

Het Nederlands Bestuursprocesrecht

in theorie en praktijk

Deel I (2 boeken)

Procesrechtelijk organisatierecht
en
materieel procesrecht

Deel II (2 boeken)

Formeel procesrecht

VIJFDE GEHEEL HERZIENE EN GEACTUALISEERDE DRUK

Het Nederlands Bestuursprocesrecht

in theorie en praktijk

Prof.mr. A.Q.C. Tak

Boek 1

Inleiding en Organisatie

vijfde geheel herziene en geactualiseerde druk



Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk

Prof.mr. A.Q.C. Tak

Vijfde geheel herziene en geactualiseerde druk

4 boeken

Deel I: Procesrechtelijk organisatierecht en materieel procesrecht

Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk

Boek 1: Inleiding en organisatie

ISBN: 978-94-6240-110-5

Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk

Boek 2: Rechtsmacht en Bewijsrecht

ISBN: 978-94-6240-111-2

Deel II: Formeel procesrecht

Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk

Boek 3: Procedures

ISBN: 978-94-6240-112-9

Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk

Boek 4: Effecten en rechtsmiddelen, Schaden en kosten

ISBN: 978-94-6240-113-6

Uitgevers: Willem-Jan en René van der Wolf

Dit boek is een uitgave van:

Wolf Legal Publishers (WLP)

Postbus 313

5060 AH Oosterwijk

E-mail: info@wolfpublishers.nl

www.wolfpublishers.com

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de auteur en de uitgever. Voor het opnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

© 2014, ontwerp en productie WLP

© 2014, auteur Prof.mr. A.Q.C. Tak

“De burger in het bestuursrecht is een mythische figuur waarvan de meeste bestuursjuristen onvoldoende weten of en in welke hoedanigheid hij anno 2011 ook echt bestaat”,
aldus verwoordde mijn co-auteur van het eerste Nederlandse handboek over het bestuursprocesrecht (administratief procesrecht) uit 1983, prof. J.B.J.M. ten Berge, in NTB 2011, 22, afl. - 6, hetzelfde gevoel als wat mij in datzelfde jaar bracht tot het na meer dan een kwart eeuw neerleggen van mijn hoedanigheid als (plv.) Raadsheer bij de Centrale Raad van Beroep.

VOORWOORD BIJ DE VIJFDE DRUK

Iedere rechter met zelfrespect die dit boek leest, zal daarna zijn of haar toga aan de kapstok willen hangen.

Zelf heb ik diezelfde consequentie moeten trekken na bijna dertig jaar raadsheer te zijn geweest bij de Centrale Raad van Beroep. Blijken zal, dat politici hetzelfde behoren te doen, al zijn het bij hen dan Carnavalstoga's.¹

Wat is het toch, dat zelfs creatieve wetenschappers als Drupsteen, Van Dijk, Alkema en Van Buuren doet verkeren in angstvallige wetstoepassers, zodra zij met rechtsprekende verantwoordelijkheid worden belast? Die alles wat zij in (vaak briljante) geschriften verkondigd hebben over fundamentele rechten, algemene rechtsbeginselen en ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur, in hun rechterlijke toga prompt vergeten en, erger nog, loochenen?

Enkelen, zoals Schreuder-Vlasblom, Damen en Hennekens (en tot op zekere hoogte zelfs Hirsch Ballin en Brenninkmeijer), toonden iets meer karaktervastheid. Ook zij verlieten vrijwel allen binnen niet al te lange tijd de ivoren torens van de rechtspraak weer – of stelden deze open voor kritiek, zoals Schreuder-Vlasblom –, zonder dat zij daar kennelijk in staat waren geweest enige verbetering van betekenis aan te brengen. De grote uitzondering was in de jaren zeventig Jan van der Hoeven. Deze eerste Voorzitter van de oude Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft als meest scherpzinnig publiekrechtwetenschapper van zijn tijd zowel een indrukwekkend oeuvre nagelaten, als een imponerende arbeid van toonzettend bestuursrechter in de jaren zeventig. Menig burgemeester was ontsteld dat een rechter hem wilde voorhouden wat behoorlijkheid inhield.

Toch was hij er zelf zeker niet trots op; zijn briljante 'Drie dimensies' blinkt vooral uit door het *niet* vermelden van enige Afdelingsjurisprudentie van betekenis. Hij had het nochtans gekund.

Wat is er dan toch zo mis met de huidige manier van rechtspreken (en wetgeven) op bestuursrechtelijk terrein?

Reeds vóór de oprichting van de juridische faculteit in 1983 werd aan de universiteit in Maastricht een revolutionair nieuw onderwijsstelsel gehanteerd, dat landelijk faam heeft verworven als 'het Maastrichtse onderwijsstelsel'.² Kern van dit stelsel was het probleemgestuurd onderwijs. Hart daar weer van was de z.g. 'zevensprong'. Die techniek bestond uit zeven stappen die de student moest zetten om tot een wetenschappelijk verantwoorde oplossing van ieder juridisch probleem te geraken.

¹ J.M.H. F. Teunissen en A.Q.C. Tak, Ons staatsrecht begint op Carnaval te lijken; NRC 9 en 10 maart 2013.

² Hierover mijn afscheidsrede 'De Maastrichtse School', WLP 2008.

De eerste zes stappen waren gericht op het bepalen van de probleemstelling, de selectie van relevante feiten, de bepaling van voor die feiten relevante juridische regels en het trekken van de daaruit voortvloeiende conclusie; een strikt *rationele* operatie derhalve. Maar met die conclusie was het werk niet af; er moest nog een *zevende* stap volgen. En die stap was, dat de student bij zichzelf te rade moest gaan, of hij deze conclusie ook *bevredigend* vond. Zo neen, dan moest hij terug naar AF.

Met deze zevende stap werd ook voor juridisch werk recht gedaan aan metafysische (hier metajuridische) maatstaven. Maatstaven overigens, waar ook het positieve recht naar verwijst: denken we slechts aan de ‘redelijkheid en billijkheid’ in ons Burgerlijk Wetboek, en de schuld- en strafuitsluitingsgronden in de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering. Het was een teken aan de wand, dat de soortgelijke metajuridische eindtoets op de behoorlijkheid van het bestuurshandelen die in de tweede helft van de vorige eeuw aarzelend was opgekomen, in 1994 niet meer werd overgenomen in het ‘Wetboek van Bestuursrecht en Bestuursprocesrecht’, de Algemene wet bestuursrecht.

De grootste Nederlandse filosoof van deze tijd, Jeroen Buve van de Geert Grote Universiteit te Deventer, stelt vanuit zijn leer van ‘de dubbele waarheid’, dat het enige resultaat dat wetenschappelijk verantwoord mag heten, niet alleen moet voldoen aan de eisen van ‘das Verstand’, maar ook aan die van ‘die Vernunft’. Het resultaat moet, anders gezegd, zowel de rationale toets als de toets aan het ‘gezond verstand’ kunnen doorstaan.³

De rationele operatie die trouw gevolgd wordt in het heersende positiefrechtelijke werk van wetgevers en rechters kan daarom volgens hem enkel *samen* met de inmiddels volledig verwaarloosde metajuridische toets de garantie bieden van een verantwoord resultaat.

Maar dat is nu precies wat uit de huidige samenleving verdwijnt: de vraag wanneer een resultaat *verantwoord* mag heten. “*Met het teloorgaan van de wetenschappelijkheid van de vraag naar het wezen van de dingen heeft ook het ‘gezond verstand’ de plaat gepoetst*”.⁴ En: “*Niet de ratio, maar het gevoel zou in bepaalde gevallen weer meer de doorslag moeten gaan geven (...)*”.⁵ “*De wet is fysisch, de redelijkheid, die de basis voor de normen vormt, kan alleen metafysisch werkelijkheidswaarde hebben. En omdat die twee elkaar contradictoir uitsluiten – dat is de kern van de ‘dubbele waarheid’ (veritas duplex), zoals ik die inmiddels in diverse geschriften verdedigd heb – zal elke concrete beslissing in judicis een keuze moeten maken tussen die normen en de wet: het is of...of. Als de wet in een concrete casus als rechtvaardig ervaren wordt, doet het probleem zich natuurlijk niet voor, maar vaak zal dat niet het geval zijn en dan is het geweten het vermogen om af te wegen tussen de absolute norm van de rechtvaardigheid en de positieve wet als de beslissende instantie die de rechtszekerheid moet garanderen. En aangezien met die rechtsze-*

³ J.D.J. Buve, *De Dubbele Waarheid van de Geert Grote Universiteit*; Von Laun Lezing, Deventer Universitaire Pers 2008; Jeroen Buve, *Plato in het Vaticaan. Pleidooi voor gezond verstand in wetenschap, kerk en democratie*; Deventer Universitaire Pers 2012.

⁴ Buve, *Plato in het Vaticaan*, a.w., p. 17.

⁵ Buve, *Plato in het Vaticaan*, a.w., p. 15.

kerheid niet gesjoemeld kan worden, kan dit hoge eisen stellen aan de hermeneutische c.q. interpretatieve vaardigheid van de rechter. Het geweten dat daarbij in actie komt, is weliswaar altijd individueel, maar bij die afweging interfereren tijdens het hele proces natuurlijk persoonlijke en collectieve opvattingen over wat rechtvaardig is.”⁶

Buve is geen jurist, maar deze woordvoerder van de wijsbegeerte (nog altijd de moeder der wetenschappen!) slaat hier ook de juridische spijker precies op zijn kop. De eenzijdig rationele vakuitoefening van de huidige generatie rechters verdraagt geen ‘gezond verstand’, geen ‘rechtvaardigheidsgevoelen’ meer. Vervangen we in de filosofische kritiek van Buve slechts het woord ‘wet’ door ‘besluit’ (waarvoor exact hetzelfde geldt), en de tekortkomingen van het huidige bestuursrecht en bestuursprocesrecht zijn pijnlijk blootgelegd: de desastreuze wereld van het eenzijdige rationalisme dat de rechtspositivist zo kortzichtig en tegelijk zo eigenwijs maakt.

Wartoe dit kan leiden, treffen we ook aan bij andere filosofen, zoals Von Laun, Radbruch, Berlin, en Biskup.

De laatste, Rainer Biskup, oud-President van het Verwaltungsgericht te Hamburg, stelt vast, dat modern recht geheel en al, of althans in zeer vergaande mate, positief recht is; wettenrecht. Maar positieve gelding hoeft niet hetzelfde te betekenen als gerechtigheid, zo waarschuwt hij. Het is nog niet zo lang geleden, dat er formeel volledig rechtmatig wetten tot stand kwamen, die tegelijk het Onrecht op het voorhoofd geschreven stond, zoals de Jodenwetgeving.

Daarmee komen we bij de vraag naar het alternatief voor het uitsluitend heersende positieve recht. Is er wel een alternatief?

Vroeger werd de gelding erkend van een Natuurrecht, dat voortkwam uit goddelijke regels. Vervolgens ontstonden systemen van natuurrecht, die zich duidelijk losmaakten van de moraaltheologie. Zij werden ontwikkeld uit overweging, dat mensen met rede begaafde wezens zijn en dat alle recht moest beantwoorden aan de regels van deze rede. Zij voerde tot de historische rechtsschool, met als hoogtepunt, doch in gevolg tegelijk dieptepunt, het Positivismisme in de ‘Reine Rechtslehre’ van Kelsen, die heersend was in de rechtspraak ten tijde van de opkomst van het Nazisme. Kelsen leerde echter, dat de *inhoud* van gerechtigheid naar zijn aard rationeel *niet* te kennen is. Gerechtigheid is *niet* toegankelijk.

Daarmee kwam zijn fout, die met hem alle rechtspositivisten maken: *daarom kunnen rechtsnormen niet krachtens hun inhoud gelden.*

Dit is de fout van de blinde aanhangers van Aristoteles, die iedere werkelijkheid buiten de fysisch waarneembare ontkennen. Zij was en is de oorzaak van de meest afschuwelijke misstanden die de laatste eeuwen te zien hebben gegeven, en helaas nog steeds te zien geven.

⁶ Buve, Plato in het Vaticaan, a.w., p. 35.

Ook na de verschrikkelijke ervaringen in de jaren van 1933 tot 1945 is Kelsen zijn rationele leer echter zonder aarzeling trouw gebleven. Hij heeft haar tot de uiterste consequentie doorgevoerd:

*“Nachdem Recht totalitärer Staaten ist die Regierung ermächtigt, Personen unerwünschter Gesinnung, Religion oder Rasse in Konzentrationslager zu sperren und zubeliebigen Arbeiten zu zwingen, ja zu töten. Solche Massnahmen mag man moralisch auf das schärfste verurteilen; aber man kann sie nicht als ausserhalb dieser Staaten stehend ansehen.”*⁷

Zo ver kan overtrokken rationalisme en rechtspositivisme dus voeren! Kelsen zelf was Jood, en overtuigd democraat. Maar hij was dat laatste enkel in rationele, aristotelische zin; niet tevens in de platonische metafysische redelijkheidszin.

Zijn ‘Reine Rechtslehre’ heeft het heftigste verzet opgeroepen bij Rudolf Laun. Waar Kelsen schrijft:

“Denn man kann unmöglich annehmen, dass der Staat, dessen Wille das Recht ist, in irgendeinen Falle gegen das Recht, das ist gegen seinen eigenen Willen handeln könne, denn des Staates Wollen ist sein Sollen, seine Pflicht ist sein Wille”,

daar antwoordt Laun:

“Voraussetzung all der ungeheuer Mengen von Regeln ist der Kadavergehorsam der Juristen, die dem Gesetz nichts hinzutun als die eigene – für alle Menschen gleiche – Logik und die daher jeden Befehl, auch den verächtlichsten oder unsinnigsten, mit mathematischer Genauigkeit erfassen und ausführen werden”.

Het is deze ‘Kadavergehorsam’ die ook in onze neolegistische positiefrechtelijke rechtspraak dodelijk is gebleken voor metafysische, inhoudelijke gerechtigheid en die heeft teruggevoerd tot jurisprudentie als ‘Vrouw Elske’ en ‘Rhedense Koe’, en deze heeft doorgetrokken naar ‘Pikmeer’ en ‘Maxis en Praxis’. Die de metafysische inzichten heeft gesmoord en de burger heeft beroofd van iedere ware rechtsbescherming; bescherming van zijn fundamentele, onvervreemdbare rechten, en die hem het ‘suum cuique tribuere’, de vergeldende gerechtigheid, de individuele rechtvaardigheid, heeft ontnomen. Die mij als gezegd in 2011 tot de beslissing heeft gevoerd om na meer dan een kwart eeuw van persoonlijke deelname aan de rechtspraak bij het hoogste bestuursrechtelijke gerecht voor sociale verzekeringen en ambtenarenzaken in ons land, te capituleren en mijn functie van Raadsheer bij de Centrale Raad van Beroep neer te leggen. Het was eenvoudig niet langer verantwoord geassocieerd te worden met deze non-rechtspleging; zelfs niet omwille van het belang van daadwerkelijke rechterlijke ervaring voor de toets van de in dit boek getrokken, schrikbarende conclusies.

⁷ Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 2^e druk, 1960, p. 42.

In ons land heeft Hamaker al bijna honderdvijfentwintig jaar geleden de vraag opgeworpen, of publiekrecht wel recht mag heten.⁸

In de huidige neolegistische positiefrechtelijke publiekrechtelijke rechtspraak heeft hij met zijn twijfel helaas postuum zijn gelijk gekregen.

Neen, is (ook) mijn conclusie na 45 jaar studie en rechtspraktijk. Dit recht en deze rechtspraak voldoen geenszins aan ook maar een minimalistische *kwaleiteitsvulling* van het begrip ‘recht’; dit is (om met Hamaker te spreken) *enkel een overheidsbevel in de vorm van een wet of van een ter uitvoering daarvan gegeven rechterlijke uitspraak*.

Is er een alternatief?

Tegenover het rechtspositivisme van Kelsen stelt Rudolf Laun, dat de geboden van het recht autonoom zijn; in feite zelf-wetgeving. Positief recht daarentegen is heteronoom; enkel geweld. Een regel, die iets beveelt, is ofwel heteronoom en dan kan zij een individu niet verplichten, of zij is autonoom omdat zij voortvloeit uit een gevoel van behoren, en dan wordt zij in werkelijkheid niet opgelegd door een vreemde wil. Daarmee is al het positieve recht dat niet ‘gebilligt’ wordt een ‘geweldsrecht’, en daarmee geen ‘wahres Recht’.⁹

Aldus komt Laun tot de wel zeer ver voerende gelijkstelling van geweten en rechtsgevoel. Rechters behoren te onderzoeken of het overheidsbestuur, maar ook de overheidswetgever, beantwoorden aan het ‘Rechtsempfinden des Volkes’.

Hier gaat hij mijns inziens te ver en verliest hij uit het oog, dat iets als een ‘Volksempfinden’ nimmer de plaats mag innemen van het individuele geweten, of voor mij liever: de individuele ‘Vernunft’.

Von Laun heeft echter volkomen gelijk, dat een norm alleen recht mag heten indien (of voor zo lang) zij als *recht* wordt ervaren en aanvaard. Het denken in termen van ‘instrumenteel gebruik van de wet’ heeft de wet van expressiemiddel van recht gedevalueerd tot een plat werktuig voor temporele politiek. Hier heeft de wet in feite gereguleerde politieke doelstelling tot recht verheven. Carnaval dus.

Dit soort wetgeving kan enkel overeind blijven zolang de samenleving in grote angst, verwarring en onzekerheid verkeert: “*zonder overheid is het leven onbeheersbaar geworden; zij dient onze robotmaatschappij te sturen, en pech moet weg*”.¹⁰ Een overheid is bittere noodzaak tegen het grootste gevaar voor de Heilstaat, het gevaar dat volgens de trouwe leden

⁸ H.J. Hamaker, De tegenstelling van publiek- en privaatrecht; Med. Kon. Akad. van Wetenschappen, 1894 (ook opgenomen in zijn *Verspreide Geschriften VII*, p. 134 e.v.).

⁹ Een voortreffelijke samenvatting van de opvattingen van Von Laun treft men aan bij Biskup in zijn ‘Von Laun-lezing’ over *Launs Kampf gegen den Positivismus im Recht: Seine Lehre von der Autonomie des Rechts*, Deventer Universitaire Pers 2011.

¹⁰ L.J.A. Damen, Moet pech weg?, in: Cleiren, C.P.M., R.M.G.E. Foqué, J.L.M. Gribnau, R.M. van Male en P.A.M. Mevis (red.), *Voor risico van de overheid?*; Gouda Quint, Arnhem 1996.

van deze Samenleving en Gevestigde Orde dreigt van het individu dat afwijkt van, of zelfs maar durft te twijfelen aan het heilbrengend vermogen van Overheid en Staat.

We zijn terug vóór de Bill of Rights, en daarmee is het vertrouwen in het recht als vertrouwen in een individualiserende zegening van overheidswege van het ‘ieder het zijne geven’, met handhaving slechts door bestuur en rechter, aan het uitsterven, of verworden tot opschrift op de toegangspoort tot Buchenwald.

Uitkomst kan mijns inziens enkel bieden een juist inzicht in *wat recht eigenlijk is*.

Ik ben mij er zeer wel van bewust dat deze vraag naar de Steen der Wijzen op voorhand tot scepticisme voert. Toch mag dat geen reden zijn om alle mogelijke antwoorden op die vraag op voorhand onbeproeft te laten en zich maar over te geven aan de elektronische robotmaatschappij met haar postief recht dat enkel bestaat uit de monochrome witkwas van uniformerende normen en standaards, en die volstreekte gelijkheid stelt boven gelijkwaardige individualiteit.

De Maastrichtse School, waarvan ik de eer heb gehad oprichter en leidsman te mogen zijn, heeft, zoals ik in mijn afscheidsrede heb uiteengezet, getracht een alternatief te bieden. Recht is voor haar: wederzijds vertrouwen op wederkerige bejegening. Ieder mens is autonoom; slechts beperkt in zijn autonomie door de autonomie van zijn medemens. Die afbakening in concreto dient te geschieden aan de hand van wat Langemeijer de ‘Gulden Regel’ heeft genoemd, en die we in iedere zichzelf respecterende religie en levensovertuiging aantreffen: het behandelen van de medemens zoals men zelf behandeld wenst te worden. Dat is een *inhoudelijk* en algemeen *menselijk* criterium.

Het is geen eng *rationeel* criterium, doch een *redelijk*. De aristotelische tijdgeest met haar puur fysische, rechtspositivistische rationale wetenschapsopvatting loopt vast in het rechtspositivisme van elektronische normen en standaards. Enkel een herbezinning op de metafysische werkelijkheid is in staat het verloren evenwicht te hervinden; de *dubbele* werkelijkheid van Buve.

Opvattingen die enkel worden gevuld met rationaliteit, en voorbijgaan aan redelijkheid (en billijkheid), doen rechtsnormen in machtsnormen verkeren.

Hiermee ontvalt alle legitimiteit aan de huidige bestuursrechtspraak, die als strikt eenzijdig positiefrechtelijk, dus pure machtsuitoefening, dient te worden getypeerd, zoals in dit boek verder met tal van trieste voorbeelden zal worden belicht.

Haar rest slechts *legaliteit*, totdat blote machtsuitoefening weer onder recht zal zijn gesteld in wat weer een rechtsstaat zal mogen heten.

Meerssen, januari 2014

BIJ DEZE VIJFDE DRUK WIL IK OVERIGENS EEN UITDRUKKELIJKE WAARSCHUWING VOOROP PLAATSEN. HOEWEL IK ER ALLE BEGRIP VOOR HEB, DAT BIJ HERDRUKKEN DOOR DE GEBRUIKERS VEELAL UITSLUITEND AANDACHT WORDT GESCHONKEN AAN HERKENBARE SUPPLEMENTEN EN WIJZIGINGEN DIE ALS ZODANIG HERKENBAAR ZIJN, IS DEZE WERKWIJZE BIJ DIT WERK ERNSTIG TE ONTRADEN. IEDERE DRUK IS NAMELIJK EEN VOLLEDIG NIEUWE BEWERKING VAN DE STOF AAN DE HAND VAN DE LAATSTE STAND VAN ZAKEN, MAAR OOK VAN INZICHTEN, NIET IN DE LAATSTE PLAATS VAN DE SCHRIJVER. EEN ATTITUDE DAT DE SCHRIJVER WERKT VANUIT VOLMAAKT INZICHT EN DERHALVE HOOGSTENS EEN ENKELE VERGISSING KAN MAKEN DIE IN EEN VOLGENDE DRUK MOET WORDEN HERSTELD, IS MIJ VREEMD. PERSOONLIJK GELOOF IK IN EEN VOORTSCHRJDEND INZICHT IN EEN WETENSCHAPPELIJKE SFEER VAN VOORTDUREND ARGUMENTATIEF DEBAT: DAT IS IN IEDER GEVAL DE SFEER VAN DE MAASTRICHTSE SCHOOL ZOALS IK DIE HEB MOGEN LEIDEN, EN ZOALS IK DIE PERSOONLIJK NOG STEEDS PREFEREER.

DAARMEE IS IEDER NIEUW WERK, MAAR OOK IEDERE NIEUWE DRUK, GEEN HERDRUK OF HERHALING, DOCH EEN BIJGESTELD WERK VANUIT EEN MOGELIJK BIJGESTELDE VISIE. DIE VISIE BEHOORT OP DAT MOMENT CONSISTENT TE ZIJN; ZIJ HOEFT NIET NOODWENDIG CONSISTENTIE TE HEBBEN MET HET VERLEDEN.

DAAROM IS, ALS MENTEN VOLLE DE VRUCHTEN WIL PLUKKEN VAN DIT WERK, INTEGRALE KENNISNAME DAARVAN EEN 'MUST', HOEZEER IK MIJ OOK BEWUST BEN VAN DE LAST DIE ZULKS OPLEGT. IK BEN ECHTER OVERTUIGD VAN DE VRUCHTEN ERVAN: DE VERMEERDERING VAN INZICHT ZAL ZONDER TWIJFEL OPWEGEN TEGEN DE DAARVOOR GEVERGDE INSPANNING.

De auteur

Inleiding¹

Dit boek heeft als titel Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk. In het begin van de jaren zeventig werd in Utrecht het ‘vak’ Recht in Theorie en Praktijk (RITEP) ingevoerd. Velen zullen het zich nog herinneren. Het was een reactie van de Juridische Studentenvereniging Utrecht (JSVU), de Wetswinkeliers, de Bond van Huurders en Woningzoekenden (BHW) en de Socialistische Partij (SP) op de wereldvreemdheid van de juridische wetenschapsbeoefening. Zij eisten van de rechtenfaculteit een oriëntatie op de daadwerkelijke werking van het recht in de praktijk.

Wellicht nooit heeft een dergelijk ‘vak’ zo’n grote populariteit gekend. Zij valt enkel te vergelijken met het aanvankelijke succes van de volledig nieuwe opleiding in de jaren tachtig aan de Rijksuniversiteit Limburg, met eveneens een sterke oriëntatie op de werkelijke gang van zaken in de praktijk.

‘Law in the books’ moest in de opleiding worden vervangen door ‘law in practice’. De discrepantie tussen hoogdravende, schone theorie en harde praktijk moest worden blootgelegd. Studenten zwermden enthousiast uit en rapporteerden in ‘pleno’, daarmee de grondslag leggend voor belangrijke vakken als huurrecht, consumentenrecht, vreemdelingenrecht, enzovoort.

Daarmee werd uiteraard niet het onbelang aangetoond van een goede theorie. Integendeel: niets is zo praktisch als een goede theorie. Deze dient echter wel hand in hand te gaan met de praktijk: enerzijds richting daaraan te geven, anderzijds haar te analyseren en te verklaren, zodat zij voorspelbaar is vanuit een goede theoretische conceptie. Vooral echter: haar onderkennen als mogelijke indicatie van een valse theorie.

Zeker bij rechtspleging is voorspelbaarheid van het grootste gewicht. Daar waar onenigheid heerst over toepasselijkheid van rechtsregels en de door een rechter daaraan te geven interpretatie, is de voorspelbaarheid van het rechterlijk oordeel uiteraard van het allergrootste belang, niet alleen voor het formuleren van bezwaaren en beroepsgronden en verweer, maar wellicht veelmeer nog voor de vraag of men überhaupt wel over moet gaan tot het voorleggen van het geschil aan de rechter, en of het niet de voorkeur verdient omwille van besparing van tijd en geld de kwestie in een buitengerechtigde regeling van het geschil in te (doen) schatten op de waarschijnlijkheid van het rechterlijk oordeel en zich dáárnaar te richten.

¹ Belangrijke delen van deze Inleiding zijn ontleend aan mijn bijdrage aan het Congres 10 jaar Awb: De vermeden discussie, in: NTB 2004, p. 43-45.

Opvallend is de roep om buitengerechterlijke regeling van geschillen in het bestuursprocesrecht, zoals mediation. De vraag lijkt gerechtvaardigd of bij de vele factoren daarvan (waarop in dit boek - met name onder nr. 66 - nog nader zal worden ingegaan) de onvoorspelbaarheid van de rechterlijke uitspraken niet een hoofdrol speelt. Wellicht nergens in ons procesrecht blijkt de discrepantie tussen theorie en praktijk zo schrikbarend groot als in het bestuursprocesrecht. Om dat te zien, moet men uiteraard wel bereid zijn om beide componenten te bestuderen. Mogelijk is juist de onkunde of onwil om beide in het oog te vatten de belangrijkste oorzaak dat deze discrepantie heeft kunnen ontstaan en nog altijd kan voortbestaan. Rechters zijn praktische rechtstoepassers die doorgaans niets willen weten van theoretische bespiegelingen, en cursussen en congressen liever in eigen hand houden dan wetenschappelijke congressen te visiteren. Wel iedere advocaat kent uit eigen ervaring de rechterlijke irritatie die een theoretische uiteenzetting oproept. 'Houd u het kort', is de boodschap op de zitting, 'we hebben het dossier uiteraard al grondig doorgenomen'. Herhaling van feiten of argumenten uit het dossier is dus uit den boze. Nieuwe feiten of argumenten mogen al helemaal niet, als gevolg van de 'argumentatieve fuik' (zie o.a. nr. 615). Men kan zich afvragen, waartoe de zitting dan eigenlijk nog dient. Wat mag men wél naar voren brengen? Of is het bestuursrechtelijk proces een zuiver onderzoeksrecht? Vroeger misschien, maar tegenwoordig wordt de rechterlijke houding vooral gekenmerkt door passiviteit.

Wie dan ook (in navolging van het befaamde Rapport A.B.A.R. van Van Galen en Van Maarseveen)² denkt, dat de openbare zitting het belangrijkste deel vormt van het bestuursrechtelijke proces (zoals toch ook door de Awb-wetgever geduid), be-gaat wel de grootste fout.

Rechtspraak is dus géén leerstelling; géén theorie. Puur subjectieve inzichten kunnen echter evenmin rechtspraak dragen; zij zijn enkel willekeur. Enerzijds hoeven rechters dus geen vaste theorie aan te hangen; dat zou zelfs bedreigend kunnen zijn voor hun opdracht om tot een eigen zelfstandig rechtvaardigheidsoordeel te komen. Zij dienen de feiten en omstandigheden te beoordelen op volledigheid en 'hardheid', en deze vervolgens aan te leggen tegen geschreven en ongeschreven recht, teneinde uit deze confrontatie de juiste beslissing te distilleren. Anderzijds dienen zij daarbij niet systeemloos te werk te gaan, doch steeds vanuit een verantwoorde conceptie van recht en rechtvaardigheid.

Maar ook dit blijkt enkel theorie. Zo gaat het in de praktijk niet. Maar daarvoor moet men de praktijk onder ogen durven te zien. En dat blijkt zeer moeilijk en pijnlijk,

² A.G. van Galen en H.Th.J.F. van Maarseveen, *Beginselen van administratief procesrecht; preadvies, kritiek, antwoorden en vraagpunten*, VAR-geschrift LXXXIII, H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1981.

zoals gebleken is uit de reacties op de eerdere drukken van dit boek, dat uitdrukkelijk beoogt om naast de theorie de praktijk in beeld te brengen. Juist de praktijkinbreng van dit boek werd aangegrepen om te trachten het werk en zijn auteur te desavoueren. Het zou enkel gaan om eigen zaken van de auteur. De toon werd daarmee gezet, en enkel daarom was het ook te doen. Aldus werd vermeden dat de wetenschapstheoretische argumenten van dit boek moesten worden weerlegd of dat daadwerkelijk de *inhoud* moest worden nagegaan van de bestuursrechterlijke rechtspleging; dat door de formules en goeroespreuken van de rechters heen moest worden onderzocht hoe *daadwerkelijk* wordt omgegaan met argumenten, met bewijs, toetsingen, motiveringen en uitspraken.

Toch is van meet af aan de verantwoording van deze praktijkinbreng expliciet tot uitdrukking gebracht in Titel, Voorwoord en Achterflap, met uitdrukkelijke vermelding van de praktijkervaringen in de diverse functies waaruit de auteur heeft geput. In goede RITEP-traditie is een diepgravend onderzoek ingesteld naar alle theorie van het Nederlands bestuursprocesrecht: alle wet- en overige regelgeving, de rechtspraak, de literatuur. Maar daarnaast is een even omvangrijk onderzoek ingesteld, naar de daadwerkelijke gang van zaken bijvoorbeeld bij het samenstellen van de instanties die bezwaarschriften en beroepschriften beoordelen, naar de maatstaven die in de praktijk worden aangelegd voor de ontvankelijkheid van bezwaar- en beroepschriften, naar de gevolgen die de praktijk verbindt aan wettelijke en andere termijnen (met de onverteerbare discrepantie in gevolgen naargelang die termijnen zich richten tot de rechtzoekende burger, dan wel tot de zich verwerende overheid, of zelfs tot de oordelende instantie – bestuursorgaan in bezwaar of administratief beroep of rechter in het eigenlijke beroep bij de rechter). Onderzocht is, hoe intern bij de instanties wordt omgesprongen met de binnenkomende stukken; met de verzoeken om versnelde behandeling; met de verzoeken om uitstel of verlenging van termijnen. Nagegaan is, of er contacten zijn tussen griffie en partijen, en of daarbij sprake is van gelijke behandeling. Hoe zit het met verzoeken om uitstel van de zitting; worden partijen gelijkelijk geïnformeerd? En dan de behandelingen ter zitting: hoe gaat het met de woordverdeling; welke spreektijd wordt partijen gegund; waar is de rechter in geïnteresseerd en waar toont hij zich allergisch voor? Hoe is het voor en tijdens de zitting gesteld met aanbod van bewijs, met het horen van getuigen en deskundigen; welke rechten worden partijen daarbij gegeven? Hoe wordt de zitting voorbereid; wie heeft het voortouw bij het instrueren van de zaak; in welke vorm heeft dit plaats en hoezeer is de zaak al voorgestructureerd ter zitting? Worden partijen daarvan in kennis gesteld of voor gewaarschuwd? Wat zijn in dit beeld de zin en functie van het pleidooi? Hoe gaat het na de zitting; wat zijn de lijnen waarlangs de uitspraak tot stand komt? Hoe wordt omgegaan met informatie die nog na de zitting opkomt? Welke zijn de overwegingen die tot de beslissing leiden en wat komt daar-

van op schrift te staan als officiële motivering?

Dit alles is in dit boek onderzocht, zowel in theorie als in praktijk. Daaruit is een verontrustende conclusie naar voren gekomen. Gebleken is, dat de praktijk van onze bestuursrechtspleging allerminst in overeenstemming is met de theorie zoals deze in de officiële toelichting bij de Algemene wet bestuursrecht is gegeven (en zoals zij nog steeds uit de boeken tot ons komt). Wel allerminst blijkt van een praktijk waarin de feiten en omstandigheden op een wetenschappelijk verantwoorde wijze door de rechter zelf worden vastgesteld en gewaardeerd. 'A fortiori' blijkt niet van een praktijk waarin de aldus vastgestelde feiten en omstandigheden worden aangelegd tegen een theoretisch kader dat bestaat uit geschreven en ongeschreven rechtsregels en algemene rechtsbeginselen. Niet kan dus ook blijken van een uitspraak die daar logischerwijze uit voortvloeit. Dit alles wordt verhuld door motiveringen die geen motiveringen zijn, maar op zijn best drogredenen en cirkelredeneringen die geen enkele verheldering bieden voor de rechtsvragen die partijen verdeeld hielden, en welke de geschreven en ongeschreven regels en beginselen zijn die de rechter daarop heeft menen toe te passen. Tegenover welhaast iedere rechterlijke uitspraak blijkt met gemak een andere rechterlijke uitspraak geplaatst te kunnen worden waarin volstrekt het tegenovergestelde theoretische standpunt wordt vertolkt.

Rechterlijke uitspraken blijken in de praktijk van het bestuursprocesrecht wel allerminst te voorspellen aan de hand van goede theoretische criteria. Zie daarvoor met name nr. 277.

Een ernstig euvel voor de gebruiker van dit boek (dat zich met name bij de enorme verscheidenheid aan jurisprudentie in de opvolgende drukken steeds nadrukkelijk manifesteerde) is dan ook de divergentie van de jurisprudentie. Niet alleen moet worden geconstateerd, dat tussen de hoogste bestuursrechters niet altijd harmonie bestaat, veel kwalijker nog is het euvel gebleken van volstreekte onvoorspelbaarheid, om niet te zeggen willekeur, in de uitspraken van één en dezelfde instantie. Zonder enige moeite kunnen voor nagenoeg elk vraagstuk op het brede terrein van het bestuursrecht tegenstrijdige uitspraken worden aangewezen. Bleken rechters altijd al wars van dogmatiek en systematiek, thans moet zelfs worden geconstateerd dat onze bestuursrechters niet meer in staat blijken herkenbare lijnen in hun eigen uitspraken aan te brengen en aan te houden: het is een *tombola* geworden.

Ook de laatste (en dus eerste) functie van rechtspraak: het bieden van rechtszekerheid, lijkt daarmee verloren.

Wie in het voorgaande geen ontmoediging vindt, kan thans kennis nemen van de huidige stand van dit bestuursprocesrecht.

Inhoudsopgave

Voorwoord bij de vijfde druk	i
Inleiding	ix
Inhoudsopgave	xiii
Afkortingenlijst	xxxiii

Deel I: Procesrechtelijk organisatierecht en materieel procesrecht

BOEK I

INLEIDING EN ORGANISATIE

1	De bestuursrechtelijke voorzieningen	1
1	Aard en ratio; begrippen en onderscheidingen	1
2	De ontwikkeling van het nieuwe stelsel	14
3	Historie van het Nederlands bestuursprocesrecht	14
4	De totstandkoming van de Awb	23
5	Rapport 'Bestuur in geding'	32
6	"Die Wende"	36
7	Project- en andere 'de-reguleringswetgeving'; Commissie-Elverding	48
8	De verdere ontwikkeling van de Algemene wet bestuursrecht	84
8a	Aanpassing bestuursprocesrecht	108
8b	Voorgeschiedenis: de afbraak ingezet: voorstellen Raad van State en vanuit de rechtspraak	108
8c	De afbraak voltooid: de Wet aanpassing bestuursprocesrecht	115
9	Soorten bestuursrechtelijke voorzieningen	124
10	Bezwaar en administratief beroep	124
11	Algemeen	124
12	Bezwaar	128
13	Rechtstreeks beroep op de rechter	138
14	Administratief beroep	151
15	Bestuursrechtspraak	153
16	Onafhankelijke en onpartijdige rechters	153
17	De gewone rechter	154
18	De bestuursrechtelijke sector van de rechtbank	156
19	De belastingrechter	156
20	De verkeersrechter	156
21	Overige gevallen	156
22	Anders dan als 'administratieve rechter'	157
23	Speciale bestuursrechters	158
24	De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABR)	158
25	De Centrale Raad van Beroep (CRvB)	159
26	Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CvB)	159

27	Andere speciale instanties	160
28	Rechtmatigheidstoetsing	160
29	Openbaarheid van behandeling en uitspraak	162
30	'Fair trial'	163
31	Beslechting geschil tussen partijen	164
32	Het geschil finaal beslechtend	167
33	Evaluatie van de bestuursrechtspraak en kritiek	167
34	Alternatief voor de huidige bestuursrechtspraak	181
35	Grondtrekken van het bestuursrechtelijke proces	185
36	De uitoefening van openbaar gezag als grondslag van het geschil	187
37	Betrokkenheid van zowel algemeen als bijzonder belang	187
38	Specifieke bevoegdheids- en ontvankelijkheidsbelemmeringen	189
39	Enkelvoudigheid van het voorwerp van geschil	190
40	Contradictoir met inquisitoire elementen	191
41	Aanvulling door de burgerlijke rechter en Europese invloeden	192
42	Bevoegdheidsverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter	192
43	Bevoegdheid	194
44	Ontvankelijkheid	196
45	Bindende kracht oordeel bijzondere instantie	198
46	Balans	202
47	Europese correcties	207
48	EVRM	207
49	Hof van Justitie EG	218
50	Balans en sombere verwachting	221
51	Hernieuwde discussie over de bevoegde rechter	224
52	Nationale ombudsman en andere klacht- en toezichtmogelijkheden	228
53	Nationale ombudsman en andere klachtprocedures	229
54	De ontwikkeling van het klachtinstituut	229
55	Interne klachtprocedures	240
56	Externe klachtprocedures	244
57	Beperkte klachtprocedures	255
58	Preventief en repressief toezicht	257
59	Toezichtvormen	257
60	Preventief toezicht	259
61	Repressief toezicht	262
62	Europees Handvest lokale autonomie	266
63	Toenemende centralisatie en nieuwe toezichtvormen	267
64	Petitierecht	286
65	Wegwijzer in (rechts)beschermingsland	286
66	Buitengerechtelijke geschiloplossing	292
67	Rechtsbijstands- en aansprakelijkheidsverzekeringen	308
68	Rechtsbijstandsverzekeringen	309
69	Aansprakelijkheidsverzekeringen	315

2	Bestuursprocesrecht	325
70	Inhoud en ratio	325
71	Kenbronnen en geldingsbronnen van (bestuursproces)recht; hiërarchie	327
71a	Geldingsbronnen van (bestuursproces)recht	328
71b	Kenbronnen	332
72	Hiërarchie van bronnen: internationaal recht	333
73	Hiërarchie van bronnen: de Grondwet	338
74	Organieke en algemene wetgeving	339
75	Specifieke wetgeving voor het bestuursprocesrecht	340
76	De Algemene wet bestuursrecht	340
77	Afwijking en aanvulling van de Awb	344
78	Bijzondere wetten	350
79	De Vreemdelingenwet 2000	350
80	Milieuwetgeving en Wet ruimtelijke ordening; Wabo	356
81	Gemeentewet	360
82	Provinciewet	360
83	Algemene wet inzake rijksbelastingen	361
84	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften	361
85	Andere bijzondere wetgeving	362
86	Jurisprudentie	362
87	Wetenschap	365
88	Procespraktijk en -beginselen	366
89	Procespraktijk	367
90	Pseudo-procesrecht	367
91	Procesregelingen	368
92	Griffierspraktijken	384
93	Procesbeginselen	389
93a	Het voorschrift als enige bron onder Awb en ABR; het Neolegisme	401
3	Bestuursrechtelijke instanties	405
94	Diversiteit aan instanties	405
95	Bezwaar en administratief beroep	406
96	Algemeen; mandaat en delegatie	406
97	De Kroon?	408
98	De Colleges van Gedeputeerde Staten en van Burgemeester en Wethouders	409
99	Provinciale staten en de gemeenteraad	410
100	Overige organen	411
101	Commissies	413
102	Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State	415
103	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken	415
104	Interne commissies voor bezwaar en beroep	416
105	Externe bezwaar- en beroepscommissies	419
106	De bestuursrechtelijke gerechten	421

107	Inrichting	422
108	Bestuur en beheer; Raad voor de rechtspraak	422
109	De rechterlijke macht als bestuursrechter	427
110	De bestuursrechtelijke sector van de rechtbank	432
111	De belastingrechter	439
112	De verkeersrechter	449
112a	De milieurechter	459
113	Speciale bestuursrechters	463
114	Afdeling bestuursrechtspraak	463
115	Centrale Raad van Beroep	486
116	College van Beroep voor het bedrijfsleven	492
117	Benoembaarheid en benoeming	499
118	Rechtspositieregeling	511
119	Rechten en verplichtingen rechters bij functievervulling	513
120	Algemene geheimhouding	513
121	Geheim van raadkamer	514
122	Verbod onderhands contact met partijen	514
123	Sancties	515
124	Klachtprocedures	515
125	Taakuitoefening	518
126	Enkelvoudige en meervoudige kamers	519
127	Wraking en verschoning	534
128	Niet met rechtspraak belast personeel	564
129	Decorum	566
130	De kwaliteit van de bestuursrechtspraak	566
4	Partijen	571
131	Entiteiten in het bestuursprocesrecht	571
132	Twee of meer partijen	576
133	Het zich verwerende orgaan	584
134	De beroepsgerechtigde	608
135	De grondslag van het beroepsrecht	609
136	Categorieën van belanghebbenden	634
137	De geadresseerde van het besluit	639
138	Overige individuele subjectieve belanghebbenden	644
139	Categoriaal belanghebbenden	661
140	Bestuursorganen, opkomend voor aan hen toevertrouwde belangen	671
141	Ambtelijk beroep en zienswijzen van anderen dan toegelaten partijen	676
142	Belang	679
143	Belang bij besluit	680
144	Rechtens te beschermen belang	683
145	Belang en specialiteitsbeginsel	685
146	Persoonlijk of eigen belang	694
147	Individueel belang	697

148	Rechtstreeks belang	700
149	Geen afgeleid belang	707
150	Procesbelang	711
151	Rechtstreeks belang bij een proces	712
152	Direct procesbelang	715
153	Ontbreken en verlies van procesbelang	717
154	Gering nadeel	745
155	Jurisprudentie	747
156	Rechtsopvolging	749
157	Overdraagbaarheid van belang	751
158	Opvolging in recht of belang?	752
159	Opvolging in procesbelang?	758
160	Zaakwaarneming	763
161	Vertegenwoordiging en bijstand	764
162	Wettelijke vertegenwoordiging	766
163	Wettelijke vertegenwoordiging van natuurlijke personen	767
164	Wettelijke en statutaire vertegenwoordiging van rechtspersonen	768
165	Wettelijke vertegenwoordiging van bestuursorganen	773
166	Vrijwillige vertegenwoordiging en bijstand	775

BOEK 2

RECHTSMACHT EN BEWIJSRECHT

5	Rechtsmacht	793
167	De veelzijdigheid van het begrip rechtsmacht	793
168	Afbakening met de wetgever	793
169	Afbakening met het bestuur	810
170	Afbakening met andere rechters	812
171	Overige de rechtsmacht bepalende factoren	812
172	Rechtsmacht tot behandeling	815
173	Voorafgaande procedures	815
174	Verticale en horizontale bevoegdheidsafbakening	823
175	Absolute en negatieve competentieproblemen	831
176	Andere de ontvankelijkheid bepalende rechtsmachtsfactoren	832
177	Object van geschil: soorten beslissingen en handelingen	832
178	Besluiten, beschikkingen en handelingen	837
179	Wettelijke objectafbakening; het besluitbegrip	848
180	Besluit en belanghebbende	848
181	Rechtshandeling en rechtsgevolg	852
182	Declaratoire besluiten	862
183	Bestuurlijke rechtsoordelen	865
184	Nadere beslissingen	878
185	Bevoegdheidsgrondslag	879
186	Publiekrechtelijk	883

187	Schriftelijk	884
188	Elektronisch verkeer	885
189	Bestuursorgaan	900
190	'Naar buiten gericht'	904
191	Vorbereidingsbeslissingen	906
192	Uitbreidingen en verdere beperkingen	907
193	Uitbreidingen van het object	907
194	Handelingen	908
195	Appellabele flankerende besluiten bij algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels	911
196	Onthouding van goedkeuring aan het voorbereidingsbesluit van een privaatrechtelijke rechtshandeling	912
197	Negatieve besluiten en fictieve besluiten	915
198	Rubricering	915
199	Gedogen	921
200	Stilzitten	928
201	Wat kan de rechter hier aan doen	942
202	Legislatieve acties	955
203	Diverse wetsvoorstellen	957
204	Intermezzo: de 'lex silencio positivo' (LSP)	964
205	Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen	976
206	Kan de Nationale ombudsman hier iets aan doen?	985
207	Kan de Algemene Rekenkamer hier iets aan doen?	986
208	Doorbraak bij de Centrale Raad van Beroep	987
209	Conclusie	988
210	Verdere beperkingen van het object	989
211	Besluiten van algemene strekking, algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels	989
212	Besluiten van algemene strekking	996
213	Algemeen verbindende voorschriften	1000
214	Beleidsregels	1009
215	Toch beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels?	1013
216	Rechtshandelingen naar burgerlijk recht	1017
217	De uitsluiting van burgerrechtelijke rechtshandelingen	1018
218	Vorbereidingsbesluiten van burgerrechtelijke rechtshandelingen	1033
219	Uitgezonderde categorieën	1039
220	Negatieve lijst	1042
221	Objectafbakening door partijen en rechter	1047
222	Keuze van het object door de eisende partij	1048
223	Intrekking, wijziging of aanvulling object hangende bezwaar of beroep	1054
224	Intrekking, wijziging of aanvulling besluit	1066
225	Aanvulling of wijziging door de oordelende instantie	1074
226	'Reformatio in peius'	1082
227	Conclusie	1089

228	Object van beroep na vernietiging en heroverweging	1092
229	Rechtsmacht tot beoordeling	1095
230	De grondslag van het geding	1095
231	Wettelijke regeling	1096
232	Het beroepschrift	1096
233	De overgelegde stukken	1098
234	Het verhandelde tijdens het vooronderzoek	1098
235	Het onderzoek ter zitting	1099
236	Afbakening van de grondslag door partijen en rechter	1099
237	Stelplecht?	1099
238	Wijziging of aanvulling van gronden en feiten door partijen	1100
239	Ambtshalve aanvulling van feiten en gronden	1106
240	Wijziging van omstandigheden	1115
241	Toetsingsgronden	1119
241a	Toetsing van algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels	1123
242	Volle toetsing in bezwaar en administratief beroep	1130
243	Tot rechtmatigheid beperkte toetsing	1132
244	Strijd met algemeen verbindende voorschriften	1137
245	Bevoegdheidsgebreken	1140
246	Procedurele of formele gebreken	1147
247	Inhoudelijke gebreken	1148
248	Détournement de pouvoir	1148
249	Willekeur en onevenredigheid	1150
250	Artikel 3:4 lid 1 Awb	1151
251	Artikel 3:4 lid 2 Awb	1164
252	(Overige) algemene beginselen van behoorlijk bestuur	1172
253	Zorgvuldigheidsbeginsel	1175
254	Beschikkingen op aanvraag	1177
255	Ambtshalve besluiten	1192
256	Verbod van vooringenomenheid	1194
257	Hoorplichten	1204
258	Het zorgvuldigheidsbeginsel in de praktijk	1209
259	Motiveringsbeginsel	1213
260	Materiële motiveringsbeginsel	1213
261	Feitelijke grondslag	1213
262	Dragende motivering	1215
263	Formele motiveringsbeginsel	1218
264	Mededeling motivering	1218
265	Kenbare motivering	1220
266	Begrijpelijke motivering	1220
267	Inzichtelijke motivering	1221
268	Het motiveringsbeginsel in de praktijk	1222
269	Rechtszekerheidsbeginsel	1225
270	Beginsel van de gewekte verwachtingen en vertrouwensbeginsel	1229

271	Gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod	1241
272	Andere beginselen van behoorlijk bestuur	1249
273	Algemene rechtsbeginselen	1251
274	De redelijkheid	1254
275	Toetsing van sanctiebesluiten	1255
276	Passeren van vormvoorschriften	1268
277	Toetsingspraktijk	1278
278	Toetsing van overheidshandelen door de burgerlijke rechter	1282
279	Rechtsmacht bij de uitspraak	1286
6	Bewijs	1289
280	Het op correcte wijze vaststellen van feiten	1293
281	De feiten	1300
282	Vrij-bewijsleer	1303
283	Bewijsomvang	1306
284	Bewijslastverdeling	1310
285	Bewijsaanbod	1326
286	Bewijsmiddelen	1328
287	Ambtsberichten en andere schriftelijke stukken	1331
288	Resultaten van plaatsopneming of descente	1338
289	Resultaten van een voorbereidend onderzoek	1339
290	Voorwerpen en personen, die aan de instantie worden getoond	1340
291	Verklaringen van partijen	1340
292	Verklaringen van getuigen	1341
293	Verklaringen van deskundigen	1348
294	De beslissende of decisoire eed	1370
295	Bewijswaardering	1370
296	Kritiek op het bestuursrechtelijk bewijsrecht en zijn praktijk	1375

Deel II: Formeel procesrecht

BOEK 3

PROCEDURES

7	Bezwaar en beroep	1377
297	Soorten procedures; overeenkomsten en verschillen in procedure	1377
298	Algemene aanwijzingen voor de rechtsingang	1380
299	Procesingang (algemeen)	1380
300	Bezwaar- en beroepstermijnen (algemeen)	1383
301	Bezwaar- en beroepsformaliteiten (algemeen)	1383
302	Griffierechtverplichtingen (algemeen)	1384
303	Bezwaar- en beroepstermijnen	1385
304	Lengte van de termijn	1386

305	<i>vervallen</i>	1392
306	Aanvang van de termijn	1392
307	Einde van de termijn	1409
308	Ontvangst van het bezwaar of beroep	1411
309	Prematuur bezwaar of beroep	1414
310	Verontschuldgbare termijnoverschrijding	1416
311	Het bezwaar- en beroepschrift	1429
312	Formaliteiten	1431
313	Geschrift	1431
314	Adressering; doorzending	1432
315	Bij te voegen stukken	1440
316	Bestreden besluit of uitspraak	1441
317	Andere stukken	1441
318	Afschriften van bezwaar- of beroepschrift	1442
319	Naam en adres; domiciliekeuze	1442
320	Een duidelijke aanduiding van de bestreden beslissing of handeling	1443
321	Motivering	1444
322	Reikwijdte	1444
323	Voorlopig bezwaar en beroep	1447
324	'Ingelaste' gronden	1448
325	Ondertekening	1449
326	Nederlandse taal	1450
327	Een bepaalde vordering	1453
328	Machtigingen en bewijzen van beroepsrecht	1453
329	Aangetekend verzenden; bewijs van ontvangst	1456
330	Dreigende niet-ontvankelijkheid	1456
331	Essentialia en herstel mogelijkheden	1458
332	Essentialia	1459
333	Identificeerbare gerechtigde	1460
334	Beslissing van gerechtigde zelf	1462
335	Identificeerbaar besluit	1463
336	Herstel mogelijkheden	1463
337	Herstel mogelijkheden in vreemdelingenzaken	1469
338	Bevestiging ontvangst van het bezwaar of beroep	1470
339	Gevolgen van bezwaar en beroep	1473
340	Geen schorsende werking	1474
341	Intrekking of wijziging of alsnog nemen van besluit hangende bezwaar of beroep; de bestuurlijke lus	1477
341a	Intrekking, wijziging of nieuw besluit	1477
342	<i>vervallen</i>	1521
343	Intrekking bezwaar of beroep	1521
344	Instandlating besluit	1522
345	Vermelding beroepsmogelijkheid	1524
346	Overeenkomstige toepassing op hoger beroep en cassatie	1524

8	Bezwaarschriftprocedure en administratief beroep	1527
347	I. Bezwaarschriftprocedure	1527
348	Het bezwaarschrift	1532
349	(Overige) schrifturen en bewijsstukken	1532
350	Horen van belanghebbenden	1536
351	Uitzonderingen hoorplicht	1538
352	Hoorzitting	1541
353	Praktijk van het horen	1544
354	Getuigen en deskundigen	1548
355	Inschakeling van een externe adviescommissie	1548
356	Beslissing	1551
357	Aard van de beslissing	1551
358	Instantie	1552
359	Termijn	1555
360	Lengte van de termijn	1555
361	Overschrijding van de termijn	1563
362	‘Europese boete’	1566
363	Besluitvorming	1567
364	Beslissing op bezwaar	1570
365	Aard en reikwijdte	1570
366	Dicta	1584
367	Motivering	1587
368	Bekendmaking	1588
369	Relatie primair besluit en beslissing op bezwaar	1589
370	Wijziging of intrekking van beslissingen op bezwaar	1590
371	II. Administratief beroep	1591
372	Het beroepschrift	1592
373	(Overige) schrifturen en bewijsstukken	1593
374	Horen van belanghebbenden	1593
375	Getuigen en deskundigen	1595
376	Inschakeling van een adviescommissie	1596
377	Beslissing	1597
9	De gewone procedure bij de bestuursrechter	1601
378	Afbakening, doel en karakter	1601
379	Griffierecht	1605
380	Vooronderzoek	1622
381	Aard en inhoud	1624
382	Medewerkingsplicht partijen	1625
383	Wettelijke plichten	1625
384	Informatieplicht	1626
385	Kennisname alleen door de rechter	1637
386	Beslissing op verzoek om beperking van de kennisneming	1639

387	Kennisname alleen door gemachtigde	1641
388	Sancties	1648
389	Rechter-commissaris	1649
390	Administratieve voorfase	1657
391	Ontvangstbevestiging, inning griffierecht, kennisgeving en doorzendplicht	1657
392	Voeging en splitsing	1664
393	Voeging	1665
394	Subjectieve cumulatie	1666
395	Objectieve cumulatie	1668
396	Voeging van rechtswege	1669
397	Behandeling van meerdere zaken op één zitting	1669
398	Eén bezwaar- of beroepschrift tegen meerdere beslissingen of uitspraken	1669
399	Samenhangende besluiten	1670
400	Collectief bezwaar en beroep	1676
401	Splitsing	1680
402	Schriftelijke voorbereiding	1680
403	Het verweerschrift	1681
404	Ambtsberichten en andere schriftelijke stukken	1688
405	Schriftelijke zienswijze	1693
406	Nadere schriftelijke inlichtingen van partijen	1693
407	Repliek en dupliek	1696
408	Het voorbereidend onderzoek	1701
409	Het opvragen van inlichtingen en stukken van derden	1703
410	Het inwinnen van deskundigenadvies; tolken	1704
411	Deskundigenadvies	1704
412	Inschakeling tolken	1716
413	Het horen van partijen en getuigen	1716
414	Horen partijen	1717
415	Horen getuigen	1721
416	Onderzoek ter plaatse	1730
417	Vorbereiding van de zitting	1732
418	Vaststelling zittingsdatum	1734
419	Uitnodigingen en oproepingen	1739
420	Uitnodiging van partijen	1740
421	Oproeping van partij	1744
422	Oproeping van getuigen, deskundigen en tolken	1745
423	Getuigen	1745
424	Deskundigen	1746
425	Tolken	1746
426	Toezending stukken en tervisielegging	1747
427	De zitting	1748
428	Afdoening zonder zitting	1748

429	De eigenlijke zitting	1756
430	Doel en ratio van de zitting	1756
431	Enkele praktische aspecten	1762
432	Openbaarheid	1763
433	De Voorzitter	1768
434	De leden	1770
435	De rapporteur	1770
436	De griffier	1771
437	Partijen	1775
438	Getuigen	1779
439	De materiële waarheid	1792
440	Inbreng van partijen in het verhoor van getuigen	1794
441	Deskundigen	1799
442	Tolken	1804
443	Onderbrekingen van de behandeling ter zitting/sluiting	1806
444	Schorsing van de zitting	1807
445	Aanhouding van de zaak	1807
446	Sluiting van de zitting en sluiting van het onderzoek ter zitting	1813
447	De raadkamer	1816
448	Verlenging van het onderzoek	1821
449	De uitspraak	1823
450	Terminologie	1823
451	Mondelinge en schriftelijke uitspraken	1823
452	Termijnen	1824
453	Soort termijnen	1824
454	Redelijke termijn	1824
455	Behandelingstermijn	1825
456	Beslistermijn	1826
456a	Bekendmakingstermijn	1826
457	Mededelingstermijn	1828
458	Termijnen en misstanden bij rechtspraak	1829
459	Verdragsrechtelijke sanctionering	1836
460	Openbaarheid	1838
461	Vorm en inhoud	1843
462	Namen partijen	1844
463	Gronden	1845
464	Beslissing	1845
465	Namen rechters	1845
466	Dag van uitspraak	1848
466a	Ondertekening van de uitspraak	1849
467	Vermelding rechtsmiddel	1851
468	Formulering en indeling	1852
469	Motivering	1854
470	Dicta en overwegingen ten overvloede	1865

471	Onbevoegdverklaring van de rechter	1875
472	Andere geschilbeslechter bevoegd	1876
473	Onbevoegdheid bestuursorgaan	1879
474	Onbevoegdheid eiser	1882
475	Niet-ontvankelijkverklaring van het beroep	1883
476	(On)gegrondverklaring van het beroep	1886
477	(Gehele of gedeeltelijke) vernietiging	1887
478	Bepalen dat de gevolgen in stand blijven	1902
479	Opdracht tot herbeslissen (of verrichten van een andere handeling)	1914
480	Finale geschilbeslechting: rechterlijke herbeslissing	1924
481	Stellen van een termijn en treffen van een voorlopige voorziening	1950
482	<i>vervallen</i>	1950
483	Bij niet tijdig beslissen	1950
484	Bij reële besluiten	1952
485	Voorlopige voorzieningen van bodemrechters	1953
486	Bepalen, dat de voorlopige voorziening op een later tijdstip vervalt	1957
487	Opleggen van een dwangsom	1958
488	Schadevergoeding	1958
489	Specifieke beslissingsmogelijkheden	1960
490	Na de uitspraak	1962
491	Afschriften en bekendmaking	1962
492	Termijn van bekendmaking	1964
493	Wijze van bekendmaking	1967
494	Bekendmaking uitspraken als 'bestuursbesluiten'	1969
495	Opschorting van publicatie en werking	1971
496	Terugzending van stukken	1976
497	Inhoudelijke afwikkeling van het geschil	1976
498	Bestuurlijke herbeslissing	1976
499	Bijzondere procedures in eerste en vaak enige aanleg	1981
500	Afdeling bestuursrechtspraak als eerste en enige instantie	1983
501	De Centrale Raad van Beroep als eerste en enige instantie	1989
502	College van Beroep voor het bedrijfsleven als eerste en enige instantie	1990
503	De belastingrechtspraak in eerste aanleg	1994
504	Eenvoudige verkeersovertredingen	2001
505	Vreemdelingenrechtspraak in eerste aanleg	2004
10	Procedures inzake voorlopige voorziening	2009
506	Ratio en karakter	2009
507	De niet-schorsende werking van bezwaar en beroep	2009
508	Schorsing en andere voorlopige voorzieningen	2010
509	Een bestuursrechtelijk kort geding?	2015
510	Connexiteitsbeginsel	2018
511	Geen rechtsmiddelen	2019
512	Ongecontroleerde rechtsmacht	2020

513	(Voorlopig) rechtmatigheidsoordeel	2021
514	Vergelijking	2022
515	Rechtspraktijk	2023
516	Internationale dimensie	2024
517	Rechtsmacht	2025
518	Objectgerelateerde rechtsmacht	2026
519	Subjectgerelateerde rechtsmacht	2026
520	Termijn voor het verzoek	2028
521	Het verzoekschrift	2029
522	Griffierecht	2030
523	Herstel van verzuimen	2031
524	Procedure	2031
525	Aanstands uitspraak	2032
526	Vorbereidingsfase	2033
527	Zitting	2034
528	Afdoening zonder zitting en achterwege laten van andere procesrechtelijke voorschriften	2035
529	Praktijk van afdoen zonder zitting	2035
530	Voorlopige schorsing	2036
531	Gronden	2036
532	Dreigende onomkeerbaarheid	2038
533	Belangenafweging	2040
534	Spoedeisend belang	2044
535	Het vaststellen van de feiten	2048
536	Voorlopig rechtmatigheidsoordeel	2049
537	Bijzondere wettelijke gronden	2054
538	Beslissing en gevolgen	2055
539	Terminologie	2055
540	Mogelijke uitspraken en gronden	2055
541	Inhoud	2061
542	Voorlopigheid van het rechtsoordeel	2064
543	Geen bevel aan derden	2064
544	Neutralisering van het bestreden besluit	2065
545	Kracht van de uitspraak	2066
546	Rechtsmiddelen; herhaald verzoek; opheffing en wijziging	2067
547	Hoger beroep en herziening	2067
548	Herhaald verzoek	2068
549	Opheffing en wijziging	2068
550	Duur van de voorlopige voorziening	2070
551	Tijdstip, vorm en bekendmaking van de uitspraak	2075
552	Onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak ('kortsluiting' of 'koppeling')	2079
553	Doel en ratio	2079
554	Voorwaarden voor 'kortsluiting'	2083
555	Bodem onder de rechter	2084

556	Geen nader onderzoek vereist	2086
557	Zitting verplicht	2088
558	Partijen gewezen op mogelijkheid 'kortsluiting'	2089
559	Toestemming van partijen?	2091
560	Reikwijdte	2091
561	Beperkingen door doel en karakter	2092
562	Beperkingen door verzoek	2092
563	Voorlopige voorziening na uitspraak ex art. 8:86	2093
564	Beoordeling en veroordeling	2095
11	Versnelde procedures	2101
565	Ratio en karakter	2101
566	Het verzoek om versnelde behandeling	2104
567	Het verzoek	2104
568	Gronden van het verzoek	2105
569	Behandeling van het verzoek	2107
570	De beslissing op het verzoek	2107
571	De versnelde procedure zelf	2109
572	Praktijk	2110
12	Vereenvoudigde afdoeningen	2113
573	Ratio en karakter	2113
574	Een overzicht van wettelijke mogelijkheden	2115
575	Gronden, procedure, uitspraak	2117
576	Gronden	2117
577	Kennelijk onbevoegd	2119
578	Kennelijk niet-ontvankelijk	2121
579	Kennelijk ongegrond	2122
580	Kennelijk gegrond	2122
581	Procedure	2127
582	Uitspraak	2129
583	Terminologie	2129
584	Mogelijke 'dicta'	2130
585	Rechtsmiddelen	2131
586	'Doorbreking van het hogerberoepsverbod'	2132
587	Verzetsprocedure	2133
588	Doel en reikwijdte	2134
589	Recht van verzet (oppositie)	2135
590	Verzetstermijn	2136
591	Formaliteiten	2136
592	Schorsende werking verzet?; voorlopige voorzieningen	2138
593	Gronden van het verzet	2143
594	Behandeling van het verzet	2144
595	Verzetskamer	2144

596	Procedure	2146
597	Horen	2147
598	Uitspraak op verzet	2150
598a	Kortsluiting in verzet	2157
598b	Beoordeling	2159

BOEK 4

EFFECTEN EN RECHTSMIDDELEN

SCHADEN EN KOSTEN

13	Middelen om tegen uitspraken op te komen	2161
599	Rechtsmiddelen en formele rechtskracht, onaantastbaarheid en onherroepelijkheid	2161
600	Soorten middelen	2186
601	Verandering van (soort) instantie	2187
602	Verzet	2188
603	Hoger beroep	2189
604	Doel en historie van het hoger beroep in het bestuursrechtelijke proces	2191
605	Doorbreking van het hogerberoepsverbod	2194
606	Karakteristieken van het bestuursrechtelijk hoger beroep	2204
607	Uitgangspunt: hoger beroep mogelijk	2205
608	Instanties voor hoger beroep	2206
609	Recht van hoger beroep	2207
610	Hogerberoepstermijn	2208
611	Object van hoger beroep	2210
611a	Judiciële lus	2214
612	Incidenteel hoger beroep of appel in reconventie	2216
612a	Griffierecht	2220
613	Hogerberoepsprocedure	2225
613a	Voorlopige voorziening hangende hoger beroep	2228
614	Uitspraak in hoger beroep	2233
615	Vershillende hogerberoepsrechtspraak	2240
616	De Afdeling bestuursrechtspraak	2255
617	Rechtsmacht	2256
618	<i>Vervallen</i>	2257
619	<i>Vervallen</i>	2257
620	<i>Vervallen</i>	2257
621	<i>Vervallen</i>	2257
622	Vreemdelingenzaken (hoger beroep ABR)	2257
623	De Centrale Raad van Beroep	2259
624	Rechtsmacht	2259
625	<i>Vervallen</i>	2263

626	<i>Vervallen</i>	2263
627	<i>Vervallen</i>	2263
628	<i>Vervallen</i>	2264
629	Het College van Beroep voor het bedrijfsleven	2264
630	Rechtsmacht	2264
631	<i>Vervallen</i>	2266
632	<i>Vervallen</i>	2266
633	<i>Vervallen</i>	2266
634	<i>Vervallen</i>	2267
635	Hoger beroep bij de belastingrechter	2267
636	Bestuursrechtelijke verkeersrechtspraak in hoger beroep	2274
637	Cassatie en rechtseenheidsvoorziening	2277
638	Functie en historie van cassatie in het bestuursrechtelijke proces	2277
639	Huidige mogelijkheden van cassatie	2281
640	Onteigening e.d.	2282
641	Belastingzaken	2282
642	Coördinatie sociale verzekeringen	2286
643	Het hoger beroep,	2287
644	Ideeën in 1989	2288
645	Eerste stappen in 1994	2288
646	Verdere ideeën in 1994	2289
647	Ideeën in 1997	2292
648	Tweespalt regering – Tweede Kamer (1997-2003)	2296
649	Regeringsstandpunt 2004	2299
650	Toenemende divergentie in de bestuursrechtspraak	2305
651	Informele rechtseenheidsvoorzieningen	2308
652	Huidige situatie	2311
652a	Conclusies in het bestuursrecht	2326
653	Derden-verzet	2328
654	Herziening, vervallenverklaring, rectificatie, ambtshalve intrekking of wijziging besluit, verzoek ‘om terug te komen op’, en nieuwe aanvraag	2330
655	Herziening	2331
656	Vervallenverklaring van uitspraken	2348
657	Rectificatie van uitspraken of hersteluitspraken	2350
658	Ambtshalve intrekking of wijziging van het besluit	2356
659	Verzoek om terug te komen op: algemeen	2357
660	Verzoek om terug te komen op: herhaalde aanvraag	2363
661	Slot	2384
662	Cassatieberoep in het belang der wet	2385
663	Overige middelen	2386
664	De politieke verantwoordingsplicht	2386
665	Het petitieright	2388
666	De Nationale ombudsman	2388
667	Spontane schorsing en vernietiging	2388

668	Onrechtmatige rechtspraak	2389
668a	Schendingen van gemeenschapsrecht	2391
668b	Schendingen van het EVRM; de ‘Europese boete’	2396
668c	Overschrijding van de redelijke termijn	2398
14	Werking van de uitspraak	2441
669	Materiële rechtskracht	2441
670	Tenuitvoerlegging van uitspraken	2443
671	Achterwege blijven van tenuitvoerlegging	2446
672	Geen gevolg hebben van uitspraken	2446
673	Geen gevolg geven aan uitspraken	2450
674	Executie	2454
675	Executie door de overheid	2454
676	Executie door de justitiabele	2458
677	Geen verdere executie nodig	2460
678	Geldbedragen	2461
679	Reële executie	2462
680	Executie met behulp van de burgerlijke rechter	2466
681	Kracht voor rechters	2467
682	Kracht voor dezelfde instantie	2467
683	Kracht voor andere bestuursrechters	2470
684	Kracht voor de burgerlijke rechter	2471
15	Vergoedingen en proceskosten	2475
685	Vergoedingen	2475
686	Algemeen	2477
687	<i>vervallen</i>	2484
688	<i>vervallen</i>	2484
689	<i>vervallen</i>	2484
690	Bestuurscompensatie	2484
691	Historie en achtergrond	2485
692	Burgerlijke rechter	2504
693	Ontwikkeling	2506
694	Het arrest ‘Eetcafé Pannekoekhuis De Kabouter’	2524
695	Het positiefrechtelijke systeem bij de bestuursrechter	2537
696	Schade bij onrechtmatige bestuursdaad: burgerlijke rechter	2551
697	Onrechtmatigheid	2553
698	De oordeelbevoegdheid over de onrechtmatigheid	2555
699	De vereisten van schuld/toerekenbaarheid	2581
700	De causaliteitsbenadering	2583
701	De gelaedeerden/tot actie bevoegden; relativiteit en Schutznorm?	2587
702	De mogelijke eisen/veroordelingen	2593
703	Schadevergoeding na bezwaar en administratief beroep	2596
704	Schadevergoeding bij de bestuursrechter na vernietiging	2601

705	Rechtsmacht en procedure	2601
705a	Zuivere schadebesluiten en compensatiebesluiten	2607
705b	De nieuwe schadeverzoekprocedure	2623
706	Onrechtmatigheid	2630
707	Schuld of toerekening	2634
707a	Onrechtmatige vergunningverlening	2635
707b	Eigen schuld	2638
708	Schade	2644
709	Causaal verband	2648
710	Relativiteit	2665
711	Schadevergoeding bij instandlating gevolgen	2684
712	Omvang van de vergoeding	2685
713	Uitgangspunt: conform civiel schadevergoedingsrecht	2685
714	Afbakening van de schade	2688
715	Opeisbaarheid van de schade; ingangsdatum	2689
716	Omvang van de schade: abstracte schadeberekening	2690
717	Inkomens- en vermogensschade	2690
718	Immateriële schade	2691
719	Letselschade	2697
720	Vertragingsschade	2697
721	Renteverlies en wettelijke rente	2699
722	Schadestaatprocedure	2705
723	<i>Vervallen</i>	2707
724	Bestuursrechtelijke of civiele actie?	2707
725	Dubbel facultatief	2709
726	Forumkeuze algemeen	2711
727	Beroepstermijnen, vervaltermijnen en verjaringstermijnen	2723
728	<i>vervallen</i>	2733
729	Keuze in de praktijk	2733
730	Proceskosten	2735
731	Algemene kosten voor de overheid	2736
732	Kosten voor de justitiabele	2737
733	Vorbereiding en rechtsbijstand	2737
734	Griffierechten	2738
735	Overige kosten	2739
736	Kosten voor het bestuursorgaan	2740
737	Verminderingsen, teruggave en vergoedingen	2741
738	Vrijstellingen/verminderingen	2742
739	Vergoedingen	2742
740	Proceskostenveroordelingen	2746
741	Historie en Awb	2747
742	Besluit proceskosten bestuursrecht	2764
743	Proceskostenveroordeling natuurlijke personen	2781
744	Civiel verhaal van proceskosten	2785

745	Kosten voorprocedures	2788
746	Procespartij en vergoedingsplichtige	2810
747	Praktijk van vergoedingen van schaden en kosten; kritiek en alternatieven	2811
748	Praktijk van de vergoedingen	2811
749	Kritiek	2815
750	Alternatieven	2830
751	Conclusie	2838
752	<i>vervallen</i>	2843
753	<i>vervallen</i>	2843
754	<i>vervallen</i>	2843
16	Balans	2845
755	Verhoogde rechtbescherming?	2845
756	Wet Arob	2846
757	Van Wet Arob naar Awb	2846
758	Twee maal verhoogde rechtbescherming?	2847
759	De toegang tot de rechter	2848
760	De procedure	2849
761	De uitspraak	2850
762	Schadevergoeding en compensatie	2850
763	Systeem als geheel	2851
764	Samenvatting en conclusie	2851
765	Keuze	2852
766	Slot	2853
767	Vervolg	2853
17	Alternatieven	2869
768	<i>vervallen</i>	2870
769	<i>vervallen</i>	2870
770	<i>vervallen</i>	2870
771	Aanzet voor fundamentele vernieuwing	2870
772	Uitgangspunten	2870
773	Theoretisch kader	2881
774	Het model geconcretiseerd	2897
775	Reacties	2909
776	Toch onderweg naar het 'model Tak'	2910
	Geraadpleegde literatuur	2913