

Indringender exceptieve toetsing: herijking van de rechterlijke positie in ons staatsbestel?

Mr. R. Ortlep & M. van Zanten LLM*

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1155

Inleiding

De hier gepubliceerde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) geeft uitvoering aan de recente rechtspraak over de indringender exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften aan algemene rechtsbeginselen. Algemeen verbindende voorschriften (ook wel een wet in materiële zin) bevatten kort gezegd naar buiten werkende algemeen verbindende rechtsnormen die bij of krachtens de wet zijn vastgesteld. Het gaat hier om een algemeen verbindend voorschrift dat geen wet in formele zin is. Zoals wellicht bekend, geldt voor een algemeen verbindend voorschrift dat een wet in formele zin inhoudt het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet; een verbod dat hier buiten beschouwing wordt gelaten.¹

Met exceptieve (ook wel: indirecte) toetsing kan een algemeen verbindend voorschrift door de bestuursrechter worden beoordeeld op strijd met een hoger wettelijk voorschrift of een algemeen rechtsbeginsel ondanks de uitsluiting van rechtstreeks beroep tegen een algemeen verbindend voorschrift in artikel 8:3, eerste lid aanhef en onder a, Awb. Tot voor kort was deze exceptieve toetsing door de bestuursrechter terughoudender.² Dit heeft met

name te maken met de positie van de rechter in ons staatsbestel, in het bijzonder zijn verhouding ten opzichte van de andere staatsmachten, de wetgever en het bestuur.

In de recente rechtspraak over de exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften aan algemene rechtsbeginselen komt tot uitdrukking dat deze toetsing indringender dient te zijn. De aanleiding voor die rechtspraak is de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven op 22 december 2017.³ Het is vervolgens de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) geweest die op 1 juli 2019 grotendeels in navolging van die conclusie uiteen heeft gezet hoe intensief en op welke wijze voortaan exceptief zal worden getoetst of een algemeen verbindend voorschrift in overeenstemming is met de algemene rechtsbeginselen.⁴ Ook de ABRvS heeft grotendeels navolging gegeven aan de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven. Eerst in haar uitspraak van 12 februari 2020⁵ en vervolgens in de hier besproken uitspraak van 29 april 2020. In deze annotatie bespreken wij vooral de vraag wat de nieuwe aanpak bij het exceptief toetsen betekent voor de verhouding tussen enerzijds de rechter en anderzijds de andere staatsmachten.⁶ Daarvoor gaan wij eerst in op de relevante feiten en rechtsoverwe-

* Rolf Ortlep is universitair hoofddocent Bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam en hoogleraar (Europees) bestuursrecht aan de Open Universiteit. Melanie van Zanten is promovenda aan het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht. Zij bereidt (onder begeleiding van Rolf Ortlep en Rob Widdershoven) een proefschrift voor met betrekking tot het vormgeven van een indringender exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften aan nationale algemene rechtsbeginselen.

1 Vergelijk hierover F.S. Bakker, *Billijkheidsuitzonderingen. Het wegens bijzondere omstandigheden buiten toepassing laten van wettelijke voorschriften in individuele gevallen* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

2 Of de civiele rechter, meer in het bijzonder de Hoge Raad, algemeen verbindende voorschriften indringender gaat toetsen is ons onbekend.

3 Conclusie 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557.

4 CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016 t/m 2019.

5 ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452.

6 Van de tweede auteur van deze annotatie is onder dezelfde uitspraak als de hier besproken uitspraak een annotatie verschenen in *AB 2020/249*. In die annotatie wordt de nieuwe maatstaf bij het exceptief toetsen van algemeen verbindende voorschriften aan algemene rechtsbeginselen niet zozeer geplaatst in de context van de veranderende verhoudingen tussen de staatsmachten, maar wordt uitgebreid stilgestaan bij de inhoud van die nieuwe maatstaf en de eerste toepassingen ervan in de bestuursrechtspraak.

gingen van de uitspraak van 29 april 2020. In het kader van verwachtingsmanagement merken wij op dat helaas niet de ruimte bestaat om in te gaan op de verschillen tussen de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven en de nadien verschenen rechtspraak.⁷ Om dezelfde reden bespreken wij niet dat de nieuwe toetsingsmaatstaf in die rechtspraak is geïnspireerd door de wijze waarop het Hof van Justitie van de Europese Unie toetst aan algemene rechtsbeginselen, in het bijzonder het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel.⁸

Relevante feiten en rechtsoverwegingen

De algemeen verbindende voorschriften die de ABRvS in de uitspraak van 29 april 2020 toetst, zijn de door de Rotterdamse gemeenteraad vastgestelde regels in paragraaf 3.1 van de Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2017 (hierna: Huisvestingsverordening 2017). Met die regels heeft de gemeenteraad het verboden om zonder voorafgaande vergunning van het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) woonruimte te gebruiken voor iets anders dan bewoning (onttrekken van woonruimte). Wordt er in strijd met dat verbod gehandeld, dan kan het college op grond van het in paragraaf 3.1 neergelegde artikel 4.1 Huisvestingsverordening 2017 een bestuurlijke boete opleggen. De bevoegdheid tot het vaststellen van de voorschriften in paragraaf 3.1 ontleent de gemeenteraad aan de Huisvestingswet 2014 (hierna: Hw 2014).

In deze zaak trof de gemeentelijke inspectie een hennepplantage aan in de slaapkamer van een woning in Rotterdam. Aangezien een deel van die woning daardoor niet langer geschikt was voor bewoning, heeft het college een bestuurlijke boete opgelegd aan de huurder. De rechtmatigheid van die boete wordt in stelling gebracht, omdat de wettelijke grondslag voor het opleggen daarvan – de relevante bepalingen uit paragraaf 3.1 van de Huisvestingsverordening 2017 – in strijd zou zijn met artikel 2, eerste lid, Hw 2014. Dat artikellid bepaalt dat de gemeenteraad van zijn bevoegdheden op grond van de Hw 2014 slechts gebruik maakt indien dat geschikt en noodzakelijk is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van de schaarste aan woonruimte.

Voordat de ABRvS overgaat tot het exceptief toetsen van de algemeen verbindende voorschriften, wijst zij in rechtsoverweging 7 op haar nieuwe aanpak bij die toetsing en benadrukt zij welke rol de formele beginselen van zorgvuldigheid en motivering daarbij kunnen spelen:

‘[...] Bij die indirecte toetsing van het algemeen verbindend voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer, waarbij de toetsing wordt verricht op de wijze als door de Afdeling is uiteengezet in haar uitspraak van 12 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:452). Zoals in die uitspraak is overwogen, kan de enkele strijd met formele beginselen als het beginsel van zorgvuldige besluitvorming

(artikel 3:2 van de Awb) en het motiveringsbeginsel niet leiden tot het onverbindend achten van een algemeen verbindend voorschrift. Als de bestuursrechter als gevolg van een gebrekkige motivering of onzorgvuldige voorbereiding van het voorschrift niet kan beoordelen of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of het evenredigheidsbeginsel, kan hij het voorschrift wel buiten toepassing laten en een daarop berustend besluit vernietigen.’

Op basis van die uitgangspunten beoordeelt de ABRvS vervolgens of de vergunningplicht voor woningonttrekking voldoet aan artikel 2, eerste lid, Hw 2014. Dat artikellid verlangt in dit concrete geval dat de gemeenteraad bij het introduceren van de vergunningplicht voor woningonttrekking voldoende heeft onderbouwd dat die plicht geschikt en noodzakelijk is voor het bestrijden van onrechtvaardige en onevenwichtige effecten waartoe de schaarste aan woonruimte leidt of dreigt te leiden. De introductie van de vergunningplicht in de Huisvestingsverordening 2017 wordt door de ABRvS daarom getoetst aan het motiveringsbeginsel. Het voorschrift doorstaat die toetsing niet. Uit de onderbouwing van het voorschrift noch uit de overlegde (onderzoeks)gegevens blijkt de schaarste aan het type woning waar het in deze zaak om draait, laat staan de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten waartoe die schaarste leidt of dreigt te leiden. In rechtsoverweging 9.3 concludeert de ABRvS als volgt:

‘Als gevolg van een gebrekkige motivering van het voorschrift, zowel bij de vaststelling van de Huisvestingsverordening 2017 als bij de ten tijde van de beslissing op bezwaar geldende Huisvestingsverordening 2017/2 als in de hiervoor genoemde onderzoeksnotitie van 21 november 2018, de Woonvisie en het RIGO-rapport, kan de Afdeling niet beoordelen of de bevoegdheid zoals neergelegd in paragraaf 3.1 van de Huisvestingsverordening 2017 in strijd is met de Huisvestingswet 2014. Zoals volgt uit hetgeen is overwogen onder 7 brengt dat mee dat voormelde paragraaf van de Huisvestingsverordening 2017 in deze zaak buiten toepassing dient te worden gelaten. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat het college [wederpartij] ten tijde van het bestreden besluit niet kon tegenwerpen dat hij zou hebben gehandeld in strijd met het in artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014 geregelde verbod tot onttrekking van woonruimte zonder vergunning, zoals geregeld in hoofdstuk 3, paragraaf 3.1, van de Huisvestingsverordening 2017 en ten onrechte daarvoor een bestuurlijke boete heeft opgelegd. De slotsom is dat de aangevallen uitspraak in stand kan blijven met verbetering van de gronden waarop de rechtbank haar oordeel heeft gebaseerd.’

Noot

1 Deze en andere uitspraken waarin algemeen verbindende voorschriften indringender worden getoetst passen bij de algemenere tendens van de bestuursrechters om besluiten indringender te toetsen. De traditionele reactie van de bestuursrechter om bij ruime bestuursbevoegdheden terughoudendheid te betrachten raakt daarbij steeds meer op de achtergrond. Steeds vaker is er sprake van een toetsing op maat, waarbij niet alleen de in het geschil zijnde bestuursbevoegdheid, maar ook de aard van de rechtsver-

7 Vergelijk J.C.A. Aarts & L.A. van Heusden, ‘Exceptieve toetsing: over de operationalisering van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel’, *NTB* 2020/72, p. 181-182.

8 Vergelijk R.J.G.M. Widdershoven, ‘Exceptieve toetsing in een responsief bestuursrecht’, *NTB* 2018/30, p. 188-189.

houding en het gewicht van de voor een burger op het spel staande belangen bepalen hoe indringend de rechterlijke toetsing is.⁹ Zo is een indringender toetsing aangewezen als er fundamentele rechten in het geding zijn.¹⁰ Inmiddels begint die intensievere toetsing meer vorm te krijgen. Het lijkt erop dat de bestuursrechters de intensivering van hun toetsing vooral zoeken in de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel, het formele zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.¹¹

2 De veranderende toetsing bij andere besluiten lijkt de nodige invloed te hebben gehad op het denken over het exceptief toetsen van algemeen verbindende voorschriften aan algemene rechtsbeginselen. De bestuursrechters hebben zich bij die toetsing lang georiënteerd op de terughoudende toetsingsmaatstaf uit het *Landbouwvliegers*-arrest van de Hoge Raad.¹² Vanwege de aard van de wetgevende functie en de positie van de rechter in ons staatsbestel riep de Hoge Raad in dat arrest op tot terughoudendheid bij het toetsen van algemeen verbindende voorschriften aan algemene rechtsbeginselen. Algemeen verbindende voorschriften worden immers vastgesteld door de democratisch gelegitimeerde wetgever en uitgevoerd door het bestuur. Het is daarbij de gedachte dat direct democratisch gelegitimeerde organen gaan over de aanvaardbaarheid van de inhoudelijke keuzes in algemeen verbindende voorschriften, terwijl de rechter zich daar niet te veel over uit te laten heeft.¹³

Tegen die achtergrond bepaalde de Hoge Raad in het *Landbouwvliegers*-arrest dat de enkele strijd met algemene rechtsbeginselen, zoals het motiveringsbeginsel, niet kan leiden tot het onverbindend verklaren of het buiten toepassing laten van een algemeen verbindend voorschrift. Daarvoor is volgens de Hoge Raad pas ruimte als de schending van zo'n beginsel tevens strijd met het willekeurverbod oplevert (hierna: willekeursluit). Deze willekeursluit werd de laatste jaren in elk geval bij de toetsing aan formele algemene rechtsbeginselen nog gehanteerd door de bestuursrechters.¹⁴

3 Een terughoudende exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften aan algemene rechtsbeginselen sluit niet goed aan bij de – hierboven besproken – steeds intensiever wordende toetsing van andere besluiten. Zelf

leken de bestuursrechters hun exceptieve toetsing te terughoudend te vinden, zo zou althans kunnen worden afgeleid uit de vraag aan staatsraad advocaat-generaal Widdershoven om over deze problematiek een conclusie te nemen. In zijn conclusie van 22 december 2017 adviseerde hij de hoogste bestuursrechters kort gezegd om een eigen, indringender weg in te slaan. Zo stelde hij onder meer voor om de willekeursluit los te laten bij de toetsing aan het formele zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

De argumentatie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven voor een intensievere exceptieve toetsing is deels gerelateerd aan de steeds vager wordende functiescheiding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht.¹⁵ Die grens is om te beginnen vervaagd doordat de formele wetgever het maken van inhoudelijke beleidskeuzes steeds vaker overlaat aan lagere regelgevers en uitvoerders.¹⁶ Dat heeft tot gevolg dat veel algemeen verbindende voorschriften niet langer uitsluitend worden vastgesteld door de direct democratisch gelegitimeerde organen, maar door het bestuur, terwijl op de vaststelling van die voorschriften niet of nauwelijks democratische controle plaatsvindt.¹⁷ In aanvulling op het afnemende democratische gehalte van algemeen verbindende voorschriften komt de klaarblijkelijke voorkeur van het bestuur om algemeen verbindende voorschriften vaker te gebruiken voor het stellen van normen in plaats van de vergunningsbevoegdheid. Hierdoor wordt de rechter op afstand gezet en boet de burger aan rechtsbescherming in zolang de toetsing van algemeen verbindende voorschriften terughoudend is.¹⁸ Deze ontwikkelingen wijzen er in samenhang op dat Nederland toegroeit naar een zogenoemde *administrative state*; in de literatuur ook wel omschreven als een 'door het bestuur gedomineerde overheid die zich grotendeels onttrekt aan de klassieke controlemechanismen van de democratische rechtsstaat (rechterlijke controle, legaliteit, machtspreiding)'.¹⁹ Een manier om daaraan tegenwicht te bieden is volgens staatsraad advocaat-generaal Widdershoven het intensiever toetsen van algemeen verbindende voorschriften aan algemene rechtsbeginselen.²⁰

Andere argumenten die hij noemt voor een indringender toetsing staan wat verder verwijderd van de veranderende verhoudingen tussen de staatsmachten, maar benadruk-

9 Vergelijk L. van den Berge, 'Responsief bestuursrecht', in: *Maatwerk in het bestuursrecht* (VAR-reeks 164), Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 7-61, p. 43 e.v.; P.J. Huisman & N. Jak, 'Beslisingsruimte: handvatten voor de rechterlijke toetsingsintensiteit', *NTB* 2019/20, p. 212-221; R. Ortlep & W.S. Zorg, 'Van marginale rechterlijke toetsing naar toetsing op maat: einde van een geconditioneerde respons?', *AA* 2018, afl. 1, p. 20-25 (AA20180020); J.C.A. de Poorter & F. Çapkurt, 'Rechterlijke toetsing van algemeen verbindende voorschriften', *NTB* 2017/10, p. 84-95.

10 Vergelijk de overwegingen in de uitspraken over de gaswinning in Groningen, voor het eerst in ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, r.o. 16.

11 Vergelijk R. Kegge, 'Indringende(re) toetsing door de bestuursrechter. Over de veranderende toet-

singsintensiteit en de nieuwe terminologie van de Afdeling', *JBplus* 2018, afl. 4, p. 3-19.

12 HR 16 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9354 (*Landbouwvliegers*).

13 Vergelijk De Poorter & Çapkurt 2017, p. 90.

14 Conclusie 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557, punt 6.13.

15 Conclusie 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557, punt 7.3.

16 Vergelijk L.F.M. Verhey & C.S. Aal, 'Delegatie van regelgevende bevoegdheid in Nederland: tijd voor herbezinning', *RegelMaat* 2017, afl. 4, p. 259-267.

17 Vergelijk De Poorter & Çapkurt 2017, p. 90-91; E.M.H. Hirsch Ballin, 'Dynamiek in de bestuursrechtspreek', in: *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter* (VAR-reeks 154), Den Haag: BJu 2015, p. 26-27 en p. 56-57; W.J.M. Voermans, 'Besturen met regels, volgens de regels', in: *Algemene*

regels in het bestuursrecht (VAR preadviezen reeks 158), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 63-66.

18 Vergelijk over deze ontwikkeling bijvoorbeeld T. Barkhuysen, 'Inspraak en rechtsbescherming bij algemeen verbindende voorschriften', *NJB* 2015/1949; De Poorter & Çapkurt 2017, p. 85-86; B.J. Schueler, 'De verschuivende functies van de Awb', *RegelMaat* 2015, afl. 6, p. 434-435.

19 Voermans 2017, p. 14.

20 Vergelijk het jaarverslag van de Raad van State over 2019, p. 14, waarin erop wordt gewezen dat op de rechter steeds meer druk komt te staan om tegenwicht te bieden aan het bestuur zolang de wetgever en het bestuur hun verantwoordelijkheid niet nemen, via: <https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2019/>.

ken juist de gebruikelijke, verschillende functies van die machten. Zo wijst hij erop dat democratische controle – voor zover die plaatsvindt – principieel verschilt van rechterlijke controle en dat die twee niet inwisselbaar zijn.²¹ Democratische controle ziet doorgaans op de politieke wenselijkheid van beleidsmatige keuzes en het gewicht dat in algemene zin aan de verschillende betrokken belangen is toegekend. Rechterlijke controle neemt die politieke wenselijkheid daarentegen als uitgangspunt en concentreert zich door middel van een toetsing aan het recht onder meer op de consequenties van regelgeving voor bepaalde groepen.²²

4 Inmiddels is de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven deels gevolgd door de CRvB en de ABRvS. De formulering van de nieuwe maatstaf wijst op minstens twee vernieuwingen bij het exceptief toetsen aan algemene rechtsbeginselen.²³

Allereerst is vernieuwend de rol die het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel voortaan kunnen spelen bij het beoordelen van de rechtmatigheid van een algemeen verbindend voorschrift in het licht van een hogere (geschreven) norm. In het vervolg kan de strijd met die beginselen ertoe leiden dat een algemeen verbindend voorschrift buiten toepassing wordt gelaten. Daarvoor is ruimte als de rechter vanwege een gebrekkige motivering of een onzorgvuldige voorbereiding niet goed kan beoordelen of een algemeen verbindend voorschrift in strijd is met hogere regelgeving, algemene rechtsbeginselen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hoewel een gebrekkige motivering of een onzorgvuldige voorbereiding nog steeds niet tot het onverbindend verklaren van een algemeen verbindend voorschrift kan leiden, is het toch aannemelijk dat de CRvB en de ABRvS de willekeursluis hebben verlaten.²⁴ Dat beeld wordt in ieder geval bevestigd door de hier centraal staande uitspraak, waarin de Huisvestingsverordening 2017 immers vanwege een gebrekkige motivering buiten toepassing wordt gelaten.

Een tweede vernieuwing is de intensiteit waarmee aan algemene rechtsbeginselen wordt getoetst. De toetsingsintensiteit hangt volgens de CRvB en de ABRvS af van (1) de beslissingsruimte van het vaststellend orgaan en (2) de aard van de betrokken belangen. Een materieel gezien terughoudende toetsing is volgens hen aangewezen als de beslissingsruimte voortvloeit uit de feitelijke of technische complexiteit van de materie of als het nemen van een beslissing politiek-bestuurlijke afwegingen

vergt. De toetsing van de in acht te nemen belangen en de weging van die belangen kan echter ook intensiever zijn. Daarvoor is ruimte naarmate een algemeen verbindend voorschrift meer ingrijpt in het leven van de belanghebbe(n) en daarbij diens fundamentele rechten aan de orde zijn.

5 Wat betekent de hiervoor besproken nieuwe aanpak bij het exceptief toetsen voor de verhouding tussen enerzijds de rechter en anderzijds de andere staatsmachten? Het is volgens ons een positief te waarderen ontwikkeling dat de CRvB en de ABRvS met hun eerste stappen naar een intensievere toetsing tegenwicht bieden aan de toenemende bestuurlijke machtsuitoefening die de wetgever en het bestuur gezamenlijk hebben gecreëerd. Wel moet ervoor worden gewaakt dat zij met een intensievere toetsing te zeer in politiek vaarwater terechtkomen, waardoor het evenwicht binnen de trias politica mogelijk opnieuw uit balans zou raken. Het risico daarop lijkt gelet op de nieuwe aanpak van de CRvB en de ABRvS vooralsnog klein, omdat de inhoudelijke toetsing van algemeen verbindende voorschriften nog altijd terughoudend zal zijn wanneer er politiek-bestuurlijke keuzes aan de orde zijn.

Mogelijk valt bij de verdere operationalisering van de nieuwe toetsingsmaatstaf (nog) meer winst te boeken op het punt van de rechtsbescherming tegen algemeen verbindende voorschriften, zonder dat daarbij de verhouding tot de andere staatsmachten onnodig wordt verstoord. In lijn met een van de voorstellen van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven zouden de bestuursrechters bijvoorbeeld de aandacht kunnen verleggen naar de toetsing op het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel als een indringende, inhoudelijke toetsing niet wenselijk is.²⁵ Door die meer formele toetsing bewaart de rechter gepaste afstand tot de politiek-bestuurlijke keuzes, terwijl hij tegelijkertijd effectieve rechtsbescherming kan bieden.²⁶ Althans, voor zover de formele gebreken niet zonder meer steeds leiden tot het opzijzetten van een algemeen verbindend voorschrift, maar zij doordringen bij het beoordelen van de materiële rechtmatigheid van een dergelijk voorschrift. Met de hier besproken uitspraak van de ABRvS lijkt een begin te zijn gemaakt met het op die manier uitvoeren van een meer formele toetsing. De ABRvS toetst hierin immers aan het motiveringsbeginsel in het licht van het beoordelen van de strijd met een wettelijke norm.²⁷ Of deze wijze van formele toetsing vaker zal worden uitgevoerd, moet worden afgewacht. ■

21 Conclusie A-G Widdershoven 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557, punt 8.1.

22 Vergelijk R.M. van Male, 'Bestuursrechter is de meest gereede rechter voor de toetsing van bestuurswetgeving', *NTB* 2016/15, p. 127.

23 De uiteenzetting hierna is gebaseerd op CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016, r.o. 7.5.1-7.5.2 en ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 6. Zie ook Van Zanten in *AB*

2020/249, punt 4-8.

24 T. Barkhuysen & W. den Ouden, 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht. Over responsief bestuursrecht, integrale geschilbeslechting en vooral ... maatwerk', *NJB* 2020/954, p. 1049.

25 Zie vooral het op de conclusie volgende betoog in Widdershoven 2018, p. 188-190.

26 Vergelijk E. Brems, 'The "Logics" of Procedural-Type Review by the European Court of Human

Rights', in: J.H. Gerards & E. Brems (red.), *Procedural review in European fundamental rights cases*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, p. 22-26; K. Lenaerts, 'The European Court of Justice and Process-Oriented Review', *Yearbook of European Law* (31) 2012, afl. 1, p. 15.

27 Zie nader Van Zanten in *AB* 2020/249, punten 4-6.