



Tussen rechtsvorming en politiek: de FNV-uitspraak als staatsrechtelijk schoolvoorbeeld

door Floris Roggekamp
Werkstudent

‘Het is aan de wetgever om te beoordelen of [...] en zo ja, op welke wijze die gevolgen kunnen worden beperkt of voorkomen.’^[1] Deze rechtsoverweging van de FNV-uitspraak maakte de blijvende spanning binnen de trias politica zichtbaar. Want waar eindigt de rechtsvormende taak van de rechter en start het politieke oordeel van de wetgever? In deze uitspraak onderbouwde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met heldere woorden dat ze niet op de stoel van de wetgever wil zitten, maar dat er haast geen andere mogelijkheid is, zolang de wetgever haar taak niet behoorlijk uitvoert.

Hoewel de Afdeling met deze uitspraak binnen de bestaande wetgeving tot een oordeel probeerde te komen, ontbrak bij deze rechtsvraag een duidelijke bedoeling van de wetgever. De Afdeling had ervoor kunnen kiezen zich terughoudender op te stellen of de rechtsvraag beperkt te beantwoorden. Zo'n keuze zou echter niet alleen de rechtsontwikkeling weinig verder helpen, maar in sommige gevallen ook op gespannen voet kunnen staan met de rechterlijke taak om zoveel mogelijk recht te spreken. De Afdeling koos daarom voor zowel een oordeel in de specifieke zaak als een signaal aan de wetgever over de bredere rechtsontwikkeling. De rechter zocht daarmee in de FNV-uitspraak de grenzen van de derde-belanghebbende op.

Dit neemt echter niet weg dat een derde in beginsel wel belanghebbende kan zijn in een lopende procedure. De wetgever en rechter stellen daar wel strenge voorwaarden voor. Zo moet er onder andere sprake zijn van een rechtstreeks, persoonlijk belang dat afwijkt van de meeste anderen. Voor rechtspersonen geldt ook nog dat hun belang moeten vastleggen in een statuut en dat zij buiten het procederen om in andere vorm dat belang behartigen. De wetgever en rechter leggen, kortom, de lat hoog voordat FNV (of een andere derde) kan toetreden tot een bestuurlijk proces. Het is juist door deze hoge lat in combinatie met een sanctieprocedure dat het oordeel van de Afdeling spannend maakt.

Terug naar de onderhavige casus. De vraag was, kortweg, of een derde belanghebbende kan zijn in een procedure waarin de overheid een ander beboet. De lijn van de wetgever was dat derden in de regel niet kunnen worden aangemerkt als belanghebbende bij de al dan niet oplegging van een bestuurlijke boete. Dit constateerde staatsraad advocaat-generaal Widdershoven ook in zijn advies vooraf aan de FNV-uitspraak.^[2] Uit de rechtsgeschiedenis valt af te leiden dat het toelaten van een derde in een boeteprocedure hoogstens ongebruikelijk is.

Desondanks kwam de Afdeling bestuursrechtspraak tot een ander oordeel in de FNV-uitspraak. De rechtszaak betrof een procedure van de Staat tegen een transportbedrijf: het bedrijf zou namelijk de arbeids- en rusttijden regels overtreden, met als gevolg dat haar vrachtwagenchauffeurs langer op de weg reden dan gezond en veilig zou zijn. De aanleiding van deze boete was een verzoek van de FNV aan een toezichtsorgaan om dat specifieke transportbedrijf te beboeten, omdat dat volgens de vakbond dat bedrijf de wet zou overtreden. De Afdeling bestuursrechtspraak merkte op dat de FNV door dit verzoek en door haar feitelijke betrokkenheid voor het behartigen van werknemersrechten wel belanghebbende kon zijn. Zodoende is het voor een derde nu wel mogelijk om belanghebbende te zijn in een boeteprocedure, wat een breuk met de oude, heersende lijn binnen het bestuursrecht betekent.

Het toestaan van de FNV als procespartij heeft gevolgen die verder gaan dan dit specifieke geval, en dat had de Afdeling ook door. Waar de rechter rechtsprekt binnen een individuele kwestie, schept hij ook een precedent voor toekomstige zaken. Het maken van politieke of wetgevende keuzes als rechter kan dan een zeer gevoelige aangelegenheid zijn – zeker nu dit binnen het takenpakket van de wetgever valt.

Hoewel de Nederlandse rechtsstaat uitgaat van de machtenscheiding, is de scheiding tussen de rechtsprekende en wetgevende macht niet bijzonder helder of eenduidig. De zogeheten ‘partnership-theorie’, afkomstig van professor De Poorter, biedt relevante aanknopingspunten hoe om te gaan met deze troebele grenzen.^[3] Deze theorie gaat ervan uit dat er geen ondubbelzinnige spelregels tussen rechter en wetgever kunnen bestaan. De grens tussen rechtsvorming en een politiek oordeel kan niet volledig door regels worden vastgesteld, omdat beide zich in andere staatsrechtelijke registers bevinden. De strekking van de theorie is namelijk dat de staatsmachten deze ambigue grens moeten erkennen, daarbinnen handelen, en bewust blijven van hun eigen institutionele rol en van die van de ander.

Want waar sprake is van onduidelijke of verouderde wetgeving, kan de rechter dit in het oordeel zichtbaar maken. Het is daarna aan de wetgever om daarover een politiek oordeel te veilen. De FNV-uitspraak is een goede illustratie van deze wisselwerking. Deze houding kan tot een institutionele dialoog leiden, die bijdraagt aan de kwaliteit van wetgeving en rechtsvorming.

Kunnen we dan nog roepen dat de rechter ‘activistisch’ is? Of is het reëler om te stellen dat de wetgever nalatig was? Het antwoord is in beide gevallen ontkennend. Uiteraard, de uitspraak kan de schijn van activisme oproepen: de Afdeling verruimt immers de mogelijkheid voor derden om als belanghebbende deel te nemen aan boeteprocedures en creëert daarmee gevolgen die de wetgever niet expliciet heeft geregeld. De Afdeling maakt echter geen algemene regeling, legt de wetgever geen termijn op en schrijft niet voor hoe de wet moet worden aangepast. De Afdeling laat de beslissing óf wettelijke aanpassing wenselijk is uitdrukkelijk over aan de wetgever.

De FNV-uitspraak illustreert, mijns inziens, geen ondermijning van de trias politica, maar is onderdeel van de werking daarvan. De rechter kan zichtbaar maken waar het bestaande recht tegen grenzen aanloopt, waarna het aan de wetgever is om te bepalen of en hoe daarop wordt gereageerd. De wetgever kan bijvoorbeeld een wet wijzigen en het parlementaire debat kan aanknopingspunten bieden voor de latere rechterlijke interpretatie. De FNV-uitspraak laat uiteindelijk zien dat rechter en wetgever elkaar niet vervangen, maar elkaar juist kunnen aanvullen.

^[1] ECLI:NL:RVS:2026:2294, r.o. 10.

^[2] ECLI:NL:RVS:2025:5985, r.o. 5.3-5.4.

^[3] J.de Poorter, ‘Wetgever en rechter’, NJB, 2014/2.

[TERUG NAAR ACTUEEL](#)

Prof.mr. B.M. TeldersStichting

De TeldersStichting floreert mede dankzij haar betrokken abonnees, donateurs en gulle gevers.



Aanmelden voor TeldersAlert

Meld je aan en blijf op de hoogte.

[AANMELDEN](#)

Contact

Mauritskade 21
2514 DH Den Haag

+31 (0) 70 3631948
info@teldersstichting.nl
www.teldersstichting.nl