

Vergaderjaar 2015–2016

34 389

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding en uitgangspunten

Dit wetsvoorstel strekt tot een verdere scheiding van taken binnen de Raad van State alsmede de opheffing van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) en de daarmee gepaard gaande herverkelevingen van rechtsmacht.

Zoals het kabinet bij brief van 26 juni 2014 aan de Tweede en Eerste Kamer heeft uiteengezet,¹ wordt met het wetsvoorstel uitvoering gegeven aan het regeerakkoord. Daarin is het voornemen opgenomen de Raad van State te splitsen in een rechtsprekend deel en een adviserend deel en het rechtsprekende gedeelte samen te voegen met de CRvB en het CBb. Achtergrond van dit voornemen is de wens om uit het oogpunt van rechtseenheid en overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrecht-spraak te komen tot een concentratie van de bestuursrechtspraak. Leidende gedachte daarbij is tevens dat het vertrouwen in de rechtspraak ermee is gediend dat onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak niet alleen in juridisch opzicht is gegarandeerd, maar dat dit ook op een zo eenvoudig en doorzichtig mogelijke wijze gebeurt. Tegelijkertijd heeft als uitgangspunt te gelden dat wijzigingen in de organisatie van de bestuurs-rechtspraak niet mogen leiden tot langere doorlooptijden en hogere kosten. Korthedshalve zij in dit verband mede verwezen naar de beantwoording van de vragen die vanuit de Tweede en Eerste Kamer over de genoemde brief van 26 juni 2014 zijn gesteld, die op 10 december 2014 aan de Tweede en Eerste Kamer zijn toegezonden.² Met de hierna nader toe te lichten onderdelen uit dit wetsvoorstel staat de regering een definitieve en toekomstbestendige vormgeving van de hoogste bestuursrechtspraak voor ogen.

¹ Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 200; Kamerstukken I 2013/14, 30 585, L.

² Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 220 resp. Kamerstukken I 2014/15, 30 585, M.

2. Scheiding van taken binnen de Raad van State

Via de op 1 september 2010 in werking getreden Wet herstructurering Raad van State is binnen de Raad van State reeds een verregaande scheiding doorgevoerd tussen advisering en rechtspraak. Deze functies zijn sindsdien in twee afzonderlijke afdelingen ondergebracht. Voorts is de mogelijkheid om leden in beide afdelingen tegelijk te benoemen (zogeheten dubbelbenoemingen) wettelijk beperkt tot maximaal tien. Daarmee staat buiten twijfel dat de rechtspraak door de Raad van State voldoet aan de eisen uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Desalniettemin is het, mede in het licht van de op 20 april 2010 door de Eerste Kamer aanvaarde moties-Engels c.s. (Kamerstuk 30 585, I) en Duthler c.s. (Kamerstuk 30 585, J) en mede gelet op het vertrouwen dat burgers moeten kunnen stellen in de rechtspraak bij de Raad van State, van belang dat een stap verder wordt gezet. Dit past eveneens in de grondgedachte van de op 22 november 2011 door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Taverne c.s. (Kamerstuk 33 000 VII, nr. 54), te weten een volledige scheiding van adviserende en rechtsprekende taken. In dit wetsvoorstel worden daarom aanvullende maatregelen voorgesteld met betrekking tot het scheiden van de adviserende en de rechtsprekende taken van de Raad van State.

In de eerste plaats stelt de regering voor om de mogelijkheid van dubbelbenoemingen volledig te beëindigen. De regering is van oordeel dat deze maatregel met onmiddellijke werking zou moeten worden ingevoerd.

In de tweede plaats wordt voorgesteld in de Wet op de Raad van State (Wet RvS) expliciet te bepalen dat de vice-president en de Raad van State niet treden in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van en de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken. In de derde plaats wordt de regeling met betrekking tot het aanbevelingsrecht gewijzigd. De aanbeveling ter zake van de benoeming van leden van de grondwettelijke Raad van State dient, net als in de huidige wet, uit te gaan van de grondwettelijke Raad van State. Voor zover deze leden worden benoemd in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) acht de regering het wenselijk dat deze aanbeveling voortaan geschiedt in overeenstemming met de voorzitter van de ABRvS. Ten aanzien van de staatsraden (die geen lid zijn van de grondwettelijke Raad van State, maar wel van een van beide afdelingen van de Raad) stelt de regering voor om het aanbevelingsrecht te leggen bij de afdeling waarvan de staatsraad deel zal gaan uitmaken.

In het verlengde hiervan wordt ook de regeling met betrekking tot het periodieke overleg met de Tweede Kamer over de vacatures in de Raad van State en de beide afdelingen gewijzigd.

In de vierde plaats wordt voorgesteld de regeling met betrekking tot de waarschuwing, het ontslag, de schorsing en het belasten met een andere taak bij ongeschiktheid wegens ziekte te wijzigen. De regering acht het wenselijk dat de voorzitter van de ABRvS hierbij een formele rol krijgt ten aanzien van de leden van de grondwettelijke Raad van State voor zover deze zijn benoemd in de ABRvS. Verder acht de regering het wenselijk dat de bevoegdheid om staatsraden (die als gezegd geen lid zijn van de grondwettelijke Raad van State, maar wel van een van beide afdelingen van de Raad) te schorsen, te ontslaan of te belasten met een andere taak bij ongeschiktheid wegens ziekte, wordt overgeheveld naar de afdeling van de Raad van State waarvan de betreffende staatsraad deel uitmaakt, en dat de bevoegdheid om een staatsraad te waarschuwen, wordt overgeheveld naar de voorzitter van de afdeling van de Raad waarvan de betreffende staatsraad deel uitmaakt.

In de vijfde plaats wordt – met ingang van de begroting voor 2016 – bij de begroting van de Raad van State voortaan een uitsplitsing gemaakt van de kosten voor wetgevingsadvisering en de kosten voor bestuursrecht-spraak.³

Tot slot zal in de presentatie naar het publiek de scheiding tussen wetgevingsadvisering en bestuursrechtspraak zichtbaar zijn. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verduidelijken van de informatie over de Raad van State die via overheidswebsites (zoals www.rijksoverheid.nl) beschikbaar wordt gesteld. Ook is goed denkbaar dat hieraan aandacht wordt besteed in andere communicatie-uitingen vanuit (de afdelingen van) de Raad van State en dat bij de gebouwen van de Raad van State tot uitdrukking wordt gebracht welke afdeling of afdelingen van de Raad daar is of zijn gehuisvest.

Deze laatste twee maatregelen vergen geen wetswijziging.

In dit wetsvoorstel wordt er dus niet voor gekozen om de rechtsprekende taak van de Raad van State elders onder te brengen, zoals werd bepleit in de eerdergenoemde motie-Taverne c.s. 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 mee brengen en acht de regering niet verantwoord. De principiële stellingname dat wetgevingsadviserende en rechtsprekende taken niet in één orgaan ondergebracht behoren te zijn en de daaraan onder meer door de Raad voor de rechtspraak (hierna: Rvdv) verbonden gevolgtrekking dat de rechtspraak in bestuursrechtelijke zaken behoort te zijn opgedragen aan de gewone rechterlijke macht (in de zin van de Grondwet), wordt door de regering niet onderschreven. 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.

3. Raad van State van het Koninkrijk

Het wetsvoorstel heeft als zodanig geen gevolgen voor de positie van de leden van de Raad van State van het Koninkrijk die op grond van artikel 13, tweede lid, van het Statuut worden benoemd. De rechtspositie van deze leden is geregeld in artikel 13 van het Statuut en het daarop gebaseerde Besluit staatsraden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De benoeming van deze leden vindt plaats op verzoek van, en in overeenstemming met, de regering van het land in kwestie; de bepalingen in de Wet op de Raad van State die betrekking hebben op de aanbeveling voor de benoeming zijn niet van toepassing.⁴

Uit artikel 13, derde lid, van het Statuut volgt dat de hiervoor genoemde leden behalve lid van de Raad van State van het Koninkrijk, tevens lid zijn van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk; die Afdeling is immers belast met de advisering over voorstellen van rijkswet en ontwerpen van algemene maatregelen van rijksbestuur. De positie van deze leden van de Raad van State van het Koninkrijk is daarom, voor wat betreft de toepassing van de overige rechtspositionele bevoegdheden (zoals schorsing en ontslag), te vergelijken met die van de leden van de Raad van State die tevens zijn benoemd in de Afdeling advisering, met dien verstande dat de rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van de

³ Zie Kamerstukken II 2015/16, 34 300 IIB, nr. 2, blz. 6.

⁴ Dit vloeit voort uit artikel 13, tweede lid, van het Statuut en artikel 2, eerste lid, van het Besluit staatsraden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

eerstgenoemde leden door de Raad van State van het Koninkrijk – in plaats van de (Nederlandse) Raad van State – worden uitgeoefend.⁵

De in het Besluit staatsraden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten opgenomen verwijzingen naar (onder meer) de Wet op de Raad van State stroken niet volledig met de thans geldende wetteksten en de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen daarvan. Het besluit zal daarom te gelegener tijd worden geactualiseerd.

4. Opheffing van de CRvB en het CBb

4.1 Inleiding

De hoofdregel van ons stelsel van bestuursrechtspraak is thans, dat tegen een besluit van een bestuursorgaan – doorgaans na een voorafgaande bezwaarschriftprocedure – beroep openstaat bij de rechtbank (art. 8:1 jo. 8:6, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht, Awb) en dat hoger beroep openstaat bij de ABRvS (art. 8:104 jo. 8:105, eerste lid, Awb). De ABRvS is hiermee de algemene hogerberoepsrechter voor onder meer bouwzaken, subsidies, omgevingsvergunningen, sommige milieuzaken en vreemdelingenzaken. Daarbij moet worden opgemerkt dat de ABRvS voor sommige zaken (onder andere op het terrein van ruimtelijke ordening en deels milieu) bestuursrechter in eerste en enige aanleg is, dus zonder voorafgaand beroep bij de rechtbank. In 2014 bedroeg het aantal ingestroomde bestuursrechtelijke zaken bij de rechtbanken 108.980 (excl. zgn. Mulderzaken, zie hierna). Dat is 6,7% van alle ingestroomde zaken bij de rechtbanken, dus ook op civiel- en strafrechtelijk terrein. Van deze 108.980 zaken waren 26,9% vreemdelingenzaken en 24,9% belastingzaken. Het aantal ingestroomde zaken (incl. voorlopige voorzieningen) bij de ABRvS in 2014 bedroeg 12.086. Daarvan waren 51,3% vreemdelingenzaken.

Op de genoemde hoofdregel bestaan diverse uitzonderingen:

De CRvB oordeelt in hoger beroep over geschillen op het terrein van de sociale verzekeringen, de sociale voorzieningen en ambtenarenzaken.⁶ Daarnaast is de CRvB rechter in eerste en enige aanleg in geschillen over de uitvoering van wetten voor oorlogs- en vervolgingsgetroffenen en voor beroepen van rechterlijke ambtenaren. Het aantal ingestroomde zaken bij de CRvB in 2014 bedroeg 7.300.

Het CBb oordeelt – voornamelijk als rechter in eerste en enige aanleg – over een groot deel van de bestuursrechtelijke geschillen op het gebied van het sociaaleconomisch bestuursrecht. Dit betreft met name zaken op het terrein van mededinging, sociaaleconomisch gezondheidsrecht (bijvoorbeeld geschillen over tarieven in de gezondheidszorg), landbouw (bijvoorbeeld geschillen over landbouwsubsidies), onderdelen van het financieel toezicht, energie, telecommunicatie en vervoer. Het aantal ingestroomde zaken bij het CBb in 2014 bedroeg 850.

In het belastingrecht staat hoger beroep open bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad. In 2014 bedroeg het aantal ingestroomde belastingzaken bij de gerechtshoven 5.140 en bij de Hoge Raad 1.021.

Daarnaast zijn er nog enkele kleinere uitzonderingen. Tegen besluiten op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoor-

⁵ Zie in dit verband artikel 2 van het Besluit staatsraden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

⁶ Voor ambtenarenzaken geldt dat deze bij inwerkingtreding van het initiatiefvoorstel-Van Weyenberg/Keijzer voor een Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Kamerstukken I 2013/14, 32 550, A) grotendeels zullen worden onttrokken aan de rechtsmacht van de bestuursrechter en onder de competentie van de burgerlijke rechter zullen komen te vallen. In het bestuursrecht blijven echter de zaken voor de groepen die ambtenaar blijven in klassieke zin: met name rechterlijke ambtenaren, politieambtenaren, en militaire ambtenaren.

schriften, de zgn. Mulderzaken, staat beroep open bij de kantonrechter van de rechtbank (in 2014 een instroom van 194.010 zaken), met hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Tegen beslissingen van organen van hogeronderwijsinstellingen, waaronder het college van beroep voor de examens, is in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek voorzien in een rechtsgang bij het college van beroep hoger onderwijs. Blijkens het laatste gepubliceerde jaarverslag van het college over 2010 bedroeg de instroom in dat jaar 101 zaken.

Over de meest wenselijke inrichting van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie bestaat al geruime tijd discussie. Varianten en overwegingen zijn destijds uitvoerig beschreven in de discussienota «Keuzen voor de bestuursrechtspraak».⁷ De nota bevatte een genuanceerd afwegingskader met inhoudelijke argumenten voor en tegen verschillende opties, die variëren van (gedeeltelijke) samenvoeging van de ABRvS, de CRvB en het CBb tot verdergaande integratie in de gewone rechterlijke macht. Deze nota geldt nog steeds als een zorgvuldige en uitgebreide beschrijving van de inhoudelijke en juridisch-technische bestuursrechtelijke aandachtspunten. Voor inzicht in en een overzicht van de complexe problematiek zij korthedshalve naar deze nota verwezen. Achtereenvolgende kabinetten hebben zich steeds – meer of minder uitdrukkelijk – uitgesproken tegen verdergaande integratie van de bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht.⁸ Nog steeds overtreffen naar het oordeel van de regering de nadelen van een algehele integratie de voordelen. Dit zou een ingrijpende en kostbare reorganisatie betreffen met grote risico's voor met name de doorlooptijden in bestuursrechtelijke zaken. Anderzijds is het gelet op de overzichtelijkheid van het stelsel en het belang van de rechtseenheid (zie daarover nader paragraaf 5) wel van belang nu op dat punt stappen te zetten, echter binnen kaders die verantwoord zijn.

De in paragraaf 1 genoemde uitgangspunten tegen elkaar afwegend, stelt de regering daarom voor om de rechtsmacht in de geschillen die thans in hoogste aanleg tot de rechtsmacht behoren van de CRvB onder te brengen bij de gewone rechterlijke macht en om de rechtsmacht in de geschillen die thans tot de competentie behoren van het CBb over te laten gaan naar de ABRvS. Hiermee wordt de positie van de ABRvS als algemene hoogste bestuursrechter bestendigd.

Naar aanleiding van het advies van de Rvdr hecht de regering eraan te benadrukken dat de kwaliteit van de rechtspraak van de CRvB en het CBb buiten kijf staat. De opheffing van deze colleges berust dus geenszins op overwegingen die de kwaliteit van de rechtsprekende taak van deze colleges betreffen. De overzichtelijkheid van het stelsel vergt echter wel dat nu een stap moet worden gezet naar concentratie van rechtsmacht, waarbij uiteraard de hoogwaardige kwaliteit en expertise van de betrokken colleges behouden moet blijven en waar mogelijk verder moet worden versterkt.

Met deze wijzigingen in het stelsel van de hoogste bestuursrechtspraak wil de regering een beslissende stap zetten om dat stelsel te vereenvoudigen. De regering is zich ervan bewust dat over dit onderwerp uiteenlopende opvattingen bestaan, getuige ook de adviezen die over de consultatieversie van dit wetsvoorstel zijn uitgebracht. De regering is van echter oordeel dat met dit voorstel is voorzien in een toekomstbestendige

⁷ Toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister van Justitie van 18 mei 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 26 352, nr. 47).

⁸ Zie onder meer de brieven van de toenmalige Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 april 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 25 425, nr. 7).

structuur van de hoogste bestuursrechtspraak, zodanig dat het niet in de rede ligt om op de korte termijn nog weer nieuwe organisatiewijzigingen door te voeren.

4.2 Rechtsmacht CRvB-zaken

De onderbrenging van CRvB-geschillen in de gewone rechterlijke macht krijgt in dit wetsvoorstel vorm door de toedeling van rechtsmacht aan de vier gerechtshoven en het openstellen van beroep in cassatie bij de Hoge Raad. Dit laatste betekent dat de cassatietaak van de Hoge Raad in zijn hoedanigheid van bestuursrechter wordt uitgebreid met bestuursrechtelijke zaken op het terrein van sociale zekerheid, studiefinanciering en ambtenarenrecht. De Hoge Raad heeft er in zijn advies over de consultatieversie van het wetsvoorstel op gewezen dat deze taakuitbreiding aansluit bij het huidige takenpakket van de Hoge Raad, dat reeds een deel van de sociale zekerheid en het gehele arbeidsovereenkomstenrecht bevat.

Met de herziening van de gerechtelijke kaart, waarbij de positie van de gerechtshoven is versterkt door onder meer uitbreiding van de mogelijkheden voor specialisatie in een robuust stelsel waarin in beginsel alle gerechtshoven de meest voorkomende terreinen van rechtspraak behartigen, is een goede basis gelegd om op een verantwoorde wijze de CRvB-rechtspraak naar de gerechtshoven te kunnen overhevelen. Bij deze rechtsmachttoedeling worden de reguliere regels van de relatieve competentie gevolgd zoals deze ook gelden voor de belastingrechtspraak.

De CRvB heeft in zijn advies over de consultatieversie van dit wetsvoorstel gewezen op de maatschappelijke en juridisch-inhoudelijke nadelen die naar zijn oordeel zijn verbonden aan het «opbreken» van de concentratie van rechtsmacht op de aan de Raad toevertrouwde materiële deelreinen van het bestuursrecht. Daarbij stelt de CRvB voorop dat het niet gaat om het voortbestaan van de CRvB als zodanig en voorts dat ook de CRvB voorstander is van (een vorm van) beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

In de eerste plaats is de CRvB van oordeel dat bij verdeling van de rechtsmacht en daarmee van de medewerkers van de CRvB over de vier gerechtshoven volgens de algemene regels van de relatieve competentie de nu bestaande specialisaties bij de CRvB, die met name het terrein van de sociale zekerheid betreffen, verloren gaan. Volgens de CRvB zal de omvang van de bij elk van de gerechtshoven te vormen bestuursrechtelijke afdeling het niet mogelijk maken de kwaliteits- en kennisinfrastructuur die nu bij de CRvB aanwezig is, te handhaven.

Wij zijn het geheel eens met de CRvB dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de huidige kwaliteits- en kennisinfrastructuur. Wij menen evenwel dat deze structuur ook kan worden geborgd binnen een stelsel waarin de vier gerechtshoven de hoogste feitenrechter zijn. De Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) legt bij het gerechtsbestuur uitdrukkelijk de taak om binnen het gerecht de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen (art. 23, derde lid, Wet RO). Daarnaast heeft de Rvdv tot taak om ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit (art. 94 Wet RO). Het aantal zaken dat thans door de CRvB wordt behandeld (aantal ingekomen zaken in 2014: 7.300) is voldoende substantieel om bij elk der vier gerechtshoven te waarborgen dat de daarvoor vereiste specialisaties in huis zijn. Ook op het gebied van het fiscale bestuursrecht blijkt dit geen probleem te zijn, terwijl het daar om minder zaken gaat (aantal ingekomen zaken in 2014: 5.140). Door de herziening van de gerechtelijke kaart is gewaarborgd dat elk der vier gerechtshoven voldoende schaalgrootte heeft om de zaken op het terrein

van sociale zekerheid en het ambtenarenrecht te kunnen behandelen met de daarvoor vereiste specialismen.

De CRvB stelt in zijn advies voorts dat door verdeling van de rechtsmacht over de vier gerechtshoven volgens de algemene regels van relatieve competentie de rechtseenheid in het socialezekerheidsrecht en het ambtenarenrecht niet meer kan worden verzekerd op het niveau van de hoogste feitelijke instantie. Ook in de adviezen van de ABRvS, de RvdR, de NVvR, het UWV en de SVB en in de internetconsultatie met name door de ondernemingsraad van de CRvB, het FNV en Westhoff Advocaten te Amsterdam wordt op dit punt gewezen. Hierover merken wij op dat de rechtseenheid op deze terreinen in het door ons voorgestelde stelsel op dezelfde wijze zal zijn verzekerd als bij alle andere zaken (niet alleen op bestuursrechtelijk terrein, maar ook op het terrein van het civiele recht en het strafrecht) die door de vier gerechtshoven worden behandeld. In dit stelsel ligt de waarborg voor rechtseenheid primair in de cassatiefunctie van de Hoge Raad. Naar het oordeel van de CRvB kan van het beroep in cassatie niet meer dan een beperkte uniformerende werking worden verwacht. Daarmee wordt echter de op rechtseenheid gerichte cassatietaak van de Hoge Raad miskend. Er zijn naar ons oordeel geen dwingende redenen om voor zaken op het terrein van het socialezekerheidsrecht en het ambtenarenrecht een andere werkwijze te volgen dan voor zaken op het terrein van het belastingrecht, die ook door de vier gerechtshoven in hoogste feitelijke instantie worden behandeld met de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad. Om te voorkomen dat bij principiële rechtsvragen zaken langdurig op de plank belanden voordat de Hoge Raad daarover in cassatie uitspraak heeft gedaan – een vrees die door de CRvB en de WeCo van de NVvR is geuit – hebben de Hoge Raad en de WeCo voorgesteld een voorziening op te nemen waarmee aan rechtbanken en gerechtshoven de mogelijkheid wordt geboden aan de Hoge Raad een prejudiciële vraag te stellen. Wij zijn het met de Hoge Raad en de WeCo van de NVvR eens dat op deze wijze het tijdsverloop totdat de hoogste rechter zijn oordeel kan geven over deze rechtsvragen kan worden bekort. Dat is niet alleen in het belang van instanties als de Belastingdienst, het UWV en de SVB (de twee laatstgenoemde instanties hebben in hun adviezen uitdrukkelijk gewezen op het risico van verlenging van procedures), maar ook in het belang van de rechtzoekende burger. Voor dat laatste hebben met name de FNV en de ondernemingsraad van de CRvB in hun reacties op de internetconsultatie aandacht gevraagd. Voor het belastingrecht is deze voorziening zeer recentelijk reeds gecreëerd.⁹ In overleg met de betrokkenen, waaronder de Hoge Raad, zal worden bezien hoe een uitbreiding tot de terreinen die als gevolg van dit wetsvoorstel onder de rechtsmacht van de Hoge Raad komen te vallen, het beste wettelijk kan worden vormgegeven. Ter voorkoming van mogelijk misverstand wijzen wij erop dat dit een ander prejudicieel stelsel, met een ander doel, betreft dan het prejudiciële stelsel dat is voorgesteld in de eerdergenoemde motie-Recourt/Taverne, waarop wij hierna in paragraaf 5 nog nader ingaan. Voorts zal blijkens het voorgestelde artikel 8:118a, derde lid, Awb voor het beroep in cassatie voor de socialezekerheidszaken c.a. het in het fiscale procesrecht reeds bestaande instrument van sprongcassatie mogelijk worden, dat inhoudt dat het hoger beroep met wederzijds goedvinden van partijen wordt overgeslagen, hetgeen eveneens een instrument is om de totale duur van het proces te bekorten. Wat de rechtseenheid tussen de gerechtshoven betreft, wijzen wij voorts op de reeds hiervoor genoemde wettelijke taken van de gerechtsbesturen

⁹ Hoofdstuk V, afdeling 2A, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, tot stand gebracht via de Wet overige fiscale maatregelen 2016 (Stb. 2015, 540), in werking getreden met ingang van 1 januari 2016.

en de Raad voor de rechtspraak op het gebied van de uniforme rechtstoepassing.

Gelet op het voorgaande zijn wij er dus geen voorstander van om de zaken die nu tot de bevoegdheid van de CRvB behoren in het nieuwe stelsel toe te delen aan één gerechtshof en daarmee af te wijken van de gangbare regels inzake relatieve competentie, zoals door de CRvB, de NVvR, het UWV en de FNV is bepleit.

4.3 Rechtsmacht CBb-zaken

De geschillen die thans in hoogste aanleg tot de rechtsmacht behoren van de CRvB betreffen veelal tweepartijengeschillen over materiële aanspraken van individuele belanghebbenden en vertonen naar aard en inhoud meer verwantschap met fiscale geschillen, waarover in hoger beroep de gerechtshoven oordelen en waarbij de Hoge Raad de rol van cassatierechter vervult. De geschillen die thans tot de competentie behoren van het CBb vertonen meer verwantschap met het domein van de ABRvS, dat ook wel pleegt te worden aangeduid als het «ordenende» bestuursrecht.

Vanzelfsprekend zijn er altijd zaken waarin dit onderscheid niet of niet volledig opgaat, maar dat is inherent aan elk onderscheid. Voor het maken van een onderscheid als zodanig zijn goede redenen. Het voorgestelde onderscheid is ook niet nieuw. In dit verband kan worden gewezen op de bevoegdheidsverdeling bij schadeverzoeken ter zake van onrechtmatig bestuurshandelen, zoals deze nog slechts kort geleden tot stand is gebracht via de op 1 juli 2013 in werking getreden verzoekschriftprocedure in titel 8.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin hetzelfde onderscheid is gemaakt. Voor de rechterlijke bevoegdheid in schadezaken maakt artikel 8:89 Awb een onderscheid tussen schade die wordt veroorzaakt door een besluit waarover de CRvB of de Hoge Raad in enige of hoogste aanleg oordeelt en schade die wordt veroorzaakt door een besluit waarover een andere bestuursrechter (d.w.z. de ABRvS of het CBb) in enige of hoogste aanleg oordeelt. Ook voor dat onderscheid was de motivering dat het eerstgenoemde terrein (dat in grote trekken omvat het belastingrecht, het socialezekerheidsrecht en het recht inzake studiefinanciering en het ambtenarenrecht¹⁰) wordt gekenmerkt doordat er in de regel sprake is van tweepartijenverhoudingen, waarbij de besluiten doorgaans zijn gericht tot één bepaalde burger (de geadresseerde), die dan ook slechts gevolgen hebben voor deze geadresseerde.

De overige terreinen, dus die van de ABRvS en het CBb, betreffen besluiten die vaak niet alleen de belangen van de aanvrager van een besluit, maar ook die van derden raken, zo is toen al gesteld.¹¹ Het gaat bovendien om besluiten met grote economische belangen en zaken met een grote mate van beslissingsruimte voor de overheid. Bovendien sluit de overheveling van de CBb-geschillen naar de ABRvS aan bij rechtsmacht die de ABRvS reeds thans veelal heeft op het terrein van economische ordening (Mediawet, Wet toelating zorginstellingen, staatssteun, aanbestedingen en vrij verkeer van goederen en diensten). Net als bij het CBb maakt bovendien de toepassing van het Europese recht een belangrijk onderdeel uit van de werkzaamheden van de ABRvS. Het

¹⁰ Zoals reeds opgemerkt in een eerdere noot, zullen bij inwerkingtreding van het initiatiefvoorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (32 550) veel ambtenarengeschillen worden onttrokken aan de rechtsmacht van de bestuursrechter en onder de competentie van de burgerlijke rechter zullen komen te vallen. De samenhang met het arbeidsrecht is een extra argument om het ambtenarenrecht onder te brengen bij de gewone rechterlijke macht.

¹¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 3, blz. 38 (memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten).

kabinet wijst in dit verband op onderzoek¹² waaruit naar voren komt dat een duidelijke, goed gemotiveerde uitspraak door een rechter die blijk geeft van kennis van zaken, door de «gebruikers» het allerbelangrijkst wordt gevonden. De voordelen van goed in de materie ingevoerde rechters zoals die uit het onderzoek naar voren komen, blijven in de visie van het kabinet behouden en worden door de schaalvoordelen die onderbrenging bij de ABRvS biedt, zelfs beter gewaarborgd in de situatie waarin de rechtsmacht wordt uitgeoefend door de ABRvS. Ook thans is de inrichting en vacaturevervulling binnen de ABRvS immers sterk gericht op enkele grote specialismen binnen het bestuursrecht, met name het vreemdelingenrecht en het ruimtelijke-orderingsrecht (waarvoor ook specifieke kamers zijn ingericht). Voorts is juist vanwege haar rol als algemene bestuursrechter de ABRvS bij uitstek geëquipeerd om voor uiteenlopende deelterreinen van het bestuursrecht te fungeren als hoogste bestuursrechter.

Als een van de grootste knelpunten kwamen uit genoemd onderzoek naar voren de als te lang beoordeelde doorlooptijden. Dit was en is ook bij het CBb een duidelijk knelpunt. Onderbrenging van de «economische bestuursrechtspraak» bij de ABRvS kan dit knelpunt oplossen. De rechtspraak bij de ABRvS kenmerkt zich immers door relatief korte doorlooptijden.¹³ Juist in het economische bestuursrecht, waarin vaak grote maatschappelijke belangen op het spel staan (mededingingszaken, marktregulering op het terrein van telecommunicatie, energie en gezondheidszorg, voedselveiligheid en dierziektenbestrijding) is snelle rechtspraak onontbeerlijk.

Wat de overheveling van rechtsmacht van het CBb naar de ABRvS betreft, zij nog opgemerkt dat deze meer zal omvatten dan alleen bestuursrechtelijke zaken. Uiteraard vormt de bestuursrechterlijke rechtsmacht de hoofdmoot, maar het CBb verricht thans ook taken als tuchtrechter en enkele kleinere specifieke geschilbeslechtende taken. Ook deze taken kunnen overgaan naar de ABRvS. Hierop wordt in de artikelsgewijze toelichting nader ingegaan.

Het CBb is in zijn advies over de consultatieversie van dit wetsvoorstel nader ingegaan op de positie van het CBb als gespecialiseerde rechter op het terrein van het economisch bestuursrecht. Terecht merkt het CBb op dat op terreinen als het markttoezicht en het «bestuursstrafrecht» een onafhankelijke rechter essentieel is en geen enkele schijn van partijdigheid of niet-onafhankelijkheid mag bestaan. Dit is overigens in onze ogen een conditio sine qua non voor alle overheidsrechtspraak, dus ook buiten de terreinen die het CBb noemt. Het onderdeel zijn van «de Rechtspraak» noemt het CBb in dit opzicht een waardevol goed. Het CBb – dat niet behoort tot de rechterlijke macht in de zin van artikel 112 van de Grondwet en artikel 2 van de Wet RO – lijkt hiermee te doelen op het ressorteren onder de Rvdr. Wij gaan er niet van uit dat het CBb hiermee bedoelt dat onpartijdigheid en onafhankelijkheid bij rechterlijke instanties die niet onder de Raad voor de rechtspraak vallen, zoals de Hoge Raad en de ABRvS, minder goed is gewaarborgd.

Het CBb en de WeCO van de NVvR hebben in hun adviezen voorts gewezen op de verschillen in werkwijze tussen het CBb en de ABRvS. Inderdaad is de verhouding rechter / juridische ondersteuning bij het CBb een andere dan bij de ABRvS. Gelet op de aard en inhoud van de zaken en de kwalitatief hoge rechtspraak bij de ABRvS menen wij evenwel dat de

¹² A. Böcker e.a., Specialisatie loont?! Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen, Raad voor de Rechtspraak – Research Memoranda 1/2010, Den Haag: Sdu 2010.

¹³ Ter vergelijking: de gemiddelde doorlooptijd van zaken was in 2014 bij de ABRvS 21 weken, bij het CBb 69 weken en bij de CRvB 68 weken (bron: jaarverslagen 2014 Raad van State en Raad voor de rechtspraak).

behandeling van deze zaken ook bij de ABRvS is goede handen zal zijn. Het advies van de ABRvS, waarin erop is gewezen dat de ABRvS ook thans al de nodige leden heeft die beschikken over ruime kennis en ervaring op het gebied van het economische bestuursrecht en het Europees recht, sterkt ons in die overtuiging. In de internetconsultatie heeft Vodafone Libertel B.V. de vrees uitgesproken dat de ABRvS in marktordeningszaken andere behandelings- en toetsingsmaatstaven zal hanteren dan het CBb. Voor deze vrees bestaat naar ons oordeel geen grond. Beide colleges hanteren hetzelfde uniforme procesrecht uit de Awb en bovendien kennen zij (tezamen met de CRvB) een gemeenschappelijke procesregeling (de Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2014; Stcrt. 2013, 36139), waaruit blijkt dat tal van processtappen bij de ABRvS op dezelfde wijze verlopen als bij het CBb. De rechterlijke toetsing door de ABRvS zal geen andere zijn dan die door het CBb. In de internetconsultatie spreken KPN en Business Communication Providers Alliance (BCPA) de vrees uit dat de kwaliteit van de uitspraken erop achteruit gaat als deze zaken overgaan van het CBb naar de ABRvS. Wij hopen dat wij met het voorgaande deze zorg hebben kunnen wegnemen. Ondanks de andersluidende adviezen van het CBb en de WeCO van de NVvR en de reacties uit de telecomsector menen wij op goede gronden te kunnen vasthouden aan de overheveling van de rechtsmacht van het CBb naar de ABRvS, omdat wij ervan overtuigd zijn dat hiermee geen afbreuk wordt gedaan aan bestaande specialismen en de kwalitatief hoogwaardige rechtspraak bij het CBb. De WeCO van de NVvR, Vodafone Libertel B.V., KPN en BCPA doen voor dit geval de suggestie om een gespecialiseerde, als zodanig intern en extern herkenbare kamer bij de ABRvS in te richten voor CBb-zaken c.q. telecomzaken. Uiteraard zal te zijner tijd de optimale inrichting van de ABRvS moeten worden gezien. Uitgangspunten daarbij zullen moeten zijn kwalitatief hoogwaardige en efficiënte rechtspraak. Voor een goed begrip tekenen wij hierbij aan dat de inrichting van de ABRvS in kamers geen zaak is van de wetgever. Artikel 30a, vijfde lid, Wet RvS draagt aan de voorzitter van de ABRvS op om de werkzaamheden van de ABRvS te regelen. De indeling in kamers is ter uitvoering daarvan geregeld in de Regeling verdeling zaken Afdeling bestuursrechtspraak en is naar buiten toe kenbaar door bekendmaking in de Staatscourant (Stcrt. 2012, 15097).

5. Rechtseenheid

De rechtseenheid binnen het bestuursrecht wordt door het wetsvoorstel in aanzienlijke mate bevorderd doordat er twee bestuursrechterlijke colleges worden opgeheven en doordat in grote trekken verwante rechtsgebieden onder de bevoegdheid van dezelfde hoogste bestuursrechter komen. Als gezegd wordt de rechtseenheid in het sociale zekerheidsrecht en het ambtenarenrecht in het nieuwe stelsel gewaarborgd door de cassatiefunctie bij de Hoge Raad, op gelijke voet zoals deze thans bestaat in belastingzaken. Dit betekent een belangrijke uitbreiding van de cassatietaak van de Hoge Raad op het terrein van het bestuursrecht. Tot nu toe beperkt deze zich tot belastingzaken en enkele zaken op met name het terrein van de sociale zekerheid in verband met een eenvormige uitleg van fiscale begrippen. Daar komen dus ingevolge dit wetsvoorstel enkele belangrijke deelterreinen van het bestuursrecht bij. Dit heeft ook gevolgen voor de inrichting van het procesrecht met betrekking tot de behandeling van cassatieberoepen. Het procesrecht is nu nog specifiek geregeld in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr). De uitbreiding van de cassatietaak van de Hoge Raad op bestuursrechtelijk terrein betekent dat het procesrecht niet langer meer voor een deelterrein kan worden geregeld, maar algemene regeling behoeft. Daarin voorziet dit wetsvoorstel door toevoeging van een nieuwe titel aan hoofdstuk 8 van de Awb. Deze nieuwe titel 8.5a is grotendeels geënt op het procesrecht in

de Awr dat thans specifiek is geregeld voor de behandeling van cassatieberoepen op fiscaal terrein. De daarvoor in aanmerking komende bepalingen worden dus overgeheveld van de Awr naar de Awb. De WeCo van de NVvR heeft geadviseerd om in het kader van het wetsvoorstel tevens nut en noodzaak van de verschillen tussen de fiscale en niet-fiscale rechtsgang te overwegen. Kennelijk doelt de WeCo hierbij op bepalingen over beroep en hoger beroep in de afdelingen 2 en 3 van hoofdstuk V van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) die enkele aanvullingen of afwijkingen bevatten ten opzichte van het algemene bestuursprocesrecht in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Nog daargelaten dat wij het minder opportuun achten om een wetsvoorstel te belasten met een onderwerp dat daarmee niet direct verband houdt, wijzen wij erop dat voor deze specifieke bepalingen in de Awr goede gronden zijn. Onnodige verschillen zijn reeds weggenomen bij de invoering van de Wet belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties in 2005 en bij de Wet aanpassing bestuursprocesrecht, in werking getreden op 1 januari 2013. Voorts wordt nu met dit wetsvoorstel als gezegd voorzien in een algemene regeling over beroep in cassatie in bestuursrechtelijke zaken, op te nemen in de Awb waarmee de bijzondere regeling in de Awr enkele specifieke bepalingen na komt te vervallen.

In de nieuwe situatie is de rechtseenheid tussen de Hoge Raad en de ABRvS uiteraard een belangrijk aandachtspunt. Het gaat hier zowel om rechtseenheid binnen het bestuursrecht (tussen enerzijds de Hoge Raad als cassatierechter in belastingzaken, socialezekerheidszaken en ambtenarenzaken en anderzijds de ABRvS als algemene hoogste bestuursrechter op alle andere terreinen) als om rechtseenheid tussen enerzijds de civiele en de strafrechtspraak bij de Hoge Raad en anderzijds de bestuursrecht-spraak (ABRvS). Daarbij moet het belang van rechtseenheid echter 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.¹⁴ Reeds bij de behandeling van het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (v.e.f.) begin jaren negentig werd ook door de PvdA-fractie in de Tweede Kamer gewezen op het belang van rechtspluralisme voor de rechtsontwikkeling.¹⁵ Dit neemt niet weg dat waar nuttig en nodig rechtseenheidsvoorzieningen het recht meer voorspelbaar en beter hanteerbaar kunnen maken.

Thans bestaan hiervoor reeds de nodige voorzieningen. In de eerste plaats kan worden gewezen op de mogelijkheid 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 Hoge Raad 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

¹⁴ Vgl. M. Scheltema, Nieuwe perspectieven voor rechtseenheid in het bestuursrecht, *Nederland Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2010/34 (onder verwijzing naar: E.M.H. Hirsch Ballin, «Supreme Courts in an Internationalised World, Challenges for the Trias Politica and the Coherency of Law», in: Sam Muller en Marc Loth (eds.), *Highest Courts and the Internationalisation of Law – Challenges and Change*, Cambridge: Asser Press 2008).

¹⁵ *Handelingen II* 1991/92, nr. 67, blz. 4153 (26 maart 1992); *Kamerstukken II* 1992/93, 22 495, nr. 9, blz. 12 (met verwijzing naar W.J. Witteveen, «De rechter als democratisch politiek orgaan», in: M. Krop e.a. (red.), *Het Elfde Jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: Wiardi Beckmanstichting 1990, p. 120 en 121.

vormen, voor zaken die uit het oogpunt van rechtseenheid of de rechtsontwikkeling van groot belang zijn (art. 8:10a, vierde lid, Awb). De grote kamer van de ABRvS heeft inmiddels diverse uitspraken gedaan in zaken waarin zich vragen voordeden van rechtseenheid tussen de werkterreinen van de ABRvS en van de HR, waarbij leden van de Hoge Raad als staatsraad in buitengewone dienst zitting hadden in de grote kamer. Hieruit blijkt dat zogeheten «kruisbenoemingen» bevruchtend kunnen werken voor de rechtseenheid.

Een meer informele wijze waarop rechtseenheid tussen de ABRvS en de HR wordt bewerkstelligd, is het afstemmingsoverleg in de zogeheten 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.¹⁶ Deze informele rechtseenheidsvoorziening heeft de afgelopen jaren duidelijk haar waarde bewezen en haar neerslag gevonden in de rechtspraak van de verschillende hoogste bestuursrechtshouders, met name waar het algemene bestuursrechtelijke kwesties betreft.¹⁷

Tegelijkertijd kunnen tegen een dergelijke informele rechtseenheidsvoorziening ook wel bezwaren worden ingebracht uit het oogpunt van transparantie. Zien wij het goed, dan is dit ook de achtergrond van de op 30 april 2015 door de Tweede Kamer aangevraagde motie-Recourt/Taverne (Kamerstuk 29 279, nr. 235), waarin is neergelegd dat de rechtseenheid binnen het bestuursrecht en tussen het bestuursrecht en de andere rechtsgebieden gebaat is met een wettelijk geregelde institutionele rechtseenheidsvoorziening. De in die motie bepleite vormgeving voor een rechtseenheidsvoorziening betreft een prejudicieel stelsel binnen de bestuursrechtspraak, overeenkomstig de regeling die aanvankelijk bij wijze van voorlopige rechtseenheidsvoorziening was voorgesteld in het eerdergenoemde wetsvoorstel v.e.f., dat in januari 1992 bij de Tweede Kamer werd ingediend.¹⁸ Uitgaande van de organisatie van de hoogste bestuursrechtspraak zoals die in dit wetsvoorstel wordt beoogd, zou dit stelsel er kort gezegd op neerkomen dat, indien de ABRvS wordt geconfronteerd met een rechtsvraag waarvan de beantwoording in het belang is van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling waarover uiteenlopende rechtspraak tussen de ABRvS en de Hoge Raad mogelijk is, de ABRvS die rechtsvraag in beginsel ter beantwoording voorlegt aan de Hoge Raad, waarna met inachtneming van de beslissing van de Hoge Raad uitspraak wordt gedaan.

De ABRvS heeft in haar advies van 22 juni 2015 over de motie-Recourt/Taverne ernstige bezwaren naar voren gebracht tegen dit prejudiciële stelsel.¹⁹ De ABRvS is van oordeel dat deze prejudiciële procedure de rechtseenheid niet bevordert maar juist schaadt, doordat die procedure in de praktijk onmisbare horizontale afstemmingsmechanismen onmogelijk maakt. Voorts is de ABRvS van oordeel dat het hier bedoelde stelsel in strijd is met de gelijkwaardigheid tussen de ABRvS en de Hoge Raad en niet past in de Grondwet op grond waarvan de Raad van State een Hoog College van Staat is, waardoor het gezag van de Raad van State wordt ondermijnd. Verder merkt de ABRvS op dat een prejudicieel stelsel de

¹⁶ Zie over de rol van de Hoge Raad bij de (informele) overlegstructuren op het gebied van rechtseenheid in het bestuurs(proces)recht nader: A.S.H.M. Strik, *Rechtseenheid in het bestuursrecht door de bril van de Hoge Raad*, Tremas, oktober 2013, blz. 267–272.

¹⁷ Vgl. J.C.A. de Poorter, *Rechtseenheid in het bestuursrecht. Over concrete resultaten en institutionele vergezichten*, Jurisprudentie Bestuursrecht plus, 2012, blz. 270–285.

¹⁸ Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nrs. 1–2. Deze voorlopige rechtseenheidsvoorziening werd in mei 1993 bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel verwijderd omdat de Tweede Kamer deze rechtseenheidsvoorziening prematuur achtte.

¹⁹ Dit advies alsmede het advies van de Hoge Raad van dezelfde datum over hetzelfde onderwerp zijn toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van 6 juli 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 264).

duur van bestuursrechtelijke procedures in het ordenend bestuursrecht en het vreemdelingenrecht verlengt, hetgeen hoge maatschappelijke kosten met zich brengt. Ten slotte vreest de ABRvS voor stapeling van prejudiciële procedures indien de Hoge Raad naar aanleiding van een hem door de ABRvS voorgelegde prejudiciële vraag op zijn beurt over de zaak een prejudiciële vraag gaat stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. De Hoge Raad schrijft in zijn eveneens op 22 juni 2015 uitgebrachte advies over de motie-Recourt/Taverne het wenselijk te vinden dat, indien een prejudicieel stelsel wordt overwogen, dit gepaard zou moeten gaan met handhaving van de mogelijkheid van samenwerking en overleg tussen de Hoge Raad en de ABRvS, inclusief het optreden van leden van de Hoge Raad en het parket van de Hoge Raad als staatsraad in buitengewone dienst, en met de invoering bij de Hoge Raad van de mogelijkheid van gemengd samengestelde kamers. Zouden samenwerking en overleg als hiervoor bedoeld niet meer mogelijk zijn, dan zou de invoering van een prejudicieel stelsel naar het oordeel van de Hoge Raad leiden tot het onwenselijke gevolg dat effectief minder rechtseenheid wordt bereikt.

Beide colleges dragen in hun adviezen van 22 juni 2015 over de motie-Recourt/Taverne als alternatief voor een prejudicieel stelsel de suggestie aan om te komen tot een gemengd samengestelde kamer ofwel gemeenschappelijke kamer. In een latere brief van de voorzitter van de ABRvS van 15 juli 2015, die wij eveneens hebben doorgeleid aan de Tweede Kamer,²⁰ heeft de voorzitter van de ABRvS voor dit alternatief nog uitdrukkelijk aandacht gevraagd. De ABRvS en de WeCO van de NVvR noemen voorts nog de optie van een uit leden van de Hoge Raad en de ABRvS samengestelde rechtseenheidskamer in de vorm van een afzonderlijke rechterlijke instantie, waaraan beide colleges prejudiciële vragen kunnen voorleggen. In de brieven van 11 september 2015 aan de Eerste en Tweede Kamer waarin het kabinet is ingegaan op de adviezen en reacties op de consultatie van dit wetsvoorstel,²¹ is reeds geconstateerd dat over het vraagstuk van rechtseenheid niet eensluidend wordt gedacht. In die brieven is de instelling van een commissie aangekondigd, die tot taak zal hebben om binnen het raamwerk van het door het kabinet voorgestelde stelsel voor de organisatie van de hoogste bestuursrechtspraak een voorstel te doen over de meest wenselijke vorm van een rechtseenheidsvoorziening. Deze Commissie rechtseenheid bestuursrecht, onder voorzitterschap van regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht prof. mr. M. Scheltema, is inmiddels ingesteld.²² De regering ziet het voorstel van de commissie met belangstelling tegemoet.

6. Rechtspositionele gevolgen

In dit wetsvoorstel zijn geen voorzieningen opgenomen met betrekking tot de personele en rechtspositionele gevolgen voor de – voor het leven benoemde – rechters en andere medewerkers van de CRvB en het CBb. Zoals reeds vermeld in de beantwoording op 10 december 2014 van de vragen van de Tweede en Eerste Kamer naar aanleiding van de brief van 26 juni 2014 vergt deze regeling – evenals die van de rechtspositionele gevolgen voor gerechtsambtenaren – een zorgvuldig overleg met alle betrokkenen, waaronder vanzelfsprekend de NVvR en de centrales van overheidspersoneel. Wij hebben met erkentelijkheid kennisgenomen van de mededeling in het advies van de Rvdr over de consultatieversie van dit wetsvoorstel dat hij hier voor zichzelf ook een grote verantwoordelijkheid ziet. Wij begrijpen de voorkeur van de Rvdr, de NVvR en de ondernemingsraad van de CRvB om de rechtspositionele aspecten deel uit te laten

²⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 273.

²¹ Kamerstukken I 2015/16, 30 585, N resp. Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 273.

²² Zie de Instellingsregeling Commissie rechtseenheid bestuursrecht (Stcrt. 2015, 47139).

maken van het voorliggende wetsvoorstel. Juist gelet op het zorgvuldige overleg dat hiervoor noodzakelijk is, achten wij het wenselijk hiervoor een afzonderlijk wetsvoorstel in procedure te brengen. Daarbij betrekken wij uiteraard hetgeen door (de WeCO van) de NVvR, de Rvdr, het CBB en de ondernemingsraad van de CRvB naar voren is gebracht over de personele aspecten die zijn verbonden aan de overheveling van rechtsmacht van de CRvB naar de gerechtshoven en van het CBB naar de ABRvS.

De mogelijkheid van dubbelbenoemingen bij de Raad van State wordt als gezegd met onmiddellijke ingang beëindigd. Dit betekent dat de benoeming van de leden van de Raad van State en de staatsraden die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze maatregel lid zijn van de beide afdelingen van de Raad van State met ingang van dat tijdstip zullen worden omgezet in een benoeming in een van de beide afdelingen.

7. Administratieve lasten/financiën

De voorstellen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen hebben geen consequenties voor de administratieve lasten.

De financiële consequenties van de verdere scheiding van taken binnen de Raad van State, de overheveling van de CBB-rechtspraak naar de ABRvS, de overheveling van de CRvB-rechtspraak naar de gerechtshoven en het openstellen van cassatieberoep bij de Hoge Raad in CRvB-zaken zijn in deze fase alleen op hoofdlijnen in te schatten.

Incidentele kosten

De incidentele kosten hangen samen met reorganisatiekosten bij de rechtspraak als gevolg van de overheveling van de CBB-rechtspraak naar de ABRvS en de overheveling van de CRvB-rechtspraak naar de gerechtshoven. Bij de Raad van State zullen er reorganisatiekosten zijn vanwege het ontvlechten van het adviesdeel en het rechtsprekende deel en de overheveling van de CBB-rechtspraak naar de ABRvS.

Er zullen aanloopkosten zijn voor de Hoge Raad vanwege toename van de zaaksinstroom in verband met de openstelling van cassatieberoep in CRvB-zaken en de daarvoor benodigde uitbreiding bij de Hoge Raad. Dat geldt tevens voor bestuursorganen die hun organisatie moeten voorbereiden op de openstelling van cassatieberoep in CRvB-zaken.

Bij reorganisatie- en/of aanloopkosten moet worden gedacht aan aanpassing van ICT-systemen, websites, brochures, onderdelen van de administratieve organisatie, werving en selectie (bij uitbreiding) en verhuisbewegingen.

Orde van grootte van deze incidentele kosten is circa € 15 mln. Bij dit bedrag is uitgegaan van een relatief efficiënte overgang die geen grootschalige verbouwingkosten en/of nieuwbouw vergt. Omdat echter op dit moment nog geen zekerheid is over de wijze waarop de overgang van het CBB naar de ABRvS en van de CRvB naar de gerechtshoven gestalte zal krijgen, moet rekening moet worden gehouden met een forse onzekerheidsmarge.

Voorts zijn er incidentele kosten te verwachten als gevolg van het vervallen van de functies bij het CBB en de CRvB en het flankerend beleid dat nodig is om de medewerkers te plaatsen of herplaatsen. Zoals in paragraaf 6 is toegelicht, zullen de personele gevolgen van de opheffing van het CBB en de CRvB bij een afzonderlijk wetsvoorstel worden geregeld.

Ten slotte hebben ook de bestuursorganen – zij het beperkte – incidentele kosten. De SVB en het UWV ramen de incidentele kosten op respectie-

velijk € 10.000 en € 350.000. Ook bij andere bestuursorganen kunnen incidentele kosten aan de orde zijn.

Structurele kosten

De structurele kosten hangen vooral samen met het openstellen van beroep in cassatie in CRvB-zaken.

Als de doorstroomcijfers van de hoven naar de Hoge Raad in belasting-zaken en de huidige zaaksinstroom bij de CRvB als uitgangspunt worden genomen, stijgt de zaaksinstroom bij de Hoge Raad met circa 1.700 zaken. Een schatting van de daarbij behorende kosten op basis van de huidige zaaksinstroom en het huidige budget bedraagt ca € 7,5 mln. structureel. Hierbij komen volgens de Raad voor de rechtspraak nog enkele mln. structurele meerkosten voor de overdracht van zaken van de CRvB naar de vier gerechtshoven.

Ook bestuursorganen zullen – ceteris paribus – extra kosten maken voor deze extra zaaksinstroom. Op dit moment hebben het UWV en de SVB extra kosten geraamd van respectievelijk € 0,8 mln. en € 0,1 mln. structureel. Hierbij is uitgegaan van respectievelijk 500 en 150 extra zaken. Indien ook andere bestuursorganen worden meegenomen in de berekening, zal dit bedrag naar verwachting verdubbelen.

Door het openstellen van beroep in cassatie verwacht het UWV ook extra kosten van circa € 1,4 mln. als gevolg van het langer worden van de doorlooptijd. Volgens het UWV zal de gemiddelde doorlooptijd stijgen van 2,5 naar 3,5 jaar. Hoe reëel deze verwachting als gevolg van het openstellen van beroep in cassatie is, is moeilijk te bepalen en niet goed los te zien van andere ontwikkelingen binnen de rechtspraak zoals digitalisering. Oogmerk is met het programma Kwaliteit en Innovatie bij de rechtspraak de doorlooptijd met 40% terug te brengen. Zoals vermeld in paragraaf 4.2 is het voorts de bedoeling om te voorzien in een prejudiciële procedure waarbij rechtbanken en gerechtshoven in een vroegtijdig stadium rechtsvragen kunnen voorleggen aan de Hoge Raad. Het tijdsverloop totdat de hoogste rechter zijn oordeel kan geven over deze rechtsvragen kan aldus aanzienlijk worden bekort. Hiermee wordt voorkomen dat bij principiële rechtsvragen zaken bij rechtbanken en gerechtshoven langdurig op de plank belanden voordat de Hoge Raad daarover in cassatie uitspraak heeft gedaan. Ook zal blijkens het voorgestelde artikel 8:118a, derde lid, Awb voor het beroep in cassatie voor de socialezekerheidszaken c.a. het in het fiscale procesrecht reeds bestaande instrument van sprongcassatie mogelijk worden, dat inhoudt dat het hoger beroep met wederzijds goedvinden van partijen wordt overgeslagen, hetgeen eveneens een instrument is om de totale duur van het proces te bekorten.

8. Consultaties

De consultatieversie van dit wetsvoorstel is in december 2014 voor advies voorgelegd aan de Rvdr, de ABRvS, de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de CRvB, het CBb, de NVvR en de Nederlandse orde van advocaten (Nova). De Nova heeft laten weten in het concept-wetsvoorstel geen aanleiding te zien advies uit te brengen. De van de overige genoemde instanties ontvangen adviezen hebben wij toegezonden aan de Tweede Kamer bij brieven van 15 en 20 april 2015 (Kamerstukken 29 279, nrs. 231 en 232). Nadien hebben wij aan de ABRvS en de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad advies gevraagd over de uitvoering van de op 30 april 2015 door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Recourt/Taverne (Kamerstuk 29 279, nr. 235) waarin de regering is verzocht om in het wetsvoorstel een rechtseenheids-

voorziening op te nemen in de vorm van een prejudicieel stelsel. Deze beide adviezen, uitgebracht op 22 juni 2015, zijn door ons eveneens toegezonden aan de Tweede Kamer (zie bijlagen bij onze brief van 6 juli 2015; Kamerstuk 29 279, nrs. 264). Daarnaast zijn over het conceptwetsvoorstel adviezen uitgebracht door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB)²³. Op het conceptwetsvoorstel zijn voorts 17 reacties binnenkomen in het kader van de internetconsultatie. Naast reacties van particulieren betreft dit reacties van de ondernemingsraad van de CRvB, enkele juridische ondersteuners van de CRvB, enkele advocatenkantoren, enkele marktpartijen uit de telecomsector en de FNV.

De adviezen over en reacties op het conceptwetsvoorstel lopen onderling sterk uiteen. De Rvdr concludeert dat het wetsvoorstel fundamenteel moet worden heroverwogen en niet in de aan hem voorgelegde vorm moet worden ingediend. De ABRvS meldt de in het conceptwetsvoorstel gemaakte keuzes op hoofdlijnen te onderschrijven. In het latere advies over de motie-Recourt/Taverne heeft de ABRvS evenwel aangegeven dat bij invoering van de in die motie bedoelde prejudiciële procedure het eerder op hoofdlijnen positieve advies niet langer kan worden gehandhaafd. Uit het advies van de Hoge Raad leiden wij af dat de Hoge Raad gematigd positief staat ten opzichte van het conceptwetsvoorstel. Een prejudicieel stelsel overeenkomstig de motie-Recourt/Taverne zou naar de opvatting van de Hoge Raad gepaard moeten gaan met handhaving van de mogelijkheid van samenwerking en overleg tussen de Hoge Raad en de ABRvS. De CRvB acht het noodzakelijk dat bij een eventuele herziening van het stelsel van bestuursrechtspraak in hoogste instantie(s) de rechtsmacht op de thans aan de CRvB toevertrouwde deelterreinen van het materiële bestuursrecht geconcentreerd blijft bij één rechterlijk college. Het CBb is van oordeel dat het conceptwetsvoorstel fundamenteel moet worden heroverwogen, omdat ervoor gekozen zou moeten worden om één hoogste bestuursrechter te vormen door samenvoeging van de ABRvS, de CRvB en het CBb. De NVvR ontraadt het indienen van het conceptwetsvoorstel, omdat de daarin vervatte keuzes voor de inrichting van het stelsel van bestuursrechtspraak naar haar oordeel principieel onjuist en onvoldoende doordacht zijn.

Op de genoemde adviezen en reacties heeft het kabinet op verzoek van de Eerste Kamer een afzonderlijke reactie gegeven die aan de Eerste en Tweede Kamer is toegezonden bij de in paragraaf 5 van dit algemeen deel reeds genoemde brieven van 11 september 2015. Specifieke punten uit de adviezen en reacties komen aan de orde in de daarvoor in aanmerking komende onderdelen van deze memorie. De algemene beschouwingen die in de adviezen en reacties zijn gegeven over de organisatie van de hoogste bestuursrechtspraak zijn in voornoemde brieven van een reactie voorzien, die wij hieronder volledigheidshalve grotendeels weergeven.

Leidend thema in nagenoeg alle adviezen en reacties is de vraag hoe de hoogste bestuursrechtspraak in ons land moet worden vormgegeven. De adviezen van de Rvdr en van de ABRvS wijken op dit punt niet af van de onderling zeer uiteenlopende standpunten die deze beide colleges in november 2013 ter kennis hebben gebracht van de Tweede Kamer en waarop de eerste ondergetekende en de ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende op verzoek van de Eerste Kamer reeds uitgebreid hebben gereageerd in de aan die Kamer toegezonden brief van 10 december 2014 (Kamerstuk 30 585, M). Nog steeds is de Rvdr van oordeel dat de bestuursrechtspraak in tweede feitelijke instantie dient te worden geconcentreerd bij één college, te weten een nieuw op te richten

²³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

bestuursrechtelijk gerechtshof, dat, evenals bij de andere gerechtshoven het geval is, moet ressorteren onder de Rvdr. Daarbij zou in de visie van de Rvdr tegen de uitspraken van dat gerechtshof een (eventueel gedifferentieerde) vorm van beroep in cassatie moeten openstaan bij de Hoge Raad, waarbij de Hoge Raad de wettelijke mogelijkheid zou kunnen krijgen om in geval van een geslaagd cassatieberoep het voorliggende geschil zoveel mogelijk definitief te beslechten. De instelling van een bestuursrechtelijk gerechtshof kan naar het oordeel van de Rvdr budgettair neutraal worden ingevoerd, behoudens aanloopkosten. De CRvB en het CBb delen in hun adviezen deze voorkeursvariant van de Rvdr. De ABRvS wijst in haar advies deze voorkeursvariant van de Rvdr juist van de hand en onderschrijft de in het conceptwetsvoorstel gemaakte keuze om het «ordenend bestuursrecht» onder te brengen bij de ABRvS. Naar het oordeel van de ABRvS zou een nieuw bestuursrechterlijk college aanzienlijk hogere kosten en langere doorlooptijden in de hele bestuursrechtspraak met zich brengen en zou een nieuw gerecht qua efficiency vrijwel onvermijdelijk het midden houden tussen de bestaande drie colleges, hetgeen naar haar oordeel voor de zaken van het CBb en de CRvB een verbetering zou inhouden, maar voor de zaken van de ABRvS – die juist het grootst in aantal zijn – een achteruitgang. Naar het oordeel van de Hoge Raad zou de rechtseenheid institutioneel het beste zijn gewaarborgd in een stelsel waarbij er ook in het bestuursrecht één hoogste rechter is, maar de Hoge Raad neemt in zijn advies de door de regering gemaakte andere keuze tot uitgangspunt. In het licht daarvan staat de Hoge Raad positief tegenover het conceptwetsvoorstel, dat erin voorziet dat de Hoge Raad als cassatierechter in een aanzienlijk groter deel van het bestuursrecht – namelijk alle zaken die thans tot de rechtsmacht van de CRvB behoren, dus met name het gebied van de sociale zekerheid en ambtenarenzaken – de rechtseenheid zal kunnen waarborgen. De NVvR meent, net als de Rvdr, dat de bestuursrechtspraak thuishoort bij de gewone rechterlijke macht. Volgens de NVvR is er echter geen onmiddellijke noodzaak om tot wijziging van het stelsel van bestuursrechtspraak over te gaan. In plaats daarvan dient naar het oordeel van de NVvR een visie te worden ontwikkeld op een toekomstbestendige inrichting van de bestuursrechtspraak.

De adviezen en reacties maken duidelijk dat over de vormgeving van de hoogste bestuursrechtspraak nog steeds zeer verschillend kan worden (en ook wordt) gedacht. Het is nuttig dat de voors en tegens van de verschillende opties in deze uiteenlopende adviezen en reacties nog eens uitvoerig zijn belicht. Anderzijds moet worden geconstateerd dat er in de nu voorliggende adviezen en reacties geen wezenlijk nieuwe argumenten zijn aangedragen voor de keuze voor de ene of andere variant. Mede in het licht van het regeerakkoord achten de regering het daarom nog steeds van belang dat nu een beslissende stap wordt gezet om het stelsel van de hoogste bestuursrechtspraak te vereenvoudigen. Nu niets doen, zoals de NVvR in haar advies lijkt te bepleiten, is wat de regering betreft geen optie. Wij zijn ons ervan bewust dat met de implementatie van de herziene gerechtelijke kaart en het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI) reeds het nodige van de rechtsprekende organen wordt geleverd. In zekere zin komt een reorganisatie nooit gelegen, omdat er altijd wel aanpalende ontwikkelingen zijn waar een reorganisatie dan nog bovenop komt. Wij wijzen er wel op dat de nu voorgestelde stelselwijziging, anders dan de herziening van de gerechtelijke kaart en KEI, voor de rechterlijke organisatie in zoverre beperkt van aard is, dat deze geen gevolgen heeft voor de elf rechtbanken. Die structuur blijft door onze voorstellen immers ongewijzigd. Het enige indirecte gevolg voor de rechtbanken is dat zij voor sommige zaken een andere hogerberoepsrechter boven zich krijgen en voor sommige zaken een cassatierechter. Wat KEI betreft, verwachten wij geen noemenswaardige effecten van de overgang van de CRvB naar de vier gerechtshoven en van het CBb naar

de ABRvS. De digitaliseringstrajecten bij de CRvB en het CBb sluiten vrijwel naadloos aan op die bij de vier gerechtshoven en de ABRvS. De door de NVvR gevraagde visie op een toekomstbestendige vormgeving van de hoogste bestuursrechtspraak ligt besloten in de uitgangspunten die aan de op de bestuursrechtspraak betrekking hebbende passage in het regeerakkoord ten grondslag liggen en die in de brief van 26 juni 2014 aan de Tweede en Eerste Kamer (Kamerstukken 29 279, nr. 200 resp. 30 585, L) zijn beschreven en nader zijn toegelicht in de beantwoording van de op die brief betrekking hebbende vragen van de Tweede en Eerste Kamer (Kamerstukken 29 279, nr. 220 resp. 30 585, M). Dit betreft de wens om uit het oogpunt van rechtseenheid en overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtspraak te komen tot een concentratie van de bestuursrechtspraak, waarbij tevens onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak niet alleen in juridisch opzicht is gegarandeerd, maar deze op een zo eenvoudig en doorzichtig mogelijke wijze plaatsvindt. Tevens is van belang dat wijzigingen in de organisatie van de bestuursrechtspraak niet mogen leiden tot langere doorlooptijden en hogere kosten. Hieruit vloeit naar ons oordeel voort dat de ABRvS haar rol als algemene hoogste bestuursrechter moet blijven vervullen, toegespitst op het zogeheten ordenende bestuursrecht, waarbij het dan voor de hand ligt om de andersoortige zaken die op het terrein van de CRvB liggen en naar hun aard meer verwantschap vertonen met fiscale geschillen omdat het merendeels tweepartijengeschillen betreft over materiële aanspraken van individuele belanghebbenden, onder te brengen in het stelsel van de gewone rechterlijke macht. De in het conceptwetsvoorstel neergelegde keuze om de rechtsmacht van de CRvB over te hevelen naar de gerechtshoven en die van het CBb naar de ABRvS komt ons in dit licht nog steeds voor als de meest verantwoorde en meest wenselijke en is dus in dit wetsvoorstel ongewijzigd gebleven. Wij onderschrijven hierbij de opvatting van de ABRvS over de eigen aard van het ordenende bestuursrecht, waarbij, anders dan in het burgerlijk recht en het strafrecht, niet de rechter, maar het bestuur de rechtsverhouding uiteindelijk vaststelt. Het verheugt ons dat de ABRvS zich daarom goed kan vinden in het voorstel om de rechtsmacht van het CBb over te brengen naar de ABRvS. De aanvullende argumentatie die de ABRvS hiervoor aandraagt, sterkt ons in de overtuiging dat dit een goede keuze is. Wij betreuren dat de Rvdr en de WeCo van de NVvR dit onderscheid onvoldoende helder en overtuigend vinden. Wij wijzen er nogmaals op dat het onderscheid niet nieuw is. In paragraaf 4 is erop gewezen dat dit onderscheid ook is terug te vinden in artikel 8:89 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin voor de rechterlijke bevoegdheid in schadezaken vanuit dezelfde motieven een onderscheid is gemaakt tussen schade die wordt veroorzaakt door een besluit waarover de CRvB of de Hoge Raad in eerste of hoogste aanleg oordeelt en schade die wordt veroorzaakt door een besluit waarover een andere bestuursrechter (d.w.z. de ABRvS of het CBb) in enige of hoogste aanleg oordeelt. Dit neemt overigens niet weg dat er zoals bij elk onderscheid een grijs gebied zal zijn. De Rvdr wijst in dit verband uitdrukkelijk op zaken op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en daaronder vallende toeslagwetten en de Wet op de rechtsbijstand, die naar het oordeel van de Rvdr meer verwantschap hebben met het CRvB-domein dan met het ABRvS-domein en geeft in overweging bij handhaving van het gemaakte onderscheid in ieder geval het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. Ook in enkele reacties op de internetconsultatie is de suggestie met betrekking tot hervakeling van de rechtsmacht inzake de Awir gedaan. Hieraan is in dit wetsvoorstel tegemoetgekomen. Met de Rvdr kan worden ingestemd dat het in de rede ligt om de rechterlijke bevoegdheid ten aanzien van besluiten op grond van deze wetgeving in het nieuwe stelsel over te laten gaan naar de gerechtshoven. Het wetsvoorstel is op dit punt aangevuld.

Het onderscheid dat in zijn algemeenheid kan worden gemaakt tussen de aard van CRvB-zaken en die van CBb-zaken is een belangrijke reden om niet te kiezen voor een variant die de WeCo van de NVvR en enkele juridische ondersteuners van de CRvB in de internetconsultatie als tussenstap voorstellen, namelijk het integreren van CRvB en het CBb in de rechterlijke macht.

Ook in het nieuwe stelsel blijven waarborgen bestaan voor rechtseenheid, waaraan de Hoge Raad terecht groot belang hecht. Hierop is nader ingegaan in paragraaf 5 van dit algemeen deel. Wij ontveinen ons niet dat de Hoge Raad idealiter één hoogste rechter in het bestuursrecht ziet, maar het verheugt ons dat de Hoge Raad zich bereid toont over de grenzen heen te kijken en met name de voorstellen met betrekking tot de uitbreiding van zijn cassatietaak als positief beoordeelt.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikelen I, II en III (Wet op de Raad van State c.a.)

Artikel I, onderdelen A, B, C, D en F, en artikelen II en III

Dubbelbenoemingen

Op grond van de artikelen 2 en 8 van de huidige Wet RvS kunnen maximaal tien leden van de Raad van State of staatsraden zitting hebben in beide afdelingen van de Raad van State. De wijziging van deze artikelen strekt er in de eerste plaats toe deze mogelijkheid te beëindigen. Dit zal betekenen dat leden van de ABRvS niet langer tevens een adviserende functie kunnen uitoefenen. Deze maatregel wordt met onmiddellijke werking ingevoerd. De huidige Wet RvS (artikel 2, derde lid, juncto artikel 8, vierde lid) maakt het mogelijk de benoeming van de leden en de staatsraden te wijzigen, met dien verstande dat een benoeming in de ABRvS slechts op verzoek van het betrokken lid of de betrokken staatsraad kan worden beëindigd. Wij zijn voornemens voorafgaand aan de inwerkingtreding van de hiervoor genoemde maatregel een voordracht te doen voor de wijziging van de benoeming van de leden en de staatsraden die op dat moment nog lid zijn van de beide afdelingen van de Raad van State in een benoeming in een van de beide afdelingen. De benoeming van de leden en de staatsraden die lid wensen te blijven van de ABRvS zal worden gewijzigd in een benoeming in uitsluitend die afdeling. Voor het overige zal zoveel mogelijk rekening worden gehouden met enerzijds de wensen van betrokkenen en anderzijds het belang van de Raad van State. De wijzigingen in de benoemingen worden van kracht met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van de hiervoor genoemde maatregel.

De mogelijkheid om een benoeming tussentijds te wijzigen – met dien verstande dat een benoeming in de ABRvS slechts op verzoek van het lid kan worden beëindigd – blijft bestaan. Dit betekent dat leden en staatsraden die in een van beide afdelingen van de Raad zijn benoemd na verloop van tijd binnen de Raad kunnen overstappen naar de andere afdeling. De mogelijkheid van tussentijdse wijziging van de benoeming is voor het loopbaanperspectief van leden en staatsraden van belang. Het spreekt voor zich dat van de mogelijkheid om de benoeming tussentijds te wijzigen alleen gebruik kan worden gemaakt als het gaat om een lid van een van beide afdelingen dat ook voldoet aan de eisen voor benoeming in de andere afdeling. Een dergelijke wijziging van de benoeming heeft uiteraard gevolgen voor (het functioneren van) beide afdelingen. Daarom wordt in het eerste lid van artikel 2 bepaald dat de wijziging geschiedt in overeenstemming met de vice-president en de voorzitter van de ABRvS.

De voorgestelde wijzigingen hebben voorts betrekking op het aanbevelingsrecht voor de benoeming van de leden en de staatsraden. De regering acht het wenselijk dat de aanbeveling van de leden van de grondwettelijke Raad van State, net als in de huidige wet, uitgaat van de grondwettelijke Raad van State. Ten aanzien van de leden die tevens worden benoemd in de ABRvS is de regering van oordeel dat de aanbeveling dient te geschieden in overeenstemming met de voorzitter van de ABRvS. De voorzitter van de ABRvS is *qualitate qua* lid van de grondwettelijke Raad van State (artikel 30a, vierde lid, van de Wet RvS), maar de Raad van State beslist bij meerderheid van stemmen (artikel 15, eerste lid, van de Wet RvS). Daarom wordt voorgesteld het overeenstemmingsvereiste wettelijk te verankeren.

Ten aanzien van de staatsraden (die geen lid zijn van de grondwettelijke Raad van State, maar wel van een van beide afdelingen van de Raad) wordt voorgesteld het aanbevelingsrecht te leggen bij de afdeling waarvan de staatsraad deel zal gaan uitmaken.

Voorts wordt de regeling met betrekking tot het periodieke overleg met de Tweede Kamer over de vacatures in de Raad van State en de beide afdelingen gewijzigd. In het verlengde van de hiervoor genoemde wijziging van het aanbevelingsrecht, ligt het in de rede dat dit overleg met betrekking tot de vacatures in de Raad van State wordt gevoerd met zowel de vice-president van de Raad van State als de voorzitter van de ABRvS. Het overleg met betrekking tot de overige vacatures (staatsraden) in de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: AARvS) wordt gevoerd met de vice-president van de Raad van State (die ingevolge artikel 16a, vierde lid, van de Wet RvS, tevens voorzitter is van de AARvS) en het overleg met betrekking tot de overige vacatures (staatsraden) in de ABRvS wordt gevoerd met de voorzitter van de ABRvS. Uiteraard is het mogelijk de verschillende overleggen te combineren.

Schorsing, ontslag, belasten met een andere taak, waarschuwing en overige rechtspositionele zaken

In de artikelen 3, tweede lid, en 8, vierde lid, van de Wet RvS is thans bepaald dat de Raad van State bevoegd is de leden van de Raad van State en de staatsraden te ontslaan, te schorsen en te belasten met een andere taak bij ongeschiktheid wegens ziekte als is voldaan aan de voorwaarden die zijn opgenomen in hoofdstuk 6A van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Als het gaat om een waarschuwing is de vice-president bevoegd.

De regering acht het wenselijk dat de voorzitter van de ABRvS hierbij een formele rol krijgt ten aanzien van de leden van de (grondwettelijke) Raad van State die tevens zijn benoemd in de ABRvS. Verder acht de regering het wenselijk dat de bevoegdheid om een staatsraad (die geen lid is van de grondwettelijke Raad van State, maar wel van een van beide afdelingen van de Raad) te schorsen, te ontslaan of te belasten met een andere taak bij ongeschiktheid wegens ziekte over te hevelen naar de afdeling van de Raad van State waarvan de staatsraad deel uitmaakt en de bevoegdheid om een staatsraad te waarschuwen over te hevelen naar de voorzitter van de afdeling van de Raad waarvan het lid deel uitmaakt. Voor de leden van de AARvS heeft dit laatste geen materiële gevolgen, aangezien de bevoegdheid om te waarschuwen thans berust bij de vice-president, die tevens de voorzitter van de AARvS is. Ook wordt voorgesteld de voorzitter van de ABRvS in het kader van de regeling met betrekking tot het ontslag, de schorsing en het belasten met een andere taak bij ongeschiktheid wegens ziekte aan te wijzen als de «functionele autoriteit» ten aanzien van de leden van de ABRvS die niet tevens lid zijn

van de grondwettelijke Raad van State en hem verder de bevoegdheid te geven een lid van de ABRvS op diens verzoek te ontheffen van de waarneming van zijn ambt (artikel 4, eerste lid, van de Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman).

De WeCo van de NVvR wijst er in haar advies over de consultatieversie van het wetsvoorstel op dat het gebruikelijk is om de bevoegdheid om rechterlijke ambtenaren te ontslaan zoveel mogelijk neer te leggen bij een ander rechterlijk college (de Hoge Raad) dan het college waarvan de rechterlijke ambtenaar deel uitmaakt en vraagt zich af waarom in het wetsvoorstel een andere keuze is gemaakt.

Binnen de rechterlijke macht is de Hoge Raad – als hoogste rechterlijke orgaan – inderdaad bevoegd om een rechterlijke ambtenaar te ontslaan. Die bevoegdheid strekt zich ook uit de raadsheren in de Hoge Raad zelf. De ABRvS heeft – als hoogste algemene bestuursrechter – in dit opzicht dezelfde positie als de Hoge Raad. Daarom is zij ook bevoegd de leden van de ABRvS te ontslaan. Voor wat betreft de ontslaggronden is overigens volledig aangesloten bij de regeling voor de rechterlijke macht.

Artikel I, onderdeel E

In de huidige Wet RvS is de verhouding tussen de vice-president en de Afdeling bestuursrechtspraak slechts summier geregeld. In artikel 14, eerste lid, is bepaald dat de Raad op voorstel van de vice-president zijn werkzaamheden regelt alsmede voor zover nodig de overige aangelegenheden welke op het college betrekking hebben en niet uitsluitend de Afdeling advisering of de Afdeling bestuursrechtspraak aangaan. In artikel 30a, vijfde lid, is verder bepaald dat de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak de werkzaamheden van die afdeling regelt.

De regering acht het wenselijk om, naar analogie van de regeling die ter zake is opgenomen in de artikelen 23, tweede lid, en 96 van de Wet RO, in de Wet RvS expliciet te bepalen dat de vice-president en de Raad van State niet treden in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van en de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken.

Artikel I, onderdeel G

In artikel 42, vierde lid, van de Wet RvS is, met het oog op de mogelijkheid van dubbelbenoemingen bij de Raad van State, bepaald dat een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak dat betrokken is geweest bij de totstandkoming van een advies van de Raad, geen deel neemt aan de behandeling van een geschil over een rechtsvraag waarop dat advies betrekking had. Aangezien de mogelijkheid van dubbelbenoemingen met onmiddellijke ingang wordt beëindigd, bestaat aan deze bepaling geen behoefte meer. Het is – na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – denkbaar dat een lid van de ABRvS eerder lid is geweest van de AARvS. In dat geval zal dit lid zich in voorkomende gevallen uiteraard dienen te verschonen als zich de hiervoor bedoelde situatie voordoet.

Artikel IV (Algemene wet bestuursrecht)

A

Artikel 3:29 Awb regelt de relatieve en absolute bevoegdheid van de bestuursrechters die in beroep en hoger beroep oordelen over besluiten die onder de facultatieve coördinatieregeling uit afdeling 3.5 Awb vallen. Uitgangspunt is dat alle te coördineren besluiten steeds door hetzelfde rechtscollege worden beoordeeld. Opheffing van de CRvB en het CBb

heeft tot gevolg dat de vermelding van die colleges moet worden geschrapt. Omdat het door de uitbreiding van de competentie van de gerechtshoven denkbaar is dat er ook te coördineren besluiten zijn die uitsluitend tot de competentie van het gerechtshof behoren, wordt in de nieuw voorgestelde redactie van de desbetreffende bepalingen in plaats van de CRvB en het CBb het gerechtshof genoemd.

B

In artikel 8:9 Awb is vastgelegd dat de ABRvS, de CRvB, onderscheidenlijk het CBb competentiegeschillen beslechten tussen rechtbanken over de toepassing van hun relatieve bevoegdheid in bestuursrechtelijke zaken. De rechtsmacht van deze drie colleges in deze jurisdictiegeschillen is gerelateerd aan hun rechtsmacht in hoger beroep. Opheffing van de CRvB en het CBb heeft tot gevolg dat de vermelding van die colleges moet worden geschrapt. In het nieuwe stelsel blijft de ABRvS bevoegd tot beslechting van jurisdictiegeschillen tussen rechtbanken in zaken tot de kennisneming waarvan de ABRvS in hoger beroep bevoegd is. De beslechting van jurisdictiegeschillen in de huidige CRvB-zaken, die overgaan naar de gerechtshoven, komt in handen van de gerechtshoven (art. 61 Wet R.O.).

C

Artikel 8:12a, eerste lid, Awb maakt het mogelijk dat een (plaatsvervangend) lid van de ABRvS, de CRvB of het CBb op verzoek van de voorzitter van de ABRvS, c.q. de president van de CRvB of het CBb een zogeheten conclusie neemt in een zaak die in het desbetreffende rechtscollege aanhangig is. Opheffing van de CRvB en het CBb heeft tot gevolg dat de vermelding van die colleges moet worden geschrapt. Eveneens moet het tweede lid vervallen. Daarin wordt het mogelijk gemaakt om aan een lid van een van de twee andere colleges te vragen een conclusie te nemen. Deze voorziening heeft na opheffing van de CRvB en het CBb geen functie meer, omdat de ABRvS dan nog het enige college zal zijn waar een conclusie kan worden genomen (afgezien uiteraard van de Hoge Raad, waarvoor dit is geregeld in artikel 29d van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, volgens dit wetsvoorstel over te hevelen naar het nieuw voorgestelde artikel 8:118h Awb). De overige wijzigingen in het artikel hebben dezelfde reden.

D

Artikel 8:89, eerste lid, Awb bakent de bevoegdheid af tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter bij schadevorderingen inzake onrechtmatig bestuurshandelen. De bestuursrechter is exclusief bevoegd bij schade die is veroorzaakt door of in verband met een besluit waarover de CRvB of de Hoge Raad in enige of hoogste aanleg oordeelt. Nu de rechtsmacht van de CRvB overgaat naar de gewone rechterlijke macht en de Hoge Raad derhalve de instantie wordt die in hoogste aanleg zal oordelen over de geschillen waarover thans nog in enige of hoogste aanleg wordt geoordeeld door de CRvB, treden op dit punt geen wijzigingen op en kan in artikel 8:89 worden volstaan met schrapping van de vermelding van de CRvB.

Opgemerkt zij dat ingevolge het tweede lid van artikel 8:89 in de overige gevallen de bestuursrechter bevoegd is voor zover de gevraagde vergoeding inclusief rente maximaal € 25.000 bedraagt. Dit betreft de gevallen waarbij de schade is veroorzaakt door of in verband met een besluit waarover de ABRvS of het CBb in enige of hoogste aanleg oordeelt (behoudens in die gevallen waarin de bijzondere wetgever een andere

voorziening heeft getroffen). Nu de rechtsmacht van het CBb overgaat naar de ABRvS treden ook hier geen inhoudelijke wijzigingen op.

E

Artikel 8:105 Awb bevat de hoofdregel dat na een beroepsprocedure bij de rechtbank hoger beroep moet worden ingesteld bij de ABRvS als algemene hogerberoepsrechter. Uitzonderingen zijn omgeschreven in hoofdstuk 4 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bijlage 2 bij de Awb). Nu er na opheffing van de CRvB en het CBb nog slechts één andere hogerberoepsrechter overblijft (zie ook de wijziging van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak in onderdeel G van dit wijzigingsartikel), namelijk het gerechtshof, ligt het in de rede om duidelijkheidshalve de woorden «een andere hogerberoepsrechter» te vervangen door: een gerechtshof.

F

Artikel 8:106 Awb regelt in welke gevallen het instellen van hoger beroep schorsende werking heeft. Dat betreft de zaken die zijn genoemd in artikel 9 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (met name zaken op het terrein van de sociale zekerheid die nu tot de bevoegdheid van de CRvB in hoger beroep behoren) en zaken waarbij hoger beroep openstaat bij een gerechtshof (dus belastingzaken). Bij de overheveling van rechtsmacht van de CRvB naar de gerechtshoven treedt hierin geen verandering op. Wel kan de redactie van artikel 8:106 worden vereenvoudigd, omdat het gerechtshof na opheffing van de CRvB nog de enige hogerberoepsrechter is waarbij sprake kan zijn van schorsende werking. De Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bijlage 2 bij de Awb) wordt zodanig gewijzigd dat al deze zaken in artikel 9 van de Bevoegdheidsregeling komen te staan (zie de daartoe strekkende wijziging in onderdeel I).

G

Artikel 8:108 Awb bepaalt dat hoofdstuk V van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) van toepassing is, indien hoger beroep kan worden ingesteld bij een gerechtshof. Dit betekent dat de in de Awr geregelde bijzonderheden van de fiscale rechtsgang gelden voor alle zaken waarmee een gerechtshof als bestuursrechter te maken heeft. Deze bijzonderheden dienen echter niet te gelden voor de niet-fiscale zaken waarmee de bestuursrechterlijke competentie van de gerechtshoven ingevolge dit wetsvoorstel wordt uitgebreid, hetgeen dus aanpassing van artikel 8:108, derde lid, zou vergen. Bij nader inzien is artikel 8:108, derde lid, echter strikt genomen overbodig. In hoofdstuk V Awr is immers zelf reeds verzekerd dat de daarin opgenomen procesrechtelijke bepalingen van toepassing zijn in fiscale procedures bij het gerechtshof. Dat geldt ook voor die gevallen waarin in bijzondere wetgeving hoofdstuk V Awr van (overeenkomstige) toepassing is verklaard. Artikel 8:108, derde lid, kan dus vervallen.

H

Zoals vermeld in het algemeen deel van deze memorie zal beroep in cassatie bij de Hoge Raad mogelijk worden ten aanzien van de zaken die overgaan van de CRvB naar de gerechtshoven. Daarmee gaat feitelijk de regel gelden dat ten aanzien van alle bestuursrechtelijke zaken die in hoogste feitelijke instantie door het gerechtshof worden behandeld, beroep in cassatie openstaat bij de Hoge Raad. Voor de cassatieprocedure kan grotendeels hetzelfde procesrecht gelden als geldt voor de behan-

deling van fiscale zaken door de belastingkamer van de Hoge Raad. Dit procesrecht is thans geregeld in afdeling 4 van hoofdstuk V (artikelen 28 t/m 30) van de Awr. Omdat dit procesrecht in de nieuwe situatie niet meer slechts voor belastingzaken zal gelden, maar algemeen geldend wordt voor al die gevallen waarin in bestuursrechtelijke zaken beroep in cassatie openstaat, ligt het in de rede om dit procesrecht op te nemen in de Awb. Daartoe strekt de nieuw voorgestelde titel 8.5a. De corresponderende artikelen in de Awr kunnen dan vervallen (zie artikel VI van dit wetsvoorstel). Omdat het procesrecht nagenoeg identiek is aan hetgeen thans reeds in de Awr is geregeld voor het belastingrecht, kan een uitvoerige toelichting achterwege blijven. Hieronder worden kort de corresponderende artikelen uit de voorgestelde titel 8.5a Awb en die in de huidige Awr vermeld, met daarbij waar nodig een toelichting op aangebrachte wijzigingen. In de tekst van de voorgestelde artikelen 8:118a, derde lid, 8:118c, derde lid, en 8:118g, eerste lid, is reeds rekening gehouden met de noodzakelijke wijzigingen als gevolg van het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel tot vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (KEI).²⁴

Artikel 8:118a

Dit artikel komt overeen met artikel 28, eerste tot en met vijfde lid, Awr. Anders dan in de Awr wordt in het eerste en tweede lid gesproken over «het bestuursorgaan», dat gerechtigd is tot het instellen van beroep in cassatie. In de Awr blijft gehandhaafd dat het de Minister van Financiën is die in belastingzaken beroep in cassatie kan instellen (zie de nieuw voorgestelde tekst van artikel 28 Awr in artikel VI, onderdeel A). Nieuw ten opzichte van artikel 28 Awr zijn in het tweede en derde lid de zinsneden die beginnen met «indien». Deze clausuleringen zijn in de systematiek van de Awb nodig om te bewerkstelligen dat alleen bij de zaken die behoren tot de kolom rechtbanken – gerechtshoven beroep in cassatie openstaat.

Artikel 8:118b

Dit artikel komt overeen met artikel 28, zevende lid, Awr. De toevoeging «indien de uitspraak betreft een besluit als bedoeld in artikel 9 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak» is in de Awb-systematiek nodig om te bewerkstelligen dat alleen schorsende werking plaatsvindt in die zaken waarin het hoger beroep bij het gerechtshof ook schorsende werking heeft. Zoals hierboven toegelicht bij onderdeel F en hierna bij onderdeel I zal artikel 9 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bijlage 2 bij de Awb) ingevolge dit wetsvoorstel een opsomming bevatten van alle zaken waarbij het instellen van hoger beroep bij een gerechtshof schorsende werking heeft, waaronder belastingzaken.

Artikelen 8:118c tot en met 8:118k

Hieronder volgt een transponeringstabel met de huidige artikelen van de Awr. De inhoud van deze artikelen is ongewijzigd. In de redactie van enkele bepalingen zijn enkele wijzigingen aangebracht teneinde deze in overeenstemming te brengen met overeenkomstige formuleringen in en de systematiek van de Awb. Een van deze wijzigingen is dat in artikel 8:118g, derde lid, wordt gesproken over «bestraffende sanctie», dus niet, zoals in het corresponderende artikel 29c, derde lid, Awr over «bestuur-

²⁴ Kamerstukken I 2014/15, 34 059, A. De verwerkte aanpassingen zijn identiek aan de in de Awr aan te brengen wijzigingen ingevolge artikel LXIII van het wetsvoorstel Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht (Kamerstukken I 2015/16, 34 212, A).

lijke boete». Een algemene regeling in de Awb vergt, gelet op artikel 121 van de Grondwet, artikel 14, eerste lid, van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en Politieke Rechten en artikel 6, eerste lid, van het EVRM, dat ook bij andere bestraffende sancties dan bestuurlijke boeten, indien deze in hoger beroep zijn gehandhaafd, het vereiste van een openbare zitting, zoals neergelegd in artikel 8:62 Awb, onverkort van toepassing is.

Awb Awr

8:118c 28a
8:118d 28b
8:118e 29
8:118f 29b
8:118g 29c
8:118h 29d
8:118i 29e
8:118j 29f
8:118k 29h

I

De Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bijlage 2 bij de Awb) bevat in verschillende artikelen een opsomming van alle besluiten waarvoor een beroepsgang geldt die afwijkt van de hoofdregel dat beroep kan worden ingesteld bij een van de elf rechtbanken en hoger beroep bij de ABRvS. Hierin is dus ook de rechtsmacht in bestuursrechtelijke zaken van de CRvB en het CBb geregeld. De overheveling van rechtsmacht in bestuursrechtelijke zaken van de CRvB naar de vier gerechtshoven en van het CBb naar de ABRvS moet dus vorm krijgen via diverse wijzigingen van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. In onderdeel III van deze memorie is een overzicht opgenomen van alle overhevelingen die via dit wijzigingsonderdeel worden bewerkstelligd. De wijzigingen zijn wetstechnisch zodanig vormgegeven dat samenloopproblemen met andere wetsvoorstellen die eveneens wijzigingen aanbrengen in de Bevoegdheidsregeling zoveel mogelijk worden vermeden. Hieronder volgt een nadere toelichting op de verschillende wijzigingsonderdelen.

1

Artikel 1 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak bevat een opsomming van alle besluiten waartegen geen beroep bij de bestuursrechter openstaat. Artikel 8.1 van de Wet wegvervoer goederen bepaalt dat tegen enkele besluiten op grond van die wet geen beroep bij de bestuursrechter openstaat. Wetssystematisch hoort deze bepaling dus thuis in artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb. De genoemde bepaling wordt daarom thans hiernaar overgeheveld.

2 en 4

Artikel 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak bevat een opsomming van besluiten waartegen beroep openstaat bij de ABRvS in eerste en enige aanleg. Deze opsomming moet worden uitgebreid met de besluiten waartegen thans beroep openstaat bij het CBb in eerste en enige aanleg. Die besluiten staan thans opgesomd in artikel 4. De in onderdeel 2 opgenomen wijzigingen van artikel 2 strekken ertoe die besluiten op te nemen in de alfabetische rangschikking van artikel 2. Artikel 4 moet dan vervallen.

Uit onderdeel 2 vloeit voort dat het beroep bij het CBb tegen besluiten op grond van de artikelen 3.37, eerste lid, en 3.42, eerste lid, van de Wet

inkomstenbelasting 2001 en enkele besluiten op grond van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen niet overgaat naar de ABRvS. Tegen deze besluiten staat thans beroep in cassatie open bij de Hoge Raad. Mede naar aanleiding van de adviezen van de ABRvS en de HR over de consultatieversie van dit wetsvoorstel wordt gelet op de nauwe verwantschap met het belastingrecht en het socialezekerheidsrecht voorgesteld de rechtsmacht over te hevelen naar de gerechtshoven in hoger beroep en de rechtbanken in eerste aanleg, evenals nu zonder schorsende werking. De mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad blijft dan bestaan.

Voorts worden in artikel 2 enkele wetstechnische correcties aangebracht en omissies hersteld.

3 en 5

Artikel 5 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak bevat een opsomming van besluiten waartegen beroep openstaat bij een gerechtshof in eerste en enige feitelijke aanleg. Deze opsomming moet worden uitgebreid met de besluiten waartegen thans beroep openstaat bij de CRvB in eerste en enige aanleg. Die besluiten staan thans opgesomd in artikel 3. De wijzigingen van artikel 5 strekken ertoe die besluiten op te nemen in de alfabetische rangschikking van artikel 5. Artikel 3 moet dan vervallen.

Een uitzondering is gemaakt voor het beroep tegen ambtenaarrechtelijke besluiten op grond van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

Hiervoor wordt een specifieke rechtsgang voorgesteld in de vorm van beroep in eerste en enige aanleg bij de Hoge Raad. Dit is nader toegelicht bij artikel XXVII.

6

Artikel 7 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak bevat een opsomming van besluiten waartegen beroep openstaat bij de rechtbank Rotterdam. Artikel 44, eerste lid, van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 bepaalt dat tegen besluiten op grond van die wet beroep openstaat bij de rechtbank Rotterdam. Hoewel de Wet toezicht effectenverkeer 1995 nog slechts beperkte betekenis heeft, wordt deze bepaling daarom uit het oogpunt van goede wetgevingssystematiek naar artikel 7 van bijlage 2 bij de Awb overgeheveld. Voorts is voorzien in uniformering van de rechtsgang ten aanzien van alle besluiten op grond van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen. Voor alle besluiten zal de rechtsgang gelden van beroep bij de rechtbank volgens de gewone regels van relatieve competentie en hoger beroep bij het gerechtshof. Dit laatste zoals elders in deze toelichting aangegeven mede naar aanleiding van de adviezen van de ABRvS en de HR.

7 t/m 11

Hoofdstuk 4 (artikelen 9 t/m 12) van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak regelt de rechtsmacht in hoger beroep van de CRvB, het CBb en de gerechtshoven.

Het instellen van hoger beroep bij de CRvB heeft soms wel en soms geen schorsende werking ten aanzien van de uitspraak van de rechtbank waartegen hoger beroep is ingesteld. De gevallen waarin sprake is van schorsende werking (met name het terrein van de sociale zekerheid) zijn opgesomd in artikel 9. De gevallen waarin geen sprake is van schorsende werking zijn opgesomd in artikel 10. Artikel 12 vestigt de rechtsmacht van de gerechtshoven op fiscaal terrein. Ook daarbij heeft het instellen van hoger beroep schorsende werking, hetgeen volgt uit het huidige artikel 8:106, eerste lid, onder b, Awb. Er is geen reden om bij de overheveling

van rechtsmacht van de CRvB naar de gerechtshoven wijzigingen te brengen in de regels over schorsende werking van hoger beroep. Aan het instellen van hoger beroep in zaken op het terrein van de sociale zekerheid blijft dus schorsende werking verbonden. Voor het instellen van hoger beroep in andere zaken blijft de regel gelden dat het hoger beroep geen schorsende werking heeft. Voor het hoger beroep bij de gerechtshoven moeten dus, net zoals nu het geval is voor het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep, twee opsommingen worden gemaakt. Wetstechnisch kan dat op de meest eenvoudige manier worden bewerkstelligd door in de huidige artikelen 9 en 10 het hoger beroep met respectievelijk zonder schorsende werking bij de gerechtshoven te regelen. Daartoe wordt in de artikelen 9 en 10 «de Centrale Raad van Beroep» vervangen door «een gerechtshof» en wordt de opsomming van de fiscale besluiten in artikel 12 opgenomen in de alfabetische rangschikking van artikel 9 (hoger beroep bij een gerechtshof met schorsende werking). Artikel 12 moet dan vervallen (evenals artikel 8:106, eerste lid, onder b, Awb, waarin is voorzien in artikel IV, onderdeel F, van dit wetsvoorstel).

Eveneens moet artikel 11 vervallen. Dat artikel regelt thans de rechtsmacht van het College van Beroep voor het bedrijfsleven in hoger beroep. Door het schrappen van artikel 11 wordt voor de daar opgesomde zaken automatisch de hoofdregel van artikel 8:105, eerste lid, Awb van toepassing, die inhoudt dat hoger beroep openstaat bij de ABRvS.

Omdat als gevolg van deze wijzigingen hoofdstuk 4 alleen nog betrekking heeft op hoger beroep bij een gerechtshof, wordt het opschrift van hoofdstuk 4 daaraan aangepast, met overeenkomstige aanpassingen van de opschriften van de nieuwe artikelen 9 en 10.

Overeenkomstig het advies van de Rvdr en enkele reacties uit de internetconsultatie, is er via een aanvulling van artikel 9 in voorzien dat de rechtsmacht in hoger beroep ter zake van besluiten op grond van de Awir (beschikkingen van de Belastingdienst/Toeslagen) overgaat van de ABRvS naar de gerechtshoven. Aan dit hoger beroep wordt schorsende werking verbonden overeenkomstig het in het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2016 vermelde beleidslijn. De vermelding van die overkoepelende wet maakt het overbodig om de afzonderlijke toeslagwetten te vermelden.²⁵ Dit zijn de Wet op de huurtoeslag, de Wet op de zorgtoeslag, de Wet op het kindgebonden budget en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (kinderopvangtoeslag). Overeenkomstig het advies van de Rvdr is tevens voorzien in overheveling van de rechtsmacht in hoger beroep ter zake van besluiten op grond van de Wet op de rechtsbijstand van de ABRvS naar de gerechtshoven, evenals nu zonder schorsende werking. Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de rechtsmacht in hoger beroep ter zake van besluiten op grond van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (WIB) over te hevelen van de ABRvS naar de gerechtshoven, evenals nu zonder schorsende werking. De WIB kent slechts een beperkt aantal appellabele besluiten, waarvan voor een deel reeds de fiscale rechtsgang is aangewezen. Gelet op de aard van de materie ligt het in de rede deze zaken onder te brengen bij de gerechtshoven met de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

Voorts wordt, zoals hiervoor reeds is toegelicht, aan de gerechtshoven de rechtsmacht in hoger beroep toebedeeld ten aanzien van enkele besluiten op grond van de Wet op de inkomstenbelasting 2001 en de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen, waarover thans het CBb in eerste en enige aanleg oordeelt (zonder schorsende werking).

²⁵ Vgl. Kamerstukken II 2013/14, 33 757, nr. 3, blz. 10 (toelichting bij art. I, onderdeel C).

Ten slotte is het nieuwe artikel 9 (beroep bij de gerechtshoven met schorsende werking) duidelijkheidshalve en uit het oogpunt van consistentie aangevuld met belastingrechtelijke wetten waarvoor thans indirect uit de van (overeenkomstige) toepassingverklaring van (hoofdstuk V van) de Awr moet worden afgeleid dat hoger beroep met schorsende werking openstaat bij de gerechtshoven en beroep in cassatie bij de Hoge Raad en die nog niet waren vermeld in het huidige artikel 12.

Artikel V (Wet op de rechterlijke organisatie)

A

Artikel 15, zesde lid, Wet RO regelt het verbod op gelijktijdig lidmaatschap van meerdere gerechtsbesturen, waaronder die van de CRvB en het CBb. Opheffing van de CRvB en het CBb heeft tot gevolg dat de vermelding van die colleges moet worden geschrapt.

In de Wet RvS wordt sinds 2010 een onderscheid gemaakt tussen leden van de (grondwettelijke) Raad van State en staatsraden (die wel lid zijn van een of beide afdelingen van de Raad van State, maar niet van de grondwettelijke Raad van State). Deze staatsraden werden voordien in de wet aangeduid als «staatsraden in buitengewone dienst». In het kader van voornoemde wijziging van de Wet RvS zijn ook de artikelen 15, zevende lid, onderdeel d, en 84, zesde lid, onderdeel d, Wet RO gewijzigd. Voordien werd daarin gesproken van «staatsraden». Daarmee werden tevens de staatsraden in buitengewone dienst bedoeld. In de genoemde bepalingen moeten daarom niet slechts de leden van de Raad van State worden genoemd, maar ook de staatsraden. Deze omissie wordt thans hersteld.

B t/m D

Nu de absolute competentie van de gerechtshoven wordt uitgebreid met zaken die thans tot de competentie van de CRvB behoren, ligt verankering daarvan in de Wet RO in de rede. In artikel 60, eerste lid, Wet RO is nu de absolute competentie van de gerechtshoven in hoger beroep ten aanzien van belastingzaken vastgelegd. Deze bevoegdheid moet dus worden uitgebreid met de bestuursrechtelijke zaken die nu nog tot de competentie van de CRvB behoren. Dit betreft zowel zaken waarover de gerechtshoven in eerste en enige aanleg zullen rechtspreken als zaken waarover zij in hoger beroep zullen rechtspreken, net zoals dat thans bij de CRvB het geval is. Voorgesteld wordt om in een nieuw artikel 60a een algemene rechtsmachtbepaling voor de gerechtshoven over rechtsmacht in bestuursrechtelijke zaken te creëren. In het eerste lid van dat nieuwe artikel wordt de absolute competentie in eerste en enige aanleg vastgelegd, waarbij redactioneel aansluiting is gezocht bij het reeds bestaande artikel dat voor de rechtsmacht van de rechtbanken in eerste aanleg geldt (artikel 44 Wet RO), met dien verstande dat de woorden «tevens in hoogste ressort» zijn toegevoegd. Het tweede lid bevat de rechtsmacht in hoger beroep. Voor beide gevallen is als vereiste vastgelegd dat de rechtsmacht bij de wet moet zijn opgedragen (vgl. art. 112, tweede lid, Grondwet). Die wettelijke opdracht is te vinden in de artikelen 5 en 9 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bijlage 2 bij de Awb), zoals deze ingevolge artikel IV, onderdeel I, van dit wetsvoorstel komen te luiden.

Het nieuwe artikel 60a maakt een specifieke rechtsmachttoedeling voor belastingzaken, zoals nu nog opgenomen in artikel 60, eerste lid, Wet RO, overbodig. Ook belastingzaken zijn immers bestuursrechtelijke zaken. Voorgesteld wordt derhalve om het element «belastingzaken» uit artikel 60, eerste lid, te schrappen. Verder is bij de wijziging van artikel 60, eerste lid, en de redactie van het nieuwe artikel 60a, tweede lid, rekening

gehouden met het feit dat (alleen) beslissingen van rechtbanken in bestuursrechtelijke zaken worden aangeduid met de term «uitspraken».²⁶ In verband met het voorgaande is uit het oogpunt van consistentie ook artikel 44 Wet RO onder de loep genomen. In dit artikel is vastgelegd dat de rechtbanken in eerste aanleg kennisnemen van de belastingzaken waarvan de kennisneming bij de wet aan hen is opgedragen. Dit artikel is destijds via de Wet organisatie en bestuur gerechten in de Wet RO opgenomen als gevolg van aanvaarding van een amendement.²⁷ De met het amendement beoogde functie van dit artikel was om buiten twijfel te stellen dat de Nederlandse wetgever tot belastingrechtspraak in twee instanties zou beslissen.²⁸ Om dat daadwerkelijk te bereiken was echter meeromvattende wetgeving nodig. Bovendien was dit artikel 44 in juridisch opzicht onnodig gelet op de reeds in artikel 43 Wet RO neergelegde algemene bevoegdheid voor rechtbanken om in bestuursrechtelijke zaken (waaronder dus ook belastingzaken) in eerste aanleg recht te spreken in zaken die de wetgever aan de rechtbank ter kennisneming heeft opgedragen. De desbetreffende wetgeving is nadien tot stand gebracht en op 1 januari 2005 in werking getreden.²⁹ Daarbij is toen artikel 44 gelet op de voorgeschiedenis vooralsnog gehandhaafd, hoewel dat strikt genomen niet nodig was.³⁰ Thans ligt het echter in de rede om deze specifieke rechtsmachttoedeling voor belastingzaken te schrappen, omdat het artikel inmiddels de genoemde functie heeft vervuld en deze rechtsmachttoedeling dus reeds valt onder het bereik van artikel 43.

E

Het nieuwe artikel 76a vloeit voort uit de taak die aan de Hoge Raad wordt toebedeeld om beroepen te behandelen tegen rechtspositionele beslissingen ten aanzien van rechterlijke ambtenaren. Zie hierover nader de toelichting op artikel XXVII.

F

Artikel 80a, tweede lid, onderdeel c, Wet RO bevat een verwijzing naar enkele bepalingen in de Algemene wet inzake rijksbelastingen over de cassatieprocedure bij de Hoge Raad. Nu de cassatieprocedure algemeen in de nieuw voorgestelde titel 8:5a van de Awb wordt geregeld en de bepalingen uit de Awr daar grotendeels naar worden overgeheveld, moeten deze verwijzingen worden aangepast.

G en H

De artikelen 84 en 86 Wet RO gaan over de samenstelling van de Raad voor de rechtspraak. Daarin wordt het onder andere mogelijk gemaakt dat rechters uit de CRvB of het CBb rechterlijk lid kunnen zijn, maar geen niet-rechterlijk lid. Opheffing van de CRvB en het CBb heeft tot gevolg dat de vermelding van die colleges uit deze bepalingen moet worden geschrapt.

Voor de wijziging van artikel 84, zesde lid, onderdeel d, wordt verwezen naar de toelichting op onderdeel A van dit artikel.

²⁶ Zie over dit terminologische punt ook Kamerstukken II 2003/04, 29 251, nr. 3, blz. 21 (MvT bij wetsvoorstel belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties).

²⁷ Kamerstukken II 2000/01, 27 181, nr. 20 (amendement-Van Oven).

²⁸ Vgl. de toelichting van het Kamerlid Van Oven in het wetgevingsoverleg op 23 mei 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 27 181 en 27 182, nr. 22, blz. 4).

²⁹ Wet belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties (Stb. 2004, 672).

³⁰ Zie Kamerstukken II 2003/04, 29 251, nr. 3, blz. 21 (MvT bij wetsvoorstel belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties).

In artikel 90, tweede lid, Wet RO is vastgelegd dat het College van afgevaardigden onder meer bestaat uit vertegenwoordigers van de CRvB en het CBb. Opheffing van de CRvB en het CBb heeft tot gevolg dat de vermelding van die colleges moet worden geschrapt. Uiteraard zal ook de op grond van artikel 90, tweede lid, Wet RO vastgestelde algemene maatregel van bestuur (het Besluit College van afgevaardigden), die nadere regels bevat over de samenstelling en inrichting van het College van afgevaardigden, worden aangepast.

Artikel VI (Algemene wet inzake rijksbelastingen)

Zoals vermeld in de toelichting bij artikel IV, onderdeel H, kunnen de meeste artikelen over het beroep in cassatie bij de Hoge Raad in afdeling 4 van hoofdstuk V van de Awr vervallen, nu het daarin vervatte procesrecht grotendeels wordt overgeheveld naar de voorgestelde titel 8.5a van de Awb. Zie voor een transponeringstabel de toelichting bij artikel IV, onderdeel H.

In artikel 28 Awr blijft gehandhaafd dat het de Minister van Financiën is die in belastingzaken beroep in cassatie kan instellen. Verder zijn enkele specifieke bepalingen uit de Awr gehandhaafd die specifiek van toepassing zijn in het belastingrecht. Dit betreft de artikelen 28, zesde lid, (tweede lid nieuw), 29i en 30.

Artikel VII (bepalingen over beroep in cassatie in socialezekerheidswetten)

In diverse wetten op het terrein van de sociale zekerheid is beroep in cassatie bij de Hoge Raad opengesteld tegen enkele uitspraken van de CRvB. Voor deze constructie is gekozen om tegenstrijdige jurisprudentie te voorkomen over fiscale begrippen (bijv. het begrip loondienst) waarover beide rechtscollages mogen oordelen. Nu na de overheveling van rechtsmacht van de CRvB naar de gerechtshoven beroep in cassatie bij de Hoge Raad mogelijk wordt voor alle zaken waarover thans de CRvB rechtsmacht heeft, kunnen de specifieke bepalingen waarin reeds beroep in cassatie was opengesteld, vervallen.

Artikel VIII (Pensioen- en uitkeringswetten verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen; Wet privatisering Spoorwegpensioenfonds)

De wetten die pensioen en uitkeringen regelen aan verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen kennen aan de Pensioen- en Uitkeringsraad voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen en de Sociale verzekeringsbank de bevoegdheid toe om onder meer uitspraken van de CRvB in het voordeel van betrokkene te herzien. De overheveling van rechtsmacht van de CRvB naar de gerechtshoven heeft tot gevolg dat in deze artikelen het gerechtshof moet worden genoemd in plaats van de CRvB. Hetzelfde geldt voor artikel 44 in de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940–1945, waarin de doorzending van een in het buitenland ingediend beroepsschrift aan de CRvB is geregeld.

Ook in het overgangsartikel van de Wet privatisering Spoorwegpensioenfonds is de CRvB nog genoemd. Dit wordt vervangen door het gerechtshof. Via artikel IV, onderdeel I, van dit wetsvoorstel is duidelijkheidshalve voorzien in vermelding van de Wet privatisering Spoorwegpensioenfonds op de lijst van wetten in artikel 10 van de bijlage 2 bij de Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) met besluiten waartegen beroep bij het gerechtshof zonder schorsende werking openstaat.

Artikel IX (Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek)

Artikel 19a, achtste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat indien beroep wordt ingesteld bij het CBb tegen een beschikking tot ontbinding van een rechtspersoon, dit in het handelsregister moet worden ingeschreven. De overheveling van de rechtsmacht ter zake van dit beroep naar de ABRvS heeft tot gevolg dat in deze bepaling de ABRvS moet worden genoemd in plaats van het CBb.

Artikel X (Warmtewet)

Artikel 24 van de Warmtewet bevat een regeling die inhoudt dat een door de burgerlijke rechter gewezen uitspraak tussen een representatieve organisatie en een warmteleverancier, inhoudende de constatering dat een leverancier prijzen of voorwaarden hanteert die niet in overeenstemming zijn met de Warmtewet, ook verbindend kan worden verklaard voor andere benadeelde personen. De bevoegdheid om deze verbindend-verklaring uit te spreken is toebedeeld aan het CBb. De voorgestelde wijzigingen voorzien erin dat deze bevoegdheid overgaat naar de ABRvS.

Artikel XI (Wet marktordening gezondheidszorg)

Artikel 71 van de Wet marktordening gezondheidszorg bepaalt dat griffiers of secretarissen van diverse rechterlijke instanties, waaronder de CRvB en het CBb kosteloos gegevens en uittreksels, afschriften en dergelijke van uitspraken en andere stukken verstrekken aan diverse op het terrein van de gezondheidszorg werkende autoriteiten. Opheffing van de CRvB en het CBb heeft tot gevolg dat de vermelding van die colleges moet worden geschrapt.

Artikel XII (Wet op het financieel toezicht)

Deze technische wijziging van artikel 1:3a, derde lid, van de Wet op het financieel toezicht vloeit rechtstreeks voort uit de overheveling van rechtsmacht van het CBb naar de ABRvS, zoals neergelegd in artikel IV, onderdeel I.

Artikel XIII (Wet op de ondernemingsraden)

Artikel 46, onderdeel c, van de Wet op de ondernemingsraden zondert onder meer het beleid ten aanzien van en de uitvoering van rechterlijke taken van de CRvB en het CBb uit van aangelegenheden die onder de medezeggenschap ingevolge die wet vallen. Opheffing van de CRvB en het CBb heeft tot gevolg dat de vermelding van die colleges moet worden geschrapt.

In de Wet RvS wordt sinds 2010 een onderscheid gemaakt tussen leden van de (grondwettelijke) Raad van State en staatsraden (die wel lid zijn van een of beide afdelingen van de Raad van State, maar niet van de grondwettelijke Raad van State). Deze staatsraden werden voordien in de wet aangeduid als «staatsraden in buitengewone dienst». Uit de memorie van toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden kan worden afgeleid dat artikel 53c van deze wet ook ziet op deze categorie staatsraden (Kamerstukken II 1993/94, 23 551, nr. 3, blz. 9). Dit wordt verduidelijkt in dit artikel en in artikel 46d, onderdeel a.

Artikel XIV (Wet veiligheidsonderzoeken)

Artikel 11 van de Wet veiligheidsonderzoeken zondert onder meer de leden van de CRvB en van het CBB uit van het toepassingsbereik van die wet. Opheffing van de CRvB en het CBB heeft tot gevolg dat de vermelding van die colleges moet worden geschrapt.

In de Wet RvS wordt sinds 2010 een onderscheid gemaakt tussen leden van de (grondwettelijke) Raad van State en staatsraden (die wel lid zijn van een of beide afdelingen van de Raad van State, maar niet van de grondwettelijke Raad van State). Deze staatsraden werden voordien in de wet aangeduid als «staatsraden in buitengewone dienst». Blijkens de memorie van toelichting bij de Wet veiligheidsonderzoeken ziet artikel 11 van deze wet ook op deze categorie staatsraden (Kamerstukken II 1994/95, 24 023, nr. 3, blz. 19–20). Dit wordt in dit artikel verduidelijkt.

Artikel XV (Wet op het accountantsberoep; Wet toezicht accountantsorganisaties)

Artikel 42 van de Wet op het accountantsberoep bepaalt dat accountants (hieronder worden verstaan: registeraccountants en accountants-administratieconsulenten) ten aanzien van de uitoefening van hun beroep zijn onderworpen aan tuchtrechtspraak op de voet van de Wet tuchtrechtspraak accountants en dat de tuchtrechtspraak in hoger beroep wordt uitgeoefend door het CBB. Hetzelfde geldt ingevolge artikel 31 van de Wet toezicht accountantsorganisaties voor externe accountants in de zin van die wet. Met de voorgestelde wijzigingen, in combinatie met de in artikel XVI voorgestelde wijzigingen van de Wet tuchtrechtspraak accountants, wordt deze rechtsmacht in tuchtzaken overgeheveld van het CBB naar de ABRvS.

Artikel XVI (Wet tuchtrechtspraak accountants)

Artikel 43 van de Wet tuchtrechtspraak accountants bepaalt dat de tuchtrechtspraak in hoger beroep op grond van die wet wordt uitgeoefend door het CBB. Met de voorgestelde wijzigingen, in combinatie met de in artikel XV voorgestelde wijzigingen van de Wet op het accountantsberoep en de Wet toezicht accountantsorganisaties, wordt deze rechtsmacht in tuchtzaken overgeheveld van het CBB naar de ABRvS. Wat betreft de Wet tuchtrechtspraak accountants heeft dit tevens tot gevolg dat in een aantal bepalingen van die wet (de voorzitter van) de ABRvS moet worden genoemd in plaats van (de president van) het CBB.

Artikel XVII (Landbouwkwaliteitswet)

Ingevolge artikel 13f van de Landbouwkwaliteitswet wordt de tuchtrechtspraak in hoger beroep op grond van die wet uitgeoefend door het CBB. Met de voorgestelde wijziging van artikel 13f wordt deze rechtsmacht in tuchtzaken overgeheveld van het CBB naar de ABRvS. Dit heeft tevens tot gevolg dat in enkele andere bepalingen (de voorzitter van) de ABRvS moet worden genoemd in plaats van (de president van) het CBB.

Artikel XVIII (Wet zeevarenden)

Artikel 55a van de Wet zeevarenden bepaalt dat kapiteins en scheepsofficieren aan tuchtrechtspraak zijn onderworpen en dat de tuchtrechtspraak in hoger beroep wordt uitgeoefend door het CBB. Met de voorgestelde wijziging van artikel 55a wordt deze rechtsmacht in tuchtzaken overgeheveld van het CBB naar de ABRvS. Dit heeft tevens tot gevolg dat in

enkele andere bepalingen (de voorzitter van) de ABRvS moet worden genoemd in plaats van (de president van) het CBb.

Artikel XIX (Loodsenwet)

Het loodsentuchtrecht bestaat vanaf de inwerkingtreding van de Loodsenwet in 1988 (artikelen 28 tot en met 44 van de Loodsenwet). De afgelopen 25 jaar zijn er vier tuchtzaken door het tuchtcollege loodsen behandeld. Beroep tegen uitspraken van het tuchtcollege wordt tot op heden ingesteld bij het CBb, overeenkomstig de in artikel 44 van de Loodsenwet genoemde artikelen van de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004. In tegenstelling tot andere beroepsgroepen waarvoor een tuchtrecht geldt, wordt er weinig gebruik gemaakt van het loodsentuchtrecht. Om deze reden is de Minister van Infrastructuur en Milieu op dit moment met de Nederlandse loodsencorporatie in gesprek om te onderzoeken of de wijze waarop het loodsentuchtrecht nu is georganiseerd, nog wel voldoet. Bij gelegenheid van een voor een van de komende jaren voorziene wijziging van de Loodsenwet zal, afhankelijk van de wijze waarop het loodsentuchtrecht zal worden ingericht, zo nodig, worden voorzien in een daarbij passend procesrecht. Net als bij de op 1 januari 2015 in werking getreden Wet opheffing bedrijfslichamen, waarbij de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004 is ingetrokken, wordt nu ook hier voor een tijdelijke oplossing gekozen door in artikel 44 van de Loodsenwet te verwijzen naar de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004 zoals deze gold op de dag voorafgaande aan de dag dat deze wet werd ingetrokken. Voor een aantal termen voorzag artikel 44 van de Loodsenwet al in een tekstuele aanpassing ten behoeve van het procesrecht. In het onderhavige wetsvoorstel wordt voor een vergelijkbare constructie gekozen voor zover het de overgang van taken in het kader van de loodsentuchtrechtspraak van het CBb naar de ABRvS betreft.

Artikel XX (Wet toezicht effectenverkeer 1995)

Onderdeel I van artikel IV van dit wetsvoorstel voorziet onder meer in de overheveling van artikel 44, eerste lid, van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 naar artikel 7 van bijlage 2 (Bevoegdheidsregeling bestuursrecht-spraak) bij de Awb. Aangezien de overige bepalingen van artikel 44 van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 rechtsmacht regelen ter zake van besluiten op grond van reeds vervallen onderdelen van die wet (waaronder beroep bij het CBb) kan artikel 44 in zijn geheel vervallen.

Artikel XXI (Wet wegvervoer goederen)

Artikel IV, onderdeel I van dit wetsvoorstel voorziet onder meer in de overheveling van artikel 8.1 van de Wet wegvervoer goederen naar bijlage 2 bij de Awb. Artikel 8.1 kan derhalve vervallen (zie de toelichting op artikel IV, onderdeel I).

Artikel XXII (Wet luchtvaart)

In artikel 8a.39a van de Wet luchtvaart wordt op de door de Minister van Infrastructuur en Milieu geheven heffingen voor het landen met een burgerluchtvaartuig op Schiphol de Awr van overeenkomstige toepassing verklaard. Het vierde lid van dat artikel heeft tot doel als bestuursorgaan in cassatieprocedures de Minister van Infrastructuur en Milieu te laten optreden. Abusievelijk is in die bepaling verwezen naar artikel 28a in plaats van naar artikel 28, eerste lid, Awr. In verband met de opnemng van een cassatietitel in de Awb en de daarmee verband houdende wijziging van artikel 28 Awr, ligt het nu echter voor de hand om rechtstreeks te verwijzen naar de nieuwe titel 8.5a van de Awb. Daartoe strekt

de hier voorgestelde wijziging, waarbij is aangesloten bij de formulering van de in dit wetsvoorstel voorgestelde tekst van artikel 28, eerste lid, Awr. Inhoudelijk verandert er hierdoor niets.

Artikel XXIII (Wet waardering onroerende zaken)

Artikel 30, zesde lid, van de Wet waardering onroerende zaken strekt ertoe in cassatieprocedures inzake WOZ-beschikkingen het college van burgemeester en wethouders als bestuursorgaan te laten optreden. In verband met de opneming van een cassatietitel in de Awb en de daarmee verband houdende wijziging van artikel 28 Awr wordt de verwijzing naar artikel 28a, eerste lid, Awr vervangen door een rechtstreekse verwijzing naar de nieuwe titel 8.5a Awb. Inhoudelijk verandert er hierdoor niets.

Artikelen XXIV en XXV (Wet inkomstenbelasting 2001 en Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

In enkele artikelen in de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen is beroep in cassatie bij de Hoge Raad opengesteld tegen uitspraken van het CBb. Voor deze constructie is gekozen om tegenstrijdige jurisprudentie te voorkomen over fiscale begrippen (bijv. het begrip loondienst) waarover beide rechtscollages mogen oordelen. Mede naar aanleiding van de adviezen van de ABRvS en de HR over de consultatieversie van dit wetsvoorstel wordt gelet op de nauwe verwantschap met het belastingrecht en het sociaalezekerheidsrecht voorgesteld de rechtsmacht over te hevelen naar de gerechtshoven in hoger beroep en de rechtbanken in eerste aanleg (zie artikel IV, onderdeel I). Dit betekent dat op grond van het in artikel IV, onderdeel H, van dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 8:11a, eerste lid, Awb automatisch beroep in cassatie openstaat bij de Hoge Raad, zodat de op het beroep in cassatie betrekking hebbende bepalingen kunnen vervallen.

Artikel XXVI (Wet handhaving consumentenbescherming)

In artikel 7.1 van de Wet handhaving consumentenbescherming is de mogelijkheid geopend dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen een uitspraak in hoger beroep van het CBb beroep in cassatie in het belang der wet kan instellen bij de Hoge Raad wegens schending of verkeerde toepassing van hoofdstuk 8 (consumentenbescherming) van die wet. Deze regeling is destijds getroffen om te verzekeren dat begrippen uit de artikelen 6:193a tot en met 6:193j BW (oneerlijke handelspraktijken) op uniforme wijze worden uitgelegd.³¹ Mede naar aanleiding van de adviezen van de ABRvS en de HR over de consultatieversie van dit wetsvoorstel wordt, nu de rechtsmacht ter zake van deze geschillen overgaat naar de ABRvS, voorgesteld om de mogelijkheid tot cassatie in belang der wet te schrappen. Aan deze cassatiemogelijkheid bestaat geen behoefte omdat de hier bedoelde zaken zich niet wezenlijk onderscheiden van andere zaken waarin hoogste feitelijke bestuursrechters soms geroepen worden tot het uitleggen van civielrechtelijke begrippen. Overigens is van deze mogelijkheid nog nimmer gebruik gemaakt.

³¹ Zie Kamerstukken II 2007/08, 30 928, nr. 14, blz. 3.

Artikel XXVII (Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren)

Het nieuw voorgestelde artikel 47 bewerkstelligt dat voor ambtenaarrechtelijke zaken die de rechtspositie betreffen van – kort gezegd – rechterlijke ambtenaren een bijzondere rechtsgang open komt te staan in de vorm van beroep in eerste en enige aanleg bij de Hoge Raad (zie in samenhang hiermee ook het in artikel V, onderdeel E, voorgestelde artikel 76a Wet RO). Thans worden deze zaken in eerste en enige aanleg berecht door de Centrale Raad van Beroep (art. 3 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, bijlage 2 bij de Awb; tot 2013 artikel 47, eerste lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra)). Gelet op de verhoudingen binnen de rechterlijke macht is de wetgever er bij de invoering van deze bijzondere regeling van uitgegaan dat het niet wenselijk is daarvoor de gebruikelijke rechtsgang open te stellen, die begint met beroep bij de rechtbank.³² Dit heeft nog steeds als uitgangspunt te gelden. Dit betekent dat na de opheffing van de CRvB een ander passend gerecht moet worden aangewezen. De Hoge Raad heeft in zijn advies over de consultatieversie van dit wetsvoorstel voorgesteld om daartoe de Hoge Raad aan te wijzen, mede omdat dit aansluit op de reeds bestaande taken van de Hoge Raad met betrekking tot de behandeling van klachten en beslissingen over disciplinaire maatregelen tegen rechters (zie art. 13a e.v. Wet RO en art. 46o Wrra). Dit voorstel is overgenomen. Gelet op het bijzondere karakter van deze rechtsgang ligt het uit wetssystematisch oogpunt minder in de rede hiervoor een nieuw hoofdstuk toe te voegen aan de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bijlage 2 bij de Awb). In plaats daarvan wordt voorgesteld deze rechtsgang weer een plaats te geven in artikel 47 van de Wrra. De hoofdstukaanduiding van hoofdstuk 7 Wrra («Hoofdstuk 7. Beroep») is destijds blijven bestaan, zodat deze nu weer kan worden benut.

Artikel XXVIII (overgangsrecht lopende en nieuwe bestuursrechtelijke zaken i.v.m. opheffing CRvB)

Het eerste en tweede lid van dit artikel bewerkstelligen dat alle lopende bestuursrechtelijke zaken overgaan van de CRvB naar het alsdan bevoegde gerechtshof. Met inachtneming van enkele verbeteringen is voor de redactie aansluiting gezocht bij vergelijkbare bepalingen in de Wet opheffing College van beroep studiefinanciering (Stb. 2000, 284) en de wet van 14 september 2001, Stb. 419, die onder meer voorzag in de vervanging van beroep bij de Tariefcommissie door beroep bij de douanekamer van het gerechtshof te Amsterdam. Er is sprake van onmiddellijke werking. Dit betekent dat ook tegen uitspraken van het gerechtshof in deze lopende zaken reeds beroep in cassatie bij de Hoge Raad openstaat. Hiermee volgen wij de adviezen van de Hoge Raad en het UWV over de consultatieversie van dit wetsvoorstel. In de consultatieversie was voorgesteld om in lopende zaken juist geen cassatieberoep open te stellen, omdat in deze zaken, zouden zij nog door de CRvB zijn afgedaan, evenmin cassatieberoep zou openstaan. De Hoge Raad heeft erop gewezen dat dit het nadeel heeft dat de vier gerechtshoven nog een tijd lang uitspraken zullen doen op het gebied van de sociale zekerheid waartegen dan geen hogere voorziening openstaat, zodat er op dat gebied enige tijd vier hoogste rechters optreden, die voorheen geen hoogste rechter waren en het nadien ook niet meer zijn op dit gebied, hetgeen uit het oogpunt van rechtseenheid ongelukkig is. Een stelsel van onmiddellijke werking betekent wel, zoals de Hoge Raad terecht stelt, een vervroeging van het tijdstip waarop de Hoge Raad geconfronteerd zal worden met een toename van het aantal cassatieberoepen en met de daaruit voortvloeiende eisen voor de inrichting van zijn

³² Zie Kamerstukken II 1992/93, 22 495, nr. 12, blz. 58.

organisatie. Alles afwegend wordt nu voorgesteld, gelet op het belang van de rechtseenheid, om aan de invoering van beroep in cassatie onmiddellijke werking toe te kennen.

Het derde lid stelt buiten twijfel dat een verzets- of herzieningsprocedure die na de opheffing van de CRvB wordt gevoerd tegen een uitspraak van de CRvB, kan worden gevoerd bij het alsdan bevoegde gerechtshof.

Het advies van de WeCo van de NVvR om het overgangsrecht zodanig te wijzigen dat de CRvB (evenals het CBb) bevoegd blijft om lopende zaken af te doen, hebben wij niet overgenomen. Dit zou betekenen dat beide colleges nog gedurende enige jaren zouden moeten blijven bestaan voor de afhandeling van nog lopende zaken. Een dergelijke voorziening, die afwijkt van hetgeen gebruikelijk is bij de opheffing van rechterlijke colleges (vgl. de opheffing van het College van beroep studiefinanciering in 2001, de opheffing van de Tariefcommissie in 2002 en de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013), zou leiden tot een uitermate complexe structuur waarin verschillende gerechten bevoegd zijn voor dezelfde soorten zaken en waarbij dan de juridische kennis, menskracht en infrastructuur gedurende lange tijd verspreid zouden zijn over die verschillende gerechten, waaronder gerechten die worden «uitgefaseerd». Dit komt de kwaliteit van de rechtspraak niet ten goede.

De Hoge Raad heeft in zijn advies over de consultatieversie gevraagd hoe de voorgestelde overgang van zaken in de stand waarin zij zich bevinden, zich voor zaken die al ter zitting zijn behandeld maar waarop nog geen uitspraak is gedaan, verhoudt tot het beginsel dat slechts leden van een kamer meewerken aan de beslissing die zelf de zaak ter zitting hebben behandeld en hun eigen waarneming aan hun beoordeling van de zaak ten grondslag leggen. Het in dit artikel opgenomen overgangsrecht wijkt als gezegd niet af van het gebruikelijke overgangsrecht bij opheffing van rechterlijke colleges (vgl. de opheffing van het College van Beroep studiefinanciering en de Tariefcommissie en de herziening van de gerechtelijke kaart). Het door de Hoge Raad genoemde beginsel is naar ons oordeel geen absoluut beginsel dat in dit soort situaties dwingt tot het voortbestaan van een op te heffen gerecht voor de afdoening van lopende zaken ten aanzien waarvan al een zitting heeft plaatsgevonden. Bij de samenstelling van de kamer van het gerechtshof dat in zo'n geval uitspraak zal doen, kan overigens worden bewerkstelligd dat deze zoveel mogelijk zal zijn samengesteld uit rechters die bij de CRvB de zaak ter zitting hebben behandeld. Dit wordt vergemakkelijkt doordat krachtens artikel 58, tweede lid, Wet RO rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast in een gerechtshof van rechtswege raadsheer-plaatsvervanger zijn in de overige gerechtshoven.

Artikel XXIX (overgangsrecht lopende en nieuwe bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke zaken i.v.m. opheffing CBb)

Het eerste en tweede lid van dit artikel bewerkstelligen dat alle lopende bestuursrechtelijke zaken overgaan van het CBb naar de ABRvS. De redactie van deze bepalingen loopt zoveel mogelijk parallel met die van het voorgaande artikel betreffende de overgang van zaken van de CRvB naar de gerechtshoven.

Het derde lid stelt buiten twijfel dat een verzets- of herzieningsprocedure die na de opheffing van het CBb wordt gevoerd tegen een uitspraak van het CBb, kan worden gevoerd bij de ABRvS.

Het advies van de WeCo van de NVvR om het overgangsrecht zodanig te wijzigen dat het CBb (evenals de CRvB) bevoegd blijft om lopende zaken af te doen, hebben wij niet overgenomen. Voor de redenen verwijzen wij kortheidshalve naar de hierboven gegeven toelichting bij het voorgaande artikel.

Artikel XXX (overgang archief en administratie i.v.m. opheffing CRvB)

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Archiefwet 1995 moet in dit wetsvoorstel een voorziening worden getroffen voor de overdracht van de archieven van de CRvB. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit archiefoverdrachten rijksadministratie worden de archiefbescheiden betreffende de op het tijdstip van opheffing van de CRvB nog niet afgedane zaken overgedragen aan de gerechtshoven die deze zaken verder zullen behandelen. Het voorgestelde artikel XXXIII, eerste lid, tweede volzin, geeft hieraan nadere invulling. De archiefbescheiden betreffende afgedane zaken zouden ingevolge artikel 3 van het Besluit archiefoverdrachten rijksadministratie moeten worden overgedragen aan het overheidsorgaan waaraan het grotere deel van de taken van de CRvB wordt toegewezen. In het onderhavige geval kan echter geen orgaan worden aangewezen dat het grotere deel van de taken van het CRvB gaat vervullen. Daarom is om praktische redenen gekozen voor overdracht aan het gerechtshof in het ressort waarin de CRvB is gevestigd en dat tevens de grootste omvang heeft, te weten het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.

Artikel XXXI (overgang archief en administratie i.v.m. opheffing CBb)

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Archiefwet 1995 moet in dit wetsvoorstel een voorziening worden getroffen voor de overdracht van de archieven van het CBb. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit archiefoverdrachten rijksadministratie worden de archiefbescheiden betreffende de op het tijdstip van opheffing van het CBb nog niet afgedane zaken overgedragen aan de ABRvS, die deze zaken verder zal behandelen. Het voorgestelde artikel XXXIV, eerste lid, tweede volzin, geeft hieraan nadere invulling. De archiefbescheiden betreffende afgedane zaken moeten ingevolge artikel 3 van het Besluit archiefoverdrachten rijksadministratie worden overgedragen aan het overheidsorgaan waaraan «het grotere deel van de taken» van het CBb wordt toegewezen. Dat is de ABRvS.

Artikel XXXII (intrekking Beroepswet)

Met de intrekking van de Beroepswet wordt de CRvB opgeheven. De intrekking van de Beroepswet heeft ook tot gevolg dat het Beroepsreglement, dat zijn grondslag vindt in de Beroepswet, van rechtswege vervalst. Doordat eveneens de Wet bestuursrechtsspraak bedrijfsorganisatie wordt ingetrokken (zie art. XXXIII), vervalst eveneens het op beide wetten gebaseerde Besluit rechtspositie leden met rechtsspraak belast en gerechtsauditeurs CRvB en CBb van rechtswege.

Artikel XXXIII (intrekking Wet bestuursrechtsspraak bedrijfsorganisatie)

Met de intrekking van de Wet bestuursrechtsspraak bedrijfsorganisatie wordt het CBb opgeheven.

III. OVERZICHTEN OVERHEVELING RECHTSMACHT

1. Lijst van bestuursrechtelijke zaken die overgaan van de CRvB naar de gerechtshoven

1.1 Beroep tegen besluiten, genomen op grond van een hieronder genoemd voorschrift of anderszins hieronder omschreven:

- Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers
- Garantiewet Burgerlijk Overheidspersoneel Indonesië, voor zover het betreft een besluit op grond van de Algemene oorlogsongevallenregeling
- Liquidatiewet ongevallenwetten: artikel 24, eerste lid
- Tijdelijke vergoedingsregeling psychotherapie na-oorlogse generatie
- Wet buitengewoon pensioen 1940–1945
- Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet
- Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers
- Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren: een besluit waarbij een rechterlijk ambtenaar als zodanig of een rechterlijk ambtenaar in opleiding als zodanig, een gewezen rechterlijk ambtenaar of rechterlijk ambtenaar in opleiding als zodanig, hun nagelaten betrekkingen of hun rechtverkrijgenden belanghebbende zijn
- Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945
- Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940–1945

1.2. Hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank of van de voorzieningenrechter omtrent een besluit, genomen op grond van een hieronder genoemd voorschrift of anderszins hieronder omschreven:

- Een besluit waarbij een ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet als zodanig, een militair ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Militaire Ambtenarenwet 1931 als zodanig, een lid van het personeel van een zelfstandig bestuursorgaan waarop ingevolge artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de ambtelijke rechtspositieregels van overeenkomstige toepassing zijn als zodanig, een dienstplichtige als bedoeld in hoofdstuk 2 van de Kaderwet dienstplicht als zodanig, hun nagelaten betrekkingen of hun rechtverkrijgenden belanghebbende zijn
- Een besluit over een gehandicaptenparkeerkaart als bedoeld in hoofdstuk IV van het Besluit administratieve bepalingen in het wegverkeer, een op grond van een gemeentelijke verordening of gemeenschappelijke regeling genomen besluit over een gehandicaptenparkeerkaart en een besluit over een gehandicaptenparkeerplaats voor een bepaald voertuig
- Algemene Kinderbijslagwet
- Algemene nabestaandenwet
- Algemene Ouderdomswet
- Besluit bovenwettelijke werkloosheidsregeling voor onderwijspersoneel primair onderwijs, voor zover het betreft een besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, dan wel de Minister van Economische Zaken
- Besluit van 20 juni 1984, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur regelende de vergoeding van motorrijtuigenbelasting voor oorlogsgetroffenen (Stb. 1984, 364)
- Besluit Werkloosheid onderwijs- en onderzoekspersoneel, voor zover het betreft een besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, dan wel de Minister van Economische Zaken
- Besluit ziekte en arbeidsongeschiktheid voor onderwijspersoneel primair onderwijs, voor zover het betreft een besluit van de Minister

- van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, dan wel de Minister van Economische Zaken
- Garantiewet Burgerlijk Overheidspersoneel Indonesië, met uitzondering van een besluit op grond van de Algemene oorlogsongevallenregeling
 - Garantiewet militairen K.N.I.L.
 - Garantiewet Surinaamse pensioenen
 - Jeugdwet: artikel 2.3 en paragraaf 8.1
 - Kaderwet SZW-subsidies, voor zover het betreft een ministeriële regeling op grond van artikel 9
 - Liquidatiewet Ongevallenwetten, met uitzondering van artikel 24, eerste lid
 - Noodwet Arbeidsvoorziening
 - Noodwet Geneeskundigen
 - Participatiewet, met uitzondering van artikel 24, eerste lid
 - Samenloopregeling Indonesische pensioenen 1960
 - Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria
 - Tijdelijke wet pilot loondispensatie
 - Toeslagenwet
 - Toeslageregeling pensioenen Suriname en Nederlandse Antillen
 - Toeslagwet Indonesische pensioenen 1956
 - Uitkeringswet gewezen militairen
 - Uitkeringswet tegemoetkoming twee tot vijfjarige diensttijd veteranen
 - Werkloosheidswet
 - Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs
 - Wet arbeid en zorg: hoofdstuk 3, afdeling 2
 - Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
 - Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen
 - Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
 - Wet educatie en beroepsonderwijs, voor zover het betreft een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in de artikelen 4.1.2 en 4.3.2, voor zover het besluiten van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betreft
 - Wet financiële voorzieningen privatisering ABP
 - Wet financiering sociale verzekeringen, voor zover het betreft een besluit van de Sociale verzekeringsbank of het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
 - Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
 - Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
 - Wet inkomensvoorziening oudere werklozen
 - Wet investeren in jongeren, met uitzondering van de artikelen 37, 57 en artikel 91, voor zover het besluiten betreft van de voorzitter van gedeputeerde staten
 - Wet Invoering en financiering Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen: een besluit van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen op grond van artikel 2.3
 - Wet langdurige zorg, met uitzondering van een besluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
 - Wet maatschappelijke ondersteuning
 - Wet milieubeheer: artikel 15.50
 - Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
 - Wet op de expertisecentra, voor zover het betreft een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in de artikelen 33, tweede lid, en 55, voor zover het besluiten van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betreft
 - Wet op de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, voor zover het betreft een algemene maatregel van bestuur als

- bedoeld in artikel 14, voor zover het besluiten van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betreft
- Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, voor zover het betreft een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.5, voor zover het besluiten van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betreft
 - Wet op het primair onderwijs, voor zover het betreft een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in de artikelen 33, tweede lid, en 52, voor zover het besluiten van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betreft
 - Wet op het voortgezet onderwijs, voor zover het betreft een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 38a, voor zover het besluiten van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betreft
 - Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen
 - Wet overige OCW-subsidies: artikel 19a
 - Wet pensioenvoorzieningen K.N.I.L.
 - Wet privatisering ABP
 - Wet privatisering Spoorwegpensioenfondsen
 - Wet rechtspositionele voorzieningen rampbestrijders
 - Wet sociale werkvoorziening
 - Wet studiefinanciering 2000
 - Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
 - Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten
 - Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen
 - Wet van 21 december 1951, houdende een onderstandsregeling ingevolge artikel 2 Garantiewet Burgerlijk Overheidspersoneel Indonesië (Stb. 1951, 592)
 - Wet van 25 mei 1962, houdende instelling van een Bijstandskorps van burgerlijke rijksambtenaren, dat bestemd is voor dienst in Nederlands-Nieuw-Guinea (Stb. 1962, 196)
 - Wet van 16 juli 2001 tot het stellen van nadere regels in verband met de introductie van een toeslagregeling ter compensatie van het gemis aan overhevelingstoelage per 1 januari 2001 ten aanzien van de Toeslagwet Indonesische pensioenen 1956 en enkele andere overzeese pensioenwetten alsmede het actualiseren van die wetten in verband met de inwerkingtreding van de Algemene nabestaandenwet (Stb. 2001, 377)
 - Wet verevening pensioenrechten bij scheiding
 - Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
 - Wet werk en inkomen kunstenaars, met uitzondering van artikel 14
 - Ziektewet
 - Zorgverzekeringswet: de artikelen 9b, 9c, 18f, 18g, 69 en 70, behalve voor zover op grond van artikel 18f, eerste lid, in samenhang met artikel 18d of 18e, een besluit is genomen over de verschuldigdheid van de bestuursrechtelijke premie of de hoogte daarvan
 - de reglementen van de Stichting Maror-gelden Overheid, de Stichting Joods Humanitair Fonds, de Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma en de Stichting Het Gebaar

2. Lijst van bestuursrechtelijke zaken die overgaan van het CBb naar de ABRvS

2.1 Beroepen tegen besluiten op grond van een hieronder genoemd voorschrift of anderszins hieronder omschreven:

- Een besluit van de Sociaal-Economische Raad of van de Kamer van Koophandel, genoemd in artikel 2 van de Wet op de Kamer van Koophandel, met uitzondering van:
 - a. een besluit op grond van de Wet openbaarheid van bestuur

- b. een besluit ten aanzien van een ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet als zodanig, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrijgenden
- Algemene douanewet: een beschikking ter zake van landbouwrestituties
- Algemene wet bestuursrecht: artikel 5:32, voor zover het betreft een besluit dat betrekking heeft op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Winkeltijdenwet
- Bankwet 1998: artikel 12, vierde lid, voor zover het een schorsing of ontheffing van een directeur betreft
- Boswet: afdeling II
- Burgerlijk Wetboek, Boek 2, voor zover het besluit is bekendgemaakt voor 1 juli 2011:
 - a. artikel 64, derde lid, tweede volzin, voor zover het betreft een weigering om de in de eerste volzin bedoelde termijn te verlengen
 - b. de artikelen 68, tweede lid, en 125, tweede lid, voor zover het betreft een weigering van een verklaring
 - c. artikel 156, voor zover het betreft:
 - 1. een weigering, wijziging of intrekking van een ontheffing
 - 2. een besluit tot verlening van de ontheffing voor zover daaraan voorschriften zijn verbonden dan wel daarbij beperkingen zijn opgelegd
 - d. artikel 175, derde lid, tweede volzin, voor zover het betreft een afwijzing van een verzoek
 - e. de artikelen 179, tweede lid, en 235, tweede lid, voor zover het betreft een weigering van een verklaring
 - f. artikel 266, voor zover het betreft:
 - 1. een besluit tot weigering, wijziging of intrekking van de ontheffing
 - 2. een besluit tot verlening van de ontheffing voor zover daaraan voorschriften zijn verbonden dan wel daarbij beperkingen zijn opgelegd
- Elektriciteitswet 1998, met inbegrip van een besluit van de Autoriteit Consument en Markt, genomen op grond van de artikelen 36, 37, 41, 41c, 55, 56, tweede lid, en 57, derde en vierde lid, dat kan worden aangemerkt als algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 8:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en met uitzondering van een besluit op grond van de artikelen 9b, vierde lid, 9c, derde lid, 9d, tweede en derde lid, 9e, vijfde lid, 9f, zesde lid, 20a, derde lid, 20b, derde lid, 20c, tweede en derde lid, 77h en 77i
- Gaswet, met inbegrip van een besluit van de Autoriteit Consument en Markt, genomen op grond van de artikelen 12f, 12g, 23, 24, tweede lid, 25, derde en vierde lid, 81, 81c en 82, dat kan worden aangemerkt als algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 8:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en met uitzondering van een besluit op grond van de artikelen 16, 39b, derde lid, 39c, derde lid, 39d, tweede en derde lid, 60ac en 60ad
- Gemeentewet: artikel 125, voor zover het betreft een besluit dat betrekking heeft op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Winkeltijdenwet
- Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, met uitzondering van artikel 120b, eerste lid
- Hamsterwet
- Kaderwet EZ-subsidies
- Landbouwkwaliteitswet
- Landbouwwet: de artikelen 13, 15, 17 tot en met 22 en 26
- Loodsenwet: de artikelen 21, derde lid, 27b, vierde lid, 27d, 27e, 27f, 27h en 27i
- Marktverordening voor het wegvervoer
- Meststoffenwet, met uitzondering van artikel 51

- Metrologiewet
- Noodwet voedselvoorziening: de artikelen 6 tot en met 10 en 29, behoudens in geval van toepassing van artikel 18
- Plantenziektenwet
- Postwet 2009: hoofdstuk 3A en artikel 58
- Prijzennoodwet
- Prijzenwet
- Scheepvaartverkeerswet: de artikelen 14a, tweede lid, eerste volzin, en 15ba, eerste lid
- Spoorwegwet: hoofdstuk 5, paragraaf 2, en artikel 71, tweede lid
- Telecommunicatiewet, voor zover het betreft een besluit van de Autoriteit Consument en Markt, genomen op grond van:
 - a. hoofdstuk 6, tenzij beroep kon worden ingesteld voor de inwerking-treding van de Wet implementatie Europees regelgevingskader voor de elektronische communicatiesector 2002
 - b. de hoofdstukken 6A, 6B en 12
 - c. hoofdstuk 15, met uitzondering van de artikelen 15.2, 15.2a en 15.4
- Uitvoeringswet verordening Europese coöperatieve vennootschap: het verzet, bedoeld in de artikelen 6, eerste lid, en 9
- Uitvoeringswet verordening Europese vennootschap: het verzet, bedoeld in de artikelen 5, eerste lid, en 7
- Verordening (EG) nr. 1435/2003 van de Raad van 22 juli 2003 betref-fende het statuut voor een Europese Coöperatieve Vennootschap (SCE) (PbEU 2003, L 207): artikel 7, veertiende lid, tweede alinea
- Verordening (EG) nr. 2157/2001 van de Raad van 8 oktober 2001 betreffende het statuut van de Europese vennootschap (SE) (PbEG 2001, L 294): artikel 8, veertiende lid, tweede alinea
- Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeen-schappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk bankenafwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees parlement en de Raad (PbEU 2014, L 225): de artikelen 16, 18 en 21
- Waarborgwet 1986
- Warmtewet, met inbegrip van een op grond van artikel 5, eerste lid, genomen besluit tot vaststelling van een maximumprijs, en met uitzondering van artikel 18
- Wedervergeldingswet zeescheepvaart:
 - a. een verlening of weigering van een vergunning of een ontheffing
 - b. een intrekking van een vergunning of een ontheffing krachtens artikel 7
 - c. een oplegging van een heffing
- Wet capaciteitsbeheersing binnenvaartvloot
- Wet dieren, met uitzondering van een besluit op grond van artikel 8.7
- Wet geneesmiddelenprijzen, met uitzondering van artikel 11 en met inbegrip van een besluit tot vaststelling van een maximumprijs
- Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, met uitzondering van de artikelen 90 en 108
- Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, met uitzondering van de artikelen 21 en 22
- Wet luchtvaart: de artikelen 8.25ea, vierde lid, 8.25f, tweede, vierde en vijfde lid, en 8.25g, eerste lid
- Wet marktordening gezondheidszorg, met uitzondering van beschikkin-gen van de Nederlandse Zorgautoriteit als bedoeld in paragraaf 4 van hoofdstuk 6
- Wet medewerking verdedigingsvoorbereiding
- Wet nationaliteit zeeschepen in rompbetvrachting

- Wet op de architectentitel, met inbegrip van een besluit inzake een aanwijzing als bedoeld in de artikelen 9, eerste lid, onderdeel j, 10, eerste lid, onderdeel f, 11, eerste lid, onderdeel f, en 12, eerste lid, onderdeel f, dat kan worden aangemerkt als algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 8:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, tenzij het betreft een besluit als bedoeld in artikel 8:4, derde lid, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht
- Wet op het accountantsberoep
- Wet op het financieel toezicht:
 - a. artikel 1:26, eerste en tweede lid, de artikelen 3A:17 tot en met 3A:19, hoofdstuk 5.1 en de artikelen 5:77, eerste lid, en 5:81, derde lid
 - b. een besluit ter zake van het ingevolge artikel 5:76, tweede lid, of 5:80b, vijfde lid, bepaalde, met uitzondering van een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 1:80
- Wet personenvervoer 2000, met uitzondering van de artikelen 56, eerste lid, 59, eerste lid, 94, eerste lid, en 96, eerste lid
- Wet privatisering FVP
- Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma
- Wet verbod pelsdierhouderij
- Wet van 22 juni 1994 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Koophandel en de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbefrachtiging (wijziging voorwaarden nationaliteitsverlening en registratie zeeschepen) (Stb. 1994, 507): een verklaring als bedoeld in artikel V, eerste lid
- Wet vervoer over zee
- Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012, met uitzondering van artikel 26 en met inbegrip van een besluit van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie dat is genomen op grond van een bilateraal akkoord en betrekking heeft op het niet in Nederland aanhouden van een wettelijke voorraad
- Wet wegvervoer goederen, met uitzondering van een beschikking van de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie inhoudende het verlies van de betrouwbaarheid als bedoeld in artikel 2.8a, derde en vierde lid, indien de ingevolge artikel 2.8a, vijfde lid, vereiste toestemming van de Minister van Infrastructuur en Milieu ontbreekt
- Wetboek van Koophandel: artikel 311a
- Winkeltijdenwet
- Zaaizaad- en plantgoedwet 2005
- Zorgverzekeringswet: artikel 122a
- Zorgverzekeringswet, voor zover het betreft beschikkingen van de Nederlandse Zorgautoriteit, bedoeld in artikel 66d
- de beroepsverordening voor het wegvervoer of de marktverordening voor het wegvervoer, bedoeld in artikel 1:1 van de Wet wegvervoer goederen

2.2 Hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank of van de voorzieningenrechter omtrent een besluit, genomen op grond van een hieronder genoemd voorschrift of anderszins hieronder omschreven:

- Aanbestedingswet 2012, artikel 4.21
- Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied, artikel 3.8
- Bankwet 1998: artikel 9c, eerste en tweede lid
- Burgerlijk Wetboek: de artikelen 63d, tweede lid, 156 en 266 van Boek 2
- Drinkwaterwet: artikel 50, derde lid, in samenhang met artikel 70a van de Mededingingswet
- Elektriciteitswet 1998: de artikelen 77h en 77i
- Gaswet: de artikelen 16, 60ac en 60ad
- Gezondheids- en welzijnswet voor dieren: artikel 120b, eerste lid

- Instellingswet Autoriteit Consument en Markt
- Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet
- Loodsenwet, met uitzondering van de artikelen 21, derde lid, 27b, vierde lid, 27d, 27e, 27f, 27h en 27l
- Mededingingswet
- Meststoffenwet: artikel 51
- Muntwet 2002: artikel 11, eerste en tweede lid
- Overgangswet elektriciteitsproductiesector
- Pensioenwet
- Postwet 2009, met uitzondering van hoofdstuk 3A en artikel 58
- Sanctiewet 1977: de artikelen 10ba tot en met 10d
- Spoorwegwet, met uitzondering van de artikelen 19, 21 en hoofdstuk 5, paragraaf 2, en artikel 71, tweede lid
- Tabakswet
- Telecommunicatiewet, met uitzondering van:
 - a. artikel 3.4, eerste lid, onderdeel b, voor zover het betreft een aanwijzing
 - b. de artikelen 3.10, 15.2, vierde lid, 15.4, vierde lid, en 18.9, eerste en tweede lid
 - c. alsmede, voor zover het betreft een besluit van de Autoriteit Consument en Markt:
 1. hoofdstuk 6, tenzij beroep kon worden ingesteld voor de inwerkingtreding van de Wet implementatie Europees regelgevingskader voor de elektronische communicatiesector 2002
 2. de hoofdstukken 6A, 6B, en 12
 3. hoofdstuk 15, met uitzondering van de artikelen 15.2, 15.2a en 15.4
- Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk bankenafwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees parlement en de Raad (PbEU 2014, L 225), met uitzondering van de artikelen 16, 18 en 21
- Warenwet
- Warmtewet: artikel 18
- Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie: hoofdstuk 3
- Wet bekostiging financieel toezicht
- Wet bestrijding maritieme ongevallen
- Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door Ministers verstrekte subsidies, voor zover de boete is opgelegd ter zake van het niet voldoen aan een bijzondere meldingsplicht die is verbonden aan een krachtens de Kaderwet EZ-subsidies verstrekte subsidie
- Wet dieren: artikel 8.7
- Wet financiële betrekkingen buitenland 1994
- Wet geneesmiddelenprijzen: artikel 11
- Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden: artikel 90
- Wet handhaving consumentenbescherming
- Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie: de artikelen 21 en 22
- Wet inkomstenbelasting 2001: een boetebesluit als bedoeld in artikel 3.52a, elfde lid, en een daarmee samenhangende correctie-RDA-beschikking als bedoeld in het tweede lid van dit artikel
- Wet inzake de geldtransactiekantoren, voor zover die wet nog van toepassing is op grond van artikel IX van de Wijzigingswet financiële markten 2012
- Wet lokaal spoor, met uitzondering van artikel 12
- Wet luchtvaart: artikel 11.24

- Wet marktordening gezondheidszorg, voor zover het betreft een besluit van de Nederlandse Zorgautoriteit als bedoeld in hoofdstuk 6, paragraaf 4
- Wet op het financieel toezicht, met uitzondering van:
 - a. de artikelen 3A:17 tot en met 3A:19
 - b. hoofdstuk 5.1 en de artikelen 5:77, eerste lid, en 5:81, derde lid
 - c. een besluit ter zake van het ingevolge artikel 5:76, tweede lid, of 5:80b, vijfde lid, bepaalde, met uitzondering van een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 1:80
 - d. de artikelen 6:1 en 6:2
- Wet op het notarisambt, voor zover het de toepassing of overeenkomstige toepassing van de Wet verplichte beroepspensioenregeling betreft op grond van artikel 113c
- Wet personenvervoer 2000: de artikelen 56, eerste lid, 59, eerste lid, 94, eerste lid, en 96, eerste lid
- Wet privatisering APB, voor zover het de overeenkomstige toepassing van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 betreft op grond van artikel 21, vierde lid
- Wet schadefonds olietankschepen
- Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme
- Wet toezicht accountantsorganisaties
- Wet toezicht financiële verslaggeving
- Wet toezicht trustkantoren
- Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (implementatie van richtlijnen en verordeningen op het gebied van elektriciteit en gas) (Stb. 2012, 334): artikel XX
- Wet van 23 november 2006 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer (Stb. 2006, 614)
- Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen: een besluit genomen door een van de in artikel 30, eerste lid, genoemde bestuursorganen, waarin toepassing of mede toepassing is gegeven aan artikel 26
- Wet verplichte beroepspensioenregeling
- Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000

3. Lijst van bestuursrechtelijke zaken die overgaan van het CBB naar de gerechtshoven

Hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank of van de voorzieningenrechter omtrent een besluit, genomen op grond van een hieronder genoemd voorschrift of anderszins hieronder omschreven:

- Wet inkomstenbelasting 2001: de artikelen 3.37, eerste lid, en 3.42, eerste lid, voor zover het betreft een besluit van de Minister van Economische Zaken
- Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen

4. Lijst van bestuursrechtelijke zaken die overgaan van de ABRvS naar de gerechtshoven

Hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank of van de voorzieningenrechter omtrent een besluit, genomen op grond van een hieronder genoemd voorschrift of anderszins hieronder omschreven:

- Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
- Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen
- Wet op de rechtsbijstand

5. Lijst van tuchtrechtelijke zaken die overgaan van het CBb naar de ABRvS

Hoger beroep in tuchtzaken als bedoeld in:

- artikel 43 van de Wet tuchtrechtspraak accountants
- artikel 42 van de Wet op het accountantsberoep
- artikel 31 van de Wet toezicht accountantsorganisaties
- artikel 13f van de Landbouwkwaliteitswet
- artikel 55a van de Wet zeevarenden
- artikel 44 van de Loodsenwet.

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

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