
Samenvatting Bestuursrecht 1

Aan de hand van alle hoor- en werkcolleges en de voorgeschreven literatuur.

Rechtsgeleerdheid

Samenvattingen

<https://timvandenbelt.com/dutch/samenvattingen/rechtsgeleerdheid/>

24 maart 2015

ing. T.J. van den Belt | <https://timvandenbelt.com>

Inhoudsopgave

Introductie & Algemeen	3
Week 1: Soorten overheidsoptreden & legaliteitsbeginsel	4
Legaliteitsbeginsel	4
Soorten overheidsoptreden	4
Negatief	5
Positief	5
Week 2: Bestuursorgaan	5
A-orgaan	6
B-orgaan	6
Orgaan	7
Stappenplan schema voor bepalen bestuursorgaan	7
Openbaar gezag	7
Week 3: Omvang bevoegdheden.....	8
Beoordelingsruimte	8
Beoordelingsvrijheid	8
Beleidsvrijheid	9
Arrest	9
Week 4: Specialiteits- & evenredigheidsbeginsel	9
Specialiteitsbeginsel	9
Belangenafweging	10
Evenredigheidsbeginsel	10
Week 5: Besluit & beschikkingen	11
Besluit	11
Beschikkingen	11
Bestuurlijk oordeel	12
Week 6: Besluiten van algemene strekking	12
B.A.S. / AVV	12
C.B.A.S.	13
Beleidsregel	13
Week 7: Belanghebbenden	13
Belanghebbende als (rechts)persoon	14
Bestuursorgaan als belanghebbende	14
Rechtspersoonlijke belanghebbende: Collectief & Algemeen	15
Doelstellingen	15
Feitelijk handelen	15

In het bijzonder	16
Rechtsbescherming	16
Rechtsbescherming in het algemeen.....	16
Beschikking	17
BAS/AVV	17
Beleidsregel	17
CBAS	17
Uitzonderingen	17
Indeling & toepassing AWB	18
Slot.....	18

Introductie & Algemeen

Deze samenvatting gaat chronologisch door de stof heen. Enkele leerstukken bestrijken meerdere gebieden dan wel weken. Om voor meer duidelijkheid te zorgen en een beknoptere samenvatting per week te kunnen geven zullen deze leerstukken in het laatste hoofdstuk worden beschreven.

In beginsel is het bestuursrecht voornamelijk te vinden in de wet *Algemene wet bestuursrecht* (hierna: AWB). Hier staat echter niet alles in noch is een bestuursorgaan altijd gehouden aan deze gehele wet (*week 2 & laatste hoofdstuk*). De rest van de regels waar een bestuursorgaan zich aan moet houden staan in de zogeheten bijzondere wetten zoals de wet *Gemeentewet*.

Bij bestuursrecht staan de verhoudingen tussen overheid en burger centraal. De overheid is er om het algemeen belang te behartigen. Dit alles geschiedt door middel van recht waarin staat *wat* de overheid mag doen, het recht **van** de overheid (*week 3*). Daarnaast is er recht **voor** de overheid, waar de overheid zelf aan gehouden is (*week 1 & 4*). Tot slot is er ook recht **tegen** de overheid, rechtsbescherming voor en van de burgers, zoals bezwaar, (administratief) beroep en hoger beroep (*laatste hoofdstuk*).

Niet alles wat de overheid doet valt onder bestuursrecht. Enkele handelingen van de overheid worden verricht door een rechtspersoon van de overheid of niet in functie van een bestuursorgaan en zijn dus **privaatrechtelijk** van aard of zijn **feitelijk** van aard. Dit resulteert in dat deze (rechts)handelingen zich binnen het **privaatrecht** vallen. Dit valt ook deels af te leiden uit 2:5 BW. Desalniettemin is een bestuursorgaan zich wel gehouden om te voldoen aan de **algemene rechtsbeginselen** van behoorlijk bestuur, ook bij private (rechts)handelingen.

Vaak worden de termen “publiekrechtelijk” en “rechtshandeling” gebruikt binnen het bestuursrecht. Onder de term **publiekrechtelijk** wordt verstaan: een exclusieve bevoegdheid die een gewone burger normaal niet kan uitoefenen. Onder **rechtshandeling** wordt verstaan: een beoogd rechtsgevolg die verandering teweeg brengt in de wereld van het recht.

Week 1: Soorten overheidsoptreden & legaliteitsbeginsel

Legaliteitsbeginsel

Het legaliteitsbeginsel houdt in dat in beginsel **alles** wat de overheid doet als overheid (bestuursrechtelijke handelingen) dient te zijn **herleiden** tot een (grond)wet in formele zin. Dit beginsel is gevormd door jurisprudentie van zowel de Hoge Raad (hierna: HR) als de Afdeling Bestuursrecht Raad van State (hierna: ABRvS).

Er zijn meerdere redenen voor dit beginsel. Allereerst omdat de overheid democratisch gelegitimeerd is. Daarnaast vind dit beginsel grondslag in verscheidene andere rechtsbeginselen zoals het gelijkheids- rechtszekerheids- evenredigheids- vertrouwens- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Bestuursorganen kunnen bevoegdheden middels drie manieren verkrijgen:

1. **Attributie:**

Toekenning van een nieuwe bevoegdheid aan een bestuursorgaan via de wet. (zie 10:22 & 10:23 AWB)

2. **Delegatie:**

Overdracht van een bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan. (zie 10:13 – 10:21 AWB) Dit vereist wel een wettelijke grondslag (10:15 AWB) en mag niet aan ondergeschikten worden gegeven (10:14 AWB). Na delegatie mag het originele bestuursorgaan deze bevoegdheid niet meer uitoefenen (10:13 & 10:17 AWB).

3. **Mandaat**

Een bevoegdheid in naam van het orgaan aan wie de bevoegdheid daadwerkelijk toekomt, uitoefenen. Bijvoorbeeld: een ambtenaar die in naam van de burgemeester een brief stuurt. (10:1 – 10:12 AWB)

Soorten overheidsoptreden

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat voor al het overheidsoptreden een wettelijke grondslag is vereist. De ABRvS heeft hier echter nog wel de deur op een kier gezet. Er zijn namelijk twee soorten overheidsoptreden, negatief en positief.

Negatief

Onder negatief optreden wordt verstaan: al het overheidshandelen wat berust op een **verbod of gebod**. Men moet hierbij niet in verwarring komen met optreden wat *emotioneel* positief kan voelen. Een vergunning ontvangen voor het verbouwen van je huist *voelt* positief, maar **berust** op een verbod (dan wel gebod). Het is dus negatief optreden. Op al het negatief optreden is altijd een wettelijk grondslag verplicht.

Het arrest **Methadonbrief** bevestigt dit. Hier stuurde de overheid brieven naar artsen met regels tot uitgave van methadon. Eén arts hield zich hier niet aan en daarom stuurde de overheid brieven naar apotheken om methadon niet af te geven aan cliënten van deze arts. De ABRvS oordeelde dat dit onrechtmatig was doordat de brieven (handelingen) zich niet op een wettelijke grondslag berustte.

Positief

Positief optreden betekent dat de overheid **presteert** aan haar burgers. Een bekend voorbeeld is het verlenen van een subsidie. Dit berust niet op een gebod dan wel verbod van een burger. De overheid doet hier iets (goeds) voor de burger. Het is echter onduidelijk of al het positief optreden een wettelijk grondslag vereist. Bij **subsidies** is er wel een wettelijke grondslag vereist zoals je in 4:23 AWB kan lezen.

In het arrest **Fluoridering** heeft de ABRvS namelijk bepaald dat in ieder geval bij **ingrijpend positief** overheidsoptreden wettelijke **grondslag** is **vereist**. Ingrijpend van aard, hier zou onder verstaan kunnen worden: zodra een burger dermate veel in zijn rechten of vrijheid wordt aangetast dat dit niet meer redelijk is. In dit arrest voegde de gemeente Amsterdam fluoride aan het drinkwater toe voor de gezondheid van haar burgers. De HR was van oordeel dat dit te ingrijpend was omdat men gedwongen werd dit te accepteren doordat er geen alternatief drinkwater beschikbaar was en drinkwater een levensbehoefte is.

Week 2: Bestuursorgaan

Wegens verscheidene aspecten is het belangrijk om te weten of bepaalde handelingen zijn verricht door een bestuursorgaan of niet. Indien het een bestuursorgaan betreft, dan is deze gehouden aan de **normen** van het bestuursrecht en op zijn minst de bepalingen van hoofdstuk twee AWB. Verder kunnen enkel bestuursorganen besluiten (*week 5*) nemen in bestuursrechtelijke zin. Het is ook van belang bij het **procederen**, dit kan namelijk bepalen of dit bij de civiele rechter dient te geschieden of bij de bestuursrechter.

1:1 lid 1, 2 en 3 AWB definiëren wat een bestuursorgaan is. Lid 2 maakt *uitzonderingen* op de vereisten van lid 1. Lid 3 maakt weer een *uitzonderingen* op de *uitzonderingen* van lid 2. Lid 1 kent twee soorten bestuursorgaan, A en B. In het kort zijn sub A *fulltime* bestuursorgaan, deze zijn 24/7 een bestuursorgaan. B organen zijn enkel bestuursorgaan *tijdens uitoefening* van hun publiekrechtelijke bevoegdheden en zijn daarom ook **enkel dan** onderworpen aan de regels die gelden voor bestuursorganen.

Bij het kijken van of iets een bestuursorgaan is dient het volgende stappenplan toegepast te worden:

- Is de entiteit **uitgezonderd** in 1:1 lid 2 AWB? Zo ja, stoppen, het is geen bestuursorgaan. Zo ja, vervolg.
- Maakt de entiteit deel uit van een **rechtspersoon** krachtens publiekrecht? Zo ja, ga naar het kopje A-orgaan, zo nee, ga naar het kopje B-orgaan.
Een aantal publiekrechtelijke rechtspersonen zijn te vinden in 2:1 BW.

A-orgaan

- Maakt het *orgaan* **onderdeel** uit van het *bestuur* van de rechtspersoon? Zo ja, dan is het een A-bestuursorgaan.
Hierbij moet gekeken worden of het orgaan specifiek in de wet wordt genoemd voor de rechtspersoon. Is dit niet het geval, ga dan verder.
- Is het *orgaan* bekleed met **openbaar gezag**? Zo ja, dan is het een A-bestuursorgaan.
Dit gezag dient te komen uit het publiekrecht, er moet een publiekrechtelijke (exclusieve) bevoegdheid worden toegekend aan het orgaan.
Zo nee, ga verder.
- Heeft het *orgaan* een voldoende **zelfstandige positie**? Zo ja, een A-bestuursorgaan.
Kan het orgaan binnen de rechtspersoon zelfstandig genoeg rechtshandelingen uitoefenen binnen de publiekrechtelijke rechtspersoon?
Zo nee, dan betreft het hier geen bestuursorgaan.

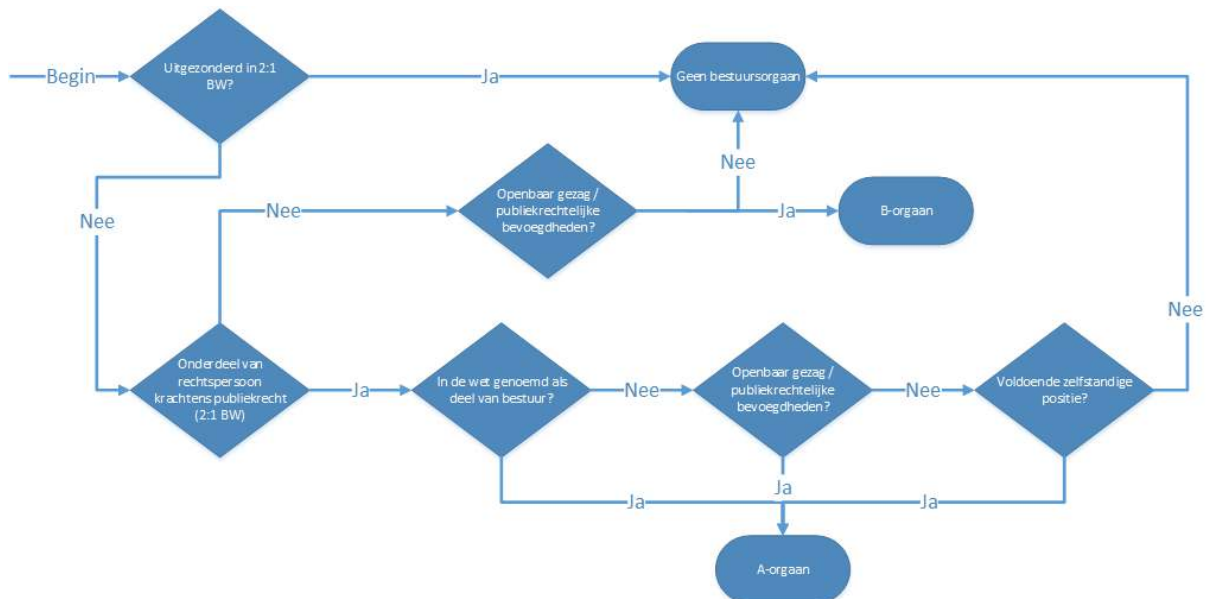
B-orgaan

- Heeft de entiteit openbaar gezag? Komen hem **publiekrechtelijke bevoegdheden** toe? Zo ja, B- bestuursorgaan. Zo nee, dan is de entiteit geen bestuursorgaan.
Hier bestaat nog wel een uitzondering op die bij het kopje “openbaar” gezag behandeld zal worden.

Orgaan

Let op bij het afgaan van het stappenplan dat het wel altijd, met uitzonderingen zoals het CBR, een orgaan betreft. Een ministerie is een voorbeeld hier van, deze is niet uitgezonderd, onderdeel van de staat (en dus RP krachtens publiekrecht) en verscheidene personen binnen het ministerie dragen openbaar gezag. Maar het is **op zichzelf geen orgaan**, personen binnen de ministerie, zoals de minister, dragen het openbaar gezag en zijn bestuursorganen, niet het ministerie zelf.

Stappenplan schema voor bepalen bestuursorgaan



Openbaar gezag

In het arrest Stichting Silocose Oud-mijnwerkers is besloten dat, *ondanks* dat er **geen wettelijke grondslag** was voor openbaar gezag, een entiteit toch als B orgaan gezien kan worden. In dit geval was het de vraag of de stichting een bestuursorgaan was gezien een besluit die ze hadden genomen. De ABRvS zei van wel, hierbij stelden ze **twee eisen**:

- $\frac{2}{3}$, dus **grotendeels**, van de **financiën** moeten van een ander A-bestuursorgaan komen;
- De overheid moet **grote inhoudelijke bemoeienis** hebben met de gang van zaken, in dit geval de toekenning van subsidie door de stichting.

Week 3: Omvang bevoegdheden

De omvang van bevoegdheden kun je onder 2 verschillende typen scharen. Namelijk **gebonden**, waarbij er geen ruimte is voor het bestuur om zelf invulling te geven, want dit is een gesloten en verplichte bevoegdheid, deze komt niet vaak voor. De andere type bevoegdheid is **discretionair**, hierbij krijgt het bestuur ruimte van de wet(gever) om zelf invulling te geven aan een bevoegdheid. Binnen discretionaire bevoegdheden wordt er onderscheid gemaakt tussen **drie soorten vrijheden** voor het bestuur. Deze onderscheid is van groot belang bij een rechtelijke toetsing. De drie soorten zijn:

Beoordelingsruimte

Bij beoordelingsruimte is er sprake van **vage** termen of termen die multi-interpretabel zijn. Hier kan snel sprake van zijn. Hierbij kan eenieder, dus ook een bestuursorgaan, invulling geven van wat er wordt bedoeld met die term. Enkele voorbeelden zijn: bouwwerk (wanneer is er sprake van een bouwwerk?), gezondheid (wat valt er onder gezondheid?) en kwetsbaar (wanneer is iets kwetsbaar?). Heel veel ruimte krijgt het bestuur hier niet. De rechter doet namelijk een **volledige toetsing** wanneer beoordelingsruimte wordt betwist. Er is dus ruimte voor het bestuur om anders te denken, maar een rechter moet invulling van de term correct dan wel redelijk vinden.

Beoordelingsvrijheid

Bij beoordelingsvrijheid is er sprake van termen in de wet waarbij de wetgever (bewust) het bestuursorgaan in staat stelt om zelf invulling te geven aan term of omstandigheid. Dit doet de wetgever middels twee manieren: **expliciete** beoordelingsvrijheid toekennen of **impliciete**.

Bij expliciet geeft de wetgever duidelijk aan dat een bestuursorgaan zijn of haar eigen zegje mag doen. Veel voorkomende termen hiervoor zijn **achten**, **vinden** en **naar oordeel van**.

Bij impliciete beoordelingsvrijheid worden er termen gebruikt waarbij men (de wetgever) er van uit gaat dat eigen invulling van de maatstaf een bestuursorgaan altijd toebehoort. Enkele voorbeelden hiervan zijn: **zedelijkheid**, **openbare veiligheid** en **veiligheid van de staat/koninkrijk**.

Het verschil grote verschil tussen beoordelings- ruimte en vrijheid is dat bij vrijheid er dus bewust, willens en wetens, vrijheid is toegekend aan het bestuursorgaan. Om die reden zal een rechter beoordelingsvrijheid **marginaal**, met terughoudendheid, toetsen. De rechter kijkt enkel of het bestuursorgaan tot in **redelijkheid** tot het gegeven oordeel heeft kunnen komen voor invulling van de term of omstandigheid. De reden van deze terughoudend is vanwege de trias politica leer. De rechter moet niet gaan besturen. Dit moet de rechter aan het bestuur zelf overlaten.

Beleidsvrijheid

Bij de vorige twee termen ging het telkens om vrijheden dan wel ruimte van *wanneer* een bestuursorgaan mag optreden. Bij beleidsvrijheid gaat het over de vrijheid van de **uitoefening** van de bevoegdheid. Hierbij zijn twee soorten invullingen mogelijk, namelijk **OF** vrijheid en **HOE** vrijheid.

We spreken van OF vrijheid wanneer het bestuursorgaan de vrijheid krijgt om zelf te bepalen OF deze de bevoegdheid wilt uitvoeren. In de wet staat dan dat een bestuursorgaan een bevoegdheid **kan** of **mag** uitoefenen.

Bij HOE vrijheid wordt er gesproken over **inhoudelijke** vrijheid tot invulling van de bevoegdheid. Een bekend voorbeeld is wanneer een bestuursorgaan **ten hoogste** een boete van bedrag x dient of mag opleggen. Er is geen verplicht bedrag opgegeven, enkel een maximum, het bestuursorgaan mag dus met inachtneming van dit maximum zelf invulling geven aan het bedrag.

De rechter toetst beleidsvrijheid, net zoals beoordelingsvrijheid, marginaal en dus met **terughoudendheid**. De rechter kijkt enkel en alleen of het bestuursorgaan tot in **redelijkheid** tot de beslissing had kunnen komen.

Arrest

In het arrest **Kwantum/Venlo** is bepaald dat de rechter bij beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid marginaal dient te toetsen. Een rechter mag niet bepalen of de gevolgen onevenredig zijn of welke uitkomst het meest gewichtig is. Hij dient enkel te kijken naar of het besluit in redelijkheid genomen had kunnen worden.

Week 4: Specialiteits- & evenredigheidsbeginsel

Naast het specialiteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel staat stiekem ook het verbod van détournement de pouvoir centraal (hierna: DDP) bij het nemen van besluiten. DDP lijkt zeer sterk op het specialiteitsbeginsel maar is dit het net niet.

Specialiteitsbeginsel

Het specialiteitsbeginsel staat vastgelegd in 3:4 lid 1 AWB. Bij het maken van een besluit mag een bestuursorgaan enkel de wettelijk **voorgeschreven belangen** afwegen. Wanneer er in de wet staat dat iets geweigerd of geaccepteerd mag/moet worden, dan wel uitgevoerd mag/moet worden, op basis van enkele gronden (zoals veiligheid of juist milieu), dan mag er enkel en alleen op basis van die gronden de bevoegdheid worden uitgevoerd. Wanneer de **strekking** of **aard** van de bevoegdheid niet overeenkomt met het **doel** van het besluit wordt er gesproken van het verbod op **détournement de pouvoir**, welke is vastgelegd in 3:3 AWB.

Belangenafweging

Bij het specialiteitsbeginsel staat de belangenafweging centraal. De rechtelijke macht maakt gebruik van een **gematigde opvatting** om een belang te beoordelen.

Bij het wel of juist niet uitvoeren van een bevoegdheid moet er dus gekeken worden naar de gronden die in de wet staan. Hieronder verstaan we **algemeen belang**. **Vreemd algemeen belang** zijn algemene belangen die niet in de gronden genoemd worden van de bevoegdheid. Deze mogen daarom niet meewegen. Daarnaast moet er gekeken worden naar het **particulier belang** van de aanvrager, hierbij spelen de gronden geen rol. Voor uitvoering/weigering van de bevoegdheid dient er dus een afweging gemaakt te worden tussen het algemeen belang op basis van de gronden en de belangen van de aanvrager.

Bij het **limiteren** van de bevoegdheid, middels bijvoorbeeld **voorschriften**, dient er naast de bovengenoemde belangen (op vreemd algemeen belang na), de belangen van **particuliere derden** te worden meegewogen. Deze belangen moeten in overeenstemming zijn met de gronden die in de wet staan beschreven. Tenzij deze particuliere derden belangen tot een **verkapte** bevoegdheid (bijv. toch vergunning verlenen met restricties waardoor het eigenlijk een weigering is) resulteert of wanneer er een andere **regeling** is die de belangen van deze particuliere derden behartigt.

Artikel 3:4 AWB verplicht een bestuursorgaan om altijd belangen af te wegen. Lid 2 van dit artikel bepaalt dat dit niet onevenredig mag zijn, hierbij kom je uit op het volgende rechtsbeginsel.

Evenredigheidsbeginsel

Een besluit mag niet, zoals 3:4 lid 2 aangeeft, niet **onevenredig nadelig** zijn voor één of meerdere belanghebbende. Het mag dus wél nadelig zijn, maar niet onevenredig. Het mag niet zo zijn persoon X door een besluit een straaltje zon in de tuin krijgt terwijl persoon Y door het besluit ernstige veiligheidsrisico's loopt. De **verhouding** tussen de belangen mogen dus niet té uit balans zijn. De rechter toetst dit **marginiaal**, terughoudend. Heeft het bestuursorgaan tot in redelijkheid tot dit besluit kunnen komen?

Daarnaast houdt het evenredigheidsbeginsel in dat wanneer er een mogelijkheid is die minder ingrijpend is, dat die genomen dient te worden. Hierbij wordt er gekeken naar: **Geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid**. *"You must not use a steam hammer to crack a nut, if a nutcracker would do"*. Een voorbeeld hiervoor is een evenement die in principe onveilig is, en daarom niet gehouden gemogen zou moeten worden, maar wel veilig gemaakt zou kunnen worden door enkele voorschriften dan wel handelingen die een bestuursorgaan in redelijkheid kan nemen of geven om dit uitvoerbaar te maken.

Week 5: Besluit & beschikkingen

Besluit

De publiekrechtelijke definitie van besluit is terug te vinden in *1:3 lid 1 AWB*. Deze stelt enkele eisen:

- **Schriftelijk**
Dit hoeft niet per definitie middels papier te zijn, het gaat er om dat dit middels non-verbale tekst is.
- Van een **bestuursorgaan**
Zie week twee voor wanneer hier sprake van is.
- **Publiekrechtelijk**
Het moet gaan om een exclusieve bevoegdheid die burgers normaal niet kunnen nemen. Het moet uiteraard weer te zijn herleiden tot een wet.
- **Rechtshandeling**
Er moet sprake zijn van beoogde rechtsgevolgen, er moet verandering plaats vinden in de wereld van het recht.

Men moet niet in verwarring komen met beslissingen. Een besluit houdt beslissingen in. Maar een beslissing is, blijkens het schema, niet per definitie een besluit in bestuursrechtelijke zin.

Beschikkingen

In 1:3 lid 2 AWB staat beschreven wat een beschikking is. Het staat er beknopt maar is van zeer groot belang. Grootste kenmerk is dat deze **niet van algemene strekking** is. Hiermee wordt bedoeld dat deze enkel voor één, of een groep, (rechts)personen geldt. Dit besluit geldt niet voor eenieder. Vanzelfsprekend, zoals ook in de wet staat, is een beschikking een **besluit** in de zin van 1:3 lid 1 AWB. Een beschikking dient dan ook te voldoen aan de criteria van 1:3 lid 1 AWB. Met als toevoeging, gedaan door 1:3 lid 2 AWB, **met inbegrip van een afwijzing** van een aanvraag. Normaal gesproken is een weigering geen rechtshandeling doordat dit geen rechtsgevolgen met zich mee brengt. 1:3 lid 2 steekt hier dus een stokje voor. Het woord "**aanvraag**" speelt hier ook van groot belang. In 1:3 lid 3 AWB staat dat een aanvraag een verzoek van een **belanghebbende** is. Als dit niet door een belanghebbende gedaan is, dan is er ook geen sprake van een aanvraag, en bij weigering daarom ook geen sprake van een besluit.

Binnen beschikkingen heb je twee soorten beschikkingen. Namelijk **persoonsgerichte** en **zaaksgerichte**. De consequenties van dit onderscheid zit hem in de manier van bekendmaking van het besluit. Deze consequenties staat vastgelegd in 3:41 en 3:42 AWB. Beschikking zijn eigenlijk altijd persoonsgericht, tenzij het besluit de juridische status van een zaak veranderd.

Bestuurlijk oordeel

In beginsel is een bestuurlijk oordeel geen besluit in de zin van 1:3 lid 1 AWB. Echter wordt dit soms wel als besluit gezien dan wel behandeld als één, met rechtsbeschermende gevolgen van dien. Een rechtsoordeel houdt in dat een bestuursorgaan iets bepaalt, zoals het vinden dat iemand of iets onder een bepaalde norm valt. In beginsel is dat geen besluit doordat het geen rechtsgevolgen bevat, want dit oordeel is ontleent aan een AVV. Zonder het oordeel zou de persoon of het object in theorie ook al onder de norm vallen.

Voordat een bestuurlijk oordeel kan verschijnen voor de bestuursrechter of hoger dient de situatie te voldoen aan drie vereisten:

- Het is een **definitief** oordeel
- Op **korte termijn** is beroep bij de civiele rechter niet mogelijk
- Wanneer beroep instellen tegen de beschikking wat uit het oordeel zal vloeien **onevenredig** is.

Een voorbeeld is wanneer men aan de norm voldoet volgens het oordeel en blijft doorgaan, deze zijn handelingen moet staken op basis van een besluit met ernstig nadelige gevolgen van dien.

Week 6: Besluiten van algemene strekking

Er zijn drie soorten besluiten die een algemene strekking hebben. Onderscheidt hiertussen is van groot belang in gerechtelijke procedures.

B.A.S. / AVV

Een standaard **Besluit van Algemene Strekking** (hierna: BAS) is meestal een **Algemeen Verbindend Voorschrift** (hierna: AVV). De eisen van wanneer het een AVV betreft zijn:

- **Naar buiten werkende**
Naar de burgers toe
- **Voor herhaalde toepassing vatbare**
Dus niet éénmalig of voor enkele keren. Het blijft bruikbaar
- **Zelfstandige rechtsnorm**
Het besluit moet zelf normen bevatten

- **Algemeen naar plaats, tijd en persoon**
Het besluit geldt in het gehele (aangewezen) rechtsgebied, te allen tijde (met uitzondering wanneer specifieke tijden aangewezen zijn), jegens alle personen die aan de normen voldoen.
- **Rechtstreeks**
Er komt geen rechter aan te pas of een bestuursorgaan om het mogen toe te passen.
- **Op basis van wettelijke grondslag**
Het besluit moet te zijn herleiden tot een (grond)wet in formele zin.

C.B.A.S.

Bij het vak Algemene Rechtswetenschappen werd een CBAS ook wel een bestuurlijke maatregel genoemd of een aanwijsbesluit. Binnen bestuursrecht wordt echter de naam **Concretiserend Besluit van Algemene Strekking** (hierna: CBAS) gebruikt. Dit is ook een besluit van algemene strekking. Een CBAS concretiseert een BAS, oftewel een AVV. Dit is dan ook meteen een groot verschil tussen beide. Doordat een CBAS concretiserend is, bevat een CBAS **geen zelfstandige normen**, deze komen van de BAS/AVV.

Beleidsregel

Beleidsregels zijn regels opgesteld door een bestuursorgaan die bepalen hoe zij of hun ondergeschikten bepaalde dingen afhandelen. In 1:3 lid 4 AWB staat gedefinieerd wat een beleidsregel is en waar deze aan dient te voldoen om als beleidsregel gekenmerkt te kunnen worden.

- **Bij besluit**
In de zin van 1:3 lid 1 AWB.
- **Algemene regel**
- **Niet zijnde een AVV**
- **Inhoudend een afweging belangen, vaststelling van feiten of wetsinterpretatie.**

Beleidsregels kunnen in beginsel alleen worden opgesteld indien er sprake is van beoordelingsvrijheid, beleidsvrijheid of beoordelingsruimte. Dit is ook wel te lezen in 4:81 AWB. Omdat bij beleidsregels die een afweging maken tussen belangen of een vaststelling van feiten doen afgeleid zijn aan beoordeling of beleidsvrijheid, worden deze beleidsregels **marginaal** getoetst. Bij wetsinterpretatie is er sprake van beoordelingsruimte en zal er dus een **volledige** toetsing plaats vinden.

Week 7: Belanghebbenden

Het zijn van een belanghebbende speelt een grote rol binnen het bestuursrecht. Het komt er namelijk op neer dat eigenlijk enkel belanghebbenden inspraak kunnen hebben op besluiten. De AWB maakt onderscheidt tussen drie soorten belanghebbenden.



Belanghebbende als (rechts)persoon

In artikel 1:2 lid 1 AWB staat opgeschreven waar een (rechts)persoon aan moet voldoen om als belanghebbende aangemerkt te kunnen worden. Deze dient *rechtstreeks* bij een besluit betrokken te zijn. In de jurisprudentie heeft de rechtelijke macht deze term uitgebreid uitgelegd en gevormd te de volgende eisen:

- **Eigen belang**
Je komt voor *jezelf* op, niet voor of namens een ander.
- **Persoonlijk**
Jouw belang moet *onderscheidend* genoeg zijn van de massa. Bijvoorbeeld slechts omwonenden of personen die direct last van het besluit hebben.
- **Objectief bepaalbaar**
Dus *niet subjectief*. Iedereen moet het kunnen vaststellen, *emotionele* waarden tellen dus niet.
- **Actueel**
Het belang mag *niet* pas spelen in de *toekomst*, er moet direct sprake van zijn. Niet te verwarren met de uitzondering dat een belang op het moment van het besluit speelt en met grote zekerheid zal gevolgen zal hebben in de nabije toekomst. Als je door een besluit met grote aannemelijkheid binnenkort je baan verliest is het dus voldoende, want het belang speelt op het moment van het besluit. *Voornemens* voor bepaalde handelingen zijn dus niet genoeg.
- **Direct geraakt**
Er mag geen sprake zijn van een afgeleid belang. Een besluit moet direct gevolgen voor jou hebben, niet indirect. Als er tegen je huurder een besluit is genomen dan geldt dit direct voor de huurder en via deze, dus indirect, ook voor jou, de belangen van jou en de huurder lopen **parallel**. Een uitzondering hier op is wanneer het afgeleide belang **tegengesteld** is aan die van de direct geraakte (rechts)persoon. Een ander, zeldzame, **uitzondering** is wanneer een besluit iemand beperkt in zijn of haar **eigendomsrecht** dan wel een **fundamenteel** recht van deze persoon.

Bestuursorgaan als belanghebbende

Ook bestuursorganen kunnen belanghebbende zijn volgens 1:2 lid 2 AWB. Het grote verschil tussen bestuursorganen en (rechts)personen is dat lid 2 toevertrouwde belangen betreft. Er hoeft om die reden **niet te worden voldaan** aan de vereisten van **eigen** belang, **persoonlijk** belang en **objectief** belang, daar valt het toevertrouwd belang onder.

Of er sprake is van **toevertrouwd belang** dient te worden beoordeeld aan de hand van de *door de wet* opgedragen taken. Je zou kunnen stellen dat hierbij het *specialiteitsbeginsel* om de hoek komt kijken. Dit toevertrouwd belang dient wel objectief bepaalbaar te zijn.

Naast het toevertrouwd belang is er ook weer “gewoon” sprake van **actueel** en **direct** geraakt belang. Deze zijn onveranderd.

Rechtspersoonlijke belanghebbende: Collectief & Algemeen

Een rechtspersoon kan, naast voor zichzelf opkomen via de eerder besproken 1:2 lid 1 AWB, ook opkomen voor een **collectief** of **algemeen** belang. Artikel 1:2 lid 3 AWB stelt hierbij als vereiste dat deze belangen in het **bijzonder** behartigd worden *blijkens feitelijk* handelen en blijkens de opgegeven **doelstellingen**. De manier waarop aan deze eisen voldaan dienen te worden hangt af van of de rechtspersoon het collectief of het algemeen belang behartigd.

Deze vereisten **vervangen** de vereisten van **eigen** belang en **persoonlijk** belang. Er dient nog **wel** te worden voldaan aan de eerder genoemde **objectief**, **actueel** en **direct** belang.

Bij **collectieve** belangenbehartiging behartigd de rechtspersoon de belangen van een groep (rechts)personen in het specifiek. Al deze personen hebben wat gemeen, het zijn bijvoorbeeld allemaal bewoners van een bepaalde gebied of het zijn bijvoorbeeld bedrijven binnen een bepaalde branche.

Bij **algemeen** belang kan er worden gestreefd naar een specifiek ideëel belang zoals natuur of milieu.

Doelstellingen

Bij beide vormen van behartiging dient dit blijkens de doelstellingen duidelijk te zijn. Dit moet objectief bepaalbaar zijn. Deze doelstellingen opnemen in bijvoorbeeld een statuut zorgt er voor dat de doelstellingen objectief bepaalbaar zijn.

Feitelijk handelen

Het verschil tussen beide vormen van behartiging zit hem in het feitelijk handelen. Bij **collectieve** behartiging is er, wegens bevordering van effectieve rechtsbescherming, een **uitzondering** gemaakt. Bij hen is feitelijk handelen niet vereist. Wel dient deze rechtspersoon op te komen voor de belangen van op zijn minst **meer dan één** entiteit.

Voor het behartigen van het algemeen belang is dus wel feitelijk handelen vereist. Volgens jurisprudentie is enkel **procederen** of voorbereiding tot procederen **onvoldoende**.

In het bijzonder

De belangen dienen in het bijzonder te worden behartigd. **Buitensporig veel** belangen behartigen zorgen daarom voor uitsluitel om als belanghebbende gekenmerkt te kunnen worden. De jurisprudentie maakt onderscheidt tussen twee soorten belangenbehartiging. **Functionele** en **geografische** belangen. **Eén** van deze twee soorten dient **limitatief** te worden behartigd. Zo kan er wel een groot gebied worden genomen maar dienen de functionele belangen limitatief te zijn. Andersom kunnen de functionele belangen uitgebreid worden opgesomd maar dit mag dan enkel voor een klein gebied. Allebei de soorten limitatief mag uiteraard ook. Dit is bepaald in het arrest **Stichting Openbare Ruimte**. Hier was de doelstelling te breed en was er onvoldoende sprake van feitelijk handelen.

Rechtsbescherming

Rechtsbescherming in het algemeen

In beginsel kan enkel een **belanghebbende** beroep kan instellen tegen een besluit bij een bestuursrechter. Dit staat in 8:1 AWB. 7:1 AWB stelt daar echter de eis aan vooraf dat degene die beroep kunnen instellen eerst bezwaar dienen te maken, tenzij er wordt voldaan aan één van de uitzonderingen. Hier uit valt ook af te leiden dat wanneer beroep niet mogelijk is, bezwaar ook niet mogelijk is. Omdat enkel een belanghebbende bezwaar/beroep kan maken en gelet op de literatuur hiervan kan enkel iemand dus enkel uit eigen belang bezwaar of beroep instellen. Indien een ander persoon dit wilt doen voor een ander is een **machtiging** dus vereist, dit staat ook in 2:1 lid 1 AWB en 8:24 lid 1 AWB.

Wanneer bezwaar of beroep tegen een besluit niet mogelijk is kan er wel via 6:162 BW, de **onrechtmatige daad**, beroep worden ingesteld. Dit komt doordat deze besluiten wel recht zijn in de zin van **artikel 79 RO**. Hierbij wordt er weer **marginaal** getoetst, deze besluiten worden slechts **getoetst** aan **hogere regelgeving** en **algemene rechtsbeginselen**. Indien er bezwaar gemaakt kan worden moet er niet vergeten worden om te kijken of **administratief beroep** openstaat. Administratief beroep is bijna hetzelfde als een bezwaar, behalve dan dat dit bij een **ander bestuursorgaan** gebeurt. Indien administratief beroep openstaat, is men verplicht dit te nemen in plaats van bezwaar.

Een groot voordeel om te procederen bij de bestuursrechter is het verschil in **kosten** in verhouding tot een geschil bij de civiele rechter.

Rechtszekerheid binnen het bestuursrecht staat op verschillende plekken vastgelegd. Zo staat in 4:13 AWB dat er sprake moet zijn van een duidelijke motivering en dat deze middels 3:36 AWB ook openbaar gemaakt moeten worden. Ook dient een besluit begrijpelijk te zijn volgens 3:47 AWB.

Beschikking

Iedereen kan in beginsel tegen een beschikking in bezwaar of hoger beroep gaan zoals we net hebben gezien. Mits het besluit niet voldoet aan in 7:1 lid 1 AWB gestelde **weigeringsnormen**. In 4:1 tot en met 4:20f AWB staan belangrijke bepalingen over beschikkingen. Zo stelt 4:2 AWB **vormvereisten** van een aanvraag en stelt 4:5 AWB enkele **weigeringsgronden** voor de behandeling van een aanvraag. 4:8 AWB stelt weer de **hoorplicht** van bestuursorganen.

BAS/AVV

Besluiten van algemene strekking dan wel AVV's kunnen **niet** worden onderworpen aan **bezwaar** of **beroep**. Dit volgt uit 8:3 AWB. AVV's worden echter wel **erkend als recht** in de zin van artikel 79 RO. Om die reden staat beroep dus open bij de civiele rechter. Volgens het **ius curia novit** beginsel (de rechter kent het recht) dienen rechters zelf het bestaan en de geldigheid van AVV's vast te stellen. In het arrest **Landbouwwliegers** werd bepaald door de HR dat AVV's getoetst mogen worden aan de **algemene rechtsbeginselen**. Dit dient wel terughoudend en dus **marginaal** te geschieden.

Beleidsregel

Ook beleidsregels worden **uitgezonderd** voor beroep volgens 8:3 AWB. Dit belet uiteraard men niet om een beleidsregel te toetsen aan 6:162 BW, de **onrechtmatige daad**. Want ook een beleidsregel wordt als recht erkend in de zin van 79 RO. Dit beleidsregel dient dan wel **bekend** te zijn gemaakt, deze dient dus naar buiten toe op te treden. Een bestuursorgaan is ook **niet altijd gehouden** om zich aan de beleidsregel te houden, dit staat in 4:84 AWB.

CBAS

Omdat een CBAS **geen zelfstandige rechtsnormen** bevat is dit geen recht in de zin van artikel 79. Doordat 8:3 AWB specifiek een AVV uitsluit en geen BAS, is wel bezwaar en beroep **mogelijk**. Ook tegen **weigering** van het nemen van CBAS kan bezwaar en beroep worden ingesteld worden dankzij 6:2 AWB.

Uitzonderingen

Zoals in een ander hoofdstuk is vastgesteld is bezwaar tegen een **bestuurlijk oordeel** mogelijk. Dit is hedendaags ook in de wet vastgelegd middels artikel 6:3 AWB.

Naast de zoals eerder vastgestelde weigering tot neming van een besluit, is het ook mogelijk bij het niet tijdig nemen van een besluit bezwaar of beroep in te stellen. Dit staat in 6:2 AWB.

Tot slot kunnen AVV's en beleidsregels ook door een bestuursrechter getoetst worden middels de **exceptieve toetsing**. Hierbij staat een ander besluit centraal, maar berust dit besluit op een AVV of beleidsregel. Om die reden kan bij zulke gevallen ook de rechtmatigheid van zo'n besluit getoetst worden bij de bestuursrechter. Deze toetst het besluit wel op dezelfde manier als de civiele rechter, namelijk met terughoudendheid zoals eerder is besproken.

Indeling & toepassing AWB

Op zich is de wet AWB goed geordend. Niet alle hoofdstukken kunnen echter toegepast worden. Hoofdstuk één houdt slechts **algemene bepalingen** in. Hoofdstuk twee gaat over **communicatie** tussen burger en bestuursorgaan. Beide hoofdstukken zullen **altijd toegepast** worden binnen het bestuursrecht. Hoofdstuk drie heeft slechts betrekking tot **besluiten**. In 3:1 AWB staat dat heel hoofdstuk 3 geldt voor alle besluiten, met **uitzondering** van AVV's en andere handelingen dat geen besluit is. Voor deze uitzonderingen gelden slechts 3:2 tot en met 3:4 AWB. Hoofdstuk vier gaat over **bijzondere bepalingen** van specifieke besluiten. Besluiten gelden in dit hoofdstuk dus slechts op de titel die over het type besluit gaat. Hoofdstuk vijf gaat over **handhaving**. Hoofdstukken zes en zeven gaan over **bezwaar en beroep**. Hoofdstuk acht over bijzondere bepalingen met betrekking tot **procederen** bij de **bestuursrechter**. Hoofdstuk negen betreft **klachtenbehandeling**. Hoofdstuk tien gaat over bestuursorganen **intern**. Hoofdstuk elf bevat **slotbepalingen**.

De reden dat de AWB bestaat en zo geordend is om verscheidene aspecten:

- Meer eenheid creëren binnen het bestuursrecht;
- Systematiseren van het bestuursrecht;
- Codificeren van jurisprudentie;
- Algemene bepalingen uit bijzondere wetten halen.

Slot

Leuk dat je deze samenvatting hebt gelezen. Hopelijk heeft deze samenvatting je geholpen. Wees er wel van bewust dat dit een samenvatting is en mogelijk dus incompleet. Succes met je tentamen en/of veel plezier met de vergaarde kennis!