



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Naar één hoogste bestuursrechter

Barkhuysen, T.

Citation

Barkhuysen, T. (2013). Naar één hoogste bestuursrechter. *Nederlands Juristenblad*, 88(4), 221. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/20994>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20994>

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

Naar één hoogste bestuursrechter

4 Het recente regeerakkoord biedt een kans om de inrichting van de top van de bestuursrechtpraak eindelijk goed te regelen. Na het steeds maar uitstellen van de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, leidde onder meer de *Procola*-uitspraak van het EHRM tot wettelijke aanpassingen ten aanzien van de ABRvS vanwege de verwevenheid van advies en rechtspraak. Gekozen werd voor een oplossing die weliswaar voldeed aan de Straatsburgse minimumnormen, maar nog steeds geen echt einde maakte aan de in ieder geval voor niet insiders vreemde situatie dat burgers in beroep moeten tegen een besluit van de overheid bij een organisatie die tevens de belangrijkste adviseur is van diezelfde overheid. Tegelijk bleef de situatie in stand met maar liefst vier hoogste bestuursrechters: ABRvS, CBB, CRvB en Hoge Raad (belastingkamer). De daaruit voortvloeiende rechtseenheidsproblemen bij onder meer de uitleg van de Awb, internationale en Europese normen en gemeenschappelijke strafrechtelijke en civielrechtelijke concepten, werden pas na veel aarzelingen en alleen op informele wijze aangepakt. Dit via overleg tussen de betrokken instanties met alle transparantieproblemen vandien, hetgeen de Awb-wetgever in het licht van artikel 6 EVRM eerder nog afkeurde.

De onlangs in werking getreden Wet aanpassing bestuursprocesrecht probeert hier een mouw aan te passen via de instelling van een gemeenschappelijke grote kamer en de figuur van de conclusie van een bestuursrechtelijke AG. Hoewel een stap voorwaarts is dat echter nog steeds niet ideaal. Immers de Hoge Raad doet niet mee en er bestaat geen mogelijkheid om de betrokken rechters te dwingen een kwestie aan de grote kamer voor te leggen. Kortom: ook nog steeds geen garantie voor rechtseenheid.

Het regeerakkoord biedt een opstap om het nu wel goed te gaan regelen. Daarin staat immers dat de Raad van State wordt gesplitst in een adviserend en een rechtsprekend deel en dat dit laatste deel wordt samengevoegd met CRvB en CBB. Jammer genoeg is de reflex van een aantal bij dit dossier nauw betrokkenen om het regeerakkoord zo uit te leggen dat zo veel mogelijk bij het oude kan blijven. Daarin moet niet worden meegegaan. Er moet nu 'doorgepakt' worden en er moet een toekomstbestendig en logisch systeem worden neergezet. Hoe zou dat er uit moeten zien?

Om te beginnen zouden de ABRvS, CBB en CRvB moeten opgaan in een nieuwe organisatie die losstaat van de Raad van State en liefst ook onderdeel wordt van de rechterlijke macht. Geen overname van beide andere colleges door de ABRvS dus. Juist de band van de huidige ABRvS met die Raad zorgt immers voor veel discussie, met name rond de beeldvorming over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Bovendien leert de reorganisatiepraktijk dat een dergelijke aanpak tot minder bloedgroepenstrijd leidt in de nieuwe situatie.

Daarmee zijn we er nog niet. Immers voor een serieus deel van de CRvB-zaken staat thans cassatieberoep open op de Hoge Raad en dat geldt ook voor een aantal zaken van het CBB. De vraag is hoe daarmee om te gaan en – in het verlengde daarvan – of ook zaken vanuit de voormalige ABRvS voor cassatie in aanmerking zouden moeten komen. Naar mijn mening zou er voor alle bestuursrechtelijke zaken een vorm van cassatieberoep bij een nieuw in te stellen bestuursrechtkamer bij de Hoge Raad moeten worden opengesteld. Dat zou ook recht doen aan de hiervoor gesignaleerde rechtseenheidsproblemen. Tegelijk moet worden geconstateerd dat een ongeclausuleerd cassatieberoep vanwege de daarmee gepaard gaande extra tijd onwenselijk zou zijn. Daarom zou gekozen moeten worden voor een snel werkend verlofstelsel: alleen die zaken waarin een belangrijke rechts(eenheids)vraag aan de orde is, zouden in behandeling moeten worden genomen bij de Hoge Raad. Eventueel zou een categorie zaken waarmee extra veel haast is gemoeid (zoals bouwzaken) uitgezonderd kunnen worden. Voor die zaken zou dan wel cassatie in het belang der wet mogelijk moeten zijn, zodat rechts(eenheids)vragen kunnen worden beantwoord zonder de uitspraak van de hoogste bestuursrechter aan te tasten. In deze constructie zouden we toe kunnen zonder een grote kamer en conclusies bij de nieuwe hoogste bestuursrechter. Overigens zou idealiter ook de Hoge Raad zijn zeer beperkte (wetgevings)adviesfunctie moeten opgeven.

De volgende vraag is of de nieuwe organisatie al dan niet onder de vleugels moet komen van de Raad voor de Rechtspraak, zoals thans wel het geval is met het CBB en de CRvB maar niet met de ABRvS. Er bestaan goede argumenten die daartegen pleiten. Deze argumenten liggen in de sfeer van bureaucratie en handelingsvrijheid. Daartegenover staat het belang van de Raad voor de Rechtspraak als buffer tussen de rechtspraak en het financierende ministerie. Daarmee wordt bijgedragen aan de onafhankelijkheid van de rechter. Deze voors en tegens van een onderbrenging van de hoogste bestuursrechter bij de Raad voor de Rechtspraak moeten zorgvuldig worden afgewogen. Hoe dan ook is het van belang dat een adequate financiering van de nieuwe hoogste bestuursrechter gegarandeerd is.

Bij het vormgeven van de nieuwe organisatie zou verder de efficiënte werkwijze van de ABRvS maatgevend moeten worden. Onder meer door de grote rol die de staf speelt bij het voorbereiden van uitspraken zijn de doorlooptijden daar namelijk heel goed. Tegelijk zou de uitgebreidere motivering van uitspraken van de CRvB en het CBB tot voorbeeld kunnen strekken.

Gaat dit er nou allemaal van komen? Het is zeer te hopen, maar daarvoor is wel nodig dat vele betrokkenen – om nog maar eens wat Haags jargon te gebruiken – over hun schaduw heen springen en de opdracht in het regeerakkoord als een kans en niet als een bedreiging zien.

Tom Barkhuysen