

Inleiding van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak bij de presentatie van het jaarverslag van de Raad van State over 2011 in Perscentrum Nieuwspoord in Den Haag, donderdag 5 april 2012

Inleiding

In de Algemene beschouwingen van het jaarverslag is uiteengezet dat de Raad van State niet alleen toeziet op het bestuur bij diens rol van medewetgever, maar ook op die van hoogste algemene bestuursrechter. Dat doet de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad door bij het bieden van rechtsbescherming ervoor te waken dat het handelen van het openbaar bestuur, voor zover dat aan hem ter toetsing wordt voorgelegd, de grenzen van het recht niet overschrijdt.

Om die algemene 'kerntaak' zo goed mogelijk te vervullen heeft de Afdeling bestuursrechtspraak zich in 2011 concreet gericht op een aantal punten: het bewerkstelligen van nog meer *rechtseenheid* in de bestuursrechtspraak, het versterken van haar *rechtsvormende* rol door in een aantal richtinggevende uitspraken, omwille van het geven van houvast aan de rechtbanken, burgers en bestuursorganen meer te doen dan een uitspraak die zich beperkt tot het concrete geschil, doch tegelijkertijd er in te slagen om conform de wensen uit de praktijk van de samenleving haar werkprocessen zo in te richten dat de geschillenbeslechting zo *effectief* mogelijk is. Dat vraagt enerzijds om uniformering en stroomlijning van werkprocessen, maar anderzijds juist om differentiatie.

Over de resultaten in 2011 wat deze drie hoofdpunten betreft, rechtseenheid, rechtsvorming en effectiviteit van de geschillenbeslechting, een enkel woord.

Rechtseenheid

Te beginnen met *de rechtseenheid* (deze dient immers de rechtsgelijkheid, bestendigheid en begrijpelijkheid, eisen van de democratische rechtsstaat):

2011 was een jaar waarin op basis van overleg in een commissie rechtseenheid bestuursrecht indrukwekkende resultaten zijn bereikt op het terrein van de rechtseenheid in het bestuursrecht vooral in 2011. In het jaarverslag kunt u een hele waslijst (en dan gaat het nog slechts om voorbeelden) van in 2011 gedane uitspraken terugvinden waarin nadrukkelijk wordt aangegeven hoe de hoogste bestuursrechters vanaf die uitspraak een bepaald vraagstuk, waarin de rechtspraak niet uniform was, voortaan uniform zullen afdoen.

Rechtsvorming

Wat betreft *rechtsvormende, richtinggevende uitspraken* noem ik als eerste voorbeeld de uitspraak van 19 januari 2011 over het relativiteitsvereiste in de Crisis- en herstelwet. Die zal, naar verwacht mag worden, van belang zal worden voor het hele bestuursrecht, nu de Tweede Kamer juist vorige week heeft ingestemd met het

regeringsvoorstel om dat vereiste algemeen in de Algemene wet bestuursrechtspraak op te nemen. Een tweede rechtsvormende uitspraak uit 2011 betreft die van 29 juni 2011 over de verbindendheid van het verbod in de Maastrichtse APV van toelating van niet in Nederland woonachtigen ('woonlandbeginsel') in de coffeeshops: wel verenigbaar met het EU-recht en de Grondwet, gelet op een prejudiciële uitspraak van het Hof in Luxemburg, maar niet verenigbaar met de Opiumwet die immers al een landelijk geldende algemene verbodsbepaling ten aanzien van het gebruik van softdrugs kent en de burgemeester aanwijst deze te handhaven. Een uitspraak die niet alleen zegt wat niet kan, maar ook mogelijkheden voor rechtsvorming schept en daarmee past in de benadering die in het algemeen gedeelte van het jaarverslag aan het begin wordt gegeven.

Effectieve geschillenbeslechting

Ten slotte het verder werken aan *efficiënte, inhoudsvolle bestuursrechtspraak*. Ik concentreer mij in dat kader op drie aspecten, cijfers en doorlooptijden, inhoudsvolle zittingen en finale geschillenbeslechting.

Cijfers

Wij deden in 2011 opnieuw meer uitspraken dan in 2010 en wel bijna 15.000, terwijl het aantal in 2010 al was gestegen van minder dan 10.000 naar meer dan 13.000. Dat doen we met doorlooptijden die beter zijn dan welk ander hoogste rechtcollege ook, gemiddeld in de Ruimtelijke-ordeningskamer 41 weken, in de Algemene kamer 27 weken en de Vreemdelingenkamer 137 dagen.

Inhoudsvolle zittingen

2011 was ook het jaar van de 'Maatwerk-experimenten' in vooral de Algemene kamer met het meteen stellen van vragen op de zitting op basis van het feit dat wij de dossiers voor de zitting grondig bestuderen. De klassieke werkwijze is dat partijen de gelegenheid krijgen pleidooi te voeren, waarbij onontkoombaar vaak herhaling van standpunten aan de orde is. Op basis van onze experimenten en in verlengde van wat ook de rechtbanken in bestuurszaken gaan doen, zal ook bij ons het accent verder worden verlegd naar het stellen van vragen, maar met de mogelijkheid voor partijen van een korte kernachtige uiteenzetting aan het begin. Ook zullen we doorgaan met het vaker tevoren aangeven van vragen of onderwerpen die op de zitting aan de orde komen.

Finale geschillenbeslechting

Belangrijke voortgang werd ook geboekt bij de lijn dat de Afdeling bestuursrechtspraak, waar mogelijk, geschillen finaal beslecht. Dat staat sinds een aantal jaren ook hoog op de agenda. De Afdeling bestuursrechtspraak bekijkt de laatste jaren altijd of een geschil finaal kan worden beslecht. In veel zaken kan dat ook. Bijvoorbeeld in boetezaken en schadezaken past finale geschillenbeslechting goed bij de rol van de bestuursrechter in ons staatsbestel. Niet altijd is finale geschillenbeslechting mogelijk. De bestuursrechter

kan bijvoorbeeld niet inhoudelijk bepalen hoe de inrichting van de openbare ruimte wel moet zijn, wanneer hij heeft geconstateerd dat een gemeente de belangen bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet zorgvuldig heeft afgewogen. Dat moet aan het democratisch gelegitimeerde bestuur worden overgelaten. De bestuursrechter kan die taak niet overnemen. Een bestuursrechter bestuurt niet.

Toch is ook in dat soort zaken nu het uitgangspunt dat waar mogelijk een einduitspraak wordt gedaan. Sinds 2011 kent de wet het instrument van de *bestuurlijke lus*: als er een gebrek aan een overheidsbesluit kleeft en de bestuursrechter kan niet finaal beslissen, dan kan hij het overheidsorgaan in een tussenuitspraak wel de mogelijkheid geven het besluit te herstellen. Het herstelbesluit wordt dan onderdeel van dezelfde procedure. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dat instrument inmiddels in ongeveer honderd zaken toegepast. In meer dan 90% van de gevallen kon zij inderdaad een einduitspraak doen. Niettemin blijven er gevallen waarbij de bestuurlijke lus beter niet kan worden toegepast, bijvoorbeeld omdat dat het belang van finale geschillenbeslechting niet naderbij brengt of een oplossing van het geschil beter bij partijen kan worden teruggelegd.

Tot slot

De Afdeling bestuursrechtspraak is zich ervan bewust dat met deze belangrijke ontwikkelingen bestuursrechtelijke procedures nog niet volmaakt zijn. Dat zullen zij in de ogen van de overheid en de burgers waarschijnlijk ook nooit helemaal kunnen worden vanwege de tegengestelde belangen. Maar dat weerhoudt ons niet met kracht op deze weg door te gaan.