

Mr. dr. J.A.M. van Angeren

De gewone rechter en de bestuursrechtspraak

STAATS- EN BESTUURSRECHT PRAKTIJK

Negende druk

 Wolters Kluwer

Deventer – 2024

VOORWOORD

Negende druk

De tot 1 oktober 2023 gepubliceerde jurisprudentie is in deze druk verwerkt.

Nr. 4.4 is aangevuld met een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit januari 2023 over de exclusieve bevoegdheid van de burgerlijke rechter.

Een arrest van de Hoge Raad uit december 2022 is vermeld in nr. 4.5 in verband met de afgrenzing van bevoegdheid van de bestuursrechter en de ontvankelijkheid bij de burgerlijke rechter, welk arrest ook is besproken in nr. 5.1, onder a, voor het onderscheid tussen besluit en feitelijk handelen van de overheid.

In nr. 5.1, onder a, is een arrest van de Hoge Raad uit maart 2022 besproken over instellen van de avondklok in verband met verspreiding van het COVID-19-virus. Tevens is een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam besproken die gaat over belanghebbenden bij een aanwijzingsbesluit betreffende de mondkapjesplicht in verband met de verspreiding van het virus. Voorts is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit 2022 behandeld over de betekenis van het besluit, en het onderscheid tussen besluit en feitelijk handelen van de overheid. Ook is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak vermeld waarin ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 sprake is van een exclusieve bevoegdheid van de bestuursrechter. Ook zijn uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van februari en maart 2023 besproken over een deurwaarderskantoor en commissies in de sfeer van urgentieverklaringen voor woningen waarin het al dan niet bestaan van een publiekrechtelijke bevoegdheid een beslissende rol speelde voor het aannemen van de hoedanigheid van bestuursorgaan. Voorts zijn uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven uit 2022 en 2023 vermeld over de vraag of de handeling op rechtsgevolg was gericht.

In nr. 5.1, onder a en b, is een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam uit 2021 opgenomen over belanghebbenden die worden geraakt in hun fundamentele rechten. Voorts wordt een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit 2022 besproken over het begrip ‘besluit’ in de zin van de Awb.

Nr. 5.1, onder b, is aangevuld met uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak over persoonlijk belang dat zich in onvoldoende mate onderscheidt van de belangen van anderen, over de positie van degene die slechts een contractuele relatie heeft met de rechtstreeks belanghebbende. Voorts is een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van april 2023 besproken over de positie van de betrokkene die slecht een contractuele relatie heeft met degene tot wie het besluit is gericht. Ook zijn uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven uit december 2021 en januari en oktober 2022 besproken over het belang van polishouders bij een instemming van DNB met een fusie tussen levensverzekeraars, over de niet-ontvankelijkheid van een betrokkene die slechts een contractuele relatie

heeft met een andere melkveehouder tegen wie een onrechtmatig besluit is genomen, en tenslotte het afgeleid belang van een adviseur in de pluimveesector. Voorts zijn in dit onderdeel uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak behandeld over concurrenten als belanghebbenden bij een besluit, over de positie van degene die onevenredig zwaarder wordt getroffen dan de eerst betrokkenen en over de positie van bestuursorganen als belanghebbenden. Tevens is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak besproken waarin werd geoordeeld dat ook een niet-belanghebbende bezwaar kan maken en beroep kan instellen tegen een weigering van de gemeenteraad om een bestemmingsplan vast te stellen.

Nr. 5.1, onder c, is aangevuld met een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit juli 2022 over de hoedanigheid van belanghebbende bij collectief belang of algemeen belang, en voorts met een uitspraak van de Rechtbank Den Haag uit mei 2021 over de ontvankelijkheid van collectieve acties van Nederlandse ingezetenen en bewoners van het Waddengebied tegen Shell over uitstoot van CO₂-emissie.

Nr. 6.1, onder 5, is aangevuld met een arrest van de Hoge Raad over openbaar vaarwater en het dulden door een eigenaar van intensiever gebruik daarvan.

In nr. 6.1, onder 7, is een uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden opgenomen, met een overzichtsnoot over de rechtsontwikkeling gedurende een jaar na het zogenoemde *Didam*-arrest van de Hoge Raad, waarbij tevens wordt ingegaan op een aantal uitspraken van rechtbanken over het maken van een uitzondering op de openbare selectieprocedure bij aankoop van grond en grondruil. Ook is een arrest van dit gerechtshof uit 2023 besproken waarin het oordeel van het *Didam*-arrest is gevolgd.

In nr. 6.1, onder 7, is een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven opgenomen over de evenredigheidstoets van art. 3:4, lid 2, Awb.

Voorts is in nr. 6.1, onder 7, een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 2023 besproken over een geval waarin een omgevingsvergunning was geweigerd, maar gerechtvaardigde verwachtingen waren gewekt dat er geen strijd was met het bestemmingsplan. Vermeld zijn de overwegingen betreffende die verwachtingen en de dispositieschade, geleden door de niet-honorering daarvan.

In nr. 7.2 is een arrest van de Hoge Raad besproken inzake de bevoegdheid van de burgerlijke rechter (in kort geding) tot beoordeling van beslissingen van de minister tot daadwerkelijke uitlevering is bevestigd. Tevens is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit december 2022 opgenomen over opvolgende handavingsbesluiten die geen ketenbesluitvorming opleveren. Voorts is een belangrijke uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit maart 2023 besproken waarin het beginsel van de formele rechtskracht wordt bevestigd, en het verband tussen de onaantastbaarheid van een besluit en de handhaving daarvan wordt benadrukt, en waarin tenslotte wordt ingegaan op het evidentie criterium.

Nr. 7.4 is aangevuld met een uitspraak uit 2023 van de civiele kamer van de Rechtbank Overijssel over de evenredigheidstoets en de waarborgen waarmee een rechtsgang is omkleed.

In nr. 7.6.2 is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak besproken over aansprakelijkheid op grond van het in art. 8:88 Awb neergelegde beginsel van aansprakelijkheid, en een vonnis van de Rechtbank Rotterdam uit 2023 over aansprakelijkheid voor de misslagen

in toeslagenzaken. Een conclusie is opgenomen over aansprakelijkheid met behoud van de formele rechtskracht van een besluit.

Nr. 7.7, onder d, is aangevuld met een arrest van de belastingkamer van de Hoge Raad van februari 2023 over vergoeding van immateriële schade bij overschrijding van de redelijke termijn. Voorts is een arrest van de civiele kamer van de Hoge Raad uit maart 2023 besproken waarin de rechtspraak over schadevergoeding bij termijnoverschrijding nog eens is bevestigd in een zaak over de Wet verplichtingen geestelijke gezondheidszorg.

In nr. 7.9.1 is een uitspraak uit december 2021 van het College van Beroep voor het bedrijfsleven besproken waarin eisen worden gesteld aan de motivering van een besluit welke essentieel is om te beoordelen of het evident onrechtmatig moet worden geacht.

Nr. 7.9.1 is aangevuld met een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit juli 2022 waarin het evidentie criterium werd gebruikt bij een ontbindende voorwaarde in een omgevingsvergunning.

Nr. 9.5.2, onder 3, is aangevuld met twee arresten van de Hoge Raad uit februari en september 2022, waarin de maatstaf werd toegepast van de vergelijking van het causaal verband van het onrechtmatige primaire besluit met de toestand als rechtmatig zou zijn beslist, en tevens werd geoordeeld over de datum waarvan bij de beoordeling moet worden uitgegaan. In het eerste geval werd uiteindelijk een nieuw besluit genomen, in het tweede geval niet.

In nr. 7.6.3.1 is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak opgenomen waarin een overzicht is gegeven van de jurisprudentie over het relativiteitsvereiste en het omgevingsrecht. Voorts is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit mei 2021 besproken waarin naast overwegingen over de hoedanigheid van belanghebbende (vermeld in nr. 5.1) ook een overweging is gewijd aan het relativiteitsvereiste van art. 8:69a Awb. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in februari 2023 deze laatste overweging genuanceerd in verband met het recht op inspraak zoals neergelegd in de *Varkens in Nood*-jurisprudentie.

In nr. 9.7.3 is een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep uit april 2022 behandeld waarin schadevergoeding werd toegekend aan degene die door een onrechtmatig besluit immateriële schade had geleden in de vorm van geestelijk lijden. Overwogen werd dat het vaste rechtspraak van de bestuursrechter is dat bij verzoeken om schadevergoeding zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het civielrechtelijke schadevergoedingsrecht en dat in overeenstemming met de regeling in het BW een schadevergoeding mogelijk was. Voorts is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit 2022 besproken over een uitzondering voor besluiten en handelingen van de Belastingdienst op de verzoekprocedure van titel 8.4 Awb die werd voorzien in de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Tevens is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak behandeld over de inhoudelijke beoordeling van een verzoek om schadevergoeding als bedoeld in art. 8:88, lid 1, Awb, waarbij werd aangesloten bij het BW.

Nr. 9.7.4 is aangevuld met een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van augustus 2022 over kostenverhaal bij bestuursdwang wegslepen auto, en algemeen belang van de verkeersveiligheid.

In nr. 11.3 zijn twee uitspraken van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Holland uit 2020 en 2022 besproken waarin een procesverbod werd gegeven.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

DEEL I DE RECHTSMACHT

HOOFDSTUK 1

De Grondwet / 3

- 1.1 Waarborg / 3
- 1.2 Exclusiviteit / 4
- 1.3 Doorbreking bij de wet / 4
- 1.4 Het begrip 'rechterlijke macht' / 5
- 1.5 Burgerlijke rechten / 6
- 1.6 Conclusie burgerlijke en bestuursrechtelijke gedingen / 7
- 1.7 Strafzaken / 8

HOOFDSTUK 2

De wet / 9

- 2.1 De gewone rechter; het vroegere art. 2 Wet op de rechterlijke organisatie geschrapt / 9
- 2.1.1 De ontwikkeling van de bestuursrechtspraak inclusief het inmiddels ingetrokken voorstel van een Wet organisatie hoogste bestuursrechtspraak / 10
- 2.2 Berechting van bestuursrechtelijke geschillen, opgedragen aan een of meer gerechten van de rechterlijke macht / 18
- 2.3 Berechting in eerste en enige aanleg van bestuursrechtelijke geschillen, opgedragen aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren / 19
- 2.4 Berechting in hoger beroep van bestuursrechtelijke geschillen, opgedragen aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren / 19

HOOFDSTUK 3

Commentaar op het (Grond)wettelijk stelsel / 21

- 3.1 Uniform bestuursprocesrecht / 21
- 3.2 Rechterlijke macht / 21
- 3.3 Systematiek in de regeling van de berechting in eerste instantie en in hoger beroep / 21
- 3.4 Verbod van brokkeling en rechtseenheid / 22

- 3.5 Conclusie over het thans bestaande stelsel / 23
- 3.6 Verhouding tot algemene bevoegdheid / 24
- 3.7 Oordeel over de bevoegdheidsverhouding / 25

HOOFDSTUK 4

De jurisprudentie inzake de bevoegdheidsverhouding / 27

- 4.1 Inleiding / 27
- 4.2 Competentiegeschillen / 27
- 4.3 De grondslag / 27
- 4.4 De algemene competentie van de gewone rechter / 28
- 4.5 De afgrenzing van bevoegdheden van burgerlijke rechter en bestuursrechter / 29
- 4.6 De basis van art. 112 Grondwet / 34
- 4.7 De gewone rechter / 34
- 4.8 Gedingen tussen overheden / 35

DEEL II DE ONTVANKELIJKHEID TEN PRINCIPALE

HOOFDSTUK 5

Inleiding / 39

- 5.1 Beslissend voor de ontvankelijkheid bij de gewone rechter is in de eerste plaats de bevoegdheid van de bestuursrechter / 39

HOOFDSTUK 6

Mate van gebondenheid aan het oordeel van de bestuursrechter / 85

- 6.1 Burgerlijke rechter gebonden aan de uitspraak van de bestuursrechter betreffende de geldigheid van het besluit. Aanhouding als geldigheid van een besluit in het geding is. Betekenis van andere overwegingen van de bestuursrechter dan die welke de geldigheid van het besluit betreffen. Maatstaf bij de belangenafweging, toegepast door de bestuursrechter en de burgerlijke rechter / 85
- 6.2 Geen gebruik gemaakt van rechtsgang / 106
- 6.3 Wel gebruik gemaakt van rechtsgang / 106

HOOFDSTUK 7

De formele rechtskracht / 109

- 7.1 De betekenis van het beginsel van de formele rechtskracht / 109
- 7.2 De hoofdregel van de formele rechtskracht vooral toegepast in civiele zaken. Taakverdeling tussen strafrechter en bestuursrechter. Formele rechtskracht binnen het bestuursrecht. Ketenbesluitvorming. Onaantastbaar besluit en handhaving ervan. Op bestuursorganen rustende beginselplicht tot handhaving / 119
- 7.3 Het begrip 'formele rechtskracht' expliciet gebruikt / 127
- 7.4 De waarborgen waarmee de rechtsgang is omgeven; de oudere rechtspraak / 129
- 7.5 De latere rechtspraak. De formele rechtskracht als centrale overweging / 131

- 7.6 Conclusie rechtspraak formele rechtskracht bij niet gebruik van de bestuursrechtelijke rechtsgang / 133
- 7.6.1 De twee functies van het beginsel: afgrenzing van de taken van de gewone rechter en van de bestuursrechter mede ter voorkoming van tegenstrijdige uitspraken, en het waarborgen van de rechtszekerheid. Rechtspraak van de Hoge Raad. Rechtspraak van het EU-Hof. Onrechtmatigheid van een besluit jegens de bij het besluit betrokkenen / 134
- 7.6.2 Formele rechtskracht, aansprakelijkheid Staat jegens derden voor rechtsgeldige instemmingsbesluiten gaswinning Groningen. Vergelijkbare uitspraken in uitzettings- en toeslagenzaken / 142
- 7.6.3 Al dan niet rechtmatig gebruik door de houder van een positief besluit / 146
- 7.7 Gevallen waarin geen uitzondering werd gemaakt op de hoofdregel / 148
- 7.8 De eerste uitzondering: niet verwijtbaar verzuim de bestuursrechtelijke weg te bewandelen / 202
- 7.9 De tweede uitzondering: zelfstandige schadebesluiten; wetswijziging / 207
- 7.9.1 Het evidentie criterium / 210
- 7.10 Conclusies / 212

HOOFDSTUK 8

Ingesteld beroep, maar geen vernietiging besluit / 215

- 8.1 Geen vernietiging betekent geldigheid van het besluit; rechtsgevolgen van die geldigheid voor het bestuursorgaan / 215
- 8.2 Geldigheid van het besluit betekent rechtmatigheid daarvan; omgekeerd betekent ongeldigheid niet steeds onrechtmatigheid; nieuwe regeling van artikel 6:22 Algemene wet bestuursrecht / 217
- 8.3 De rechtsgang was al dan niet met voldoende waarborgen omgeven / 219
- 8.4 Al dan niet gemaakte uitzonderingen op de formele rechtskracht van besluiten die niet door de bestuursrechter zijn vernietigd; strijd met een fundamenteel rechtsbeginsel; strijd met het EU-recht / 220
- 8.5 Spiegelbeeld van situatie na vernietiging / 227
- 8.6 De formele rechtskracht in de tijd / 228

HOOFDSTUK 9

Ingesteld beroep en vernietiging besluit / 231

- 9.1 Rechtsgang al dan niet met voldoende waarborgen omgeven / 231
- 9.1.1 De situatie na het in werking treden van de Algemene wet bestuursrecht / 231
- 9.2 De betekenis van de vernietiging van het besluit door de bestuursrechter: de onrechtmatigheid / 232
- 9.2.1 Oordeel bestuursrechter beslissend. Betekenis vernietiging door de bestuursrechter van een negatief besluit; vertragingsschade / 232
- 9.2.1.1 Betekenis van de vernietiging van het besluit voor degene die er reeds gebruik van heeft gemaakt / 236
- 9.2.1.2 Betekenis van de vernietiging van het besluit voor de verschillende bij dat besluit betrokkenen / 242

- 9.2.1.3 Gevolgen van de vernietiging van een beslissing op bezwaar voor het primaire besluit / 251
- 9.2.2 Strijd met het geschreven en ongeschreven recht; situatie bij intrekking of herroeping van het besluit / 256
- 9.2.3 Strijd met materiële of procedurele regels / 260
- 9.2.4 De vernietiging, gelet op het tijdslement / 262
- 9.2.4.1 De gevolgen van de vernietiging voor de aansprakelijkheid van de houder en het bestuursorgaan jegens derden en onderling / 263
- 9.3 De betekenis van de vernietiging van het besluit door de bestuursrechter voor de burgerlijke rechter: de toerekening / 264
- 9.3.1 De oudere jurisprudentie: de schuld is niet gegeven / 264
- 9.3.2 Latere jurisprudentie: schuld is gegeven; toerekening bij intrekking of herroeping van het besluit / 266
- 9.3.3 Invloed van vernietigingsgronden op gegeven van de schuld? / 267
- 9.3.4 Waarop berust de toerekening na vernietiging? / 268
- 9.4 Uitzonderingen op de hoofdregel van het gegeven van de schuld / 270
- 9.4.1 Uitzonderingen door het bestuursorgaan gesteld in gedingen voor de burgerlijke rechter / 270
- 9.4.2 Uitzonderingen, geopperd in publicaties / 273
- 9.4.3 De huidige stand van zaken en de schuldverdeling tussen de eerste belanghebbende en het bestuursorgaan / 273
- 9.4.4 Uitzonderingen op het gegeven van de schuld? / 277
- 9.5 De betekenis van de vernietiging van het besluit door de bestuursrechter: het causaal verband / 278
- 9.5.1 Inleiding / 278
- 9.5.2 De invloed van het vereiste van causaal verband op de positie van de eerste belanghebbende ten opzichte van het bestuursorgaan dat het ongeldige besluit nam / 280
- 9.5.3 De invloed van de vernietiging van het besluit door de bestuursrechter op de positie van de derde belanghebbende ten opzichte van het bestuursorgaan dat het ongeldige besluit nam en de houder daarvan / 292
- 9.6 De betekenis van de vernietiging van het besluit door de bestuursrechter voor de burgerlijke rechter: de relativiteit / 293
- 9.6.1 Inleiding; het nieuwe art. 8:69a Awb / 293
- 9.6.2 Het relativiteitsvereiste bij de verhouding eerste belanghebbende en bestuursorgaan / 294
- 9.6.3 Het relativiteitsvereiste bij de verhouding van de derde ten opzichte van het bestuursorgaan en van de derde tegenover de eerste belanghebbende / 295
- 9.6.3.1 Het relativiteitsvereiste in het nieuwe art. 8:69a Algemene wet bestuursrecht. Het vereiste en bepalingen Europees recht / 306
- 9.7 De betekenis van de vernietiging van het besluit door de bestuursrechter voor de burgerlijke rechter: de schade / 311
- 9.7.1 Inleiding / 311

- 9.7.2 De mogelijkheid die vóór 1 juli 2013 bestond om via art. 8:73 algemene wet bestuursrecht een veroordeling tot schadevergoeding te verkrijgen, en schadevergoeding bij de burgerlijke rechter. De nieuwe regeling ingevolge de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten / 312
- 9.7.3 Zelfstandige schadebesluiten. De Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten en de daarin opgenomen verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter / 317
- 9.7.4 Proceskosten / 331

HOOFDSTUK 10

De positie van derden / 335

- 10.1 Omvang van de groep van derden. De positie van de derde tegenover het bestuursorgaan en de houder en gebruiker van het besluit (bijvoorbeeld een vergunning) / 335
- 10.2 De derde heeft een bezwaar- of beroepsmogelijkheid via de bestuursrechtelijke rechtsgang, maar heeft deze niet benut; zijn positie ten opzichte van het bestuursorgaan / 335
- 10.3 De derde heeft een bezwaar- of beroepsmogelijkheid via de bestuursrechtelijke rechtsgang, maar heeft deze niet benut; zijn positie ten opzichte van de houder en gebruiker van een besluit (bijvoorbeeld een vergunning) / 340
- 10.4 De derde heeft een bezwaar- of beroepsmogelijkheid via de bestuursrechtelijke rechtsgang en heeft deze benut; zijn positie ten opzichte van het bestuursorgaan / 342
- 10.5 De derde heeft een bezwaar- of beroepsmogelijkheid en heeft deze benut; zijn positie ten opzichte van de houder en gebruiker van het besluit (bijvoorbeeld een vergunning) / 344
- 10.6 De derde heeft geen bezwaar- of beroepsmogelijkheid via de bestuursrechtelijke rechtsgang en heeft deze benut; zijn positie ten opzichte van het bestuursorgaan / 346
- 10.7 De derde heeft geen bezwaar- of beroepsmogelijkheid via de bestuursrechtelijke rechtsgang; zijn positie ten opzichte van de houder en gebruiker van het besluit (bijvoorbeeld een vergunning) / 352

DEEL III SPOEDPROCEDURES BIJ DE BESTUURSRECHTER

HOOFDSTUK 11

Spoedprocedures tegen de overheid en tussen eerste en derde belanghebbende / 359

- 11.1 Inleiding / 359
- 11.2 Vorderingen tot voorlopige voorziening, gericht tegen het bestuursorgaan / 361
- 11.3 Vorderingen tot voorlopige voorziening van een derde belanghebbende tegen de houder van het besluit / 370

HOOFDSTUK 12

Spoedprocedures, door de overheid ingesteld / 375

- 12.1 Vorderingen van bestuursorganen in bestuursrechtelijke geschillen en afstemming door de burgerlijke voorzieningenrechter op de (te verwachten) uitspraak van de bestuursrechter / 375

DEEL IV ONAANVAARDBARE DOORKRUISING

HOOFDSTUK 13

De jurisprudentie op basis van het Windmill-arrest / 383

- 13.1 Het Windmill-arrest / 383

DEEL V RECHTMATIGE OVERHEIDSDAAD

HOOFDSTUK 14

Verhouding burgerlijke rechter en bestuursrechter inzake rechtmatige overheidsdaad / 407

- 14.1 Inleiding / 407
14.2 De positie van de burgerlijke rechter; schade door rechtmatig strafvorderlijk optreden; verdeling van de schade tussen overheid en benadeelde; nieuwe wetgeving / 408

Jurisprudentieregister / 419

Zakenregister / 439

DEEL I DE RECHTSMACHT

HOOFDSTUK 1

De Grondwet

1.1 Waarborg

Bij de Grondwetsherziening van 1983 is de regeling van de rechtsmacht inzake de verschillende soorten rechtspraak opnieuw vastgesteld: voor de burgerlijke en bestuursrechtspraak in art. 112, voor de strafrechtspraak in art. 113. Al dadelijk moet worden opgemerkt dat de systematiek van de grondwettelijke bepalingen niet steeds helder is. In het navolgende zal een poging worden gedaan om aan de hand van bepalingen, toelichting en de veronderstelde strekking van de gehele regeling tot enige systematiek te komen.

De hoofdregel voor de eerstgenoemde twee takken van rechtspraak staat in art. 112, lid 1, Gw, luidende: 'Aan de rechterlijke macht is opgedragen de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen'. De bepaling heeft het karakter van een niet met zoveel woorden aangeduid maar wel als zodanig bedoeld grondrecht. Om de memorie van toelichting te citeren: "(...) dat er altijd een forum zal zijn voor geschillen omtrent burgerlijke rechten en schuldvorderingen, of deze geschillen nu van privaatrechtelijke of van publiekrechtelijke aard zijn."¹ Om deze laatste woorden gaat het vooral: zij omvatten het gehele terrein van de geschillen over privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsbetrekkingen. Men kan ook zeggen: de rechtsmacht van de rechterlijke macht uit hoofde van deze bepaling betreft alle rechtspraak, voor zover niet anders bepaald in de Grondwet. En dit laatste is alleen het geval voor de strafrechtspraak (waarover iets meer in nr. 7). De vraag naar het waarborggehalte van de Grondwetsbepaling is hiermee wel helder beantwoord. Dat kan men niet zeggen van de tekst van art. 112, lid 1, zelf als men zich afvraagt wat nu de betekenis is van de term 'burgerlijke rechten en schuldvorderingen'. Want als het inderdaad de bedoeling is — en dat moeten we aannemen — dat zowel de geschillen van privaatrechtelijke als die van publiekrechtelijke aard er onder vallen, waarom dan nog gesproken van 'burgerlijke rechten en schuldvorderingen'? Is met 'burgerlijke rechten' bedoeld het privaatrechtelijke gedeelte van de rechtsmacht? En hoe zit het dan met het begrip 'schuldvorderingen'? Omvat dat dan het gehele terrein, zowel het privaatrecht als het publiekrecht? Uit het verdere verloop van de toelichting blijkt wel dat inderdaad gedacht is aan schuldvorderingen, die zowel uit privaatrechtelijke als uit publiekrechtelijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan. Maar dan zitten we nog met de vraag waarom de *rechten* als privaatrechtelijk worden aangeduid, tenzij we aannemen dat met 'burgerlijke rechten' iets ruimers wordt bedoeld. Over dit aspect verderop meer. Eerst zullen we onder ogen zien in hoeverre de rechtsmacht in art. 112, lid 1, Gw exclusief is, of anders gezegd: in welke mate en hoe daarvan kan worden afgeweken (nrs. 1.2 en 1.3), en wat nu de betekenis is

¹ *Kamerstukken II 1979/80, 16162, nr. 3, p. 6, opgenomen in de 'groene' reeks Algehele grondwetsherziening deel VI, 'Rechtspraak'.*

van de term 'rechterlijke macht' (nr. 1.4). Na de behandeling van deze aspecten kunnen we wellicht enig antwoord geven op de bovengestelde vragen, vooral wat nu 'burgerlijke rechten' betekent (nr. 1.5).

1.2 Exclusiviteit

Art. 112, lid 1, Gw bevat dus de hoofdregel, geformuleerd als een opdracht met het karakter van een waarborgnorm voor de burger, maar bevat geen uitspraak over de exclusiviteit van de rechtsmacht: de term 'bij uitsluiting' komt er niet in voor. De *exclusiviteit* blijkt niet uit de woorden van art. 112, maar uit het systeem van de bepaling, en wel de inhoud van het tweede lid. Dit geeft de wetgever de bevoegdheid de 'berechting van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan' op te dragen aan de rechterlijke macht of aan gerechten die niet daartoe behoren. De betekenis hiervan is in de eerste plaats dat de berechting van geschillen die *wel* uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, bij uitsluiting is voorbehouden aan de rechterlijke macht; hiervan mag de wetgever niet afwijken. Dit is de grondregel van de exclusiviteit.

Twee aspecten zijn van belang. In de eerste plaats zijn de geschillen die uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan voorbehouden aan de rechterlijke macht. Uit het geheel van geschillen inzake burgerlijke rechten en verplichtingen wordt een deel afgescheiden, nl. die uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan. Deze moeten exclusief door de rechterlijke macht worden berecht. Bedoeld moeten zijn de typische privaatrechtelijke gedingen, zoals die welke zakelijke rechten en overeenkomsten betreffen. Maar de afscheiding binnen het terrein van de onrechtmatige daad is moeilijker: het begrip 'schuldvordering' is in een reeks van jaren via de rechtspraak inzake de onrechtmatige overheidsdaad de basis geweest voor berechting van geschillen die uit publiekrechtelijke rechtsbetrekkingen waren ontstaan. Men zal aan de hand van art. 112 Gw ervan moeten uitgaan dat alleen de gedingen over de schuldvorderingen, die uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, exclusief door de rechterlijke macht dienen te worden berecht. Let wel: het gaat hier om de exclusiviteit. De rechterlijke macht is in ieder geval bevoegd om over de schuldvorderingen die uit publiekrechtelijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan te oordelen uit hoofde van de algemene competentie ex art. 112, lid 1, Gw als daarvan niet ingevolge het tweede lid is afgeweken.

In de tweede plaats is er ook wat de exclusiviteit betreft de vraag wat 'rechterlijke macht' nu precies betekent. Daarover, zoals gezegd, meer in nr. 1.4.

1.3 Doorbreking bij de wet

Art. 112, lid 2, Gw houdt in dat de in lid 1 vastgelegde competentie – voor zover deze niet exclusief is – op één uitzondering na alleen kan worden doorbroken bij de wet in formele zin. De wetgever heeft de keuze uit drie, door de Grondwet aangegeven manieren. De wet kan de afdoening van de geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan – in de toelichting op art. 112 worden deze aangeduid met 'administratiefrechtelijke geschillen'² – laten geschieden door de rechterlijke macht, door gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren, of, ingevolge art. 115 Gw, in administratief beroep. Op de betekenis van "geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan" is in

² *Kamerstukken II 1979/80, 16162, nr. 3, p. 10.*

een recent arrest van de Hoge Raad nog nader ingegaan.³ De zaak ging over de besluiten tot vaststelling van collegegeld door colleges van bestuur van bijzondere universiteiten, dat zijn privaatrechtelijke rechtspersonen. Dit laatste nam niet weg dat sprake was van een publiekrechtelijke rechtshandeling, hetgeen betekende dat beroep openstond bij de bestuursrechter. In dit geval was dat het College een Beroep voor het Hoger Onderwijs, een orgaan in de zin van art. 112, lid 1, Gw.

Voor de openstelling van administratief beroep is geen wet nodig; dit kan ook krachtens de wet of zelfs door autonoom besluit van een lager lichaam.⁴ Door het vervallen van het Kroonberoep en de uitbouw van de bestuursrechtspraak is de betekenis van art. 115 sterk afgenomen. Er is in vele gevallen thans beroep op de bestuursrechter. Art. 116, lid 1, Gw laat de beantwoording van de vraag welke gerechten behoren tot de rechterlijke macht over aan de wet. De Grondwet draagt voorts in art. 116, lid 2, aan de wet op de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de rechterlijke macht te regelen, garandeert in art. 117 de onafhankelijkheid van de leden van de rechterlijke macht, en bevat in art. 118 bepalingen inzake de Hoge Raad. Dit alles leidt tot de conclusie dat de Grondwet alleen de Hoge Raad als gerecht noemt, en de aanwijzing van de gerechten die tot de rechterlijke macht behoren, overlaat aan de wetgever. Deze laatste kan dan eveneens bepalen welke de gerechten zijn, die niet tot de rechterlijke macht behoren (art. 112, lid 2). Hoe de wet in dit alles heeft voorzien komt in het volgende onderdeel aan de orde.

1.4 Het begrip 'rechterlijke macht'

Geheel helder is de systematiek van de grondwetsbepalingen ook op dit punt niet. De Grondwetgever heeft verschillende doeleinden nagestreefd en heeft getracht deze in enkele bondige bepalingen te vatten. In de eerste plaats het waarborgkarakter, een doel dat zeker in de Grondwet geenszins misplaatst is. De waarborgen die de Grondwet biedt zijn tweërlei: de garantie dat er altijd een rechter is die rechtsgeschillen kan beslechten, zowel van privaatrechtelijke als van publiekrechtelijke aard, en de waarborg dat de rechterlijke macht bij uitsluiting kennis neemt van geschillen die uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan. Tot zover loopt de zaak goed. Maar tegelijkertijd is het begrip 'rechterlijke macht' verruimd: de memorie van toelichting stelt 'dat in beginsel een administratiefrechtelijk gerecht door de wetgever als een gerecht van de rechterlijke macht zal worden aangewezen'. Kennelijk heeft enerzijds de bedoeling voorop gestaan om de kennisneming van typisch civielrechtelijke gedingen toe te bedelen aan de gewone rechter d.w.z. de gerechten die ten tijde van de voorstellen tot Grondwetsherziening (en overigens ook nu nog) tot de rechterlijke macht behoren (de kantongerechten, rechtbank, hoven en Hoge Raad). Anderzijds is het streven duidelijk om de administratiefrechtelijke colleges ook onder de rechterlijke macht te begrijpen. Het resultaat is echter dat de 'waarborg' inzake de civiele gedingen daarmee tevens aan duidelijkheid inboet. Ernstig is dit alles overigens niet, omdat men ervan mag uitgaan dat de wetgever deze gedingen altijd aan een volwaardige rechter zal geven, een garantie die ook door de Grondwet wordt hard gemaakt omdat voor alle colleges die door de wet als behorend tot de rechterlijke macht

3 HR 3 juni 2016, NJ 2017/46, m.nt. T. Barkhuysen & M. Claessens, AB 2016/268, m.nt. F.J. van Ommen & C.N.J. Kortmann (Universiteiten-Stichting Collectieve Actie Universiteiten).

4 Kamerstukken II 1979/80, 16162, nr. 3, p. 15.

worden aangenomen de vereisten van onafhankelijkheid etc. van art. 116 Grondwet van kracht zijn. In de ogen van de voorstanders van de complete uitvoering van de herziening van de rechterlijke organisatie, zoals door de Staatscommissie indertijd voorgesteld in deel I van haar eindrapport, zal deze problematiek na voltooiing van die herziening in het geheel niet meer spelen.⁵ Dan zijn ook de bestuursrechters geïncorporeerd in de klassieke vier soorten gerechten van de 'gewone' rechterlijke macht.

1.5 Burgerlijke rechten

Een tweede, soortgelijke merkwaardigheid in art. 112 Grondwet is gelegen in de aanduiding in het eerste lid van de algemene, het gehele terrein van privaatrecht en publiekrecht omvattende, bevoegdheid inzake 'geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen'. Ook hier is de toespitsing op 'burgerlijke rechten' een aanduiding van het al genoemde waarborgkarakter, maar als kenmerk van bestuursrechtelijke gedingen, die er gelet op de algemeenheid van de bevoegdheid, kennelijk onder vallen, blijft dit toch opmerkelijk. De vraag doet zich dan voor wat nu precies de betekenis is van 'burgerlijke rechten' die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan en dus bestuursrechtelijk zijn. Deze vraag kan alleen bevredigend worden beantwoord als de term 'burgerlijke rechten' een meer algemeen karakter heeft, dat dus tevens (delen van het) bestuursrecht omvat. Geheel zeker is dit echter niet en valt ook niet op te maken uit de parlementaire stukken over het desbetreffende wetsvoorstel. In de praktijk is er geen werkelijk ernstig probleem, want zelfs al zou men 'burgerlijke rechten' hier beperkt opvatten als alleen het burgerlijk recht betreffend, dan nog komt men voldoende uit met het begrip 'schuldvorderingen', in art. 112, lid 1, Gw genoemd. Dit is neutraal en bevat zowel de geschillen van privaatrechtelijke als die van bestuursrechtelijke aard. Zoals we in deel II zullen zien, is via de jurisprudentie op art. 6:162 Burgerlijk Wetboek in een voldoende uitgebreid stelsel van rechtsbescherming voorzien aan de hand van het begrip 'schuldvorderingen', zodat men niet zijn toevlucht hoeft te nemen tot een toch wellicht wat merkwaardig aandoende verruiming van de betekenis van de term 'burgerlijke rechten' als deze woorden tevens de 'bestuurlijke rechten' zou omvatten.

Maar los van de praktijk is het principieel gezien kennelijk wel de bedoeling geweest van de Grondwetgever om binnen het geheel van geschillen over 'burgerlijke rechten' onderscheid te maken tussen die welke zijn ontstaan uit burgerlijke, en die welke voortkomen uit publiekrechtelijke rechtsbetrekkingen. De toelichting op de grondwetsartikelen, gaat er dus van uit dat er geschillen bestaan over burgerlijke rechten die van publiekrechtelijke aard zijn.⁶ Maar of daarmee alle geschillen van publiekrechtelijke aard, niet schuldvorderingen betreffende, zijn gedekt is op zijn minst twijfelachtig.

Interessant is wel de vraag of een ruime uitleg van het begrip 'burgerlijke rechten' gelet op de kennelijke strekking van de Grondwet om altijd een forum te creëren voor zowel civielrechtelijke als bestuursrechtelijke gedingen, niet in de buurt komt van hetgeen de jurisprudentie uit Straatsburg in de loop van de tijd te zien geeft. De rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens inzake art. 6 EVRM heeft een ontwikkeling doorgemaakt, waarin het begrip 'burgerlijke rechten en verplichtingen', genoemd in het

⁵ Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie, deel I.

⁶ *Kamerstukken II* 1979/80, 16162, nr. 3, p. 6, midden.

eerste lid van die bepaling, steeds verder is opgerekt in die zin dat daaronder ook de rechtsbetrekkingen van publiekrechtelijke aard vallen. De strekking van deze rechtspraak is kennelijk geweest om, evenals dat bij onze Grondwet het geval is, een waarborg te scheppen dat ook bij gedingen in de publiekrechtelijke sfeer steeds een competent gerecht aanwezig is. Gezien deze gemeenschappelijke doelstelling zou het passen als het begrip 'burgerlijke rechten' zowel in het EVRM als in onze constitutie deze ruime strekking heeft. Uit een oogpunt van onderscheiding van hetgeen typisch civielrechtelijke gedingen zijn is tegen deze opzet geen bezwaar, nu onze Grondwet deze niet kenschetst als gedingen over burgerlijke rechten maar – strikter – als 'geschillen die uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan'. In die formulering zit – zoals we zagen – het vereiste opgesloten dat de rechterlijke macht bij uitsluiting oordeelt over de typisch civielrechtelijke zaken.

Of de Grondwetgever dit alles zo bedoeld heeft is aan enige twijfel onderhevig. Waarschijnlijk zijn de woorden 'burgerlijke rechten en schuldvorderingen' een overblijfsel van de oude situatie, toen deze termen nog de strekking hadden om de civielrechtelijke rechtspraak bij de rechterlijke macht veilig te stellen. Maar nu het kennelijk de bedoeling is geweest ook de rechtspraak van publiekrechtelijke aard in beginsel hieronder te brengen kan het zin hebben om de term 'burgerlijke rechten' een bredere lading te geven, zoals boven uiteengezet. Dat heeft ook dit voordeel dat de bemoeienis van de gewone rechter met publiekrechtelijke geschillen, zelfs al zou die naast de bestuursrechtspraak een restfunctie vervullen, niet langer via de 'omweg' van de schuldvorderingen behoeft te worden gefundeerd. De 'burgerlijke rechten' zowel als de 'schuldvorderingen' omvatten dan het gehele burgerlijk en bestuursrecht. Deze interpretatie kan men een teleologische noemen; zij is gelet op de toelichting echter wel verantwoord. Dit klemmt temeer nu de gewone rechter, zoals we verderop in nr. 3.7 zullen zien, zijn rechtsmacht niet langer op het vroegere art. 2 Wet op de rechterlijke organisatie, dat is vervallen, kan baseren maar rechtstreeks op art. 112 Grondwet.

1.6 Conclusie burgerlijke en bestuursrechtelijke gedingen

Tot slot zij nogmaals opgemerkt dat de enige volstrekt duidelijke maar ook voldoende conclusie uit de grondwettelijke regeling deze is, dat er altijd gerechten zijn, hoe ook genaamd, die kennis kunnen nemen van alle privaatrechtelijke en publiekrechtelijke geschillen. Dat zijn dan gerechten waarvan de samenstelling moet voldoen aan de onafhankelijkheidseisen, die door de Grondwet worden gegarandeerd. Op deze basis berust ook de aanvullende functie van de gewone rechter in de gevallen, waarin langs de weg van het tweede lid van art. 112 Gw de wetgever publiekrechtelijke geschillen ter berechting heeft toebedeeld aan de bestuursrechter.

De conclusie omtrent de exclusiviteit inzake de geschillen die uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan kan daarnaast worden getrokken, zij het dat deze voor ons onderwerp – de verhouding tot de bestuursrechtspraak – slechts een ondergeschikte rol speelt.

Het was van belang op deze regeling in de Grondwet dieper in te gaan omdat, zoals in nr. 3.7 nader aan de orde zal komen, de wetgever door schrapping van het toenmalige art. 2 Wet op de rechterlijke organisatie (RO) heeft bewerkstelligd dat de rechterlijke macht haar bevoegdheid rechtstreeks aan de Grondwet ontleent.

1.7 Strafzaken

Tot zover de competentie in burgerlijke en bestuursrechtelijke zaken. Over de bevoegdheid in strafzaken, die in het vervolg – zij het zijdelings – aan de orde zal komen is veel minder te melden: art. 113 Grondwet draagt de berechting van strafbare feiten op aan de rechterlijke macht. De vraag is weer wat bedoeld is met ‘de rechterlijke macht’, nu de Grondwet, zoals reeds gezegd, ‘in beginsel’ aan de ruime duiding van dit begrip denkt. Ook hier kan men ervan uitgaan, evenals dat bij de waarborg voor de typisch civielrechtelijke gedingen het geval is, dat toch bepaald gedacht is aan de klassieke gerechten, van kantongerechten tot en met de Hoge Raad. Wederom zal de gedachte hebben gespeeld dat uiteindelijk alle gerechten, ook die welke bestuursrechtelijke zaken behandelen, behoren tot die klassieke gerechten.

In de tweede plaats is er de vraag naar de omvang van het begrip ‘strafbaar feit’. De toelichting op art. 113 stelt duidelijk dat gedacht is aan schending van bepalingen die tot het nationale, eigenlijke strafrecht worden gerekend: het Wetboek van Strafrecht, de Wet op de economische delicten, de strafbepalingen in bijzondere regelingen alsmede het militair strafrecht. Voor ons onderwerp is van belang dat daar niet gedacht is aan een begrip ‘strafbaar feit’ volgens de autonome duiding van de bepalingen uit het EVRM, volgens welke ook de zogenoemde bestuurlijke sancties daartoe behoren. Die duiding brengt namelijk mede dat ingevolge het EVRM de rechtsmacht van de bestuursrechter, die over de toepassing van die sancties oordeelt (of, mogelijk, die sancties zelf zou opleggen), een bevoegdheid is inzake strafbare feiten.

De beperking tot het ‘eigenlijke’ strafrecht brengt mede dat de rechtspraak inzake de bestuurlijke sancties kan worden ondergebracht bij de bestuursrechter. Daar gaan we in het verdere verloop van uit. Uiteraard blijft art. 6 EVRM ook dan van toepassing, maar de bestuursrechtspraak zal, omdat voldoende processuele waarborgen aanwezig zijn, daaraan voldoen.

Het onderwerp van dit werk is de positie van de burgerlijke rechter, en de verhouding tot de strafrechter zal slecht terloops (in nr. 7.2) ter sprake komen.

HOOFDSTUK 2

De wet

2.1 De gewone rechter; het vroegere art. 2 Wet op de rechterlijke organisatie geschrapt

De bevoegdheid van de gewone rechter, waaronder worden verstaan de burgerlijke rechter en de strafrechter, was tot 1994 geregeld in art. 2 Wet op de rechterlijke organisatie.

Bij de inwerkingtreding op 1 januari 1994 van de eerste fase van de herziening rechterlijke organisatie is het toenmalige art. 2 Wet RO geschrapt. Zoals de memorie van toelichting stelt¹ zou het voortbestaan van die bepaling een doublure zijn van de grondwettelijke bepalingen die na de herziening van 1983 voorzien in de bevoegdheid van de rechterlijke macht in burgerlijke en bestuursrechtelijke zaken, en de mogelijkheid van de kennisneming van bestuursrechtelijke geschillen door andere rechters. Doordat de Grondwetgever de algemene en – behoudens uitzonderingen – onbegrensde competentie van de rechterlijke macht heeft vastgelegd, ziet het stelsel van de bestuursrechtelijke rechtspraak, naast de rechtstreeks op de Grondwet gebaseerde exclusieve competentie van de rechterlijke macht in geschillen, ontstaan uit burgerlijke rechtsbetrekkingen, en in strafzaken, er in beginsel uit als volgt.

De hoofdregel is de bevoegdheid van de rechterlijke macht, dat zijn de gerechten die door de Wet RO als zodanig worden aangeduid. Uitzonderingen op die hoofdregel moeten bij de wet worden gemaakt en kunnen – zoals we in nr. 1.3 zagen – alleen de bestuursrechtspraak betreffen. Dit alles 'in beginsel'. De praktijk is dat de hoofdregel alleen nog geldt als de 'gewone' rechter een aanvulling biedt op de rechtsbescherming die wordt gegeven door alle gerechten die bij de wet zijn aangewezen. Van de gelegenheid, door art. 112, lid 2, Gw geboden om de kennisneming van de niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen ontstane geschillen zowel aan de rechterlijke macht als aan 'andere' rechters op te dragen is in de loop der tijd, en laatstelijk bij de genoemde herziening van de rechterlijke organisatie, een uitbundig gebruikgemaakt, uiteraard ook onder de vigeur van vroegere grondwetsbepalingen. Een opsomming is hier wel op haar plaats. In de navolgende nrs. 2.2 e.v. volgt daarom een overzicht van de gerechten, waarvan de competentie bij een wet is voorzien. Bij de vermelding is, overeenkomstig de volgorde van art. 112, lid 2, Gw, gekozen voor de volgende opzet: eerst de gevallen waarin de bevoegdheid is gegeven aan een of meer gerechten van de rechterlijke macht, dat zijn de colleges van het huidige art. 2 Wet RO. Vervolgens gerechten, die niet tot de rechterlijke macht behoren en met rechtspraak zijn belast. Dat zijn de colleges, die volgens het nieuwe art. 1:4, lid 1, Awb als

¹ *Kamerstukken II*, 22495, nr. 3, p. 83-84.

bestuursrechter worden aangeduid en worden gedefinieerd: “een onafhankelijk, bij de wet ingesteld orgaan dat met bestuursrechtspraak is belast.”²

2.1.1 De ontwikkeling van de bestuursrechtspraak inclusief het inmiddels ingetrokken voorstel van een Wet organisatie hoogste bestuursrechtspraak

De bestuursrechtspraak in Nederland heeft een lange ontwikkeling doorgemaakt, welke tot op de huidige dag nog niet voltooid lijkt te zijn. Meer dan een eeuw geleden werd in de zogenoemde ontwerpen Loeff een poging gedaan om een stelsel van algemene bestuursrechtspraak te creëren binnen het geheel van de rechterlijke macht. Nadat deze poging was gestrand is de bestuursrechtspraak op deelterreinen ontwikkeld in de vorm van verschillende bij de wet in het leven geroepen bijzondere colleges. Deze ontwikkeling vond haar oorzaak in de komst van wetten, die de bemoeienis van de overheid met het sociaal economische leven regelden, zoals in het begin van de vorige eeuw de Ziektewet. Deze regulering bracht met zich mee de behoefte aan regels die voorzagen in rechtsbescherming van de burger tegen onrechtmatige toepassing van die regels. In 1902 kwam de Beroepswet die de raden van beroep en de Centrale Raad van Beroep introduceerde ter berechting van zaken op het terrein van de sociale zekerheid. Daarna volgde in 1929 de rechtspraak in ambtenarenzaken, uit te oefenen door ambtenarengerechten met hoger beroep op de Centrale Raad van Beroep. Ten slotte voorzag na de Tweede Wereldoorlog de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie in rechtsbescherming door het College van Beroep voor het bedrijfsleven op het gebied van wetgeving ter regulering van verschillende takken van industrie en handel. De belastingrechtspraak volgde een eigen weg met kort gezegd aanvankelijk beroep op de raden van beroep voor de directe belastingen met beroep in cassatie bij de belastingkamer van de Hoge Raad, later gevolgd door een stelsel van beroep op het gerechtshof plus beroep in cassatie, welk stelsel ten slotte werd uitgebouwd tot drie instanties in de vorm van beroep bij de rechtbank met hoger beroep bij het gerechtshof, en beroep in cassatie.

Er is dus in de loop van jaren op deelgebieden van het bestuursrecht rechtsbescherming gecreëerd door beroep op de onafhankelijke rechter. Maar tot een algemene bestuursrechtspraak, welke dus niet beperkt was tot een bijzonder type zaken, kwam het pas een aantal jaren na de Tweede Wereldoorlog, en dan nog in verschillende fasen. Reeds lang bestond er rechtsbescherming in de vorm van het Kroonberoep, met de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State waar de belanghebbende zijn zaak kon bepleiten. Dat college bracht advies uit aan de Kroon die bij koninklijk besluit de beslissing nam. Indien echter de verantwoordelijke minister het advies niet wenste te volgen kon hij een zogenoemd contrair besluit uitlokken dat afweek van het door de Raad van State gedane voorstel tot afdoening van de zaak. Ook hier was de rechtsbescherming beperkt tot gevallen die bij de wet waren bepaald. Een algemene vorm van rechtsbescherming ontstond pas met de komst van de Wet beroep administratieve beschikkingen (Wet BAB). Aanvankelijk was die voorziening beperkt tot beroep tegen besluiten van de centrale overheid, maar zij werd in de jaren zestig uitgebreid tot besluiten van lagere overheden. Ook hier was er nog geen sprake van rechtsbescherming door een onafhankelijke rechter. Het duurde tot 1976 eer

2 Deze bepaling is opnieuw vastgesteld bij de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Stb. 2012, 682), die op 1 januari 2013 in werking is getreden.