

# Inleiding

Het beantwoorden van rechtsvragen op het terrein van het bestuursrecht behoort al lang tot de werkzaamheden van veel juristen. Dit boek biedt als introductie op de algemene bestuursrechtpraktijk een goede leidraad. Het boek bevat formatieve toetsen die betrekking hebben op diverse onderwerpen van het algemeen deel van het (non-)contentieus bestuursrecht. De toetsen hebben betrekking op kernbegrippen van de Awb zoals bestuursorgaan, belanghebbende en besluit en de begrippen attributie, delegatie, mandaat, handhaving, normen voor het handelen van bestuursorganen en enkele aspecten inzake overheid en privaatrecht. Ten slotte zijn toetsen en vragen opgenomen die betrekking hebben op het contentieus bestuursrecht, te weten bezwaar en (hoger) beroep, de voorlopige voorziening en rechtsbescherming door de burgerlijke rechter.

Het boek biedt voor juridische (bachelor)studenten die zich voorbereiden op summatieve toetsen algemeen bestuursrecht een goede ondersteuning. Antwoorden van de formatieve toetsen staan in het boek en verwijzen regelmatig naar relevante jurisprudentie. Veelal op een docerende wijze wordt antwoord gegeven op de gestelde vragen. Aan studenten wordt geadviseerd om eerst de theorie en de bijlagen te bestuderen en vervolgens de toetsen te beantwoorden.

Ook voor de praktijkjurist is het boek van belang. Aan de hand van praktijkcasusposities worden belangrijke delen van het bestuursrecht behandeld. De opgenomen stappenplannen en schema's over bestuursorgaan, belanghebbende, besluit, handhaving, tweewegenleer, ontvankelijkheidstoetsing en rechtmatigheidstoetsing zijn handig voor juristen die in de praktijk werkzaam zijn.

De Raad van State heeft, aldus zijn jaarverslag 2017, de termen beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid vervangen door beleidsruimte en beoordelingsruimte, met als overkoepelende term beslissingsruimte. De gebruikte term vrijheid wordt niet meer gebruikt, omdat deze verwarrend kan zijn. Geen enkel gebruik van een publiekrechtelijke bevoegdheid is geheel vrij. Het gebruik van een bevoegdheid is altijd gebonden aan de regels van het recht. Met de termen beleidsruimte en beoordelingsruimte bedoelt de ABRvS hetzelfde als de termen beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid. Als er sprake is van gebonden beoordelingsruimte, gebruikt de ABRvS niet de term beoordelingsruimte. In dat geval brengt zij, in de motivering, de (volle) toetsing van de bevoegdheidstoepassing tot uitdrukking. De ABRvS is ook afgestapt van het gebruik van de term marginale toetsing. De term marginale toetsing suggereert, aldus de Afdeling, een te vrijblijvende opstelling van de rechter. Als het bestuursorgaan beleidsruimte of beoordelingsruimte heeft, toetst de rechter of het bestuursorgaan bij een afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen (zie uitspraak ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2689, *Aanlijngedob Bordeaux dog*). Omdat in enkele bestuursrech-

telijke handboeken en uitspraken (soms) nog de sinds jaar en dag gangbare terminologie beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid wordt gebruikt, worden de termen beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid in het onderstaande antwoordmodel soms ook gehanteerd, waarbij wordt opgemerkt dat waar beleidsvrijheid staat ook beleidsruimte kan worden gelezen en waar beoordelingsvrijheid wordt genoemd, deze term kan worden vervangen door beoordelingsruimte. Om dezelfde reden zal de term marginale toetsing soms nog worden gebruikt.

Uiteraard is commentaar van gebruikers welkom.

Tijdens de voorbereiding van de tweede druk van dit boek is onze mede-auteur mr. dr. Marc Harmsen in 2020 op veel te jonge leeftijd overleden. Bedroefd hebben wij afscheid moeten nemen van een zeer gewaardeerde collega. Wij zijn Marc veel dank verschuldigd.

Ook voor de tweede druk gaat bijzondere dank uit naar de bureauredacteur mevrouw Annemieke van Garling voor haar professionele ondersteuning en deskundige adviezen.

Het manuscript is, op enkele aanpassingen tijdens de correctie na, afgesloten op 1 september 2021.

Oscar A.P. van der Roest  
Borculo, 1 september 2021

# Lijst van afkortingen

abbb	algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACM	Autoriteit Consument en Markt
APV	algemene plaatselijke verordening
ARRvS	Afdeling rechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
CBB	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CRvB	Centrale Raad van Beroep
ECLI	European Case Law Identifier
EK	enkelvoudige kamer
Gemw	Gemeentewet
Gw	Grondwet
Hof	Gerechtshof
HR	Hoge Raad der Nederlanden
Huisvw	Huisvestingswet
MK	meervoudige kamer
MvT	memorie van toelichting
NL	Nederland
Opw	Opiumwet
Provw	Provinciewet
Rb.	Rechtbank
r.o.	rechtsoverweging
RvS	Raad van State
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wet RvS	Wet op de Raad van State
Wet WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
Wonw	Woningwet
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wschw	Waterschapswet
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren

# Hoofdstuk 1

## Kernbegrippen van de Awb

In dit hoofdstuk staan toetsen over de kernbegrippen bestuursorganen (paragraaf 1.1), belanghebbenden (paragraaf 1.2) en besluiten (paragraaf 1.3), zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Het begrip bestuursorgaan wordt in artikel 1:1 Awb gedefinieerd. In artikel 1:1 lid 1 Awb wordt een onderscheid gemaakt tussen a- en b-organen. Een a-orgaan is een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. Onder een b-orgaan wordt verstaan een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed. Het begrip belanghebbende wordt gedefinieerd in artikel 1:2 Awb. In dit artikel is bepaald dat onder belanghebbende wordt verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Het begrip belanghebbende is onder andere van belang voor de vraag of degenen die tegen een besluit bezwaar en beroep willen instellen, ontvankelijk zijn in hun bezwaar en beroep (artikel 8:1 en 7:1 Awb). Daarnaast kent de Awb ook elders een aantal bepalingen waarin het begrip belanghebbende wordt genoemd (bijvoorbeeld artikel 1:3 lid 3, 3:4 lid 2 en 3:41 Awb). Het begrip besluit wordt in artikel 1:3 lid 1 Awb gedefinieerd. Ook het begrip besluit is van belang voor de vraag of degenen die bezwaar en beroep willen instellen, kunnen worden ontvangen in hun bezwaar en beroep. Net zoals het begrip belanghebbende, wordt in veel artikelen van de Awb het begrip besluit gehanteerd (bijvoorbeeld artikel 3:2 en 3:46 Awb). In de bijlagen zijn overzichten van bestuursorganen, belanghebbenden en besluiten opgenomen.

## **1.1 Bestuursorganen – Vragen**

## Toets 1

Geef aan of er in de volgende gevallen sprake is van een bestuursorgaan. Als er sprake is van een bestuursorgaan, geef dan aan of het om een a-orgaan of een b-orgaan gaat in de zin van artikel 1:1 lid 1 Awb. Motiveer uw antwoord.

### Vraag 1

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is:

- a. a-orgaan
- b. b-orgaan
- c. geen van beide

### Vraag 2

De voorzitter van de Centrale Raad van Beroep is:

- a. a-orgaan
- b. b-orgaan
- c. geen van beide

### Vraag 3

De wethouder voor Sociale Zaken van de gemeente Nijmegen is:

- a. a-orgaan
- b. b-orgaan
- c. geen van beide

### Vraag 4

Het college van bestuur van de Stichting Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN) is, voor zover het het diploma bachelor of Laws (LLB) uitreikt aan student A:

- a. a-orgaan
- b. b-orgaan
- c. geen van beide

### Vraag 5

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is:

- a. a-orgaan
- b. b-orgaan
- c. geen van beide

### Vraag 6

De griffier van de rechtbank Gelderland is:

- a. a-orgaan
- b. b-orgaan
- c. geen van beide

*Vraag 7*

De wethouder Ruimtelijke Ordening van de gemeente Arnhem is:

- a. a-orgaan
- b. b-orgaan
- c. geen van beide

**Toets 2**

Geef aan of in de onderstaande gevallen sprake is van een openbaar lichaam, van een a-orgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1 onder a Awb of van geen van beide. Motiveer uw antwoord beknopt.

*Vraag 1*

De regering is:

- a. a-orgaan
- b. openbaar lichaam
- c. geen van beide

*Vraag 2*

Het bestuur van de KNVB is:

- a. a-orgaan
- b. openbaar lichaam
- c. geen van beide

*Vraag 3*

De Nederlandse orde van advocaten is:

- a. a-orgaan
- b. openbaar lichaam
- c. geen van beide

*Vraag 4*

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven is:

- a. a-orgaan
- b. openbaar lichaam
- c. geen van beide

*Vraag 5*

De voorzitter van het waterschap Dommel is:

- a. a-orgaan
- b. openbaar lichaam
- c. geen van beide

*Vraag 6*

De provincie Utrecht is:

- a. a-orgaan
- b. openbaar lichaam
- c. geen van beide

**Toets 3**

Karel wil een zomerfestival organiseren en heeft een aanvraag voor een evenementenvergunning ingediend. Om de financiering van het festival rond te krijgen, heeft Karel ook een subsidie aangevraagd bij de Stichting Zomerfeesten Zonnehof (SZZ). SZZ is opgericht door ondernemers uit de gemeente Zonnehof. SZZ heeft geld gekregen van de gemeente. SZZ mag van het gemeentebestuur zelf beslissen onder welke voorwaarden er subsidie wordt verleend.

SZZ wijst de subsidieaanvraag van Karel af. Karel wil weten of SZZ een bestuursorgaan is en daarmee of hij een bezwaarschrift kan indienen tegen de afwijzing.

*Vraag*

Is de Stichting Zomerfeesten Zonnehof een bestuursorgaan in de zin van de Awb? Motiveer uw antwoord.

**Toets 4**

Volgens de Koninklijke Eperdamse Roei- en Zeilvereniging De Botter is het noodzakelijk om de wateren waarin de vereniging pleegt te trainen te verbreden.

Het vaarwater behoort tot het Amstelbeheersgebied en de vereniging heeft een aanvraag ingediend bij het dagelijks bestuur van het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (een waterschap in de zin van artikel 1 Waterschapswet) met als doel het verkrijgen van een vergunning voor het verbreden van het vaarwater.

Op grond van artikel 3.1 lid 1 van de Keur (dit is de algemene verordening van het waterschap als bedoeld in artikel 78 Waterschapswet) is het verboden om zonder vergunning van het dagelijks bestuur binnen de kernzone van beschermde gronden te graven of grond te verwijderen.

*Vraag*

Is het dagelijks bestuur van het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht een bestuursorgaan in de zin van de Awb? Motiveer uw antwoord.

**Toets 5**

In een middelgrote gemeente in Drenthe hebben verscheidene inwoners zich beklagd over de wijze waarop zij door burgemeester J. Willemsen zijn behandeld. Eén van hen, mevrouw Van Straten, voelde zich na een gesprek met de burgemeester zo beledigd, dat zij daarover bij de burgemeester een klacht heeft ingediend als bedoeld in artikel 9:1 Awb. Bij de bevestiging van de ontvangst van het klaagschrift



heeft de burgemeester aan klaagster meegedeeld dat de gemeentelijke klachtencommissie is belast met de behandeling van en de advisering over haar klacht. De gemeentelijke klachtencommissie is ingesteld op grond van artikel 84 lid 1 Gemw. In de door de raad vastgestelde Verordening op de interne klachtbehandeling is onder andere bepaald dat de gemeentelijke klachtencommissie bestaat uit drie onafhankelijke personen en belast is met de behandeling van en de advisering over klachten als bedoeld in artikel 9:14 Awb.

*Vraag 1*

Is de gemeentelijke klachtencommissie een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Awb? Motiveer uw antwoord.

Nadat de klachtencommissie mevrouw Van Straten en de burgemeester heeft gehoord, heeft de commissie een rapport van bevindingen, vergezeld van het advies, aan de burgemeester gezonden. De burgemeester komt in afwijking van het advies van de klachtencommissie tot het oordeel dat de klacht ongegrond is. De burgemeester stelt mevrouw Van Straten daarvan schriftelijk in kennis en vermeldt daarbij dat zij desgewenst een verzoekschrift kan indienen bij de Nationale ombudsman.

*Vraag 2*

Is de Nationale ombudsman een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Awb? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de Nationale ombudsman dan een a-orgaan of een b-orgaan?

**Toets 6**

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Appelfhof in de provincie Groningen, wil buurtprojecten stimuleren. Het college geeft daarvoor geld aan een aantal particuliere wijkverenigingen. De landelijke stichting Buren in de Wijk verhoogt dat bedrag met 15%. De wijkverenigingen zijn vrij om zelf te bepalen aan welke projecten ze geld zullen gaan geven. Merel Andersen vraagt aan haar wijkvereniging een bijdrage voor brei- en naailessen. De wijkvereniging wijst het verzoek af.

*Vraag*

Is de wijkvereniging bij het nemen van deze beslissing een bestuursorgaan in de zin van de Awb? Motiveer uw antwoord.

**Toets 7**

Albert heeft een garagebedrijf. Door de directie van de Dienst Wegverkeer is zijn garagebedrijf erkend om algemene periodieke keuringen (APK) te verrichten. Alleen goedgekeurde personenauto's mogen op de openbare weg rijden. Albert heeft een werknemer in dienst die tevens keurmeester is zoals geregeld in artikel 72 Wegen-

verkeerswet 1994. Op grond van dit artikel is de keurmeester bevoegd APK-keuringen uit te voeren. Deze keurmeester bepaalt met de afgifte van een keuringsbewijs dat met de betreffende auto gereden mag worden. Wordt zonder een noodzakelijk keuringsbewijs gereden, dan riskeert de overtreder hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de tweede categorie (artikel 177 Wegenverkeerswet 1994).

*Vraag*

Is de Awb van toepassing als de keurmeester van het erkend garagebedrijf door middel van een keuring de eigenaar van een auto toestaat om daarmee op de openbare weg te rijden? Motiveer uw antwoord.