



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Rechtseenheid en de Wet aanpassing bestuursprocesrecht

Barkhuysen, T.

Citation

Barkhuysen, T. (2010). Rechtseenheid en de Wet aanpassing bestuursprocesrecht. *Nederlands Juristenblad*, 85(30), 1961. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/16333>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/16333>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Rechtseenheid en de Wet aanpassing bestuursprocesrecht

30 Ondanks jarenlange debatten over herziening van de rechterlijke organisatie kent Nederland nog steeds vijf hoogste bestuursrechtshoofden. Het zal niet verbazen dat hieruit rechtseenheidsproblemen voortvloeien. Deze doen zich vooral voor bij de uitleg van de Algemene wet bestuursrecht, terwijl deze wet nu juist mede de uniformering van het bestuursrecht nastreeft. Zo gaan de Afdeling bestuursrechtspraak en de Centrale Raad van Beroep verschillend om met artikel 8:69 Awb waar het betreft de wijze waarop rechtsgronden kunnen worden aangevuld en het al dan niet toelaten van (nader) bewijs en (nieuwe) gronden in hoger beroep. Ook bestaan er verschillen tussen de Afdeling en de Centrale Raad enerzijds en de Hoge Raad in belastingzaken anderzijds. Zo geeft de Hoge Raad een eigen invulling aan de zogenaamde Brummen-jurisprudentie over – kort gezegd – kracht van gewijsde in hoger beroep van niet aangevochten overwegingen van de rechtbank. Ook bij de toepassing van de Grondwet, het Europese en het internationale recht doen zich rechtseenheidsproblemen voor. Een recent voorbeeld daarvan biedt – materieel gezien – de SGP-zaak. Het risico van dergelijke problemen is verder vergroot door de recente opname in de Awb van een regeling van de bestuurlijke boete en bestuursrechtelijke geldschulden. Daarmee heeft de Awb het grensvlak betreden met het traditioneel door de Hoge Raad bestreken terrein van het straf- en privaatrecht.

Opmerkelijk is dat aan deze rechtseenheid kennelijk geen einde kan worden gemaakt, ondanks het feit dat de diverse betrokken colleges daaraan al jaren iets proberen te doen. Zo vindt er regelmatig onderling – overigens weinig transparant – overleg plaats en houdt men elkaars jurisprudentie in de gaten. Hoewel dit zeker resultaten oplevert (denk aan de jurisprudentie over schadevergoeding bij onredelijke termijn), lukt het kennelijk niet altijd om op één lijn te komen en blijven er verschillen bestaan. Dit zou niet problematisch zijn, wanneer daarvoor een rechtvaardiging zou kunnen worden gegeven, maar dat lukt nu juist vaak niet. Tegelijkertijd is er met rechtseenheid een groot belang gemoeid. Zij draagt immers bij aan het verwezenlijken van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en vergroot de doorzichtigheid en de efficiency van het recht. Uiteindelijk staat door rechtseenheid de legitimatie en acceptatie van het recht onder druk. Dat de gemiddelde burger in zijn leven niet vaak met verschillende bestuursrechtshoofden te maken zal krijgen, is in dat licht geen overtuigend tegenargument. Daarbij komt dat de verschillen advocaten en rechtbankrechters die de diverse ‘heren’ moeten dienen wel degelijk voor praktische problemen stellen.¹

Gelet op het voorgaande is het verheugend dat het onlangs bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht voorziet in een tweetal maatregelen die mede beogen de rechtseenheid te bevorderen.² Om te beginnen is daarin de mogelijkheid opgenomen voor de Centrale Raad, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Afdeling om in bepaalde, onder meer voor de rechts-

eenheid belangrijke zaken een conclusie te laten nemen door een lid van één van de drie colleges. In een dergelijke conclusie zou dan ook aandacht kunnen worden besteed aan de jurisprudentie van de andere hoogste rechters en op deze wijze zou worden bijgedragen aan de rechtseenheid. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om in een beperkt aantal zaken een zogenaamde ‘grote kamer’ van vijf leden in te stellen. Leden van de diverse colleges zijn namelijk regelmatig tevens plaatsvervanger in een van de andere colleges, en zouden aldus deel kunnen uitmaken van zo’n grote kamer wanneer vragen van rechtseenheid aan de orde zijn.

Hoewel positief, moet het effect van deze beide voorstellen ook weer niet worden overschat. Een conclusie is namelijk niet bindend voor het betreffende college, terwijl de ervaring met de belastingkamer van de Hoge Raad, die al werkt met conclusies, laat zien dat dit geen garantie is voor het bereiken van externe rechtseenheid. Ook de voorziening van de grote kamer biedt dergelijke garanties onvoldoende. Het besluit om te verwijzen is niet aan partijen, maar aan de rechters van de meervoudige kamer zelf. Aangenomen kan daarom worden dat verwijzing niet snel zal plaatsvinden, zeker niet wanneer het in de lijn der verwachting ligt dat een grote kamer geen consensus kan bereiken. Daarnaast doet het feit dat de belastingkamer van de Hoge Raad niet onder deze nieuwe regeling valt, afbreuk aan de effectiviteit. Gegeven het belang van rechtseenheid in het bestuursrecht, moet de conclusie dan ook zijn dat er een institutionele rechtseenheidsvoorziening moet komen. Daarvoor liggen verschillende modellen op tafel. Het meest haalbare lijkt op dit moment het handhaven van het verkavelde landschap van diverse (gespecialiseerde) hoger beroepsrechters, en het openstellen van cassatieberoep bij een nieuw in te stellen bestuursrechtkamer van de Hoge Raad. Om te voorkomen dat zaken in het bestuursrecht te lang gaan duren, ligt invoering van een verlofstelsel voor de hand. Alleen die zaken waarin een belangrijke rechtseenheidsvraag aan de orde is, zouden tot het cassatieberoep moeten worden toegelaten. Een dergelijke institutionele voorziening zou de kwaliteit van onze bestuursrechtspraak verder kunnen verhogen. Het is daarom te hopen dat – anders dan in het verleden – overwegingen die te maken hebben met de status en het prestige van de diverse betrokken rechterlijke colleges bij het debat over de nieuwe voorziening geen (doorslaggevende) rol zullen spelen. Het is met name aan de Tweede Kamer, die heeft aangedrongen op het openhouden van de optie van een institutionele voorziening, dit scherp te bewaken.

Tom Barkhuysen

Noten

1. Vgl. B.J. van Etekoven, ‘Rechtseenheid vanuit het perspectief van de rechtbanken’, in: *Bestuursrecht harmoniseren: vijftien jaar Awb*, Den Haag 2010, p. 281-297.

2. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 450, nrs. 1-3.