

RECHTVAARDIGE VERDELING VAN MACHT IN DE BESTUURSRECHTSPRAAK

Ymre Schuurmans*

Er is een wetsvoorstel in de maak dat de bestuursrechtspraak ingrijpend reorganiseert. Twee colleges worden opgeheven, waarna alleen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad als laatste instanties in het bestuursrecht rechtspreken. Dat is geen goed idee, zo wordt in deze opinie betoogd. Het voorstel is een politiek product, dat niet leidt tot een weloverwogen en passend stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

1 Inleiding

Rond de organisatie van de bestuursrechtspraak bestaat al lang discussie. Begin jaren 90, toen de reorganisatie van de rechterlijke macht als geheel onder handen werd genomen, was het voornemen de bestuursrechtspraak uiteindelijk te integreren in de gewone rechterlijke macht. Geen definitieve, maar wel een duidelijke visie. Als tussenoplossing koos de wetgever ervoor eerst alleen de bestuursrechtspraak in eerste aanleg bij de rechtbanken onder te brengen en op een later moment het hoger beroep aan te pakken.¹ Lange tijd zag het er naar uit dat die stap niet meer zou worden gezet, totdat het regeerakkoord van Rutte II verscheen.

Rond de organisatie van de bestuursrechtspraak bestaat al lang discussie

Ter uitvoering van dat akkoord heeft de regering op 18 december 2014 het voorontwerp 'Wet splitsing RvS en opheffing CRvB en CBb' in consultatie gebracht.² De facto komt het erop neer dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) als enig bestuursrechterlijk college blijft bestaan. Zij krijgt de taak tot economische bestuursrechtspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) erbij. De rechtsmacht van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) gaat over naar de gewone rechterlijke macht, waardoor de gerechtshoven en de Hoge Raad gaan oordelen over geschillen in het socialezekerheidsrecht en het ambtenarenrecht. Dat is vooral een politieke wens en een weinig objectief beredeneerd plan (paragraaf

2). Wie kosten en moeite van een reorganisatie op zich neemt, zou naar een ideaaltype van rechterlijke organisatie moeten streven. Gaat het enkel om 'het verbeteren' van de (bestuurs)rechtspraak, dan moet men onder ogen zien dat het huidige wetsvoorstel ook het gevaar van 'verslechtingen' in zich draagt (paragraaf 3), dan wel dat er meer geëigende middelen zijn om dat doel te bereiken (paragraaf 4).

Waarom moet de reorganisatie na zoveel jaren uitstel en afstel nu toch worden doorgezet? Primair omdat regeringspartijen VVD en PvdA dat in het regeerakkoord hebben afgesproken

2 Waarom? Politieke wensen verhoud in juridische argumenten

Waarom moet de reorganisatie na zoveel jaren uitstel en afstel nu toch worden doorgezet? Primair omdat regeringspartijen VVD en PvdA dat in het regeerakkoord hebben afgesproken: 'De Raad van State wordt gesplitst in een rechtsprekend deel en een adviserend deel. Het rechtsprekende gedeelte wordt samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven'.³ Grote aanjager van de discussie rond de organisatie van de bestuursrechtspraak is de omstreden positie van de Raad van State. In de zaken *Bentham* en *Kleyn* oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat de rechtspraak van de Raad van State niet steeds

* Prof. mr. Y.E. Schuurmans is als hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, in het bijzonder Bestuursprocesrecht, aan de Universiteit Leiden verbonden. Een beknopte opinie van haar verscheen ook in *Mediaforum* 2015, nr. 2 'Competentie-verschuiving van CBb naar ABRvS: van deskundigheid naar snelheid?'. Uiteraard komt een deel van de argumenten in beide opinies overeen.

- ¹ *Kamerstukken II* 1990/91, 21967, nr. 3, i.h.b. p. 7.
- ² Te raadplegen op www.internetconsultatie.nl/wetsplitsingraadvanstate (laatst geraadpleegd op 16 maart 2015, net als alle andere in dit stuk opgenomen hyperlinks).
- ³ *Bruggen slaan* (Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012), p. 28.
- ⁴ EHRM 23 oktober 1985, 8848/80, AB 1986/1 m.nt. Hirsch Ballin (*Bentham/Nederland*), wat leidde tot de afschaffing van het 'Kroonberoep' en tot de vorming van de 'Afdeling bestuursrechtspraak' en EHRM 6 mei 2003, 39343/98, AB 2003/211 m.nt. Verhey & De Waard (*Kleyn/Nederland*), wat ertoe leidde dat een staatsraad die over een wet heeft geadviseerd niet zomaar geschillen naar aanleiding van diezelfde wet mag berechten, zie art. 42, lid 4 Wet op de Raad van State.
- ⁵ De mogelijkheid dat een staatsraad zowel lid is van de afdeling advisering als van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- ⁶ Consultatieversie Wet splitsing RvS en opheffing CRvB en CBb, MvT, p. 1, te raadplegen op www.internetconsultatie.nl/wetsplitsingraadvanstate.
- ⁷ O.a. O. van Loon, *Binding van rechters aan elkaars uitspraken in bestuursrechtelijk perspec-*



tief (diss. Leiden), Den Haag: BJu 2014, p. 360.

8 Consultatieversie Wet splitsing RvS en opheffing CRvB en CBb, MvT, p. 2.

9 O.a. P. Glazener, 'Het CBb moet blijven', *M&M* 2014, p. 231-232 en het themanummer van *Mediaforum* 2015, afl. 2; W. Konijnenbelt, 'Red de bestuursrechtspraak! ... en vooral de Centrale Raad van Beroep', *NJB* 2014, p. 3064-3066.

10 Zie recent nog de 'bed, bad en brood'-uitspraak, Vzr. CRvB 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178.

11 Navraag bij A.E.M. Leijten die de dissertatie *Core Rights and the Protection of Socio-Economic Interests by the European Court of Human Rights* voorbereidt, levert één veroordeling op in een zaak die eerder door de CRvB werd afgedaan: EHRM 4 juni 2002, 34462/97 (*Wessels-Bergervoet/Nederland*).

12 HvJ EG 13 januari 2004, AB 2004/58 m.nt. Widdershoven (*Kühne & Heitz*); HvJ EG 7 juni 2007, AB 2007/228 m.nt. Widdershoven (*Van der Weerd*); HvJ EG 25 november 2008, AB 2009/14 m.nt. Widdershoven (*Heemskerk en Schaap*).

voldeed aan de eisen van onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak.⁴ Maar dat is allemaal geschiedenis. De regering stelt buiten twijfel dat de huidige rechtspraak voldoet aan de eisen die artikel 6 EVRM stelt. Toch wil zij de dubbelbenoemingen van staatsraden⁵ geheel beëindigen 'mede gelet op het vertrouwen dat burgers moeten kunnen stellen in de rechtspraak van de Raad van State'.⁶

Weinig juristen zullen willen beweren dat de rechtspraak van CRvB en CBb niet 'betrouwbaar en kwalitatief uitstekend' is. Mij zijn nagenoeg geen publicaties bekend waarin forse kritiek op de kwaliteit van hun uitspraken wordt geuit

Het vertrouwen van de regering zelf in het instituut is in de tussenliggende periode spectaculair gestegen. Waar in het regeerakkoord de splitsing van de Raad van State voorop staat, is dat bijzaak geworden in het huidige conceptwetsvoorstel. En was het aanvankelijke plan de drie bestuursrechtelijke appelcolleges tot één nieuwe bestuursrechter om te vormen (een 'Hoog Administratief Hof'),⁷ thans blijft alleen de Raad van State als instituut bestaan. 'Het weg-

halen 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.'⁸ Dat is een politiek antwoord verstoppt in juridische termen. Weinig juristen zullen willen beweren dat de rechtspraak van CRvB en CBb niet 'betrouwbaar en kwalitatief uitstekend' is. Mij zijn nagenoeg geen publicaties bekend waarin forse kritiek op de kwaliteit van hun uitspraken wordt geuit. Hun procedures duren wel langer, maar de uitspraken lijken door het beroepenveld behoorlijk te worden gewaardeerd.⁹ Vooral wat betreft de toepassing van het internationale recht en de doorwerking van Europees recht hebben beide rechtscolleges een uitstekende reputatie. Mensenrechtenbescherming staat bij de Centrale Raad hoog in het vaandel. De kwetsbaarsten in de samenleving hebben zich regelmatig succesvol beroepen op een gelijke behandeling, op voldoende aandacht voor het belang van het kind en op het recht op een menswaardig bestaan.¹⁰ Geen defensieve houding naar recht van buiten en nagenoeg geen veroordeling door het EHRM in een zaak afkomstig van de CRvB.¹¹ Wie kijkt naar de ontwikkeling van het bestuursprocesrecht in de Europese rechtsorde, ziet dat vooral het CBb door zijn prejudiciële vragen de contouren van 'de nationale procedurele autonomie' scherp heeft gekregen.¹² Beide colleges zijn wat betreft hun rechtsstatelijke positie ook nooit omstreden geweest. Zij worden in het wetsvoorstel wel heel gemakkelijk aan de kant gezet.

De memorie van toelichting zou meer overtuigingskracht hebben indien de politieke wens gewoon wordt uitgesproken: er is niks mis met de betrouwbaarheid en kwaliteit van de rechtspraak van CRvB en CBB, alleen willen we graag dat ze hetzelfde efficiënte interne werkproces als de Afdeling hanteren. Handhaaft de regering de toon van een meer objectieve beschrijving dan mag zij best vermelden dat de rechtspraak van de ABRvS regelmatig kritiek ontvangt, in het bijzonder wat betreft het vreemdelingenrecht, de toepassing van Europees recht en de formele toepassing van het procesrecht. Het is op zijn minst opvallend dat het rechtscollege dat vanuit de wetenschap het meest is bekritiseerd en wiens rechtspraak het vaakst tot een veroordeling in Straatsburg heeft geleid, nu aan het langste einde trekt. Al kan de wetgevende macht in een rechtsstaat natuurlijk beter in het geheel een kwalificatie van de inhoud van de rechtspraak achterwege laten bij het doen van voorstellen tot reorganisatie. Rechterlijke onafhankelijkheid speelt niet alleen bij ontslag van rechters, maar ook bij een overplaatsing, waarbij de wetgever moet voorkomen inhoudelijke druk op de rechtspraak uit te oefenen.¹³

Het is op zijn minst opvallend dat het rechtscollege dat vanuit de wetenschap het meest is bekritiseerd en wiens rechtspraak het vaakst tot een veroordeling in Straatsburg heeft geleid, nu aan het langste einde trekt

3 Rechtseenheid versus specialisatie

De meest inhoudelijke reden om de colleges te willen integreren is gelegen in het belang van rechtseenheid en toegankelijkheid van het rechtsstelsel. Hoe minder kapiteins aan het roer, hoe minder de koers uiteen kan lopen. Integratie zal inderdaad leiden tot een meer uniforme uitleg van de kernbegrippen van het bestuursrecht. Valt op dat punt nog winst te behalen? Ja, maar beperkt en er is zeker ook een schaduwzijde. Natuurlijk zitten er wel eens wat verschillen in de jurisprudentie van de ABRvS, het CBB of de CRvB. Voor een algemeen bestuursrechtjurist is het dan gemakkelijk om dat verschil op te merken, uit te vergroten en kritische opmerkingen te maken over een gebrek aan rechtseenheid. Maar er zit ook een andere, positieve kant aan die diversiteit. Meer specialistische rechters hebben zich bekwaamd in een bepaald rechtsgebied. Bij uitleg van rechtsvragen speelt hun kennis over de materie en de aard van de rechtsbetrekking een duidelijke rol. Zo kan de rechter de toepassing van 'het zorgvuldigheidsbeginsel' of de duiding van 'de bewijslast van de aanvrager' modelleren naar de aard van het geschil (wat is de aard van de feiten, hoe professioneel zijn partijen en hoe ingrijpend is het rechtsgevolg van het gewenste besluit?). Dat is geen gebrekkige rechtseenheid, maar terechte diversiteit. De algemene regels uit de Awb ordenen het proces en geven een kapstok om gebreken in de besluitvorming te duiden. Bij een veel meer generalistische rechter kunnen die algemene regels uit de Awb ten

onrechte de boventoon gaan voeren en een té uniforme en daarmee te rigide uitleg krijgen.¹⁴ Procesrecht zonder voeding vanuit het materiële recht verwordt gemakkelijk tot bureaucratisch spelregelrecht.

De meest inhoudelijke reden om de colleges te willen integreren is gelegen in het belang van rechtseenheid en toegankelijkheid van het rechtsstelsel

De discussie tussen generalistische en specialistische rechtspraak is al een oude.¹⁵ Vooral in het bestuursrecht is de behoefte aan specialisatie steeds groot geweest. De regelgeving is zeer omvangrijk, door gelede normstelling lastig te doorgronden en de doorwerking van Europese regelgeving is sterk. Aan de andere kant kan te ver doorgevoerde specialisatie leiden tot een naar binnen gekeerde en geïsoleerde rechtscultuur en de rechtseenheid in gevaar brengen. Met drie hoogste rechtscolleges zitten we eigenlijk in het midden van dat spanningsveld. Waarom nu nog verder gaan? Een probleemanalyse blijft in het conceptwetsvoorstel achterwege en een bezinning op de rechtspraak als geheel ontbreekt. Waarom vindt de rechtspraak dat in het civiele domein een *commercial court* moet worden opgericht, teneinde de specialisatie en professionaliteit van rechters in internationale en nationale handelsgeschillen te versterken?¹⁶ Deskundige en snelle rechtspraak heeft een hoge economische waarde en bevordert het vestigings- en ondernemingsklimaat. Dan is het inconsequent om *commercial administrative law court* het CBB op te heffen, als belangrijkste rechter op het gebied van regulering van de markt (energie, telecom en mededingingsgeschillen).

Procesrecht zonder voeding vanuit het materiële recht verwordt gemakkelijk tot bureaucratisch spelregelrecht

De regering laat in het huidige voorstel na deerschikking van de rechtsprekende taken in een meeromvattende visie op het stelsel te plaatsen. Is een zelfstandig bestuursrechtelijk college naast de gewone rechterlijke macht gewenst? Zo ja, waarom gaat de competentie van de CRvB dan niet over naar de Afdeling? Zo nee, is dit dan een tussenoplossing? Men zou op basis van inhoudelijke argumenten ook tot een hele andere herverdeling kunnen komen. De regering zegt: uitkeringen en belastingen lijken op elkaar, omdat het tweepartijengeschillen zijn. Daar kunnen subsidies dan ook wel bij! De regering zegt: zowel bij de ABRvS en het CBB speelt het Europese recht een grote rol. Maar dat geldt ook voor de sociale zekerheid in een integrerend Europa, waarbij studerende, werkzoekende en gepensioneerd zich over de grens begeven! En als je belang hecht aan expertise ligt het voor hand om meer thematisch te ordenen en bijvoorbeeld alle geschillen met een medische dimensie bij hetzelfde gerecht onder te brengen. Wat dat betreft is er een

13 M.L. van Emmerik, J.P. Loof & Y.E. Schuurmans, 'Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak', *Research Memoranda* nr. 2/2014, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2014, p. 30 en 47.

14 Vgl. B.J. Schueller, 'Een overzichtelijke, onafhankelijke eenheid? Over integratie van de bestuursrechtspraak', *NTB* 2014/20, p. 162.

15 Zie bijv. de discussienota *Keuzen voor de bestuursrechtspraak*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2001, p. 23-26 en het 'themadossier' specialisatie op www.rechtspraak.nl/Recht-In-Nederland/ThemaDossiers/Rechters-en-specialisatie/Pages/default.aspx.

16 Nieuwsbericht van 11 september 2014, www.rechtspraak.nl/organisatie/raad-voor-de-rechtspraak/nieuws/pages/rechtspraak-zet-in-op-speciale-rechtbank-voor-handelsconflicten.aspx.

17 Zie o.a. B.J. van Ettekov, 'One peak or twin peaks? Het regeerakkoord en de toekomst van de bestuursrechtspraak', *NJB* 2013/495; B.J. Schueller, 'Waar zit de bestuursrechter van de toekomst?', *NJB* 2012/1217; J.M.W. van de Sande, 'Uitzicht op een uitgebalanceerd hoger beroep in het hele bestuursrecht', *JBplus* 2013, p. 81-88.

heel groot verschil tussen het beoordelen van een belastingaanslag en een arbeidsongeschiktheidsuitkering, tweepartijengeschil of niet. Hoe past het rechtsmiddel van cassatie in de beoogde bestuursrechtelijke rechtsgang?¹⁷ En wat verwacht het kabinet van een dialoog met Europese hoven zonder constitutionele rechter of bestuursrechtelijk college? Voor de reorganisatie van de macht die het bestuur heeft te controleren mag men verwachten dat de wetgever objectief en consequent beredeneerde voorstellen doet.¹⁸

Voor de reorganisatie van de macht die het bestuur heeft te controleren mag men verwachten dat de wetgever objectief en consequent beredeneerde voorstellen doet

Naast het specialisatieargument speelt het argument van rechtsvorming. De bestuursrechtelijke rechtscollages delen thans de macht bij de uitleg van de Awb. Dat dwingt hen om de logica, dwingendheid en redelijkheid van hun eigen rechtsoordelen onder ogen te zien.¹⁹ Vanuit de rechtseenheidsgedachte is het misschien lastig dat de bestuursrechtelijke colleges verschillende consequenties verbonden aan een ontbrekende rechtsmiddelenclausule onder een besluit. Maakte een burger in dat geval te laat bezwaar, dan vonden de Afdeling en de Centrale Raad dat lange tijd geen reden om een termijnoverschrijding door de vingers te zien en het CBb en de Hoge Raad wel. Uiteindelijk gingen zowel de Afdeling als de Centrale Raad om.²⁰ Daar was dus aanvankelijk sprake van beperkte rechtseenheid, maar dit leidde wel tot interne discussie en in mijn ogen uiteindelijk tot een meer evenwichtige en rechtvaardige uitkomst. Bij volledige rechtseenheid gaat de dialoog grotendeels verloren. Natuurlijk kunnen lagere rechters en wetenschappers de wenselijkheid van de jurisprudentielijn nog ter discussie stellen, maar daar heb ik geen gelijke verwachtingen van. Rechters zien het belang van rechtseenheid en zijn gewend binnen het geldende stelsel recht te spreken. 'De Hoge Raad heeft gesproken, dus nu geldt het!' Als wetenschapper ontbreekt zicht op het dossier en zijn de praktijkconsequenties niet altijd gemakkelijk door te rekenen. De uiteenlopende jurisprudentie voedt vanuit de praktijk een normatieve discussie over het recht. Het zou een verschraling zijn als we voortaan alleen 'vanwege Europa' ons eigen rechtstelsel de maat nemen.

Bij volledige rechtseenheid gaat de dialoog grotendeels verloren. Natuurlijk kunnen lagere rechters en wetenschappers de wenselijkheid van de jurisprudentielijn nog ter discussie stellen, maar daar heb ik geen gelijke verwachtingen van

4 Toegankelijkheid van het rechtstelsel

De overgang van vier hoogste bestuursrechters (HR, ABRvS, CBb en CRvB) naar twee (HR, ABRvS) leidt tot een eenvoudiger rechtstelsel. Vooral rechtenstudenten op een tentamen zullen dat weten te waarderen. Maar leidt dit nu echt tot een meer toegankelijk stelsel? Ik vermoed dat wij als juristen daar een specifieke en enigszins achterhaalde blik op hebben. De meeste burgers zullen in hun leven nooit procederen of een enkele keer naar de rechter stappen. Is duidelijk welke rechter dat is, dan is het stelsel 'toegankelijk'. Goede toegankelijkheid zal voor veel burgers primair betekenen dat het recht en het gerecht goed digitaal toegankelijk zijn en dat zij tegengestelde kosten aan het proces kunnen deelnemen. Vertel ik mijn ouders dat zij voor een geschil over een uitkering bij de CRvB terecht zullen komen en over een belastingaanslag bij een gerechtshof, dan nemen zij dat voor kennisgeving aan. Wanneer ik vertel dat de rechtbankrechter die oordeelt over hun uitkering net gerouleerd is vanuit de afdeling strafrecht naar het bestuursrecht en nog niet zo bekend is met het rechtsgebied, dan krijg ik een verontruste en ongelovige reactie. Ik wil niet beweren dat dit de reactie van 'de samenleving' is, maar het doet wel de vraag stellen hoe belangrijk burgers het vinden dat de beslissende entiteit duidelijk in het hokje 'rechtspraak' past. In een geglobaliseerde wereld waarin jaarlijks meer dan 60 miljoen partijen hun geschil voorleggen aan *eBay-court* valt daar een serieuze kanttekening bij te plaatsen.²¹ Wil de wetgever het rechtstelsel voor de burger echt meer toegankelijk maken, dan zou hij de rechtsmacht van de bestuursrechter kunnen uitbreiden tot de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking. Rechtzoekenden hoeven zich dan niet langer af te vragen of een brief van een bestuursorgaan een 'besluit' is en kunnen steeds de bestuursrechter opzoeken om duidelijkheid te verkrijgen omtrent hun rechtspositie. Toegankelijkheid komt met digitalisering²² en uitbreiding van de rechtsmacht een stuk dichterbij dan met de opheffing van het CBb en de CRvB.

De overgang van vier hoogste bestuursrechters naar twee leidt tot een eenvoudiger rechtstelsel. Vooral rechtenstudenten op een tentamen zullen dat weten te waarderen. Maar leidt dit nu echt tot een meer toegankelijk stelsel?

5 Conclusie

Het huidige voorstel tot reorganisatie van de bestuursrechtspraak is een politiek product. De keuze in herverkaveling van rechtsmacht vloeit niet voort uit een objectieve probleemanalyse of een analyse van een passend systeem van rechtsbescherming in een democratische rechtsstaat. Dat vestigt de indruk dat de regering de op te heffen rechtscollages vooral even efficiënt als de ABRvS wil laten werken. Het conceptwetsvoorstel bevordert de rechtseenheid in het bestuursrecht en de toegankelijkheid van het stelsel. Maar, die voordelen wegen niet op tegen de

¹⁸Vgl. R.J.N. Schlössels, 'De kracht van gelegenheidsargumenten?', *NJB* 2014/1578; L.J.M. Timmermans, 'Survival of the fittest', *Gst.* 2014/76.

¹⁹Vgl. *Keuzen voor de bestuursrechtspraak*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2001, p. 40.

²⁰De Afdeling en Centrale Raad ging om in resp. ABRvS 21 september 2011, AB 2011/299 en CRvB 23 juni 2011, AB 2011/207 beide m.nt. Ortlep.

²¹Civil Justice Council, *Online Dispute Resolution for Low Value Civil Claims*, February 2015, www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2015/02/Online-Dispute-Resolution-Final-Web-Version1.pdf, p. 11.

²²Kamerstukken II 2014/15, 34059 (Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht).

nadelen: een verlies aan expertise en aan dialoog tussen nationale rechters. Dat kan gemakkelijk ten koste gaan van de rechtsontwikkeling.

Als dan tóch een ingrijpende reorganisatie wordt ingezet, zouden we naar een ideaaltype moeten streven. Wat dat betreft is het wetsvoorstel leeg: het geeft een praktisch haalbare oplossing, zonder systemische beschouwing

Toegankelijkheid is mooi, maar zit in het huidige tijdperk meer in de digitale wereld dan in het naamplaatje op het gerechtsgebouw. Daarmee is niet gezegd dat het huidige stelsel ideaal is, maar als dan tóch een ingrijpende reorganisatie wordt ingezet, zouden we wel naar dat ideaaltype moeten streven. Wat dat betreft is het wetsvoorstel leeg: het geeft een praktisch haalbare oplossing, zonder systemische beschouwing. In mijn ideaaltype komt meer specialistische rechtspraak voor en is er een intern debat tussen nationale rechters. Die specialisatie kan meer thematisch binnen de rechterlijke macht worden gerealiseerd, of in een apart bestuursrechtelijk college. Onbespreekbaar in Nederland, maar wel idealiter vanuit het oogpunt van machtsevenwicht en dialoog fungeert dat college ook als constitutioneel hof...
