

HC 12, 05-12-2011, Staatsrecht 1a, 2011-2012

Deze week staat rechterlijke macht weer centraal. Vorige week ging over de institutionele rechterlijke macht, deze week gaat over de functionele RM, de rechtspraak.

Er zijn verschillende soorten bestuursrechtspraak.

- Klachten over de sociale verzekeringen en klachten van ambtenaren over hun wetgever komen in eerste aanleg bij de sector bestuursrecht van de rechtbank voor, waarna beroep plaatsvindt bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB).
- Klachten over het belastingrecht. Deze zijn bij de gewone rechtspraak ondergebracht, wat betekent dat beroep mogelijk is bij het hof en, in laatste aanleg, cassatie bij de Hoge Raad.
- Klachten over het economisch bestuursrecht, zoals klachten over concurrentieposities/vervalsing. Deze zaken zijn vastgelegd in de Wet Arbo, en komen in eerste en hoogste aanleg voor het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB).
- Klachten die niet onder één van de andere categorieën vallen. Voor deze klachten is in de Awb een aanvullend stelsel opgenomen. Eerst tekent met bezwaar aan, daarna de rechtbank sector bestuursrecht en uiteindelijk de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS).

Dit lijkt een ingewikkeld systeem, maar het is veel eenvoudiger dat het oude systeem, wat al in het vorige college is behandeld.

Als iemand nu een conflict heeft met de overheid en niet bij een van de bovengenoemde instanties terecht kan, kan hij zich altijd tot de civiele rechten wenden. De civiele rechter is een restrechter, die elke zaak aanneemt die nergens anders geaccepteerd wordt. Zo probeert hij te voorkomen dat een burger een conflict heeft met de overheid en niet bij een rechter terecht kan. Deze civiele rechter zal zijn vonnis echter wel baseren op het BW, en niet op de Awb. Dit betekent dat de zaak vanuit privaatrechtelijk perspectief behandeld wordt, en niet vanuit publiekrechtelijk perspectief.

Zaken die in de vierde categorie vallen, worden beoordeeld middels de Awb. De Awb is alleen geldig voor besluiten (art. 1:3 lid 1 Awb) van een bestuursorgaan. Een bestuursorgaan is een orgaan van een openbaar lichaam uit de Grondwet, of een ander orgaan dat met enig openbaar gezag is bekleed. Een bestuursorgaan kan nooit een constitutionele instelling zijn, slechts een orgaan ervan.

Daarnaast moet je om ontvankelijk te zijn op grond van de Awb een belanghebbende zijn. Over wie wanneer precies een belanghebbende is, is veel jurisprudentie geschreven. Een aantal voorbeelden zijn de aanvrager van een vergunning, omwonenden, rechtspersonen die een collectief belang vertegenwoordigen (bijv. de waddenvereniging) en soms de natuur zelf, zoals de korenwolf in Limburg.

De administratieve rechter die in deze zaken uitspraak doet, is een onafhankelijk, bij de wet ingesteld orgaan dat met de administratieve rechtspraak is belast.

Voor men bij de administratieve rechter terecht kan, dient men eerst bezwaar te hebben aangetekend. De gedachte achter deze gang van zaken is dat het bestuursorgaan de kans krijgt om zijn besluit te heroverwegen. De toets die het bestuursorgaan hierbij gebruikt is een volle toets. Hij oordeelt zijn besluit rechtmatig was (= de rechtmatigheidstoets) en of het inhoudelijk een goed besluit was (= de doelmatigheidstoets). In sommige wetten is er geen bezwaar mogelijk, maar administratief beroep. Dit houdt in dat het bezwaar bij het naasthogere orgaan wordt ingediend. Dit orgaan mag ook volledig toetsen (doelmatigheid en rechtmatigheid).

Het belangrijkste verschil tussen de bezwaar/beroepsprocedure en de gang naar de rechter is dat de rechter alleen aan de rechtmatigheid mag toetsen. Als de rechter ook de doelmatigheid zou mogen toetsen, dan zou de rechter zich bezighouden met het besturen. Dit zou in strijd zijn met de scheiding der machten.

Volgens art. 8:77 Awb toetst de administratieve rechter aan:

- Geschreven rechtsregels: naast de wetten vallen hier ook een aantal van de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (abbb's) onder.
- Ongeschreven rechtsregels: hieronder vallen de niet-opgeschreven abbb's, zoals het opgewekt vertrouwen.
- Algemene rechtsbeginselen: deze worden door de rechter gebruikt als ze geen grondslag in de (on)geschreven rechtsregels kunnen vinden, maar wel van mening zijn dat er iets moet veranderen.

Deze criteria zijn erg ruim, waardoor er meestal wel een fout van het bestuur valt aan te wijzen. Dit leidt tot veel kritiek, omdat het bijna onmogelijk is fatsoenlijk besluiten te nemen. Dit wordt wel de 'juridisering van het openbaar bestuur' genoemd.

Daarnaast is er nog de civiele rechter. Deze kan zelf beslissen of bij bevoegd is, op grond van art. 112 lid 2 GW. Dit is gebleken in het arrest Guldemond-Noordwijkerhout. Meneer Guldemond had een conflict met de gemeente Noordwijkerhout, en ging daarop naar de burgerlijk rechter. De gemeente vond dat deze rechter onbevoegd was, omdat de verhouding tussen de partijen publiekrechtelijk was. De rechter was het hier niet mee

eens, omdat de rechtsverhouding irrelevant is, het is van belang op welk recht men zich beroept. Is dit het BW, dan is de burgerlijk rechter bevoegd. Dit betekent dat je je als burger op het BW moet beroepen als je een bestuursorgaan voor de civiele rechter daagt.

Een andere eis is voor de ontvankelijkheid van de civiele rechter, namelijk dat er geen andere rechtsgang open moet staan. Dit bleek in het arrest Willemse. Deze meneer had geen uitkering ontvangen en vorderde zijn geld voor de burgerlijk rechter. Deze oordeelde echter dat hij niet-ontvankelijk was, omdat meneer Willemse nog naar de CRvB kon gaan.

Wel heeft de burgerlijk rechter besloten zichzelf ontvankelijk te verklaren in zaken waarin nog wel een andere rechtsgang open staat, als deze andere rechtsgang niet voldoende waarborgen heeft. Een rechtsgang heeft voldoende waarborgen als die waarborgen net zo goed zijn als in het burgerlijk recht. Is dit niet het geval, is de burgerlijk rechter alsnog ontvankelijk.

De burgerlijk rechter toetst aan burgerlijk recht.

De administratieve rechter toetst aan administratief recht.

Dit zijn dus andere criteria, de burgerlijk rechter zal vaak toetsen aan een onrechtmatige daad. De onrechtmatige daad is dan gepleegd door de overheid, en daarom zal de burgerlijk rechter rekening houden met de speciale openbare taak van de overheid. De burgerlijk rechter kan niet toetsen aan publiekrechtelijke beginselen, maar kan de maatschappelijke zorgvuldigheid wel invullen met die publiekrechtelijke beginselen en/of abbb's. Officieel is er dus een verschil in de toetsingscriteria, maar in de praktijk niet.