

# Jaarverslag 2020

De Raad van State als  
bestuursrechter in 2020

## Colofon

### **Tekst**

Raad van State

### **Vormgeving en opmaak**

Studio Piraat

Den Haag, april 2021

### **Website Jaarverslag 2020**

[jaarverslag.raadvanstate.nl](http://jaarverslag.raadvanstate.nl)

### **Website Raad van State**

[www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)

### **Algemeen mailadres**

[voorlichting@raadvanstate.nl](mailto:voorlichting@raadvanstate.nl)

# De Raad van State als bestuursrechter in 2020

## 1. Inleiding

*2020: een uitzonderlijk jaar*

In 2020 is de Afdeling bestuursrechtspraak geconfronteerd met twee uitzonderlijke gebeurtenissen. Ten eerste de coronacrisis, die ertoe heeft geleid dat tijdelijk de deuren van het gerechtshuis waren gesloten. Met kunst- en vliegwerk is ervoor gezorgd dat de bestuursrechtspraak is blijven draaien. Daarvoor was een ingrijpende aanpassing van de werkprocessen noodzakelijk. Kort voor de jaarwisseling kreeg de Afdeling bestuursrechtspraak te maken met stevige kritiek van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslagen in het rapport 'Ongekend onrecht'. Die kritiek is hard aangekomen. Meer in het algemeen heeft het rapport geleid tot ingrijpende gevolgen voor het landelijk bestuur en voor de verhoudingen binnen de rechtsstaat. Ondanks beide crises is het werk doorgegaan en zijn verdere stappen gezet in de rechtsbescherming, de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid. De consistentie van de rechtspraak is bevorderd door het doen van overzichtsuitspraken. In 2020 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak twee overzichtsuitspraken gedaan. De een gaat over de toepassing van het relativiteitsvereiste in het omgevingsrecht ([ECLI:NL:RVS:2020:2706](#)). De ander gaat over haar beslissingen op verzoeken om geheimhouding van dossierstukken ([ECLI:NL:RVS:2020:1367](#)).

*Rapport 'Ongekend onrecht' en reflectie*

De ondervragingscommissie heeft alle betrokken instituties opgeroepen te reflecteren op de kwestie van de kinderopvangtoeslagen. De Afdeling bestuursrechtspraak wil aan de oproep voldoen en in 2021 werk maken van een programma van reflectie om de kwaliteit van de bestuursrechtspraak te versterken. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft op het rapport 'Ongekend onrecht' gereageerd in een interview in [Trouw](#)

(9 januari 2021) en in een beschouwing 'Tussen wet en recht' in het [Nederlands Juristenblad](#) (15 januari 2021). Daarin is een programma van reflectie aangekondigd. De [inhoud van het programma](#) is inmiddels bekendgemaakt en gepubliceerd op de website van de Raad van State. De reflectie vindt plaats in 2021. Het proces wordt begeleid door een externe en onafhankelijke commissie onder voorzitterschap van prof. dr. H.R.B.M. Kummeling, rector magnificus van de Universiteit Utrecht. De resultaten van de reflectie zullen na afronding van het programma openbaar worden gemaakt, naar verwachting in het najaar van 2021.

*Dialog*

Transparantie en dialoog met de buitenwereld staan hoog op de agenda van de Afdeling bestuursrechtspraak. In 2019 is indringend gesproken met advocatuur, IND, rechtbanken en wetenschappers over de praktijk van verkorte motivering in het vreemdelingenrecht. Dit heeft geleid tot een pilot waarbij uitspraken die daarvoor in aanmerking komen, een korte nadere motivering krijgen. Deze pilot wordt op dit moment onderzocht door wetenschappers van de Rijksuniversiteit Groningen. De resultaten worden in 2021 bekendgemaakt.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in 2020 noodgedwongen versneld de omslag gemaakt naar digitaal (thuis)werken en het introduceren van nieuwe vormen van zittingen. Naast de fysieke zitting wordt nu gewerkt met videozittingen, hybride zittingen en de livestream van zittingen. Dit vergt het nodige aan organisatie, techniek, communicatie en voorlichting. Maar het raakt ook de inhoudelijke behandeling van de zaak. Het gebruikelijke zittingsritueel is gewijzigd, zowel bij de fysieke zittingen als bij de digitale zittingen. We gaan daardoor ook anders met elkaar om. Niet minder goed, maar anders. Dat is wennen.

Voor de Afdeling bestuursrechtspraak, maar ook voor procespartijen en de gemachtigden. Om houvast te bieden zijn er spelregels geïntroduceerd voor de videozittingen, waarin rekening wordt gehouden met aspecten als openbaarheid en privacy. De feedback van buitenstaanders is belangrijk bij een zo'n nieuwe ontwikkeling. Daarom heeft de Afdeling bestuursrechtspraak gesprekken gevoerd met pers, advocaten en procesgemachtigden om hun gedachten, aandachtspunten en wensen over de nieuwe werkwijze te horen.

#### *Samenwerking*

Ook in 2020 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak intensief samengewerkt met de andere hoogste bestuursrechters. In het bijzonder de samenwerking tussen de Afdeling bestuursrechtspraak en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) mag niet onvermeld blijven. De Afdeling bestuursrechtspraak ondersteunt sinds eind 2019 het CBB bij het afdoen van beroepszaken over heffingsbesluiten die zijn gebaseerd op de Regeling fosfaatreductieplan 2017. Zittingen in deze zaken worden gehouden in het gebouw van de Raad van State. Hiermee zetten de Afdeling bestuursrechtspraak en het CBB de goede en intensieve samenwerking in het zogenoemde landbouwproject voort. Het project afdoening fosfaatzaken loopt tot 1 mei 2021. Dan is een bijdrage geleverd aan de afdoening van ongeveer 825 fosfaatzaken.

## **2. Productie en doorlooptijden**

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in 2020 ongeveer 9.400 zaken afgedaan. Daarbij zijn niet meegerekend 550 van de in totaal 825 fosfaatzaken.

In 2020 waren de instroom en uitstroom van zaken een stuk lager dan het jaar daarvoor. Dat is voornamelijk het gevolg van de coronacrisis en de strenge maatregelen, die ook grote invloed hebben gehad op het werk van bestuursorganen en van de rechtbanken. Die hebben veel minder zaken afgedaan dan was verwacht. De gedwongen sluiting van het gebouw van de Raad van State in de periode van half maart tot half mei heeft tot gevolg gehad dat veel zittingen moesten worden uitgesteld en opnieuw gepland. Hierdoor is in de afdoening van een relevant aantal zaken een vertraging opgetreden. Desondanks was de gemiddelde doorlooptijd van zaken in 2020 21 weken. Dat is gelijk aan de gemiddelde doorlooptijd in 2019.

Een verdere specificatie van de instroom, uitstroom en doorlooptijden van zaken staat in het onderdeel *Bestuursrechtspraak in cijfers* van de website van het jaarverslag. In het jurisprudentieoverzicht staan samenvattingen van de uitspraken die in 2020 een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de ontwikkeling van de jurisprudentie.

## 3. Ontwikkelingen

### *Voorlichting over uitspraken en zittingen*

De Afdeling bestuursrechtspraak hecht veel waarde aan goede voorlichting over de inhoud en betekenis van haar uitspraken. Om het palet aan uitspraken en beslissingen van de Afdeling bestuursrechtspraak inzichtelijker te maken, is een speciale [overzichtspagina](#) op de website gepubliceerd. Zo zijn onder andere overzichtsuitspraken, conclusies, uitspraken van de grote kamer, wrakings- en verschoningsuitspraken gemakkelijker te vinden. Naar aanleiding van de dialoog in de vreemdelingenketen maakt de Afdeling bestuursrechtspraak nu ook op de website openbaar welke onderwerpen worden behandeld op [zittingen in vreemdelingenzaken](#). Deze aankondiging voorziet in een behoefte aan informatie van vooral de vreemdelingenadvocatuur en de rechtbanken.

### *Rechtszaken en corona*

De Raad van State vervult een vitale rol in ons staatsbestel. Dat geldt ook voor de rechtspraak. Ook de werkprocessen van de Afdeling bestuursrechtspraak worden als vitaal aangemerkt. Dat is een belangrijk uitgangspunt voor de voortgang van zittingen en de afhandeling van rechtszaken. Naar aanleiding van het besluit van het kabinet in verband met de uitbraak van het coronavirus zijn in de periode van dinsdag 17 maart tot maandag 11 mei 2020 geen fysieke rechtszittingen van de Afdeling bestuursrechtspraak gehouden. De Afdeling bestuursrechtspraak is in deze periode wel blijven doorwerken en heeft tal van uitspraken openbaar gemaakt.

De periode dat de deuren van de rechtspraak voor fysieke zittingen gesloten zijn geweest, is gebruikt om maatregelen te treffen, zittingszalen om te bouwen, schermen en camera's

aan te brengen, looproutes aan te geven, hygiënische maatregelen te treffen, etc. Ook in deze relatief korte periode zijn zittingen voor spoedzaken doorgegaan. Na 11 mei konden veel rechtszittingen van de Afdeling bestuursrechtspraak 'gewoon' fysiek doorgaan, met inachtneming van de vereiste coronamaatregelen. Voor de overige zaken is gezocht naar alternatieven, zoals (eerst) telehoren en (later) videozittingen en hybride zittingen. Bij een hybride zitting zijn rechter(s) en griffier(s) en een of meer partijen aanwezig in de zittingszaal, terwijl andere procesdeelnemers via een videoverbinding aan de zitting deelnemen. In enkele gevallen is in overleg met partijen besloten dat een (nadere) zitting juist niet nodig was.

Het horen op afstand via een tele- of videoverbinding is inmiddels een belangrijk en onmisbaar middel om procedures te kunnen afronden en om de bestuursrechtspraak te kunnen laten doorgaan. Het horen van partijen op een videozitting komt tegemoet aan partijen die niet naar Den Haag willen of mogen komen. Videozittingen dragen immers bij aan het beperken van reisbewegingen, van het gebruik van openbaar vervoer en van het aantal fysieke ontmoetingen. Daarnaast biedt de Afdeling bestuursrechtspraak service aan partijen die vragen om op afstand te worden gehoord. Het horen via een videoverbinding is ook efficiënt is uit oogpunt van tijdsbeslag en kosten, wat in het belang kan zijn van de procespartijen. Het horen via een videoverbinding staat nog in de kinderschoenen, maar het werkt. Via eigen evaluatie en het verwerken van commentaar en aanbevelingen van gebruikers zal de kwaliteit van het videohoren in 2021 verder worden verbeterd. Nader moet worden onderzocht welke (soorten) zaken wel en niet of minder geschikt zijn voor videohoren. Ook daarbij worden de ervaringen van gebruikers intensief betrokken. Het horen op afstand is inmiddels een vast onderdeel van het palet

aan zittingsmogelijkheden en zal op het 'menu' blijven staan.

#### *Wat zit er nog in het vat?*

De hoogste bestuursrechters werken aan een wijziging van de gezamenlijke procesregeling. Daarvoor is een aantal redenen. De bestaande regeling is op enkele onderdelen niet meer actueel en zal daarom moeten worden aangepast. Dat ziet bijvoorbeeld op bepalingen over digitaal procederen en over het tele- of videohoren. De regeling zal worden aangevuld met enkele artikelen over de verschoning van rechters. Het gaat om situaties waarin de rechter, nadat zijn naam als behandelend rechter aan partijen bekend is gemaakt, ontdekt dat hij vanwege het bestaan van (de objectief gerechtvaardigde vrees voor) vooringenomenheid niet vrij is de zaak te behandelen en een verschoningsverzoek indient. Naar verwachting zal de Wet amicus curiae en kruisbenoemingen in 2021 in werking treden ([Staatsblad 2020, 416](#)). Daarom wordt voorzien in procesregels voor het inzetten van de amicus of amici. Naar aanleiding van de Tijdelijke Wet Groningen zal de Afdeling bestuursrechtspraak een procesregeling opstellen voor het geval de rechtbank aan de Afdeling bestuursrechtspraak een prejudiciële vraag stelt. Naar verwachting zullen eventuele rechtsvragen vooral gaan over de uitleg van het civielrechtelijke aansprakelijkheidsrecht.

### **3.1 Ontwikkelingen in de Algemene kamer**

De Algemene Kamer behandelt zaken op diverse rechtsgebieden, zoals onderwijs, Wet openbaarheid van bestuur (Wob), de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), Kieswet, bestuurlijke boetes, subsidie- en schadezaken. In 2020 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak onder andere de volgende uitspraken gedaan die van de diversiteit aan onderwerpen blijk geven.

#### *Verstrekking geneesmiddelen in supermarkt*

De koepelorganisatie van de Nederlandse drogisterijen had de minister gevraagd om handhavend op te treden tegen overtreding van de Geneesmiddelenwet in drie Albert Heijnfilialen. Volgens haar werden ten onrechte zogenoemde UAD-geneesmiddelen verkocht zonder permanent toezicht van een drogist en zonder aan klanten te vragen of zij behoefte hadden aan voorlichting. Op het eerste punt vond de minister dat voldoende is dat een drogist verantwoordelijkheid draagt voor de verstrekking van de geneesmiddelen; fysieke aanwezigheid van een drogist is niet nodig. Voldoende is dat via een tablet in de winkel contact kan worden opgenomen met drogist. Op het tweede punt vond de minister dat de supermarkt niet hoeft te vragen aan de klant of deze advies nodig heeft. Het is voldoende dat de klant er via een informatiebord bij het schap op wordt gewezen dat hij advies kan vragen.

De Afdeling bestuursrechtspraak deelde in de uitspraak van 4 november 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:2631](#)) net als de rechtbank, het standpunt dat fysiek toezicht door een drogist op iedere verstrekking niet vereist is. Voldoende is dat een drogist is aan te wijzen die verantwoordelijk is, net zoals in een apotheek een apotheker niet iedere verstrekking persoonlijk fysiek controleert. Wel vereist de wet dat in het filiaal een drogist fysiek aanwezig is. Deze aanwezigheid kan niet worden vervangen door de mogelijkheid van communicatie met een drogist via een tablet. Om dit laatste wél mogelijk te maken, is een wijziging van de wet nodig. Actief vragen aan de klant of hij voorlichting wil, is ook volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet nodig. Een informatiebord bij het schap is voldoende.

# De bestuursrechter

## *Afschot edelherten Oostvaardersplassen*

Gedeputeerde staten van Flevoland hadden op 19 september 2018 aan Staatsbosbeheer opdracht gegeven om in de Oostvaardersplassen het aantal edelherten (dat eind oktober 2.320 bedroeg) door afschot terug te brengen tot een doelstand van 490 dieren. De rechtbank Midden-Nederland vernietigde dit besluit en herriep de opdracht in de uitspraak van 12 november 2019. Op dat moment waren er nog ongeveer 1.500 herten. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde echter in haar uitspraak van 16 september 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:2210](#)) dat gedeputeerde staten voldoende hadden onderbouwd dat de biodiversiteit van flora en fauna in het grazige deel van het gebied is afgenomen door de grote begrazingsdruk. Gedeputeerde staten mochten zich op het standpunt stellen dat beperking van de populatie nodig was ter bescherming van deze flora en fauna en de natuurlijke habitats. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde ook dat de maximale draagkracht van het gebied – neerkomend op 500 edelherten – zelfstandig aan de opdracht ten grondslag kon worden gelegd. De doelstand van 490 dieren is voldoende gemotiveerd, omdat de gehanteerde begrazingsdruk leidt tot een situatie waarin voldoende voedsel aanwezig is voor de grote grazers en er een sterftecijfer optreedt dat vergelijkbaar is met andere natuurgebieden. Na vernietiging van de uitspraak van de rechtbank verklaarde de Afdeling bestuursrechtspraak de beroepen van de drie natuurorganisaties alsnog ongegrond.

## *Huisvestingsboetes Amsterdam*

De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt regelmatig in hoger beroep over boetes op grond van de Huisvestingswet. Vaak gaat het dan om zaken waarin het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam een boete hebben opgelegd vanwege vakantieverhuur van woonruimte aan

toeristen. Op 2 december 2020 deed de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraken in drie Amsterdamse zaken, waarin voor zulke verhuur boetes waren opgelegd van € 20.500. Burgemeester en wethouders motiveren deze boetehoogte door erop te wijzen dat woningonttrekking een ernstige overtreding is. De Afdeling bestuursrechtspraak onderschrijft in haar uitspraken met nummers [ECLI:NL:RVS:2020:2850](#), [ECLI:NL:RVS:2020:2851](#) en [ECLI:NL:RVS:2020:2849](#) dat onttrekken een ernstige overtreding is, maar voegt hieraan toe dat zich bijzondere omstandigheden kunnen voordoen die aanleiding kunnen geven de boete te matigen. Dit geldt ook voor boetes die, zoals hier het geval is, wettelijk gefixeerd zijn (artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht). De Afdeling bestuursrechtspraak constateert dat het Amsterdamse boetestelsel geen differentiatie kent. Dit betekent dat er voor het college van burgemeester en wethouders en – in beroep – voor de rechter een noodzaak kan bestaan in concrete gevallen af te wijken van dit stelsel. Het is aan de gemeenteraad om met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel een gedifferentieerd boeteregime vorm te geven. Omdat duidelijkheid nodig is, biedt de Afdeling bestuursrechtspraak handvatten om zo'n regime vorm te geven. De Afdeling bestuursrechtspraak geeft aan dat het denkbaar is onderscheid te maken tussen onttrekkingen met en zonder een bedrijfsmatig karakter. Doorlopende exploitatie van een illegaal hotel en incidentele verhuur van een gezinswoning in de zomer aan toeristen zijn immers verschillende gradaties van onttrekking. Ook kan voor de boetehoogte een onderscheid worden gemaakt tussen voorwaarden die strekken tot bescherming van de woonruimtevoorraad, voorwaarden ter bescherming van de leefbaarheid van de stad en administratieve voorwaarden die de controleerbaarheid dienen. In alle drie de zaken is de Afdeling bestuursrechtspraak

het eens met de rechtbank die de opgelegde boete van € 20.500 terugbracht tot bedragen van € 10.000, € 8.000 en € 4.000.

#### *Mijnbouwschade Limburg*

De minister van Economische Zaken en Klimaat had een aantal Limburgse huizenbezitters een schadevergoeding moeten geven uit het Waarborgfonds mijnbouwschade, ook al is de Limburgse mijnbouw al geruime tijd beëindigd. De huizenbezitters hadden om de schadevergoeding uit het Waarborgfonds gevraagd, omdat grote verzakkingen zijn ontstaan bij hun huizen. Het niet meer goed functioneren van een afsluiting van een boorgat veroorzaakte extra materiaaltransporten en bodembeweging, met schade als gevolg. Volgens de minister konden de huizenbezitters geen aanspraak maken op een vergoeding uit het Waarborgfonds, omdat het recht op een schadevergoeding zou zijn verjaard. De verzoeken zijn meer dan dertig jaar na het einde van de mijnbouw ingediend.

De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt in haar uitspraak van 15 april 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:1056](#)) dat niet duidelijk is wanneer de problemen met de afsluiting van het boorgat zijn ontstaan. Dat is wel na beëindiging van de mijnbouw, maar wanneer precies, dat staat niet vast. Dat zou ook tijdens de laatste dertig jaar kunnen zijn gebeurd. Die onzekerheid moet voor rekening van de minister komen. Bovendien zijn de problemen met het boorgat blijven bestaan. Het is geen eenmalig incident. In aansluiting op rechtspraak van de Hoge Raad oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak daarom dat de termijn van dertig jaar begint te lopen, zodra de schadeveroorzakende gebeurtenis is opgehouden te bestaan. Daarom kan de minister de schadevergoeding niet afwijzen omdat het recht daarop zou zijn verjaard.

### **3.2 Ontwikkelingen in de Omgevingskamer**

Per 1 januari 2020 is de Omgevingskamer van start gegaan. Deze kamer behandelt alle zaken over het omgevingsrecht, zowel in eerste en enige aanleg als in hoger beroep. Daarbij gaat het om bouw-, milieu-, natuur- en ruimtelijke ordeningszaken, en om plannen, vergunningen, ontheffingen en handhaving. Dit bevordert de integrale beoordeling van omgevingsrechtelijke problematiek. Deze integrale benadering bevordert ook de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In de Omgevingskamer zijn in 2020 op uiteenlopende terreinen belangrijke uitspraken gedaan.

#### *Toets aan de Dienstenrichtlijn in vergunningszaken*

Nadat in 2018 en 2019 belangrijke lijnen zijn uitgezet over de toetsing van bestemmingsplannen aan de [Dienstenrichtlijn](#) (in navolging van het [arrest Visser-Vastgoed/Appingedam](#) van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 30 januari 2018, [ECLI:EU:C:2018:44](#)) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in 2020 aangegeven op welke wijze in beroepen tegen een besluit tot het weigeren van een omgevingsvergunning aan de Dienstenrichtlijn getoetst moet worden. Daarbij moet gedacht worden aan de situatie waarin een bestemmingsplan de vestiging van een bepaalde dienst niet toestaat en een verzoek wordt gedaan om af te wijken van het bestemmingsplan.

In de uitspraak van 19 februari 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:520](#)) is ingegaan op de vraag welke verplichtingen er over en weer liggen met betrekking tot het stellen en bewijzen bij een beroepsgrond over strijd met de Dienstenrichtlijn. In de uitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak overwogen dat het op de weg ligt van degene die een beroep doet op de Dienstenrichtlijn om te beargumenteren dat sprake is van een eis die een beperking oplevert.



# De bestuursrechter

Het college van burgemeester en wethouders moet vervolgens bij de beslissing over het verlenen van een omgevingsvergunning onderbouwen dat die eis in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. Het college kan daarbij verwijzen naar de toelichting bij een bestemmingsplan, maar kan ook, als zo'n toelichting ontbreekt, een nadere onderbouwing geven voor de in de planregels opgenomen beperking.

In de uitspraak van 26 februari 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:616](#)) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak overwogen dat wanneer in de procedure tegen een omgevingsvergunning wordt aangevoerd dat de regeling in het bestemmingsplan onverbindend is of buiten toepassing moet worden gelaten wegens strijd met de Dienstenrichtlijn (exceptieve toetsing van het bestemmingsplan) het evidentie criterium wordt gehanteerd. Toegelicht is daarbij dat een planregel alleen evident in strijd is met hoger recht als de rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen dat zich strijd met de hogere rechtsnorm voordoet. Dit is bijvoorbeeld het geval als iedere motivering ontbreekt. Als beargumenteerd strijd met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn wordt aangevoerd en een motivering ontbreekt dat aan de vereisten is voldaan, kan desondanks geen evidente strijd met de Dienstenrichtlijn worden aangenomen als het college (alsnog) een onderbouwing geeft dat aan de vereisten van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn is voldaan. Dit vergt echter niet eenzelfde onderbouwing als die wordt vereist bij de vaststelling van de beperking in het bestemmingsplan zelf. Het is dus niet nodig dat een onderbouwing wordt gegeven aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. Zo'n onderbouwing is wel vereist bij een besluit op een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan. In de uitspraak van 26 februari 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:624](#)), heeft de Afdeling

bestuursrechtspraak uitdrukkelijk overwogen dat zij zich bij de beoordeling van het besluit op zo'n verzoek niet beperkt tot een toets aan het evidentie criterium.

## *Uitgangspunten exceptieve toetsing*

In de uitspraak van 12 februari 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:452](#)) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitgangspunten voor exceptieve toetsing geformuleerd. In deze zaak werd tegen een bestemmingsplan aangevoerd dat de algemene regels uit de Noord-Brabantse provinciale verordening, waarin bindende instructies over de inhoud van bestemmingsplannen staan, niet voldeed aan hogere wettelijke regels en algemene rechtsbeginselen. In de uitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een algemene overweging gewijd aan de intensiteit van de (niet rechtstreekse) toetsing van algemeen verbindende voorschriften en is zij nader ingegaan op de rol van de algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur. Deze overweging is gelijk aan die van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 1 juli 2019 ([ECLI:NL:CRVB:2019:2016](#)).

## *Verhouding bestemmingsplan-beheersverordening*

Een voor de praktijk belangrijke uitspraak is die van 28 oktober 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:251](#)) over de vraag wat de juridische consequenties zijn van de vaststelling van een zogenoemd paraplu-bestemmingsplan voor beheersverordeningen. In dit geval werd met een paraplubestemmingsplan beoogd aan alle in de gemeente geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen parkeervoorschriften toe te voegen. Het wijzigen van een beheersverordening met een paraplubestemmingsplan is echter in strijd met het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening. Een wijziging van een beheersverordening door er extra voorschriften aan toe te voegen, kan alleen plaatsvinden bij een besluit op diezelfde wettelijke grondslag. Dat een besluit

tot vaststelling van een bestemmingsplan een beheersverordening niet kan wijzigen of aanvullen, volgt ook uit het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening. Op grond van artikel 3.39 van deze wet kan niet tegelijkertijd een planologische regeling vastgesteld worden op grond van artikel 3.1 (een bestemmingsplan) en op grond van artikel 3.38 (een beheersverordening). De Afdeling bestuursrechtspraak concludeerde dat het paraplubestemmingsplan onverbindend was voor zover dat zag op wijziging van de beheersverordeningen. De beheersverordening waarop het in deze zaak ter discussie staande handhavingsbesluit was gebaseerd was dus niet vervallen.

#### *Overzichtsuitspraak relativiteit*

Tot slot wordt hier gewezen op de overzichtsuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 11 november 2020 over de toepassing van het relativiteitsvereiste in het omgevingsrecht (ECLI:NL:RVS:2020:2706). Met deze overzichtsuitspraak wil de Afdeling bestuursrechtspraak bijdragen aan meer houvast voor de rechtspraktijk bij de toepassing van de complexe rechtsvragen op het kruisvlak van procesrecht en omgevingsrecht.

### **3.3 Ontwikkelingen in de Vreemdelingenkamer**

#### *Openbare-ordecriterium*

Op 2 september 2020 deed de Afdeling bestuursrechtspraak einduitspraak in drie zaken over het begrip ‘openbare orde’ in respectievelijk de Schengengrenscodes en de Gezinsherenigingsrichtlijn. Daarin had zij eerder prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de EU gesteld (ECLI:NL:RVS:2020:2067, ECLI:NL:RVS:2020:2068 en ECLI:NL:RVS:2020:2069). Het ging respectievelijk om de openbare orde als grond voor weigering van de toegang tot Nederland, als grond voor weigering van gezinshereniging en als grond voor intrekking van een eerder met het oog op

gezinshereniging verleende verblijfsvergunning. Het Hof heeft deze vragen beantwoord in het arrest van 12 december 2019 (ECLI:EU:C:2019:1072). Deze antwoorden waren enigszins verrassend. In andere onderdelen van het vreemdelingenrecht had het Hof eerder geoordeeld dat de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, om te kunnen stellen dat een vreemdeling een bedreiging voor de openbare orde vormde, aannemelijk moest maken dat die bedreiging daadwerkelijk bestond en ernstig en voldoende actueel was. Het enkele feit dat een vreemdeling door de strafrechter is veroordeeld voor een strafbaar feit is dan onvoldoende voor de conclusie dat hij een gevaar voor de openbare orde vormt. Dat stond in de Nederlandse literatuur al bekend als ‘het Unierechtelijke openbare-ordecriterium’, ter onderscheiding van het veel minder strenge criterium dat volgens de staatssecretaris in het nationale recht geldt.

In zijn arresten maakt het Hof echter duidelijk dat hét Unierechtelijke openbare-ordecriterium niet bestaat. Soms geldt het hiervoor genoemde strenge criterium, maar soms is de enkele verdenking van een strafbaar feit al voldoende om de vreemdeling tegen te werpen dat hij een gevaar voor de openbare orde vormt. Dat moet voor iedere Unierechtelijke bepaling waarin het begrip ‘openbare orde’ voorkomt (en dat zijn er veel) afzonderlijk worden beoordeeld. Daarmee volgt het Hof het standpunt van de staatssecretaris. In haar verwijzingsuitspraken had de Afdeling bestuursrechtspraak het Hof min of meer uitgenodigd om hierin meer orde te brengen door te kiezen voor slechts twee criteria: een streng criterium bij beëindiging van verblijf en een minder streng criterium bij eerste toelating. Dit vanuit de gedachte dat het niet toelaten van een vreemdeling minder ingrijpend is dan het uitzetten van een vreemdeling die al in Nederland is. Maar het Hof heeft de uitnodiging dus afgewezen.

# De bestuursrechter

En de Afdeling bestuursrechtspraak kon uiteraard niet anders dan het Hof volgen.

## *Intrekking Nederlandse nationaliteit*

Een andere belangrijke uitspraak ging over de intrekking van de Nederlandse nationaliteit van iemand die strafrechtelijk was veroordeeld voor een terroristisch misdrijf, meer bepaald het aan de kant van een fundamentalistische islamitische strijdgroep meevechten in de oorlog in Syrië. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde op 30 december 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:3045](#)) dat betrokkene daarmee zozeer afstand had genomen van de meest fundamentele waarden van de Nederlandse samenleving, dat de intrekking van zijn Nederlandse nationaliteit gerechtvaardigd was. Daarbij speelde een rol dat de wetgever deze intrekking slechts mogelijk maakt bij personen die behalve de Nederlandse nog een andere nationaliteit hebben, zodat zij door de intrekking van de Nederlandse nationaliteit niet staatloos worden. Tegen dat laatste verzet zich het Verdrag tot beperking der staatloosheid dat Nederland heeft geratificeerd.

## *Wanneer krijgt buitenlandse zeeman uitreisstempel in paspoort?*

Van groot economisch belang voor de Nederlandse offshore industrie is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 november 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:2818](#)). Deze uitspraak gaat over de vraag die op het eerste gezicht simpel lijkt: wanneer krijgt een buitenlandse zeeman die in Rotterdam aanmonstert op een schip een uitreisstempel in zijn paspoort? Zodra hij het schip betreedt, of pas als het schip ook daadwerkelijk uitvaart en daarmee het Schengengebied verlaat? De praktijk was jarenlang het eerste, maar in 2016 wijzigde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zijn beleid omdat de Schengengrenscode (een EU-verordening) dat volgens hem eiste.

Ruim driehonderd vreemdelingen en een aantal offshorebedrijven kwamen daartegen in beroep. Wat was er aan de hand? Het gaat in deze zaken niet om gewone schepen, maar om technisch vaak zeer geavanceerde schepen die bijvoorbeeld booreilanden bouwen of onderzeese kabels leggen. De bemanning van de schepen bestaat al decennialang vrijwel uitsluitend uit vreemdelingen uit landen als Maleisië, Indonesië en de Filipijnen. Die wonen in hun land van herkomst, maar komen regelmatig naar Nederland om een paar maanden op de schepen te werken. Maar soms vaart het schip in die periode helemaal niet uit. Dat komt doordat de complexe projecten die deze schepen uitvoeren soms maanden voorbereiding vergen. De bemanningsleden komen Nederland binnen met een Schengenvisum dat recht geeft op een verblijf van maximaal 90 dagen in een periode van 180 dagen. Als zij een uitreisstempel krijgen zodra zij aanmonstern, verblijven zij formeel maar een dag in Nederland, want zij reizen na aankomst op Schiphol direct af naar Rotterdam en monstern dan aan. Maar als zij pas een uitreisstempel krijgen als het schip uitvaart, verblijven zij soms maanden in Nederland. Dat betekent dat zij in een jaar veel minder kunnen werken, met enorme gevolgen voor enerzijds de kosten van de offshorebedrijven, maar anderzijds ook de inkomens van de vreemdelingen. Ook in deze zaak zag de Afdeling bestuursrechtspraak zich genoodzaakt om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie. Het antwoord kwam in het arrest van 5 februari 2020 ([ECLI:EU:C:2020:76](#)): het uitreisstempel mag pas worden gezet als de daadwerkelijke uitvaart van het schip aanstaande is. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dat oordeel uiteraard gevolgd.

### *Geen schending van het Unierecht in vreemdelingsuitspraak uit 2015*

Waard om te vermelden in dit jaarverslag van de Raad van State is het arrest dat de Hoge Raad heeft gewezen op 2 oktober 2020. In deze procedure vorderden een Afghaanse vreemdeling en het Nederlands Juristen Comité voor de mensenrechten een verklaring voor recht dat de Staat der Nederlanden onrechtmatig heeft gehandeld, omdat de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraak van 16 november 2015 het Unierecht zou hebben geschonden. Die uitspraak ging over de Afghaanse vreemdeling die officier is geweest bij de Afghaanse veiligheidsdienst onder het communistische bewind. Primair zou in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak zijn geschonden het vereiste dat de bevoegde autoriteiten een individueel onderzoek moeten verrichten voordat zij een vreemdeling uitsluiten van de vluchtelingenbescherming op grond van artikel 12, tweede lid, van de Definitierichtlijn, waarin in essentie artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is overgenomen. Subsidiair zou de prejudiciële verwijzingsplicht zijn geschonden van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De Hoge Raad heeft het cassatieberoep verworpen ([ECLI:NL:HR:2020:1538](#)).

### **3.4 Procesrecht en corona**

De crisis heeft ook gevolgen gehad voor het functioneren van de derde staatsmacht, de rechterlijke macht. Een wezenskenmerk van het rechterlijke proces, het houden van een zitting die toegankelijk is voor partijen, publiek en pers, was vanaf half maart 2020 opeens niet meer vanzelfsprekend. De Rechtspraak sloot haar deuren; rechtbanken, hoven en bijzondere colleges werkten door, maar zoveel mogelijk op afstand en met digitale middelen. Vanaf half maart tot half mei 2020 zijn alleen (zeer) urgente zaken online (via Skype of telehoren) of telefonisch op zitting behandeld.

Ook bij de Afdeling bestuursrechtspraak zijn tijdelijk alleen fysieke zittingen gehouden in zeer urgente zaken, die geen uitstel duldden. Het ging daarbij om bepaalde vreemdelingszaken, zoals uitzettingen, en voorlopige voorzieningen met een bijzonder spoedeisend karakter. Ook in deze urgente zaken zijn de mogelijkheden van telefonisch horen beproefd en waren fysieke zittingen eerder uitzondering dan regel. In een latere fase zijn, met inachtneming van veel voorzorgsmaatregelen, steeds vaker partijen, pers en in beperkte mate publiek weer tot de zittingen toegelaten, waarbij zowel de schaarse publieke ruimte als de mogelijkheden om met het openbaar vervoer te reizen soms nog voor problemen zorgden. Geconcludeerd kan worden dat het rechterlijk bedrijf zoveel als mogelijk doorgang heeft kunnen vinden, maar met een veel sterkere nadruk op digitale afdoening dan daarvoor.

### *Procedurele waarborgen*

Logistieke en organisatorische beperkingen raken aan fundamentele rechten van justitiabelen, zoals het recht om een zaak op zitting behandeld te zien en het recht om in het openbaar ter zitting te worden gehoord. Het wekt dan ook geen verbazing dat de beperking van deze rechten heeft geleid tot rechtspraak over de grenzen van deze procedurele waarborgen. Te wijzen valt op rechtspraak van de Hoge Raad over de vraag of een zitting nog als openbaar kan gelden als, ter bescherming van de volksgezondheid en de gezondheid van de personen in het gerechtsgebouw, de toegankelijkheid van het gebouw tijdelijk beperkt is. Volgens de Hoge Raad ontnemt niet iedere beperking in de toegankelijkheid van een gerechtsgebouw aan de behandeling het openbare karakter. De publieke verantwoording van de rechtspleging en van het vertrouwen van het publiek in de rechtspraak kan ook op andere manieren worden gewaarborgd, zoals de toegankelijkheid van

# De bestuursrechter

de zittingszaal voor de pers en door het publiek in staat te stellen het verloop van de behandeling te volgen via een beeld- en geluidsverbinding ([ECLI:NL:HR:2020:2008](#)). In een ander arrest ging het over de vraag of het toelaatbaar is dat op een raadsheer het onderzoek ter zitting bijwoont met behulp van een tweezijdig audiovisueel communicatiemiddel (Skype for business). Daarvoor was gekozen omdat deze raadsheer in gezinsquarantaine moest blijven en dus niet fysiek ter zitting aanwezig mocht zijn. In het arrest formuleert de Hoge Raad een aantal voorwaarden waaronder zo'n deelname aan het onderzoek ter zitting toelaatbaar is. Zo moet gewaarborgd zijn dat de rechter zich een goed beeld kan vormen van wat zich in de rechtszaal afspeelt, ongehinderd kan deelnemen aan de communicatie tussen de procesdeelnemers en zichtbaar is voor de aanwezigen in de rechtszaal ([ECLI:NL:HR:2020:2037](#)).

## *Afzien van horen geen automatisme*

De eerste coronarechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak gaat over het vreemdelingenrecht. Daarin zijn de termijnen voor afdoening van zaken kort. Daarom moest snel duidelijkheid worden geboden over de toelaatbaarheid van beperkingen op de fundamentele rechten van de vreemdeling. Over de beperking om te worden gehoord gaat de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 7 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:991](#). Daarin beriep een vreemdeling zich op het recht om niet van zijn vrijheid te worden beroofd zonder te worden gehoord. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat het bij wijze van tijdelijke maatregel toelaatbaar is dat de rechtbank een vreemdeling niet op een fysieke zitting hoort wanneer een zitting per videoconferentie niet mogelijk is en praktische problemen bij het videobellen of telefonisch contact aanhouden. Daarbij overwoog zij dat het afzien van horen geen automatisme mag zijn, maar alleen te rechtvaardigen

is als uitkomst van een uit de uitspraak kenbare individuele afweging van alle betrokken belangen.

## *Uitspraak in het openbaar*

Ook over andere coronabeperkingen deed de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak, zoals op 7 april 2020 over de openbaarmaking van uitspraken ([ECLI:NL:RVS:2020:992](#)). In deze uitspraak oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat rechtbanken tijdens de coronacrisis mogen afzien van het houden van zittingen, waarop zij uitspraken in het openbaar uitspreken. De Afdeling bestuursrechtspraak benadrukt dat het hier gaat om een tijdelijk aangepaste werkwijze en niet om een manier van werken die na de coronacrisis kan worden voortgezet. De wet eist dat uitspraken openbaar worden gemaakt. De bekendmaking aan partijen gebeurt door de uitspraak toe te zenden. Maar ook anderen dan partijen, belangstellenden, moeten kennis kunnen nemen van de uitspraak. Dat gebeurt normaal door het houden van een openbaarmakingszitting. Maar omdat de gebouwen van de rechtbanken gesloten zijn geweest vanwege de maatregelen tegen het coronavirus, was dat ten tijde van de uitspraak niet mogelijk. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat de rechtbanken de openbaarmakingszittingen onder die omstandigheden mochten opschorten. In de uitspraak worden alternatieven geschetst voor de rechtbanken om aan de openbaarheid inhoud te geven. Een van de alternatieven is het opstellen van een proces-verbaal van de uitspraken die op een dag zijn gedaan en dat voor belangstellenden toegankelijk maken. Een ander alternatief is het zoveel mogelijk publiceren van de uitspraken op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). Dat laatste is nu nog niet mogelijk. Daarbij benadrukt de Afdeling bestuursrechtspraak dat de aangepaste werkwijze van de rechtbank een tijdelijk karakter moet hebben.

### *Uitbraak corona een tijdelijk feitelijk beletsel voor overdracht?*

Uitspraken die vlak na de eerste lockdown zijn gedaan zagen op de vraag of de uitbraak van het coronavirus een tijdelijk feitelijk beletsel oplevert voor de overdracht van een vreemdeling aan een andere lidstaat ([ECLI:NL:RVS:2020:1032](#)) en de vraag of het alsnog in het openbaar uitspreken van een uitspraak gevolgen heeft voor de termijn voor het instellen van hoger beroep ([ECLI:NL:RVS:2020:1096](#)).

Al met al is gebleken dat de hoogste rechters op korte termijn in staat zijn gebleken te oordelen over de vraag of en onder welke voorwaarden afwijking van de bestaande waarborgen toelaatbaar was. Zowel de Afdeling bestuursrechtspraak als de Hoge Raad benadrukten in hun uitspraken dat de door de coronacrisis gedwongen aangepaste werkwijzen van rechtbanken en de staatssecretaris mede vanwege hun tijdelijke aard toelaatbaar waren. In een later stadium heeft de formele wetgever met de Tijdelijke Wet COVID-19 Justitie en Veiligheid een wettelijke basis geboden voor de mondelinge behandeling van een zaak door een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel als het houden van een fysieke zitting niet mogelijk is vanwege de coronamaatregelen.

### *Uitspraken in andere landen*

Ook in andere landen is ervaring opgedaan met het zogenoemde coronaprocesrecht. Zo is in België en het Verenigd Koninkrijk ervaring opgedaan met het fenomeen videozitting. De Franse regering heeft bij wijze van tijdelijke maatregel toegestaan dat de vreemdelingenrechtbank, de Cour nationale du droit d'asile, vanaf 13 mei 2020 sneller zaken enkelvoudig kon horen in plaats van door een meervoudige kamer. Deze maatregel werd bij uitspraak van 8 juni 2020 deels geschorst om het recht van de vreemdeling te garanderen

om zijn zaak voor een meervoudige kamer te bepleiten. De Conseil d'Etat haalde een streep door het besluit van de Franse regering om tijdelijk vreemdelingen niet te registreren en aanvragen om asiel niet in behandeling te nemen. Dit achtte de Conseil d'Etat in strijd met het fundamentele recht op asiel.

### **3.5 Prejudiciële verwijzingen**

Het aantal zogenoemde prejudiciële verwijzingen wisselt sterk van jaar tot jaar. In 2020 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak één prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie in Luxemburg. In deze verwijzing stelt de Afdeling bestuursrechtspraak het Hof kortgezegd de vraag of het Unierecht de nationale rechter verplicht om ambtshalve te toetsen of aan de voorwaarden voor vreemdelingenbewaring is voldaan ([ECLI:NL:RVS:2020:3034](#)). Ter toelichting: bewaring is een in het vreemdelingenrecht gangbaar eufemisme voor opsluiten. De wet en op de achtergrond Unierechtelijke regelgeving geven de staatssecretaris onder bepaalde voorwaarden de bevoegdheid om een vreemdeling van zijn fysieke vrijheid te beroven. Dat is een van de meest ingrijpende bevoegdheden die het bestuursrecht kent. Een vreemdeling die in bewaring wordt gesteld, krijgt dan ook altijd een advocaat toegewezen op kosten van de overheid, tenzij hij er zelf een kiest. Tegen bewaring is altijd beroep bij de bestuursrechter mogelijk. In de praktijk vormen bewaringszaken een aanzienlijk deel van de werklast van de vreemdelingenkamer van de Afdeling bestuursrechtspraak.

De Nederlandse bestuursrechter oordeelt in beginsel slechts over de beroepsgronden die partijen aanvoeren. Als er iets mis is met een besluit, maar de belanghebbende zegt daar niets over, dan kan de rechter daar niets mee. De laatste jaren is echter de vraag gerezen of deze doctrine

# De bestuursrechter

ook bij zoiets ingrijpends als vrijheidsbeneming kan worden volgehouden. De kern van de discussie: wat moet de rechter doen als hij in het dossier ziet dat er een reden is waarom de vreemdeling niet opgesloten had mogen worden, maar de advocaat van de vreemdeling daar niets over zegt? Rechtbanken oordelen daar verschillend over. Dus heeft de Afdeling bestuursrechtspraak besloten om daarover een prejudiciële vraag te stellen. Want ook de bewaring van vreemdelingen wordt tegenwoordig overwegend beheerst door het Unierecht.

## 4. Bevorderen rechtsontwikkeling – conclusies

### *Vertrouwensbeginsel*

Op 20 maart 2019 bracht staatsraad advocaat-generaal Wattel een conclusie uit over het vertrouwensbeginsel ([ECLI:NL:RVS:2019:896](#)). De Afdeling bestuursrechtspraak heeft op 29 mei 2019 uitspraak gedaan over de zaak en heeft zich daarbij aangesloten bij de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal en het daarin voorgestelde toetsingskader voor het vertrouwensbeginsel ([ECLI:NL:RVS:2019:1694](#)). In 2020 is het nieuwe toetsingskader nader ingekaderd en wordt nu bij een beroep op het vertrouwensbeginsel getoetst aan de volgende drie stappen:

1. Kan de betrokkene aannemelijk maken dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen?
2. Kan de toezegging, andere uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan worden

toegerekend? Dat is het geval als de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Om echter te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch gekozen gemeenteraad om een eigen belangenafweging te maken, kunnen handelingen van het college van burgemeester en wethouders en van ambtenaren de gemeenteraad alleen binden als hij daarmee instemt (uitspraak van 28 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2949](#)). Wanneer aan de stappen 1. en 2. is voldaan, volgt toetsing aan stap:

3. Moet het vertrouwen worden gehonoreerd? Zwaarwegendere belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen daaraan in de weg staan. Of de betrokkene op basis van de gewekte verwachtingen handelingen heeft verricht of nagelaten als gevolg waarvan hij schade heeft geleden of nadeel heeft ondervonden (dispositieschade moet in de afweging worden betrokken). Er wordt regelmatig een beroep gedaan op het vertrouwensbeginsel, maar de meeste beroepen stranden al in stap 1. In de uitspraak van 4 november 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:2606](#)) over de intrekking van een principetoekenning werd aan alle drie de stappen voldaan. Omdat niet was gebleken van zwaarwegendere belangen die aan het honoreren van de gewekte verwachtingen in de weg stonden, moest van de intrekking worden afgezien.

Meer uitspraken over het vertrouwensbeginsel, in het bijzonder in het omgevingsrecht, zijn te vinden in het jurisprudentieoverzicht bij het jaarverslag over 2020.

### *Fout hout*

Op 28 oktober 2020 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak gedaan in een zaak over ‘fout hout’. In haar uitspraak ([ECLI:NL:RVS:2020:2571](#)) oordeelde zij dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit moest beoordelen of zij aan twee bedrijven alsnog maatregelen moet opleggen om de import van illegaal gekapt hout uit het Amazonegebied tegen te gaan. Zulke maatregelen – zoals het opleggen van een dwangsom – dienen als stok achter de deur voor bedrijven om zich te houden aan de verplichtingen in de Europese Houtverordening. De rechtsvraag die de Afdeling bestuursrechtspraak in deze zaak moest beantwoorden was of de minister, nadat zij ten onrechte een verzoek van Greenpeace had afgewezen, bij haar heroverweging ook nieuwe feiten en omstandigheden mocht betrekken van ná dat eerdere afwijzingsbesluit. Over die rechtsvraag had de Afdeling bestuursrechtspraak eerder een conclusie gevraagd aan de staatsraad advocaat-generaal ([ECLI:NL:RVS:2020:738](#)).

De minister heeft in een [reactie op de uitspraak aan de Tweede Kamer](#) laten weten dat de uitspraak duidelijkheid geeft over de zorgvuldigheidsverplichting van marktdeelnemers en dat zij deze uitleg ook kenbaar zal maken aan de marktdeelnemers. Met deze uitspraak is volgens de minister voor iedereen die voor het eerst hout of houtproducten op de interne markt levert kenbaar dat op hem gedurende die termijn in beginsel de zorgvuldigheidsverplichting rust. Met de uitleg van de Afdeling bestuursrechtspraak kan gehandhaafd worden op de verplichtingen voor marktdeelnemers, aldus de minister.

### *Evenredigheid*

Op 1 februari 2021 heeft de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak aan staatsraad

advocaat-generaal Widdershoven een conclusie gevraagd over de indringendheid van de rechterlijke toetsing van een besluit tot woningsluiting en besluiten tot invordering van een dwangsom in het licht van het evenredigheidsbeginsel. De zitting van de grote kamer in die zaken is op 23 april 2021.

### *LPG-tankstation Purmerend*

Bij tussenuitspraak van 30 januari 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:260](#)) heeft de grote kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak het Hof van Justitie in Luxemburg gevraagd een aantal vragen te beantwoorden die raken aan de exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften en de handhaafbaarheid van in rechte onaantastbaar geworden vergunningvoorschriften. Deze uitspraak is gedaan na een conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven van 22 december 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:3557](#)). Op 28 januari 2021 heeft de advocaat-generaal bij het Hof van Justitie zijn conclusie genomen ([ECLI:EU:C:2021:78](#)). Het arrest van het Hof volgt naar verwachting medio 2021, waarna de Afdeling bestuursrechtspraak einduitspraak zal doen.

## **5. Rechtseenheid**

De Commissie rechtseenheid bestuursrecht is ingesteld voor de afstemming en samenwerking tussen de vier hoogste rechtscolleges op het terrein van het bestuursrecht. De hoogste bestuursrechters kunnen rechtsvragen die de rechtseenheid raken voorleggen aan de commissie. De Commissie rechtseenheid bestuursrecht heeft over 2020 een jaaroverzicht uitgebracht. Met het jaaroverzicht wil ze inzicht bieden in haar werkwijze en in de kwesties die in het verslagjaar in het overleg aan de orde zijn geweest. Het geeft een overzicht van de rechtsvragen die in de commissie zijn besproken en van de uitspraken van de vier



hoogste rechtscolleges waarin deze rechtsvragen aan de orde komen. In het overzicht staan ook uitspraken die betrekking hebben op onderwerpen waarover op meer informele wijze overleg heeft plaatsgevonden tussen de colleges. Het zal geen verbazing wekken dat in het overzicht ook coronagerelateerde rechtsvragen van procesrechtelijke aard aan de orde komen. Het jaaroverzicht is te vinden op de website van de Raad van State.

In 2020 is het wetsvoorstel *amicus curiae* en kruisbenoemingen aangenomen. Naar verwachting zal de regeling van de *amicus curiae* vóór de zomer 2021 in werking treden en de regeling voor kruisbenoemingen op 1 juli 2021. De figuur van de *amicus curiae* kwam hiervoor al aan de orde. Ter bevordering van de rechtseenheid voorziet de wet in kruisbenoemingen, waardoor het voor leden van de Afdeling bestuursrechtspraak mogelijk wordt te worden benoemd als raadshere in buitengewone dienst in de Hoge Raad. Het omgekeerde – leden van de Hoge Raad die als staatsraad in buitengewone dienst deelnemen aan de rechtspraak bij de Afdeling bestuursrechtspraak – was al mogelijk en vindt in de praktijk al jaren naar tevredenheid plaats.

De rechtseenheid wordt ook gediend door verwijzing van zaken naar de grote kamer, waaraan wordt deelgenomen door rechters uit de hoogste rechtscolleges. Op 28 oktober 2020 heeft een grote kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak gedaan over de heroverweging van herstelsancties in de bezwaarfase ([ECLI:NL:RVS:2020:2571](#)). De voorliggende rechtsvraag luidde: mag of moet het bestuursorgaan bij de heroverweging van een besluit tot het al dan niet opleggen van een herstelsanctie omstandigheden en ontwikkelingen betrekken van na dat (primaire) besluit? Het antwoord: het bestuursorgaan moet bij de heroverweging rekening houden met 'oude'

omstandigheden, dus de stand van zaken zoals die was bij het eerdere besluit. Maar het bestuursorgaan dient bij de heroverweging ook nieuwe ontwikkelingen te betrekken. Het bestuursorgaan moet de heroverweging in bezwaar gebruiken om te beoordelen of een maatregel noodzakelijk is om een overtreding te beëindigen of om herhaling te voorkomen. Als dat het geval is dan moet de maatregel doeltreffend zijn. In deze zaak heeft staatsraad advocaat-generaal Wattel een conclusie genomen die op 11 maart 2020 openbaar is gemaakt ([ECLI:NL:RVS:2020:738](#)).

## 6. Klachtenregeling

Artikel 45 van de Wet op de Raad van State verplicht de Afdeling bestuursrechtspraak een klachtenregeling te hebben. De afdelingen 9.1.1 en 9.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing op de klachtenregeling. De Klachtenregeling Afdeling bestuursrechtspraak staat op de website van de Raad van State.

In 2020 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak ongeveer 9.400 uitspraken gedaan. Er zijn in het verslagjaar 67 brieven ontvangen waarin in meer of minder duidelijke bewoordingen ongenoegen werd geuit over onderwerpen die aan een rechtszaak waren gerelateerd. Het grootste deel van het geuite ongenoegen ging over inhoudelijke kritiek op beslissingen van de Afdeling bestuursrechtspraak. Deze kritiek had niet alleen betrekking op uitspraken, maar ook op procedurele beslissingen die bij de totstandkoming van een rechterlijke beslissing waren genomen en beslissingen over de orde op de zitting. Daarover kan geen klacht worden ingediend. De wet en de regeling sluiten dat uit vanwege de onafhankelijke positie van de rechter en het karakter van het klachtrecht, dat geen verkapt hoger beroep vormt.

In een enkel geval was sprake van een gegronde klacht over een onzorgvuldigheid in de administratieve verwerking van een zaak of was sprake van onvoldoende duidelijke communicatie over (uitstel van) de uitspraaktermijn of de te verwachten datum van de uitspraak.

In 2020 is een klacht ontvangen over de publicatie van een uitspraak die abusievelijk niet was geanonimiseerd. Over deze zaak is meer te lezen in de paragraaf over de Algemene Verordening Gegevensbescherming in het onderdeel De Raad als instituut.

De Afdeling bestuursrechtspraak probeert lessen te trekken uit de brieven. Soms zijn deze bijvoorbeeld aanleiding tot het aanpassen van een werkwijze of van de standaardcorrespondentie.

De standaardcorrespondentie wordt ook regelmatig door een deskundige, interne commissie kritisch bekeken. Daarnaast heeft de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak een projectgroep 'taalproject 2020' ingesteld. Deze projectgroep met staatsraden en juristen van Bestuursrechtspraak werkt aan richtlijnen voor helder taalgebruik en duidelijke uitleg van juridische begrippen in uitspraken en organiseert interne taaltrainingen.

# Bestuurs- rechtspraak

Ingekomen en afgedane  
zaken 2020



Budget  
€ 61,0 mln

53 staatsraden (36,2 fte)  
234 juristen (220,5 fte)



Aantal hoofdzaken

7.290

Aantal voorlopige voorzieningen

1.982

Ingekomen

9.272

Ingekomen nieuwe rechtszaken  
per kamer

2.244 Omgevingskamer  
1.325 Algemene kamer  
5.703 Vreemdelingenkamer



Doorlooptijden gemiddeld  
in weken

21 Alle zaken  
25 Hoofdzaken  
4 Voorlopige voorzieningen

Afgedaan

9.393

Afgedane rechtszaken in  
de Omgevingskamer

1.891

33

*gemiddelde  
doorlooptijd  
in weken*

Afgedane rechtszaken in  
de Algemene kamer

1.499

40

*gemiddelde  
doorlooptijd  
in weken*

Afgedane rechtszaken in  
de Vreemdelingenkamer

6.003

12

*gemiddelde  
doorlooptijd  
in weken*