

# INHOUD

<b>Lijst van afkortingen</b>	19
<b>1 Plaatsbepaling rechtsbescherming</b>	23
1.1 Inleiding	23
1.2 Bestuursrechtelijke geschillen	24
1.3 Procedures ter beslechting van bestuursrechtelijke geschillen	27
1.3.1 Beroep bij de bestuursrechter	27
1.3.2 De procedure bij de civiele rechter	33
1.3.3 Klachtprocedures	34
1.3.4 Alternatieve vormen van geschilbeslechting	35
1.4 Een korte geschiedenis van de rechtsbescherming tegen de overheid	37
1.5 Functies van rechtsbescherming	40
1.5.1 Ontwikkeling naar individuele rechtsbescherming	40
1.5.2 Hoofdfunctie van individuele rechtsbescherming	42
1.5.3 Van individuele rechtsbescherming naar geschilbeslechting	46
1.5.4 Nevenfuncties	47
1.6 Beginselen van rechtsbescherming	47
1.6.1 Toepasselijkheid van art. 6 EVRM	48
1.6.2 Beginselen van het stelsel van rechtsbescherming	49
1.6.3 Beginselen van het bestuursprocesrecht	55
1.6.4 Vergelijking met het burgerlijk procesrecht	59
1.7 Rechtsbescherming tegen de overheid anno 2022	61
<b>2 Bevoegdheid</b>	71
2.1 Inleiding	71
2.2 Constitutionele grondslag	71
2.2.1 Bestuursrechter en bestuursrechtspraak; art. 1:4 Awb	71
2.2.2 Bestuursrechtelijke geschillen; art. 112 Grondwet	73
2.2.3 Algemene en bijzondere bestuursrechtspraak	77
2.3 Algemene bestuursrechtspraak	80

2.3.1	Beroep bij de rechtbank	80
2.3.2	Relatieve bevoegdheid	82
2.3.3	Concentratie	85
2.3.4	Hoger beroep tegen een uitspraak van een rechtbank	86
2.3.4.1	Algemeen	86
2.3.4.2	Verschillende hogerberoepsinstanties	88
2.3.4.3	<i>Bij welke instantie kan worden geappelleerd?</i>	90
2.3.5	Cassatieberoep bij de Hoge Raad tegen de uitspraak van de hogerberoepsinstantie?	91
2.4	Bijzondere bestuursrechtspraak	93
2.4.1	Inleiding	93
2.4.2	Verkeersboetes: beroep bij de kantonrechter, hoger beroep bij het Hof Arnhem-Leeuwarden	94
2.5	Rechtsmiddelvoorlichting en doorzending	96
2.5.1	Inleiding	96
2.5.2	Rechtsmiddelvoorlichting	96
2.5.3	Doorzending	97
2.5.4	Verwijsplicht burgerlijke rechter	98
<b>3</b>	<b>Het voorwerp van geschil</b>	101
3.1	Inleiding	101
3.2	Het besluit als voorwerp van geschil	101
3.2.1	Inleiding	101
3.2.2	Twee elementen van het begrip besluit	102
3.2.3	Verschillen soorten besluiten	105
3.3	Verruimingen van de toegang tot de bestuursrechter	106
3.3.1	De verruimingen uit hoofdstuk 6	107
3.3.1.1	Schriftelijke weigering een besluit te nemen	107
3.3.1.2	Afwijzing van een aanvraag van een besluit van algemene strekking	108
3.3.1.3	Niet tijdig nemen van een besluit	109
3.3.2	De verruimingen uit hoofdstuk 8 Awb	110
3.3.2.1	'Andere handelingen' ten aanzien van een ambtenaar	110
3.3.2.2	Weigering van de goedkeuring van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel	111
3.3.2.3	Weigering van de goedkeuring van een besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling	112
3.4	Beperkingen van de toegang tot de bestuursrechter	113
3.4.1	Uitzondering van de beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit	113
3.4.2	Beperkingen uit hoofdstuk 8 Awb	114

3.4.2.1	Algemeen verbindende voorschriften	114
3.4.2.2	Beleidsregels	116
3.4.2.3	Besluiten ter voorbereiding van privaatrechtelijke rechtshandelingen	116
3.4.2.4	Enkele bijzondere categorieën besluiten	117
3.4.2.5	De 'Negatieve lijst'	119
<b>4</b>	<b>Ontvankelijkheid</b>	121
4.1	Inleiding	121
4.2	Bezwaar- en beroepsbevoegdheid	121
4.2.1	Inleiding	121
4.2.2	Belanghebbende	122
4.2.3	Procesbelang	122
4.3	De vorm en inhoud van het bezwaar- en beroepschrift	125
4.3.1	De vorm van het bezwaar- en beroepschrift	125
4.3.2	De inhoud van het bezwaar- en beroepschrift	126
4.3.3	Herstel van vormverzuimen	129
4.4	Bezwaar- en beroepstermijn	131
4.4.1	Bezwaar- en beroepstermijn (art. 6:7 Awb)	131
4.4.2	Begin en einde van de termijn (art. 6:8, 6:9 en 6:12 Awb)	133
4.4.3	Voortijdig bezwaar- of beroepschrift (art. 6:10 Awb)	138
4.4.4	Verschoonbare termijnoverschrijding (art. 6:11 Awb)	139
4.4.5	Bewijsperikelen rond verzending en ontvangst besluit	146
4.5	Verplichte voorprocedure	148
4.5.1	Algemene verplichting tot het maken van bezwaar (art. 7:1 Awb)	148
4.5.2	Berusting, voorstructurering (art. 6:13 Awb)	150
4.6	Griffierecht	151
<b>5</b>	<b>Procedures van bestuurlijke heroverweging</b>	155
5.1	Inleiding	155
5.2	Functies van de voorprocedures	156
5.2.1	Hoofdfuncties	156
5.2.2	Nevenfuncties	157
5.3	Bezwaar	158
5.3.1	De bezwaarprocedure in vogelvlucht	158
5.3.2	Partijen; bijstand en vertegenwoordiging	162
5.3.3	De procedure	163
5.3.3.1	Inleiding	163
5.3.3.2	Ontvangstbevestiging en doorzending	163
5.3.3.3	Het horen	163

5.3.3.4	De stukken	169
5.3.3.5	Wie mag op een bezwaar beslissen?	171
5.3.3.6	De beslistermijn	172
5.3.3.7	Intrekking bezwaar	174
5.3.3.8	Voorlopige voorziening	174
5.3.3.9	Massaal bezwaar	174
5.3.4	Beoordeling en besluitvorming	175
5.3.4.1	Volledige heroverweging	175
5.3.4.2	Wijziging van het voorwerp van geschil door de bezwaarmaker	181
5.3.4.3	Inhoud van het besluit	182
5.3.4.4	Motivering en bekendmaking	185
5.3.4.5	Vergoeding van kosten in bezwaar	185
5.4	Administratief beroep	188
5.4.1	Algemene aspecten	188
5.4.2	De procedure	189
5.4.2.1	Beslissen	189
5.4.2.2	Ontvangstbevestiging en doorzending	189
5.4.2.3	Het horen	190
5.4.2.4	De stukken	191
5.4.2.5	De beslistermijn	191
5.4.3	Toetsing en besluitvorming	191
5.4.3.1	Volledige heroverweging	191
5.4.3.2	Inhoud van het besluit	191
5.4.3.3	Motivering en bekendmaking	192
5.4.3.4	Vergoeding van kosten	192
<b>6</b>	<b>Beroep bij de bestuursrechter</b>	<b>193</b>
6.1	Inleiding	193
6.2	Het verloop van de procedure in eerste aanleg	193
6.2.1	Inleiding	193
6.2.2	Partijen, hun processuele rechten en verplichtingen	194
6.2.2.1	Partijen	194
6.2.2.2	Processuele rechten en verplichtingen van partijen	195
6.2.2.3	Consequenties van het niet voldoen aan processuele verplichtingen	197
6.2.2.4	Beperking van kennisneming van stukken en inlichtingen	199
6.2.3	Het vooronderzoek	200
6.2.3.1	Beroepschrift, verweerschrift en op de zaak betrekking hebbende stukken	200

6.2.3.2	Bevoegdheden van de bestuursrechter in het vooronderzoek	203
6.2.3.3	Procesregelingen bestuursrecht	204
6.2.3.4	Ingrijpende veranderingen in de zaaksbehandeling	205
6.2.4	Het indienen van nadere stukken en nieuwe gronden; de 'goede procesorde'	211
6.2.5	De zitting	216
6.2.6	Versnelde behandeling; vereenvoudigde behandeling en verzet; beroep tegen niet tijdig beslissen	220
6.2.6.1	Versnelde behandeling	220
6.2.6.2	Vereenvoudigde behandeling en verzet	220
6.2.6.3	Beroep tegen niet tijdig beslissen	221
6.3	De omvang van het geding	222
6.3.1	Inleiding	222
6.3.2	In beginsel bepalen partijen de omvang van het geding	223
6.3.3	Ambtshalve beoordeling van kwesties van openbare orde	226
6.3.4	Ambtshalve aanvulling van rechtsgronden op de grondslag van het geschil	233
6.3.5	Aanvulling van feiten	236
6.3.6	De verhouding tot het geding in de bestuurlijke voorfase: art. 6:13 Awb	237
6.3.6.1	Ontwikkeling naar een onderdelentrichter	237
6.3.6.2	Wat zijn besluitonderdelen?	239
6.3.6.3	Einde onderdelentrichter?	241
6.3.6.4	Nadere gronden verwerende partij	242
6.3.7	Nieuwe besluiten hangende beroep	242
6.3.7.1	Inleiding	242
6.3.7.2	De bevoegdheid om het bestreden besluit in te trekken, te wijzigen of te vervangen	244
6.3.7.3	De procedurele gevolgen van de intrekking, wijziging of vervanging voor het aanhangige bezwaar of beroep	245
6.3.7.4	Het alsnog nemen van een besluit hangende een bezwaar of beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit	248
6.4	De toetsing	249
6.4.1	Inleiding	249
6.4.2	Facetten van de rechterlijke toetsing	250
6.4.3	Het toetsingsmoment: 'ex tunc'	255
6.4.4	Het passeren van gebreken: art. 6:22 Awb	258
6.4.5	Het relativiteitsvereiste: art. 8:69a Awb	262

6.5	Het bewijs	272
6.5.1	Inleiding	272
6.5.2	Het zoeken naar de materiële waarheid	273
6.5.3	Feitenonderzoek en feitenvaststelling als bestuurlijke of als rechterlijke taak	275
6.5.4	Bewijs, het verdedigingsbeginsel en de goede procesorde	280
6.5.5	Bewijsomvang: wat moet worden bewezen?	281
6.5.6	De bewijslastverdeling: wie moet bewijs leveren en wie draagt het bewijsrisico?	283
6.5.7	De onderzoeksbevoegdheden van de rechter in relatie tot de bewijsvoering door partijen	288
6.5.8	De bewijsmiddelen: hoe moet worden bewezen?	291
6.5.9	De bewijswaardering: is het bewijs overtuigend?	293
6.6	De uitspraak	299
6.6.1	Inleiding	299
6.6.2	Vorm, inhoud en termijn voor de uitspraak	299
6.6.3	Het 'dictum' van de uitspraak	301
6.6.4	Finale geschilbeslechting	303
6.6.5	Vernietiging	305
6.6.5.1	Vernietiging van de rechtsgevolgen van het besluit	306
6.6.5.2	Gevolgen van vernietiging; nieuw besluit na vernietiging	307
6.6.5.3	Opdracht om een nieuw besluit te nemen of een andere handeling te verrichten	311
6.6.5.4	Termijn waarbinnen het nieuwe besluit moet worden genomen	312
6.6.5.5	Voorlopige voorziening bij vernietiging	313
6.6.6	In stand laten van de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit	314
6.6.7	Zelf in de zaak voorzien	316
6.6.8	Afweging finale geschilbeslechting	320
6.6.9	Bestuurlijke lus	324
6.6.10	Herziening, vervallenverklaring en rectificatie van de uitspraak	330
6.7	Nevendicta over griffierecht en proceskosten	332
6.7.1	Inleiding	332
6.7.2	Vergoeding van griffierecht	332
6.7.3	Veroordeling in de proceskosten	333
6.8	De bestuursrechtelijke verzoekschriftprocedure voor schadevergoeding	336
6.8.1	Inleiding en voorgeschiedenis tot 2013	336

6.8.2	Aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door onrechtmatige besluiten	337
6.8.3	De bestuursrechtelijke zelfstandige verzoekschriftprocedure	339
6.8.4	De reikwijdte van de schadeverzoekschriftprocedure	340
6.8.5	De procedure	342
6.8.6	Schadevergoeding bij overschrijding van de redelijke termijn	344
<b>7</b>	<b>Hoger beroep</b>	<b>349</b>
7.1	Inleiding	349
7.2	Karakter en plaatsbepaling van het hoger beroep	349
7.2.1	Het verschil met andere rechtsmiddelen	349
7.2.2	Rechtspraak in een of twee instanties	350
7.2.3	De bevoegdheid van de hogerberoepscolleges	353
7.2.4	De toepasselijkheid van het algemene procesrecht van hoofdstuk 8 Awb	353
7.3	De functies van het hoger beroep	354
7.3.1	Inleiding	354
7.3.2	Controlefunctie	354
7.3.3	Herkansingsfunctie	354
7.3.4	Rechtseenheidsfunctie en rechtsvorming	356
7.4	De omvang van het hoger beroep	359
7.4.1	Het object van het geding	359
7.4.2	De toelaatbaarheid van nieuwe gronden en bewijs	360
7.4.3	De positie van verweerder en het incidenteel hoger beroep	363
7.5	De uitspraakbevoegdheden	365
7.6	Nieuwe besluiten tijdens de procedure van hoger beroep	366
7.6.1	Geen schorsende werking	366
7.6.2	De toepasselijkheid van art. 6:19 Awb	367
7.7	De status van door de rechtbank uitdrukkelijk en zonder voorbehoud verworpen gronden, als daartegen geen hoger beroep is ingesteld	368
<b>8</b>	<b>Voorlopige voorzieningen</b>	<b>373</b>
8.1	Inleiding	373
8.2	Bevoegdheid van de voorzieningenrechter	376
8.3	Ontvankelijkheid van het verzoek	377
8.4	Procedure	379
8.5	De inhoudelijke beoordeling van het verzoek	381
8.6	De te treffen voorlopige voorzieningen	385

8.7	Het vervallen en het opheffen en wijzigen van een voorlopige voorziening	386
8.8	Kortsluiting	388
<b>9</b>	<b>Aanvullende rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter</b>	391
9.1	Inleiding	391
9.2	Acties van burgers tegen burgers en van de overheid tegen burgers	393
9.2.1	Acties van burgers tegen burgers	393
9.2.2	Acties van de overheid tegen burgers	394
9.3	De actie uit onrechtmatige daad tegen de overheid	395
9.3.1	Inleiding	395
9.3.2	De bevoegdheid van de burgerlijke rechter	397
9.3.3	De ontvankelijkheid van de eiser in zijn vordering	399
9.3.3.1	Algemeen	399
9.3.3.2	Soms twee rechtsgangen maar wel over verschillende handelingen	404
9.3.4	Formele rechtskracht: het ontbrekende rechtmatigheidsoordeel van een met bestuursrechtelijke rechtsbescherming belaste instantie	406
9.3.4.1	Inleiding	406
9.3.4.2	Op het verkeerde been gezet?	410
9.3.4.3	Onaanvaardbaar tekort aan behoorlijke rechtsbescherming	413
9.3.4.4	Geen meningsverschil over de rechtmatigheid of de onrechtmatigheid van een 'onderliggend' besluit	414
9.3.4.5	De bijzondere rechtsverhouding bij een zelfstandig schadebesluit	415
9.3.4.6	Niet aanwenden van een rechtsmiddel tegen niet tijdig beslissen	417
9.3.4.7	Uitzondering wegens het EU-recht?	418
9.3.5	De bindende kracht van het rechtmatigheidsoordeel van de bestuursrechter	418
9.3.5.1	Inleiding	418
9.3.5.2	Incidentele doorbreking van de bindende kracht van het rechtmatigheidsoordeel van de bestuursrechter	420
9.3.5.3	De bindende kracht van het rechtmatigheidsoordeel van de bestuursrechter en de verzetsprocedure	420
9.3.5.4	Primair besluit toch onrechtmatig?	420
9.3.6	Overige vereisten voor toewijzing van een onrechtmatigedaadsactie	422



9.3.7	De positie van de strafrechter	426
9.4	Onrechtmatige wetgeving	426
9.4.1	Inleiding	426
9.4.2	Voorrang voor exceptieve toetsing bij indirect werkende wetgeving	427
9.4.3	Wel ontvankelijk bij de burgerlijke rechter in een rechtstreekse actie tegen direct werkende wetgeving	428
9.4.4	De toetsing van wetgeving	429
9.4.5	Bindende kracht van een rechtmatigheidsoordeel van een bestuursrechter over bestuurswetgeving	433
<b>10</b>	<b>Klachtbehandeling</b>	435
10.1	Rechtsbescherming en behoorlijkheidstoetsing	435
10.1.1	Klachten over handelingen van bestuursorganen	435
10.1.2	Mogelijk resultaat voor klager	436
10.1.3	Rechtsbescherming in ruime zin	437
10.1.4	Verschillen met bezwaar en beroep	437
10.2	Grondslag en vormen van klachtbehandeling	439
10.2.1	Grondwet en Algemene wet bestuursrecht	439
10.2.2	Interne en externe klachtbehandeling	440
10.2.3	Klachten, klaagschriften, verzoeken en verzoekschriften	442
10.3	Interne klachtbehandeling	442
10.3.1	Klagers, klachten, beklagden en klachtbehandelaars	442
10.3.2	Procedure voor het behandelen van klaagschriften	445
10.3.3	Procedure voor het behandelen van andere klachten dan klaagschriften	447
10.3.4	Verschillende beslissingen in een interne klachtprocedure	448
10.3.5	Samenloop met bezwaar en beroep	449
10.3.6	Rechtsbescherming en mogelijke leereffecten	449
10.4	Externe klachtbehandeling	450
10.4.1	Soorten onafhankelijke externe klachtinstanties	450
10.4.2	Bevoegdheidsverdeling tussen Nationale ombudsman en lokale ombudsinstanties	451
10.4.3	Gelijkwaardigheid Nationale ombudsman en lokale ombudsinstanties	452
10.4.4	Institutionele eisen aan een ombudsman	452
10.4.5	Twee soorten werkzaamheden: behandelen van verzoekschriften en verrichten van onderzoeken uit eigen beweging	453
10.4.6	Twee hoofdfuncties: rechtsbescherming en controle	455

10.4.7	Object van onderzoek	457
10.4.8	Normenkader: behoorlijkheidsvereisten	457
10.4.9	Procedure voor indienen van verzoekschrift	462
10.4.10	Bevoegdheid en verplichting tot onderzoek naar aanleiding van verzoek	463
10.4.11	Procedure voor behandelen van verzoekschriften	464
10.4.12	Behandeling van verzoeken door de Nationale ombudsman in de praktijk	465
<b>Lijst van verkort geciteerde literatuur</b>		469
<b>Jurisprudentieregister</b>		497
<b>Artikelenregister</b>		527
<b>Trefwoordenregister</b>		531
<b>Over de auteurs</b>		535