



Opnieuw een politicus of een meer neutrale figuur? Bij de opvolging van Thom de Graaf staat de reputatie van de Raad van State op het spel

Posted on 2 december 2025 by Gastauteur

*Door Sybren Singelsma**

Thom de Graaf heeft op 4 november, kort na de verkiezingen voor de Tweede Kamer, bekendgemaakt dat hij per 1 juli 2026 opstapt als vicepresident van de Raad van State. Zo gaf hij de regering en de Raad acht maanden de tijd om de benoeming van een opvolger voor te bereiden.

Dat is een interessante opdracht voor het demissionaire kabinet. Het gaat hier immers om een van de belangrijkste functies binnen ons staatsbestel.

Dubbele functie

De Raad van State werd in 1531 opgericht door keizer Karel V, verdween in de Franse tijd, maar werd onder koning Willem I in ere hersteld. In de liberale Grondwet van Rudolf Thorbecke werd in 1848 de basis gelegd voor de Raad van State zoals we die nu kennen. De Koning is nog altijd de voorzitter, het werk wordt gedaan door de vicepresident.

Het is een raad met in de eerste plaats een afdeling die de regering adviseert over alle wetsvoorstellen die naar de Staten-Generaal worden gestuurd, en ook algemene maatregelen van bestuur en goedkeuringswetten voor internationale verdragen. Maar de raad kent ook de Afdeling bestuursrechtspraak, tevens de hoogste algemene bestuursrechter in Nederland. Zij doet uitspraken over geschillen tussen burger en de overheid maar ook over geschillen tussen overheden. De vicepresident heeft de dagelijkse leiding en is voorzitter van de Afdeling advisering, maar is niet inhoudelijk betrokken bij het werk van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Die dubbele functie, advies en rechter, is al heel lang onderwerp van debat en discussie. Een fundamenteel punt van kritiek is of de Raad wel aangemerkt kan worden als een onafhankelijke en onpartijdige rechter in de zin van artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De Raad is immers geen onderdeel van de rechterlijke macht.

De verbinding van rechtspraak en advisering heeft voordelen, maar is tegelijk problematisch. Van de Afdeling advisering zijn namelijk een aantal prominente oud-politici lid. In de eerste plaats voormalig D66-leider Thom de Graaf, maar ook Marijke Vos en Kathalijne Buitenweg van GroenLinks, Frank de Grave en Eric Wiebes van de VVD, Richard van Zwol van het CDA en Kees van der Staaij van de SGP.

Daarnaast geldt voor lagere rechters dat zij rekening houden met de omstandigheid dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij een eventueel hoger beroep het laatste woord heeft. Wat betekent dit voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de bestuursrechtspraak in eerste aanleg? De Raad van State, die strikt genomen geen deel uitmaakt van de rechterlijke macht, tast zo in feite het gezag aan van lagere rechters die wél deel uitmaken van de rechterlijke macht.

De discussie over die dubbele rol heeft ertoe geleid door sommigen pleiten voor een totale splitsing in twee aparte organisaties, dan wel voor het overhevelen van

de bestuursrechtspraak in hoogste instantie naar de Hoge Raad of een constitutioneel hof dat wél onderdeel zou dienen te zijn van de rechterlijke macht. Het laatste is de keuze van het demissionaire kabinet.

Geen onwrikbaar besluit

Waar de Raad in het verleden weleens werd verweten te vriendelijk te zijn richting uitvoerende macht, zoals in het dossier van de toeslagenaffaire, was het omgekeerde het geval bij een aantal adviezen aan het kabinet-Schoof. Met name bij de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel wees de Raad op een aantal risico's.

De Raad bemoeilijkte zo het werk van de regering, stelde PVV-leider Geert Wilders: 'Opmerkingen van de Raad van State, dat "de terugkerende herbeoordeling van de asielstatus leiden tot onnodige spanning en onzekerheid voor statushouders" en dat "suboptimale omstandigheden in noodopvanglocaties gevolgen hebben voor de gezondheid en veiligheid van asielzoekers", tonen aan dat dit Hoge College van Staat de Nederlander niet op één zet! Gelukkig is een advies slechts een advies.'

Met het laatste had Wilders natuurlijk gelijk: een advies is een gekwalificeerd en professioneel oordeel, maar niet een dwingend en onwrikbaar politiek besluit. Het is aan de politiek een besluit te nemen, al dan niet aangepast op grond van het advies.

Aan de linkerkant van het politieke spectrum werd dan weer gesteld dat het niet opvolgen van een advies van de Raad 'onrechtstatelijk' zou zijn. Het is echter moeilijk in te zien waarom dat zo zou zijn. Wellicht is het onverstandig, want als de wet ondanks negatief advies toch wordt ingevoerd is er een reële kans dat de regering in de problemen komt wanneer de burger de gang naar de rechter maakt en in hoogste instantie bij diezelfde Raad van State terechtkomt, maar dan bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Onverstandig is echter iets anders dan onrechtstatelijk.

Het lot van de constitutionele toetsing en de komst van een constitutioneel hof is ongewis nu de NSC geen politieke factor meer is. De nieuwe vicepresident van de Raad van State komt niettemin voor interessante uitdagingen te staan. Het dossier constitutionele toetsing zal niet van de agenda verdwijnen, de discussie over de relatie advisering en rechtspraak zal niet verstommen en ook het periodiek

benoemen van nieuwe staatsraden zal uiteraard doorgaan. Als voortaan wordt gekozen voor kandidaten met een minder expliciete politieke achtergrond, kan dat bijdragen aan het versterken van de acceptatie van de adviezen.

Neutraal profiel

Bij het vervullen van de vacature van vicepresident ligt alvast een mooie uitdaging voor het demissionaire kabinet – en met name de VVD – om de toon te zetten. De voorgangers van Thom de Graaf waren prominente leden van het CDA (Piet Hein Donner) en de PvdA (Herman Tjeenk Willink). We moeten teruggaan tot begin twintigste eeuw om een liberaal tegen te komen: de markante Wilhelmus Frederik van Leeuwen.

Wordt de opvolger van De Graaf opnieuw een prominent oud-politicus? Of komt het nu beter uit om te kiezen voor iemand met een meer neutraal politiek profiel en wordt zo ook de toon gezet voor de benoeming van de toekomstige staatsraden en daarmee het karakter van de Afdeling advisering? Als gezegd: het is een interessante opdracht voor het demissionaire kabinet.

**Sybren Singelsma studeerde geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij bekleedde verschillende functies op Europees niveau, laatstelijk als ambtenaar van het Europees Comité van de Regio's.*

Wynia's Week verschijnt 156 keer per jaar en wordt **volledig mogelijk gemaakt** door de donateurs. Doet u mee, ook straks in het nieuwe jaar? [**Doneren kan zo.**](#) **Hartelijk dank!**

Donateurs kunnen ook reageren op recente artikelen, video's en podcasts en ter publicatie in Wynia's Week aanbieden. Stuur uw reacties aan reacties@wyniasweek.nl. Vergeet niet uw naam en woonplaats te vermelden (en, alleen voor de redactie: telefoonnummer en adres). Niet korter dan 50 woorden, niet langer dan 150 woorden. Welkom!