

Haal het bestuursrecht uit de Raad van State

De politieke achtergrond van staatsraden kan de schijn van partijdigheid wekken. Uitspraken van de Raad van State staan om die reden ter discussie en dat is ongewenst, betoogt **Roland Mans**.

De Raad van State mag in zijn huidige vorm niet blijven bestaan. Dit parmantige college moet zich beperken tot de taak waarvoor hij in 1531 in het leven werd geroepen: adviseur van de regering. Als bestuursrechter is de Raad van State een anomalie. De Afdeling bestuursrechtspraak moet fuseren met de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Hoge Raad in belastingzaken. Samen moeten deze raden onderdeel worden van de reguliere rechterlijke macht.

De Staatsraden die lid zijn van de Afdeling bestuursrechtspraak en recht spreken in eerste en enige aanleg of in hoger beroep, zijn geen echte rechters. De meesten zijn daar ook niet toe opgeleid. De Afdeling is namelijk geen onderdeel van de reguliere rechterlijke organisatie. Van daar ook dat de leden van de Afdeling geen toga dragen tijdens de zittingen, net als de advocaten die tegenover hen staan. Voor een onwetende burger, die bij de rechtbank nog zwartgejurkte magistraten aantroft, is dat het enige teken dat hij met een vreemde eend in de bijt te maken heeft. Voor de professionele rechtshulpverlener helaas niet. Die weet niet of hij te maken heeft met een doorgewinterde bestuursrechtjurist of met een ambtenaar of politicus die in de nadagen van zijn loopbaan met een ereambt is belovend. In het laatste geval is het maar hopen dat de stafjuristen de zaken degelijk hebben voorbereid.

Problematisch is ook dat met enige regelmaat de vraag rijst of de Afdeling wel in staat is onpartijdig recht te spreken. Het antwoord op die vraag is dat dit haar verbazingwekkend goed afgaat, ondanks de achtergrond van veel staatsraden. Zo werd het tracébesluit ter verbreding van de A4 bij Leiderdorp vernietigd, ook al zaten er op dat moment in de Raad van State voldoende partijpolitieke vrienden van de regering die dat besluit nam.

Maar te vaak ontstaat toch twijfel. Want wie garandeert dat een afwijzing van een beroep door een voormalige politicus van partij A, thans staatsraad, niet is ingefluisterd door een bestuurder of politicus van diezelfde partij? Het punt is niet dat

staatsraden met een politieke of ambtelijke achtergrond per definitie partijdig zijn – daarvoor bestaat geen bewijs. Het punt is dat die achtergrond de *schijn* van partijdigheid opwekt en dat niemand ermee is gediend als uitspraken om die reden ter discussie komen te staan.

Het derde probleem zit in de structuur van de Raad van State. Daarover is al het nodige te doen geweest. Voorheen kon namelijk zomaar de situatie ontstaan dat een staatsraad die betrokken was geweest bij advisering over een wetsvoorstel, later zomaar de staatsraad kon zijn die in een geschil over dezelfde wet recht moest spreken. In 1995 leidde een soortgelijke situatie bij de Luxemburgse evenknie van de Raad van State tot het Procola-arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Daarbij werd Luxemburg op de vingers getikt, omdat de bestuursrechtspraak van haar Raad niet aan de Europese mensenrechtelijke eis

een lapmiddel en een gemiste kans. Te vrezen valt dat de wetgever zijn oren te veel heeft laten hangen naar de Raad van State, die als een tijger voor zijn voortbestaan heeft gevochten. Zelfs een onzinnig argument als zouden beide afdelingen binnenshuis wel en buitenshuis niet voor de noodzakelijke synergie en kruisbestuiving kunnen zorgen, werd daarbij serieus genomen...

Er is maar één oplossing voor deze problemen die het verdient serieus genomen te worden. Amputeer de Afdeling bestuursrechtspraak en maak de Raad van State weer wetgevingsadviseur. Laat de Afdeling bestuursrechtspraak vervolgens fuseren met alle andere hoge bestuursrechters – vier zijn er drie te veel – en maak het nieuwe orgaan, de sector bestuursrecht van het gerechtshof of de Hoge Raad een regulier onderdeel van de rechterlijke macht.

Daarbij is ook de rechtseenheid in het bestuursrecht gebaat. Met die rechtseenheid gaat het wel al wat beter, nu er regulier overleg bestaat tussen de bestuursrechters, maar het zou in dit verband nog veel beter zijn als alle hoge bestuursrechters directe collega's worden. Ten slotte is er een mooie bonus voor de regering: een goed uitgevoerde reorganisatie levert op termijn veel geld op vanwege de gebruikelijke synergievoordelen.

Pas na een dergelijke reorganisatie mag worden overwogen oud-staatsraad Donner tot vicepresident te benoemen. Als adviseur van de regering zou hij zeker in zijn element zijn. De benoeming van iemand met zo een krachtig politiek en bestuurlijk profiel tot hoogste baas van de Afdeling bestuursrechtspraak ligt echter minder voor de hand, zeker niet na de wijze waarop hij staatsraad Deetman tijdens diens recente declaratieproblemen de handen boven het hoofd hield.

Met dit staaltje van machtspolitiek heeft hij zich niet gekwalificeerd als de ideale opperste leider van de Afdeling bestuursrechtspraak, een instelling die goede papieren heeft als bestuursrechter, maar dat helaas nog niet echt is.

Roland Mans is bestuursrechtadvocaat en kinderboekenschrijver.

Leden van de Afdeling dragen geen toga tijdens de zittingen

van onafhankelijke rechtspraak voldeed. Geschrokken wijzigde onze Raad van State zijn beleid bij het verdelen van de rechtszaken over de staatsraden: een binnenkomende zaak werd voortaan eerst getoetst op Procola-gevoeligheid om te voorkomen dat een staatsraad recht moest spreken met betrekking tot een wet, waarover hij eerder de regering had geadviseerd. In de zaak van Kleyn c.s. tegen Nederland kon de Raad van State in 2003 nog op genade van Straatsburg rekenen. De schoten voor de boeg waren voor de wetgever echter voldoende om de Wer op de Raad van State te herzien.

De nieuwe Wet op de Raad van State is zeer teleurstellend. Voortaan bestaat de Raad van State uit twee afdelingen: een Afdeling wetgeving en een Afdeling bestuursrechtspraak. Ten hoogste tien leden van de Raad van State kunnen in beide afdelingen zitten hebben. Daarmee is de Raad van State ook wettelijk gezien Procola-proof geworden. Deze oplossing is