

# I Inleiding

Het staats- en bestuursrecht wordt in het algemeen gezien als één rechtsgebied. Desalniettemin worden het staatsrecht en het bestuursrecht in deze reeks in afzonderlijke delen behandeld. Gangbare rechtsdogmatische en pragmatische overwegingen liggen ten grondslag aan de spreiding van onderwerpen over de twee delen. Voor zover relevant zullen in deze *Boom Basics Bestuursrecht* enige raakvlakken met het staatsrecht, maar ook met andere rechtsgebieden, zoals het privaatrecht en het strafrecht, aan de orde komen.

Het Nederlands bestuursrecht is van oudsher gegrondvest op bijzondere wetten. In de twintigste eeuw, met name na de Tweede Wereldoorlog, maakte het bestuursrecht een snelle groei door, vooral vanwege de toegenomen overheidsinvloed (verzorgingsstaat), zoals deze vorm kreeg binnen de rechtsstaatgedachte (wetmatigheid van bestuur en effectieve rechtsbescherming): de sociale rechtsstaat.

*Boom Basics Bestuursrecht* behandelt het algemeen bestuursrecht. Sinds 1994 zijn belangrijke delen van het algemeen bestuursrecht gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Onderdelen van het algemeen bestuursrecht zijn de juridische verschijnselen, begrippen en rechtsnormen die voorheen in talrijke bijzondere wetten waren neergelegd. Het gaat met name om definities, beginselen en voorschriften voor de totstandkoming van besluiten en de rechtsbescherming tegen genomen besluiten. *Boom Basics Bestuursrecht* behandelt zowel het formele als het materiële algemeen bestuursrecht.

De bijzondere (bestuurs)wetgeving komt slechts zijdelings aan bod, ten behoeve van een beter begrip of een illustratie van het algemeen bestuursrecht.

In deze Boom Basics gaan we uit van het geldende recht anno 2019. Voor enkele deelonderwerpen anticiperen we echter ook op toekomstig recht, zoals de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Stb. 2013, 50). Het deel van deze wet, getiteld *Schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten*, is sedert 1 juli 2013 geldend recht en opgenomen in titel 8.4 van de Awb. Het deel *Nadeelcompensatie*, dat een plaats krijgt in titel 4.5 van de Awb, zal vermoedelijk niet voor 2020 in werking treden. Niettemin maakt ook dit onderwerp deel uit van deze druk.

Tot besluit van deze inleiding een opmerking over terminologie. In deze Boom Basics worden de termen *bestuursrechter* en *administratieve rechter* als synoniemen beschouwd. In navolging van de in de Awb gehanteerde terminologie wordt in beginsel de term *bestuursrechter* gehanteerd.

## 1 Plaatsbepaling en definitie bestuursrecht

- Met De Haan c.s. definiëren wij het bestuursrecht als ‘het recht voor, van en tegen het overheidsbestuur’:
  - recht voor het bestuur: het instrumentarium en de grondslag om te besturen, inclusief het bijbehorende normenkader;
  - recht van het bestuur: nadere regelgeving, beleidsregels, concrete besluiten;

- recht tegen het bestuur: waarborgen voor de burger tegen bestuursoptreden, zoals openbaarheid, inspraak, bezwaar en beroep, schadevergoeding.
- Het overheidsbestuur is gericht op de behartiging van het algemeen belang. Wat daartoe behoort, wordt door de (bijzondere) wetgever bepaald. Zo bevat de Grondwet (Gw) een aantal sociale grondrechten. Voor de realisering hiervan moet de overheid zorg dragen, onder meer door het stellen van wettelijke regels (art. 18-23 Gw). Ook wijst de Gw een aantal onderwerpen expliciet aan als behorend tot het algemeen belang, zoals de belastingheffing (art. 104 Gw). In zogenoemde bijzondere wet- en regelgeving worden algemene belangen nader gedefinieerd en gereguleerd, alsmede aan het bestuur bevoegdheden verschaft om specifieke (algemene) belangen te behartigen.
- Het bestuursrecht wordt nader onderverdeeld in *formeel* en *materieel* bestuursrecht. Het formele deel ziet op de procedures inzake de totstandkoming, de vorm en de inrichting van besluiten, alsmede de procedures inzake de rechtsbescherming. Het materiële bestuursrecht heeft betrekking op de inhoud van besluiten: het regelt de rechten en/of plichten die op grond van de (publiekrechtelijke) wet- en regelgeving op burgers en bestuur rusten.

## 2 Algemeen en bijzonder bestuursrecht

### Bijzondere bestuurswetten

- Het materiële bestuursrecht wordt gevormd door talrijke bijzondere wetten, hun uitvoeringsvoorschriften, verordeningen van decentrale lichamen, vergunningen en hun voorschriften. Het gaat hierbij o.a. om:

- rechten en plichten voor de burgers;
- bevoegdheden en verplichtingen van bestuursorganen.
- Grote terreinen van bijzonder bestuursrecht zijn:
  - openbare orde en veiligheid;
  - omgevingsrecht (o.a. ruimtelijk bestuursrecht en milieu-recht);
  - economisch bestuursrecht;
  - sociaal bestuursrecht;
  - vreemdelingenrecht;
  - fiscaal bestuursrecht.

### **Art. 107 lid 2 Gw: ‘de wet stelt algemene regels van bestuursrecht’**

Het algemeen bestuursrecht vormt deels een abstractie en generalisatie van de gemeenschappelijke kenmerken van in bijzondere wetten neergelegde normen, en bestaat deels uit autonoom ontwikkelde onderwerpen (zie ook nr. 4). De Awb reguleert in belangrijke mate het algemeen deel van het bestuursrecht. Anders dan voor het burgerlijk recht en het strafrecht (art. 107 lid 1 Gw), vereist de Gw in art. 107 lid 2 voor het bestuursrecht geen uitputtende codificatie in wetboeken.

### **Samenspel algemeen en bijzonder bestuursrecht**

De Awb heeft alleen betekenis in samenhang met de bijzondere wet- en regelgeving. De bijzondere wet- en regelgeving (wetten in formele zin, AMvB, ministeriële regelingen, provinciale en gemeentelijke verordeningen) bevat het materiële bestuursrecht, waarin onder meer de bevoegdheden van het bestuur met betrekking tot een specifiek overheidsterrein zijn opgenomen. De Awb geeft algemene regels voor de uitoefening van deze bevoegdheden op basis van de bijzondere wet- en regelgeving, zoals de wijze waarop besluiten

genomen dienen te worden, en geeft de mogelijkheden van rechtsbescherming voor burgers tegen het bestuursoptreden.

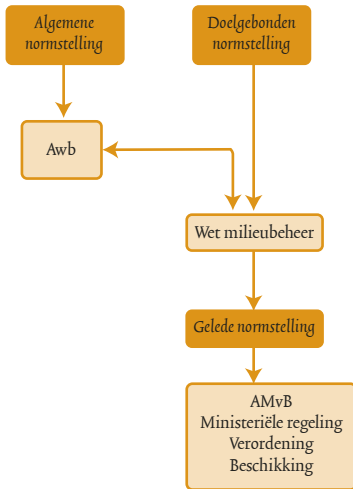
Let op! De bijzondere wetgeving *kán* afwijken van de Awb. De bijzondere wet geniet dan voorrang. De Awb staat niet, zoals de Gw, op een hoger niveau dan andere wetten in formele zin. Niettemin moet de wetgever ervoor waken dat bijzondere wetten niet onnodig afwijken van de Awb en dat afwijkingen van de algemene regels duidelijk zichtbaar en gemotiveerd zijn. Zie voorts nr. 4.

Art. 69 lid 1 Vreemdelingenwet 2000 vormt een voorbeeld van een bepaling waarin wordt afgeweken van de Awb: 'In afwijking van art. 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift vier weken.'

Let op! Indien de Awb het begrip 'wettelijk voorschrift' gebruikt, verwijst zij naar wetgeving in materiële zin. Dit kan tevens een wet in formele zin zijn!

Figuur 1

## Verhouding Awb – bijzondere wetgeving



### Toelichting

- **Algemene normstelling:** Gw, algemene wetgeving (hoofdzakelijk de Awb).
- **Doelgebonden normstelling:** specifieke sectorwetgeving op basis van het specialiteitsbeginsel (nr. 14).
- **Gelede normstelling:** normstelling in fasen, vaak opvolgend in de tijd en op verschillende bestuursniveaus ((kader)wet, algemene maatregel van bestuur (AMvB), ministeriële regeling, verordening, beschikking).

Figuur 1 illustreert dat de wetgever niet altijd zelf de (concrete) rechtsnormen formuleert waaraan de burger zich heeft te houden.

De nadere normstelling wordt vaak aan bestuursorganen overgelaten. Deze terugtred van de wetgever heeft ertoe geleid dat bestuursorganen in veel gevallen zelfstandig (kunnen) bepalen wat rechtens is.

### 3 Bestuurshandelingen

#### Mogelijke onderverdeling

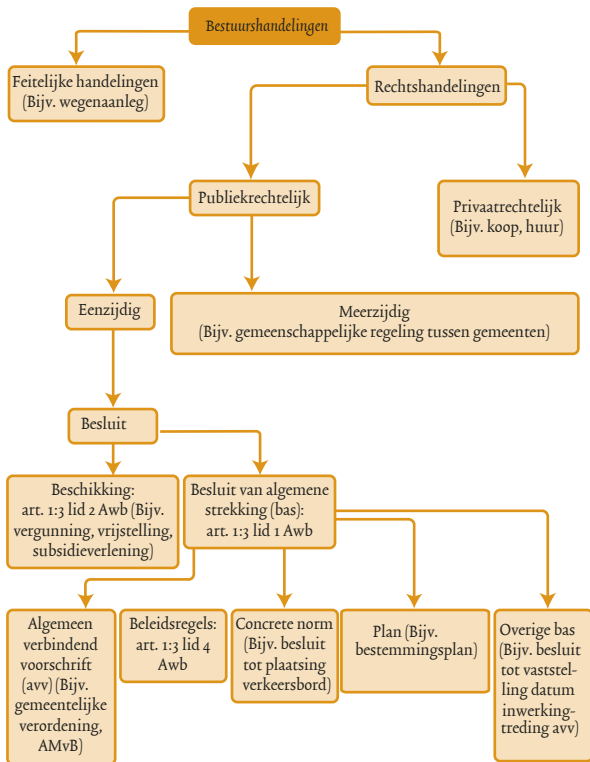
- **Rechtshandeling en feitelijke handeling:**
  - rechtshandeling: bestuurshandeling met beoogd rechtsgevolg, d.w.z. een beoogde wijziging in de wereld van het recht;
  - feitelijke handeling: bestuurshandeling zonder beoogd rechtsgevolg.
- **Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtshandeling:**
  - publiekrechtelijk: rechtshandeling op basis van specifieke bestuursbevoegdheid, in beginsel ontleend aan een wettelijk voorschrift (zie nr. 6);
  - privaatrechtelijk: rechtshandeling op basis van privaatrechtelijke autonomie die in beginsel iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon toekomt.
- **Eenzijdige en meerzijdige (publiekrechtelijke) rechtshandeling:**
  - eenzijdig: door bestuursorgaan afgekondigde rechtshandeling, zoals het besluit inhoudende een vergunning met daaraan verbonden specifieke voorschriften;
  - meerzijdig: rechtshandeling tot stand gebracht tussen twee partijen, bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling tussen twee decentrale overheden.

## Focus

In deze Boom Basics staat centraal het ‘besluit’ van een bestuursorgaan (= eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandeling) in de zin van de Awb (art. 1:3 lid 1 Awb). Toelichting ‘besluit’-begrip in nr. 6.



**Figuur 2** Soorten bestuurshandelingen



## 4 De Algemene wet bestuursrecht (Awb)

De Awb dateert van 1994. Zij bouwt voor een belangrijk deel voort op begrippen uit de voormalige Wet Arob, die een veel beperkter bereik had dan de Awb, en op de op basis van de Wet Arob ontwikkelde jurisprudentie. Gelet op het beperkte bereik van deze wet en het feit dat veel onderwerpen in afzonderlijke (bijzondere) wetten waren geregeld, bestond er behoefte aan een wet die voorzag in een algemene regeling van de voor het gehele bestuursrecht relevante onderwerpen.

### Doelstellingen van de Awb

- Eenheid (tussen gelijksoortige bepalingen in bijzondere wetten).
- Systematisering en vereenvoudiging (van met name het stelsel van rechtsbescherming).
- Codificatie (van enkele beginselen van behoorlijk bestuur).
- Algemene voorzieningen (voor materie die zich niet leent voor regeling in een bijzondere wet).

### Verhouding Awb – overige (bijzondere) wetten

Een van de doelstellingen van de Awb is het harmoniseren van begrippen en procedures in het bestuursrecht. Om het samenspel tussen de Awb en andere bestuurswetten goed af te stemmen, worden in de Awb vier typen bepalingen onderscheiden:

- bepalingen die zonder uitzondering voor het gehele bestuursrecht gelden (dwingend recht). Afwijken kan bij wet in formele zin, mits geëxpliciteerd en uitdrukkelijk gemotiveerd;
- bepalingen die de voorkeur verdienen (regelend recht). Zij zijn te herkennen aan de zinsnede ‘tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald’;