



Gebouw Hoge Raad, Den Haag

De zoektocht naar een hoogste bestuursrechter

Een jaar geleden moesten meerdere rechters beslissen over een verblijfsvergunning voor derdelanders uit Oekraïne. De ene helft van de rechters was voor beëindiging, de andere helft was ertegen. Het definitieve oordeel moest komen van de hoogste bestuursrechter in dezen, de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Die oordeelde dat de Oekraïense derdelanders niet mochten blijven. Dat weerhield de rechtbank Roermond er niet van toch een verblijfsvergunning toe te staan. De Raad van State raakte hiervan in de war en trok de eigen uitspraak snel weer in.

Op dat moment werd pijnlijk duidelijk dat ons bestuursrecht een hoogste rechter met gezag mist, zoals de Hoge Raad dat is bij andere rechtsgebieden. Recentelijk kwamen twee parlementaire enquête-commissies (naar de toeslagenaffaire en naar het fraudebeleid) tot dezelfde conclusie en adviseerden ze de hoogste bestuursrechter weg te halen bij de Raad van State. Want hoe onafhankelijk zijn rechters in een organisatie die onder de Koning valt, het parlement adviseert en geen onderdeel is van de gewone rechterlijke macht?

Maar ja... waar moet de Afdeling rechtspraak dan naar toe? Daarover is al jaren strijd.



Margo Andriessen



Raad van State wil niet



Thom de Graaf, vicevoorzitter van de Raad van State, liet in de Volkskrant^[1] weten dat hij het weghalen van zijn Afdeling rechtspraak sowieso onzin vindt. Hij mist de onderbouwing ervoor en verwijst naar eerdere mislukte pogingen de Afdeling rechtspraak elders onder te brengen. De

bijkomende reorganisatie zou ook niet welkom zijn bij de drie andere hoogste bestuursrechters, de Centrale Raad van Beroep, het College voor Beroep voor het Bedrijfsleven en de Hoge Raad.

In het Hoofdlijnenakkoord, waar het kabinet Schoof mee aan de slag gaat, staat niettemin het voornemen de afdeling Rechtspraak te "verzelfstandigen".

Om hun instituut eens goed op de kaart te zetten publiceerden Thom de Graaf en Bart Jan van Ettekoven, voorzitter van de Afdeling rechtspraak, begin dit jaar een 'vademecum'. Daarin wordt uitgelegd welke goede werken de Raad al eeuwen verricht.^[2] De Koning nam de bundel van hen in ontvangst op 2 februari.

Pas helemaal aan het eind van hun handleiding refereren de schrijvers aan "de terugkerende discussie of de Afdeling bestuursrechtspraak moet worden afgesplitst van de Raad en hoe de hoogste bestuursrechtspraak dan moet worden georganiseerd." Van die discussie willen ze af. "Een eventuele verbouwing van de hoogste bestuursrechtspraak zal veel energie, geld en tijd gaan kosten en burgers schieten er niets mee op."

Een verrassende uitspraak in het licht van eerdere uitspraken van Van Ettekoven. In 2010, toen hij nog hoogleraar staats- en bestuursrecht was, verkondigde hij namelijk een tegenovergestelde opvatting. Bij een terugblik op de ontwikkeling van het Algemeen Bestuursrecht constateerde hij dat weliswaar dingen waren gebeurd die de rechtseenheid bevorderen, zoals het onderbrengen van de aparte ambtenarengerechten bij de gewone rechtbanken, maar hij signaleerde ook een fors probleem. Met de zogenaamde 'derde fase', waarin de rechtseenheid in het bestuursrecht moet worden gerealiseerd via één hoogste rechtscollege, schoot het niet op. Naast de Raad van State waren nog steeds twee andere hoge bestuursrechters actief, het College voor Beroep voor het Bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep. Ook de gewenste inpassing van hoger beroep en cassatie in het gewone rechtssysteem kwam maar niet tot stand. Van Ettekoven zocht naar de redenen voor die traagheid en vond ze in de 'gebrekkige prioritering bij de politiek en de zelfingenomenheid van de hoogste

bestuursrechters met hun eigen werk'. Die hoogste rechters vonden dat wel meevallen en wezen erop dat ze veelvuldig overleggen, waardoor er toch een soort eenheid van recht was ontstaan. Van Ettekoven vond juist veel rechtsverschillen in hun uitspraken. Ook miste hij transparantie voor de buitenwereld; overleg in achterkamertjes maakt externen niet duidelijk tot welke lijn is besloten. Er moest volgens Van Ettekoven meer gebeuren. Dat kan via een Twee Kolommen model, waarbij de gehele bestuursrechtspraak wordt ondergebracht in één kolom, maar zijn voorkeur ging uit naar een Piramidemodel. Daarin integreert de bestuursrechtspraak volledig in de gewone rechterlijke macht. In een dergelijk stelsel gaat de Afdeling Rechtspraak weg bij de Raad van State en wordt de Hoge Raad de hoogste rechter.

Bart Jan van Ettekoven werd in 2017 voorzitter van de Afdeling rechtspraak. Dat leidde niet tot het door hem gewenste Piramidemodel. Toen hij in 2024 afscheid nam, was hij zelfs tegenstander geworden van een nieuwe bestuursrechtelijke eenheid.

Water bij de wijn

Politici zullen dus zelf weer in de eenheid van het bestuursrecht moeten duiken. Waar zit de wortel van de moeizame zoektocht? Waarom lukt het maar niet een besluit te nemen?

De oorzaak ligt in de nieuwigheid van het bestuursrecht. Het is een vrij recente tak van het recht, die zich pas in de negentiende eeuw heeft ontwikkeld. In die tijd begon de overheidsbemoediging zich uit te breiden. Dat vroeg om regelingen die legitimiteit gaven aan overheidshandelen en tevens bescherming boden aan burgers. Zo ontstond het 'Administratief recht'. In de twintigste eeuw kwam de verzorgingsstaat op stoom, met weer nieuwe rechten en regelingen. Vervolgens besloot de politiek tot allerlei decentralisaties, waardoor er extra organen en regelingen bijkwamen. Het oerwoud aan regelingen en rechtsprekende instanties werd zo onoverzichtelijk. In 1984 stelde de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie daarom voor de gewone rechtspraak en de administratieve rechtspraak samen te voegen. Dat klonk heel verstandig, maar het ging toch niet door. Er was vooral veel tegenstand bij de hoogste bestuursrechters zelf. Die zagen niet veel in de bijkomende reorganisatie.

Wat met veel moeite wel lukte was het creëren van één overzichtelijke regeling voor het bestuursrecht. In 1994 ontstond de Algemene Wet Bestuursrecht. Het viel nog niet mee om de betrokken ministeries daarvoor op één lijn te krijgen, zo vertelt een van de bedenkers van de Awb, emeritus hoogleraar Michiel Scheltema ^[3].

"De wetenschappelijke wereld, advocaten en rechters vonden het erg goed dat wij hiermee bezig waren, maar de departementen vonden het minder. Elk departement vond dat zij er niet onder hoefden te vallen." Om de



Centrale Raad van Beroep

weerstand te overwinnen deed Scheltema regelmatig 'water bij de wijn'. Zoals bij het Belastingrecht, want bij Financiën wilden ze niet onder de Awb vallen. Onder de Awb werd de Raad van State zo weliswaar de hoogste 'algemene' bestuursrechter, maar de andere hoogste bestuursrechtscollages bleven gewoon bestaan.

Politiek blijft het proberen

De stroomlijning van de hoogste rechterlijke colleges bleef een zeurende kwestie. In 2001 stuurde de minister van Justitie een discussienota 'Keuzen voor de bestuursrechtspraak' naar de Tweede Kamer. De discussie daarover leverde geen resultaat op. In 2004 sprak het kabinet-Balkenende II, met Piet Hein Donner als minister van Justitie, zich opeens uit tegen het doorzetten van de 'derde fase'. Daarna bleef het in het parlement broeien. Zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer werden moties aangenomen om de rechtspraak weg te halen bij de Raad van State. Dat leidde bij de totstandkoming van het kabinet-Rutte II (2012-2017) tot het voornemen de Afdeling rechtspraak met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven volgens het Piramidemodel samen te voegen tot één nieuw bestuursrechtelijk college. De Raad voor de Rechtspraak was het daar roerend mee eens en schreef in 2013 een instemmende position paper.

In 2015 kwam dan het wetsvoorstel Organisatie hoogste bestuursrechtspraak naar de Tweede Kamer. Daarin was wel water bij de wijn gedaan; geen nieuw hoogste college, maar de CRvB en het CBb konden worden ondergebracht bij de Afdeling rechtspraak van de Raad. Zelfs dat plan ging niet door. De VVD-bewindslieden, die het moesten verdedigen (eerst Opstelten, daarna Van der Steur), kwamen in aanvaring met de Tweede Kamer, die naar hun oordeel met onmogelijke eisen kwam. Ze verloren de moed en trokken het voorstel snel weer in.

Weg met het 'heilige huisje'

Door de toeslagenaffaire is de zoektocht naar één hoogste bestuursrechter opnieuw actueel geworden.

Voormalig president van de Hoge Raad, Geert Corstens, tevens oud-hoogleraar strafrecht, noemde het in Tv-programma Buitenhof merkwaardig dat de toeslagenzaken niet terecht waren gekomen bij de Hoge Raad. Hij zag de affaire als een bewijs dat de 'tegenmacht' van de Raad van State te gering is. Wat hem betreft is het de hoogste tijd de Afdeling rechtspraak bij de gewone rechterlijke macht onder te brengen.

Ook staatsrechts geleerde Wim Voermans laat regelmatig weten dat de burger niks heeft aan een systeem met vier hoogste bestuursrechters. Hij noemt het een 'heilig huisje' dat nodig opgeruimd moet. Ex-minister van Justitie Ferd Grapperhaus pleitte bij zijn installatie, in 2023 als deeltijdhoogleraar Rechtsstaat aan de Erasmus Universiteit, ook voor één hoogste bestuursrechter.

Daadkracht nodig

Bij de bespreking van het voornemen van het nieuwe kabinet de Afdeling rechtspraak te verzelfstandigen zullen parlementsleden ongetwijfeld de conclusies van hun eigen enquêtemissies meenemen. Die gaan verder dan alleen verzelfstandigen van de Afdeling rechtspraak. Ze willen één hoogste bestuursrechter.

Dat is te doen. Begin eens met de kolom Bestuursrecht. Er is nog veel ruimte op paleis Kneuterdijk. De Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven kunnen daar zonder veel moeite worden ingepast.

De scheiding van de vaste adviespartner kan worden gerealiseerd door om de hoek te kijken. De Afdeling advisering, ooit begonnen als hoogste adviseur van de Koning, zal zich thuis voelen bij de achterburen. Via de tuin van het kneuterige paleis ben je in een paar stappen bij het veel fraaiere werkpaleis Noordeinde.

Een dergelijke aanpak vraagt wel om daadkracht.

Napoleon introduceerde in ons land rechtseenheid. Thorbecke hielp ons aan een Grondwet, wie doet hen dat na bij het Bestuursrecht?

[1] Volkskrant, 19 april 2024

[2] De Raad ontraadseld, uitgeverij Boom, 2024

[3] in Advocatie, 11-9-2023

Hoogste bestuursrechters

In deze zoektocht raadpleegde ik ook de moderne bron ChatGPT. Het antwoord op mijn vraag naar de hoogste bestuursrechter was kort maar krachtig. "De hoogste bestuursrechter is de Raad van State." Op mijn vraag of de Hoge Raad er ook voor in aanmerking komt, was het antwoord een stellig Nee!

Daarom hieronder een ouderwets lijstje.

Raad van State

De Afdeling rechtspraak van de Raad van State bestaat dertig jaar.



Karel de Vijfde richtte in 1531 de Raad op ter ondersteuning voor zijn zus, Maria van Hongarije, landvoogdes der Nederlanden. Onder Franse invloed werd de Raad in 1795 opgeheven. Toen de Fransen ons land verlaten hadden, kreeg de Raad weer een plek als hoogste adviesorgaan. In 1861, bij de Wet op de Raad van State, kreeg de Raad de taak te adviseren bij een Kroonberoep, een hoger beroep bij een geschil met een lagere overheid. Bij de introductie van de wet AROB (Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen) van 1976 werd naast de Afdeling Geschillen ook een Afdeling Rechtspraak opgericht. In 1994 trad de Awb in werking.

De Afdelingen Geschillen en Rechtspraak werden toen samengevoegd tot de Afdeling Bestuursrechtspraak.

Hoge Raad

De Hoge Raad bestaat sinds 1838. In de 15e eeuw was er een voorloper, de Grote Raad van Justitie, te Mechelen. Naar voorbeeld daarvan richtte de Noordelijke Nederlanden in de 17e eeuw een eigen Hoge Raad op. Napoleon vormde die Raad om tot een Keizerlijk Gerechtshof. Nieuw was de mogelijkheid in cassatie te gaan bij een hogere rechter, le Cour de Cassation te Parijs. In 1838 werden de Franse wetboeken vervangen door Nederlandse. In dat jaar werd de Hoge Raad der Nederlanden opgericht als hoogste rechtsprekende macht, met cassatiemogelijkheid.

Centrale Raad van Beroep

De CRb bestaat sinds 1903. Deze werd als beroepsinstantie opgericht met de invoering van de Ongevallenwet. Nu oordeelt deze hoogste rechter over geschillen op het terrein van sociale zekerheid en ambtenarenzaken. De CRb zetelt te Utrecht. Bekend is dat werknemers daar geen zin hebben te verkassen naar een werklocatie in Den Haag. [4]

College van Beroep voor het Bedrijfsleven

Het CBb bestaat 50 jaar en is de hoogste rechter op het gebied van het economisch bestuursrecht. Het college behandelt zaken over o.a. economische en landbouwsubsidies, mededingingsrecht, dierenwelzijn en voedselkwaliteit. Deze hoogste rechter zetelt in het Paleis van Justitie te Den Haag

[4] Trouw, 28-2-2024, De OR van de Centrale Raad van Beroep vreesde voor het reizen naar andere werklocaties met meer reistijd en meer kosten en de grote impact op de privésituatie van de medewerkers.