

1 Grondslagen en structuur van het Nederlandse recht

*Mr. dr. A.J.G.M. van Montfort**

1.1 Inleiding

Het recht is voortdurend in ontwikkeling. Het speelt bovendien een steeds belangrijkere rol in ons bestaan, zoals blijkt uit de volgende voorbeelden.

- Wie in het midden van de vorige eeuw wilde gaan studeren in het hoger onderwijs, moest een flinke geldbuidel hebben. Er was slechts voor weinigen een studiebeurs van overheidswege weggelegd. Tegenwoordig hebben de meeste studenten van hogescholen en universiteiten recht op studiefinanciering.
- Wie aan het eind van de vorige eeuw een vergadering bijwoonde op een gemeentehuis of in een directiekamer, kon daar meestal naar hartenlust een sigaar of sigaret opsteken. Op vrijwel elke vergadertafel stond een doos met gratis rookartikelen. Deze situatie is inmiddels drastisch gewijzigd. Sinds 1 januari 2004 geldt voor alle overheidsgebouwen, publieke ruimtes en bedrijfspanden een rookverbod. Dit verbod is op 1 juli 2008 uitgebreid tot de horecabranche.
- Wie twintig jaar geleden bij zijn vertrek als bestuurder of directeur van een bedrijf een riant gouden handdruk wist te bedingen, werd door niemand een strobreed in de weg gelegd. Dat is echter anders sinds 1 januari 2004, toen de Code Tabaksblat in werking trad. In deze code, die naderhand in het Burgerlijk Wetboek (BW) werd verankerd, is voor beursgenoteerde ondernemingen bepaald dat een gouden handdruk ten hoogste één jaarsalaris mag bedragen.
- En wie tien jaar geleden werknemer of vrijwilliger werd in de kinderopvang of jeugdzorg, hoefde nog geen Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te overleggen. Dit is een verklaring van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie waaruit blijkt dat iemands gedrag in het verleden geen bezwaar vormt voor het ver-

* De auteur bedankt mr. M. Jochemsen voor haar commentaar op een eerdere versie van dit hoofdstuk.

vullen van een specifieke taak of functie in de samenleving. De wetgever heeft de VOG een aantal jaren geleden verplicht gesteld in de kinderopvang en jeugdzorg om geweld en misbruik door hulpverleners in deze sectoren te bestrijden. De wettelijke verplichting om over een VOG te beschikken is sindsdien verder uitgebreid tot andere sectoren, zodat deze verplichting tegenwoordig ook geldt voor bijvoorbeeld onderwijzers, taxichauffeurs, advocaten, accountants en gevangenisbewaarders.

De toenemende betekenis van het recht voor burgers, bedrijven en overheidsinstanties breng ik in dit hoofdstuk allereerst in verband met het feit dat in onze moderne samenleving voortdurend allerlei *belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen* (par. 1.2). De grote importantie van het recht in onze samenleving licht ik vervolgens toe door een verkenning van het begrip *rechtsstaat*. Nederland wordt alom bestempeld en geprezen als zijnde een rechtsstaat. Maar wat wordt daar nou precies mee bedoeld (par. 1.3)?

Vervolgens sta ik stil bij de betekenis van het begrip *recht*. Daarbij worden diverse *rechtsbronnen* besproken. Het zal geen verbazing wekken dat het in Nederland geldende recht in belangrijke mate afkomstig is uit nationale wetgeving. De verordeningen en richtlijnen van de Europese Unie worden echter een steeds belangrijkere rechtsbron (par. 1.4). Aansluitend bespreek ik op welke wijze kan worden bepaald welke rechtsnormen precies van toepassing zijn in een concreet geval. In dat verband wordt een aantal methoden van *rechtsvinding* behandeld (par. 1.5).

Daarna komen enkele juridische basisbegrippen aan de orde: *rechtsfeit*, *rechtsgevolg*, *rechtshandeling* en *rechtssubject*. Daarbij wordt onder meer duidelijk dat bepaalde rechtshandelingen bepaalde rechtsgevolgen hebben. Zo heeft het oprichten van een onderneming in de vorm van een vennootschap onder firma (v.o.f.) tot gevolg dat schuldeisers van de v.o.f. hun vorderingen niet alleen op het bedrijfsvermogen van de onderneming kunnen verhalen, maar ook op de privévermogens van de vennoten (par. 1.6).

Ten slotte besteed ik aandacht aan enkele manieren waarop het recht kan worden ingedeeld. Een van die manieren betreft de indeling in verschillende *rechtsgebieden*, waaronder het staatsrecht, strafrecht, ondernemingsrecht en arbeidsrecht (par. 1.7). De gepresenteerde indeling in rechtsgebieden is in belangrijke mate bepalend voor de structuur van de rest van dit studieboek (par. 1.8).

1.2 Recht en belangenafweging

De grote betekenis van het recht voor deelnemers aan het maatschappelijk verkeer hangt samen met het feit dat in onze moderne samenleving voortdurend allerlei *belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen*.

Denk bijvoorbeeld aan de afweging tussen bedrijfsbelangen (bijvoorbeeld maximale vrijheid bij het ontplooiën van economische activiteiten) en het belang van milieubescherming. De Nederlandse wetgever heeft deze afweging op een abstract niveau gemaakt en het resultaat daarvan vastgelegd in onder andere de Wet milieubeheer.

Deze wet bevat algemene regels waaraan bedrijven (en ook andere organisaties en individuele burgers) zich hebben te houden bij hun activiteiten, en provinciale en gemeentelijke overheden bij het verlenen van milieuvergunningen.

Een ander voorbeeld van een belangenafweging betreft de positie die de wetgever heeft toegekend aan de aandeelhouders van een bedrijf. Hun bevoegdheden zijn in de afgelopen jaren uitgebreid. Dat is echter niet onbeperkt gebeurd. De raad van bestuur moet immers voldoende armslag blijven houden om het bedrijf verantwoord te kunnen managen. Deze door de wetgever voorgestane genuanceerde benadering is ook terug te vinden in het volgende arrest van de Hoge Raad.

Begin 2007 verkocht de raad van bestuur van ABN AMRO de dochtervennootschap LaSalle aan de Bank of America. Enkele aandeelhouders waren van mening dat de raad van bestuur goedkeuring voor deze verkoop had moeten vragen aan de algemene vergadering van aandeelhouders. De Vereniging van Effectenbezitters wendde zich daarom namens hen tot de Ondernemingskamer van het gerechtshof in Amsterdam. De Ondernemingskamer vonniste dat de algemene vergadering van aandeelhouders inderdaad om goedkeuring had moeten worden gevraagd.¹

De raad van bestuur van ABN AMRO ging vervolgens tegen dit vonnis in cassatie bij de Hoge Raad. Dit rechtscollege vernietigde het vonnis van de Ondernemingskamer. De Hoge Raad oordeelde dat er geen verplichting bestond om de aandeelhouders inspraak te geven bij de beslissing tot verkoop. En ook al zou wel sprake zijn geweest van zo'n verplichting, dan nog zou de betwiste koopovereenkomst rechtsgeldig zijn geweest. Uit een oogpunt van een soepel verloop van het handelsverkeer dient immers, aldus de Hoge Raad, het belang dat een te goeder trouw zijnde koper ervan mag uitgaan dat de verkopende wederpartij handelingsbevoegd is, zwaarder te wegen dan het belang dat de regels voor de interne besluitvorming binnen een onderneming correct worden nageleefd.²

Het recht is dus het resultaat van belangenafwegingen³ die door de wetgever en – in mindere mate – de rechterlijke macht op een *abstract niveau* zijn uitgevoerd. De rechterlijke macht is hierbij overigens in de loop van de tijd een steeds belangrijker rol gaan spelen. Dat komt onder meer door het toenemende gebruik van

1 Hof Amsterdam 3 mei 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BA4395. ECLI staat voor European Case Law Identifier en is een Europese standaard voor het uniek nummeren van rechterlijke uitspraken. Het ECLI-nummer van een rechterlijke uitspraak kent stevast de volgende structuur: ECLI:landcode:gerechtscode:jaar:nummer.

2 HR 13 juli 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA7972.

3 Er zijn ook andere zienswijzen op de oorsprong en aard van het recht mogelijk. Zo zou het recht ook kunnen worden beschouwd als een nadere uitwerking van normatieve beginselen. Ik laat deze principiële kwestie, die op het terrein van de rechtsfilosofie ligt, hier verder buiten beschouwing.

open normen in wettelijke regelingen. Deze open normen worden in gerechtelijke procedures nader ingevuld.⁴

Behalve dat het recht het resultaat is van belangenafwegingen op een abstract niveau, biedt het tegelijkertijd ook een normatief kader voor toekomstige belangenafwegingen op een meer *concreet niveau*, zoals die in het maatschappelijk verkeer worden verricht door overheidsorganisaties en particuliere instanties of personen.

Zo maakt het college van burgemeester en wethouders bij het bepalen van de voorschriften van een milieuvergunning voor een plaatselijke onderneming een afweging tussen diverse soorten belangen die op grond van de Wet milieubeheer daarbij in aanmerking mogen worden genomen. Dat zijn onder meer het belang dat de vergunninghouder door de voorschriften zo weinig mogelijk wordt belemmerd in zijn bedrijfsvoering, het belang dat omwonenden minimale hinder ondervinden van de onderneming, en het belang dat het milieu zo goed mogelijk wordt beschermd.

1.3 Rechtsstaat

Voor een goed begrip van de belangrijke rol van het recht in onze samenleving is het verder belangrijk om te beseffen dat Nederland een rechtsstaat is. Deze rechtsstaat kenmerkt zich door een aantal aspecten.

1.3.1 Grondrechten

Een eerste kenmerk van de Nederlandse rechtsstaat is dat burgers bepaalde *grondrechten* hebben, die (onder meer) in de Grondwet (Gw) zijn opgenomen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen *klassieke* en *sociale grondrechten*.

Tot de eerste categorie behoren onder andere het gelijkheidsbeginsel oftewel het discriminatieverbod (art. 1 Gw), de vrijheid van meningsuiting (art. 7 Gw) en het recht op privacy (art. 10 Gw). Het gaat om fundamentele rechten van burgers, waarop de overheid in beginsel geen inbreuk mag maken. Burgers kunnen zich in gerechtelijke procedures tegen overheidsinstanties (of tegen private organisaties of medeburgers) beroepen op deze rechten.

Tot de sociale grondrechten worden onder andere gerekend het recht op bestaanszekerheid (art. 20 Gw) en het recht op onderwijs (art. 23 Gw). Het betreft verplichtingen voor de overheid om actief op te treden ten behoeve van de welvaart en het welzijn van burgers. Op dit soort grondrechten kan – anders dan bij de klassieke grondrechten het geval is – in gerechtelijke procedures geen beroep worden gedaan.

Dat de klassieke en sociale grondrechten (onder meer) in de Gw zijn neergelegd, onderstreept de grote betekenis die de wetgever aan dergelijke rechten toekent. De

⁴ A. Strijers, *Belangenafweging in de rechtsstaat: drie casussen*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2003.

grondrechten hebben echter geen absoluut karakter. Dat geldt niet alleen voor de sociale grondrechten, maar ook voor de klassieke grondrechten. Voor veel klassieke grondrechten geldt dat de desbetreffende Grondwetsbepalingen zinsneden als ‘behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen’ (art. 4 Gw), ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ (o.a. art. 6 lid 1 Gw) en ‘behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen’ (o.a. art. 10 lid 1 Gw) bevatten. Dat betekent dat op deze grondrechten inbreuk kan worden gemaakt in een wet in formele zin⁵ en vaak ook in daarop gebaseerde lagere regelingen.

Zo luidt artikel 10 lid 1 Gw als volgt: ‘Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.’ De wetgever in formele zin en andere overheidsinstanties, zoals de regering, hebben het klassieke grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, oftewel het recht op privacy, in de loop van de tijd aanmerkelijk ingeperkt uit een oogpunt van veiligheid. Denk aan de wet- en regelgeving omtrent preventief fouilleren, cameratoezicht en identificatieplicht.

Ook kan zich in een concreet geval een zekere spanning voordoen tussen verschillende klassieke grondrechten. Het recht op vrije meningsuiting kan bijvoorbeeld op gespannen voet staan met het verbod van discriminatie van mensen wegens hun herkomst of geloof, of met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Zo oordeelde de rechtbank Amsterdam medio 2016 dat omroepvereniging PowNed eind 2014 bepaalde beeldopnames over Onno Hoes niet op televisie had mogen uitzenden. De beeldopnames waren door PowNed in het geheim gemaakt tijdens een privéafpraak van Hoes met een 20-jarige student, die met PowNed in het complot zat. In de televisie-uitzending is te horen dat Hoes seksuele toespelingen ten opzichte van de student maakt en deze jongeman laat weten geen hoge pet op te hebben van de Maastrichtse gemeenteraad. De televisie-uitzending heeft sterk bijgedragen aan het noodgedwongen vertrek van Hoes als burgemeester van Maastricht een halfjaar later. De rechtbank Amsterdam was van oordeel dat het geoorloofd was om met een verborgen camera beeldopnames te maken, omdat PowNed op deze wijze mogelijkereis een eventuele misstand had kunnen aantonen. Het was echter onrechtmatig om deze stiekem gemaakte opnames vervolgens uit te zenden, omdat er geen (ernstige) misstand was geconstateerd. Bovendien waren de beeldopnames gemanipuleerd doordat

5 De term ‘wet’ wordt in de Grondwet altijd gebruikt in de betekenis van ‘wet in formele zin’. Dat is een regeling die is vastgesteld door de formele wetgever, dat wil zeggen door de regering en de (Eerste en Tweede Kamer van de) Staten-Generaal gezamenlijk (zie ook par. 1.4.2).

ze voorzien waren van geluidsoptnames van een eerdere afspraak van Hoes met deze student. De rechtbank veroordeelde PowNed tot betaling van een schadevergoeding aan Hoes. Het recht van PowNed op persvrijheid werd minder zwaarwegend geacht dan het recht van Hoes op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.⁶

Is sprake van een botsing van verschillende klassieke grondrechten, dan moet er een knoop worden doorgehakt. Bij een botsing van het discriminatieverbod met een ander klassiek grondrecht wordt de laatste jaren door de wetgever en de rechterlijke macht steeds meer gewicht toegekend aan het discriminatieverbod.

Ten illustratie valt te wijzen op de wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling in 2015. Sindsdien is het ook voor scholen in het bijzonder onderwijs, bijvoorbeeld scholen van katholieke of islamitische signatuur, niet langer toegestaan om homoseksuele leraren te ontslaan of homoseksuele leerlingen te weigeren of weg te sturen vanwege hun seksuele geaardheid. Het grondwettelijke discriminatieverbod prevaleert hier dus boven de in artikel 23 van de Grondwet neergelegde onderwijsvrijheid en de daarbij behorende aanstellings-, ontslag- en aannamevrijheid voor scholen in het bijzonder onderwijs.

1.3.2 Legaliteitseis

Daarnaast kenmerkt de Nederlandse rechtsstaat zich door de *legaliteitseis*. Deze eis heeft met de klassieke grondrechten gemeen dat hij burgers beschermt tegen de overheid. De legaliteitseis houdt in dat elk overheidsoptreden waarbij vrijheden of eigendommen van burgers worden ingeperkt, een wettelijke grondslag moet hebben. Een overheidsinstantie mag alleen dan in de vrijheden of eigendommen van burgers ingrijpen als ze daartoe een bevoegdheid bezit die haar direct of indirect is verleend door de hoogste wetgevende instantie in ons land (de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk). Zo is het de Belastingdienst toegestaan om inkomstenbelasting van burgers te heffen, omdat deze bevoegdheid hem is toegekend in de Wet inkomstenbelasting 2001.

Een klassieke uitspraak van de Hoge Raad over de grote betekenis van de legaliteitseis in onze rechtsstaat is het zogeheten Fluor-arrest uit 1973. De Hoge Raad oordeelde in dit arrest dat het uit gezondheidsoverwegingen toevoegen van fluor aan drinkwater dermate ingrijpend voor burgers is dat zulks niet toegestaan is zonder wettelijke grondslag. Het Amsterdamse waterleidingbedrijf maakte door de fluortoevoeging, gelet op zijn lokale monopoliepositie op het terrein van de drinkwatervoorziening,

⁶ Rb. Amsterdam 31 augustus 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:5438.

een dusdanig grote inbreuk op de vrijheden van burgers dat hiervoor een wettelijke grondslag was vereist.⁷

Een recente zaak betreft de uitspraak die de rechtbank Amsterdam begin 2020 heeft gedaan in een geschil tussen de Stichting Islamitisch Onderwijs Nederland (SIO) en minister Arie Slob van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. De minister had de SIO opgedragen om het voltallige bestuur van het Cornelius Haga Lyceum te vervangen. Deze maatregel was onder meer gebaseerd op het standpunt van de minister dat de school een actievere invulling moet geven aan haar wettelijke burgerschapsopdracht. De rechtbank ziet dat echter anders. Ze is van oordeel dat de school niet in strijd heeft gehandeld met de Wet op het voortgezet onderwijs. Deze wet bepaalt alleen dat middelbare scholen burgerschapsonderwijs moeten verzorgen, maar schrijft niet voor hoe dat onderwijs moet worden ingevuld. Mede daarom is er, aldus de rechtbank, geen wettelijke grondslag voor de ingrijpende maatregel van de minister.⁸

1.3.3 Trias politica

Een volgend kenmerk van de Nederlandse rechtsstaat betreft het principe van de *trias politica*. Dit principe is door de Franse filosoof *Montesquieu* (1689-1755) ontwikkeld en naderhand in 1848 door Thorbecke verwerkt in de Nederlandse Grondwet. Binnen de overheid wordt gestreefd naar een scheiding tussen de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht. Deze drie machten, oftewel drie soorten bevoegdheden, zijn zo veel mogelijk aan verschillende overheidsinstanties toebedeeld. Dat heeft ten doel machtsmisbruik ten gevolge van een te grote concentratie van macht bij bepaalde overheidsinstanties te voorkomen. Zo is de Staten-Generaal, die uit de Tweede en Eerste Kamer bestaat, bevoegd om – samen met de regering – wetten in formele zin (zie par. 1.4.2) uit te vaardigen. Deze wetgeving wordt vervolgens uitgevoerd door allerlei andere overheidsinstanties, zoals de regering, de politie en de Belastingdienst. Eventuele conflicten over de uitvoering van wetgeving kunnen worden voorgelegd aan gerechtelijke colleges om door hen te worden beslecht.

Het principe van de *trias politica* is overigens door Thorbecke in de Grondwet met een zekere souplesse vormgegeven. In dit verband valt bijvoorbeeld te wijzen op het gegeven dat de regering ingevolge de Grondwet betrokken is bij het wetgevingsproces van de Staten-Generaal. Bovendien houdt de regering zich niet alleen bezig met het ter uitvoering van wetgeving nemen van beslissingen in concrete gevallen; ze roept daarnaast ook op grote schaal algemene regelingen in het leven waarin de door haar uit te voeren wetgeving nader wordt ingevuld. Denk aan het Besluit medezeggenschap onderwijs, dat de regering heeft vastgesteld ter nadere uitwerking van de Wet medezeggenschap onderwijs. De afgrenzing tussen de wetgevende en de uitvoerende macht is dus zo hier en daar poreus. Maar ook tussen de wetgevende en de rechterlijke macht bestaat geen waterdichte scheidslijn. Zo is het rech-

7 HR 22 juni 1973, ECLI:NL:HR:1973:AD2208.

8 Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

ters grondwettelijk toegestaan om naast hun rechtsprekende taak ook het lidmaatschap van de (Eerste Kamer van de) Staten-Generaal uit te oefenen.

De invulling van het beginsel van de trias politica is in de praktijk nog weleens onderwerp van discussie. Overheidsinstanties zijn soms van mening dat de rechterlijke macht zich te veel met hun zaken bemoeit. Illustratief in dit verband is het bekende arrest van de Hoge Raad uit 2019 in het geschil tussen de Nederlandse Staat en milieuorganisatie Stichting Urgenda.⁹

De rechtbank Den Haag bepaalt in 2015 dat de Nederlandse Staat zich meer moet inspannen om de uitstoot van broeikasgassen, zoals CO₂, in ons land terug te dringen. Het gerechtshof Den Haag bevestigt in 2018 het vonnis van de rechtbank. De Nederlandse Staat is het hier niet mee eens. Deze vindt dat de rechterlijke macht niet bevoegd is om hem te verplichten tot een aanscherping van zijn doelstelling inzake de reductie van de uitstoot van broeikasgassen. De Hoge Raad verwerpt in 2019 het cassatieberoep van de Nederlandse Staat. Het vonnis van het gerechtshof is daarmee onherroepelijk: de Nederlandse Staat moet haar milieubeleid intensiveren.

De Hoge Raad baseert zijn oordeel voornamelijk op het VN-Klimaatverdrag en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het EVRM beoogt onder andere het leven en welzijn van mensen te waarborgen. De Nederlandse rechter is op basis van de Grondwet gehouden om erop toe te zien dat overheidsinstanties het EVRM ook daadwerkelijk naleven. En dat is precies wat het gerechtshof Den Haag heeft gedaan toen het de Nederlandse Staat verplichtte om het leven en welzijn van zijn burgers beter te beschermen door middel van een strengere milieubeleid. Het gerechtshof is zijn boekje dus niet te buiten gegaan, aldus de Hoge Raad.

1.3.4 Gebondenheid aan de wet

Voorts heeft de Nederlandse rechtsstaat als kenmerk dat *iedereen zich heeft te houden aan de in Nederland geldende wettelijke regelingen*. Dat geldt voor zowel bedrijven en burgers als overheidsinstanties.¹⁰ Zo dient iedereen andermans eigendommen te respecteren. Ook geldt bijvoorbeeld voor eenieder het discriminatieverbod van artikel 1 Gw: ‘Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of welke andere grond dan ook is niet toegestaan.’

9 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

10 Overheidsinstanties zijn dus niet alleen gebonden aan het legaliteitsvereiste (dat inhoudt dat elk overheidsoptreden waarbij vrijheden of eigendommen van burgers worden ingeperkt, een wettelijke grondslag moet hebben; zie par. 1.3.2), maar ook aan de eis dat elk overheidsoptreden in overeenstemming moet zijn met de toepasselijke wet- en regelgeving.

In veel gevallen houden mensen zich goed aan de wettelijke regelingen die op hun situatie van toepassing zijn. Het komt echter ook regelmatig voor dat er de hand wordt gelicht met de relevante wetgeving. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op enkele rampen van een aantal jaren geleden.

Op 13 mei 2000 explodeert in Enschede een vuurwerkopslagbedrijf midden in een woonwijk. Er vallen twintig doden en ongeveer honderd gewonden. Het bedrijf blijkt niet over alle vereiste vergunningen te beschikken en zich in de afgelopen jaren weinig te hebben aangetrokken van de toepasselijke milieuwetgeving. Maar ook de landelijke inspectie en het gemeentebestuur hebben grote steken laten vallen. Van overheidswege is steeds onvoldoende toezicht op het bedrijf gehouden. Het vuurwerkopslagbedrijf had daardoor de mogelijkheid om op een illegale en onveilige wijze grote hoeveelheden explosieve stoffen op te slaan in een woonwijk.

Enige tijd later volgen in twee andere steden desastreuze branden. Eerst is er in 2000 op oudejaarsavond de cafébrand in Volendam. Veertien jongeren verliezen het leven en circa tweehonderd personen raken gewond. En in de nacht van 26 op 27 oktober 2005 vindt de Schipholbrand plaats. Elf mensen die zich in het cellencomplex van het detentie- en uitzetcentrum voor illegaal in Nederland verblijvende personen bevinden, komen om het leven en vijftien gedetineerden raken gewond.

Deze rampen zijn alle drie het gevolg van het veronachtzamen van wet- en regelgeving op het gebied van de brandveiligheid.

Na elk van de drie rampen hebben de slachtoffers en hun nabestaanden juridische procedures aangespannen. Zij hebben bij de rechter schadevergoeding gevorderd van de betrokken ondernemingen en overheidsinstanties.

1.3.5 Onafhankelijke rechtspraak

Hiermee komen we bij een volgend kenmerk van de rechtsstaat: burgers en particuliere organisaties hebben de mogelijkheid om zich tot een *onafhankelijke rechter* te wenden als zij van oordeel zijn dat een andere partij bepaalde wettelijke voorschriften of contractuele afspraken in onvoldoende mate is nagekomen. De juridische procedures naar aanleiding van de Enschedese vuurwerkcramp hebben ertoe geleid dat de rechtbank Den Haag het vuurwerkopslagbedrijf en de drie vennoten aansprakelijk heeft gesteld voor de schade van tweehonderd wijkbewoners.¹¹

1.3.6 Vervolging en bestraffing van wetsovertredingen

Een ander kenmerk van de rechtsstaat is dat personen of organisaties die zich schuldig hebben gemaakt aan wetsovertredingen die te kwalificeren zijn als strafbare feiten, kunnen worden *vervolgd* door het Openbaar Ministerie en vervolgens kunnen worden *bestraft* door de rechter. Dat geldt niet alleen voor particuliere organisaties en burgers, maar ook voor overheidsinstanties.

11 Rb. Den Haag 13 december 2006, ECLI:NL:RBSGR:2006:AZ4247.

Op 31 maart 2009 vond aan de Nieuweweg in Tienhoven een dodelijk ongeval plaats. Een motorrijdster en haar passagier verongelukten doordat zij ten gevolge van hobbels in de weg waren gevallen en daarna onder een tegemoetkomende wagen terecht waren gekomen. De gemeente was al vóór 2009 door buurtbewoners op de hobbels in de weg geattendeerd. Bovendien had op 1 maart 2009 op dezelfde weg ook al een ongeluk plaatsgevonden waarbij een motorrijder ten val was gekomen. De gemeente had toen vervolgens de weg wel gemeten, maar deze meting verkeerd uitgevoerd. De toenmalige rechtbank Utrecht (sinds 1 januari 2013: rechtbank Midden-Nederland) oordeelde dat de gemeente verkeersmaatregelen had moeten nemen om aan de verkeersonveilige situatie een eind te maken of het gevaar te beperken. Dat is echter niet gebeurd. De dood van de motorrijdsters is daarom naar het oordeel van de rechtbank te wijten aan nalatigheid van de gemeente. De gemeente Stichtse Vecht werd veroordeeld wegens dood door schuld. Ze kreeg een boete opgelegd van € 22.500, waarvan € 7.500 voorwaardelijk.¹²

Het is wel zo dat overheidsinstanties moeilijker strafrechtelijk kunnen worden vervolgd en veroordeeld dan particuliere organisaties en burgers. Overheidsinstanties genieten tot op zekere hoogte strafrechtelijke immuniteit. Zo heeft de Hoge Raad in de twee zogenoemde Pikmeer-arresten¹³ geoordeeld dat er geen strafrechtelijke vervolging van provincies en gemeenten en van hun bestuurders en ambtenaren mogelijk is als de wetsovertreding heeft plaatsgevonden bij een activiteit die uitsluitend door een overheidsinstantie kan worden verricht.

Denk bijvoorbeeld aan het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een huis en aan het houden van toezicht op de naleving van de vergunningvoorschriften. Bij dergelijke ‘exclusieve overheidstaken’ dient de overheid, aldus de Hoge Raad, niet via de strafrechter maar via volksvertegenwoordigende organen als de gemeenteraad te worden gecontroleerd.

Tegen deze achtergrond is het verklaarbaar dat de eerder in deze paragraaf besproken Enschedese vuurwerkcramp geen strafrechtelijke repercussies heeft gehad voor de betrokken overheidsinstanties, terwijl de twee directeurs van het vuurwerkopslagbedrijf ieder een jaar gevangenisstraf hebben gekregen vanwege de slechte naleving van milieuwetgeving en enkele andere strafbare feiten.

De gedeeltelijke strafrechtelijke immuniteit van overheidsinstanties, bestuurders en ambtenaren is overigens niet onomstreden. De Tweede Kamer heeft op 11 juni

12 Rb. Utrecht 10 december 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BY5595.

13 HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429; HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342.

2013 het Initiatiefvoorstel Opheffing strafrechtelijke immuniteiten aangenomen.¹⁴ Dit voorstel strekte ertoe dat overheden in de toekomst op dezelfde wijze als burgers en bedrijven strafrechtelijk zouden kunnen worden vervolgd voor wetsovertredingen. Het voorstel is echter op 10 november 2015 door een nipte meerderheid van de Eerste Kamer verworpen.¹⁵

Er vindt dus voorlopig geen verandering in de gedeeltelijke strafrechtelijke immuniteit van overheidsinstanties, bestuurders en ambtenaren plaats. Het is echter niet ondenkbaar dat dit onderwerp, vanwege de voortdurende maatschappelijke discussie hierover, over enige tijd toch wel weer bij de kop zal worden gepakt door de wetgever.

1.3.7 Rechtszekerheid

Een laatste kenmerk van de rechtsstaat is dat de in Nederland geldende wettelijke regelingen voldoende *rechtszekerheid* moeten bieden. De wettelijke regelingen moeten daarom voldoende duidelijk en begrijpelijk zijn voor degenen voor wie ze zijn bedoeld. Dat is in de praktijk doorgaans ook het geval. De toepasselijke regelingen plaatsen de normadressanten (de doelgroep) meestal niet voor grote raadsels. Soms is de inhoud van de relevante regelgeving echter minder duidelijk.

In dit verband is de eerder gememoreerde verkoop van ABN AMRO-dochter LaSalle aan de Bank of America illustratief (zie par. 1.2). De betrokken partijen verschilden van mening over de juiste interpretatie van artikel 2:107a BW. Een aantal aandeelhouders en de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam meenden dat op grond van dit wetsartikel aan de algemene vergadering van aandeelhouders toestemming had moeten worden gevraagd voor de verkoop. De Hoge Raad oordeelde echter anders.

Dit laatste kenmerk van de rechtsstaat impliceert tevens dat ook de uitspraken van de rechter voldoende duidelijk moeten zijn voor de procederende partijen. Daarvan is in de praktijk echter niet altijd sprake. De inhoud van het gerechtelijk vonnis is niet altijd helemaal goed te doorgronden voor de betrokkenen.¹⁶

14 *Handelingen II* 2012/13, 93, item 20, p. 39.

15 *Handelingen I* 2015/16, 7, item 5.

16 Vandaar dat binnen de rechterlijke macht diverse initiatieven plaatsvinden om de begrijpelijkheid van rechterlijke uitspraken te vergroten. Denk aan het project Wat ik eigenlijk bedoel (Wieb) van de rechtbank Amsterdam en aan de Klare Taal Bokaal, die jaarlijks door een jury onder leiding van de president van de Hoge Raad wordt uitgereikt voor de duidelijkste rechterlijke uitspraak. Deze bokaal is in 2018 gewonnen door het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden voor de uitspraak waarin het gerechtshof de Nederlandse afdeling van Bandidos Motorcycle Club verbiedt en ontbindt.