

Rapport Commissie rechtseenheid bestuursrecht

Differentiatie in rechtseenheidsvoorzieningen

Jasper Kennis & Ymre Schuurmans¹

Het advies van de Commissie rechtseenheid bestuursrecht biedt een degelijke analyse van de verschillende mogelijkheden tot rechtseenheidsvoorziening en maakt met feitelijke informatie en voorbeelden duidelijk waarom een gedifferentieerd stelsel de voorkeur heeft. Rechtseenheidsvragen komen in soorten en maten voor, waarop procedurele instrumenten moeten worden afgestemd. Door de minimale regeling die wordt voorgesteld, zal veel afhangen van de toepassing van de procedures in de praktijk door de Afdeling en de Hoge Raad.

1. Inleiding

De voorgestelde reorganisatie van de bestuursrechtspraak is tot nu toe met flinke onrust gepaard gegaan. De betrokken rechtscollages reageerden geprikkeld, wetenschappers waren kritisch en raadsheren riepen in *de Volkskrant* de Staten Generaal op het wetsvoorstel 'organisatie hoogste bestuursrechtspraak' niet te aanvaarden.² De Tweede Kamer nam in de tussentijd de motie Recourt/Taverne aan en verzocht de regering een rechtseenheidsvoorziening te treffen in de vorm van een prejudicieel stelsel, waarbij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) gehouden is vragen van rechtseenheid voor te leggen aan de Hoge Raad.³ De uiteenlopende reacties leidden niet tot een wijziging van het voorstel, wel tot de constatering dat zeer verschillend wordt gedacht over de organisatorische inbedding van een rechtseenheidsvoorziening.⁴ Naar goed vaderlands gebruik stelde het kabinet daarom een (zoveelste) commissie van deskundigen in om te adviseren over de

meest wenselijke vorm van een rechtseenheidsvoorziening.⁵ Deze 'Commissie rechtseenheid bestuursrecht'⁶ bracht deze zomer haar advies uit.⁷ De vraag is nu of het de commissie gelukt is om tegemoet te komen aan de kritiek op het wetsvoorstel en 'alle neuzen dezelfde kant op te krijgen'. Wij vermoeden van wel. Het rapport biedt een degelijke analyse van de wenselijkheid van de alternatieven voor een rechtseenheidsvoorziening. De commissie kiest voor rechtseenheidskamers, in te stellen bij de Afdeling en de Hoge Raad en doet daartoe een concreet voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet op de rechterlijke organisatie (RO). Dat voorstel creëert een flexibel systeem, dat ook recht doet aan rechtsstatelijke waarden als gelijkheid, rechtszekerheid en transparantie. Grote winst is dat partijen én het maatschappelijk veld meer invloed krijgen op de rechtsontwikkeling. In deze opinie geven we een korte terugblik op het gevoerde debat, zetten we het voorstel van de commissie uiteen en geven wij onze waardering.

Auteurs

1. J. Kennis LL.M. en prof. mr. Y.E. Schuurmans zijn verbonden aan de Afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden als onderwijs- en onderzoeksmedewerker respectievelijk hoogleraar staats- en bestuursrecht. J. Kennis schreef de master-scriptie *Een derde rechtsgang. Onderzoek naar de wenselijkheid van bestuursrechtelijke cassatie in het licht van waarden als*

rechtseenheid, finaliteit en transparantie

(Leiden), 2015, waarin hij ingaat op rechtseenheidsvoorzieningen in het bestuursrecht.

Noten

- R. van Male e.a., 'Houd rechtspraak Centrale Raad van Beroep bij elkaar', *de Volkskrant* 26 februari 2016.
- Kamerstukken II 2014/15, 29279, 235.
- Kamerstukken II 2014/15, 29279, 273.

5. *Stcr.* 2015, 47139. Zie hierover B.J. van Ettekoven, 'Commissie rechtseenheid bestuursrecht aan het werk', *Mr. Online* 13 januari 2016.

6. Bestaande uit prof. mr. M. Scheltema (vzr.), prof. mr. T. Barkhuysen, mr. M.W.C. Feteris, prof. dr. E. Mak, prof. mr. J.E.M. Polak, met mr. T.C. Borman als secretaris. Niet te verwarren met de gelijknamige commissie die (nu nog) bestaat uit de vier

hoogste bestuursrechters.

7. *Rechtseenheid tussen de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*, Rapport van de Commissie rechtseenheid bestuursrecht, augustus 2016, aangeboden aan de Tweede Kamer bij Kamerbrief van 5 september 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 34389, 9.



© Illustration Works / Alamy Stock Photo

2. Een terugblik

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II sprak het kabinet het voornemen uit om het stelsel van de (bestuurs) rechtspraak ingrijpend te veranderen.⁸ In de zogenaamde 'junibrief' van 2014 maakten de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie bekend hoe deze verandering vorm zou moeten krijgen,⁹ waarna het wetsvoorstel 'organisatie hoogste bestuursrechtspraak' volgde.¹⁰ De facto komt het voorstel erop neer dat de Afdeling als enig bestuursrechterlijk college blijft bestaan. De taken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven worden overgedragen aan de Afdeling en de rechtsmacht van de Centrale Raad van Beroep wordt verdeeld over de gerechtshoven, met algemeen cassatieberoep bij de Hoge Raad. Zoals eerder betoogd is het wetsvoorstel vooral een uiting van een politieke wens en een weinig

Er bestaan al wel informele overleggen tussen de hoogste rechtscolleges, maar deze worden door velen onvoldoende transparant bevonden

objectief beredeneerd voorstel; het voorstel ontbeert een degelijke probleemanalyse of inventarisatie van oplossingsmogelijkheden.¹¹ Deze kritiek klonk door in de reacties van de betrokken instanties¹² en in de literatuur.¹³

In de diverse adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel is aandacht gevraagd voor het belang van rechtseenheid binnen het bestuursrecht en tussen het bestuursrecht en de andere rechtsgebieden.¹⁴ Door nagevoeg alle partijen is voorgesteld om de wettelijke mogelijkheid te creëren dat leden van de ABRvS kunnen wor-

den benoemd tot raadsheer in buitengewone dienst in de Hoge Raad.¹⁵ Er bestaan al wel informele overleggen tussen de hoogste rechtscolleges, maar deze worden door velen onvoldoende transparant bevonden.¹⁶

De motie Recourt/Taverne over de instelling van een prejudicieel stelsel leidde tot een nieuw debat.¹⁷ De ABRvS onderstreept dat dit stelsel de rechtseenheid niet bevordert maar juist schaadt, doordat die procedure in de praktijk onmisbare horizontale afstemmingsmechanismen onmogelijk maakt. Een rechter bij de Hoge Raad zou geen deel meer kunnen uitmaken van de ABRvS en vice versa. Daarbij zouden immers vragen kunnen reizen over de onpartijdigheid van de rechters die eerder betrokken zijn geweest bij een informeel overleg. Ook de Hoge Raad deelt de mening dat, indien samenwerking en overleg als hiervoor bedoeld niet meer mogelijk zijn, de invoering van een prejudicieel stelsel effectief tot minder rechtseenheid leidt.¹⁸ Tegen de prejudiciële procedure wordt voorts aangevoerd dat deze in strijd is met de gelijkwaardigheid tussen de ABRvS en de Hoge Raad. Tot slot leidt een prejudiciële procedure tot een verlenging van de duur van (bestuurs)rechterlijke procedures en bestaat het gevaar van opeenstapeling van nationale en Europese prejudiciële procedures.

3. Het voorstel

Onder deze turbulente omstandigheden moest het advies van de Commissie rechtseenheid bestuursrecht het wetsvoorstel weer in rustiger vaarwater brengen. Zij doet voorstellen die de rechtseenheid bevorderen en tegelijk ruimte geven om beredeneerd diversiteit in stand te laten. De commissie stelt voor een nieuwe titel aan de Awb toe te voegen (Rechtseenheid), die opent met een algemene taakomschrijving. De Afdeling en de Hoge Raad 'bevorderen over en weer de eenheid en consistentie van het recht'.¹⁹ Bij de invoering van artikel 8:41a Awb, dat de bestuursrechter oproept tot definitieve geschilbeslechting, leek een dergelijke taakomschrijving een vreemde eend in de bijt en niet zo goed te passen in een wet die concrete rechten en bevoegdheden vastlegt. De rechtsontwikkeling heeft evenwel laten zien dat een in de wet beschreven



taak wel degelijk door kan werken in de rechtspraak. Zo moet de wettelijke taakopdracht inzake rechtseenheid de rechter aanzetten om in de uitspraak expliciet te vermelden wanneer wel en niet wordt aangesloten bij de rechtspraak van het andere college.²⁰ Opvallend is dat deze taakbepaling, een 'fundamenteel rechtsstatelijk uitgangspunt', enkel voor de Awb wordt voorgesteld en niet voor bijvoorbeeld de RO, terwijl het voorstel nu juist de consistentie van het recht als geheel moet dienen.²¹

Het voorstel faciliteert een gedifferentieerde aanpak en onderscheidt drie procedures waarin rechtseenheidsvragen kunnen worden behandeld. Voor belangrijke rechtseenheidsvragen ziet de commissie een rol weggelegd voor een uit vijf leden bestaande rechtseenheidskamer, in te stellen bij zowel de Afdeling als de Hoge Raad. In deze kamers hebben rechters van beide hoogste rechtscolleges zitting. Kruisbenoemingen moeten over en weer mogelijk zijn, waarbij enkele leden van de Hoge Raad worden aangewezen als 'staatsraad voor rechtseenheid' en enkele leden van de Afdeling als 'raadsheer voor rechtseenheid'. Middelzware vragen kunnen worden behandeld in een meervoudige

kamer of een grote kamer, waarin een of meerdere staatsraden of raadsheren voor rechtseenheid zitten. Voor lichte vragen acht de commissie informele afstemming toereikend. Omdat er geen apart rechtseenheidscollege boven de Hoge Raad en de Afdeling wordt geplaatst, is het voorstel zonder grondwetswijziging te realiseren.

De procedure in rechtsvormende zaken wordt met verschillende instrumenten opgetuigd, om recht te doen aan transparantie en om het belang van rechtseenheid te benadrukken. Partijen en derden krijgen meer invloed op die rechtsontwikkeling. Zo kunnen partijen zich uitlaten over de wenselijkheid van verwijzing naar een rechtseenheidskamer, de formulering van de rechtsvraag en uiteraard de beantwoording. Daarnaast krijgen ook anderen dan partijen de mogelijkheid om schriftelijke opmerkingen te maken met het oog op de beantwoording van de rechtsvraag. Daarmee wordt de *amicus curiae* als instrument in het Nederlandse bestuursrecht ingevoerd. In de rechtseenheidskamer zal als regel de advocaat-generaal om een conclusie worden gevraagd. Voor de middelzware zaken kan de Afdeling of de Hoge Raad ervoor kiezen om (een deel van) deze instrumenten overeenkomstig toe te passen.

8. *Bruggen slaan* (Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012), p. 28, te raadplegen via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.

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

10. *Kamerstukken II* 2015/16, 34389, 1-3.

11. Y.E. Schuurmans, 'Rechtvaardige verdeling van macht in de bestuursrechtspraak', *AA* 2015/5.

12. Zie de bijlagen bij *Kamerstukken II*, 29279, 231.

13. Zie o.a. K.J. de Graaf & A.T. Marseille, 'De voorgenen opheffing van de Centrale Raad van Beroep', *NTB* 2015/33; P.A.G.M. Cools, 'Herstructurering van de

bestuursrechtspraak: kruisbestuiving of kunstmatige inseminatie?' *WFR* 2015/1540; R.J.N. Schlössels, 'De kracht van gelegenheidsargumenten?', *NJB* 2014/1578.

14. Zie bijv. de brief van de VNG aan de Minister van Infrastructuur en Milieu die als bijlage is toegevoegd aan het advies van de commissie en het eerder genoemde artikel in *de Volkskrant*.

15. *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 273, p. 13.

16. T. Barkhuysen, 'Informeel bestuursrechtelijke rechtseenheidsvoorzieningen: lessen uit het verleden', *NJB* 2015/1399; B.J. van Etkhoven, 'One peak or twin peaks? Het regeerakkoord en de toekomst van de

bestuursrechtspraak', *NJB* 2013/495; R.M. van Male, 'Rechtseenheid en rechterlijke organisatie', *NTB* 2015/15, p. 126-127.

Kritisch hierover is J.E.M. Polak, 'De menselijke factor bij de rechtsontwikkeling door rechters', *NJB* 2016/298.

17. Reactie van de Hoge Raad en de ABRvS op de motie Recourt/Taverne over een institutionele rechtseenheidsvoorziening in het bestuursrecht, bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 264. Zie hierover R. Ortlep, 'Prejudiciële procedure motie Recourt/Taverne: oude wijn in nieuwe zakken', *JBplus* 2015/3.

18. Reactie van de Hoge Raad op de motie Recourt/Taverne over een institutionele rechtseenheidsvoorziening in het bestuurs-

recht, bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 264, p. 2.

19. Art. 8:118l.

20. Rapport Commissie rechtseenheid bestuursrecht, p. 16.

21. Het argument van de commissie dat er anders twee gelijklopende bepalingen in twee verschillende wetten zouden komen te staan (p. 46), overtuigt ons niet. Een vrijwel gelijklopende regeling komt vaker voor, zoals bijvoorbeeld de wrakingsregeling in de Awb, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Wetboek van Strafvordering.

Bij rechtseenheid gaat het maar zeer beperkt om de uniforme uitleg van een bepaalde regel, maar veel vaker over de consistentie in het recht

4. Waardering

Flexibiliteit

De commissie heeft in haar voorstel zowel oog voor de praktijk van een snelle, laagdrempelige rechtspleging, als voor rechtsstatelijke waarden als rechtszekerheid en transparantie. Het gedifferentieerde model voor afstemming in een rechtseenheidskamer, grote kamer, meervoudige kamer of enkel door middel van intern overleg biedt de mogelijkheid om de procedure met alle instrumenten ter bevordering van de rechtsontwikkeling op te tuigen, dan wel snel en informeel af te doen. Die flexibiliteit kan natuurlijk als argument tegen invoering worden gebruikt. Hoe leidt zo een flexibel systeem tot rechtszekerheid en rechtsgelijkheid? Is de beslissing voor een bepaalde afdoeningswijze niet enkel rechtspolitiek? De commissie neemt dergelijke kritiek grotendeels weg door aan de hand van recente voorbeelden van afstemmingsjurisprudentie concreet te maken welk type procedure zij voor ogen heeft voor welk type rechtsvraag. De rechtseenheidskamer is bijvoorbeeld aangewezen bij rechtsvragen die betrekking hebben op de doorwerking van Europees en internationaal recht, op de verbindendheid van lagere regelgeving en in zaken waarin afstemming tussen het bestuursrecht en het privaatrecht of het strafrecht speelt.²² Middelzware rechtsvragen hebben minder grote implicaties voor het rechtssysteem als geheel, maar zijn nog zodanig dat aan de zichtbaarheid van afstemming wordt gehecht. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de vraag of het ontbreken van een rechtsmiddelenclausule onder een besluit moet leiden tot een verschoonbare termijnoverschrijding van een rechtsmiddel. Informele afstemming voldoet voor kleinere punten van technisch-procesrechtelijke aard, zoals de consequenties van een onleesbaar poststempel voor de ontvankelijkheid van een beroepschrift. Die voorbeelden overtuigen.

Exit prejudiciële stelsel

De commissie wijst het alternatief van de prejudiciële procedure expliciet van de hand. Bij rechtseenheid gaat het maar zeer beperkt om de uniforme uitleg van een bepaalde regel, maar veel vaker over de consistentie in het recht. Het ligt niet voor de hand dat de rechterlijke colleges elkaar de vraag zullen voorleggen of een rechtseenheidskwestie naar analogie doorwerkt in het rechtsgebied van de vragende instantie. Denk bijvoorbeeld aan de recente 'correctie Langemeijer' in de toepassing van het relativiteitsvereiste neergelegd in artikel 8:69a Awb.²³ De grote rechtsvraag die voorlag betrof niet zozeer de civielrechtelijke uitleg van de correctie Langemeijer, maar de toepassing van dat bestaande leerstuk in een bestuursrechtelijke rechtsbetrekking. In een dergelijk geval zou een antwoord op een prejudiciële vraag weinig normerend zijn, nu het voor de Hoge Raad moeilijker dan voor de Afdeling is om

te oordelen of een argument in het bestuursrecht bruikbaar of inpasbaar is.²⁴ Daarnaast beoordeelt de commissie een prejudiciële procedure als meer tijdrovend, omdat een verwijzingsuitspraak, een prejudiciële beslissing en een einduitspraak nodig zijn.²⁵ Ook neemt zij het hierboven genoemde argument van de Afdeling over dat naast de prejudiciële procedure geen informele afstemming mogelijk is. Dat vormt een van de weinige punten waarop wij het advies minder vinden overtuigen. Waarom een prejudicieel stelsel een alles-of-niets stelsel zou moeten zijn en een variant van informeel overleg onmogelijk maakt, zien wij niet. Natuurlijk zal overleg vanuit functionele gelijkwaardigheid een andere dimensie hebben, maar waarom rechters in enige hiërarchische verhouding niet over 'de kleinere vragen van technisch-procesrechtelijke aard' zouden kunnen afstemmen, ontgaat ons.²⁶ Ook de commissie zelf lijkt weinig overtuigd van deze redenering.²⁷ Wat daar ook van zij, op de inhoud laat de commissie aan de hand van concrete voorbeelden uit de afstemmingsjurisprudentie goed zien wat de beperkte waarde van een prejudicieel systeem zou zijn.²⁸ Het parlement zou er verstandig aan doen om ook, na het kabinet, het advies van de commissie te onderschrijven.²⁹

Open uitvoering

De rechtscolleges krijgen veel ruimte om de organisatie van de procedure en de uitvoering naar eigen inzicht vorm te geven, bijvoorbeeld in de wijze waarop anderen dan partijen bij de rechtsvorming worden betrokken. De commissie spreekt zich er nog wel expliciet over uit dat een open uitnodiging de voorkeur heeft, boven het openstellen van een voorfase waarin derden eerst toestemming moeten krijgen om een standpunt in te brengen.³⁰ Inspiratie kan worden geput uit de huidige praktijk van de prejudiciële procedure bij de Hoge Raad, die eveneens de mogelijkheid van inspraak door derden kent. Publicatie van de rechtsvraag op de eigen website met een openbare oproep tot inbreng van standpunten werkt goed.³¹ Wij onderschrijven het belang van die ruimhartige openstelling. De mogelijkheid tot inbreng van anderen, waaronder belangenorganisaties, leidt niet alleen tot meer data, maar vergroot ook de democratisch-rechtsstatelijke legitimiteit van rechterlijke rechtsvorming.³² Bovendien maakt het de invloed van anderen meer transparant. Uit onderzoek blijkt dat belangenorganisaties nu al een flink aandeel hebben in bestuursrechtelijke proefprocessen, bijvoorbeeld door een individuele rechtszaak te werven en op naam van die burger uit te procederen.³³ De amicus curiae-regeling zorgt ervoor dat die omweg niet altijd nodig is om invloed uit te oefenen op de rechtsontwikkeling en maakt die inbreng bovendien transparant.

De openheid van de uitvoering laat wel bepaalde kwetsbaarheden in stand. Welke zaak wordt eigenlijk geselecteerd voor berechting in de rechtseenheidskamer? Er

zou geen twijfel over moeten bestaan dat de voorgelegde zaak representatief is voor zaken waarin de rechtsvraag speelt.³⁴ Verder behoeft de vergoeding van de kosten van rechtsbijstand aandacht. Procederen in een rechtsvormende zaak zal voor de ene partij een eervolle invloedrijke taak zijn, voor de andere partij een financiële last. Net als onder de Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad verdient het aanbeveling een regeling te treffen voor het individu dat op eigen kosten een rechtsvormende zaak met een groot maatschappelijk belang uitprocedeert.³⁵ Voor het bestuursrecht zou dat vrij gemakkelijk kunnen door de proceskosten steeds voor rekening van het bestuursorgaan te laten komen, waarbij dan wel een meer dan forfaitaire vergoeding zou moeten worden toegekend. Daarnaast vragen wij ons af of en hoe intern bij de Afdeling en de Hoge Raad over zaken van de rechtseenheidskamer wordt beraadslaagd. Binnen beide rechtscolleges is het gebruikelijk dat zaken op een afstemmingsoverleg worden besproken, maar bij de Hoge Raad gaat de invloed van niet-zittende raadsheren verder, nu ook zij aan het raadkameren over de zaak deel kunnen nemen.³⁶ Die praktijk zou in zaken van de rechtseenheidskamer meer dan bezwaarlijk zijn, nu het de nagestreefde transparantie ondermijnt en het evenwicht uit de samenstelling van de rechtseenheidskamer haalt.

Verstrekkende gevolgen?

De commissie presenteert haar voorstellen in het licht van de rechtseenheid, overeenkomstig haar taakopdracht. Toch laat zij op sommige punten zien dat de opgetuigde procedure ook aangewezen kan zijn voor zaken die van belang zijn 'voor de rechtsontwikkeling' en voor zaken 'van groot maatschappelijk belang'.³⁷ Zo kan de procedure van de rechtseenheidskamer, met haar diverse instrumenten, als proeftuin voor het algemene bestuursprocesrecht dienen. In potentie is het openstellen van de inbreng van de amicus curiae een grote ontwikkeling voor het bestuursprocesrecht, dat gebouwd is rond de individuele rechtsbetrekking en tot nu toe steeds meer subjectieerde. Het partijenproces wordt nu voor grote rechtsvormende zaken iets gerelativeerd. Uiteraard hangt het van de toepassing in de praktijk af of de voorstellen daadwerkelijk

verstrekkende gevolgen hebben. Hoe vaak gaat de rechtseenheidskamer ingeschakeld worden? Welke informatie over de zaak wordt openbaar, zodat anderen dan partijen zinvol informatie kunnen inbrengen? Gaan de rechtscolleges ook op die informatie in? En leidt de taakopdracht tot bevordering van rechtseenheid daadwerkelijk tot een motiverings- en verwijzingsplicht bij rechtseenheidsvraag-

In potentie is het openstellen van de inbreng van de amicus curiae een grote ontwikkeling voor het bestuursprocesrecht

stukken? Potentieel kan van het voorstel een grote kwaliteitsimpuls uitgaan.

5. Conclusie

Het advies van de Commissie rechtseenheid bestuursrecht komt naar onze mening tegemoet aan de eerder geuite bezwaren op het conceptwetsvoorstel. Het biedt een degelijke analyse van de alternatieven en maakt met feitelijke informatie en voorbeelden duidelijk waarom een gedifferentieerd stelsel de voorkeur heeft. Rechtseenheidsvragen komen in soorten en maten voor, waarop de procedurele instrumenten moeten worden afgestemd. Door de minimale regeling die wordt voorgesteld, zal veel afhangen van de toepassing van de procedures in de praktijk door de Afdeling en de Hoge Raad. Dat de hoogste rechters primair verantwoordelijk zijn voor die rechtsvorming en rechtseenheid is een weinig verontrustende conclusie. Het voorstel kan een krachtige impuls geven aan de rechtsontwikkeling in het bestuursrecht, in het bijzonder door de motiverings- en verwijzingsplicht voor rechters en de introductie van de amicus curiae in het bestuursrecht. •

22. Rapport Commissie rechtseenheid bestuursrecht, p. 27.

23. ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732, AB 2016/249, m.nt. Lam, JB 2016/88, m.nt. Schlössels.

24. Rapport Commissie rechtseenheid bestuursrecht, p. 20-21.

25. Die tijdrovendheid hoeft niet zonder meer tot veel vertraging te leiden, omdat de Hoge Raad met behoorlijke voortvarendheid de prejudiciële procedure doorzet, zie I. Giesen e.a., *De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad: een tussentijdse evaluatie in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht* (Onderzoek verricht in opdracht van het WODC), Utrecht, 2016, p. 96.

26. Vergelijk Giesen e.a. 2016, p. 167 over

informele afstemming tussen gerechten in de prejudiciële procedure.

27. De commissie noemt op p. 22 slechts terzijde dat 'een gedifferentieerde benadering onmogelijk wordt, omdat zo'n wederzijdse prejudiciële procedure evenmin ruimte biedt voor lichtere oplossingen in gevallen waarin het stellen van prejudiciële vragen geen passend middel is'.

28. Uit de externe rechtsvergelijking blijkt overigens dat er geen buitenlandse stelsels met meerdere hoogste rechters zijn, waarin de ene rechter gehouden is aan de andere rechter een prejudiciële vraag te stellen. Rapport Commissie rechtseenheid bestuursrecht, p. 22.

29. *Kamerstukken II 2015/16*, 34389, 9, p. 2.

30. Rapport Commissie rechtseenheid bestuursrecht, p. 31.

31. Giesen e.a. 2016, p. 137.

32. Zie bijv. J.C.A. de Poorter, 'Het belang van de amicus curiae voor de rechtsvormende taak van de hoogste bestuursrechter. Naar een regeling van de amicus curiae in de Awb', *NTB* 2015, p. 40-49, in het bijzonder p. 43; O.S. Simmons, 'Picking Friends from the Crowd: Amicus Participation as Political Symbolism', 2009, 42 *Connecticut Law Review* 185, p. 198.

33. Y.E. Schuurmans & R. Stolk, 'Het proefproces als collectieve actie', te verschijnen in het *NTB*.

34. Vergelijk het advies van de Afdeling adviserend van de Raad van State bij de regeling van massaal bezwaar in het belas-

tingrecht, waarin het een rol voor belanggenorganisaties suggereert, *Kamerstukken II 2001/02*, 28349, B, p. 5.

35. Giesen e.a. 2016, p. 169.

36. M.L. van Emmerik, J.P. Loof & Y.E. Schuurmans, *Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak*, Research Memoranda Nummer 2/2014, te raadplegen op www.rechtspraak.nl/Organisatie/Publicaties-En-Brochures/Researchmemoranda/Pages/default.aspx, p. 107 en H.J. Sniijders, 'Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van HR-raadsheren buiten de zetel', *NJB* 2016/948.

37. Rapport Commissie rechtseenheid bestuursrecht, p. 27 en 34.