

# HET BESTUURSRECHT WORDT EINDELIJK

Het bestuursrecht is de kinderschoenen zo langzamerhand ontgroeid. De afgelopen jaren is er veel veranderd en verbeterd, maar het einde van de 'professionaliseringsslag' is nog zeker niet in zicht. Hoogleraar en advocaat-generaal Rob Widdershoven en advocaat Anna Collignon vertellen over hun langzaam maar zeker volwassen wordende rechtsgebied.

DOOR ANNELIEKE FENSTRA FOTO'S CHRIS VAN HOUTS

**V**ol verwachting keek bestuursrechtelijk Nederland uit naar de eerste conclusie van advocaat-generaal Rob Widdershoven. Op 23 oktober vorig jaar was het zo ver. Op verzoek van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ging Widdershoven in op de uiteenlopende jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS), de Centrale Raad van Beroep (CRvB), het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) en de Hoge Raad (belastingkamer) over de redelijke termijn van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In niet-punitieve zaken hanteerden de CRvB en Hoge Raad een totale termijn van vier jaar, de Afdeling en het CBB een totale termijn van vijf jaar. Widdershoven concludeerde tot een uniforme termijn van vier jaar voor alle bestuursrechters. De Afdeling volgde de conclusie. "Ja, daar was ik wel blij mee", zegt Widdershoven voorzichtig glimlachend. "Maar als was afgeweken, was het ook goed hoor. Ook dan was er meer duidelijkheid gekomen en daar gaat het uiteindelijk om." Hoogleraar Europees bestuursrecht Widdershoven (Universiteit Utrecht) was begin vorig jaar de eerste die werd benoemd tot AG voor het bestuursrecht. Dit als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht op 1 januari 2013. Hij is AG bij de drie hoogste bestuursrechtelijke rechtscolleges: de Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS, de CRvB en het CBB. "Ik kan nu opschrijven wat ik vind, maar dan met het gezag van een AG. Voor elke juridische wetenschapper is dit een droombaan. Al is het eigenlijk een bijbaan, maar dan wel zonder die negatieve connotatie." Zijn hoogleraarschap is zijn

hoofdfunctie. Op dit moment doet hij onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van algemene regels van bestuursrecht op het niveau van de Europese Unie. Widdershoven heeft in een wat verder verleden, tot ongeveer 2000, op vaste basis een groot advocatenkantoor geadviseerd, maar hij is en blijft een wetenschapper in hart in nieren. "Het is leuk om dichtbij de praktijk te staan, maar op de universiteit hoor ik thuis. Toen ik net was afgestudeerd was het ook niet zo vanzelfsprekend om als bestuursrechtjurist de advocatuur in te gaan."

## SGP

Dat is nu wel anders. En daar is Widdershoven blij om. Hij meent dat het goed is voor de ontwikkeling van het bestuursrecht dat steeds meer jonge bestuursrechtjuristen voor de advocatuur kiezen. Anna Collignon is zo iemand. In 2005 studeerde zij op dit gebied af aan de Universiteit Leiden en direct na haar afstuderen ging ze aan de slag bij Stibbe. "Voorlopig ga ik hier niet meer weg. De advocatuur is fantastisch." Collignon is gespecialiseerd in het milieu- en omgevingsrecht en doet ook kwesties op het gebied van mensenrechten en overheidsaansprakelijkheid. Het bestuursrecht staat niet bepaald bekend om zijn hoge hot-and-happening-gehalte, maar dat is volledig onterecht vertelt Collignon. "Dit rechtsgebied raakt iedereen en het spel tussen de overheid en burgers blijft fascinerend en spannend." Collignon heeft een aantal bekende zaken op haar naam staan. Zo stond ze onder andere het Clara Wichmann Proefprocesfonds bij in een jarenlange strijd tegen de SGP, omdat deze partij weigerde vrouwen toe te laten op de kieslijst. Uitein-



# VOLWASSEN



## VAKGENOTEN

In de rubriek Vakgenoten gaan een doorgewinterde jurist en een jong(er) talent met elkaar in gesprek over hun specialisme en de ontwikkelingen in hun vak. Ook is er aandacht voor hun persoon.

delijk oordeelde de Hoge Raad dat vrouwen het passief kiesrecht niet ontzegd mag worden en kreeg Collignon dus het gelijk aan haar kant. Maar de SGP liet het er niet bij zitten en stapte naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Die verwierp de klacht van de SGP. “Juridisch maar ook maatschappelijk een zeer interessante zaak. De vraag was in hoeverre je als politieke partij een bepaalde groepering, in dit geval vrouwen, mocht uitsluiten van het passief kiesrecht. De rechters, tot aan het EHRM toe, waren zeer duidelijk: de Staat kan dergelijke discriminatie niet toestaan. Inmiddels heeft dit ertoe geleid dat nu vrouwen de vrijheid hebben om zelf te kiezen, er daadwerkelijk vrouwen voor de SGP op de kieslijst stonden voor de gemeenteraadsverkiezingen, zelfs als lijsttrekker.” Een andere zaak die volop in de belangstelling stond ging over de langstudeerderboete die inhield dat studenten die langer dan één jaar uitloop hebben met een studie, een boete van 3000 euro bovenop hun collegegeld moesten betalen. Samen met college-advocaten Tom Barkhuysen en Machteld Claesens spande Collignon namens een aantal studentenorganisaties in 2011 een rechtszaak aan tegen de Nederlandse Staat omdat het invoeren van de langstudeerdersboete onrechtmatig zou zijn. “Een van bezwaren tegen de boete zag op de onmiddellijke in-

voering. Ook studenten die al vertraging hadden liepen daardoor direct tegen een boete aan. De rechtbank oordeelde, niet geheel onverwacht, dat de wet niet aan het rechtzekerheidsbeginsel kon worden getoetst. Dat was echter juist een signaal aan de politiek dat de wetgever de rechtszekerheid meer in het oog moet houden. Niet veel later is de wet alsnog vanwege een nieuw gestarte politieke discussie ingetrokken. Daarnaast zien we dat er bij nieuwe onderwijswetten veel meer aandacht wordt besteed aan de rechtszekerheid. ”

#### KIBBELEN

De aanstelling van Widdershoven als AG is bedoeld om de rechtseenheid en de kwaliteit en inzichtelijkheid van de rechtsontwikkeling in het bestuursrecht te versterken. Het gaat daarbij vooral om zaken waarin de rechtsvraag ‘college-overstijgend’ is en die rechtsvraag in de rechtspraak niet eerder of niet eenduidig is beantwoord. De verwachting was dat circa tien conclusies per jaar zouden worden genomen. Maar een jaar na zijn aanstelling heeft Widdershoven nog maar één zaak gedaan. “Het moet nog een beetje op gang komen. Mijn collega, advocaat-generaal Leen Keus, heeft er wel al twee uitgebracht. En mijn tweede, over het zogenoemde b-bestuursorgaanbegrip uit de Al-



#### ROB WIDDERSHOVEN IN JAARTALLEN

- 1983: studie Nederlands recht, specialisatie staats- en bestuursrecht, Universiteit Utrecht
- 1984 – 1989: promovendus staats- en bestuursrecht Universiteit Utrecht; proefschrift *Gespecialiseerde rechtsgangen in het administratieve recht*
- 1990: universitair hoofddocent milieurecht en algemeen bestuursrecht, Universiteit Utrecht
- 1993: Prijs van de Vereniging voor Bestuursrecht (VAR) voor wetenschappelijk oeuvre
- 1997 – heden: Jean Monnet-hoogleraar Europees bestuursrecht, Universiteit Utrecht
- 1998 – 2002: adviseur bestuursrecht Trenz Van Doorne, Amsterdam
- 2002: raadsheer-plaatsvervanger College van Beroep voor het bedrijfsleven
- 2013: advocaat-generaal voor het bestuursrecht

gemene wet bestuursrecht, komt er trouwens ook aan.”

Van Collignon zou het allemaal wel wat meer en sneller mogen. “Het ene college wil drie stappen vooruit, het andere twee stappen achteruit. Met drie conclusies in één jaar tijd schiet het natuurlijk niet echt op. In het huidige systeem blijft het moeilijk om tot rechtseenheid te komen. En dat is voor de praktijk lastig.” Net als veel andere bestuursrechtjuristen betoogt Collignon dat het daarom goed zou zijn om de verschillende hoogste bestuurscolleges samen te voegen tot één hoogste bestuursrechter. “Het is tijd om de koe bij de horens te vatten nu ook het kabinet voornemens heeft tot samensmelting.”

Hoe dit precies moet worden vormgegeven, is de grote vraag. Voor 1 april komt de regering met een nadere uitwerking van zijn plannen. Maar door de Raad van State, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep wordt al volop gekibbeld over wie bij wie zou moeten worden gevoegd. Iedereen zou zijn hachje proberen te redden. Widdershoven vindt dat er wel wat voor te zeggen is om de colleges samen te voegen, maar tegelijkertijd betwijfelt hij of er wel echt veel rechtseenheidproblemen zijn. “Ik denk dat het soms wat wordt overdreven. Er is al redelijk wat vrijwillige afstemming tussen de colleges. Dat is vrij vanzelf gegaan. En ik hoop het als AG nog een stukje transparanter te kunnen maken. Maar op zichzelf is

een fusie geen slecht plan. Alleen over hoe dat dan moet gebeuren laat ik mij liever niet uit. Ik moet als AG die colleges nu juist bij elkaar zien te brengen, dan is het niet gepast om daarover iets te zeggen.”

#### PIRAMIDE

De appelcolleges zouden kunnen worden gefuseerd tot een nieuw bestuursrechtelijk gerechtshof. Al ruim dertig jaar wordt daarover gediscussieerd. De Raad voor de rechtspraak is in ieder geval vóór een nieuw college dat deel uitmaakt van de rechterlijke macht. Redenen voor die keuze zijn volgens de Raad: vergroting van de inzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtspraak, meer rechtseenheid en het bij fusie optredende synergievoordeel. Ook Geert Corstens, president van de Hoge Raad, heeft zich hierover positief uitgelaten. Volgens hem zou het goed zijn ‘de top van de piramide nu af te maken’. Die piramide is nu juist hetgeen Widdershoven en Collignon vrezen. Collignon: “De appelbestuursrechtspraak in de rechterlijke macht onderbrengen zal cassatie mogelijk maken. En dat kan grote gevolgen hebben voor betrokken partijen: het kan allemaal nog langer gaan duren. Nu moeten partijen tot en met appel ongeveer twee jaar wachten op een einduitspraak in bijvoorbeeld een milieuvergunningenzaak. Voor de introductie van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in 2010 was dat ongeveer één jaar. Voor een bedrijf valt dat nog wel in te calculeren, maar



#### ANNA COLLIGNON IN JAARTALLEN

- 2000 - 2005: studie Nederlands Recht, specialisatie staats- en bestuursrecht, Universiteit Leiden
- 2005 - heden: advocaat bestuursrecht bij Stibbe, sinds 2011 senior-medewerker
- 2006 - heden: diverse publicaties/annotaties en docentschappen
- 2010 - heden: vaste annotator Tijdschrift *Milieu & Recht*
- 2009: Grotius specialisatieopleiding Ruimtelijke Ordenings- en Milieurecht
- 2009-2013: diverse secondments, onder meer bij Herbert Smith, London en Stibbe Brussel
- 2012: Women Leadership Programme OSR
- 2012: opgenomen als ‘recommended’ in Legal 500
- 2013: een van de initiatiefnemers van Stibbeblog.nl

jarenlang in onzekerheid zitten is voor de meeste ondernemingen geen optie.” Widdershoven is het helemaal met haar eens. Ook hij vraagt zich ernstig af of het stelsel wel zo drastisch moet worden veranderd. “Er zijn een paar problemen in de afstemming met de Hoge Raad, bijvoorbeeld bij mogelijkheid om in appel nog nieuwe gronden aan te voeren, bij de toepassing van de zogenoemde Brummenlijn en wellicht bij de indringendheid van de beoordeling van punitieve sancties. Maar kunnen deze issues niet op een andere manier worden opgelost dan door die piramide nog hoger te maken, waar de praktijk inderdaad alleen maar stapelgek van zal worden?”

## NIEUWE STIJL

Voor de invoering van de Algemene wet bestuursrecht in 1992 was het bestuursprocesrecht buiten de kring van bestuursrechtelijke ingewijden nauwelijks onderwerp van gesprek. Maar vooral de laatste jaren is erop dit gebied wel veel gebeurd. Het moest eenvoudiger en duidelijker. “Ja, het moest allemaal wat netter worden”, zegt Widdershoven. “En ik moet bekennen, het is inderdaad allemaal wat volwassener geworden.” Dat vindt hij op zich positief, maar hij waarschuwt ook voor nog meer juridisering: “Van meer regels wordt het niet altijd beter. Want als je eenmaal regels hebt, krijg je weer gedoe rond die regels en de uitleg daarvan. Dat beseft Den Haag niet altijd even goed.”

Een voorbeeld van een goede verandering zonder wettelijke basis is de zogeheten Nieuwe zaaksbehandeling. Oplossingsgericht, rechtspraak op maat, zaken sneller op zitting en streven naar finaliteit, dat is de kern van de ‘zitting nieuwe stijl’ die sinds 2012 officieel bij alle rechtbanken is ingevoerd. Dit als antwoord van de Rechtspraak op kritiek uit de samenleving. De bestuursrechtelijke procedure was onvoldoende inzichtelijk, de doorlooptijden waren te lang en er was gebrek aan finale geschilbeslechting. Toch heeft de wetgever besloten om ‘de nieuwe stijl’ – toen die al min of meer succesvol was – in de wet op te nemen. Dat is nu sinds

ruim een jaar het geval. Hoewel Widdershoven dus niet per se voor wettelijke vastlegging is, vindt hij deze verankering wel goed. “Het kan een steuntje in de rug zijn. Er zijn altijd al rechters geweest die meer finaliteit wilden, maar niet iedereen was positief. De discussie hierover kwam pas echt op gang toen het wetsvoorstel er lag. Zij die vóór waren kregen toen de wind in de zeilen. Het heeft geholpen om de kritische rechters mee te krijgen.” Collignon: “Vroeger zag de bestuursrechter het als zijn taak om overheidsbesluiten vooral op rechtmatigheid te toetsen, inmiddels is het zijn ambitie om geschillen tussen bestuur en burger zo veel mogelijk finaal te beslechten. Een grote vooruitgang. Het scheelt veel gepingpong.”

## TWEEDE KANS

Een middel om die definitieve beslechting van een geschil te bevorderen is wat in de wandelgangen ook wel de ‘bestuurlijke lus’ wordt genoemd. Sinds 1 januari 2010 heeft de bestuursrechter de bevoegdheid gekregen om hangende een beroepsprocedure het bestuursorgaan de gelegenheid te bieden om gebreken in het bestreden besluit te herstellen, in plaats van dit besluit meteen te vernietigen. Collignon plaatst hierbij een kanttekening. “We moeten oppassen dat niet wordt doorgeschoten met de bestuurlijke lus. Er moet evenwicht zijn en rekening worden gehouden met alle belangen.” Over het gevaar van disbalans wordt nog niet echt gesproken, maar dit begint wel opgeld te doen. De Universiteit Maastricht doet hier onderzoek naar. Widdershoven: “Dit is wel een puntje waarnaar serieus moet worden gekeken. Het moet niet te veel kunnen worden gepercipieerd als ‘bestuurdertje helpen’. Dit soort lussen heeft namelijk de neiging om vooral ten voordele van de bestuurder te worden toegepast. Om het proces acceptabel te houden, moet je er wel wat tegenover stellen denk ik. Het zou daarom aardig zijn als er ook een soort ‘burgerlus’ zou komen. Zodat niet alleen bestuurders, maar ook burgers een tweede kans krijgen.” ■

“VAN MEER  
REGELS WORDT  
HET NIET ALTIJD  
BETER, DAN KRIJG  
JE WEER GEDOE  
ROND DIE REGELS  
EN DE  
UITLEG DAARVAN.  
DEN HAAG BESEFT  
DAT NIET ALTIJD  
EVEN GOED”