

Het bestuursrecht gaat over de juridische normen die gelden in de rechtsbetrekking tussen de burger en de overheid. Aan de overheid zijn allerlei taken toebedeeld en zij beschikt over een groot aantal bevoegdheden. De belangrijkste daarvan is de bevoegdheid besluiten te nemen. Over de wijze waarop de overheid haar taken en bevoegdheden uitoefent, kunnen geschillen ontstaan. Wie een geschil met de overheid heeft, kan naar de rechter stappen. Meestal is dat de bestuursrechter, soms de civiele rechter. De aard van het geschil is bepalend voor de vraag bij welke rechter iemand rechtsbescherming kan zoeken. Als het geschil een besluit betreft, is meestal de bestuursrechter bevoegd. Voor de overige geschillen met de overheid is de civiele rechter de aangewezen rechter.

Dit boek gaat over de rechtsbescherming tegen de overheid. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar de procedure bij de bestuursrechter. Na dit inleidende hoofdstuk wordt in de hoofdstukken 2 en 3 ingegaan op de vraag over welke geschillen je bij welke bestuursrechter terecht kunt. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 over welke eisen bepalen of je ontvankelijk beroep bij de bestuursrechter kunt instellen. Eén van die eisen is dat voorafgaand aan een beroep op de bestuursrechter een bestuurlijke voorprocedure (veelal de bezwaarprocedure) is doorlopen. Over die procedure gaat hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 betreft de procedure bij de bestuursrechter in eerste aanleg en hoofdstuk 7 de procedure van hoger beroep. Hangende een voorprocedure, beroep in eerste aanleg of in hoger beroep kan een verzoek om een voorlopige voorziening worden gedaan. Deze procedure staat in hoofdstuk 8 centraal. In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op de functie van de civiele rechter als instantie waar je met een geschil met de overheid terecht kunt als de bestuursrechter niet bevoegd is. In dat hoofdstuk wordt tevens ingegaan op de bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursrechter en de civiele rechter. Ten slotte behandelt hoofdstuk 10 klachtprocedures tegen de overheid.

In dit inleidende hoofdstuk wordt eerst een beeld gegeven van de diversiteit aan bestuursrechtelijke geschillen die kunnen ontstaan bij de uitoefening van taken en

bevoegdheden door de overheid (par. 1.2). Vervolgens komen verschillende procedures ter beslechting van bestuursrechtelijke geschillen aan bod. Hieruit blijkt dat de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende rechters die zich bezighouden met geschillen met de overheid een verbrokkeld geheel vormt (par. 1.3). Een verklaring voor deze complexiteit van het systeem kan worden gevonden in de historische ontwikkeling van de rechtsbescherming tegen bestuurshandelen. Daarom volgt een korte schets van deze geschiedenis (par. 1.4). Vervolgens wordt aandacht besteed aan de functies van rechtsbescherming (par. 1.5) en aan de beginselen die ten grondslag liggen aan de rechtsbescherming tegen de overheid en die eisen stellen aan de inrichting van het bestuursprocesrecht (par. 1.6). Tot slot wordt een beeld geschetst van de actuele stand van zaken met betrekking tot de rechtsbescherming tegen de overheid (par. 1.7).

## 1.2 BESTUURSRECHTELIJKE GESCHILLEN

Het bestuursrecht betreft interacties tussen overheid en burgers in het kader van de uitoefening van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden door de overheid. Daarbij is een veelheid van uiteenlopende zaken aan de orde. Denk aan het verlenen van vergunningen, het toekennen van subsidies, het innen van belastingen en het verstrekken van uitkeringen. De relatie tussen overheid en burger is wederkerig: over en weer is sprake van rechten en plichten. Zo staat tegenover de plicht van de burger om belasting te betalen het recht van de overheid belasting te heffen. Tegenover het recht op bijstand van een burger die niet zelf in zijn bestaan kan voorzien, staat de plicht van de overheid om bijstand te verlenen.

De overheid is de centrale actor in het bestuursrecht. Ze is veelvormig. Er is niet één instantie die alle interacties met burgers vormgeeft, maar allerlei verschillende rechtspersonen en bestuursorganen die dat doen. De meeste interacties vinden plaats door middel van besluiten van bestuursorganen. Een *bestuursorgaan* is een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld dan wel een persoon die of college dat met enig openbaar gezag is bekleed.<sup>1</sup> Een *besluit* is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.<sup>2</sup>

Op grond van allerlei verschillende wettelijke regelingen zijn vele uiteenlopende bestuursorganen bevoegd allerlei soorten besluiten te nemen. Zo beschikt de burgemeester over de mogelijkheid om een woning te sluiten in geval van ernstige overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van omwonenden wordt bedreigd (art. 174a Gemeentewet), is de Autoriteit Persoonsgegevens bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen aan bedrijven (soms tot een

---

1. Zie de definities van art. 1:1, eerste lid sub a en b, Awb.  
2. Zie de definitie van art. 1:3 Awb.

maximum van € 20.000.000) bij overtreding van de meldplicht datalekken (art. 83 Algemene verordening gegevensbescherming) en verstrekt de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit subsidies voor projecten gericht op het bereiken van een toekomstbestendige landbouw (art. 4.5.2. van de Regeling Europese EZ-subsidies).

Het handelen van de overheid in het kader van de uitoefening van haar publiekrechtelijke taken en bevoegdheden beperkt zich echter niet tot het nemen van besluiten door bestuursorganen. Besluiten moeten worden voorbereid en uitgevoerd. In het kader daarvan vinden ook allerlei verschillende interacties tussen overheid en burger plaats. Bovendien hebben de rechtspersonen waaruit de overheid bestaat de mogelijkheid om, net als iedere andere (rechts)persoon, privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. De overheid kan van die mogelijkheid gebruikmaken ter uitoefening van haar taken en bevoegdheden, bijvoorbeeld door met een particuliere partij een bevoegdhedenovereenkomst (een publiekrechtelijke overeenkomst over de wijze waarop een bestuursorgaan van zijn bevoegdheden gebruik zal maken) of een beleidsovereenkomst (een privaatrechtelijke overeenkomst over een vermogensrecht – meestal een eigendomsrecht – van de overheidsrechtspersoon) te sluiten.

Over de wijze waarop de overheid diens publiekrechtelijke taken en bevoegdheden uitoefent, kunnen geschillen ontstaan. Zijn de feiten die het bestuursorgaan aan het besluit ten grondslag heeft gelegd correct vastgesteld? Is de wettelijke regeling op grond waarvan het besluit is genomen op de juiste wijze geïnterpreteerd? Is zeker dat aan het besluit niet een onevenredige belangenafweging ten grondslag heeft gelegen? Is de procedure van totstandkoming wel volgens de geldende regels verlopen? Wordt het besluit wel uitgevoerd zoals beloofd? Houdt de overheid zich wel aan het contract dat ze met een particulier heeft gesloten?

Een geschil met de overheid over de uitoefening van diens publiekrechtelijke taken of bevoegdheden kan altijd aan de rechter worden voorgelegd. Rechterlijke instanties in Nederland behandelen jaarlijks vele tienduizenden van dit soort geschillen. Een blik in de databank van rechtspraak.nl is voldoende om vast te stellen dat het om uiteenlopende geschillen kan gaan. Hieronder volgen zes voorbeelden van uitspraken die rechtbanken in december 2018 deden in geschillen met de overheid.

De Rechtbank Gelderland deed uitspraak in een geschil over de afhandeling van een onderzoek door de gemeente Bronckhorst naar de integriteit van een commissielid van een gemeenteraadsfractie. Het commissielid vorderde bij de rechter een verklaring van recht dat de gemeente onrechtmatig had gehandeld met betrekking tot (onder meer) de uitvoering van het onderzoek en de wijze waarop was omgegaan met de uitkomsten van het integriteitsonderzoek.<sup>3</sup>

---

3. Rb. Gelderland 19-12-2018, ECLI:NL:2018:RBGEL:5527.

Een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam betrof een geschil over een besluit van het college van B&W van Rotterdam om een markt af te gelasten. Een vereniging van marktkooplieden stapte naar de rechter, omdat die vond dat dat ten onrechte was gebeurd.<sup>4</sup>

De Rechtbank Den Haag deed uitspraak in een geschil tussen het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en een asielzoeker die niet wilde vertrekken uit een opvanglocatie. Het COA vorderde bij de rechter dat de asielzoeker zou worden veroordeeld de opvanglocatie te verlaten.<sup>5</sup>

De Rechtbank Midden-Nederland deed uitspraak in een geschil over het opzeggen van een intentieovereenkomst die de gemeente Oudewater had gesloten met een investeerder die een openluchtzwembad in de gemeente wilde realiseren. De investeerder had schade geleden door de opzegging en vorderde dat de gemeente die zou vergoeden.<sup>6</sup>

Een uitspraak van de Rechtbank Limburg betrof een last onder dwangsom die het college van B&W van Roerdalen had opgelegd aan de exploitanten van een vakantiepark om te bereiken dat de verhuur van recreatiewoningen aan arbeidsmigranten zou worden gestaakt.<sup>7</sup>

Een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant ten slotte, betrof een geschil over een subsidie ten behoeve van de verplaatsing van een intensieve veehouderij. De veehouder vond de subsidie die hem door het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant was toegekend, te laag.<sup>8</sup>

Alle zes uitspraken betreffen een geschil met de overheid. Ze zijn allemaal bestuursrechtelijk van aard, omdat ze gaan over de manier waarop de overheid (twee gemeenten, twee colleges van burgemeester en wethouders, een college van gedeputeerde staten en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers) haar publiekrechtelijke taak of bevoegdheid uitoefent. Op twee punten verschillen de zes geschillen echter van elkaar.

Het eerste punt van verschil betreft het object van het geschil. In drie van de zes uitspraken gaat het om geschillen over een besluit van een bestuursorgaan (het afgelasten van een markt, het opleggen van een last onder dwangsom, het toekennen van een subsidie). De andere drie gaan over ander overheidshandelen (het verichten van integriteitsonderzoek, het verwijderen van een asielzoeker uit een opvanglocatie en het opzeggen van een bevoegdhedenovereenkomst).

Het tweede punt van verschil betreft de rechter die over de geschillen oordeelt. In drie van de zes is dat de bestuursrechter, in de andere drie de civiele rechter. De bestuursrechter oordeelt over de geschillen over besluiten (de uitspraken van de Rechtbanken Rotterdam, Limburg en Oost-Brabant), de civiele rechter over de

---

4. Rb. Rotterdam 21-12-2018, ECLI:NL:RBROT:2018:10529.

5. Rb. Den Haag 6-12-2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:14475.

6. Rb. Midden-Nederland 12-12-2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:6109.

7. Rb. Limburg 21-12-2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12120.

8. Rb. Oost-Brabant 21-12-2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6423.

geschillen over het andere overheidshandelen (de uitspraken van de Rechtbanken Gelderland, Den Haag en Midden-Nederland).

De twee soorten verschillen tussen de uitspraken roepen de vraag op welke (rechterlijke) procedures beschikbaar zijn ter beslechting van bestuursrechtelijke geschillen en welke criteria bepalen met toepassing van welke procedure een geschil dat iemand met de overheid heeft, moet of kan worden beslecht.

### 1.3 PROCEDURES TER BESLECHTING VAN BESTUURSRECHTELIJKE GESCHILLEN

Er zijn verschillende procedures beschikbaar om bestuursrechtelijke geschillen te beslechten. In deze paragraaf worden eerst twee procedures bij de rechter besproken (die bij de bestuursrechter en de civiele rechter). Vervolgens komen twee procedures buiten de rechter aan de orde (klachtprocedures en alternatieve procedures van geschilbeslechting).

#### 1.3.1 *Beroep bij de bestuursrechter*

De belangrijkste procedure ter beslechting van bestuursrechtelijke geschillen is die van bezwaar en beroep tegen besluiten van bestuursorganen, zoals geregeld in de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Het bestuursprocesrecht, dat in de Awb in de hoofdstukken 6, 7 en 8 is opgenomen, kent een gelaagde structuur: hoofdstuk 6 bevat de algemene bepalingen, die zowel betrekking hebben op de bestuurlijke voorprocedures (bezwaar en administratief beroep) als op het beroep op de bestuursrechter. Hoofdstuk 7 regelt de bestuurlijke voorprocedures, terwijl hoofdstuk 8 ziet op het beroep op (de afdeling bestuursrecht van) de rechtbank. Zowel op de bestuurlijke voorprocedures, als op het beroep op de rechtbank zijn de bepalingen van hoofdstuk 6 van toepassing. Daarnaast is hoofdstuk 6 Awb ook van toepassing op andere gerechten die zich bezighouden met bestuursrechtspraak, omdat dit hoofdstuk – gelet op de titel – in algemene zin geldt voor bezwaar en beroep. Op de procedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep voor het bedrijfsleven, de Centrale Raad van Beroep en de belastingrechter zijn de meeste bepalingen van hoofdstuk 8 eveneens van toepassing, omdat deze bepalingen gelden voor ‘de bestuursrechter’.

De bestuursrechter is de rechter die bevoegd is te oordelen over beroep tegen besluiten van bestuursorganen, zo volgt uit art. 8:1 Awb. Beroep is per definitie gericht op de vernietiging van een besluit. Beroep bij de rechter is in de regel pas mogelijk nadat een bezwaarprocedure is doorlopen bij het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen.<sup>9</sup>

---

9. Zie voor de uitzonderingen: art. 7:1 Awb.

Bezwaar is een procedure van bestuurlijke heroverweging. Wanneer iemand het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan, dan staat doorgaans de voorziening van bezwaar open. Het bezwaar moet ingediend worden bij het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen. Het betrokken bestuursorgaan dient zijn eigen besluit aan een herbeoordeling te onderwerpen en eventuele gebreken te herstellen. Als de bezwaarprocedure eindigt met een besluit op bezwaar, kan daartegen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. Een andere procedure van heroverweging – die veel minder vaak is voorgeschreven – is administratief beroep. Het verschil tussen beide bestuurlijke procedures is dat administratief beroep ziet op een procedure bij een ander (hogere) bestuursorgaan. Deze voorprocedure heeft dus ook trekken van bestuurlijk toezicht: het hogere bestuursorgaan kan in het kader van de procedure van administratief beroep toezicht uitoefenen op het lagere bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen. Zie over beide procedures hoofdstuk 5.

Opvallend is dat de bevoegdheid van de bestuursrechter lang niet alle bestuursrechtelijke geschillen betreft. Uitgangspunt is dat de bestuursrechter alleen oordeelt over besluiten. Voor geschillen die gaan over overheidshandelen dat *niet* in een besluit is neergelegd, moet je je tot de civiele rechter wenden. Het betreft onder meer geschillen over handelen ter voorbereiding en uitvoering van besluiten en geschillen over het gebruik door de overheid van privaatrechtelijke bevoegdheden ter behartiging van haar overheidstaak. Behalve de bestuursrechter is, zou je kunnen zeggen, ook de civiele rechter deels bestuursrechter.<sup>10</sup> In het juridische spraakgebruik wordt de term bestuursrechter echter gereserveerd voor de rechter die op grond van het in de Awb neergelegde procesrecht oordeelt over geschillen betreffende besluiten van bestuursorganen.

Op het uitgangspunt dat de bestuursrechter oordeelt over besluiten bestaan uitzonderingen. Soms is diens bevoegdheid beperkter dan het begrip ‘besluit’ doet vermoeden, soms ruimer.

Wanneer is de bevoegdheid van de bestuursrechter beperkter dan je op het eerste gezicht zou denken? Besluiten kunnen worden onderverdeeld in besluiten die van algemene strekking zijn (algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en concretiserende besluiten van algemene strekking) en besluiten die dat niet zijn (beschikkingen).<sup>11</sup> Tegen beschikkingen en concretiserende besluiten van algemene strekking kan bij de bestuursrechter worden opgekomen, tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels niet (art. 8:3, eerste lid (a), Awb). Bij de totstandkoming van de Awb in 1994 was bepaald dat de bevoegdheid van de bestuursrechter op termijn zou worden uitgebreid tot alle categorieën besluiten,

---

10. Zie daarover: Schlössels e.a. 2015.

11. Zie over de verschillende soorten besluiten: Bröring, De Graaf e.a., *Bestuursrecht 1*, 2019, hoofdstuk 5.