

Praktisch Bestuursrecht

Mr. Y.M. Visscher

Derde druk



Noordhoff Uitgevers

Praktisch Bestuursrecht

In de serie **Praktisch Recht** zijn inmiddels verschenen

Praktisch Arbeidsrecht
Praktisch Bedrijfsrecht
Praktisch Bestuursprocesrecht
Praktisch Bestuursrecht
Praktisch Bijzondere Overeenkomstenrecht
Praktisch Burgerlijk Procesrecht
Praktisch Consumentenrecht
Praktisch Fiscaalrecht
Praktisch Gemeenterecht
Praktisch Gezondheidsrecht
Praktisch Goederenrecht
Praktisch Jeugd(straf)recht
Praktisch Personen- en Familierecht
Praktisch Socialezekerheidsrecht
Praktisch Staatsrecht
Praktisch Straf(proces)recht
Praktisch Verbintenissenrecht

Praktisch Bestuursrecht

Mr. Y.M. Visscher

Derde druk

Noordhoff Uitgevers Groningen/Houten

Ontwerp omslag: G2K, Groningen/Amsterdam
Omslagillustratie: iStockphoto

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan:
Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13, 9700 VB
Groningen, e-mail: info@noordhoff.nl

Met betrekking tot sommige teksten en/of illustratiemateriaal is het de uitgever, ondanks zorgvuldige inspanningen daartoe, niet gelukt eventuele rechthebbende(n) te achterhalen. Mocht u van mening zijn (auteurs)rechten te kunnen doen gelden op teksten en/of illustratiemateriaal in deze uitgave dan verzoeken wij u contact op te nemen met de uitgever.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die desondanks onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich aanbevolen.

0 / 12

© 2012 Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Houten, The Netherlands.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

ISBN (ebook) 978 90 01 84077 8
ISBN 978 90 01 80944 7
NUR 820

Voorwoord bij de derde druk

De invoering van de 4e Tranche van de Awb, de Wabo, de Wet dwangsom en beroep en de Crisis- en herstelwet hebben voor belangrijke wijzigingen gezorgd in het bestuurs(proces)recht. Daarom ligt er nu een derde druk van *Praktisch Bestuursrecht*. De vorige druk is geheel geactualiseerd en aangepast aan de laatste ontwikkelingen op bestuursrechtelijk gebied. Mijn dank gaat hierbij uit naar mijn collega Irma Leusenkamp die ik zeer waardeer vanwege haar kritische blik en waardevolle opmerkingen.

Bijzonder aan het boek is dat hierin vooral de praktijk van het bestuursrecht wordt geschetst. *Praktisch Bestuursrecht* geeft de student een stevige juridische basis voor de bestuursrechtelijke beroepspraktijk. De tekst en de oefeningen dagen hem uit om zich actief te verdiepen in de mogelijkheden die de overheid heeft om de samenleving te besturen, en in de rechtsbescherming die het bestuursrecht aan de burger biedt.

Hoewel *Praktisch Bestuursrecht* in eerste instantie is geschreven voor het hoger juridisch onderwijs, is het ook heel geschikt voor andere opleidingen waarin het functioneren van het openbaar bestuur een wezenlijk onderwerp van de studie is. De inhoud van het boek wordt ondersteund door informatie en oefenstof op de website www.praktischbestuursrecht.noordhoff.nl.

Heeft u opmerkingen of suggesties die kunnen leiden tot verbeteringen in een volgende druk? Mailt u deze dan aan de uitgever. Ik ben u daarvoor zeer erkentelijk.

Mr. Y.M. Visscher
September 2011

Inhoud

Inleiding 11

Lijst met afkortingen 13

1 Kennismaking met het bestuursrecht 15

Casus: De oude steenfabriek 15

1.1 Wat is bestuursrecht? 17

1.2 Legaliteitsbeginsel en specialiteitsbeginsel 19

1.3 Bronnen van bestuursrecht 21

1.4 Algemeen en bijzonder bestuursrecht 26

1.5 De Algemene wet bestuursrecht 27

Samenvatting 32

Kernbegrippenlijst 33

Studie-eindvragen 35

2 Spelers in het veld van het bestuursrecht 37

Casus: Spijbelars aan banden gelegd 37

2.1 Organisatie van het openbaar bestuur 38

2.2 Bestuursorganen 42

2.3 Bestuursbevoegdheid 49

2.4 Belanghebbenden 53

Samenvatting 56

Kernbegrippenlijst 57

Studie-eindvragen 60

3 Bevoegdheden van het openbaar bestuur 63

Casus: Alcoholisten onder dak 63

3.1 Bestuurshandelingen 64

3.2 Besluiten 65

3.3 Besluiten van algemene strekking en beschikkingen 68

3.4 Privaatrechtelijke bevoegdheden 79

Samenvatting 81

Kernbegrippenlijst 82

Studie-eindvragen 84

4 De spelregels voor het openbaar bestuur 87

Casus: Schip in zicht 87

4.1 Behoorlijk bestuur 88

4.2 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur 89

4.3 Formele beginselen 90

4.4 Materiële beginselen 95

Samenvatting 102

Kernbegrippenlijst 104

Studie-eindvragen 106

5	Bestuur in actie: beschikkingen	109
	Casus: Gebulder in het buitengebied	109
5.1	Soorten beschikkingen	110
5.2	Totstandkoming van beschikkingen	116
5.3	Intrekking en wijziging van beschikkingen	122
5.4	Subsidiebesluiten	123
	Samenvatting	128
	Kernbegrippenlijst	130
	Studie-eindvragen	132
6	Handhaving van het bestuursrecht	133
	Casus: Café Het Bolwerk	133
6.1	Handhaving en sancties	134
6.2	Bestuurlijke sancties	141
6.3	Alternatieve handhavingsmogelijkheden	150
	Samenvatting	154
	Kernbegrippenlijst	155
	Studie-eindvragen	157
7	Toezicht op bestuursorganen en rechtsbescherming	159
	Casus: Met recht beschermd?	159
7.1	Belang van toezicht en rechtsbescherming	160
7.2	Openbaarheid en inspraak	161
7.3	Toezicht op bestuursorganen	163
7.4	Bezwaar	168
7.5	Administratief beroep	176
	Samenvatting	177
	Kernbegrippenlijst	179
	Studie-eindvragen	181
8	De rechter aan zet	183
	Casus: Verplicht verpleegd?	183
8.1	Bestuursprocesrecht	184
8.2	De algemene procedure bij de rechtbank	188
8.3	Speciale procedures	195
8.4	Bijzondere rechtsgangen	196
8.5	Hoger beroep	197
8.6	Beroep op de burgerlijke rechter	198
8.7	Beroep op de Europese rechter	200
8.8	Mediation naast rechtspraak	202
	Samenvatting	203
	Kernbegrippenlijst	205
	Studie-eindvragen	207

9 Bestuur in actie: privaatrechtelijke instrumenten 209

Casus: Pinkeltje uit zijn jas gegroeid 209

9.1 Legitimatie van privaatrechtelijk optreden 210

9.2 Privaatrechtelijke organisatievormen 214

9.3 Gebruik van eigendomsrechten 215

9.4 Overeenkomsten met een bestuurlijk doel 215

9.5 Privaatrecht als handhavinginstrument 218

Samenvatting 219

Kernbegrippenlijst 220

Studie-eindvragen 221

10 Klachten en aansprakelijkheid 223

Casus: Klagen staat vrij 223

10.1 Klachten tegen de overheid 224

10.2 Aansprakelijkheid 229

Samenvatting 232

Kernbegrippenlijst 234

Studie-eindvragen 235

Antwoorden studie-tussenvragen 237

Antwoorden studie-eindvragen 242

Websites 253

Register 255

Inleiding

De minister weigert een verblijfsvergunning aan een succesvolle buitenlandse scholiere. De gemeente staat de opslag van vuurwerk toe in een woonwijk. De provincie verklaart de bezwaren tegen het inpassingsplan dat een autosnelweg mogelijk maakt, ongegrond. In al deze gevallen neemt de overheid beslissingen die niet gemakkelijk te begrijpen zijn zonder kennis van het bestuursrecht. Dit rechtsgebied bevat regels voor de overheid bij het besturen van de samenleving. Wat dit betreft staat de overheid centraal in het bestuursrecht. Men moet echter niet vergeten dat het de burger is waar het uiteindelijk om draait. Hij is het immers die bestuurd wordt. Het verkrijgen van een paspoort, het halen van een rijbewijs of een ander erkend diploma, de identificatieplicht, de verkoop van alcohol aan jongeren, het starten van een bedrijf aan huis, de veiligheid op de werkplek: het zijn allemaal voorbeelden waar het bestuursrecht zich laat gelden. Bij het besturen moet de overheid het algemeen belang behartigen. Kort gezegd gaat het daarbij om de belangen van de meerderheid van de burgers. Om die belangen te beschermen grijpt de overheid in bij verschillende situaties. Voor een student die in zijn beroep met het bestuursrecht te maken krijgt, is het belangrijk om te weten hoe het openbaar bestuur is georganiseerd en over welke middelen en mogelijkheden bestuurs-organen beschikken. Wat kunnen en mogen bestuursorganen en op grond waarvan? Welke rechtsnormen gelden voor het openbaar bestuur? Gelden deze ook voor de burger? Welke rechtsbeschermingsmogelijkheden hebben zij en hoe kunnen zij deze benutten? Bij het bestuderen van *Praktisch Bestuursrecht* ontdekt de student de werking van het bestuursrecht. Hij leert hoe de spelers op het bestuursrechtelijke toneel hun juridische mogelijkheden kunnen gebruiken en hoe zij kunnen omgaan met juridische belemmeringen. Met name de verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende organen van het openbaar bestuur en de afweging tussen het algemeen belang en het individueel belang, maken het bestuursrecht tot een interessant rechtsgebied.

Elk hoofdstuk van *Praktisch Bestuursrecht* begint met een aansprekende casus waarin zowel burgers als bestuursorganen een rol spelen. Deze casus is de kapstok voor de behandeling van de theorie. Voor de herkenbaarheid is merendeels gekozen voor situaties uit de gemeentelijke praktijk. Van de gemeente wordt bijvoorbeeld een oordeel gevraagd over het opnemen van een film op locatie, het organiseren van een popfestival, de aanpak van het leerplichtverzuim, de overlast van dak- en thuislozen, problemen met een afge-meerd schip, het starten van een bedrijf aan huis, zelfstandig wonen met een handicap en de uitbreiding van een kinderdagverblijf. Daarnaast wordt de tekst verduidelijkt met andere praktijkvoorbeelden en overzichtelijke figuren. Tussenvragen laten de student stilstaan bij de opgedane kennis. Voor de student die direct de betekenis van een begrip wil weten of die het begrip als geheugensteun wil gebruiken, is bij elk hoofdstuk een begrippenlijst toegevoegd. Met de oefenvragen aan het eind van elk hoofdstuk en de voorbeeldantwoorden kan

de student zijn kennis van het bestuursrecht toetsen. Het overzicht met relevante websites dient ter ondersteuning en verdieping.

Hoofdstuk 1 beschrijft in het kort de kernpunten uit het bestuursrecht en geeft de inhoud van de Algemene wet bestuursrecht weer. In hoofdstuk 2 worden de spelers in het veld van het bestuursrecht ten tonele gevoerd. Hier worden de bestuursorganen beschreven en de verschillende instrumenten waarover zij kunnen beschikken bij het besturen van de samenleving. Hoofdstuk 3 beschrijft de besluitvorming binnen het openbaar bestuur en de verschillende soorten besluiten die bestuursorganen kunnen nemen. In hoofdstuk 4 worden de spelregels voor het openbaar bestuur uiteengezet. Hier komen het gebruik van bestuursbevoegdheden aan bod en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaraan bestuursorganen zich dienen te houden. In hoofdstuk 5 wordt het begrip beschikking verder uitgewerkt en wordt ingezoomd op een veelvoorkomende beschikking: het subsidiebesluit. In hoofdstuk 6 staan de handhavingsinstrumenten centraal, zoals bestuursdwang, dwangsom en de bestuursrechtelijke boete. Verder behandelt dit hoofdstuk ook andere manieren waarop het openbaar bestuur het recht kan handhaven. Hogere bestuursorganen houden toezicht op lagere bestuursorganen. Daarnaast hebben burgers diverse mogelijkheden om zich te beschermen tegen inbreuken door de overheid. De openbaarheid van bestuur speelt daarbij een belangrijke rol. Dit alles komt aan de orde in hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 beschrijft de toetsing van het overheidsoptreden door de rechter. In hoofdstuk 9 wordt onderzocht in hoeverre het openbaar bestuur voor zijn bestuurstaken gebruik mag maken van privaatrechtelijke mogelijkheden. Ten slotte wordt in hoofdstuk 10 het klacht-recht beschreven en wordt de nadruk gelegd op de aansprakelijkheid van het openbaar bestuur voor zijn optreden.

De inhoud van het boek wordt ondersteund door de website www.praktischbestuursrecht.noordhoff.nl. Hierop staan leerdoelen, oefentoetsen met multiple-choicevragen en casuïstiek met uitwerkingen.

Lijst met afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
abbb	algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AID	Algemene Inspectiedienst
ARRvS	Afdeling Rechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
avv	algemeen verbindend voorschrift
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
Awr	Algemene wet inzake rijksbelastingen
Bas	Besluit van algemene strekking
B&W	Burgemeester en Wethouders
BOA	buitengewoon opsporingsambtenaar
BW	Burgerlijk Wetboek
CBB	College van Beroep voor het Bedrijfsleven
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CdK	Commissaris van de Koningin
Chw	Crisis- en herstelwet
CIZ	Centraal Indicatieorgaan Zorg
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CPB	Centraal Planbureau
CRvB	Centrale Raad van Beroep
EG	Europese Gemeenschappen
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens
GW	Grondwet
GS	Gedeputeerde Staten
HR	Hoge Raad
IND	Immigratie- en naturalisatiedienst
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
Nb-wet	Natuurbeschermingswet
NJB	Nederlands Juristenblad
OM	Openbaar Ministerie
PS	Provinciale Staten
Rb.	Rechtbank
ROC	Regionaal opleidingscentrum
RvS	Raad van State
RWN	Rijkswet op het Nederlanderschap
SVB	Sociale Verzekeringsbank
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vovo	Voorlopige voorziening

Vvgb	Verklaring van geen bedenkingen
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wed	Wet economische delicten
Wi	Wet inburgering
Wia	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wm	Wet milieubeheer
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Wro	Wet op de ruimtelijke ordening
WW	Werkloosheidswet
Wwb	Wet werk en bijstand
WBBO	Wet Bestuursrechtspraak Bedrijfsorganisatie
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

1

Kennismaking met het bestuursrecht

- 1.1** Wat is bestuursrecht?
- 1.2** Legaliteitsbeginsel en specialiteitsbeginsel
- 1.3** Bronnen van bestuursrecht
- 1.4** Algemeen en bijzonder bestuursrecht
- 1.5** De Algemene wet bestuursrecht

Openingscasus

De oude steenfabriek

Terwijl op de achtergrond de fabriek ontploft, zal hij de mensen die wegvluchten van dichtbij in beeld brengen. Zo ziet producer Ger Mateus het voor zich in zijn nieuwste film over de Tweede Wereldoorlog. Als locatie voor deze scène heeft hij zijn oog laten vallen op een oude steenfabriek aan de rand van een beschermd natuurgebied. Het plan is om één grote ontploffing te laten plaatsvinden. De wethouder van de gemeente waarin de steenfabriek is gelegen, verzekert hem dat het verkrijgen van een vergunning hiervoor geen enkel probleem zal opleveren. De oude fabriek staat weliswaar op een lijst met historische monumenten, maar ligt precies op de plek waar een nieuwe snelweg is gepland. De gemeente, die eigenaar is van het verlaten en sterk vervallen pand, wil het toch al slopen. Afgesproken wordt dat de producer dit zal doen direct na de ontploffing. Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie geven een verklaring van geen bedenkingen en voor de filmactiviteiten en het opblazen en slopen van het pand. Het college van Burgemeester en Wethouders (college van B&W) verleent vervolgens een omgevingsvergunning aan de producer voor de filmactiviteiten met de special effects en voor het slopen van de fabriek. Aan deze vergunning verbindt het college van B&W onder andere de voorwaarde dat de ontploffing geen gevaar mag opleveren voor de omgeving. Het besluit wordt gepubliceerd in het plaatselijke nieuwsblad. De Stichting 'Red de vleermuis' is tegen de filmactiviteiten en tegen het opblazen en slopen

van het fabriekspand, omdat daar volgens haar zeldzame vleermuizen zitten. GS en het college van B&W hadden dit volgens de stichting kunnen weten en hiermee rekening moeten houden. Historicus Van Vleuten heeft ook bezwaren, maar dan om cultuurhistorische redenen. Het fabriekspand staat niet voor niets op de monumentenlijst; het college en GS kunnen hier volgens hem niet zomaar omheen. Bewoners van een nabijgelegen woonwijk zijn fel gekant tegen de komst van de snelweg en hebben een actiecomité opgericht dat zich nu ook in deze procedure wil mengen. Allen maken gebruik van hun mogelijkheid om hun zienswijze te geven op de omgevingsvergunning. Kort daarop meldt de producer dat hij bij nader inzien drie kleinere ontploffingen wil laten plaatsvinden. Vanwege het gewijzigde filmpplan verzoeken GS het college om de omgevingsvergunning in te trekken. Het college voldoet aan dit verzoek en deelt de producer mee dat hij een nieuwe aanvraag kan indienen. De producer vraagt zich af wat de toezegging van de wethouder en de vergunning van het college van B&W eigenlijk waard zijn. Vijf maanden na zijn eerste verzoek is hij terug bij af. Als hij niet op korte termijn over het fabriekspand kan beschikken, loopt zijn film gevaar.

Een antwoord op de vraag van de producer is niet gemakkelijk te geven. Daarvoor moeten we ons verdiepen in het bestuursrecht. In de openingscasus komen we verschillende begrippen tegen die kenmerkend zijn voor het bestuursrecht. Wat is eigenlijk een lijst met historische monumenten? Wat wordt bedoeld met aanvraag, vergunning, verklaring van geen bedenkingen, bezwaren, procedure en zienswijze? Wat is een wethouder, een gemeente, het college van B&W en GS en welke rol spelen zij in het geheel? In dit boek zullen al deze begrippen worden uitgelegd. Zonder te weten wat deze begrippen precies inhouden, kunnen we nu al wel constateren dat de producer voor het inwilligen van zijn verzoek om zijn film te mogen maken, afhankelijk is van de overheid. In dit geval zijn dat het college van B&W van de gemeente waarin het fabriekspand is gelegen en GS van de provincie. GS geven aanvankelijk een verklaring van geen bedenkingen voor de activiteiten, maar stellen dit bij als blijkt dat de producer zijn plannen heeft gewijzigd. Het college verleent in eerste instantie de benodigde vergunning en trekt die vervolgens weer in. De overheid heeft dus verschillende gezichten en beschikt over diverse instrumenten om in de samenleving te kunnen optreden. Aan de andere kant hebben burgers zoals Van Vleuten en de wijkbewoners, maar ook de stichting en de producer, mogelijkheden om zich te verweren tegen het optreden van de overheid. Het recht biedt hen rechtsbescherming. Dit is een soort waarborg dat de overheid haar instrumenten zorgvuldig gebruikt. De verhouding tussen de overheid en de burger en de regels die daarbij gelden, vormen de kern van het bestuursrecht waarmee we in dit hoofdstuk kennismaken.

In paragraaf 1.1 wordt aangegeven wat onder bestuursrecht wordt verstaan en welke plaats dit rechtsgebied inneemt in het Nederlandse rechtsstelsel. In paragraaf 1.2 komen twee belangrijke peilers aan de orde waarop het bestuursrecht is gegrondvest: het legaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel. In paragraaf 1.3 worden de vindplaatsen van het bestuursrecht besproken.

Paragraaf 1.4 behandelt het onderscheid tussen het algemeen en het bijzonder bestuursrecht. Paragraaf 1.5 gaat dieper in op één van de bronnen van het algemeen bestuursrecht: de Algemene wet bestuursrecht en de relatie die deze wet heeft tot het bijzonder bestuursrecht.

1.1 Wat is bestuursrecht?

In de openingscasus zien we dat het college van B&W na de verklaring van geen bedenkingen van GS een vergunning verleent voor de filmactiviteiten en het opblazen en slopen van het fabriekspand. Het plan van de producer strookt met het belang van de gemeente om de weg vrij te maken voor het tracé van de nieuwe snelweg. Naast elkaar treden het college en GS op als organen van de overheid, ofwel het openbaar bestuur. De termen openbaar bestuur en overheid worden dikwijls door elkaar gebruikt. Wij zullen in dit boek, wanneer het gaat om het uitvoeren van bestuurstaken, de term *openbaar bestuur* gebruiken. Het openbaar bestuur treedt in verschillende hoedanigheden en op verschillende manieren op en behartigt daarbij het algemeen belang. Wat dit laatste precies inhoudt, laat zich moeilijk definiëren. Het heeft in elk geval te maken met de rol die het openbaar bestuur heeft in de samenleving. Het openbaar bestuur dient de samenleving zo te besturen dat burgers en organisaties daar op een fatsoenlijke manier met en naast elkaar kunnen leven, wonen, werken en recreëren. Het algemeen belang is dus eigenlijk datgene wat in ieders belang zou moeten zijn. Uit de openingscasus wordt echter duidelijk dat het openbaar bestuur bij de behartiging van het algemeen belang kennelijk bepaalde dingen mag doen waardoor de belangen van één of meer burgers worden getroffen. Daartegenover staat dat die burgers mogelijkheden hebben om zich te beschermen tegen het optreden van het openbaar bestuur. Dat is waarop het bestuursrecht kort gezegd betrekking heeft: het juridisch functioneren van het openbaar bestuur en zijn relatie tot de burger. Het openbaar bestuur is een abstract begrip. Het handelen van het openbaar bestuur gebeurt namelijk door een persoon of een groep personen in de hoedanigheid van een bestuursorgaan. Wat dit is, wordt in hoofdstuk 2 toegelicht. Voor nu is het voldoende om te weten dat bestuursorganen bij de taken die zij uitvoeren, optreden als openbaar bestuur en daarbij het algemeen belang behartigen.

*Openbaar
bestuur*

*Algemeen
belang*

Rechtsnormen

Het bestuursrecht bevat regels, ook wel rechtsnormen genoemd, met betrekking tot:

- de organisatie van het openbaar bestuur;
- het verlenen van bestuursbevoegdheden aan bestuursorganen;
- de rechtsnormen waaraan het openbaar bestuur zich moet houden bij de uitoefening van die bestuursbevoegdheden;
- rechtsnormen die gelden voor de burger en regels voor de handhaving ervan;
- de juridische bescherming voor de burger tegen het optreden van het openbaar bestuur.

Deze vijf hoofdlijnen zijn weergegeven in figuur 1.1.

Figuur 1.1 Hoofdlijnen van het bestuursrecht



In ons rechtssysteem worden rechtsregels onderscheiden in een publiekrechtelijk en een privaatrechtelijk deel, waarbij in het eerste deel de relatie overheid – burger centraal staat. Het openbaar bestuur kan reguleren, stimuleren, faciliteren, maar ook verbieden of beperken en het doet dat op tal van terreinen zoals het onderwijs, de gezondheidszorg, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, sociale zekerheid, belastingen en veiligheid. Dit uit zich bijvoorbeeld in het verlenen van subsidies of studiebeurzen, het toekennen van uitkeringen, het verstrekken van rijbewijzen, het innen van belastingen en, zoals in de openingscasus, het geven van een advies of het verlenen van een vergunning. Dit resulteert meestal in aanspraken of (financiële) verplichtingen van burgers jegens het openbaar bestuur. Het bestuursrecht behoort tot het publiekrecht en neemt daarin naast het staatsrecht en strafrecht een steeds belangrijker plaats in. De rechtsgebieden zijn overigens niet strikt van elkaar gescheiden. Het staatsrecht bijvoorbeeld houdt zich in zekere zin ook bezig met de organisatie van het openbaar bestuur en de verhoudingen tussen bestuursorganen. De van oorsprong strafrechtelijke boete heeft ook in het bestuursrecht zijn intrede gedaan en overtredingen in het verkeer kunnen met een bestuursrechtelijke beslissing worden bestraft. Daarnaast komen in het privaatrecht ook regels van publiekrechtelijke aard voor zoals die voor het huwelijk en de burgerlijke stand. Verder kan het openbaar bestuur, hoewel soms onder voorwaarden, gebruikmaken van de mogelijkheden uit het privaatrecht. Het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten komt verder aan de orde in hoofdstuk 9.

Publiekrecht

1.2 Legaliteitsbeginsel en specialiteitsbeginsel

In deze paragraaf worden twee beginselen behandeld die in het algemeen het fundament vormen van het publiekrecht en in het bijzonder van het bestuursrecht: het legaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel.

1.2.1 Legaliteitsbeginsel

Nederland is een democratische rechtsstaat, waarin de via vrije verkiezingen gekozen volksvertegenwoordiging, de Staten-Generaal, samen met de regering wetten uitvaardigt. Het openbaar bestuur voert die wetten uit, maar is ook zelf daaraan gebonden. Het zou immers niet juist zijn als het openbaar bestuur maar gewoon zijn gang kan gaan. Het openbaar bestuur mag daarom alleen als openbaar bestuur optreden als dit is vastgelegd in een wet. Deze zogeheten wetmatigheid van bestuur wordt het *legaliteitsbeginsel* genoemd. In de vorige paragraaf zagen we dat het openbaar bestuur met zijn optreden belangen van burgers kan treffen. Dit mag dus alleen als een wet die mogelijkheid biedt. Anders gezegd: het openbaar bestuur mag alleen inbreuk maken op de rechten en vrijheden van een burger als de wet dit toestaat. Dit staat ook letterlijk zo in de Grondwet. Art. 8 GW, waar de vrijheid van vereniging wordt erkend, stelt bijvoorbeeld: 'Bij de wet kan dit recht worden beperkt in het belang van de openbare orde.' Het openbaar bestuur mag de vrijheid van vereniging voor burgers dus alleen beperken indien een wet het die bevoegdheid geeft. Een ander voorbeeld is het opleggen van een belastingaanslag. Daardoor wordt een burger verplicht om een bepaald bedrag af te staan aan het openbaar bestuur. Ook het opleggen van een dergelijke plicht mag het openbaar bestuur alleen als daarvoor een wettelijke grondslag bestaat.

*Wetmatigheid
van bestuur*

*Legaliteits-
beginsel*

Voorbeeld 1.1

De heer Verkerk heeft zijn aangifte voor de inkomstenbelasting ingediend en heeft, zoals hij al verwachtte, een hoge belastingaanslag ontvangen. De betaling hiervan stelt hij uit omdat hij eerst met zijn vriendin op vakantie naar Kreta wil. Volgens art. 20 Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) kan de inspecteur hem een naheffingsaanslag opleggen als hij niet op tijd betaalt. Art. 20 Awr vormt de wettelijke grondslag voor het openbaar bestuur dat in dit geval optreedt door middel van de inspecteur.

Het optreden van het college van B&W en GS naar aanleiding van het verzoek van de producer in de openingscasus vindt zijn grondslag in diverse wetten. Allereerst is in art. 11 lid 1 Monumentenwet bepaald dat het verboden is om een beschermd monument te slopen zonder vergunning. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt hiervoor de procedure. Art. 2.1 lid 1 onder f Wabo bevat dan ook een vergelijkbaar verbod en bepaalt dat voor deze activiteit een omgevingsvergunning vereist is. Dit is de toestemming van het openbaar bestuur voor het uitvoeren van projecten in de fysieke leefomgeving die zijn genoemd in art. 2.1 en 2.2 Wabo. Art. 2.4 Wabo geeft het college

*Verklaring van
geen
bedenkingen
(Vvgb)*

van B&W de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning. De genoemde artikelen bevatten dus de wettelijke grondslag voor de bevoegdheid van het college. De activiteiten vinden plaats aan de rand van een beschermd natuurgebied, waardoor planten of dieren schade kunnen oplopen, en daarom is hiervoor ook een vergunning nodig op grond van de Natuurbeschermingswet (zie art. 16 Nb-wet). GS zijn bevoegd om een dergelijke vergunning te verlenen, maar om redenen van efficiëntie wordt deze vergunning aangehaakt bij de omgevingsvergunning, wat inhoudt dat GS de aanvraag toetsen en een Verklaring van geen bedenkingen (Vvgb) afgeven die het college van B&W vervolgens betreft in de procedure van de omgevingsvergunning (zie art. 16b Nb-wet). De wettelijke grondslag voor het verbinden van de voorwaarde aan de omgevingsvergunning door het college van B&W is gelegen in art. 8 Woningwet, dat de gemeenteraad bevoegd maakt en verplicht tot het vaststellen van een bouwverordening met voorschriften voor onder andere de veiligheid op de sloopplaats. In eerste instantie stonden het college en GS positief tegenover de plannen van de producer. Maar nadat GS de Vvgb hadden bijgesteld, heeft het college de omgevingsvergunning voor de filmactiviteiten en het opblazen en slopen van het pand ingetrokken. De producer staat nu met lege handen. Het openbaar bestuur heeft echter gehandeld op grond van de wet. De producer heeft namelijk zijn plannen gewijzigd – hij wil liever drie kleine in plaats van een grote ontploffing veroorzaken – en dat geeft het college de mogelijkheid om de verleende vergunning in te trekken. Dit laatste komt verder aan de orde in hoofdstuk 5. Alle hierboven genoemde bevoegdheden van het openbaar bestuur berusten dus uiteindelijk op een wet.

Tussenvraag 1.1

Waarvoor geeft art. 150 Gemeentewet de wettelijke grondslag?

*Specialiteits-
beginsel*

1.2.2 Specialiteitsbeginsel

Tenzij de wet anders bepaalt, moet het openbaar bestuur bij alles wat het doet belangen afwegen. Als behartiger van het algemeen belang moet het openbaar bestuur dit belang afwegen tegen de belangen van individuele burgers. Het *specialiteitsbeginsel* beperkt die afweging tot het kader van de belangen waarvoor een speciale wet is bedoeld. Het openbaar bestuur mag in de gevallen waarvoor de wet of regeling is vastgesteld dus alleen het specifieke belang behartigen waarop die wet of regeling zich richt. We lichten dit toe aan de hand van een voorbeeld uit de openingscasus. De Monumentenwet is erop gericht dat monumentale panden worden beschermd. Dat is dus het belang waarop de Monumentenwet toeziet. Het college van B&W moet de aanvraag van de producer om een vergunning voor de activiteiten die hij wil uitvoeren in de steenfabriek, beoordelen binnen het kader van de Monumentenwet. Het college kon hierbij overwegen dat het vervallen fabriekspand, dat toch al gesloopt zou moeten worden vanwege de geplande snelweg, geen monumentale waarde meer had en dus geen bescherming meer nodig

had. Een dergelijke overweging past binnen het kader van de Monumentenwet en houdt rekening met het specialiteitsbeginsel.

Tussenvraag 1.2

Had het college van B&W de gevraagde vergunning ook kunnen weigeren omdat het de geplande scène in de film niet geschikt vindt voor jonge kinderen?

Het wettelijk kader voor de vergunning voor de sloopwerkzaamheden is de gemeentelijke bouwverordening. Die regeling ziet onder andere toe op het veilig slopen van bouwwerken en gebouwen. Derden, zoals omstanders en omwonenden, mogen daarbij geen gevaar lopen. In dat kader mocht het college in de openingscasus dan ook de afweging maken dat de omgevingsvergunning voor het slopen van het pand verleend kon worden onder de voorwaarde dat de ont-ploffing geen gevaar voor derden mag opleveren. De Vvgb van GS kan alleen betrekking hebben op de gevolgen van de activiteiten voor het beschermd natuurgebied. Elke wet of lagere regeling heeft zijn eigen speciale doel en kader waarbinnen het openbaar bestuur zijn afwegingen kan of moet maken. Kort samengevat ziet het fundament van het bestuursrecht er dus als volgt uit: voor het optreden van het openbaar bestuur is een grondslag in de wet nodig (legaliteitsbeginsel) en bij het afwegen van de belangen moet het openbaar bestuur binnen het kader blijven van de toepasselijke wet (specialiteitsbeginsel).

1.3 Bronnen van bestuursrecht

Voor het bestuursrecht zijn drie rechtsbronnen van belang:

- wet- en regelgeving en verdragen;
- jurisprudentie;
- ongeschreven recht, met name enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn grotendeels vastgelegd in de Awb en worden besproken in hoofdstuk 4. Voorbeelden uit de bestuursrechtelijke jurisprudentie komen in het gehele boek aan de orde. De wet- en regelgeving en verdragen worden hieronder toegelicht.

Bij de bespreking van het legaliteitsbeginsel in paragraaf 1.2 bleek dat aan de basis van elk bestuursoptreden steeds een wet (of lagere regeling) moet liggen. De wet is dus een belangrijke rechtsbron van het bestuursrecht. Het is echter ondoenlijk voor de *formele wetgever* (= regering en Staten-Generaal) om alle ingewikkelde processen in de maatschappij tot in detail te reguleren. Het openbaar bestuur is daarom verdeeld in verschillende lagen (zie hoofdstuk 2) die elk op hun beurt bestuursrechtelijke regels kunnen vaststellen. Daarbij mag een lagere regeling overigens niet in strijd zijn met een hogere. In tabel 1.1 is weergegeven hoe het bestuursrechtelijke normenstelsel hiërarchisch is opgebouwd. In de rechterkolom is aangegeven door wie de regeling is vastgesteld. We zullen het bestuursrechtelijk normenstelsel van tabel 1.1 hierna kort toelichten.

*Formele
wetgever*

Tabel 1.1 Bestuursrechtelijk normenstelsel

Verdrag	Staat der Nederlanden
EU-verordening en EU-richtlijn	Europees Parlement/Raad/Commissie
Grondwet	Formele wetgever
Wet in formele zin	Formele wetgever
Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)	Regering
Ministeriële regeling	Minister
Provinciale verordening	Provinciale Staten
Gemeentelijke verordening/waterschapsverordening	Gemeenteraad/waterschapsbestuur
Beleidsregels	Op alle niveaus van het openbaar bestuur
Vergunningvoorschriften	Op alle niveaus van het openbaar bestuur

Verdragen, EU-verordening en EU-richtlijn

Enkele belangrijke verdragen voor het bestuursrecht zijn het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Verdrag van de Europese Unie (EU-Verdrag) en het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (EU-Werkingsverdrag). In het EVRM zijn persoonlijke vrijheidsrechten voor burgers vastgelegd; de EU-verdragen bevatten diverse bepalingen voor het vrije verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal binnen de Europese Unie (EU). Deze verdragen en EU-verordeningen hebben rechtstreekse werking, dat wil zeggen dat de daarin opgenomen regels rechtstreeks in Nederland van toepassing zijn. Dit betekent dat Nederlandse burgers zich direct kunnen beroepen op dergelijke bepalingen, zoals art. 3 EVRM:

‘Niemand mag worden onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende handelingen of bestraffingen’.

Ook sommige Europese richtlijnen hebben rechtstreekse werking, maar dit wordt dikwijls pas duidelijk als de Nederlandse of Europese rechter dit vaststelt. Het Europese bestuursrecht wordt deels uitgevoerd door het openbaar bestuur in Nederland en deels door organen van de EU aan wie de Nederlandse staat bestuurstaken heeft afgestaan. Deze organen worden verder behandeld in subparagraaf 2.2.5.

Grondwet, wet in formele zin en AMvB

De Grondwet bevat, afgezien van de belangrijke grondrechten, weinig regels voor burgers. Wetten in formele zin worden zo genoemd omdat zij door de formele wetgever zijn vastgesteld. Een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is van lagere orde en wordt vastgesteld door de regering. Het aantal Algemene Maatregelen van Bestuur in Nederland is zeer talrijk. Zij bevatten hoofdzakelijk algemeen verbindende voorschriften voor burgers maar ook voor overheden, en kennen daarnaast, net als de meeste andere regelingen, dikwijls ook bevoegdheden toe aan organen van het openbaar bestuur.

*Verdragen
EU-
verordeningen*

*Europese
richtlijnen*

*Wetten in
formele zin*

*Algemene
Maatregelen
van Bestuur*

VNG: Bouwbesluit 2012 vereenvoudigt bouwen

Volgens het concept Bouwbesluit 2012 mogen burgemeester en wethouders geen inhoudelijke toets meer uitvoeren en geen bouwtechnische eisen stellen aan bouwplannen. Dit is een heldere lijn, waarbij volgens de VNG duidelijk moet zijn dat, als er naderhand gebreken aan het licht komen, de gemeente hiervoor niet verantwoordelijk is. Dit bouwbesluit zet in op een vergaande vereenvoudi-

ging van de bouwregelgeving met als uitgangspunt dat de eigen verantwoordelijkheid van opdrachtgevers en eigenaren meer gestalte krijgt. Dit resulteert erin dat de gemeentelijke overheid certificaten en normen moet aanvaarden als voldoende bewijs voor kwaliteit.

Bron www.vng.nl, 27 juni 2011

Ministeriële regelingen**Verordening/regeling**

Ook ministeriële regelingen bevatten hoofdzakelijk algemeen verbindende voorschriften voor burgers en kunnen daarnaast bevoegdheden toekennen aan bestuursorganen. Zij zijn echter lager in rang dan de hiervoor genoemde regelingen.

Provinciale verordening

Hetzelfde geldt voor provinciale verordeningen, gemeentelijke verordeningen en waterschapsverordeningen. De regels in een provinciale verordening gelden alleen voor het grondgebied van de provincie, de regels in een gemeentelijke verordening gelden alleen binnen de gemeentegrenzen. Figuur 1.2 bevat een gedeelte uit een Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Dit is een gemeentelijke verordening met normen die voor iedereen in die gemeente gelden. Waterschapsverordeningen hebben dezelfde rang als gemeentelijke verordeningen en zijn van toepassing op het grondgebied van het waterschap.

Gemeentelijke verordening**Waterschapsverordeningen****Tussenvraag 1.3**

Voor welk grondgebied geldt de Monumentenwet op grond waarvan het college in de openingscasus aan de producer een omgevingsvergunning heeft verleend?

In de openingscasus bleek al dat op een activiteit meerdere regelingen op verschillende niveau's tegelijkertijd van toepassing kunnen zijn. Dat maakt het soms lastig om te bepalen aan welke regels iemand moet voldoen. Dit blijkt ook uit voorbeeld 1.2, waar we opnieuw diverse onbekende begrippen tegenkomen die verderop in dit boek behandeld zullen worden.

Voorbeeld 1.2

Boer Vaartjes wil de stal naast zijn achttiende-eeuwse boerderij verbouwen tot een recreatieverblijf met sanitaire voorzieningen om zo kamperen bij de boer aantrekkelijk te maken. Hiervoor gelden diverse wetten en lagere regelingen. Allereerst volgt uit art. 2.10 Wabo dat er alleen een vergunning voor de bouwactiviteiten mag worden verleend als het bouwplan (datgene wat de aanvrager wil bouwen) voldoet aan bepaalde normen. Dit zijn de regels in het Bouwbesluit, de gemeentelijke bouwverordening, het gemeentelijke bestemmingsplan en de redelijke eisen van welstand. Als de boerderij is aangewezen als monument, dan is ook de Monumentenwet van toepassing. Mocht

Figuur 1.2 **Gedeelte uit een APV****Hoofdstuk 2 Openbare orde****Afdeling 1 Orde en Veiligheid****Paragraaf 1 : BESTRIJDING VAN ONGEREGELDHEDEN**Artikel 2.1.1.1Samenscholing en ongeregeldeheden

1. Het is verboden op de weg deel te nemen aan een samenscholing, onnodig op te dringen, in groepsverband of afzonderlijk anderen lastig te vallen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden.
2. Een ieder, die op de weg aanwezig is bij enig voorval, waardoor er wanordelijkheden ontstaan of dreigen te ontstaan of bij een tot toeloop van publiek aanleiding gevende gebeurtenis waardoor er wanordelijkheden ontstaan of dreigen te ontstaan, dan wel zich bevindt in of aanwezig is bij een samenscholing, is verplicht op een daartoe strekkend bevel van een ambtenaar van politie zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen.
3. Het is verboden zich te begeven of te bevinden op terreinen, wegen of weggedeelten, die door of vanwege het bevoegd gezag in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van wanordelijkheden zijn afgezet.
4. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het in het derde lid gestelde verbod.
5. Het bepaalde in de voorgaande leden geldt niet voor betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wet openbare manifestaties.

Artikel 2.1.1.2Gevaarlijke voorwerpen

1. Het is verboden op door de burgemeester aangewezen wegen en daaraan gelegen voor het publiek toegankelijke gebouwen en terreinen messen, knuppels, slagwapens of andere voorwerpen die als wapen kunnen worden gebruikt, openlijk bij zich te dragen.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor wapens behorende tot de categorieën I, II en IV Wet wapens en munitie en voorzover de openbare orde of veiligheid door het bij zich dragen van deze voorwerpen niet in gevaar komt of kan komen.

Paragraaf 2 : OPTOCHTEN EN BETOGINGENArtikel 2.1.2.1Optochten

1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een optocht, niet zijnde een betoging als bedoeld in artikel 2.1.2.2, op de weg te doen plaatsvinden.
2. De vergunning kan worden geweigerd in het belang van:
 - a. de openbare orde;
 - b. het voorkomen of beperken van overlast;
 - c. de verkeersveiligheid of veiligheid van personen en goederen;
 - d. de zedelijkheid of gezondheid.

Artikel 2.1.2.2Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen

1. Degene die het voornemen heeft op een openbare plaats een betoging te houden, moet daarvan voor de openbare aankondiging ervan en ten minste 72 uur voordat deze gehouden zal worden, schriftelijk kennis geven aan de burgemeester, met inachtneming van hetgeen daaromtrent in artikel 2.1.2.4 is bepaald.
2. Onder openbare plaats wordt verstaan een plaats als bedoeld in artikel 1, eerste lid, juncto tweede lid, van de Wet openbare manifestaties.

het bouwplan in strijd zijn met het bestemmingsplan, dan kan hiervan worden afgeweken in de gevallen genoemd in art. 2.12 Wabo. Verder verplicht art. 2.11 Gebruiksbesluit (AMvB) tot het aanvragen van een vergunning voor brandveilig gebruik en kan het zijn dat er ook een vergunning nodig is voor het slopen van het bestaande pand. De vergunning voor een eventuele extra in- of uitrit wordt geregeld in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Tevens verlangt de Wet op de openluchtrecreatie de aanleg van een groen-singel rond de kampeerplaats en kan de gemeentelijke Verordening op de openluchtrecreatie nadere voorschriften bevatten. Boer Vaartjes zal dus al die verschillende regelingen moeten raadplegen om te weten aan welke regels hij moet voldoen om het recreatieverblijf te kunnen realiseren!

Beleidsregels en vergunningvoorschriften

Beleidsregels

Naast het hiërarchische normenstelsel in tabel 1.1 kunnen in alle lagen van het openbaar bestuur ook nog beleidsregels en vergunningvoorschriften worden vastgesteld. Beleidsregels zijn eigen richtlijnen voor het openbaar bestuur (zie art. 1:3 lid 4 Awb) en gelden alleen voor het orgaan van het openbaar bestuur dat ze heeft vastgesteld of waarvoor ze zijn bedoeld. Beleidsregels komen verder aan de orde in hoofdstuk 3 over de bevoegdheden van het openbaar bestuur. Vergunningvoorschriften zijn normen die gelden in het individuele geval, namelijk voor degene aan wie de vergunning is verleend. Vergunningvoorschriften kunnen bestaan uit rechtsnormen afkomstig van wetten en lagere regelingen en uit regels die het bestuursorgaan dat de vergunning verleent, voorschrijft. Derden kunnen van het bestuursorgaan verlangen dat het erop toeziet dat de vergunninghouder zich aan de voorschriften houdt. Dit komt verder aan de orde in hoofdstuk 6 over handhaving.

Vergunningvoorschriften

Gelede normstelling

Het systeem van het verlenen van de omgevingsvergunning in voorbeeld 1.2 geeft tevens een illustratie van wat *gelede normstelling* wordt genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat normen voor een bepaald geval (mede) worden bepaald door normen in verschillende regelingen die dikwijls in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan. Gelede normstelling komt in het bestuursrecht veel voor en ontstaat doordat de diverse organen van het openbaar bestuur elk op hun eigen niveau normen kunnen of moeten stellen. De formele wetgever doet dat onder andere in de Woningwet en de Monumentenwet, de regering in het Bouwbesluit en de gemeenteraad in de gemeentelijke bouwverordening en het bestemmingsplan. De gemeenteraad moet ook beleidsregels vaststellen voor de toetsing of een bouwplan aan de redelijke eisen van welstand voldoet. Het bestuursorgaan dat de aanvraag om een vergunning moet beoordelen (in dit geval is dat het college van B&W, zie art. 2.4 Wabo) zal bij het nemen van een besluit dus goed rekening moeten houden met de toepasselijke normen in de diverse regelingen. De verschillende normen in al deze regelingen bepalen mede hoe het besluit van het college er in voorbeeld 1.2 uiteindelijk uit zal zien. De gelede normstelling voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit is weer gegeven in tabel 1.2.

Tabel 1.2 Voorbeeld van gelede normstelling

Art. 2.1 Wabo: Het is verboden te bouwen zonder omgevingsvergunning van het college van B&W	Norm in wet
Art. 2.10 Wabo: het bouwplan moet in overeenstemming zijn met de regels in:	Norm in wet
• het Bouwbesluit	Normen in AMvB
• de gemeentelijke bouwverordening	Normen in verordening
• het gemeentelijke bestemmingsplan	Normen in plan
• redelijke eisen van welstand	Normen in beleidsregel
• de Monumentenwet (als het gaat om een monument)	Normen in wet
Het college legt normen vast in de vergunning	Normen in vergunning

1.4 Algemeen en bijzonder bestuursrecht

Algemeen bestuursrecht

In het bestuursrecht valt een algemeen en een bijzonder deel te onderscheiden. Het *algemene bestuursrecht* bevat regels die op alle terreinen van het bestuurlijk optreden van toepassing zijn. Dit zijn bijvoorbeeld regels voor de toekenning van bestuursbevoegdheden aan bestuursorganen en voor de handhaving van rechtsnormen en besluiten. Ook regels voor een zorgvuldige voorbereiding van besluiten zoals art. 3:2 Awb behoren tot het algemene bestuursrecht.

'Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen'.

Bijzonder bestuursrecht

De hoofdlijnen van bestuursrecht in figuur 1.1 geven een beeld van de onderwerpen die in het algemene bestuursrecht zijn geregeld.

Het *bijzonder bestuursrecht* bevat regels die speciaal zijn opgesteld voor de bijzondere gebieden waarop het openbaar bestuur actief is. Het kan daarbij gaan om ordenende overheidstaken zoals politie, defensie, waterstaat, milieu-beheer, ruimtelijke ordening en economische ordening. Het openbaar bestuur heeft echter ook verzorgende overheidstaken zoals onderwijs, cultuur, wetenschap, sociale zorg en gezondheidszorg. De rechtsgebieden in het bijzonder bestuursrecht heten bijvoorbeeld het sociaalzekerheidsrecht, ruimtelijk bestuursrecht, milieurecht, vreemdelingenrecht, gezondheidsrecht, economisch bestuursrecht en fiscaal bestuursrecht.

Tussenvraag 1.4

Tot welk rechtsgebied zouden de regelingen worden gerekend die in paragraaf 1.2 zijn besproken naar aanleiding van het optreden van het college en GS in de openingscasus?

Op elk terrein van het bijzonder bestuursrecht bestaan talrijke regelingen die de inhoud van rechten, plichten en bevoegdheden bepalen of regels voor procedures die gevolgd moeten worden. De wetgever probeert om in deze bestuursrechtelijke verscheidenheid enige eenheid en samenhang te brengen

Coördinatiewet

met zogenoemde coördinatiewetgeving. In een coördinatiewet worden bepalingen die in alle regelingen op een bepaald gebied van het bestuursrecht voorkomen, bij elkaar gebracht:

Voorbeelden daarvan zijn:

- *Sociale zekerheid.* De Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Walvis) bevat regels om de administratieve lasten van de uitvoering van alle socialezekerheidswetten te verminderen. De Walvis bevat bijvoorbeeld een bepaalde systematiek om het premie-loon en de invordering van premies vast te stellen. Dat maakt de berekening voor alle socialeverzekeringswetten een stuk eenvoudiger en eenduidiger.
- *Milieu.* De Wet milieubeheer (Wm) kent een zogeheten integrale milieuvergunning. Terwijl voorheen voor ieder milieuaspect zoals afval, geluid en bodem, een aparte vergunning nodig was, kan nu worden volstaan met een milieuvergunning. Dat is zowel gemakkelijk voor degene die de vergunning verleent als voor degene die zich daaraan moet houden. Het maakt tevens een integrale aanpak van de milieuproblematiek mogelijk.
- *Belastingen.* De Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) en de Invorderingswet geven algemene regels over de heffing en de invordering van belastingen door de centrale overheid en door lagere overheden. Dit maakt de uitvoering van belastingwetten een stuk eenvoudiger.
- *Fysieke leefomgeving.* Voor activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving regelt de Wabo de omgevingsvergunning. Hierin zijn ruim 25 vergunningen en toestemmingen voor locatiegebonden activiteiten samengevoegd met uitzondering van vergunningen op grond van de Nb-wet, de Flora-en faunawet en de Waterwet. De aanvrager kan terecht bij één loket waar de samenhangende vergunning wordt verleend door een bevoegd orgaan. Het toetsingskader in de achterliggende wetten wordt niet gewijzigd.

**Integrale
milieu-
vergunning**

De coördinatiewetgeving blijft echter beperkt tot één bijzonder gebied van het bestuursrecht. Veel algemene regels die voorheen in de bijzondere bestuursrechtelijke wetten stonden, zijn vanwege hun overeenkomst in de loop der tijd overgezet naar de Algemene wet bestuursrecht. Deze wordt in de volgende paragraaf behandeld, waarbij ook de verhouding van de Awb tot het bijzonder bestuursrecht aan de orde komt.

1.5 De Algemene wet bestuursrecht

In deze paragraaf wordt de Algemene wet bestuursrecht nader bekeken. Subparagraaf 1.5.1 behandelt de achtergrond, inhoud en structuur van de Awb. Subparagraaf 1.5.2 gaat nader in op de verhouding tussen de Awb en het bijzonder bestuursrecht die in de vorige paragraaf al even kort werd aangestipt.

1.5.1 De Awb

In paragraaf 1.4 is uitgelegd dat de coördinatiewetgeving zich beperkt tot één gebied van het bestuursrecht. In de Awb zijn algemene regels opgenomen die

van toepassing zijn op het hele bestuursrecht en in beginsel op elke bestuurs-taak. De basis voor de Awb is gelegen in art. 107 lid 2 GW, dat aan de wetgever de opdracht geeft om een wet te maken met algemene regels van het bestuursrecht, met als doel:

- het bevorderen van eenheid binnen de bestuursrechtelijke wetgeving;
- de vereenvoudiging van bestuursrechtelijke wetgeving;
- het opnemen in de wet van ontwikkelingen in de bestuursrechtelijke rechtspraak;
- het treffen van algemene voorzieningen voor onderwerpen die zich niet lenen voor regeling in een bijzondere wet.

Aanbouwwet Tranches

Een kleine twintig jaar geleden had elke bijzondere wet zijn eigen algemene regels van bestuursrecht. Deze regels zijn nu grotendeels samengebracht in één algemene wet. De Awb is een *aanbouwwet*, dat wil zeggen dat de wet in fasen (*tranches*) tot stand wordt gebracht door er steeds meer inhoudelijke onderdelen aan toe te voegen. We zullen hierna in het kort de verschillende tranches bekijken zonder verder in te gaan op de begrippen. Deze worden verderop in dit boek uitgebreid behandeld. Het gaat er nu alleen om dat u een idee krijgt van de opbouw van de Awb. In de eerste en tweede tranche van de Awb zijn de hoofdstukken 1 tot en met 8 van de Awb (met uitzondering van hoofdstuk 5) gevormd die op 1 januari 1994 in werking zijn getreden. Deze tranches bevatten algemene en bijzondere bepalingen over besluiten, normen voor het handelen door het openbaar bestuur, regels voor bezwaar en administratief beroep en bepalingen over beroep bij de rechtbank. De derde tranche is op 1 januari 1998 in werking getreden en heeft hoofdstuk 4 Awb aangevuld en hoofdstuk 5 en 10 Awb toegevoegd. Daarmee zijn ook onderwerpen zoals mandaat en delegatie, toezicht op bestuursorganen, subsidies, beleidsregels en handhaving (toezicht op naleving, bestuursdwang en dwangsom) in algemene regels van bestuursrecht gevat. Tussen de tranches door zijn ook nog het klachtrecht en het elektronisch verkeer in de Awb geregeld en er geldt nu een uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor bepaalde besluiten. Op 1 juli 2009 is de vierde tranche in werking getreden met daarin algemene regels voor onder andere bestuurlijke handhaving door middel van de bestuurlijke boete en attributie van bevoegdheden aan ambtenaren. Na de invoering van de vierde tranche is de Awb nog met twee andere wetten uitgebreid. Zo is op 1 oktober 2009 de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen toegevoegd (uitbreiding van Afdeling 4.1.3) op grond waarvan een bestuursorgaan een geldbedrag verbeurt als het niet tijdig een besluit neemt. En op 1 januari 2010 is met de Wet bestuurlijke lus een nieuwe Afdeling 8.2.2A toegevoegd. Hiermee heeft de rechter de mogelijkheid gekregen om lopende een procedure het bevoegde orgaan opdracht te geven om een gebrek in een besluit te herstellen, waardoor een nieuwe tijdrovende procedure wordt voorkomen. Een onderwerp dat nog niet in de Awb is geregeld, is de openbaarheid van bestuur. Hiervoor geldt nog de Wet openbaarheid van bestuur. De huidige indeling van de Awb is weergegeven in tabel 1.3.

Tabel 1.3 **Indeling van de Awb**

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen Titel 1.1 Definities en reikwijdte Titel 1.2 Uitvoering van bindende besluiten van organen van de Europese Gemeenschappen Hoofdstuk 2 Verkeer tussen burgers en bestuursorganen Afdeling 2.1 Algemene bepalingen Afdeling 2.2 Gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer Afdeling 2.3 Verkeer langs elektronische weg Afdeling 2.4 Openbaarheid van bestuur (gereserveerd) Hoofdstuk 3 Algemene bepalingen over besluiten Afdeling 3.1 Inleidende bepalingen Afdeling 3.2 Zorgvuldigheid en belangenafweging Afdeling 3.3 Advisering Afdeling 3.4 Uniforme openbare voorbereidingsprocedure Afdeling 3.5 Samenhangende besluiten § 3.5.1 Algemeen § 3.5.2 Informatie § 3.5.3 Coördinatie van besluitvorming en rechtsbescherming Afdeling 3.6 Bekendmaking en mededeling Afdeling 3.7 Motivering Hoofdstuk 4 Bijzondere bepalingen over besluiten Titel 4.1 Beschikkingen Afdeling 4.1.1 De aanvraag Afdeling 4.1.2 De voorbereiding Afdeling 4.1.3 Beslistermijn Titel 4.2 Subsidies Afdeling 4.2.1 Inleidende bepalingen Afdeling 4.2.2 Het subsidieplafond Afdeling 4.2.3 De subsidieverlening Afdeling 4.2.4 Verplichtingen van de subsidie-ontvanger Afdeling 4.2.5 Subsidievaststelling Afdeling 4.2.6 Intrekking en wijziging Afdeling 4.2.7 Betaling en terugvordering Afdeling 4.2.8 Per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen Titel 4.3 Beleidsregels Titel 4.4 Bestuursrechtelijke geldschulden Afdeling 4.4.1 Vaststelling en inhoud van de verplichting tot betaling Afdeling 4.4.2 Verzuim en wettelijke rente Afdeling 4.4.3 Verjaring Afdeling 4.4.4 Aanmaning en invordering bij dwangbevel Afdeling 4.4.5 Bezwaar en beroep Hoofdstuk 5 Handhaving Titel 5. 1 Algemene bepalingen Afdeling 5.2 Toezicht op de naleving Titel 5. 2 Toezicht op de naleving Titel 5.3 Herstelsancties Afdeling 5.3.1 Last onder bestuursdwang Afdeling 5.3.2 Last onder dwangsom Titel 5. 4 Bestuurlijke boete Afdeling 5.4.1 Algemene bepalingen Afdeling 5.4.2 De procedure Hoofdstuk 6 Algemene bepalingen over bezwaar en beroep	Afdeling 6.1 Inleidende bepalingen Afdeling 6.2 Overige algemene bepalingen Hoofdstuk 7 Bijzondere bepalingen over bezwaar en administratief beroep Afdeling 7.1 Bezwaar voorafgaand aan beroep bij de administratieve rechter Afdeling 7.2 Bijzondere bepalingen over bezwaar Afdeling 7.3 Bijzondere bepalingen over administratief beroep Hoofdstuk 8 Bijzondere bepalingen over beroep bij de rechtbank Titel 8.1 Algemene bepalingen Afdeling 8.1.1 Bevoegdheid Afdeling 8.1.2 Behandeling door een enkelvoudige en een meervoudige kamer Afdeling 8.1.3 Verwijzing, voeging en splitsing Afdeling 8.1.4 Wraking en verschoning van rechters Afdeling 8.1.5 Partijen Afdeling 8.1.6 Getuigen, deskundigen en tolken Afdeling 8.1.7 Verzending van stukken Titel 8.2 Behandeling van het beroep Afdeling 8.2.1 Griffierecht Afdeling 8.2.2 Vooronderzoek Afdeling 8.2.2a Bestuurlijke lus Afdeling 8.2.3 Versnelde behandeling Afdeling 8.2.4 Vereenvoudigde behandeling Afdeling 8.2.4a Beroep bij niet tijdig handelen Afdeling 8.2.5 Onderzoek ter zitting Afdeling 8.2.6 Uitspraak Afdeling 8.2.7 Tussenuitspraak Titel 8.3 Voorlopige voorziening en onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak Titel 8. 4 Herziening Hoofdstuk 9 Klachtbehandeling Titel 9.1 Klachtbehandeling door een bestuursorgaan Afdeling 9.1.1 Algemene bepalingen Afdeling 9.1.2 De behandeling van klaagschriften Afdeling 9.1.3 Aanvullende bepalingen voor een klachtadviesprocedure Titel 9. 2 Klachtbehandeling door een ombudsman Afdeling 9.2.1 Algemene bepalingen Afdeling 9.2.2 Bevoegdheid Afdeling 9.2.3 Procedure Hoofdstuk 10 Bepalingen over bestuursorganen Titel 10.1 Mandaat en delegatie Afdeling 10.1.1 Mandaat Afdeling 10.1.2 Delegatie Afdeling 10.1.3 Attributie Titel 10. 2 Toezicht op bestuursorganen Afdeling 10.2.1 Goedkeuring Afdeling 10.2.2 Vernietiging Afdeling 10.2.3 Schorsing Hoofdstuk 11 Slotbepalingen Bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht
--	---

Dejuridisering

De Algemene wet bestuursrecht uit 1994 heeft harmonisatie van het bestuursrecht opgeleverd en een stevigere juridische structuur aan dat rechtsgebied geboden. De keerzijde van de Awb en in het bijzonder de jurisprudentie naar aanleiding van deze wet is helaas een sterke juridisering. Het bestuursrecht dreigt een mandarijnenwetenschap

te worden. (...) Het heeft naar mijn overtuiging daarom weinig zin om te avonturieren met nieuwe wetgeving. Niet verder juridiseren, maar juist dejuridiseren.

Bron: NJBlog.nl, Artikel van Alex Brenningmeijer, Nationale ombudsman, 6 januari 2011

Gelaagde structuur

De indeling van de Awb toont al een van haar belangrijkste kenmerken: de *gelaagde structuur*. Daarmee wordt bedoeld dat de wet is opgebouwd uit verschillende lagen, waarbij telkens eerst de algemene bepalingen worden genoemd en daarna de bepalingen voor de meer bijzondere gevallen. Let op: bijzonder moet in dit verband niet worden verward met het bijzonder bestuursrecht, want in de Awb gaat het immers om *algemene* bepalingen die voor het gehele bestuursrecht gelden! De inleidende bepalingen in hoofdstuk 1 gelden voor de gehele Awb. Hoofdstuk 2 geldt in het algemeen voor het verkeer tussen burgers en bestuursorganen. Hoofdstuk 3 geldt voor alle besluiten, terwijl hoofdstuk 4 alleen geldt voor een bepaald soort besluiten, namelijk beschikkingen. Zie ter verduidelijking voorbeeld 1.3.

Voorbeeld 1.3

Art. 3:40 Awb stelt *in het algemeen* dat besluiten bekend gemaakt moeten worden, anders treden ze niet in werking. Art. 4:27 Awb stelt *in het bijzonder* voor het subsidieplafond (dit is een besluit waarin het bedrag is vastgelegd dat maximaal aan subsidie uitgegeven kan worden) dat dit bekendgemaakt moet worden vóórdat de periode begint waarvoor dit bedrag is bedoeld.

In hoofdstuk 6 tot en met 8 Awb zien we dezelfde soort gelaagdheid: eerst in hoofdstuk 6 de algemene bepalingen over rechtsbescherming en vervolgens in hoofdstuk 7 en 8 de bijzondere bepalingen die betrekking hebben op verschillende methoden van rechtsbescherming.

Voorbeeld 1.4

Art. 8:1 Awb bepaalt dat degene die daar belang bij heeft, zich tot de rechter kan wenden (beroep instellen) als hij het niet eens is met een bepaald besluit. Art. 7:1 Awb geeft de regel dat degene die het recht heeft om beroep in te stellen, eerst bezwaar moet maken tegen het besluit. Art. 6:4 Awb bepaalt in het algemeen dat een bezwaarschrift moet worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.

Bij het lezen en toepassen van de Awb moeten we deze gelaagde opbouw altijd goed in de gaten houden. Bij het lezen van de bijzondere bepalingen

moeten we telkens ook teruggrijpen naar de daaraan voorafgaande algemene bepalingen. Pas in die onderlinge samenhang kunnen we de Awb hanteren.

1.5.2 Relatie tot het bijzonder bestuursrecht

De regels van het algemeen bestuursrecht zijn in beginsel steeds van toepassing op die van het bijzonder bestuursrecht. De algemene regel voor de zorgvuldige voorbereiding van besluiten (art. 3:2 Awb) geldt voor alle besluiten in het bijzonder bestuursrecht. Dit kan bijvoorbeeld zijn het voorbereiden van een besluit om een uitkering te verlenen in het kader van de Wet werk en bijstand (Wwb), ook wel bijstandsuitkering genoemd, het opleggen van een belastingaanslag op grond van de Awr of het verlenen van subsidie op grond van een provinciale subsidieverordening. In de Awb zijn echter (nog) niet alle gemeenschappelijke regels opgenomen. Ook brengt de dynamiek van het bestuursrecht met zich mee dat er steeds nieuwe algemene regels worden ontwikkeld. Verder bleek bij de bespreking van het algemeen en bijzonder bestuursrecht al dat het bijzonder bestuursrecht kan afwijken van de algemene regels in de Awb. De Awb bevat bijvoorbeeld algemene regels voor vergunningprocedures waarbij in het algemeen een bezwaartermijn geldt van zes weken. De Vreemdelingenwet wijkt hier echter van af.

Art. 69 lid 1 Vreemdelingenwet 2000 bepaalt: 'In afwijking van art. 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepsschrift vier weken'.

Indien de regel in de bijzondere wet afwijkt van die in de Awb, dan gaat de regel in de bijzondere wet voor, tenzij de afwijking onnodig is. In het voorbeeld van de bijzondere bezwaar- en beroepstermijn, die in de Vreemdelingenwet vier in plaats van de gebruikelijke zes weken bedraagt, is de afwijking ingevoerd om een snellere afdoening van vreemdelingenzaken te bereiken. Het is dus belangrijk om de regels van het algemeen bestuursrecht altijd in samenhang te bestuderen met die van het bijzonder bestuursrecht.

De situatie in de openingscasus wijst hier ook op. De producer vindt het bij nader inzien beter om drie kleine in plaats van één grote ontplofing te laten plaatsvinden. Hij wijzigt zijn filmplan waardoor dit niet meer overeenkomt met zijn verzoek om een omgevingsvergunning. GS verzoeken daarom het college om de vergunning in te trekken en het college voldoet hieraan. Ergens zal dus geregeld moeten zijn dat het college een vergunning mag intrekken als de vergunde activiteit niet overeenkomt met de praktijk. Nagegaan moet worden of deze bevoegdheid in de Awb (algemeen bestuursrecht) of in de Wabo of de Monumentenwet (bijzonder bestuursrecht) of misschien zelfs in jurisprudentie is vastgelegd. In paragraaf 5.3 zal blijken dat de bijzondere wet dit bepaalt. Daarmee is overigens nog geen antwoord gegeven op de vraag van de producer wat de toezegging van de wethouder en de vergunningen van het college van B&W waard zijn. Dit zal duidelijk worden na het bestuderen van de volgende hoofdstukken in dit boek.

Samenvatting

Het bestuursrecht behoort tot het publiekrecht en heeft betrekking op het juridisch functioneren van het openbaar bestuur en zijn relatie tot de burger. Het bestuursrecht bevat regels over de organisatie en inrichting van het openbaar bestuur, het verlenen van bestuursbevoegdheden aan organen van het openbaar bestuur, de rechtsnormen waaraan het bestuur zich moet houden bij de uitoefening van die bestuursbevoegdheden, de handhaving van rechtsnormen die gelden voor de burger en de juridische bescherming voor de burger tegen het optreden van het openbaar bestuur. Volgens het legaliteitsbeginsel is voor het optreden door het openbaar bestuur een wettelijke grondslag nodig. Het specialiteitsbeginsel beperkt de belangenafweging door een bestuursorgaan tot het kader van de belangen waarop een speciale wet toeziet. Het verdrag, de wet, het ongeschreven recht en de bestuursrechtelijke jurisprudentie zijn bronnen van bestuursrecht. Wet en regelgeving bestaat op nationaal gebied, maar er zijn ook verdragen en Europese verordeningen en richtlijnen met of zonder rechtstreekse werking in Nederland. Het bestuursrecht bestaat uit een algemeen deel met regels die op alle terreinen van het bestuurlijk optreden van toepassing zijn. Daarnaast is er het bijzonder bestuursrecht dat van toepassing is op de bijzondere gebieden waarop het openbaar bestuur actief is. Coördinatiewetgeving brengt enige eenheid en samenhang aan in het bijzonder bestuursrecht. De Algemene wet bestuursrecht is een aanbouwwet waarin in de loop der tijd steeds meer regels van algemeen bestuursrecht zijn opgenomen. De Awb bevat een gelaagde structuur met algemene en meer bijzondere regels die in samenhang met elkaar gelezen en toegepast moeten worden. De regels van het algemeen bestuursrecht uit de Awb zijn verder in beginsel steeds van toepassing op die van het bijzonder bestuursrecht, tenzij de bijzondere wet noodzakelijkerwijs hiervan afwijkt.

Kernbegrippenlijst

<i>Aanbouwwet</i>	Wet die vorm krijgt door er steeds meer delen aan toe te voegen.
<i>Algemeen bestuursrecht</i>	Regels die op alle terreinen van het bestuursoptreden van toepassing zijn.
<i>Algemene Maatregel van Bestuur</i>	Regeling, afkomstig van de regering.
<i>Bestemmingsplan</i>	Document waarin de bestemming van een bepaald gebied in een gemeente is vastgelegd alsmede de voorschriften die daar gelden ten aanzien van het gebruik en de bebouwing van de grond en de gebouwen.
<i>Bijzonder bestuursrecht</i>	Regels die van toepassing zijn op de bijzondere gebieden waar het openbaar bestuur actief is.
<i>College van B&W</i>	College van Burgemeester en Wethouders van een gemeente.
<i>Coördinatiewet</i>	Wet waarin overeenkomstige bepalingen die in alle regelingen op een bepaald bestuursgebied voorkomen, bij elkaar gebracht zijn.
<i>Europese richtlijn</i>	Regeling van de Europese Commissie.
<i>Europese verordening</i>	Regeling van het Europees Parlement en de Europese Raad.
<i>Formele wetgever</i>	Regering en Staten-Generaal.
<i>Gelaagde structuur</i>	Vorm van een wet waarin algemene en bijzondere bepalingen elkaar opvolgen en in samenhang gelezen en toegepast moeten worden.
<i>Gelede normstelling</i>	Systeem waarbij normen in het individuele geval mede worden bepaald door normen in diverse regelingen die dikwijls in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan.
<i>Gemeentelijke verordening</i>	Regeling, vastgesteld door de gemeenteraad.
<i>GS</i>	Gedeputeerde Staten van een provincie.
<i>Hiërarchisch normenstelsel</i>	Ordering van regelgeving waarbij de ene regeling hoger in rang is dan de andere.
<i>Integrale milieuvergunning</i>	Vergunning waarin alle milieuaspecten worden geregeld.

Legaliteitsbeginsel	Uitgangspunt dat voor het overheidsoptreden een wettelijke grondslag nodig is.
Ministeriële richtlijn	Regeling van een minister.
Omgevingsvergunning	Toestemming van het openbaar bestuur voor het uitvoeren van projecten in de fysieke leefomgeving die zijn genoemd in art. 2.1 en 2.2 Wabo.
Openbaar bestuur	De overheid voor zover zij zich met bestuurstaken bezighoudt.
Provinciale verordening	Regeling van Provinciale Staten.
Publiekrecht	Rechtsgebied waar de relatie van het openbaar bestuur met de burger centraal staat.
Rechtsbescherming	Waarborg voor de burger dat het openbaar bestuur zijn instrumenten zorgvuldig gebruikt.
Specialiteitsbeginsel	Uitgangspunt dat een bestuursorgaan bij het voorbereiden van een besluit alleen die belangen mag afwegen die vallen binnen het kader van een bijzondere wet.
Tranche	Fase.
Waterschapsverordening	Regeling van het waterschapsbestuur.
Wet in formele zin	Wet van de formele wetgever.
Wetmatigheid van bestuur	Zie: legaliteitsbeginsel.

Studie-eindvragen

- 1.1** De Stichting 'Red de vleermuis' in de openingscasus bij dit hoofdstuk verzet zich tegen de vergunning voor de filmactiviteiten en het opblazen van de oude steenfabriek omdat daar volgens haar zeldzame vleermuizen zitten. Deze diersoort is beschermd in de Flora- en faunawet die als doel heeft om in het wild levende planten- en diersoorten te beschermen. Elke activiteit met een schadelijk effect op beschermde soorten is volgens deze wet in principe verboden. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) kan ontheffing verlenen van dit verbod, dat wil zeggen dat hij de activiteit bij wijze van uitzondering toestaat.
- a** Wat is het kader waarbinnen de minister de belangen moet afwegen?
 - b** Aan welk beginsel moet de minister hier voldoen?
 - c** Wat is het verschil tussen dit beginsel en het legaliteitsbeginsel?
 - d** Wat is het doel van deze beginselen?
- 1.2** Een paar voetbalsupporters hebben het bericht opgevangen dat de gemeente strenge maatregelen wil treffen om de overlast van supporters tegen te gaan. De harde kern van de supporters zal voor aanvang van de volgende wedstrijd afgevoerd worden naar een sporthal, waar ze de wedstrijd op een beeldscherm kunnen volgen. De supporters vinden dit belachelijk en gaan spontaan de straat op om hiertegen te protesteren. De burgemeester, die een hekel heeft aan voetbal en aan supporters, geeft hen het bevel om de betoging onmiddellijk te beëindigen omdat zij die niet van tevoren aan de gemeente hebben gemeld. De gemeenteraad heeft een dergelijke melding verplicht gesteld in een gemeentelijke verordening op grond van art. 3 lid 1 Wet openbare manifestaties (Wom).
- a** Gaat het bij de Wom om algemeen of bijzonder bestuursrecht?
 - b** Welk artikel in de Wom vormt de grondslag voor het geven van een bevel door de burgemeester?
 - c** Is art. 2:4 Awb in dit geval van toepassing? (NB. De burgemeester is een bestuursorgaan.)
- 1.3** Zoek in de Grondwet art. 94 op en verklaar aan de hand hiervan de plaats van verdragen en Europese verordeningen/richtlijnen in het bestuursrechtelijk normstelsel.
- 1.4** Stel dat Ger Mateus in de openingscasus alsnog een vergunning wil aanvragen voor de drie kleine ontploffingen. Deze aanvraag moet hij doen bij het college van B&W.
Kan Ger Mateus zijn aanvraag ook per e-mail doen?
Raadpleeg voor uw antwoord art. 2:15, 2:16 en 4:2 Awb.
- 1.5** Mevrouw Filiz is moeder van twee kinderen en leeft van een bijstandsuitkering. Zij wil graag een computer kopen om hierop te oefenen zodat ze, als de kinderen wat groter zijn, gemakkelijker een baan kan vinden. Ze dient bij het college

van B&W in haar gemeente een aanvraag om bijzondere bijstand in (art. 35 Wwb). De aanvraag wordt toegekend, omdat het initiatief van mevrouw Filiz past binnen het gemeentelijke beleid. Haar nicht mevrouw Hofkamp, die ook een bijstandsuitkering heeft, wil dit ook en vraagt in haar eigen woonplaats eveneens bijzondere bijstand aan. Haar verzoek wordt afgewezen, onder verwijzing naar de gemeentelijke Beleidsregels Bijzondere Bijstand, waarin is vastgelegd dat geen bijzondere bijstand wordt verstrekt voor de aanschaf van een computer. Verklaar dit verschil.

Bent u het eens met de volgende stellingen?

- I De gelaagde structuur in de Awb maakt het algemeen bestuursrecht onnodig ingewikkeld.
- II Het legaliteitsbeginsel heeft weinig waarde, want het openbaar bestuur doet toch wat het wil.