

DE HAAN/DRUPSTEEN/FERNHOUT

Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 2

*Rechtsbescherming
Overheidsaansprakelijkheid*

Achtste druk

Prof. mr. R.J.N. Schlössels
Prof. mr. R.J.B. Schutgens
Prof. mr. M.K.G. Tjepkema
Prof. mr. S.E. Zijlstra

Met medewerking van:
Mr. dr. C.L.G.F.H. Albers
Mr. dr. B. Assink
Prof. mr. J.E. van den Brink
Mr. dr. J.A.F. Peters

 Wolters Kluwer

Deventer – 2026

VOORWOORD

Bij de achtste druk

Het verschijnen van deze volledig geactualiseerde band 2 van Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat heeft langer op zich laten wachten dan de bedoeling was. De hoofdstukken over rechtsbescherming tegen de overheid, het bestuursprocesrecht en het overheidsaansprakelijkheidsrecht zijn nu helemaal bij de tijd. Met het verschijnen van band 2 is de achtste druk van dit handboek voltooid. Band 1 verscheen in 2024.

Deze druk van band 2 kent vier hoofdauteurs: prof. mr. R.J.N. (Raymond) Schlössels, prof. mr. (Roel) R.J.B. Schutgens, prof. mr. M.K.G. (Michiel) Tjepkema en prof. mr. S.E. (Sjoerd) Zijlstra. De hoofdauteurs zijn vijf andere auteurs zeer erkentelijk voor hun medewerking. Zonder hen was het niet op tijd gelukt. Het betreft mr. dr. C.L.G.F.H. (Karianne) Albers, mr. dr. B. (Bob) Assink, prof. mr. J.E. (Jacobine) van den Brink en mr. dr. J.A.F. (Hans) Peters. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar mr. drs. J.J.M. (Jorrit) Peters. Hij was betrokken bij het actualiseren van het bestuursprocesrecht en verleende medewerking aan het bewerken van de randnummers die het beroep in eerste aanleg behandelen.

Maastricht/Nijmegen/Amsterdam, januari 2026

R.J.N. Schlössels
R.J.B. Schutgens
M.K.G. Tjepkema
S.E. Zijlstra

Bij de zevende druk

Twee jaar na het verschijnen van band 1 van de zevende druk van Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat is nu ook band 2 voltooid. Hiermee is het werk weer bij de tijd. De oorspronkelijke auteurs hebben – tot groot genoegen – versterking gekregen van prof. mr. R.J.B. (Roel) Schutgens. Hij nam de revisie van het overheidsaansprakelijkheidsrecht voor zijn rekening. De verantwoordelijkheid voor band 2 ligt vanaf nu in handen van drie auteurs.

De revisie heeft zich vooral gericht op het verwerken van nieuwe rechtspraak en literatuur. Zoals gebruikelijk waren de ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht en in het aansprakelijkheidsrecht aanzienlijk. Tevens zijn opmerkingen van gebruikers zoveel mogelijk verwerkt. Een belangrijke aanpassing betreft de integratie van hoofdstuk 6 (band 1) in hoofdstuk 23. Voor de gebruikers van band 1 blijft hoofdstuk 6 dat handelt over bestuursrechtelijke rechtsbescherming (vooralnog) gehandhaafd. Hiermee kennen de twee banden op dit punt een zekere overlap, maar gelet op het feit dat er verschillende groepen van gebruikers zijn is dit goed verdedigbaar. De tekst is afgesloten per 1 november

2018. Ontwikkelingen na deze datum zijn niet meer meegenomen. De auteurs danken Wiebe van de Rijt, student-assistent bij de sectie bestuursrecht van de Radboud Universiteit voor de tekstcontrole en danken bovendien Eelco de Jong, Tijn Kortmann, Joost Sillen en Nikky van Triet voor hun waardevolle opmerkingen bij de hoofdstukken over overheidsaansprakelijkheid.

Nieuwstadt/Nijmegen/Hilversum, januari 2019

R.J.N. Schlössels

R.J.B. Schutgens

S.E. Zijlstra

Bij de zesde druk

In 2001 verscheen de vijfde druk van deel I van dit handboek; deel II had zijn laatste bewerking (vierde druk) in 1998 ondergaan. De oorspronkelijk auteurs hebben ons in 2003 gevraagd een nieuwe bewerking ter hand te nemen, hetgeen heeft geleid tot deze zesde druk.

Het is een volledige herziening geworden, waarbij gekozen is voor een gedeeltelijk andere opzet. Evenals in de vorige drukken wordt begonnen (deel I) met enkele inleidende hoofdstukken, waarin onze visie op het bestuursrecht wordt weergegeven, en een algemene analyse van dit rechtsgebied wordt gepleegd. In deel II worden vervolgens de belangrijkste begrippen behandeld: bestuursbevoegheid, belanghebbende, bestuurshandelingen en bestuursrechtelijke rechtsbescherming (hoofdstuk 3-6). Wij achten het noodzakelijk deze begrippen eerst min of meer uitgebreid te behandelen, omdat zij voor het bestuursrecht structurende begrippen zijn, die bij de behandeling van de andere onderwerpen steeds een rol spelen. Vervolgens (deel III) behandelen wij de normering, met een tweetal algemene hoofdstukken (7 en 8), en hoofdstukken over openbaarheid (9) en over normering van privaatrechtelijk overheidshandelen (10). Ook deze beschouwingen hebben algemene betekenis, die doorwerkt in de resterende hoofdstukken. Deel IV (hoofdstuk 11-13) behandelt de organisatie van het openbaar bestuur.¹ Deel V behandelt wetgeving: eerst een algemeen hoofdstuk (14) en vervolgens nadere regelgeving en planning (15). Deel VI behandelt de uitvoerende bestuursinstrumenten: na een inleidend hoofdstuk (16) komen achtereenvolgens aan de orde eenzijdig dwingend bestuur (hoofdstuk 17), presterend bestuur (hoofdstuk 18) en overeenkomsten, (andere) privaatrechtelijke middelen en feitelijke middelen (hoofdstuk 19). Deel VII behandelt de handhaving: algemeen (hoofdstuk 20), toezicht op de naleving (21) en sancties (22). In deel VIII, ten slotte, komt de rechtsbescherming en overheidsaansprakelijkheid aan de orde: eerste twee algemene hoofdstukken (23 en 24), en dan een drietal hoofdstukken over aansprakelijkheid (25-27).

Als gezegd wijkt deze indeling in zekere mate af van die, welke in de vorige drukken werd gekozen. Een eerste opvallend verschil ligt in het verdwijnen van een afzonderlijk onderdeel 'bestuurswaarborgen', maar de daar besproken onderdelen komen ook in onze bewerking uitgebreid aan de orde. Aanmerkelijk bescheidener dan in de vorige druk is de

1 Een uitgebreide versie van dit deel is inmiddels verschenen als afzonderlijk boek (S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009).

plaats van planning en financiering (als onderdelen van meeromvattende besprekingen in respectievelijk hoofdstuk 15 en 11).

Naast deze andere indeling, worden ten aanzien van verschillende onderwerpen standpunten ingenomen die afwijken van eerdere drukken. Het is hier niet de plaats de verschillen gedetailleerd te behandelen, maar gewezen kan worden op bijvoorbeeld onze visie op de rol en positie van het overheidsprivaatrecht, en op de wenselijkheid van het regelen van bijvoorbeeld plannen of overeenkomsten in de Awb. Wat wij verstaan als de kern van de benadering van dit handboek, vanaf zijn eerste druk, staat echter ook voor ons overeind. Dat is allereerst de gedachte dat de instrumentele functie van het bestuursrecht een volwaardige plaats moet hebben bij de bespreking van de algemene leerstukken en begrippen van dat rechtsgebied: omdat die instrumentele functie dit rechtsgebied in hoge mate bepaalt, en omdat de belangrijkste wetenschappelijke en praktische vragen van het bestuursrecht eenvoudigweg niet kunnen worden begrepen als niet tevens de instrumentele kant daarvan is behandeld. Om die reden wordt in deel V en VI bij de bespreking van de daar aan de orde zijnde rechtsfiguren, na een begripsbepaling steeds de instrumentele betekenis behandeld. Tweede kerngedachte van dit boek, juist ook in het licht van de dominantie van de instrumentele functie van het bestuursrecht, is de centrale betekenis van de beginselen van de democratische rechtsstaat als beoordelingskader bij uitstrek van het positieve bestuursrecht. Deze gedachte zet zich voort in de behandeling van vragen over de verhouding tussen Staat en samenleving, maar ook over zaken als delegatie van wetgeving, gebruik van vergunningstelsels en de inrichting van de bestuursrechtspraak.

Het boek is ons gezamenlijk product. Niettemin heeft ieder hoofdstuk een penvoerder, waarbij de hoofdstukken 4 tot en met 10 en 23 tot en met 27 primair van de hand van Schössels zijn, en de hoofdstukken 1 tot en met 3 en 11 tot en met 22 primair van de hand van Zijlstra, zij het dat hoofdstuk 2, § 2.3, hoofdstuk 3, § 3.4, en hoofdstuk 19, § 19.1.2, 19.1.3 en 19.1.4 en hoofdstuk 22, § 22.6.2 van de hand van Schössels zijn, en hoofdstuk 23, § 23.5, van de hand van Zijlstra. Ook overigens zijn wel paragrafen over en weer geleverd. Wat hier ook van zij, wij dragen gezamenlijk volledige verantwoordelijkheid voor het geheel.

Deze bewerking is afgesloten op 31 mei 2010: latere wijzigingen van recht en jurisprudentie konden niet worden meegenomen. Sindsdien verschenen literatuur is in enkele uitzonderlijk gevallen, en dan alleen als verwijzing, meegenomen.

Graag danken wij mr. C.L.G.F.H. Albers en dr. A.R. Neerhof voor hun waardevolle opmerkingen bij eerdere concepten, mr. M. Magala voor zoek- en redactiewerk, en F. Wildenborg, uitgever van Kluwer. Ten slotte een bijzonder woord van dank aan mr. Th.G. Drupsteen, mr. R. Fernhout en mevr. T. de Haan-Zijlstra voor het toestaan van het gebruik van teksten uit de vorige druk.

De laatste druk van dit handboek verscheen in 2001. Hoewel het duidelijk een coproductie van drie auteurs was, stond het in de bestuursrechtelijke wereld bekend als 'De Haan',² en terecht. Zoals uit het, hieronder opgenomen voorwoord bij de eerste druk blijkt, waren het de collegedictaten van Pieter de Haan die aan de basis stonden van *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*. Zijn visie op het bestuursrecht bepaalde de kern van het boek, en zijn fenomenale denk- en werkkracht waren *conditio sine qua non* voor het verschijnen

² Zie bijv. de titel van de recensie van de vorige druk van dit boek A.Q.C. Tak, 'De nieuwe "De Haan"', *NTB* 1999-2, p. 19 e.v.

ervan. Zijn overlijden, in 2005, betekende dan ook een groot verlies voor de Nederlandse rechtsgeleerdheid. Aan zijn nagedachtenis dragen wij dit boek op.

Nieuwstadt/Hilversum, april 2010

R.J.N. Schlössels
S.E. Zijlstra

Bij de eerste druk

Dit boek is voortgekomen uit een bewerking van een collegedictaat van de eerste ondergetekende voor de tweedejaars rechtenstudenten van de Vrije Universiteit. Daarin ligt slechts ten dele een rechtvaardiging voor zijn verschijnen naast de bestaande inleidingen van Belinfante, de Goede en Van Wijk-Konijnenbelt en naast de bekende werken van Donner, Stellinga en Vegting. De voornaamste rechtvaardiging valt te zoeken in een eerste poging van de schrijvers te komen tot een visie op het bestuursrecht, die in overeenstemming is met de overgang van de liberale naar de sociale rechtsstaat. Men zou deze visie kunnen noemen die van een instrumentele benadering van het administratieve recht, waarbij dit recht primair wordt gezien als het juridische beleidsinstrumentarium van de overheid en pas in de tweede plaats als recht ter bescherming van de burger en als waarborg voor een goed bestuur. Hiermee wordt de nadruk gelegd op het beleidsmatige karakter van het bestuursrecht, dat tegelijkertijd de eigen aard ervan uitmaakt. Dit betekent tevens een breuk met de uit de liberale rechtsstaat afkomstige opvatting dat het administratieve recht zou zijn aanvullings- en uitzonderingsrecht op het privaats- en strafrecht. Zowel voor de eenheid en de doelmatigheid van het bestuursrecht als voor de ontwikkeling van de rechtsbescherming van de burger is deze opvatting funest gebleken.

De uitwerking van deze gedachtegang in het onderhavige boek is nu aldus, dat in het eerste hoofdstuk begonnen wordt met een beschouwing over het bestuursrecht als zodanig, wat betreft aard en ontwikkeling, structuur en opbouw, handhaving en sancties. Het tweede hoofdstuk handelt over de bestuursorganisatie, dus datgene wat ook wel de inrichting van het bestuur wordt genoemd. De instrumentele benadering komt pas in het derde hoofdstuk volledig aan de orde, waar het gaat over de wetgeving en de planning als min of meer gelijkwaardige juridische beleidsgrondslagen, alsmede over de juridische, materiële, financiële en personele middelen, met behulp waarvan de overheid tracht haar beleid te realiseren. Het vierde hoofdstuk brengt de lezer weer meer op de weg van de gebruikelijke benadering via de bestuurshandelingen, waarbij naast de beschikkingen ook andere rechts- en feitelijke handeling van de overheid ter sprake komen. Het boek besluit met een hoofdstuk over de waarborgen voor een bestuur. Naast de rechtsbescherming via beroep en schadevergoeding en naast een uitvoerige behandeling van de onrechtmatige overheidsdaad komen hier de verschijnselen van de openbaarheid en inspraak, democratische, bestuurlijke, ambtelijke en financiële controle en ook nog andere waarborgen ter sprake. Al met al is gepoogd de instrumentele en de waarborgfunctie van het bestuursrecht min of meer gelijkwaardig en in onderlinge samenhang te behandelen, zodat eenzijdigheid van benadering wordt vermeden.

Het boek is in de eerste plaats bestemd voor gevorderde juridische en andere studenten van universiteiten, bestuursscholen e.d., doch de auteurs hopen dat het tevens voor bestuurs-, bedrijfs- en rechtspraakjuristen uit de praktijk van waarde zal blijken te zijn. Zij putten

die hoop mede uit het feit dat, behalve aan de beschikking en de rechtsbescherming, ook aan andere instrumenten en waarborgen door hen veel aandacht is besteed. Er wordt nog op gewezen dat de bijwerking is geschied tot ongeveer 1 april 1978, zodat geen aandacht meer kon worden geschonken aan het pas verschenen boek van mr. dr. A.Q.C. Tak over Overheidsbestuur en privaatrecht. Eveneens is afgezien van vermelding van buitenlandse literatuur, omdat oppervlakkige vermelding geen zin had en een diepgaande behandeling meer tijd en vooral meer ruimte zou hebben gevergd dan in dit stadium voorhanden waren.

Omtrent de verantwoordelijkheid voor de bewerking zij vermeld, dat de hoofdstukken 1 tot en met 4 in hoofdzaak door de eerste ondergetekende zelf zijn bewerkt, terwijl hoofdstuk 5 in eerste instantie is geschreven door mr. R. Fernhout, wat de onrechtmatige overheidsdaad betreft, en door mr. Th.G. Drupsteen, wat het overige deel betreft. Voor dit laatste gedeelte is materiaal verzameld door mr. A. van Kempen, destijds student-assistent aan de VU. De heer Fernhout nam ook het uitgebreide systematische zakenregister voor zijn rekening. Mevr. E.M. Seinstra- Fendel van de T.H. Delft verzorgde de samenstelling van het jurisprudentieregister. De drie auteurs stellen zich gezamenlijk verantwoordelijk voor de inhoud van het geheel.

Amsterdam, augustus 1978

P. de Haan
Th.G. Drupsteen
R. Fernhout

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

Lijst van gebruikte afkortingen / XXIII

HOOFDSTUK 23

Het stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid, grondslagen van het bestuursprocesrecht en klachtrecht / 1

- 23.1 Inleiding / 1
 - 720 Bestuursrechtspraak als waarborg / 1
 - 721 Het begrip 'bestuursrechtelijke rechtsbescherming' / 2
 - 722 Varianten van bestuursrechtelijke rechtsbescherming / 6
 - 723 Het begrip 'rechtspraak' / 6
 - 724 Het begrip 'bestuursrechtspraak' / 7
 - 725 Argumenten voor en tegen afzonderlijke bestuursrechtspraak; enkele randvoorwaarden / 8
 - 726 Het begrip 'bestuursrechter' / 10
 - 727 Verschillende bestuursrechters en rechtsgangen; het systeem van rechtsbescherming tegen de overheid / 11
 - 728 De karakteristieken van het bestuursprocesrecht / 14
 - 729 Klachtrecht / 15
- 23.2 Constitutionele aspecten en de geschiedenis van de bestuursrechtspraak / 15
 - 23.2.1 Constitutioneel kader / 15
 - 730 Bestuursrechtspraak en Grondwet / 15
 - 731 Administratief beroep / 16
 - 732 Recht op een rechter en andere constitutionele waarborgen / 17
 - 733 Belang van art. 6 EVRM en art. 47 Handvest Grondrechten EU voor het bestuursprocesrecht / 18
 - 734 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechtspraak / 20
 - 735 Rechtspraak door de Raad van State / 22
 - 23.2.2 Korte geschiedenis van de algemene bestuursrechtspraak (1848-1994) / 25
 - 736 De periode tot 1887 / 25
 - 737 De Grondwet van 1887 en het stranden van de voorstellen van Loeff / 26
 - 738 De commissies Koolen en De Monchy; de Wet Bab / 26
 - 739 De komst van de Wet AROB / 27

| | |
|--------|---|
| 23.2.3 | De gespecialiseerde bestuursrechtspraak / 28 |
| 740 | De komst van de bijzondere bestuursrechters / 28 |
| 741 | De TwK-rechtspraak: een bijzonder geval / 29 |
| 23.2.4 | De herziening van de rechterlijke organisatie / 29 |
| 742 | Knelpunten in het stelsel van bestuursrechtspraak / 29 |
| 743 | Staatscommissie / 30 |
| 744 | Herziening van de rechterlijke organisatie / 30 |
| 745 | Voltooiing eerste fase / 32 |
| 23.2.5 | Het stelsel van bestuursrechtspraak en het vraagstuk van de rechtseenheid / 33 |
| 746 | Algemene ontwikkelingen, minder versnippering, twee instanties / 33 |
| 747 | Vergroten inzichtelijkheid van de competentieverdeling tussen de bestuursrechters / 33 |
| 748 | Verdere integratie en het vraagstuk van de rechtseenheid / 34 |
| 749 | Informeel afstemming en overleg; rechterlijk beleid; institutionele voorzieningen / 36 |
| 23.3 | Grondslagen, algemene leerstukken en kenmerken van het bestuursprocesrecht / 41 |
| 23.3.1 | Constitutionele randvoorwaarden / 41 |
| 750 | Grondslagen, beginselen en kenmerken / 41 |
| 751 | Invloed van het EVRM op het bestuursprocesrecht; verhouding tot art. 47 Handvest Grondrechten EU / 47 |
| 752 | Toegang tot de rechter / 50 |
| 753 | Fair trial en equality of arms / 53 |
| 754 | Full jurisdiction / 56 |
| 755 | Redelijke termijn / 58 |
| 756 | De invloed van het EU-recht op het bestuursprocesrecht / 62 |
| 757 | Gevolgen voor het nationale bestuursprocesrecht / 66 |
| 23.3.2 | Het uniforme bestuursprocesrecht; doelstellingen / 68 |
| 758 | Totstandkoming van het uniforme procesrecht / 68 |
| 759 | Verdere relativering van de uniformiteit van het bestuursprocesrecht / 69 |
| 760 | Recours objectif versus recours subjectif / 70 |
| 761 | Het uniforme bestuursprocesrecht: een mengvorm / 71 |
| 762 | Verbod op reformatio in peius / 73 |
| 763 | Verbod op ultra petita / 76 |
| 764 | Discussies over de doelstellingen van het bestuursprocesrecht / 76 |
| 765 | Relativiteitstoets, Schutznormleer, Europese implicaties / 80 |
| 23.3.3 | Overige karakteristieken en kenmerken van het bestuursprocesrecht / 83 |
| 766 | Toetsing van besluiten ex tunc / 83 |
| 767 | Grenzen aan de ex tunc-toetsing / 85 |
| 768 | Actieve rechter; uitgangspunt van niet-lijdelijkheid / 87 |
| 769 | Vrij-bewijsleer; bewijsrechtelijke ontwikkelingen / 92 |
| 770 | Materieel en formeel bewijsrecht; bewijslevering in het bestuursprocesrecht / 95 |
| 771 | Bronnen van bestuursrechtelijke bewijsregels; de bewijslastverdeling bij beschikkingen / 97 |
| 772 | Bijzondere wetgever en vuistregels inzake bewijslevering / 98 |

| | | |
|--------|-----|--|
| | 773 | Binding aan rechterlijke bewijsoordelen; onrechtmatig verkregen bewijs / 100 |
| | 774 | Overige karakteristieken van het bestuursprocesrecht / 103 |
| 23.3.4 | | Ontwikkelingen in het uniform bestuursprocesrecht / 104 |
| | 775 | Formalisering van het bestuursprocesrecht / 104 |
| | 776 | Het trechtermodel, de grondentrichter en bewijsfuik; opkomst en herijking / 106 |
| | 777 | Uitdrukkelijk en zonder voorbehoud in eerste aanleg verworpen gronden / 113 |
| | 778 | Tijdigheid en finaliteit van bestuursrechtspraak / 115 |
| | 779 | Tijdigheid / 117 |
| | 780 | Finale geschilbeslechting en het besluitmodel / 119 |
| | 781 | Finaliteit, bestuur en rechter / 120 |
| | 782 | Alternatieve geschilbeslechting / 122 |
| 23.4 | | Aanvullende rechtsbescherming door de burgerlijke rechter / 125 |
| 23.4.1 | | Restrichter met een vangnetfunctie / 125 |
| | 783 | Algemene karakteristieken / 125 |
| 23.4.2 | | Bevoegdheid van de burgerlijke rechter / 126 |
| | 784 | De keuze voor de objectum litis-leer / 126 |
| | 785 | Consequente toepassing / 128 |
| 23.4.3 | | Ontvankelijkheid van de eiser in zijn vordering / 129 |
| | 786 | Algemeen / 129 |
| | 787 | Ontvankelijkheid; algemene en publieke belangen / 129 |
| | 788 | Burgerlijke rechter en trias politica / 132 |
| | 789 | Ontvankelijkheidsleer; de bijzondere rechtsgang levert potentieel hetzelfde of een vergelijkbaar resultaat; voldoende rechtsbescherming? / 134 |
| | 790 | Ontvankelijkheidsleer; onvoldoende rechtsbescherming bijzondere rechtsgang / 136 |
| | 791 | Ontvankelijkheidsleer; schadevergoeding voor appellabele besluiten / 137 |
| | 792 | Alleen bij vorderingen tegen de overheid / 138 |
| 23.5 | | Ombudsman en interne klachtprocedures / 139 |
| 23.5.1 | | Inleiding / 139 |
| | 793 | Vormen / 139 |
| 23.5.2 | | De ombudsmanvoorziening / 139 |
| | 794 | Ontstaan / 139 |
| | 795 | Functies ombudsmanvoorziening / 141 |
| | 796 | Aanvullend karakter ten opzichte van rechtsbescherming / 142 |
| 23.5.3 | | Nationale ombudsman en decentrale ombudsmannen en -commissies / 143 |
| | 797 | Benoeming en ontslag Nationale ombudsman / 143 |
| | 798 | Instelling decentrale ombudsmannen en -commissie / 144 |
| | 799 | Landelijk dekkend stelsel; bestuursorgaanbegrip / 144 |
| 23.5.4 | | Klachtrecht bij een ombudsman / 146 |
| | 800 | Bevoegdheid / 146 |
| | 801 | Procedure. Kenbaarheidsvereiste / 148 |
| | 802 | Onderzoek op eigen initiatief / 149 |

- 803 Afgrenzing met andere rechtsgangen / 149
- 804 Oordeel / 150
- 23.5.5 Interne klachtprocedures / 152
 - 805 Awb-regeling / 152
 - 806 Algemene bepalingen klachtrecht / 153
 - 807 Behandeling van klaagschriften / 154
 - 808 Klachtadviesprocedure / 155

HOOFDSTUK 24

Het uniforme bestuursprocesrecht, de procedure in eerste aanleg, voorlopige voorziening en hoger beroep / 157

- 24.1 Inleiding / 157
 - 809 Bestuursprocesrecht in beweging / 157
 - 810 Actuele ontwikkelingen en de maatschappelijke context / 158
 - 811 Invloed van de bestuursrechtspraak op de vormgeving van het procesrecht / 162
- 24.2 Systematiek van het bestuursprocesrecht / 162
 - 812 Verhouding tussen hoofdstuk 6 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht / 162
 - 813 Verhouding tussen hoofdstuk 7 en 8 / 163
 - 814 Verplichte voorprocedure; samenloop voorprocedures / 164
- 24.3 Algemene bepalingen / 165
 - 815 Twee afdelingen / 165
 - 816 De gelijkstelling van art. 6:2 Awb / 165
 - 817 Rechtsbescherming bij niet tijdig beslissen; algemeen / 166
 - 818 Beroep bij niet tijdig beslissen via de gelijkstelling van art. 6:2 sub b / 167
 - 819 Voorbereidingsbeslissingen / 169
 - 820 Overige algemene bepalingen (Afdeling 6.2) / 170
 - 821 Eisen bezwaar- of beroepschrift / 171
 - 822 Bezwaar- of beroepstermijn; aanvang en einde van de termijn; bewijs / 173
 - 823 Tijdige indiening door appellant; ontvangst- en verzendtheorie / 176
 - 824 Premature indiening; versoonlybaarheid van een termijnoverschrijding / 177
 - 825 Termijn beroep wegens niet tijdig besluit / 180
 - 826 Beperking beroepsrecht; procedurele uitsluiting / 181
 - 827 Onderdelentrichter / 183
 - 828 Ontvangstbevestiging; procedurele informatie / 186
 - 829 Doorzendplicht / 186
 - 830 Geen schorsende werking / 188
 - 831 Toezending van stukken aan de gemachtigde / 190
 - 832 Intrekking, wijziging en vervanging hangende bezwaar en beroep / 190
 - 833 Het van rechtswege meenemen van nieuwe besluiten nader bezien / 193
 - 834 Beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit; alsnog reëel besluit / 195

| | | |
|--------|-----|--|
| | 835 | Intrekken bezwaar en beroep / 196 |
| | 836 | Het passeren van een schending van het recht / 196 |
| | 837 | Overige bepalingen hoofdstuk 6 / 201 |
| 24.4 | | Bezwaar en administratief beroep / 202 |
| 24.4.1 | | De bezwaarschriftprocedure / 202 |
| | 838 | De functies van de bezwaarschriftprocedure / 202 |
| | 839 | De rechtsbeschermingsfunctie en de functie van verlengde besluitvorming / 204 |
| | 840 | De leer-, filter- en voorstructurerings- of verduidelijkingsfunctie / 205 |
| | 841 | Uitzonderingen op de bezwaarschriftprocedure / 206 |
| | 842 | Rechtstreeks beroep (prorogatie); algemeen; procedure / 207 |
| | 843 | Rechtstreeks beroep; geschiktheids criterium / 209 |
| | 844 | Hoorplicht / 210 |
| | 845 | Uitzonderingen op de hoorplicht / 211 |
| | 846 | Voorbereiding van de hoorzitting / 213 |
| | 847 | De hoorzitting / 215 |
| | 848 | Beslistermijnen / 217 |
| | 849 | Aard en grondslag van de bestuurlijke heroverweging / 218 |
| | 850 | Gegrondeheid van het bezwaar en de herroeping van het primair besluit / 222 |
| | 851 | Beslissingsbevoegdheid in bezwaar; delegatie en mandaat / 225 |
| | 852 | Adviescommissie / 226 |
| | 853 | Overige bepalingen / 227 |
| | 854 | Massaal bezwaar / 228 |
| 24.4.2 | | Administratief beroep / 228 |
| | 855 | Verhouding tussen bezwaar en administratief beroep / 228 |
| | 856 | Hoorplicht / 230 |
| | 857 | Procedure en beslistermijn / 230 |
| 24.5 | | Procederen bij de bestuursrechter / 231 |
| | 858 | Introductie hoofdstuk 8 Awb / 231 |
| 24.5.1 | | Algemene bepalingen over het beroep in eerste aanleg / 233 |
| | 859 | Rechtsmacht en absolute competentie / 233 |
| | 860 | De keuze voor het besluitbegrip / 234 |
| | 861 | Gelijkstelling met besluit; feitelijke handelingen / 235 |
| | 862 | Overige gelijkstellingen / 236 |
| | 863 | Geen beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels / 236 |
| | 864 | Geen beroep tegen besluiten ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling / 238 |
| | 865 | Uitgezonderde besluiten en negatieve lijst / 240 |
| | 866 | Verhouding van administratief beroep en bestuursrechtelijke rechtsgangen / 242 |
| | 867 | Relatieve competentie / 242 |
| | 868 | Enkelvoudige of meervoudige kamers; grote kamer / 243 |
| | 869 | Conclusie / 244 |
| | 870 | Opmerkingen door anderen dan partijen (amicus curiae) / 246 |

- 871 Verwijzing, voeging en splitsing / 247
- 872 Wraking en verschoning / 248
- 873 Partijen in het geding / 249
- 874 Procesvertegenwoordiging en bijstand / 251
- 875 Elektronisch bestuurlijk procederen / 252
- 24.5.2 Behandeling van het beroep in eerste aanleg / 255
 - 876 Griffierecht / 255
- 24.5.2.1 Vooronderzoek en bestuurlijke lus / 257
 - 877 Verweerschrift en ambtsberichten / 257
 - 878 Informatieplicht; cautie in bestuurlijke boetezaken / 258
 - 879 Geheimhoudingsregeling; recht doen op geheime stukken / 259
 - 880 Repliek en dupliek / 261
 - 881 Verzoek om inlichtingen en stukken / 262
 - 882 Horen van partijen, comparitie en getuigen / 264
 - 883 Deskundigen, tolken en onderzoek ter plaatse / 266
 - 884 Bestuurlijke lus / 270
- 24.5.2.2 Versnelde en vereenvoudigde behandeling / 274
 - 885 Wettelijk kader versnelde behandeling / 274
 - 886 Termijnbekorting en beëindiging versnelde behandeling / 275
 - 887 Wettelijk kader vereenvoudigde behandeling / 276
 - 888 Criteria vereenvoudigde behandeling / 277
 - 889 Verzet / 278
 - 890 Behandeling verzet / 279
 - 891 Beroep bij niet tijdig beslissen / 280
- 24.5.2.3 Gewone behandeling / 281
 - 892 Afdoening zonder zitting / 281
 - 893 Voorbereiding van de zitting en indiening nadere stukken; tiendagen-termijn / 282
 - 894 Getuigen, deskundigen en tolken / 285
 - 895 Zitting en openbaarheid / 286
 - 896 Horen wederpartij en getuigen / 287
 - 897 Schorsing onderzoek ter zitting, laatste woord en sluiting onderzoek / 288
- 24.5.2.4 Uitspraak / 289
 - 898 Schriftelijk of mondeling; termijn / 289
 - 899 Omvang van het geding; grondslag voor de uitspraak / 290
 - 900 Beroepsgronden en ambtshalve aanvulling van rechtsgronden / 292
 - 901 Ambtshalve toetsing; bepalingen van openbare orde / 294
 - 902 EVRM en Unierecht / 298
 - 903 Ambtshalve feitenaanvulling / 302
 - 904 Relativiteitsvereiste / 304
 - 905 Dicta / 309
 - 906 Niet-ontvankelijkheid en procesbelang / 310
 - 907 Gegrondheid en ongegrondheid van het beroep / 313
 - 908 De vernietiging / 314
 - 909 Gedektverklaring; in stand laten van de rechtsgevolgen / 315
 - 910 Zelf in de zaak voorzien / 317

- 911 Zelf voorzien en primair besluit / 322
- 912 Opnieuw voorzien door het bestuursorgaan; effect aangeklede uitspraak / 323
- 913 Bestuurlijke lus, tussenuitspraak en afdoening / 325
- 914 Schadevergoeding; verzoekschriftprocedure / 329
- 915 Vergoeding van griffierecht / 330
- 916 Proceskostenveroordeling: algemeen / 331
- 917 Kostenveroordeling ten bate en ten laste van partijen / 333
- 918 Forfaitair stelsel / 334
- 919 Overige bepalingen; dictum en motivering van de uitspraak / 336
- 24.5.2.5 Voorlopige voorziening en kortsluiting / 338
 - 920 Kenmerken van de voorlopige voorziening / 338
 - 921 Rechtsmacht voorzieningenrechter / 341
 - 922 Onverwijldde spoed / 342
 - 923 Toewijsbaarheid van een voorziening / 344
 - 924 Eisen op grond van het Unierecht / 345
 - 925 Procedure / 346
 - 926 Ontvankelijkheid van het verzoek / 346
 - 927 Zitting / 347
 - 928 Uitspraak / 348
 - 929 Werking in de tijd / 349
 - 930 Opheffing of wijziging / 350
 - 931 Kortsluiting / 350
- 24.6 Hoger beroep / 352
 - 932 Functies van het hoger beroep / 352
 - 933 Hoofdreutel: bestuursrechtspraak in twee feitelijke instanties / 354
 - 934 Sprongberoep; judiciële lus / 356
 - 935 Rechtsmacht in hoger beroep / 356
 - 936 Wettelijke appelverboden; doorbreking appelverboden / 358
 - 937 Partijen / 359
 - 938 Slechts hoger beroep tegen einduitspraken; niet tegen procesbeslissingen / 360
 - 939 Tussenuitspraak / 360
 - 940 Procesbelang en gezag van gewijsde / 361
 - 941 Rechtsoverwegingen ten overvloede en procesbelang / 363
 - 942 Procesbelang bij hoger beroep; gegrond en ongegrond beroep, uitdrukkelijk verworpen gronden en onbesproken gronden / 364
 - 943 Incidenteel hoger beroep / 367
 - 944 Schorsende werking / 370
 - 945 Devolutieve werking; omvang geding / 370
 - 946 Afdoening, uitspraak en dicta / 371
- 24.7 Herziening / 373
 - 947 Algemeen; het stellen van nova; misslagen / 373

HOOFDSTUK 25

Overheidsaansprakelijkheid: algemene leerstukken / 377

- 25.1 Het overheidsaansprakelijkheidsrecht / 377
 - 948 Overheidsaansprakelijkheid: twee bloedgroepen / 377
 - 949 Overheidsaansprakelijkheid en rechtsstaat: de onrechtmatige overheidsdaad / 377
 - 950 Overheidsaansprakelijkheid en rechtsstaat: de rechtmatige overheidsdaad / 379
- 25.2 Overheidsaansprakelijkheid en verwante vormen van verantwoording door de overheid / 380
 - 951 Vermogensrechtelijke overheidsaansprakelijkheid / 380
 - 952 Vermogensrechtelijke aansprakelijkheid voor justitieel optreden / 381
 - 953 Bijzondere schaderegelingen / 383
 - 954 Strafrechtelijke overheidsaansprakelijkheid / 387
 - 955 Staatsrechtelijke verantwoordelijkheid / 387
 - 956 Supranationale staatsaansprakelijkheid / 388
- 25.3 Algemene aspecten van vermogensrechtelijke overheidsaansprakelijkheid / 388
 - 957 De aansprakelijke persoon / 388
 - 958 Rechtsgrond van aansprakelijkheid wegens onrechtmatige overheidsdaad / 390
 - 959 Overheidsaansprakelijkheid: 'gewone' aansprakelijkheid? / 391
 - 960 Rechtsgrond van aansprakelijkheid bij rechtmatige overheidsdaad / 393
 - 961 Uitdijende overheidsaansprakelijkheid? / 394
 - 962 Overmatige aandacht voor rechtsmacht kwesties / 395
- 25.4 Drie decennia ontwikkelingen in de bevoegdheid om over schadeclaims te oordelen / 396
 - 963 Onrechtmatig overheidshandelen: geen terugtocht van de burgerlijke rechter; situatie tot medio 2013 / 396
 - 964 Nadeelcompensatie: terugtred van de burgerlijke rechter; situatie tot 1 januari 2024 / 397
 - 965 Discussies over de rechtsmachtverdeling / 397
 - 966 De nieuwe taakverdeling tussen burgerlijke rechter en bestuursrechter / 399

HOOFDSTUK 26

Overheidsaansprakelijkheid voor onrechtmatig handelen / 401

- 26.1 Inleiding / 401
 - 967 De onrechtmatige overheidsdaad / 401
- 26.2 Geschiedenis van de onrechtmatige overheidsdaad / 401
 - 968 Het leerstuk van de onrechtmatige overheidsdaad: toepassing van het 'gemene' recht / 401
 - 969 De onrechtmatige overheidsdaad: de verfijning van een algemeen leerstuk / 403
 - 970 Onrechtmatigheid: rechtsinbreuk en handelen in strijd met de wet / 405

| | | |
|------|------|---|
| | 971 | Onrechtmatigheid: schending van ongeschreven recht / 407 |
| | 972 | Onrechtmatigheid en bestuurlijke discretie / 409 |
| 26.3 | | Aansprakelijkheid voor appellabele besluiten / 409 |
| | 973 | Algemeen / 409 |
| | 974 | Burgerlijke rechter en bestuursrechtelijke kolom: de noodzaak van taakafbakening / 411 |
| | 975 | Het leerstuk van de formele rechtskracht / 413 |
| | 976 | Ratio van de leer van formele rechtskracht; verhouding tot de ontvanke-lijkheidsleer / 415 |
| | 977 | Strikte toepassing formele rechtskrachtleer / 416 |
| | 978 | Formele rechtskracht: de uitzonderingen / 417 |
| | 979 | Eerste uitzondering: ongebruikt laten van rechtsmiddelen is te wijten aan bestuursorgaan / 418 |
| | 980 | Tweede uitzondering: erkenning door bestuursorgaan was voor belanghebbende reden om van rechtsmiddel af te zien / 419 |
| | 981 | Derde uitzondering: bestuursrechter schond fundamentele rechtsbeginselen / 419 |
| | 982 | Vierde uitzondering: benadeelde is geen belanghebbende / 420 |
| | 983 | Formele rechtskracht buiten toepassing bij inhoudelijk uitzonderlijk klemmende gevallen (?) / 420 |
| | 984 | Te late beslissing: buiten bereik van de formele rechtskracht; aansprakelijkheidsmaatstaf / 422 |
| | 985 | Feitelijke voorbereidingshandelingen soms binnen, soms buiten het bereik van de formele rechtskracht / 424 |
| | 986 | Feitelijke voorbereidingshandelingen voor vernietigd besluit; aansluitingsregel / 427 |
| | 987 | Formele rechtskracht en Unierecht / 427 |
| | 988 | De heroverwegingsplicht uit Kühne & Heitz / 428 |
| | 989 | Niet-uitputting rechtsmiddelen; toch heroverwegingsplicht? / 429 |
| | 990 | Besluit blijkt achteraf in strijd met Unierecht; aansprakelijkheid? / 430 |
| | 991 | Formele rechtskracht en internationale mensenrechten / 431 |
| | 992 | Onrechtmatige besluiten; oordeel bestuursrechtelijke kolom primeert in aansprakelijkheidsprocedure / 432 |
| | 993 | Primaat van de bestuursrechtelijke kolom; (on)rechtmatigheid primair besluit / 433 |
| | 994 | Primaat van de bestuursrechtelijke kolom: oneigenlijke formele rechtskracht van vernietigde besluiten / 434 |
| | 995 | Primaat van de bestuursrechtelijke kolom: (on)rechtmatigheid primair besluit en 'verlengde besluitvorming' / 436 |
| | 996 | (on)eigenlijke formele rechtskracht betreft uitsluitend het besluit als zodanig / 437 |
| | 997 | Ratio oneigenlijke formele rechtskracht/primaat bestuursrechtelijke kolom / 438 |
| | 998 | Formele en oneigenlijke formele rechtskracht: de kritiek / 439 |
| | 999 | Primaat van de bestuursrechtelijke kolom en verjaring / 441 |
| | 1000 | Intermezzo (I): ketenbesluitvorming / 442 |

- 1001 Intermezzo (II): toetsing van appellabele besluiten door de strafrechter / 444
- 1002 Het toerekenbaarheidsvereiste / 447
- 1003 Art. 6:163 BW en art. 8:69a Awb: twee verschillende relativiteitsvereisten / 450
- 1004 Het relativiteitsvereiste in het overheidsaansprakelijkheidsrecht / 453
- 1005 Het relativiteitsvereiste bij schending van formele a.b.b.b. / 455
- 1006 Aanvullende beoordeling via de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm / 456
- 1007 Causaal verband / 457
- 1008 De leer van het hypothetisch rechtmatig besluit / 457
- 1009 Redelijke toerekening; schadebeperking; aan benadeelde toe te rekenen omstandigheden / 462
- 1010 Geen doorbreking causaal verband door latere alternatieve schadeoorzaak / 464
- 1011 Materiële schadevergoeding; wettelijke rente / 465
- 1012 Immateriële schadevergoeding / 465
- 1013 Achtergrond van Titel 8.4 Awb (Schadeverzoekschriftprocedure) / 468
- 1014 Schadeoorzaken waarvoor de bestuursrechter bevoegd is, art. 8:88 Awb / 469
- 1015 Competentieverdeling bestuursrechter en burgerlijke rechter, art. 8:89 Awb / 471
- 1016 De schadeverzoekschriftprocedure / 473
- 1017 De bestuursrechter als schadevergoedingsrechter; aansluiting bij het civiele aansprakelijkheidsrecht / 474
- 1018 De bestuursrechter: formele en oneigenlijke formele rechtskracht / 475
- 1019 De bestuursrechter als schadevergoedingsrechter; onrechtmatigheid primair besluit na een succesvol vernietigingsberoep / 476
- 1020 Kostenvergoeding bestuurlijke voorprocedure en beroep / 477
- 26.4 Aansprakelijkheid voor niet-appellabele besluiten / 479
 - 1021 Niet-appellabele besluiten / 479
- 26.5 Aansprakelijkheid voor feitelijk bestuurshandelen / 480
 - 1022 Feitelijk bestuurshandelen / 480
 - 1023 Overheidsaansprakelijkheid voor 'openbare opstallen' / 481
 - 1024 Aansprakelijkheid voor concrete informatieverstrekking / 486
 - 1025 Aansprakelijkheid voor niet-nakoming van toezeggingen / 487
 - 1026 Ongerichte informatieverstrekking / 490
- 26.6 Aansprakelijkheid voor gebrekkig toezicht en gebrekkige handhaving / 492
 - 1027 De problematiek van het falend toezicht / 492
 - 1028 Een afgeleide aansprakelijkheid; terughoudendheid geboden? / 492
 - 1029 IJkpunten voor aansprakelijkheid / 494
 - 1030 De rechtsontwikkeling gewogen / 497
- 26.7 Aansprakelijkheid voor wet- en regelgeving / 498
 - 1031 Wetgeving in formele zin, lagere algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels: de rol van de burgerlijke rechter / 498
 - 1032 Indirecte toetsing van avv's door straf- of bestuursrechter / 499

- 1033 Het civiele wetgevingsgeding: ontvankelijkheidsregels / 500
- 1034 Het civiele wetgevingsgeding: volplichtjurisprudentie / 502
- 1035 Het civiele wetgevingsgeding: uitspraakbevoegdheden / 503
- 1036 Lagere regelgeving: materiële beoordeling / 505
- 1037 Wetgeving in formele zin: het toetsingsverbod van art. 120 Gw / 507
- 1038 Contra legem-werking van ongeschreven recht / 509
- 1039 Onrechtmatige formele wetgeving: belang van het supranationale recht / 511
- 26.8 Aansprakelijkheid voor onrechtmatige rechtspraak / 513
 - 1040 Nationaal recht: beperkte rechtspraakaansprakelijkheid / 513
 - 1041 Unierecht: ruimere erkenning rechtspraakaansprakelijkheid / 515
 - 1042 Uitbreiding gewenst? / 516
 - 1043 Schending van de redelijke termijn / 517
- 26.9 Overheidsaansprakelijkheid op grond van eu-recht / 520
 - 1044 Overheidsaansprakelijkheid als onmisbaar element van het Unierecht / 520
 - 1045 Francovich-aansprakelijkheid / 521
 - 1046 Bescheiden impact op het nationale overheidsaansprakelijkheidsrecht / 523

HOOFDSTUK 27

Overheidsaansprakelijkheid voor rechtmatig handelen / 527

- 27.1 Inleiding: achtergronden en systeem / 527
 - 1047 Een versnipperd leerstuk / 527
 - 1048 Bijzondere eigenschappen van de aansprakelijkheid voor rechtmatig overheidsoptreden / 528
- 27.2 Historische ontwikkeling / 530
 - 1049 Begin twintigste eeuw: nadeelcompensatie als domein van de wetgever / 530
 - 1050 Baanbrekende rechtspraak van de burgerlijke rechter / 532
 - 1051 De bestuursrechter en de rechtspraak over het onzuiver schadebesluit / 535
 - 1052 De bestuursrechter en de rechtspraak over het zelfstandig schadebesluit / 537
 - 1053 Het égalitébeginsel en titel 4.5 Awb / 538
 - 1054 Grenzen van titel 4.5 Awb / 539
- 27.3 Het streven naar systematiek: het égalitébeginsel en andere rechtsgrondslagen voor nadeelcompensatie / 542
 - 1055 Geldend recht: rechtsgrond of rechtsgronden voor nadeelcompensatie / 542
 - 1056 Het égalitébeginsel; algemeen / 543
 - 1057 Evenredigheidsbeginsel als kapstok voor nadeelcompensatie / 545
 - 1058 Ontkoppeling evenredigheid en égalitébeginsel / 546
 - 1059 Vertrouwensbeginsel / 548
 - 1060 Art. 1 Eerste Protocol EVRM / 550

-
- 27.4 Het égalitébeginsel: de speciale en abnormale last / 552
- 1061 Inleiding / 552
 - 1062 Égalité: de abnormale last; normaal maatschappelijk of ondernemersrisico / 553
 - 1063 Drempels, kortingen en de indringendheid van de rechterlijke toets / 556
 - 1064 Égalité: de speciale last; referentiegroep / 560
 - 1065 Égalité en draagkracht van de benadeelde / 562
 - 1066 Overige vereisten voor nadeelcompensatie / 563
 - 1067 Nadeelcompensatie en causaliteit / 564
 - 1068 Nadeelcompensatie en risicoaanvaarding / 565
 - 1069 Nadeelcompensatie en voordeelstoerekening / 567
 - 1070 Nadeelcompensatie en schadebeperkingsplicht / 567
 - 1071 Aard van de nadeelcompensatie / 568
 - 1072 Afwenteling nadeelcompensatieplicht / 569
 - 1073 Buitenwettelijke afwenteling; rechtsstatelijke bezwaren / 570
 - 1074 Rechtsgrond voor afwenteling / 570
- 27.5 Wettelijk geregelde schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad / 571
- 1075 Volledige schadevergoeding versus compensatie / 571
- 27.5.1 Onteigening / 572
- 1076 Procedure en onteigeningsnoodzaak / 572
 - 1077 Belemmeringenwet Privaatrecht / 574
- 27.5.2 Wettelijke nadeelcompensatie / 576
- 1078 Verschillende bijzondere nadeelcompensatiebepalingen / 576
- 27.5.3 Planschadevergoeding / 577
- 1079 Begripsvorming: planschade en planschadevergoeding / 577
 - 1080 Ontwikkeling van de rechtsgrond voor planschadevergoeding / 578
 - 1081 Planvergelijking en schadevaststelling / 579
 - 1082 Vergoedbaarheid van de schade: normaal maatschappelijk risico / 581
 - 1083 Omstandigheden die aan vergoeding van schade in de weg staan: risicoaanvaarding, voordeelstoerekening, anderszins verzekerd zijn / 582
 - 1084 De regeling van planschade in de Omgevingswet / 584
- Jurisprudentieregister / 587**

Het stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid, grondslagen van het bestuursprocesrecht en klachtrecht

23.1 Inleiding

720 Bestuursrechtspraak als waarborg

Bestuursrechtspraak is een waarborg¹ tegen onrechtmatig handelen of nalaten van het bestuur. In verreweg de meeste gevallen betreft het de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen besluiten of tegen het uitblijven daarvan. De burger – meestal een belanghebbende – kan in de regel tegen besluiten die hem rechtstreeks raken rechtsmiddelen aanwenden. Het kan gaan om het maken van bezwaar, het instellen van administratief beroep of het instellen van beroep bij de bevoegde bestuursrechter. Onder ‘bestuursrechter’ verstaat de wet (zie art. 1:4 lid 1 Awb) ‘een onafhankelijk bij de wet ingesteld orgaan dat met bestuursrechtspraak is belast’. Ons land kent van oudsher verschillende bestuursrechters. Deze spreken recht in eerste aanleg, in eerste en enige aanleg of in hoger beroep. In specifieke gevallen is ook cassatieberoep mogelijk (bijvoorbeeld in fiscale zaken).

Naast de mogelijkheid van het instellen van beroep bij de bevoegde bestuursrechter vervult de burgerlijke rechter een rol bij het bieden van rechtsbescherming tegen de overheid. Deze rechter fungeert in ons land sinds jaar en dag als algemene ‘restrechter’.² Hij komt in beeld zodra een rechtzoekende geen toegang heeft tot de bestuursrechter, bijvoorbeeld omdat er geen appellabel besluit voorligt of omdat deze op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen belanghebbende is terwijl de rechtspositie van betrokkene toch in geding is. Er moet dan worden voorzien in aanvullende rechtsbescherming om het fundamentele recht op toegang tot de rechter veilig te stellen. De burgerlijke rechter is bovendien in de regel de aangewezen rechter bij geschillen met het bestuur over privaatrechtelijke rechtshandelingen (bijvoorbeeld een koopovereenkomst) of over feitelijke handelingen, zoals onrechtmatige hinder die ontstaat door het openbreken van de openbare weg.

1 Sommigen toonden zich in het verleden zeer somber over de kwaliteit van deze waarborg. Vgl. bijv. A.Q.C. Tak, ‘Rechters met slappe knieën’, *NJB* 2002, p. 1459 e.v. Vgl. ook A.Q.C. Tak, ‘Het bestuursproces in de mechanische mierenmaatschappij’, *AAe* 2005, p. 564 e.v.

2 Zie uitvoerig M.W.C. Feteris e.a. (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

De positie van de burgerlijke rechter is historisch verklaarbaar. In de loop van de twintigste eeuw ontstond in Nederland een versnipperd stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming (men sprak toen overigens nog over 'administratieve rechtsbescherming' of over 'administratieve rechtspraak'). De oorzaak van deze ontwikkeling hield nauw verband met het uitblijven van algemene bestuursrechtspraak. Bijgevolg was er in Nederland op het terrein van het bestuursrecht lange tijd slechts sprake van gespecialiseerde rechterlijke of semirechterlijke colleges.³ Deze waren actief op specifieke, beperkte terreinen, bijvoorbeeld in de sfeer van de accijnzen, de invoerrechten, de scheepvaartwetgeving en de mijnbouw.

Daarnaast nam de betekenis van het beroep op de Kroon vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw voortdurend toe. Het Kroonberoep (beroep op de Koning onder ministeriële verantwoordelijkheid) was lange tijd een zeer belangrijke vorm van administratief beroep, dat wil zeggen een vorm van geschilbeslechting binnen en door het bestuur.

Waar gespecialiseerde bestuursrechtelijke colleges of de Kroon geen (voldoende) rechtsbescherming boden, konden, en kunnen, burgers in Nederland zich wenden tot de burgerlijke rechter. De burgerlijke rechter heeft in ons land niet alleen een belangrijke rol gespeeld bij het bieden van rechtsbescherming tegen de overheid (en doet dit nog steeds), maar ook bij het ontwikkelen van veel bestuursrechtelijke leerstukken (denk bijv. aan de toetsing van bestuurlijke discretie – met name *beleidsruimte* – en schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad).

In dit hoofdstuk bespreken wij eerst de geschiedenis, het heden en de toekomst van de Nederlandse bestuursrechtspraak. Hierbij vormt het begrip 'bestuursrechtelijke rechtsbescherming' het vertrekpunt (nr. 721). We besteden aandacht aan de opkomst van de bestuursrechtspraak in Nederland, de positie van het Kroonberoep in historisch perspectief en de herziening van de rechterlijke organisatie. Verder wordt – voor zover dit mogelijk is – gekeken naar de toekomst. Ook komen de grondslagen en karakteristieken van het hedendaagse bestuursprocesrecht aan bod. De nadruk in dit hoofdstuk ligt op het systeem van rechtsbescherming tegen de overheid en op de grondslagen en uitgangspunten waarop dit systeem berust. Dit verklaart waarom in hoofdstuk 23 niet alleen aandacht uitgaat naar de bestuursrechter, maar óók naar de burgerlijke rechter (par. 23.4) en de klachtvoorzieningen (par. 23.5). De aanvullende rol van de burgerlijke rechter en de behoorlijkheidsbeoordeling van het overheidsoptreden door de Nationale ombudsman en de decentrale klachtvoorzieningen maken het systeem compleet.

In hoofdstuk 24 behandelen wij vervolgens het uniforme bestuursprocesrecht aan de hand van de geldende procesrechtelijke regeling in de Algemene wet bestuursrecht.

721 *Het begrip 'bestuursrechtelijke rechtsbescherming'*

Wij spreken van bestuursrechtelijke rechtsbescherming (een hedendaags synoniem voor 'administratieve rechtsbescherming') wanneer een overheidsorgaan bevoegd en verplicht is, op verzoek van een rechtzoekende, een bindend oordeel te geven over de rechtmatigheid van een handeling (met inbegrip van een nalaten) van het bestuur. Deze definitie is ruim. Het begrip 'overheidsorgaan' is ruimer dan het begrip 'onafhankelijk orgaan met bestuursrechtspraak belast'. Het geven van een *bindende* beslissing over de rechtmatigheid van een handeling of een nalaten staat bovendien niet zonder meer gelijk aan bindende geschilbeslechting tussen twee of meer partijen. Voldoende is dat het oordeel van het

3 Hierover R.J.G.M. Widdershoven, *Gespecialiseerde rechtsgangen in het administratieve recht* (diss. Utrecht), Zwolle: Tjeenk Willink 1989.

betrokken overheidsorgaan bindend is. Zo is de uitspraak van de bestuursrechter waarbij een besluit wordt vernietigd (art. 8:72 lid 1 Awb) bindend, maar met een vernietiging hoeft een geschil tussen bestuur en burger nog niet uit de wereld te zijn. Regelmatig moet het bestuur immers eerst een nieuw besluit nemen. Dan kan blijken dat het bestuur het aanvankelijk vernietigde besluit weet te 'repareren', bijvoorbeeld door nader onderzoek te doen en beter te motiveren.

Een belangrijke functie van de rechtsbescherming tegen het bestuur is het organiseren van juridische controle op het uitoefenen van bestuursbevoegdheden (i.h.b. op het nemen van besluiten). Bij voorkeur kan een onafhankelijke en onpartijdige *bestuursrechter* in dit verband oordelen. Tegenwoordig is dit ook vaak het geval. In Nederland is sprake van algemene en gespecialiseerde bestuursrechtspraak. Een vorm van gespecialiseerde bestuursrechtspraak is bijvoorbeeld de belastingrechtspraak. De algemene bestuursrechtspraak is ondergebracht bij de rechtbanken (eerste aanleg) en bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (in hoger beroep).

In het verleden was het gebruikelijk dat de 'controle' van besluiten op rechtmatigheid samen kon gaan met een beoordeling van de doelmatigheid, althans indien de 'rechtsbescherming' werd geboden door en binnen het bestuur (administratief beroep). Er werd dan niet alleen gekeken naar eventuele rechtmatigheidsgebreken, maar ook naar de vraag of beleidsmatig een goed besluit was genomen. Naar hedendaagse maatstaven is er dan echter geen sprake van volwaardige rechtspraak, maar van geschilbeslechting door een ander bestuursorgaan. Een goed voorbeeld biedt het al genoemde klassieke beroep op de Kroon. De 'Kroon' (het staatshoofd onder ministeriële verantwoordelijkheid) oordeelde in het verleden als hoogste bestuursorgaan bij Koninklijk Besluit (KB) over geschillen tussen burgers en bestuur in gevallen waarin de wet deze procedure openstelde. De beslissingen van de Kroon, bijvoorbeeld in milieuzaken, hadden veel gezag. Maar er was dan geen sprake van onafhankelijke rechtspraak.

Een bestuursrechter kan het bestuur op de eerste plaats 'negatief' corrigeren. Hij kan aangeven dat een besluit of handeling in strijd is met het recht. Soms kan hij verder gaan en bepalen wat in 'positieve' zin rechtens heeft te gelden. Dat doet de bestuursrechter bijvoorbeeld als hij 'zelf in de zaak voorziet' (art. 8:72 lid 3 aanhef onder b Awb). Zo kan de bestuursrechter bijvoorbeeld na een vernietiging vaak zelf bepalen hoe hoog een uitkering moet zijn. Dit doet zich voor indien de juiste hoogte op basis van wet en beleid kan worden bepaald. Tegenwoordig ligt bij de bestuursrechter de nadruk sterk op een effectieve en finale geschilbeslechting (art. 8:41a Awb). Toch zal de bestuursrechter lang niet altijd in staat zijn een geschil definitief af te doen omdat het bevoegde bestuursorgaan nog over discretie (bijvoorbeeld ruimte om belangen af te wegen dan wel feiten te beoordelen) beschikt. Dan is eerst het bestuursorgaan nog een keer aan zet.

Hier treden direct de twee hoofdfuncties van 'bestuursrechtelijke rechtsbescherming' op de voorgrond. Op de eerste plaats betreft dit het handhaven van het objectieve recht (het zgn. 'recours objectif').⁴ Het gaat er in een rechtsstaat om dat het bestuur rechtmatig handelt. Rechterlijke controle hierop is een steun in de rug voor burger en rechtsstaat, maar ook voor het bestuur zelf. Voor het bestuur is deze controle namelijk een stok achter de deur. De rechtsbescherming draagt bij aan de legitimiteit van het bestuurshandelen en maakt ook – anders dan algemene politieke controle – een rechtmatigheidscontrole in

4 B. Assink, *Het recours objectif, een herwaardering* (Staat en Recht nr. 56), Deventer: Wolters Kluwer 2022.

individuele gevallen mogelijk. Volgens verschillende auteurs wint de controlefunctie van de bestuursrechtspraak nog verder aan kracht door beroepen van rechtspersonen die op grond van algemene of gebundelde statutaire belangen beroep kunnen instellen.⁵ Men ziet hierin een tegenwicht tegen de te zwakke democratische controle op het bestuur. Toch mag men het nut van deze functie niet overschatten. Immers slechts een klein gedeelte van de besluiten die ons bestuur dagelijks neemt, worden (gelukkig maar!) onderworpen aan een rechterlijk oordeel. Zo bezien kan de rechter er in de praktijk niet eens voor zorgen dat het bestuur over de volle breedte in individuele zaken rechtmatig handelt. De rechter kan het bestuur wel een duidelijke tik op de vingers geven, ook vanuit een algemeen rechtsstatelijk perspectief. Wat de bestuursrechter ook kan is beter communiceren met de wetgever. Dit klinkt misschien wat vreemd, maar de bestuursrechter is ook een belangrijke speler binnen de staatsrechtelijke machtsverhoudingen waar het aankomt op het waken over de rechtsstatelijkheid van wetgeving, zeker als hij bij de controle van de uitvoering van wetten systematisch gebreken ziet. Weliswaar ondervindt de bestuursrechter beperkingen bij de toetsing van wetgeving⁶, dit doet er niet aan af dat hij over gebrekkige wetgeving de constitutionele dialoog met de wetgever kan aangaan. Van Heusden wijst in dit verband op de mogelijkheden van rechtsoverwegingen ten overvloede.⁷

Een tweede functie van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, waar tegenwoordig sterk de nadruk op ligt, betreft de bescherming van individuele rechten van burgers (jegens het bestuur) en geschilbeslechting (het zgn. 'recours subjectif'). Deze tweede functie is ook op grond van (internationale) eisen van een doeltreffende rechtsbescherming van groot belang. Burgers moeten in veel gevallen immers over een effectief rechtsmiddel kunnen beschikken om hun rechten en aanspraken op grond van de wet en recht veilig te stellen. De twee functies⁸ van bestuursrechtelijke rechtsbescherming zijn analytisch te scheiden. In de praktijk zijn zij echter vaak gemengd. Zie verder over dit onderwerp nr. 760 e.v.

Om van *bestuursrechtelijke rechtsbescherming* (in ruime zin) te kunnen spreken, moet de bescherming worden geboden door een overheidsorgaan: een rechter, een ander bestuursorgaan, of het bestuursorgaan dat de bestreden handeling heeft verricht. Bemiddeling door een particuliere mediator valt volgens ons buiten het begrip.

Ook de bezwaarschriftprocedure en het administratief beroep (zie hoofdstuk 7 Awb) zijn zo bezien dus vormen van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, althans deze procedures hebben *kenmerken* van rechtsbeschermingsprocedures. Daarnaast hebben deze voorzieningen vanwege de doelmatigheidsaspecten die een rol kunnen spelen tevens een andere belangrijke functie (nl. het bieden van een herstelmogelijkheid aan het bestuur of het verzekeren van een coherente behartiging van het algemeen belang). Bij de doelmatigheid van besluiten gaat het om allerlei bestuurlijke afwegingen die niet zozeer van juridische aard zijn maar die wel bepalend zijn voor een 'goed' besluit (bijvoorbeeld financiën, technische inzichten, politieke prioriteiten). Het zijn, zo bezien, dus ook gewoon (verlengde) besluitvormingsprocedures waarbij naar meer wordt gekeken dan de rechtmatigheid van een besluit. De bezwaarschriftprocedure kan daarnaast goed fungeren als een procedure waarbinnen bestuur en burger in onderling overleg tot een oplossing van hun conflict kunnen komen.

5 R. Stolk, *Procederende belangenorganisaties in de polder. Een interdisciplinair perspectief op toegang tot de rechter* (diss. Leiden), Zutphen: Uitgeverij Paris 2024.

6 Dit onderwerp blijft hier rusten. Wij wijzen er slechts op dat bij de bestuursrechter nog altijd geen rechtstreeks beroep mogelijk is tegen algemeen verbindende voorschriften (art. 8:3 lid 1 aanhef en onder a Awb). Exceptieve toetsing is wel mogelijk wanneer beroep is ingesteld tegen een appellabel besluit. Bij wetten in formele zin is er echter ook nog steeds het toetsingsverbod van art. 120 GW.

7 L.A. van Heusden, 'Terugkoppeling aan de bestuurswetgever: uitspraakbevoegdheden van de bestuursrechter bij de toetsing van algemeen verbindende voorschriften', *JBplus* 2023/5, p. 89.

8 Zie over deze benaderingen bijv. het rapport van de VAR-Commissie Rechtsbescherming, *De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid. Van toetsing naar geschilbeslechting*, Den Haag: Boom juridisch 2004, p. 38 e.v. Zie uitvoerig over het klassieke en hedendaagse bestuursprocesrecht en relevante veranderingen K.A.W.M. de Jong, *Snel, eenvoudig en onkostbaar. Over continuïteit en verandering in de aard en inrichting van het bestuursprocesrecht in de periode 1815 tot 2015* (diss. Amsterdam), Den Haag: Boom juridisch 2015.

Dat een betrokken overheidsorgaan in geval van rechtsbescherming niet alleen bevoegd maar ook *verplicht* is een oordeel te geven brengt mee dat verzoeken aan de vertegenwoordigende organen (bijvoorbeeld aan de Tweede Kamer) alsmede de 'spontane' vernietiging van besluiten door een (ander) bestuursorgaan buiten administratief beroep in het kader van het bestuurlijk toezicht (vgl. art. 10:33 Awb) niet kunnen worden aangemerkt als 'rechtsbescherming'. In dit laatste geval valt te denken aan het vernietigingsrecht van de Kroon dat *kan* worden uitgeoefend naar aanleiding van een petitie (een verzoek van een burger).

De eis van de bindendheid van het oordeel leidt er ten slotte toe dat klachtprocedures, waaronder die bij de Nationale ombudsman, niet kunnen worden beschouwd als 'echte' rechtsbescherming, hoe nuttig deze ook in een rechtsstaat zijn. Hier worden oordelen over de behoorlijkheid van overheidshandelen gegeven en geen bindende oordelen over juridische geschillen. Toch kunnen deze procedures worden gezien als een soort sluitstuk van het stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid, zodat zij in dit hoofdstuk wel ter sprake komen. Zie nr. 793 e.v.

Er zijn nog ruimere definities van bestuursrechtelijke rechtsbescherming in omloop. Zo kan bestuursrechtelijke rechtsbescherming ook worden opgevat als het geheel aan mogelijkheden van een burger om *achteraf* op te komen tegen een (al genomen) besluit of een (al verrichte) andere handeling van het bestuur.⁹ Dit brengt het spontane vernietigingsrecht van de Kroon (dat immers kan worden geactiveerd door een petitie) en het klachtrecht weer in beeld. De laatst verschenen druk van het handboek Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht 2014* ziet bestuursrechtelijke rechtsbescherming ten slotte als het bindend beslechten van een geschil over de inhoud van een bestuursrechtelijke rechtsbetrekking.¹⁰ Volgens ons is het echter minder gelukkig om bestuursrechtelijke rechtsbescherming volledig te baseren op de gedachte dat het hier gaat om het beslechten van bestuursrechtelijke geschillen, in die zin dat hierbij steeds conflicten over bestuursrechtelijke verbintenissen (c.q. subjectieve rechten en plichten) aan de orde zijn.¹¹ Een 'conflict' in het bestuursrecht kan immers ook gaan over de vraag of het bestuur zich aan de wet heeft gehouden zonder dat hierbij subjectieve aanspraken in beeld zijn. Dat de wet dan bepaalde belangen van burgers beschermt, maakt in dit verband nog niet dat de rechtsbescherming dan ziet op het *vaststellen* van subjectieve rechten van burgers. Als belangrijke functie van de bestuursrechtspraak kan men, wat ons betreft, wel zien het beslechten van geschillen over de toepassing van het bestuursrecht. Dat wil zeggen geschillen over de toepassing van het recht dat de bestuursactiviteit beheerst en dat bepalend is voor de vraag of een besluit rechtmatig is.

9 Zie bijv. L.J.A. Damen, H.E. Bröring e.a., *Bestuursrecht 2*, vierde druk, Den Haag: Boom juridisch 2012, p. 24. In latere drukken van dit werk is de aandacht van deze interessante definitie meer verschoven naar het via voorbeelden didactisch problematiseren van de beslechting van bestuursrechtelijke geschillen. Vgl. A.T. Marseille, H.D. Tolsma e.a., *Bestuursrecht 2*, achtste druk, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 24 e.v.

10 W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 516.

11 In die zin bijv. S. Pront-Van Bommel, *Bestuursrechtspraak. Voorstellen voor modernisering van de bestuursrechtspraak* (diss. Amsterdam), Den Haag: Boom juridisch 2002, p. 83, 93.

722 Varianten van bestuursrechtelijke rechtsbescherming

De ruime definitie van het begrip ‘bestuursrechtelijke rechtsbescherming’ omvat intussen meer dan ‘rechtspraak’ of ‘bestuursrechtspraak’. De varianten waarin zich bestuursrechtelijke rechtsbescherming aandient zijn:

- door het bestuursorgaan zelf (bezwaar);
- door een ander bestuursorgaan (administratief beroep); of
- door een onafhankelijke rechter (rechtspraak).

Bij dit laatste gaat het dan vooral om de bestuursrechter en de burgerlijke rechter. Men zou hier ook nog de strafrechter kunnen noemen, vooral in het kader van de beoordeling van het gebruik van de opsporingsmiddelen door het OM en de (bijzondere) opsporingsambtenaren. Deze instantie en functionarissen maken immers formeel ook deel uit van het bestuur, hoewel de Algemene wet bestuursrecht op hun handelen slechts heel beperkt van toepassing is (art. 1:6 Awb). Wij laten deze rechter hierna verder buiten beschouwing.

723 Het begrip ‘rechtspraak’

In de literatuur treft men diverse definities aan van rechtspraak. Zij ontlopen elkaar niet veel. Soms wordt een onderscheid gemaakt tussen de omschrijving van rechtspraak als functie (de aard van de activiteit) en de beantwoording van de vraag welk ambt deze functie behoort uit te oefenen. Wij wijzen op de analyse van Bovend’Eert. Op basis van o.m. de Grondwet en internationaal recht trekt hij de conclusie dat de overheidsfunctie rechtspraak in essentie ziet op een concrete en bindende beslissing van een geschil of op de berechting van een strafbaar feit door een overheidsambt, dat daarbij de rechtens relevante feiten vaststelt en op grond van rechtmatigheidscriteria een oordeel uitspreekt.¹² Hieraan voegt hij op *constitutionele* gronden toe dat rechtspraak is voorbehouden aan een onafhankelijk en onpartijdig overheidsambt.¹³ Stroink¹⁴ sprak in een ouder werk over het materiële aspect (bindende geschilbeslechting) en formele aspect (beslissing door een onafhankelijke instantie volgens een bepaalde rechtsgang) van rechtspraak.

Om van ‘rechtspraak’ te kunnen spreken moet in ieder geval sprake zijn van de beslechting van een geschil door de beantwoording van een rechtsvraag. Hierbij worden rechtsnormen toegepast door een onafhankelijke ‘statelijke’ derde, resulterend in een

12 P.P.T. Bovend’Eert, *Rechter, rechterlijke organisatie en rechtspraak in de democratische rechtsstaat*, derde druk, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 4.

13 P.P.T. Bovend’Eert, *Rechter, rechterlijke organisatie en rechtspraak in de democratische rechtsstaat*, derde druk, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 5.

14 F.A.M. Stroink, *Rechterlijke organisatie en rechtspraak in beweging*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993, p. 3-4.

bindende beslissing. Deze definitie sluit aan bij Widdershoven.¹⁵ Het gaat daarbij om wat hij noemt een 'gemengd rechtspraakbegrip'. Dit wil zeggen een begrip dat zowel formele als materiële kenmerken bevat. Vooral de onafhankelijke statelijke derde (de rechter of het rechterlijk college) is een essentieel formeel kenmerk dat vanuit het staatsrecht en het relevante internationale recht breed wordt onderschreven. Niet alleen wordt hier administratief beroep (niet-onafhankelijk) en bezwaar (geen derde en evenmin onafhankelijk) buiten het begrip gehouden, maar ook arbitrage (niet-statelijk).

724 *Het begrip 'bestuursrechtspraak'*

Gelet op de omschrijving van rechtspraak, zou men bestuursrechtspraak kunnen omschrijven als rechtspraak over een rechtsgeschil waarbij ten minste een van de partijen bij dit geschil tot het openbaar bestuur behoort. Bestuursrechtspraak is dus een species van rechtspraak. Deze vorm van rechtspraak is bijzonder omdat het bestuur bij het te beslechten geschil is betrokken. De noodzaak van rechtspraak is in dit verband met name ingegeven door de notie dat, vanwege de beginselen van de democratische rechtsstaat, geschillen met de overheid moeten kunnen worden voorgelegd aan een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie. Dit is een algemeen rechtsstatelijke eis die ook stevig is verankerd in het verdragenrecht en in het recht van de Europese Unie (zie i.h.b. art. 6 EVRM en art. 47 Handvest Grondrechten EU).

Hiermee is niet gezegd dat bestuursrechtspraak *moet* worden verricht door een bestuursrechter die een afzonderlijk bestuursprocesrecht toepast. Bestuursrechtspraak (in materiële zin) kan namelijk ook worden verricht door een 'gewone' rechter. Deze kan een geschil tussen overheid (bestuur) en burger beslechten op basis van – in beginsel – het burgerlijk procesrecht. Er zijn bijvoorbeeld landen die om verschillende redenen geen afzonderlijk stelsel van bestuursrechtspraak kennen. Een aansprekend voorbeeld is Noorwegen.¹⁶ De 'gewone' rechter die rechtsbescherming biedt tegen het bestuur zal zich wel goed rekenschap moeten geven van de bijzondere aard van 'het bestuur' als procespartij. In Nederland bestaat er echter een breed draagvlak om de bevoegdheid van de bestuursrechter juist verder te verruimen, bijvoorbeeld ten aanzien van feitelijke handelingen die nauw met appellabele besluiten samenhangen. Ook wordt gepleit voor een verdere verruiming van de bevoegdheid met het oog op het toekennen van schadevergoeding, hoewel de positie van de burgerlijke rechter in de

15 R.J.G.M. Widdershoven, *Gespecialiseerde rechtsgangen in het administratieve recht* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 23. Er zijn veel definities van het begrip 'rechtspraak' in omloop die vaak aanknopen bij het beslechten van een geschil over (reeds bestaande) rechten en plichten. De Waard omschrijft rechtspraak als volgt: 'Rechtspraak is een juridisch genormeerd proces van beoordeling van beweerde schending of dreigende schending van bestaande rechten en/of plichten, aan de hand van rechtsnormen, uitmondend in een uitspraak waarin en waardoor aan het resultaat van die beoordeling rechtens bindende consequenties worden verbonden.' B.W.N. de Waard, *Beginselen van behoorlijke rechtspleging. Met name in het administratief procesrecht* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987, p. 14.

16 Zie bijv. L.A. Kjellevoid, 'Eén rechter als waarborg voor rechtseenheid. Over "bestuursrechtspraak" in Noorwegen', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *In eenheid. Over rechtseenheid en uniforme rechtstoepassing in het bestuursrecht*, Den Haag: Sdu 2007, p. 293 e.v.

voorstellen niet uit het oog wordt verloren door burgers daarnaast de mogelijkheid te bieden om te kiezen voor een gang naar de burgerlijke rechter (zgn. overlappende rechtsmacht).¹⁷

Hoe dan ook, als de burgerlijke rechter een geschil met het bestuur moet beoordelen is in onze visie dus ook sprake van een vorm van bestuursrechtspraak (zij het in materiële zin).¹⁸ Bestuursrechtspraak wordt dus niet alleen verricht door de (gespecialiseerde) bestuursrechter. Ook de (algemene) burgerlijke rechter heeft hier een taak. In Nederland is deze taak traditioneel belangrijk. De burgerlijke rechter staat in ons stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid te boek als 'restrechter' die sinds jaar en dag – maar zeer constant vanaf 1915 – rechtsbescherming biedt indien en voor zover de bestuursrechtspraak tekortschiet.¹⁹ Dit kan zijn omdat er helemaal geen bestuursrechter bevoegd is, of omdat de bevoegdheden van de bestuursrechter in een bepaald geschil onvolledig zijn.

Een bestuursrechter is een specifieke, in meer of mindere mate *gespecialiseerde* rechter die met bestuursrechtspraak is belast. De definitie van de Algemene wet bestuursrecht luidt als volgt: 'een onafhankelijk, bij de wet ingesteld orgaan dat met bestuursrechtspraak is belast (art. 1:4 lid 1 Awb). Het lijkt erop dat deze ruime definitie ook de burgerlijke rechter binnenboord trekt (vgl. onze definitie), maar dit is niet zo. In art. 1:4 lid 3 Awb wordt namelijk een belangrijke beperking gesteld. Een gerecht dat tot de rechterlijke macht behoort (en dat geldt voor de burgerlijke rechter) wordt alleen als bestuursrechter aangemerkt voor zover hoofdstuk 8 Awb (het bestuursprocesrecht) of de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften – met uitzondering van hoofdstuk VIII – van toepassing of van overeenkomstige toepassing is verklaard.

Dit maakt duidelijk dat de wetgever van mening is dat een bestuursrechter in de zin van de Algemene wet bestuursrecht in ieder geval rechtspreekt aan de hand van een procesrecht dat afwijkt van het burgerlijk procesrecht (nl. aan de hand van het bestuursprocesrecht zoals neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht). De dragende beginselen en de bijzondere karakteristieken van het bestuursprocesrecht komen hierna nog uitvoerig ter sprake.

725 *Argumenten voor en tegen afzonderlijke bestuursrechtspraak; enkele randvoorwaarden*

Rechtsbescherming tegen het bestuur (en de overheid in het algemeen) treft men aan in vrijwel alle westerse bestuursrechtelijke stelsels. Deze stelsels kennen dus 'bestuursrechtspraak' in materiële zin. Dit wil nog niet zeggen dat zij ook gespecialiseerde bij de wet ingestelde 'bestuursrechters' kennen. In veel landen is dit echter wel het geval.

Zodra binnen een stelsel is voorzien in afzonderlijke bestuursrechtelijke instanties is sprake van bestuursrechtspraak in formele zin. Aan het instellen van afzonderlijke bestuursrechtspraak kunnen verschillende argumenten ten grondslag liggen. Deze zijn in de literatuur uitvoerig belicht. Wij volstaan op deze plaats met de opmerking dat al deze

17 Zie uitvoerig Rapport van de Commissie Verruiming bevoegdheden bestuursrechter van de Vereniging voor bestuursrecht (VAR), *Verbreding van bestuursrechtspraak. Noodzaak en consequenties van een groeimodel voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming* (VAR-reeks 171), Den Haag: Boom juridisch 2023. Zie verder R.J.N. Schlössels, 'Verbreding van bestuursrechtspraak onder de paraplu van de burgerlijke rechter?', *RMThemis* 2025/15, p. 116 e.v.

18 Zie in dit verband R.J.N. Schlössels & L.J.M. Timmermans, 'Baron von Münchhausen aan het werk in de polder: de hoogste bestuursrechtspraak als (never) ending story?', *TvCR* 2015/2, i.h.b. p. 130 e.v.

19 Hierover uitvoerig M.W.C. Feteris e.a. (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

argumenten – afhankelijk van de aard van de bestuursrechtelijke materie – in wisselende mate opgaan. Geen van allen is dwingend en/of sluitend van aard. Veel argumenten voeren terug op de gedachte dat bestuursrechtelijke geschillen gelet op het algemeen belang en de bijzondere positie van het bestuur vragen om een rechter die vertrouwd is met de bestuurlijke context (cultuurargument). Als argumenten voor het instellen van bestuursrechtspraak zijn genoemd:²⁰

1. het feit dat de toetsing van besluiten een ander procesrecht verlangt dan de beoordeling van (civiele) vorderingen;
2. de prominente aanwezigheid van 'het algemeen belang' en de belangen van derden in bestuursrechtelijke geschillen;
3. de (juridische) ongelijkheid tussen overheid en burgers, en het vereiste van een laagdrempelige toegang tot de rechter;²¹
4. de complexiteit van het bestuursrecht en de noodzaak van rechterlijke specialisatie;
5. de burgerlijke rechter die – meer dan een 'echte' bestuursrechter – de statelijke machtscheiding zou kunnen verstoren (het argument van de *checks and balances*); en
6. het ontwikkelingsargument. Afzonderlijke bestuursrechtspraak draagt bij aan een verdere ontwikkeling van het bestuursrecht doordat een bestuursrechter als het goed is redeneert vanuit het bestuursrechtelijk systeem en zich niet – althans niet primair – bedient van civielrechtelijke leerstukken (bijvoorbeeld de onrechtmatige daad).

Daarnaast worden ook wel argumenten tegen formele bestuursrechtspraak aangevoerd. Er is gewezen op de gevaren van versnippering van rechtspraak (waarbij vaak samenhangende geschillen worden verdeeld over de burgerlijke rechter en de bestuursrechter), het schaden van de rechtseenheid en het ontstaan van geïsoleerde rechtsculturen binnen gespecialiseerde bestuursrechtelijke instanties. Wat dit laatste betreft is de gedachte dat rechters het beste binnen een algemene organisatie (de rechterlijke macht) kunnen samenwerken.

Valt de keuze van de wetgever eenmaal op het instellen van een afzonderlijk stelsel van bestuursrechtspraak dan zal deze rechtspraak toch aan verschillende randvoorwaarden moeten voldoen. In de literatuur zijn ook deze randvoorwaarden goed beschreven.²² Naast de fundamentele eisen van rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid, valt te wijzen op de eisen die voortvloeien uit de beginselen van een behoorlijke rechtspleging en op diverse organisatorische en maatschappelijke randvoorwaarden. Van belang is bijvoorbeeld dat procedures niet dermate lang en stroperig zijn dat hierdoor de bestuursactiviteiten onevenredig worden belemmerd. Effectieve rechtsbescherming voor het individu (en voor maatschappelijke organisaties) moet hier worden verenigd met de eisen die het algemeen belang nu eenmaal stelt aan de activiteiten van het bestuur. Besturen betekent ordenen en sturen van de samenleving en dat moet een beetje voortvarend kunnen. Vooral in de sfeer van het ordenende bestuursrecht (denk bijvoorbeeld aan de realisatie van grote infrastructurele projecten en woningbouw) doet de spanning op dit punt zich voelen. In deze context zijn

20 Zie voor een uitwerking en bespreking van de verschillende argumenten het rapport van de VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 32 e.v. Zie verder R.J.N. Schlössels, *Het besluitbegrip en de draad van Ariadne. Enige beschouwingen over de rechtsmacht van de bestuursrechter* (oratie Nijmegen), Den Haag: Boom juridisch 2003, p. 35 e.v.

21 Zie hierover A. Böcker e.a., *Specialisatie loont?! Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen*, Den Haag: Sdu 2010.

22 Zie bijv. Pront-Van Bommel 2002, p. 13 e.v.

regelmatig – niet altijd even doordachte – plannen gelanceerd om de bestuursrechtelijke rechtsbescherming te beperken en te versnellen.²³

726 *Het begrip 'bestuursrechter'*

Een definitie van het begrip 'bestuursrechter' treft men, zoals gesteld, aan in art. 1:4 Awb. Twee categorieën van overheidsinstanties vallen onder het begrip 'bestuursrechter' in de zin van de Awb:

- a) Onafhankelijke,²⁴ bij de wet ingestelde organen die met bestuursrechtspraak zijn belast. Dit zijn de gerechtelijke instanties die *niet* behoren tot de rechterlijke macht in de zin van art. 112 lid 2 Gw (denk bijvoorbeeld aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB)).
- b) Gerechten die wel behoren tot de rechterlijke macht, voor zover een van de volgende wettelijke regelingen van toepassing is: hoofdstuk 8 Awb (te wijzen valt op de algemene bestuursrechtspraak bij de rechtbanken, de belastingrechtspraak bij de rechtbanken en de gerechtshoven, alsmede de Hoge Raad als fiscale cassatierechter²⁵) of de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV).²⁶ Wat deze laatste wet betreft, valt te wijzen op de kantonrechter van de rechtbank (art. 9 WAHV) die als bestuursrechter kennisneemt van zaken tegen bepaalde sanctiebeschikkingen ('verkeersboetes') van de officier van justitie. In hoger beroep is in deze zaken het Hof Arnhem-Leeuwarden competent (art. 14 WAHV)²⁷ dat in dit verband dus ook als bestuursrechter moet worden aangemerkt.

De vraag of een orgaan van de overheid een bestuursrechter is in de zin van art. 1:4 Awb is in drie opzichten van belang. Allereerst voor de wijze waarop de rechter benaderd moet worden. Beroep op een bestuursrechter geschiedt in beginsel door het indienen van een beroepschrift bij de bevoegde rechter (art. 6:4 lid 3 Awb), al dan niet langs elektronische weg. Alleen in (bepaalde) schadevergoedingszaken is voorzien in een verzoekschriftprocedure (art. 8:88 Awb e.v.). Vervolgens is het zijn van bestuursrechter van belang voor het antwoord op de vraag of men verplicht is, alvorens beroep op de bevoegde bestuursrechter in te stellen, bezwaar te maken tegen het bestreden besluit (art. 7:1 lid 1 Awb). Ten slotte is het al dan niet zijn van 'bestuursrechter' van belang voor de competentieverdeling tussen de bestuursrechter van de rechtbank (in eerste aanleg) enerzijds en de andere bestuursrechters anderzijds.

Uit art. 8:6 lid 1 Awb volgt dat de algemene bestuursrechter (in eerste aanleg) terugtreedt zodra een 'andere' bestuursrechter bevoegd is. De bevoegdheid van een andere bestuursrechter kan blijken uit hoofdstuk 2 van de bij de Algemene wet bestuursrecht

23 Vgl. bijv. nog recent het Rapport fase 1 van de ministeriële Adviesgroep Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen Regelgeving (STOER), april 2025.

24 De eis van onafhankelijkheid dient als een essentiële van het begrip 'bestuursrechter' te worden opgevat. Vgl. bijv. ABRvS 18 december 1997, JB 1998/31, m.nt. JMED (*College van Beroep voor de examens*).

25 Zie art. 29 AWR waaruit blijkt dat (mede) aan de hand van hoofdstuk 8 Awb recht wordt gesproken door de Hoge Raad.

26 Met uitzondering van hoofdstuk VIII.

27 Tenzij de boete lager is dan € 110.