



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Voor wie is het procesrecht?

Schuurmans, Y.E.

### Citation

Schuurmans, Y. E. (2025). Voor wie is het procesrecht? *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 2025(3), 113-115. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4261956>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4261956>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Voor wie is het procesrecht?

14

De rechtsmachtverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter vormt het voorwerp van vele studies. Alleen al met verhandelingen over de formele rechtskracht van besluiten kan een studeerkamer worden gevuld. Het leerstuk bevordert rechtszekerheid en een heldere taakverdeling tussen bestuurs- en burgerlijke rechter. Veel rechterlijke en wetenschappelijke aandacht gaat uit naar het trekken van de meest zuivere en scherpe lijn. Polak zei daarover recent: *'Ik heb veel college gegeven over competentieproblematiek en, geconfronteerd met studenten die mij maar moeilijk konden volgen, verzuchtte ik dan vaak dat deze problematiek meer met wiskunde dan met recht en rechtvaardigheid te maken heeft.'*<sup>1</sup> Te veel aandacht gaat uit naar wie de bevoegde rechter is, in plaats van naar het materiële geschil. Competentiedebatten lijken helaas vaak op een rechterlijk schaakspel, met discussies over de vraag welke rechter 'meer deskundig is' op het gebied van schadevergoeding. Maar, procesrecht is er niet om de deskundigheid van de rechter of het aanzien van een rechtsgebied te bevestigen, procesrecht is er primair voor de rechtzoekende, die behoefte heeft aan een laagdrempelige procesingang om een wezenlijk geschil aan een rechter voor te kunnen leggen. Met dat perspectief voor ogen startte de door de Vereniging voor bestuursrecht ingestelde Commissie-Schueler (waarvan ondergetekende lid was). Vorig jaar bracht de Commissie-Schueler een rapport uit over de verbreding van de bestuursrechtspraak, met als centrale vraag: tegen welke handelingen van de overheid behoefte bestaat aan rechtsbescherming in een laagdrempelige bestuursrechtelijke procedure?<sup>2</sup> Dit themanummer bevat verschillende reflecties op dat rapport.

Aanleiding om de rechtsmacht-vraag opnieuw te stellen, is dat het afgelopen decennium de wijze van besturen wezenlijk is veranderd, waardoor 'het appellabele besluit' minder centraal is komen te staan.<sup>3</sup> In het kader van 'dereguleren' zijn verschillende vergunningstelsels omgezet naar normstelling in algemene regels, waartegen geen beroep openstaat (buiten het omgevingsplan). Daarnaast is een deel van de uitvoering uitbesteed aan private partijen. In verschillende uitvoeringstrajecten is er bovendien een hang naar dejuridisering, waarbij het

bestuur inzet op informele invloed en het nemen van een besluit zo lang mogelijk uitstelt. Voeg daaraan toe dat het recht op een uitkering of toeslag veelal voortvloeit uit een digitaal systeem met gegevenskoppeling, waarbij 'het besluit' vooral het informerende briefje achteraf is. Al deze ontwikkelingen tezamen maken dat het individuele uitvoeringsbesluit niet meer altijd hét moment van publieke machtsuitoefening is. Het appellabele besluit blijft een gemakkelijk aangrijppunt voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming, maar een rechtssysteem dat het besluit als de enige toegangspoort hanteert voor een laagdrempelige procedure, sluit rechtzoekenden van rechtsbescherming uit.

Natuurlijk is er de burgerlijke rechter als restrechter. Natuurlijke personen die als eiser of verzoeker een procedure starten, komen vooral voor in het personen- en familierecht, maar daarbuiten zijn zij een schaars fenomeen.<sup>4</sup> Wanneer en hoe je een vordering bij de burgerlijke rechter instelt, is geen algemene maatschappelijke kennis die je met wat googelen gemakkelijk vergaart. Illustratief is de schadeafhandeling van de gaswinning in Groningen, waarbij rechtzoekenden wel informatie over de specifieke arbiter vonden, maar aangaven niet bekend te zijn met de mogelijkheid om naar de civiele rechter te stappen.<sup>5</sup> De burger die via de burgerlijke rechter de overheid aan het recht wil houden, stelt vaak een vordering tot schadevergoeding in of vraagt een declaratoire uitspraak. Schadevorderingen tot €25.000,- vallen onder de competentie van de kantonrechter. Van alle kantonzaken vormt 0,3% (!) een zaak tegen de overheid.<sup>6</sup> Die wordt vrijwel altijd met rechtshulp aanhangig gemaakt; slechts 1% van de eisers in kanton procedeeert als doehet-zelver.<sup>7</sup> De burgerlijke rechter is in het ontwerp van rechtsbescherming tegen de overheid een essentiële schakel, vooral in geschillen waarin belangenorganisaties de rechtmatigheid van regelgeving en beleid betwisten. Hij speelt in de praktijk echter nauwelijks een rol in het bieden van rechtsbescherming tegen de overheid *aan individuele burgers*. Natuurlijk zijn er belangrijke initiatieven met buurt- en regelrechters voor bepaalde geschillen, maar breed is die voorziening niet – en het procesrecht uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvor-

1. J.E.M. Polak, 'Haagsche aandacht voor verbreding bestuursrechtspraak gevraagd!', *O&A* 2024/61.

2. B.J. Schueler e.a., *Verbreding van bestuursrechtspraak. Noodzaak en consequenties van een groeiemodel voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming* (VAR-reeks 171), Den Haag: Boom juridisch 2023.

3. De rechtsmacht van de bestuursrechter is gekoppeld aan dat besluitbegrip, art. 8:1 jo. 1:3 Awb.

4. M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra, *Geschilbeslechtingdelta 2019* (Cahier 2020-18), Den Haag: WODC 2020, p. 50 en K.G.F. van der Kraats, *Het civiele procesrecht als struikelblok. Over rechtsbescherming van mensen zonder juridische kennis* (oratie Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 20. In kantonprocedures betrof dat (in 2013-2014) 22% van het aantal procedures; meer recente gegevens zijn mij niet bekend. Zie R.J.J. Eshuis & T. Geurts, *Lagere drempels voor rechtzoekenden. Evaluatie van de Verhoging van de Competentiegrens in 2011* (Cahier 2016-14), Den Haag: WODC 2016, p. 74.

5. R.H. de Bock, 'Mijnbouwschade in Groningen. Waar is de civiele rechter?', *NJB* 2019/3.

6. Eshuis & Geurts 2016, p. 74. 0,2% betreft een zaak van een natuurlijk persoon tegen de overheid; 0,1% wordt aanhangig gemaakt door een rechtspersoon.

7. Eshuis & Geurts 2016, p. 13.

dering is er kennelijk minder geschikt voor.<sup>8</sup> Het burgerlijk procesrecht lijkt vooral van en voor advocaten en commerciële partijen, is wel eens mijn indruk bij procesrechtelijke bijeenkomsten.

De problematiek is groots en meeslepend. De oplossing is klein en voorzichtig, althans voor die insteek koos de Commissie-Schueler. Wie weet dat voorstellen om de rechtsmacht van de bestuursrechter te vergroten op een muur aan onwil en bezwaren in Den Haag stuiten, kan de wijziging maar beter bescheiden en overzichtelijk presenteren. Met die insteek is het procesrecht voor de wetgevende en uitvoerende macht geschreven, die overgehaald moeten worden om zichzelf meeromvattend door een laagdrempelige en gespecialiseerde bestuursrechter te laten controleren.

De Commissie-Schueler wil uiteindelijk naar een brede rechtsmacht toegroeien, waarin de gehele bestuurlijke rechtsbetrekking aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. Dat vergt eerste stappen op een onzeker traject. Zij stelt voor een verzoekschriftprocedure te openen voor aan besluiten gerelateerd *feitelijk handelen* (voorbereidingshandelingen, zoals inlichtingen, en uitvoeringshandelingen, zoals het leveren van toegekende voorzieningen). Omdat de angst bestaat dat dan over de plaatsing van elke stoeptegel ter uitvoering van een verkeersbesluit kan worden geprocedeerd, kiest zij voor ‘enumeratie’. Hoofregel blijft dan dat burgers tegen feitelijke handelingen niet bij de bestuursrechter kunnen opkomen, tenzij de wet deze categorie aanwijst als betwistbaar in een verzoekschriftprocedure. Zo kan ervaring worden opgedaan. De Commissie-Schueler verruimt ook de mogelijkheden om schadevergoeding te verzoeken, onder andere door de competentiegrens van €25.000,- in artikel 8:89 Awb los te laten. Daarnaast stelt zij voor een beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels open te stellen, maar alleen voor belangenorganisaties. Daar waar de rechtsmacht van de bestuursrechter verruimt, meent zij dat dat niet ten koste van de rechtsmacht van de burgerlijke rechter hoeft te gaan. Zij accepteert deels overlappende rechtsmacht, zodat eiser zelf kan bepalen of de kern van zijn geschil om een bestuurlijke bevoegdheidsuitoefening draait, of om een onrechtmatige daad of vordering tot nakoming van een overeenkomst. Deze behoedzame benadering lijkt de auteurs van de verschillende bijdragen in dit nummer niet geheel te overtuigen.

Raymond Schlössels zet in zijn bijdrage het ontwerp van de Commissie-Schueler af tegen het huidige systeem, om te bezien of de toegankelijkheid daadwerkelijk toeneemt. Waar het huidige stelsel uitgaat van absolute competenties, kiest de Commissie-Schueler dus voor deels overlappende rechtsmacht. Hoewel Schlössels winst ziet bij handelingen die nauw samenhangen met het besluit (zoals een waarschuwing voorafgaand aan een sanctie), vraagt hij zich af of de nadelen wel voldoende zijn belicht. Een fundamentele herijking van de competentieverdeling tussen bestuursrechter en burger-

lijke rechter zet een zorgvuldig vormgegeven systeem met voorraangs-, aansluitings- en afstemmingsregels op losse schroeven. Loont dat, als de uiteindelijke wijziging (in ieder geval bij aanvang) zo beperkt is, dat alleen bij wet aangewezen feitelijke handelingen aan een bestuursrechter mogen worden voorgelegd?

In de bijdrage van Jan-Reinier van Angeren staat het voorstel centraal om beroep tegen algemeen verbindende voorschriften open te stellen, enkel voor belangenorganisaties. Ook bij dit voorstel zet de Commissie-Schueler de kleinste stap in verruiming van de competentie die haalbaar lijkt. Van Angeren is positief over de openstelling van het beroep, maar kritisch over de beperking. Deze stimuleert ‘procederen over procederen’ waarbij de eisen waaraan een ontvankelijke belangenorganisatie (analoog aan art. 3:305a BW) moet voldoen, volgens hem onevenredig veel tijd en aandacht in beslag zal nemen. Bovendien kunnen die nadere eisen in strijd zijn met het Verdrag van Aarhus dat een zeker mate van rechtsbescherming in milieugeschillen voorschrijft, waardoor de aanscherping voor het omgevingsrecht al snel op losse schroeven komt te staan. De bijdrage bespreekt het belang van een beroep tegen regels, ook voor individuele rechtsbescherming. Net als bij Schlössels komt de vraag op of zo een kleine wijziging in competentie opweegt tegen het procesrechtelijke gehannes dat zal ontstaan.

De bijdragen van Michiel Tjepkema, Jan-Willem Schaap en Maurits Barendrecht pakken het thema van innovatie in procesrecht breder op en laten vanuit verschillende perspectieven zien hoe weerbarstig de materie is. Tjepkema bespreekt de strategie van ‘het groeimodel’ dat bestuursrechtjuristen breed bepleiten, net zoals de Commissie-Schueler. Tjepkema onderzoekt verschillende verruimingen die vanuit de wetenschap zijn voorgesteld als eerste stappen naar de bredere bestuurlijke rechtsbetrekking én de (non-)reactie daarop door de wetgever. Meestal blijft het oorverdovend stil. Daar waar wel ruimere rechtsbescherming is opengesteld, heeft doorgaans eerst de rechtspraak het pad geëffend, waarna de wetgever behoudend codificeert. Tjepkema betwijfelt de realiteitszin van een groeimodel en bepleit in plaats daarvan een experimenteel model. Eerst concreet en klein aan de slag op een bijzonder rechtsgebied, daarna pas grootse vergezichten in bestuursrechtelijke rechtsbescherming schetsen.

Jan-Willem Schaap verkent of de harmonisatie van bestuurs- en burgerlijk procesrecht mogelijk meer perspectief biedt om de rechtsbescherming in Nederland te versterken, dan de in het rapport voorgestelde competentie-uitbreiding. Zijn bijdrage laat over een periode van bijna twee eeuwen zien hoe discussie over de harmonisatie van het bestuurs- en burgerlijk procesrecht heeft plaatsgevonden. Opvallend is dat de debatten over de ontwikkeling van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming en de toekomst van de civiele procedure vaak in afzondering verlopen. Dat terwijl in beide rechtsgebieden de behoefte speelt aan een snelle, laagdrempelige en betaalbare procedure bij de rechter. Ook bij de totstandkoming van de Awb koos de wetgever voor een

8. Vgl. art. 1 lid 1 sub a Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging, waarin ‘met het oog op het bevorderen van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting’ van een flink aantal bepalingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan worden afgevoerd. Zie ook M.J.A.M. Ahsmann, ‘Betere toegang tot het recht met de regelrechter. Wenkend perspectief of zeepbel?’, *NJB* 2025/582.

apart bestuursprocesrecht, terwijl die scheiding vanaf 1991 door politici, wetenschappers én rechters met nadruk is bekritiseerd. Toch komt een harmonisatie er niet van; de microkosmos van de eigen achtertuin is vele malen overzichtelijker aan te harken dan een heel ecosysteem aan te passen. Schaap laat zien welke voorstellen tot harmonisatie zijn gedaan en hoe weinig inhoudelijk daar vanuit wetgevingskant op is gereageerd; het is altijd ‘voor nu een stap te ver’. Hij roept op om complexe vervolgvraagstukken, zoals ook geschetst door Schlössels, te parkeren en te bestuderen hoe een eenvoudige uniforme procesgang kan worden gevonden.<sup>9</sup>

Wie wil dat de wetgever in beweging komt, moet de taal van beleidsdepartementen spreken, zo leert de bijdrage van Maurits Barendrecht. Innovatie van een rechtssysteem komt in de praktijk bijzonder moeizaam van de grond. Soms verzetten gevestigde belangen van de juridische sector zich daartegen. Meer algemeen is de implementatie van beleid in de juridische sector zwak ontwikkeld. Er is geen mechanisme om de beste innovaties en inzichten te vertalen in stelselmatig goed werkende procedures.<sup>10</sup> Barendrecht legt de voorstellen langs de uitgangspunten van het beleidskompas en laat zien dat, naast het vereenvoudigen van de toegang tot de procedure, er ook andere oplossingen zijn die helpen conflicten tussen burger en overheid zo effectief mogelijk op te lossen, zoals een vroegtijdige focus op de belangen en uitkomsten die voor partijen centraal staan. De Raad van State en de VAR kunnen daarbij initiatiefnemer zijn als entiteiten met kennis en capaciteit om procedures te innoveren.

De meerwaarde van een themanummer zit in de agendering van de thematiek en de clustering van informatie. Soms leiden al die laagjes kennis tot een nieuw inzicht. Dat inzicht is wat mij betreft dat nieuwe rapporten over

de rechtsmacht van de bestuursrechter niet vanuit één vakvereniging moeten worden geschreven en niet enkel door juristen, maar bijvoorbeeld ook door empirici en (rechts)sociologen. Maar, het inzicht is wat mij betreft radicaler. Voor een goed systeem van rechtsbescherming moeten we niet te veel op de wetgever gaan zitten wachten. De abstractie van rechtsingang en competentie heeft geen politieke prioriteit,<sup>11</sup> de materie is dermate complex dat vakinhoudelijke kennis bij beleidsdepartementen ontoereikend is en 200 jaar rechtsgeschiedenis leert dat de wetgever geen leiderschap neemt om een voor een rechtzoekende toegankelijke rechtsingang te creëren. De grootste innovaties in het procesrecht zijn steeds in de praktijk ontstaan.<sup>12</sup> Denk aan de nieuwe zaaksbehandeling, de comparitie, de ambitie tot definitieve geschilbeslechting, het maken van procesafspraken en de inzet op wijkrechtspraak en regelrechters. Het procesrecht zou er vooral voor de rechtzoekende moeten zijn. Voorlopig houd ik het erop dat de zorg daarvoor het beste bij de rechtspraak kan worden belegd – met input van de wetenschap om buiten het systeem te denken. Rechtsbescherming heeft voor de rechtspraak prioriteit en de rechtspraak heeft ook de vakinhoudelijke kennis. Rechters hebben het mandaat om rechtsbescherming vorm te geven en te innoveren. Als het ontwikkelde systeem van rechtsbescherming niet past binnen de visie van de wetgevende macht, dan kan die altijd door middel van wetsvoorstellen correcties aanbrengen. Een beroep openen tegen formele wetten in strijd met artikel 120 Grondwet krijgt de rechtspraak natuurlijk niet van de grond en dat moet zij ook niet willen. Maar, de competentie die zij al heeft kan zij best zeer ruimhartig uitleggen,<sup>13</sup> en met de één loket-benadering kan zij vandaag nog aan de slag.<sup>14</sup>

YES

- 
9. Vgl. L.F. Wiggers-Rust, ‘Verbreding van bestuursrechtspraak? Enkele vragen en oproep tot aandacht van en overleg met de privaatrechtelijke kring’, *NJB* 2025/537.
  10. M. Barendrecht, *Responsief recht ... hoe werkt dat? Een democratisch contract om conflicten op te lossen*, Tilburg: Tilburg University 2024.
  11. Anders dan een kroonjuweel als het Constitutioneel hof, vgl. J.E.M. Polak, ‘Kroniek van 45 jaar bestuursrechtspraak’, *NTB* 2025/3, m.n. p. 17 en 18 en Polak 2024.
  12. Vgl. Y.E. Schuurmans & J.H. Crijns, ‘Het rechtssysteem als perpetuum mobile: hoe het procesrecht in de weg kan staan aan conflictoplossing in het bestuursrecht en het strafrecht’, in: M.M. Boone e.a. (red.), *De conflictoplossende rol van de rechter in kleine en grote zaken. Van kattenvoer tot klimaat*, Den Haag: Boom juridisch 2025, p. 89-107.
  13. Denk bijvoorbeeld aan art. 6:3 Awb dat procedurele beslissingen bij de voorbereiding van besluiten van beroep uitsluit, tenzij dat belanghebbende ‘rechtstreeks in zijn belang treft’.
  14. Vgl. L.F. Wiggers-Rust, ‘Goed voorbeeld doet goed volgen! Over de coördinatie van bestuursrecht en privaatrecht op het hoogste en lager rechterlijk niveau’, *NJB* 2022/2610.