

Niet de woorden, maar besluiten en uitspraken tellen

Bestuursrechtelijke procedures kunnen voor burgers bijzonder frustrerend zijn. In bezwaarschriften, verweerschriften, zittingen en correspondentie wordt vaak veel gezegd. Bestuursorganen doen uitspraken over feiten en omstandigheden, gemachtigden brengen juridische argumenten naar voren en rechters stellen kritische vragen of maken opmerkingen tijdens de zitting.

Toch geldt in het bestuursrecht een fundamenteel uitgangspunt: uiteindelijk gaat het niet om wat partijen over en weer zeggen, maar om wat daadwerkelijk wordt vastgelegd in formele besluiten en rechterlijke uitspraken.

Het besluit staat centraal

Het bestuursrecht draait om besluiten. Dat volgt rechtstreeks uit de Rijksoverheid vastgestelde regels in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Een besluit is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan met een publiekrechtelijk rechtsgevolg. Alleen zo'n besluit kan rechten of verplichtingen creëren, wijzigen of beëindigen.

Dat betekent dat informele mededelingen, mondelinge toezeggingen, opmerkingen tijdens een telefoongesprek of stellingen in processtukken op zichzelf meestal geen juridische gevolgen hebben. Hoe stellig of onjuist dergelijke uitlatingen ook zijn, zij krijgen pas betekenis wanneer zij hun weerslag vinden in een formeel besluit.

Een burger hoeft zich daarom niet blind te staren op iedere opmerking die een bestuursorgaan tijdens een procedure maakt. Zolang die opmerking niet doorwerkt in het uiteindelijke besluit, verandert de rechtspositie van de burger niet.

De uitspraak is bepalend

Hetzelfde principe geldt voor de bestuursrechter.

Tijdens een zitting kunnen rechters kritische vragen stellen, voorlopige oordelen uitspreken of partijen confronteren met zwakke punten in hun betoog. Dat behoort tot de normale procesvoering.

Partijen hechten aan dergelijke opmerkingen soms te veel waarde. Een kritische vraag aan het bestuursorgaan betekent niet automatisch dat de rechter de burger

gelijk zal geven. Omgekeerd hoeft een sceptische opmerking richting de burger niet te betekenen dat de zaak verloren is.

Niet de woorden die tijdens de zitting worden uitgesproken, maar de inhoud van de schriftelijke uitspraak is juridisch beslissend. Pas daarin legt de rechter vast welke feiten relevant zijn, welke rechtsregels worden toegepast en welke gevolgen daaraan worden verbonden.

Processtukken zijn middelen, geen einddoelen

Bezwaarschriften, verweerschriften, pleitnota's en aanvullende stukken vervullen een belangrijke functie: zij bieden partijen de mogelijkheid hun standpunten uiteen te zetten en de besluitvorming of rechterlijke beoordeling te beïnvloeden.

Maar processtukken hebben in beginsel geen zelfstandige rechtsgevolgen.

Een onjuiste stelling in een verweerschrift is op zichzelf niet beslissend. Een ongelukkige formulering in een bezwaarschrift evenmin. Doorslaggevend is of dergelijke standpunten uiteindelijk terugkomen in de motivering van het besluit op bezwaar of in de rechterlijke uitspraak.

Dat betekent overigens niet dat onjuiste of ongepaste uitlatingen irrelevant zijn. Zij kunnen aanleiding geven tot herstel, verduidelijking of in uitzonderlijke gevallen tot een afzonderlijke klachtprocedure. Voor de vraag wat de rechtspositie van de burger is, blijft echter bepalend wat in het formele besluit of de uitspraak is vastgelegd.

Juridische energie richten op wat ertoe doet

Wie verwickeld raakt in een bestuursrechtelijke procedure, doet er verstandig aan de aandacht te richten op de kernvragen:

1. Welk besluit ligt ter beoordeling voor?
2. Welke rechtsgevolgen heeft dat besluit?
3. Op welke gronden berust het besluit?
4. Welke onderdelen van de motivering zijn juridisch relevant?
5. Wat staat uiteindelijk in de uitspraak van de rechter?

Het heeft doorgaans weinig zin om uitvoerig te blijven discussiëren over iedere losse opmerking, ieder e-mailbericht of iedere passage uit een verweerschrift die geen invloed heeft op de uiteindelijke besluitvorming.

Dat voorkomt niet alleen onnodige frustratie, maar helpt ook om de procedure overzichtelijk en doelgericht te houden.

Vorm is belangrijk, maar inhoud is doorslaggevend

Bestuursrechtelijke procedures kunnen emotioneel beladen zijn. Burgers voelen zich soms niet gehoord of ervaren bepaalde uitlatingen als onrechtvaardig of kwetsend. Die gevoelens verdienen erkenning.

Juridisch gezien is echter vooral van belang of dergelijke uitlatingen hun weg vinden naar een formeel besluit of een rechterlijke uitspraak. Pas dan kunnen zij gevolgen hebben voor de rechtspositie van de betrokken burger.

In het bestuursrecht geldt daarom uiteindelijk een eenvoudige regel: niet alles wat wordt gezegd, telt. Wat telt, is wat wordt besloten en wat wordt uitgesproken in een juridisch bindende beslissing.
