

# Praktisch Bestuursrecht



Noordhoff Uitgevers

**Mr. Y.M. Visscher**

5<sup>e</sup> druk



# Praktisch Bestuursrecht

**Mr. Y.M. Visscher**

---

Vijfde druk

Noordhoff Uitgevers Groningen | Utrecht

Ontwerp omslag: G2K (Groningen-Amsterdam)

Omslagillustratie: iStock – Karl-Friedrich Hohl

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan:  
Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger onderwijs, Antwoordnummer 13, 9700 VB  
Groningen of via het contactformulier op [www.mijnnoordhoff.nl](http://www.mijnnoordhoff.nl).

*De informatie in deze uitgave is uitsluitend bedoeld als algemene informatie. Aan deze informatie kunt u geen rechten of aansprakelijkheid van de auteur(s), redactie of uitgever ontlenen.*



0 / 19

© 2019 Noordhoff Uitgevers bv, Groningen/Utrecht, The Netherlands

Deze uitgave is beschermd op grond van het auteursrecht. Wanneer u (her)gebruik wilt maken van de informatie in deze uitgave, dient u vooraf schriftelijke toestemming te verkrijgen van Noordhoff Uitgevers bv. Meer informatie over collectieve regelingen voor het onderwijs is te vinden op [www.onderwijsauteursrecht.nl](http://www.onderwijsauteursrecht.nl).

*This publication is protected by copyright. Prior written permission of Noordhoff Uitgevers bv is required to (re)use the information in this publication.*

ISBN (ebook) 978-90-01-89967-7

ISBN 978-90-01-89966-0

NUR 820

# Woord vooraf

*Praktisch Bestuursrecht* is inmiddels een begrip geworden bij beroepsopleidingen waarin het functioneren van het openbaar bestuur een wezenlijk onderdeel van de studie is. Het bestuursrecht maakt steeds weer nieuwe ontwikkelingen door. Dit is zichtbaar in wijzigingen in de Algemene wet bestuursrecht en in bijzondere wetten op het gebied van bestuursrecht. Dit maakt het nodig om opnieuw een geheel geactualiseerde druk uit te brengen.

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.

De inhoud van het boek wordt ondersteund door informatie en oefenstof op de website [www.praktischbestuursrecht.noordhoff.nl](http://www.praktischbestuursrecht.noordhoff.nl).

Wilt u meer weten over de bestuursrechtelijke praktijk, dan verwijs ik u naar de uitgave *Praktisch Bestuursprocesrecht*. Bijzondere dank ben ik verschuldigd aan mijn collega mr. Irma Leusenkamp die bij elke herziening waardevolle kritiek levert en bruikbare suggesties doet, hetgeen de kwaliteit ten goede komt. Heeft u opmerkingen of suggesties die kunnen leiden tot verbeteringen van dit boek? Mailt u deze dan aan de uitgever. Ik ben u daarvoor zeer erkentelijk.

Mr. Y.M. Visscher  
November 2018

# Serie Praktisch Recht

Praktisch Arbeidsrecht  
Praktisch Bedrijfsrecht  
Praktisch Bestuursprocesrecht  
Praktisch Bestuursrecht  
Praktisch Bijzondere Overeenkomstenrecht  
Praktisch Burgerlijk Procesrecht  
Praktisch Europees recht  
Praktisch Fiscaalrecht  
Praktisch Gezondheidsrecht  
Praktisch Goederenrecht  
Praktisch Internationaal recht  
Praktisch Ondernemingsrecht  
Praktisch Staatsrecht  
Praktisch Straf(proces)recht  
Praktisch Verbintenissenrecht

# Inhoud

## Inleiding 9

## 1 Kennismaking met het bestuursrecht 11

Casus: De oude steenfabriek 11

- 1.1 Wat is bestuursrecht? 13
  - 1.2 Legaliteitsbeginsel en specialiteitsbeginsel 14
  - 1.3 Bronnen van bestuursrecht 17
  - 1.4 Algemeen en bijzonder bestuursrecht 22
  - 1.5 De Algemene wet bestuursrecht 23
- Samenvatting 27  
Kernbegrippenlijst 29  
Studie-eindvragen 31

## 2 Spelers in het veld van het bestuursrecht 33

Casus: Spijbelaaars aan banden gelegd 33

- 2.1 Organisatie van het openbaar bestuur 34
  - 2.2 Bestuursorganen 38
  - 2.3 Bestuursbevoegdheid 44
  - 2.4 Belanghebbenden 49
- Samenvatting 51  
Kernbegrippenlijst 53  
Studie-eindvragen 56

## 3 Bevoegdheden van het openbaar bestuur 59

Casus: Alcoholisten onder dak 59

- 3.1 Bestuurshandelingen 60
  - 3.2 Besluiten 61
  - 3.3 Besluiten van algemene strekking en beschikkingen 64
  - 3.4 Privaatrechtelijke bevoegdheden 76
- Samenvatting 76  
Kernbegrippenlijst 78  
Studie-eindvragen 81

## 4 De spelregels voor het openbaar bestuur 83

Casus: Schip in zicht 83

- 4.1 Behoorlijk bestuur 84
- 4.2 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur 85
- 4.3 Formele beginselen 86
- 4.4 Materiële beginselen 90
  - Samenvatting 97
  - Kernbegrippenlijst 99
  - Studie-eindvragen 101

## 5 Bestuur in actie: beschikkingen 103

Casus: Gebulder in het buitengebied 103

- 5.1 Soorten beschikkingen 104
- 5.2 Totstandkoming van beschikkingen 110
- 5.3 Intrekking en wijziging van beschikkingen 115
- 5.4 Subsidiebesluiten 117
  - Samenvatting 121
  - Kernbegrippenlijst 123
  - Studie-eindvragen 125

## 6 Handhaving van het bestuursrecht 127

Casus: Café Het Bolwerk 127

- 6.1 Handhaving en sancties 128
- 6.2 Bestuurlijke sancties 135
- 6.3 Alternatieve handhavingsmogelijkheden 144
  - Samenvatting 148
  - Kernbegrippenlijst 150
  - Studie-eindvragen 152

## 7 Toezicht op bestuursorganen en rechtsbescherming 155

Casus: Met recht beschermd? 155

- 7.1 Belang van toezicht en rechtsbescherming 156
- 7.2 Openbaarheid en inspraak 157
- 7.3 Toezicht op bestuursorganen 159
- 7.4 Bezwaar 164
- 7.5 Administratief beroep 172
  - Samenvatting 173
  - Kernbegrippenlijst 175
  - Studie-eindvragen 177

## 8 De rechter aan zet 179

Casus: Verplicht verpleegd? 179

- 8.1 Bestuursprocesrecht 181
- 8.2 De algemene procedure bij de rechtbank 184



- 8.3 Speciale procedures [190](#)
- 8.4 Bijzondere rechtsgangen [192](#)
- 8.5 Hoger beroep [193](#)
- 8.6 Beroep op de burgerlijke rechter [194](#)
- 8.7 Beroep op de Europese rechter [196](#)
- 8.8 Mediation naast rechtspraak [197](#)
- Samenvatting [198](#)
- [Kernbegrippenlijst 200](#)
- [Studie-eindvragen 202](#)

## **9 Bestuur in actie: privaatrechtelijke instrumenten [205](#)**

- Casus: Pinkeltje uit zijn jas gegroeid [205](#)
- 9.1 Legitimatie van privaatrechtelijk optreden [206](#)
- 9.2 Privaatrechtelijke organisatievormen [210](#)
- 9.3 Gebruik van eigendomsrechten [211](#)
- 9.4 Overeenkomsten met een bestuurlijk doel [211](#)
- 9.5 Privaatrecht als handhavinginstrument [213](#)
- Samenvatting [215](#)
- [Kernbegrippenlijst 216](#)
- [Studie-eindvragen 217](#)

## **10 Klachten en aansprakelijkheid [219](#)**

- Casus: Klagen staat vrij [219](#)
- 10.1 Klachten tegen de overheid [220](#)
- 10.2 Aansprakelijkheid [225](#)
- Samenvatting [228](#)
- [Kernbegrippenlijst 230](#)
- [Studie-eindvragen 231](#)

**Antwoorden studie-tussenvragen [233](#)**

**Antwoorden studie-eindvragen [238](#)**

**Lijst met afkortingen [248](#)**

**Websites [250](#)**

**Register [251](#)**



# 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 bestuursorganen 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 muziekfestival, de aanpak van het leerplichtverzuim, de overlast van dak- en thuislozen, problemen met een afgemeerd 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 klachtrecht beschreven en wordt de nadruk gelegd op de aansprakelijkheid van het openbaar bestuur voor zijn optreden.

Op de website [www.praktischbestuursrecht.noordhoff.nl](http://www.praktischbestuursrecht.noordhoff.nl) zijn bij elk hoofdstuk leerdoelen en extra oefenstof opgenomen.

Het betreft:

- oefentoetsen met multiplechoice vragen;
- casuïstiek met voorbeelduitwerkingen;
- open vragen met voorbeeldantwoorden.

# 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 gemeentelijke 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. Ge-deputeerde Staten (GS) van de provincie geven een verklaring van geen bedenkingen 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 filmplan 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.

**Openbaar  
bestuur****Algemeen  
belang****Rechtsnormen**

## 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.

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 alleen organen met regelgevende bevoegdheid wetten kunnen uitvaardigen. 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 zogenoemde 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

Legaliteitsbeginsel

#### VOORBEELD 1.1

De heer Verkerk heeft zijn aangifte voor de omzetbelasting ingediend. 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 in de persoon van de inspecteur.

Wetten die worden vastgesteld door de formele wetgever, dat wil zeggen door de volksvertegenwoordiging (de Staten-Generaal) en de regering samen, worden wet in formele zin genoemd. In de titel van een wet in formele zin zit altijd het woord 'wet'. Maar er zijn ook andere organen met regelgevende bevoegdheid die regels vaststellen. Voor het totaal van alle soorten wetten wordt vaak de verzamelterm wet- en regelgeving gebruikt. Elke wet die algemeen verbindende voorschriften bevat waaraan iedereen voor wie die wet is bedoeld gebonden is, wordt wet in materiële zin genoemd. We zullen hiervan enkele voorbeelden noemen. Het optreden van het college van B&W en GS naar aanleiding van het verzoek van de producer in de opningscasus vindt zijn grondslag in wet- en regelgeving op diverse niveau's. Allereerst bepaalt art. 2.2 lid 1 ond b. Wabo (= wet in formele en materiële zin) dat het verboden is om een gemeentelijk monument te slopen wanneer dat in een gemeentelijke verordening is aangegeven. Dit laatste is inderdaad het geval in art. 14 lid 1 van de gemeentelijke Monumentenverordening (= wet in materiële zin). Voor deze activiteit is dan ook een omgevingsvergunning vereist. 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 (= wet in formele en materiële zin) geeft het college van B&W de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning. De genoemde artikelen bevatten dus

Formele wetgever

Wet in formele zin

Wet in materiële zin

Omgevingsvergunning

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. Daarom is hiervoor ook een vergunning nodig op grond van art. 2.7 lid 2 van de Wet natuurbescherming (= wet in formele en materiële zin). 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. De wettelijke grondslag voor het verbinden van de voorwaarde aan de omgevingsvergunning door het college van B&W is gelegen in art. 8 Woningwet (= wet in formele en materiële zin), 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.

#### V 1.1

##### TUSSENVRAAG 1.1

Waarvoor geeft art. 150 Gemeentewet de wettelijke grondslag?

### 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 gemeentelijke Monumentenverordening is erop gericht dat monumentale panden in die gemeente worden beschermd. Dat is dus het belang waarop de Monumentenverordening 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 Monumentenverordening. 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.

#### V 1.2

##### 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 ontploffing 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 bestuuroptreden steeds een wet in formele of materiële zin moet liggen. De wet is dus een belangrijke rechtsbron van het bestuursrecht. Het is 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. Let op: verdragen, beleidsregels en vergunningvoorschriften behoren niet tot de wet- en regelgeving! In de rechterkolom is aangegeven door wie de regeling of norm is vastgesteld. We zullen het bestuursrechtelijk normenstelsel van tabel 1.1 hierna kort toelichten.

Hiërarchisch  
normenstelsel

TABEL 1.1 Bestuursrechtelijk normenstelsel

Verdrag	Staat der Nederlanden
<b>Wet- en regelgeving:</b>	
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

**TABEL 1.1** Bestuursrechtelijk normenstelsel (vervolg)

Provinciale verordening	Provinciale Staten
Gemeentelijke verordening/waterschapsverordening	Gemeenteraad/waterschapsbestuur
<b>Geen wet- en regelgeving:</b>	
Beleidsregels en vergunningvoorschriften	Op alle niveaus van het openbaar bestuur

### Verdragen, EU-verordening en EU-richtlijn

Verdragen zijn afspraken tussen staten. Enkele belangrijke verdragen voor het bestuursrecht zijn het Europees Verdrag tot bescherming van 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 Europese 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.'

Verdragen  
Europese  
verordeningen

Europese  
richtlijnen

Europese richtlijnen zijn gericht tot lidstaten en hebben in beginsel geen rechtstreekse werking. De Nederlandse of Europese rechter kan echter vaststellen dat een bepaling in een richtlijn zo geformuleerd is dat deze wel rechtstreekse werking heeft. 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. Dit is de hoogste wet in formele zin die dus net als de andere wetten in formele zin door de formele wetgever is 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.

Algemene  
Maatregel van  
Bestuur

www.omgevingsweb.nl

## Wijziging Bouwbesluit 2012 gepubliceerd

Met deze wijziging van het Bouwbesluit 2012 wordt specifieke regelgeving voor drijvende bouwwerken ingevoerd. Verder wordt een invulling gegeven aan de voorschriften voor duurzaam bouwen en wordt de grenswaarde voor de concentratie van asbestvezels aangepast.

21 december 2017

### 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.

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.

Ministeriële  
regelingen

Provinciale  
verordeningen

Gemeentelijke  
verordening

Waterschaps-  
verordeningen

FIGUUR 1.2 Gedeelte uit een APV

### Hoofdstuk 2. Openbare orde

#### Afdeling 1. Bestrijding van ongeregelheden

##### Artikel 2:1 Samenschooling en ongeregelheden

1. Het is verboden op een openbare plaats deel te nemen aan een samenschooling, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregelheden.
2. Degene die op een openbare plaats:
  - a. aanwezig is bij een voorval waardoor ongeregelheden ontstaan of dreigen te ontstaan;
  - b. aanwezig is bij een gebeurtenis die aanleiding geeft tot toeloop van publiek waardoor ongeregelheden ontstaan of dreigen te ontstaan; of
  - c. zich bevindt in of aanwezig is bij een samenschooling; is verplicht op 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 naar of te bevinden op openbare plaatsen die door het bevoegd bestuursorgaan in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van ongeregelheden zijn afgezet.

4. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in het derde lid.
5. Dit artikel is niet van toepassing op betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wet openbare manifestaties.

### **Afdeling 2. Betoging**

#### Artikel 2:2 (Vervallen)

#### Artikel 2:3 Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen

1. Degene die het voornemen heeft op een openbare plaats een betoging te houden, waaronder begrepen een samenkomst als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties, geeft daarvan voor de openbare aankondiging en ten minste [**aantal (bijvoorbeeld 48)**] uren voordat de betoging wordt gehouden, schriftelijk kennis aan de burgemeester.
2. De kennisgeving bevat:
  - a. naam en adres van degene die de betoging houdt;
  - b. het doel van de betoging;
  - c. de datum waarop de betoging wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en van beëindiging;
  - d. de plaats en, voor zover van toepassing, de route;
  - e. voor zover van toepassing, de wijze van samenstelling; en
  - f. maatregelen die degene die de betoging houdt zal treffen om een regelmatig verloop te bevorderen.
3. Degene die de kennisgeving doet, ontvangt daarvan een bewijs waarin het tijdstip van de kennisgeving is vermeld.
4. Als het tijdstip van de schriftelijke kennisgeving valt op een vrijdag na 12.00 uur, een zaterdag, een zondag of een algemeen erkende feestdag, wordt de kennisgeving gedaan uiterlijk op de werkdag die aan de dag van dat tijdstip voorafgaat vóór 12.00 uur.
5. De burgemeester kan in bijzondere omstandigheden op verzoek een kennisgeving in behandeling nemen buiten deze termijn.

### V 1.3

#### **TUSSENVRAAG 1.3**

Voor welk grondgebied geldt de Monumentenverordening waaraan het college de vergunningaanvraag van de producer in de openingscasus heeft getoetst?

In de openingscasus bleek al dat op een activiteit meerdere regelingen op verschillende niveaus 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 rijksmonument, dan is ook de Erfgoedwet van toepassing. Mocht 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 kan de APV nadere voorschriften voor recreatie 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**

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.

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 Erfgoedwet, 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

Beleidsregels

Vergunningvoorschriften

Gelede normstelling

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 weergegeven 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 Erfgoedwet of Monumentenverordening (als het gaat om een monument)	Normen in wet of verordening
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, milieubeheer, 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.

### V 1.4

#### 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 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 financiering sociale verzekeringen bevat regels voor de heffing en invordering door de rijksbelastingdienst van de premies voor de werknemersverzekeringen samen met en op een zo veel mogelijk gelijke wijze als de loonbelasting. Dit dient ter vermindering van administratieve en uitvoeringslasten..
- *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.
- *Omgevingsvergunning.* 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. De aanvrager kan terecht bij één loket waar de samenhangende vergunning wordt verleend door een bevoegd orgaan. Het toetsingskader ligt in de achterliggende wetten.
- *Fysieke leefomgeving.* De wetgeving voor de fysieke leefomgeving zal over enkele jaren worden samengevoegd in de Omgevingswet en in vier AMvB's.

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 bestuurstaak. 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

Vijfentwintig 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* die in vier fasen (*tranches*) tot stand is gebracht door er steeds meer inhoudelijke onderdelen aan toe te voegen. We zullen hier in het kort de opbouw van de Awb bekijken zonder verder in te gaan op de begrippen. Deze worden verderop in dit boek uitgebreid behandeld.

Na een eerste hoofdstuk met inleidende bepalingen volgen in hoofdstuk 2 regels voor het verkeer tussen burgers en bestuursorganen, zoals het versturen van berichten via internet. Hoofdstuk 3 bevat algemene bepalingen over besluiten, zoals over de voorbereiding en coördinatie van besluiten. Hoofdstuk 4 bevat bijzondere bepalingen over besluiten, waaronder de totstandkoming van beschikkingen en subsidiebesluiten. De handhaving van overtredingen is geregeld in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 bevat algemene bepalingen over bezwaar en beroep, terwijl in hoofdstuk 7 de bijzondere bepalingen op dit vlak zijn geregeld. Regels over de wijze van procederen bij de bestuursrechter zijn vastgelegd in hoofdstuk 8. Hoofdstuk 9 gaat over de behandeling van klachten. Hoofdstuk 10 bevat bepalingen over bestuursorganen waaronder het laten uitoefenen van een bevoegdheid door een ander orgaan, en hoofdstuk 11 eindigt met slotbepalingen. De Awb bevat drie bijlagen, namelijk over rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter (Bijlage 1), regels die aangeven welke bestuursrechter bevoegd is (Bijlage 2) en regels over verlaagd griffierecht (Bijlage 3). Een onderwerp dat niet in de Awb is geregeld, is de openbaarheid van bestuur. Hiervoor geldt de Wet openbaarheid van bestuur. De indeling van de Awb is weergegeven in tabel 1.3.

**TABEL 1.3** Indeling van de Awb

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen	Hoofdstuk 4 Bijzondere bepalingen over besluiten
Titel 1.1 Definities en reikwijdte	Titel 4.1 Beschikkingen
Titel 1.2 Uitvoering van bindende besluiten van organen van de Europese Unie	Afdeling 4.1.1 De aanvraag
	Afdeling 4.1.2 De voorbereiding
	Afdeling 4.1.3 Beslistermijn
Hoofdstuk 2 Verkeer tussen burgers en bestuursorganen	Titel 4.2 Subsidies
Afdeling 2.1 Algemene bepalingen	Afdeling 4.2.1 Inleidende bepalingen
Afdeling 2.2 Gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer	Afdeling 4.2.2 Het subsidieplafond
Afdeling 2.3 Verkeer langs elektronische weg	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
Hoofdstuk 3 Algemene bepalingen over besluiten	Afdeling 4.2.8 Per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen
Afdeling 3.1 Inleidende bepalingen	Titel 4.3 Beleidsregels
Afdeling 3.2 Zorgvuldigheid en belangenafweging	Titel 4.4 Bestuursrechtelijke geldschulden
Afdeling 3.3 Advisering	Afdeling 4.4.1 Vaststelling en inhoud van de verplichting tot betaling
Afdeling 3.4 Uniforme openbare voorbereidingsprocedure	Afdeling 4.4.2 Verzuim en wettelijke rente
Afdeling 3.5 Samenhangende besluiten	Afdeling 4.4.3 Verjaring
§ 3.5.1 Algemeen	Afdeling 4.4.4 Aanmaning en invordering bij dwangbevel
§ 3.5.2 Informatie	Afdeling 4.4.5 Bezwaar en beroep
§ 3.5.3 Coördinatie van besluitvorming en rechtsbescherming	Titel 4.5 Nadeelcompensatie (nog niet in werking)
Afdeling 3.6 Bekendmaking en mededeling	
Afdeling 3.7 Motivering	

**TABEL 1.3** Indeling van de Awb (vervolg)

Hoofdstuk 5 Handhaving	Afdeling 8.2.2a Bestuurlijke lus
Titel 5.1 Algemene bepalingen	Afdeling 8.2.3 Versnelde behandeling
Afdeling 5.2 Toezicht op de naleving	Afdeling 8.2.4 Vereenvoudigde behandeling
Titel 5.2 Toezicht op de naleving	Afdeling 8.2.4a Beroep bij niet tijdig handelen
Titel 5.3 Herstelsancties	Afdeling 8.2.5 Onderzoek ter zitting
Afdeling 5.3.1 Last onder bestuursdwang	Afdeling 8.2.6 Uitspraak
Afdeling 5.3.2 Last onder dwangsom	Afdeling 8.2.7 Tussenuitspraak
Titel 5.4 Bestuurlijke boete	Titel 8.3 Voorlopige voorziening en onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak
Afdeling 5.4.1 Algemene bepalingen	Titel 8.4 Schadevergoeding
Afdeling 5.4.2 De procedure	Titel 8.5 Hoger beroep
Hoofdstuk 6 Algemene bepalingen over bezwaar en beroep	Titel 8.6 Herziening
Afdeling 6.1 Inleidende bepalingen	Hoofdstuk 9 Klachtbehandeling
Afdeling 6.2 Overige algemene bepalingen	Titel 9.1 Klachtbehandeling door een bestuursorgaan
Hoofdstuk 7 Bijzondere bepalingen over bezwaar en administratief beroep	Afdeling 9.1.1 Algemene bepalingen
Afdeling 7.1 Bezwaar voorafgaand aan beroep bij de bestuursrechter	Afdeling 9.1.2 De behandeling van klaagschriften
Afdeling 7.2 Bijzondere bepalingen over bezwaar	Afdeling 9.1.3 Aanvullende bepalingen voor een klachtadviesprocedure
Afdeling 7.3 Bijzondere bepalingen over administratief beroep	Titel 9.2 Klachtbehandeling door een ombudsman
Hoofdstuk 8 Bijzondere bepalingen over de wijze van procederen bij de bestuursrechter	Afdeling 9.2.1 Algemene bepalingen
Titel 8.1 Algemene bepalingen over het beroep in eerste aanleg	Afdeling 9.2.2 Bevoegdheid
Afdeling 8.1.1 Bevoegdheid	Afdeling 9.2.3 Procedure
Afdeling 8.1.2 Behandeling door een enkelvoudige, meervoudige of grote kamer	Hoofdstuk 10 Bepalingen over bestuursorganen
Afdeling 8.1.3 Verwijzing, voeging en splitsing	Titel 10.1 Mandaat en delegatie
Afdeling 8.1.4 Wraking en verschoning van rechters	Afdeling 10.1.1 Mandaat
Afdeling 8.1.5 Partijen	Afdeling 10.1.2 Delegatie
Afdeling 8.1.6 Getuigen, deskundigen en tolken	Afdeling 10.1.3 Attributie
Afdeling 8.1.7 Verzending van stukken	Titel 10.2 Toezicht op bestuursorganen
Titel 8.2 Behandeling van het beroep in eerste aanleg	Afdeling 10.2.1 Goedkeuring
Afdeling 8.2.1 Griffierecht	Afdeling 10.2.2 Vernietiging
Afdeling 8.2.2 Vooronderzoek	Afdeling 10.2.3 Schorsing
	Hoofdstuk 11 Slotbepalingen
	Bijlage 1 Regeling rechtstreeks beroep
	Bijlage 2 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak
	Bijlage 3 Regeling verlaagd griffierecht

[www.stibbeblog.nl](http://www.stibbeblog.nl)

## Waarom zit titel 4.5 Awb in de ijskast?

Titel 4.5 Awb is als onderdeel van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten op 15 februari 2013 in het Staatsblad verschenen. Het andere onderdeel van die wet, titel 8.4 Awb (Schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten) is op 1 juli 2013 in werking getreden, maar de invoering van titel 4.5 Awb is tot nader order uitgesteld. De reden daarvan is dat er nog een stevige portie aanpassingswetgeving nodig is om de diverse nadeelcompensatieregelingen in de bijzondere wetten in lijn te brengen met de algemene titel 4.5 Awb.

2 februari 2018

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* dat een subsidieplafond (dit is een besluit waarin het bedrag is vastgelegd dat maximaal aan subsidie uitgegeven kan worden) 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 Participatiewet, 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 ontploffing te laten plaatsvinden. Hij wijzigt zijn filmpplan 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 Monumentenverordening (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

---

<b>Aanbouwwet</b>	Wet die vorm krijgt door er steeds meer delen aan toe te voegen.
<b>Algemeen bestuursrecht</b>	Regels die op alle terreinen van het bestuursoptreden van toepassing zijn.
<b>Algemene Maatregel van Bestuur</b>	Regeling, afkomstig van de regering.
<b>Bestemmingsplan</b>	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.
<b>Bijzonder bestuursrecht</b>	Regels die van toepassing zijn op de bijzondere gebieden waar het openbaar bestuur actief is.
<b>College van B&amp;W</b>	College van Burgemeester en Wethouders van een gemeente.
<b>Coördinatiewet</b>	Wet waarin overeenkomstige bepalingen die in alle regelingen op een bepaald bestuursgebied voorkomen, bij elkaar gebracht zijn.
<b>Europese richtlijn</b>	Regeling van de Europese Commissie.
<b>Europese verordening</b>	Regeling van het Europees Parlement en de Europese Raad.
<b>Formele wetgever</b>	Regering en Staten-Generaal.
<b>Gelaagde structuur</b>	Vorm van een wet waarin algemene en bijzondere bepalingen elkaar opvolgen en in samenhang gelezen en toegepast moeten worden.
<b>Gelede normstelling</b>	Systeem waarbij normen in het individuele geval mede worden bepaald door normen in diverse regelingen die dikwijls in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan.
<b>Gemeentelijke verordening</b>	Regeling, vastgesteld door de gemeenteraad.
<b>GS</b>	Gedeputeerde Staten van een provincie.

---

<b>Hiërarchisch normenstelsel</b>	Ordering van regelgeving waarbij de ene regeling hoger in rang is dan de andere.
<b>Legaliteitsbeginsel</b>	Uitgangspunt dat voor het overheidsoptreden een wettelijke grondslag nodig is.
<b>Ministeriële richtlijn</b>	Regeling van een minister.
<b>Omgevingsvergunning</b>	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.
<b>Openbaar bestuur</b>	De overheid voor zover zij zich met bestuurstaken bezighoudt.
<b>Provinciale verordening</b>	Regeling van Provinciale Staten.
<b>Publiekrecht</b>	Rechtsgebied waar de relatie van het openbaar bestuur met de burger centraal staat.
<b>Rechtsbescherming</b>	Waarborg voor de burger dat het openbaar bestuur zijn instrumenten zorgvuldig gebruikt.
<b>Specialiteitsbeginsel</b>	Uitgangspunt dat een bestuursorgaan bij het voorbereiden van een besluit alleen die belangen mag afwegen die vallen binnen het kader van een bijzondere wet.
<b>Tranche</b>	Fase.
<b>Waterschapsverordening</b>	Regeling van het waterschapsbestuur.
<b>Wet in formele zin</b>	Wet van de formele wetgever.
<b>Wet in materiële zin</b>	Wet die algemeen verbindende voorschriften bevat.
<b>Wetmatigheid van bestuur</b>	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 Habitatrictlijn die als doel heeft om in het wild levende planten- en diersoorten te beschermen. Het is verboden om de in de richtlijn genoemde diersoorten te verstoren (art. 3.5 Wet natuurbescherming). Gedeputeerde Staten kunnen ontheffing verlenen van dit verbod (art. 3.8 Wet natuurbescherming), dat wil zeggen dat GS een verstorende activiteit bij wijze van uitzondering kunnen toestaan.
- a** Wat is het kader waarbinnen GS de belangen moeten afwegen?
  - b** Aan welk beginsel moeten GS 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 vreest voor relletjes, geeft hen het bevel om de betoging onmiddellijk te beëindigen omdat zij niet van tevoren aan de gemeente kennis hebben gegeven van de betoging. De gemeenteraad heeft een dergelijke kennisgeving verplicht gesteld in een gemeentelijke verordening op grond van art. 4 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 normenstelsel.
- 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 Participatiewet). 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.