd. Los daarvan ligt het voor de hand dat de gerechtshoven – steeds als zij rechtspreken in sociale zekerheids- en ambtenarenzaken – er behoefte aan hebben met één mond te spreken, al was het maar omdat kan worden aangenomen dat juist de raadsheren die die zaken behandelen, zich sterk bewust zijn van de voordelen daarvan. Dat

38 Konijnenbelt a.w. 2014.

39 Barkhuysen a.w. 2015.

40 Zie de bijlagen bij *Kamerstukken II* 2014/15, 29279, nr. 264.

maakt het noodzakelijk dat de hoven hun rechtspraak coördineren. De gemakkelijkste oplossing voor het coördinatieprobleem dat ontstaat als de rechtmacht van de CRvB bij de gerechtshoven wordt ondergebracht, is om de taak van de CRvB aan één gerechtshof toe te delen. Het voorstel van de regering laat zich daar echter niet over uit.

5. Conclusie

De belangrijkste reden om veranderingen aan te brengen in het stelsel waarin meerdere hoogste bestuursrechters naast elkaar functioneren, is het ontbreken van voldoende formele coördinatiemechanismen, zo hebben we in paragraaf 2 gezien. Dat defect kan op allerlei manieren worden verholpen, maar niet door het aantal hoogste bestuursrechters terug te brengen van vier naar twee. Voor zover er overigens – om wat voor reden dan ook – aanleiding zou zijn om te snoeien in het aantal hoogste bestuursrechtelijke instanties, kan worden geconstateerd dat argumenten ter onderbouwing van het voornemen van de regering om de ABRvS te laten bestaan, de CRvB op te heffen en diens taak onder te brengen bij de gerechtshoven, geen van alle overtuigen. Voor wat betreft het argument dat het verschil in efficiëntie tussen ABRvS en CRvB reden is om de ABRvS te laten bestaan en de CRvB op te heffen, geldt het volgende. Weliswaar worden appelzaken door de ABRvS sneller afgehandeld dan door de CRvB, maar van een gelijk speelveld is geen sprake. De ABRvS heeft aanzienlijk meer financiële en personele middelen ter beschikking om haar taak als appelrechter te vervullen dan de CRvB. Het verbaast dan ook niet dat de ABRvS die taak op het punt van snelheid effectiever uitvoert. Er is alle reden om beide instanties op het punt van de financiering gelijk te bedelen. Zo lang dat niet het geval is, is het verschil in doorlooptijden tussen de ABRvS en de CRvB geen overtuigend argument om die laatste instantie op te heffen.

Voor zover er andere argumenten te vinden zouden zijn die het opheffen van de CRvB rechtvaardigen, zou opheffing niet noodzakelijk hoeven te betekenen dat de rechtspraak van de CRvB bij de gerechtshoven wordt ondergebracht. Het argument dat de zaken die de CRvB en de gerechtshoven behandelen, sterk verwant zijn, snijdt geen hout. Ook uit een oogpunt van coördinatie is het geen goed idee bij opheffing van de CRvB diens taak bij de vier gerechtshoven onder te brengen. Voor zover het al een coördinatieprobleem oplost, zorgt het er tevens voor dat er nieuwe coördinatieproblemen ontstaan. Mocht het er – ondanks alles wat daar tegen spreekt – toch van komen dat de rechtmacht van de CRvB bij de gerechtshoven wordt ondergebracht, dan zou dit bij één gerechtshof moeten gebeuren.