

# Verschuiving van rechterlijke taken

---

*Een verkennend onderzoek op civiel- en  
bestuursrechtelijk terrein*

*A. Böcker*

*L. de Groot-van Leeuwen*

*M. Laemers*

Mei 2016

Radboud Universiteit

Faculteit Rechtsgeleerdheid

Onderzoekcentrum Staat en Recht (SteR)/Instituut voor Rechtssociologie

© 2016; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag warden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

# Samenvatting

## Achtergrond en probleemstelling

De rol van de strafrechter bij het opleggen van sancties is de afgelopen decennia verminderd doordat in steeds meer wetten bestuurlijke sancties zijn geïntroduceerd. Onduidelijk is in hoeverre ook de civiele rechter en de bestuursrechter taken zien verschuiven naar bestuursorganen of andere niet-rechterlijke instanties. Doel van dit verkennende onderzoek was hierin inzicht te verschaffen. De dataverzameling vond plaats in de periode september 2015 tot maart 2016.

De probleemstelling van het onderzoek luidde:

*In welke wetsvoorstellen op het terrein van het civiele en het bestuursrecht in de periode 2004-2014 is een rechterlijke taak toegekend aan een bestuursorgaan of ander niet-rechterlijk orgaan, in welke vorm vindt dat plaats en wat zijn de gevolgen voor burgers en bedrijven?*

Het begrip 'rechterlijke taken' is in dit verkennende onderzoek ruim uitgelegd. Rechters vervullen naast het beslechten van geschillen tussen burgers en het toetsen van overheidshandelen ook andere, al dan niet bij wet of andere regeling aan hen opdragen taken. Het onderzoek was gericht op verschuivingen in al deze taken en activiteiten die de civiele rechter en de bestuursrechter vervullen. Het onderzoek was beperkt tot verschuivingen als gevolg van nieuwe wetgeving, maar in de verkenning werden niet alleen gevallen van directe, doelbewuste overheveling, maar ook meer indirecte vormen van verschuiving meegenomen.

Om de probleemstelling te beantwoorden, zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke gevallen van 'overheveling' (in brede zin) van rechterlijke taken zijn te vinden in wetsvoorstellen waarover de Raad voor de rechtspraak in de periode 2004-2014 advies uitbracht?
2. Welke organen kregen rechterlijke taken toebedeeld die tot dan toe door bestuursrechters of civiele rechters werden vervuld?
3. Wat was de doelstelling van de overheveling en hoe werd deze gemotiveerd?
4. Welke vormen en varianten van overheveling kunnen worden onderscheiden?
5. Wat zijn de gevolgen van de overheveling voor burgers, bedrijven en de samenleving?
6. In hoeverre worden maatregelen genomen om de rechtsbescherming van burgers te waarborgen en hoe werken deze maatregelen in de praktijk?
7. Hoe ervaren betrokkenen de uitoefening van rechterlijke taken door niet-rechterlijke organen?

## Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd. Om zoveel mogelijk relevante wetsvoorstellen op te sporen, zijn alle wetgevingsadviezen bestudeerd die de Raad voor de rechtspraak in de periode 2004-2014 uitbracht. Bij de adviezen waarin sprake was van overheveling of verschuiving van taken van de

civiele rechter of de bestuursrechter naar niet-rechterlijke instanties, is nagegaan of het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend en indien dat het geval was, zijn de memorie van toelichting en andere parlementaire documenten doorzocht op informatie over de doelstelling en de verwachte gevolgen van de overheveling of verschuiving. Aanvullende gegevens zijn verzameld in een expertmeeting en enkele interviews met experts.

In de tweede fase is ingezoomd op vormen van overheveling of verschuiving naar bestuursorganen, naar geschillencommissies en naar de wetgever. Hierbij zijn vier cases uitgediept: de Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering (overheveling naar een bestuursorgaan); het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen (overheveling naar een geschillencommissie); het initiatiefwetsvoorstel herziening kinderalimentatie (overheveling naar de wetgever); de Wet werk en zekerheid (overheveling naar de wetgever). Voor deze cases is nagegaan wat er bekend is over de gevolgen voor burgers en bedrijven, de rechtsbescherming en de ervaringen van betrokkenen. Gegevens zijn verzameld door middel van literatuuronderzoek en bestudering van jaarverslagen, evaluatierapporten en parlementaire documenten. Aanvullende gegevens zijn verzameld in interviews met enkele deskundigen. Binnen het bestek van dit onderzoek was het niet mogelijk om zelf zinvol empirisch onderzoek te verrichten bij justitiabelen, bedrijven of instanties.

## **Uitkomsten van het onderzoek**

In de eerste fase van het onderzoek zijn 356 adviezen bestudeerd die de Raad voor de rechtspraak in de periode 2004-2014 uitbracht over (concept)wetsvoorstellen. In 49 wetsvoorstellen bleek sprake van overheveling of verschuiving van rechterlijke taken. In 28 gevallen ging het om taken van de civiele rechter of de bestuursrechter. Het betrof wetgeving en voorstellen op het gebied van onder meer het familierecht, ontslagrecht, zorg en welzijn en het onderwijsrecht.

### *Welke organen kregen (welke) rechterlijke taken toebedeeld?*

Naast bestuursorganen kregen onder meer geschillencommissies, mediators, gespecialiseerde rechterlijke instanties en de wetgever taken of activiteiten toebedeeld die tot dan toe door de civiele rechter of bestuursrechter werden vervuld. De betreffende taken hadden veelal te maken met het beslechten van geschillen. Zo zag de civiele rechter een deel van zijn geschilbeslechtende taken verschuiven naar geschillencommissies en mediators, waardoor hij minder van de betreffende zaken te behandelen kreeg en/of zijn rol werd teruggebracht tot een marginaal toetsende rol. In de gevallen waarin de wetgever een taak of activiteit naar zichzelf toe trok, werd de beoordelingsvrijheid van rechters ingeperkt of werden door rechters gezamenlijk ontwikkelde richtlijnen (zoals voor het vaststellen van de hoogte van alimentatie) vervangen door gedetailleerde wettelijke regels.

### *Wat was de doelstelling van de overheveling en hoe werd deze gemotiveerd?*

De aanleidingen voor het overhevelen van rechterlijke taken en de effecten die ermee beoogd werden, bleken tamelijk divers en soms heel specifiek. De 'overheveling' vormt meestal niet het hoofdonderdeel van het wetsvoorstel en er wordt niet altijd een expliciete motivering voor dit onderdeel van het voorstel gegeven. De meest genoemde doelen zijn het bieden van een laagdrempelig alternatief voor geschilbeslechting door de rechter, een effectievere oplossing van

geschillen of andere problemen, het ontlasten van de rechterlijke macht en kostenbesparingen voor de overheid en/of partijen. Een ander vaker genoemd doel – met name bij voorstellen voor ‘overheveling’ naar de wetgever zelf – is het neerleggen van een bevoegdheid of verantwoordelijkheid daar waar deze thuishoort. Bij voorstellen voor gedetailleerde wettelijke regels wordt ook het bevorderen van rechtszekerheid en/of rechtsgelijkheid als doel genoemd.

#### *Welke vormen en varianten van overheveling kunnen worden onderscheiden?*

Overheveling in de strikte zin van het woord houdt in dat een taak of bevoegdheid die tot dan toe bij de civiele rechter of de bestuursrechter berustte, daar wordt weggehaald om bij een niet-rechterlijk orgaan te worden belegd. Deze vorm van overheveling komt weinig voor. Vaker is sprake van het creëren van een extra route naast of voorafgaand aan de gerechtelijke procedure, waardoor rechters minder zaken te behandelen krijgen en/of hun rol wordt teruggebracht tot een marginaal toetsende rol. Het komt ook voor dat een bestuursorgaan voor een nieuwe categorie zaken een taak of bevoegdheid krijgt die doorgaans aan rechters is voorbehouden. Daarnaast komt het voor dat de wetgever een einde maakt aan een ‘regelgevende’ activiteit van rechters door zelf gedetailleerde regels in de wet vast te leggen, die in de plaats komen van door rechters ontwikkelde normen of formules.

In de tweede fase van het onderzoek is gebruik gemaakt van een andere indeling, gebaseerd op het type orgaan waarnaar taken, zaken of activiteiten worden overgeheveld of verschuiven: bestuursorganen, geschillencommissies (en andere buitengerechtelijke geschilbeslechtters) en de wetgever.

#### *Overheveling of verschuiving van de rechter naar bestuursorganen*

Bij overheveling of verschuiving van rechterlijke taken naar bestuursorganen kunnen verschillende varianten worden onderscheiden. Het komt voor dat een bestuursorgaan een typisch rechterlijke taak of een bevoegdheid krijgt. Toen rond de eeuwwisseling het toezicht op een aantal geliberaliseerde markten werd geregeld, kregen enkele van de daartoe ingestelde marktautoriteiten in het kader van hun toezichthoudende taak ook de bevoegdheid om bepaalde geschillen tussen private (markt)partijen te beslechten. Het komt ook voor dat een bestuursorgaan een specifiek op de oplossing van een bepaalde problematiek toegesneden bevoegdheid krijgt. Een voorbeeld daarvan is de Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering, die het Zorginstituut Nederland de bevoegdheid geeft om zonder tussenkomst van een rechter een ‘bestuursrechtelijke premie’ te innen van wanbetalers van de zorgverzekeringspremie. Vóór de invoering van deze wet moesten zorgverzekeraars een incassoprocedure bij de kantonrechter aanspannen; nu melden ze wanbetalers aan bij het Zorginstituut.

De argumenten voor het toekennen van geschilbeslechtende bevoegdheden aan marktautoriteiten kwamen deels overeen met die voor het introduceren van bestuurlijke boetes: geschilbeslechting door de toezichthouder zou sneller en effectiever zijn dan geschilbeslechting door de rechter en de toezichthouder beschikt over expertise die rechters niet hebben. Een ander argument was dat geschilbeslechting een instrument kan vormen bij het toezicht op de naleving van Europese en nationale regels door marktpartijen. Het belangrijkste argument voor de bijzondere bevoegdheid voor het Zorginstituut was het gebrek aan effectiviteit van de bestaande incassopraktijk.

In de juridische literatuur zijn veel kanttekeningen gemaakt bij de geschilbeslechtende bevoegdheden van markttoezichthouders, maar over de werking in de praktijk en de voor- en

nadelen voor de betrokken marktpartijen is weinig bekend. De verwachting dat geschilbeslechting door toezichthouders een snel en effectief alternatief voor rechtspraak zou bieden, werd in ieder geval de eerste jaren niet waargemaakt. De uitkomsten van evaluaties van de 'wanbetalerswet' wijzen eveneens op een gebrekkige effectiviteit. Die gebrekkige effectiviteit lijkt echter weinig te maken te hebben met het 'overhevelingsaspect' van de wanbetalerswet. Eenzelfde conclusie kan worden getrokken met betrekking tot de gevolgen en de voor- en nadelen voor betrokken burgers en bedrijven.

De kanttekeningen in de juridische literatuur bij de geschilbeslechtende bevoegdheden van marktautoriteiten betreffen onder meer de (waarborgen voor de) onafhankelijkheid van deze bestuursorganen – met name ten opzichte van de overheid – en daarmee de rechtsbescherming van partijen. Om de onafhankelijkheid van de tot geschilbeslechting bevoegde autoriteit te waarborgen, koos de wetgever er nu eens voor om geschilbeslechting, regulering en toezicht niet aan dezelfde instantie op te dragen en dan weer om deze taken aan één instantie op te dragen en een personele scheiding binnen deze instantie voor te schrijven. De marktautoriteiten hebben zelf procedureregelingen opgesteld om de transparantie voor partijen te vergroten. Niet bekend is hoe deze regelingen door partijen worden gewaardeerd. In de wanbetalerswet heeft de wetgever ervoor gekozen om een beroep op de bestuursrechter uit te sluiten. Bij die keuze zijn destijds kritische vragen gesteld. Uit de beschikbare onderzoeksgegevens blijkt dat de in de wet voorziene – civielrechtelijke – mogelijkheden tot rechtsbescherming onvoldoende zijn toegesneden op een groot deel van de doelgroep. Ook ontbreken enkele waarborgen die de incassoprocedure bij de kantonrechter wel biedt.

#### *Verschuiving van de rechter naar geschillencommissies*

Bij verschuiving of overheveling naar geschillencommissies kunnen verschillende, meer en minder vergaande varianten worden onderscheiden.

In het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen is voor een vergaande variant gekozen. Het wetsvoorstel regelt dat voor alle medezeggenschapsgeschillen op scholen de Landelijke Geschillencommissie medezeggenschap onderwijs (LCG WMS) in eerste aanleg bevoegd wordt om uitspraak te doen. De Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam zal alleen nog als beroepsinstantie fungeren. Het doel van de voorgestelde wijziging is het wegnemen van onnodige drempels voor geschilbeslechting in medezeggenschapsaangelegenheden en daarmee het versterken van de positie van medezeggenschapsraden. Gestreefd wordt naar een uniforme en eenvoudige procedure via één loket die is voorzien van waarborgen, die overigens steeds meer gelijkenis vertonen met waarborgen die voor de rechtspraak gelden. Dat is des te belangrijker omdat de gang naar de rechter in dit geval is afgesloten. De gevolgen voor betrokkenen van de verschuiving naar de LCG WMS zijn op basis van de beschikbare informatie als positief te kwalificeren omdat er een eind komt aan de grote versnipperdheid van behandeling door civiele rechters en bestuursrechters en de afzonderlijke commissies.

Ook bij de wijziging van de Wet toezicht collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten heeft de wetgever voor een vergaande variant gekozen: de gang naar de geschillencommissie auteursrechten is voor partijen niet verplicht, maar de rechter is wel verplicht om deze commissie om advies te vragen alvorens een beslissing te nemen. In de Zorgverzekeringswet en in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg is gekozen voor een minder vergaande variant: zorgverzekeraars respectievelijk zorgaanbieders zijn verplicht om zich aan te

sluiten bij de in deze wetten geregelde geschillencommissies; de gang naar deze commissies is niet verplicht, maar hun uitspraken zijn wel bindend; de rechter mag alleen nog marginaal toetsen.

Naast deze in de onderzochte periode geregelde geschillencommissies zijn er al veel langer bestaande commissies voor consumentengeschillen, waaronder de commissies die onder de paraplu van de stichting De Geschillencommissie werken. De Europese richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen schrijft minimale waarborgen voor waaraan een buitengerechtelijke geschillenprocedure moet voldoen. Het doel van de richtlijn is het versterken van de consumentenrechten en de goede werking van de interne markt te bevorderen. Nederland heeft de kwaliteitseisen genoemd in de richtlijn ADR consumentengeschillen omgezet naar nationale wetgeving en daarmee voldaan aan de implementatieverplichting van de richtlijn.

Uit ander onderzoek van het Wetenschappelijk Documentatie Centrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie blijkt dat de kosten, snelheid en eenvoud van de procedure door consumenten vaak als reden worden genoemd om naar De Geschillencommissie te stappen en niet naar de rechter. Over het geheel genomen krijgen eenvoud en kosten van consumenten en ondernemers een (ruime) voldoende, maar ligt de waardering van de snelheid lager. Met betrekking tot de onpartijdigheid en onafhankelijkheid is vastgesteld dat die in de regels gewaarborgd zijn, maar hoe ze gewaardeerd worden door consumenten blijkt sterk afhankelijk van de vraag of de consument de zaak gewonnen dan wel verloren heeft. Slechts zelden worden zaken na behandeling door een geschillencommissie ter toetsing aan de rechter voorgelegd.

Ondanks de vaak verplichte route langs een geschillencommissie hebben burgers en bedrijven het recht om een geschil voor te leggen aan de rechter. Dit volgt uit artikel 17 van de Grondwet, waarin is bepaald dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter. Buitengerechtelijke geschilbeslechting kan daarom niet bindend opgelegd worden, tegen de wil van partijen. Er wordt veel gedaan om waarborgen te scheppen voor het volwaardig en voor betrokken partijen aantrekkelijk functioneren van geschillencommissies. Tegelijkertijd is er weinig bekend over de eventuele gevolgen van de *ultimum remedium* opvatting die door de overheid wordt uitgedragen evenals over de gevolgen van de druk en aanbevelingen om van de rechter weg te blijven.

#### *Overheveling van de rechter naar de wetgever*

Bij overheveling of verschuiving naar de wetgever kan onderscheid worden gemaakt tussen een variant die erop gericht is om de beoordelingsvrijheid van individuele rechters in te perken door de introductie van gedetailleerde en/of imperatieve wettelijke criteria en een variant die erop gericht is om door middel van een gedetailleerde wettelijke regeling een einde te maken aan 'regelgevende' activiteiten van rechters. Twee recente voorbeelden van de laatste variant zijn het initiatiefwetsvoorstel Herziening kinderalimentatie en de Wet werk en zekerheid.

Deze vormen van overheveling raken de klassiek-rechtsstatelijke opvattingen over de verhouding rechter-wetgever waarin de wetgever de algemene regels opstelt die gelden voor alle rechtssubjecten in de staat, terwijl de rechter beslist in het individuele geval. Ofwel, de wetgever bepaalt de algemene kaders waarbinnen de rechter zijn beslissingsruimte heeft. Maar hoever de invulling van de normen door de wetgever zou moeten gaan en wanneer de inperking van de beslissingsruimte van de rechter te ingrijpend is, daarover wordt nauwelijks debat gevoerd.

De inperking van de beslissingsruimte van de rechter door nadere regelgeving van de wetgever is principieel, rechtsstatelijk niet problematisch, maar heeft voor justitiabelen als nadeel dat maatwerk dat door de rechter kon worden geleverd niet meer in dezelfde mate mogelijk is. Zowel voor de kinderalimentatieberekeningen, conform het wetsvoorstel Herziening kinderalimentatie, als voor de

berekening van de transitievergoeding, zoals in de Wet werk en zekerheid is vastgelegd, is de ruimte voor de rechter om de hoogte ervan te bepalen in het individuele geval aanzienlijk verkleind. De mogelijkheid om maatwerk te leveren is ingeruild voor het voordeel van meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

De voorbeelden bevestigen het beeld dat uit de juridische en sociaalwetenschappelijke literatuur over de rechtersregelingen naar voren kwam. Inperking van het domein van de rechter door nadere regelgeving van de wetgever resulteert in: meer inbreng van het algemeen maatschappelijk belang, meer rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en transparantie en minder maatwerk en flexibiliteit.