

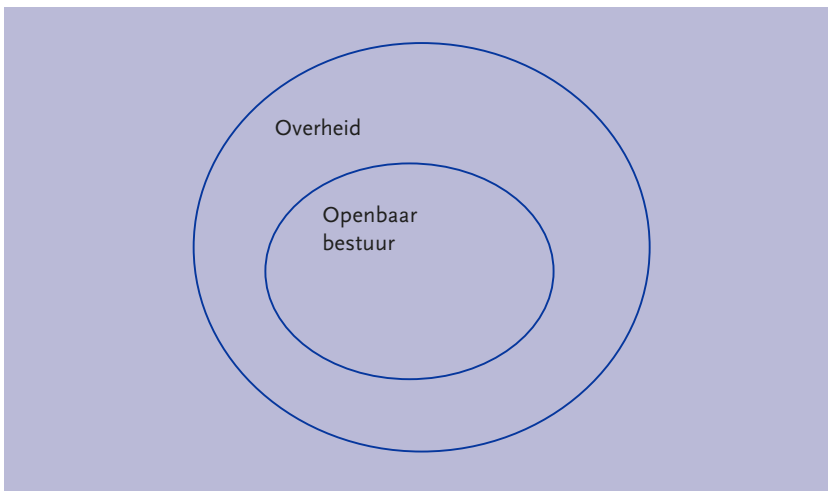
1 Algemene inleiding: wat is bestuursrecht?

Wie kiest voor een rechtenopleiding zal deze keuze vaak maken met in het achterhoofd spectaculaire strafzaken die uitgebreid in de actualiteit aan bod zijn geweest of het optreden van bekende strafrechtadvocaten in tv-programma's. Maar het Nederlandse recht bestaat uit veel meer dan alleen strafrecht. Dat heb je intussen waarschijnlijk ook al ontdekt. Zo kennen we bijvoorbeeld ook nog het privaatrecht, het internationaal en Europees recht, het staatsrecht en het bestuursrecht. Een belangrijk en groot deel van het Nederlandse recht bestaat uit bestuursrecht. Eigenlijk wordt ons leven in belangrijke mate aangestuurd en georganiseerd door bestuursrecht. Zonder dat je het in de gaten hebt, wordt je dagelijks leven 'beheerst' door het bestuursrecht. Zo valt bijvoorbeeld de toekenning van studiefinanciering onder het bestuursrecht. De toekenning van studiefinanciering is een bestuursrechtelijke beslissing die voor een student niet alleen rechten maar ook plichten in het leven roept. Zo maakt de OV-studentenkaart (ofwel 'het studentenreisproduct') deel uit van je studiefinanciering. In principe is je OV-kaart gratis. Studeer je echter niet binnen tien jaar af, dan wordt € 98,72 per maand in rekening gebracht voor het gebruik van de OV-kaart en zul je dus alsnog een flink bedrag aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) moeten betalen voor het gebruik van je OV-kaart in je studententijd. Ook de brandveiligheidsvoorschriften die een huisbaas van een studentenhuus in acht moet nemen, vallen onder het bestuursrecht. In dit inleidende hoofdstuk wordt al op hoofdlijnen aangegeven wat onder bestuursrecht wordt verstaan. Bij lezing van de inleiding zal direct opvallen dat het bestuursrecht een aantal abstracte leerstukken kent. Dat maakt het begrip van het bestuursrecht in eerste instantie misschien wat lastig. Gaandeweg zal het bestuursrecht meer gaan leven en kun je ook de meer abstracte leerstukken en onderdelen van het bestuursrecht beter plaatsen.

1.1 Het verband tussen besturen en bestuursrecht

Bestuursrecht houdt verband met 'besturen'. Iedereen kan zich wel iets voorstellen bij het begrip 'bestuur'. Misschien ben je zelf wel actief in een bestuur van een sport- of studentenvereniging. Een bestuur geeft leiding aan zo'n vereniging. Het bestuur zorgt er bijvoorbeeld voor dat de leden van de vereniging op tijd contributie betalen. Het bestuur besluit over belangrijke investeringen (zoals de bouw van een nieuwe kantine). Verder onderhoudt het bestuur van de vereniging contacten met andere instanties zoals een bierbrouwerij en sponsors.

Ook een land als Nederland wordt bestuurd. Daarvoor is een bijzonder type bestuur in het leven geroepen: het *openbaar bestuur*. Het begrip openbaar bestuur wordt vaak in verband gebracht met het begrip *overheid*. Er is niet één overheid. De overheid bestaat uit verschillende onderdelen. Zo is er bijvoorbeeld de *gemeentelijke overheid*, de *provinciale overheid* en de *rijksoverheid*. Het begrip overheid is ruimer dan het begrip openbaar bestuur. Het *openbaar bestuur* is dat deel van de overheid dat zich bezighoudt met *besturen*. Daarnaast maken er andere instanties deel uit van de overheid. Daarbij kan gedacht worden aan de rechterlijke instanties (zoals de rechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad). Deze rechterlijke instanties zijn in het leven geroepen om recht te spreken (niet om te besturen). Ook kennen we de wetgever in formele zin (die bestaat uit de regering en de Staten-Generaal (d.w.z. de Eerste en Tweede Kamer); zie art. 81 Gw). De wetgever in formele zin heeft als taak het maken van wetten. Dit zijn meestal algemene regels. We zien hier de driedeling wetgeving, rechtspraak en bestuur binnen de overheid. Deze driedeling staat ook wel bekend als de *trias politica*. Daarbij speelt de scheiding van deze machten een belangrijke rol.



Figuur 1.1 Het openbaar bestuur als deel van de overheid

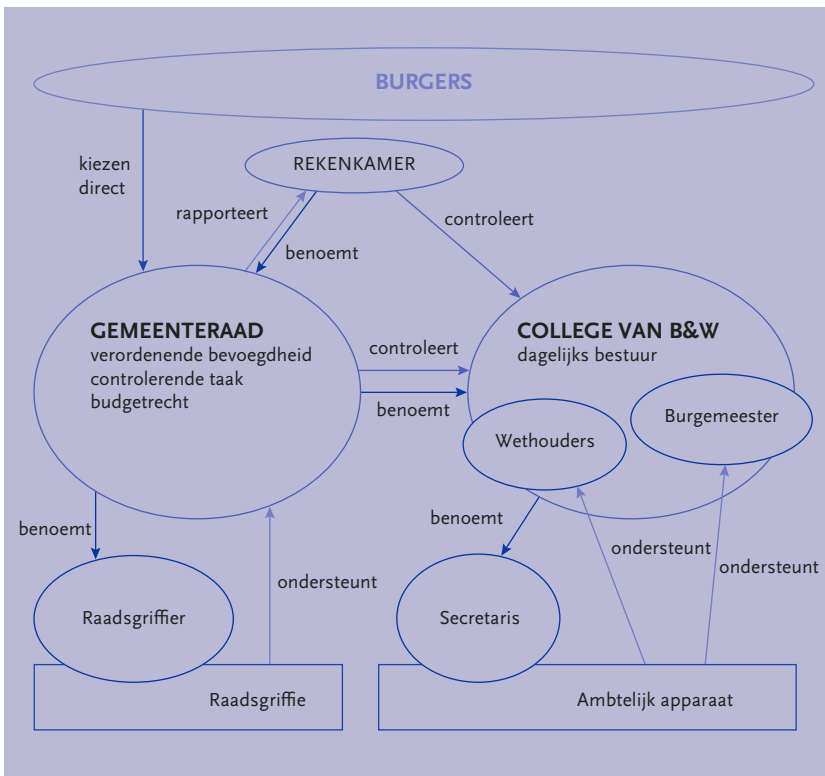
1.1.1 *Verschillende bestuursniveaus*

Nederland wordt bestuurd op *verschillende niveaus*. We kennen bijvoorbeeld openbare besturen op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau. De openbare besturen kennen een *bepaalde organisatiestructuur* die op alle niveaus terugkeert. In de meeste gevallen is er een *dagelijks bestuur* dat gecontroleerd wordt door een democratisch gekozen orgaan dat eveneens deel uitmaakt van datzelfde openbaar bestuur. Op gemeentelijk niveau is er een *college van burgemeester en wethouders* (art. 34 lid 1 Gemw). Dit college is belast met het dagelijks bestuur (art. 160 lid 1 en onder a Gemw). Het college van burgemeester en wethouders wordt gecontroleerd door de gemeenteraad (art. 169 Gemw). De gemeenteraad wordt eens in de vier jaar door inwoners van de desbetreffende gemeente gekozen. De gemeenteraad vertegenwoordigt de inwoners van de gemeente (art. 7 Gemw). Een bestuursorganisatie bestaat dus uit verschillende onderdelen. Deze onderdelen van de bestuursorganisatie worden ook wel ‘bestuursorganen’ genoemd. Zo hebben we hiervoor kennisgemaakt met het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Dit zijn twee ‘bestuursorganen’ van de gemeente. Het begrip ‘bestuursorgaan’ is een van de belangrijkste begrippen in het bestuursrecht (samen met het begrip ‘besluit’ en het begrip ‘belanghebbende’). In hoofdstuk 2 zullen we daar nog uitvoerig naar gaan kijken.

In het hierna opgenomen schema zie je hoe de bestuursorganisatie van een gemeente eruitziet. Het valt meteen op dat het gemeentebestuur en de

bestuursorganisatie een complex geheel vormen. Op dit moment is het voldoende dat je je dit realiseert. Verderop in dit boek wordt nog uitvoerig aandacht besteed aan de taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur.

Bij de bestudering van het bestuursrecht richten wij ons vooral op de taken en bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders. Daarvoor is een logische verklaring. Het college van burgemeester en wethouders is namelijk het orgaan dat belast is met het dagelijks bestuur. Een gemeente kent echter meer organen die belast zijn met bestuurstaken (*bestuursorganen*). Welke *bestuursorganen* er binnen een gemeente bestaan, komt in hoofdstuk twee aan de orde.



Figuur 1.2 Het openbaar bestuur op gemeentelijk niveau

Het openbaar bestuur kent dus een bepaalde organisatiestructuur die op alle niveaus terugkeert. Op rijksniveau zien we dan ook hetzelfde als op gemeentelijk niveau.

Op rijksniveau vormt de *regering* het (dagelijks) bestuur. De regering bestaat uit de Koning en de ministers (art. 42 Gw). Deze ministers worden door het (democratisch gekozen) parlement (de Eerste en Tweede Kamer) gecontroleerd. Zo kunnen leden van de Tweede Kamer een minister kritische vragen stellen over de overschrijding van de begroting bij de aanleg van een nieuwe spoorlijn, over een milieuschandaal of over de uitzending van Nederlandse militairen voor een vredesoperatie.

Zowel het college van burgemeester en wethouders als de regering maakt deel uit van het Nederlandse openbaar bestuur. Een college van burgemeester en wethouders bestuurt op gemeentelijk niveau. De regering bestuurt op landelijk niveau. De activiteiten van de regering zijn goed zichtbaar. Dagelijks tref je daarover berichten aan in de media. Ook de activiteiten van gemeentebesturen blijven niet onzichtbaar. In regionale dagbladen, lokale weekbladen, op internet en in de social media wordt regelmatig aandacht besteed aan deze bestuursactiviteiten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de berichtgeving over een op initiatief van het college van burgemeester en wethouders te bouwen nieuw multifunctioneel schoolgebouw.

Er zijn ook minder bekende besturen. Zo heb je waarschijnlijk nog nooit gehoord van het *dagelijks bestuur van een waterschap*. Welke activiteiten deze minder bekende besturen – zoals het dagelijks bestuur van een waterschap – verrichten, is voor een buitenstaander niet altijd meteen duidelijk. Bij een waterschap verraadt de naam nog enigszins welke bestuursactiviteiten er plaatsvinden. Het zal iets te maken hebben met water. Dat is inderdaad het geval. Een waterschap houdt zich onder meer bezig met het onderhoud van dijken en het beheren van beken en rivieren. Om precies te weten te komen wat een bestuur van een waterschap doet, zal de Waterschapswet bekeken moeten worden. Artikel 10 van deze wet bepaalt dat het bestuur van een waterschap bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Artikel 78 van de Waterschapswet kent aan het algemeen bestuur de bevoegdheid toe om verordeningen te maken die het nodig oordeelt voor de taken die aan het waterschap zijn opgedragen. In zo'n waterschapsverordening kan bijvoorbeeld zijn bepaald dat eigenaren van sloten deze sloten jaarlijks moeten schoonmaken. Wie de Waterschapswet nauwkeurig bestudeert, zal ontdekken dat een volledig antwoord op de vraag wat een waterschap zoal doet in de wet niet gegeven wordt. Dat is kenmerkend voor alle openbaar bestuur: de wet geeft regels voor de organisatie van het openbaar bestuur, verschafft het bestuur bevoegdheden en stelt regels aan het besturen, maar de wet geeft niet tot in detail aan wat het bestuur nu precies moet doen en hoe het in

een concrete situatie moet handelen. Dat kan ook niet. Het openbaar bestuur moet steeds het maatschappelijk leven regelen en sturen. En dat is maatwerk. In een ingewikkelde samenleving zoals we die kennen in Nederland kan de wetgever hooguit op hoofdlijnen richting geven aan het bestuur. Daarbij moet je ook niet vergeten dat een wet niet eenvoudig van de ene op de andere dag te wijzigen is, terwijl maatschappelijke ontwikkelingen soms wel vragen om snelle aanpassingen van het bestuur.

1.1.2 *Het openbaar bestuur behartigt het algemeen belang*

Het *openbaar bestuur van Nederland* bestaat dus uit *verschillende besturen*. Een aantal daarvan is hiervoor kort beschreven. Het Nederlandse openbaar bestuur kan niet een op een worden vergeleken met een bestuur van een sport- of studentenvereniging. Er zijn belangrijke verschillen tussen het openbaar bestuur en zo'n vereniging. Een sport- of studentenvereniging is een *privaatrechtelijke rechtspersoon*. Het bestuur van deze privaatrechtelijke rechtspersoon behartigt het *privaatrechtelijke eigenbelang* van deze rechtspersoon. Het openbaar bestuur van Nederland mag geen eigenbelang behartigen. Zo mag een college van burgemeester en wethouders niet in strijd met de wet een vergunning verlenen voor de exploitatie van een restaurant aan een van de wethouders (vriendjespolitiek). Het *openbaar bestuur* moet het *algemeen belang* behartigen. De behartiging van het algemeen belang moet dan ook altijd centraal staan bij de uitoefening van bestuurstaken. De term *algemeen belang* is echter ruim en tot op zekere hoogte vaag. Het is voor het openbaar bestuur dan ook niet altijd eenvoudig om vast te stellen wat het algemeen belang inhoudt. Gelukkig heeft de wetgever het openbaar bestuur op dit punt wel een handje geholpen. In vele honderden wetten – bestuurswetten genaamd – heeft de wetgever taken opgedragen aan het bestuur (kijk bijvoorbeeld maar eens in art. 1 Waterschapswet). Daarmee heeft de wetgever op hoofdlijnen aangegeven waarop de behartiging van het algemeen belang gericht moet zijn. De in de afzonderlijke bestuurswetten neergelegde taken zien steeds op deelonderwerpen van het algemeen belang. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bestuurstaken op het gebied van milieu- en natuurbescherming, handhaving van de openbare orde, sociale zekerheid, arbeidsomstandigheden, de aanleg van autosnelwegen, brandveiligheid van horecagelegenheden, het voorkomen van alcoholmisbruik door kinderen en jongeren en immigratie en naturalisatie. Deze belangen worden ook wel 'publieke belangen' genoemd. Uit de voorgaande opsomming kan worden afgeleid dat het bestuur dagelijks vele (uiteenlopende) algemene belangen behartigt.

Algemene belangen die een rol spelen bij verlening van een omgevingsvergunning om te bouwen

Als je bijvoorbeeld als eigenaar van een stuk grond op die grond een huis wilt gaan bouwen, dan mag dat alleen als voor dat bouwwerk een bouwvergunning is verleend. De wetgever heeft in artikel 2.1 lid 1 aanhef onder a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) namelijk bepaald dat het verboden is een bouwwerk te bouwen zonder (omgevings)vergunning.¹ De wetgever heeft het dus met het oog op het algemeen belang noodzakelijk gevonden het bouwen zonder vergunning te verbieden. Vervolgens heeft de wetgever het bestuur de bevoegdheid verleend om te bepalen of op een bepaalde locatie een bepaald bouwwerk mag worden gebouwd. Burgemeester en wethouders die een omgevingsvergunning om te bouwen verlenen, behartigen – als bevoegd gezag – bij het verlenen van zo'n 'vergunning' bepaalde onderdelen van het algemeen belang. Zo behartigen zij onder meer het algemene belang van een goede ruimtelijke ordening (waar mag worden gebouwd in de gemeente), de bouwveiligheid (hoe moet er technisch worden gebouwd, is de constructie sterk en veilig genoeg) en het welstandsaspect (past het bouwwerk visueel in de omgeving).



¹ Na inwerkingtreding van de (toekomstige) Omgevingswet kun je dit verbod vinden in art. 5.1 lid 2 aanhef en onder a Omgevingswet.

1.2 Wat doet het openbaar bestuur ter behartiging van het algemeen belang?

Hiervoor is al aangegeven dat er geen sprake is van één openbaar bestuur. Er bestaan verschillende bestuurslagen. Al deze verschillende lagen bij elkaar zou men de *Nederlandse bestuursorganisatie* kunnen noemen. De Nederlandse bestuursorganisatie is complex. Er wordt bestuurd op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau. Er bestaan op deze overheidsniveaus verschillende besturen die – op basis van vele bestuurswetten – onderdelen van het algemeen belang behartigen. Een waterschapsbestuur concentreert zich vooral, maar niet alleen, op waterstaatkundige belangen en belangen die daarmee nauw samenhangen. Denk bijvoorbeeld aan het onderhouden van dijken, beken en riviertjes.

Een gemeentebestuur behartigt verschillende soorten belangen. Het gaat hier onder andere om belangen in de sfeer van:

- het milieu (denk bijvoorbeeld aan afvalinzameling);
- de ruimtelijke ordening (denk bijvoorbeeld aan het aanwijzen van gronden in de gemeente die zijn bestemd voor wonen, landbouw en veeteelt, recreatie en industrie);
- de volkshuisvesting (denk bijvoorbeeld aan het realiseren van voldoende betaalbare huurwoningen);
- welzijn en recreatie (denk bijvoorbeeld aan onderhoud en beheer van de gemeentelijke speeltuin en het zwembad en aan het creëren van (financiële) voorzieningen zodat iedereen de mogelijkheid heeft om te sporten);
- cultuur (denk bijvoorbeeld aan een subsidie voor de lokale harmonie);
- en sociale zaken (denk bijvoorbeeld aan bijstandsuitkeringen).

Uit deze opsomming blijkt al dat het niet eenvoudig is een antwoord te geven op de vraag wat het bestuur in Nederland precies doet. Het geven van een volledig antwoord is onmogelijk. Het Nederlandse bestuur houdt zich – om maar iets te noemen – bezig met het onderhoud van de stormvloedkering in de Oosterschelde, de veiligheid in kinderdagverblijven, de hygiëne in restaurants, het bouwen van woningen, de aanschaf van marineschepen, het afgeven van paspoorten, het subsidiëren van de aanschaf van zonnepanelen, de financiering van het onderwijs en het invorderen van belastingen.

1.2.1 *Reguleren en sturen van activiteiten van burgers en het verrichten van publieke taken*

We hebben nu een paar voorbeelden gezien van onderdelen van het algemeen belang waar het bestuur zich mee bezighoudt. Vervolgens is het natuurlijk de vraag op welke manier het openbaar bestuur deze belangen behartigt. Dat kan namelijk op *verschillende manieren*. Zo *reguleert en stuurt* het openbaar bestuur met het oog op een bepaald algemeen belang onder meer *activiteiten van burgers*. Van reguleren en sturen is bijvoorbeeld sprake als het gemeentebestuur aan een sportvereniging subsidie toekent, omdat het beoefenen van sport (volgens de overheid) moet worden bevorderd met het oog op de volksgezondheid. Daarnaast *verricht het bestuur publieke taken*. Dit zijn vaak taken die niet (alleen) aan burgers kunnen worden overlaten. Te denken valt aan het aanleggen en onderhouden van wegen. Sommigen taken zijn zo bijzonder dat meteen duidelijk is dat deze niet aan het initiatief van burgers mogen worden overgelaten. Denk bijvoorbeeld aan de defensietaak.

Sommige activiteiten van het bestuur kunnen we daadwerkelijk zien. Denk aan het uitrukken van de brandweer, het repareren van de stoep, het inzamelen van huishoudelijk afval en het vegen van de straat. Het gaat hier om feitelijke handelingen van het bestuur of in ieder geval om handelingen die in opdracht van dat bestuur worden verricht.

1.2.2 *Bestuursactiviteiten van het gemeentebestuur*

De hiervoor gegeven voorbeelden hebben vooral betrekking op activiteiten van het gemeentebestuur. Activiteiten van dit bestuur zijn voor burgers meestal gemakkelijk waar te nemen. Wie regelmatig lokale huis-aan-huisbladen leest of op internet kijkt, kan kennisnemen van beslissingen (of in een meer bestuursrechtelijke terminologie 'besluiten') die het gemeentebestuur neemt. Gedacht kan worden aan het verlenen van vergunningen voor de exploitatie van een bedrijf (zoals een discotheek of een groothandel in bakkerijbenodigdheden), het verlenen van een vergunning voor de sloop van een oud kerkgebouw, het wijzigen van gemeentelijke belastingen (bijvoorbeeld onroerende-zaak- en hondenbelasting) en het vaststellen van bestemmingsplannen (dit zijn plannen waarin de gemeenteraad bijvoorbeeld bepaalt waar in de gemeente gebouwd mag worden en waarvoor gronden mogen worden gebruikt (landbouw, industrie, veeteelt, natuur, recreatie, woningbouw, enzovoort)).²

2 Na inwerkingtreding van de (toekomstige) Omgevingswet zal het *omgevingsplan* het kader bieden om functies aan (grond)locaties toe te kennen.

Een lid van een muziekvereniging weet dat het gemeentebestuur in het kader van het welzijnsbeleid voor bepaalde activiteiten subsidie kan verlenen (bijvoorbeeld in de vorm van een tegemoetkoming voor de aanschaf van een aantal nieuwe muziekinstrumenten of een tegemoetkoming in de kosten van de jeugdopleiding). En wie zijn woning in verband met een handicap moet aanpassen, kan ook terecht bij het gemeentebestuur voor een financiële tegemoetkoming in de verbouwingskosten.

Iemand die over onvoldoende financiële middelen beschikt en daarom niet in staat is in zijn levensonderhoud te voorzien, kan in beginsel burgemeester en wethouders vragen hem een bijstandsuitkering toe te kennen (art. 41 Participatiewet). Iedere Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege. Dit recht komt in beginsel ook toe aan de rechtmatig in Nederland verblijf houdende vreemdeling (zie art. 11 lid 1 en 2 Participatiewet). Het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad dragen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstandsregels. In de Participatiewet zijn aan het college van burgemeester en wethouders specifieke bevoegdheden toegekend met het oog op de uitvoering van die bijstandsregels en de toekenning van bijstandsuitkeringen. Zo bestaat voor het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om de medewerking van de bijstandsgerechtigde af te dwingen om het recht op bijstand te kunnen vaststellen (art. 17 lid 1 en 2 Participatiewet). Op grond van die verplichting moet de bijstandsgerechtigde alle informatie aan het college van burgemeester en wethouders verschaffen die van invloed is op zijn recht op uitkering. Het gaat dan bijvoorbeeld om het feit dat hij is gaan samenwonen met een partner die de bijstandsgerechtigde kan onderhouden of om het feit dat hij neveninkomsten heeft.

1.2.3 *Bestuursactiviteiten van het provinciebestuur*

Op provinciaal niveau is de bestuursactiviteit voor burgers minder zichtbaar. Dit komt omdat de provinciale overheid vooral coördinerende en soms ook toezichthoudende functies vervult. Het college van gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur van de provincie, oefent bijvoorbeeld (in bepaalde gevallen) toezicht uit op gemeenten. Bijvoorbeeld door de gemeentelijke begroting goed te keuren (art. 203 Gemw). Dit gebeurt overigens alleen als de begroting van een bepaalde gemeente niet in evenwicht is en dit naar verwachting ook in de komende jaren nog niet zal zijn.

Ook op andere beleidsterreinen, zoals cultuur, verkeer en vervoer en regionale economische ontwikkeling, vervult het provinciebestuur taken. Zo kent gedeputeerde staten bijvoorbeeld (stimulerings- en project)subsidies toe aan diverse culturele en economische initiatieven. Ook speelt gedeputeerde staten een belangrijke rol bij de instandhouding van het regionale openbaar vervoer, onder meer door een goed aanbestedingsbeleid te voeren.

1.2.4 *Bestuursactiviteiten op landelijk niveau*

Op landelijk niveau worden door verschillende organen van het openbaar bestuur bevoegdheden uitgeoefend. Denk bijvoorbeeld aan het toekennen van studiefinanciering door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (art. 3.19 Wet studiefinanciering 2000) en aan besluiten over de uitbreiding van luchthavens die worden genomen door de daartoe bevoegde minister(s). Velen krijgen jaarlijks van de belastinginspecteur een aanslag inkomstenbelasting. Via de Belastingdienst worden ook toeslagenregelingen uitgevoerd (huurtoeslag, zorgtoeslag en toeslag kinderopvang). Ook is er op landelijk niveau een instantie belast met het verlenen van uitkeringen op grond van bepaalde socialeverzekeringswetten. Zo kan iemand die arbeidsongeschikt raakt op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) aanspraak maken op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het voor de uitvoering van deze wet verantwoordelijke bestuursorgaan is het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) (zie art. 64 WIA).

Verder kan op landelijk niveau gewezen worden op de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Ook de SVB vormt een onderdeel van het openbaar bestuur. De SVB verstrekt onder meer kinderbijslag op grond van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW).

Dit zijn zomaar een paar voorbeelden. Deze voorbeelden maken al direct duidelijk dat het Nederlandse openbaar bestuur uit vele 'besturen' bestaat. Verder kan uit de gegeven voorbeelden worden afgeleid dat de activiteiten van het bestuur zich uitstrekken over een zeer breed terrein en dat zij een grote maatschappelijke relevantie hebben.

1.2.5 *Bestuursactiviteit op provinciaal en gemeentelijk niveau; autonomie en medebewind*

We hebben nu gezien dat het openbaar bestuur zich met de behartiging van zeer uiteenlopende algemene belangen bezighoudt. Verder hebben we gezien dat het openbaar bestuur zich op verschillende niveaus en in verschillende vormen manifesteert. *Centraal* (op landelijk niveau) en *decentraal* (onder meer