

Inhoudsopgave

I	Algemene inleiding: wat is bestuursrecht?	17
1.1	Het verband tussen besturen en bestuursrecht	18
1.1.1	Verschillende bestuursniveaus	19
1.1.2	Het openbaar bestuur behartigt het algemeen belang	22
1.2	Wat doet het openbaar bestuur ter behartiging van het algemeen belang?	24
1.2.1	Reguleren en sturen van activiteiten van burgers en het verrichten van publieke taken	25
1.2.2	Bestuursactiviteiten van het gemeentebestuur	25
1.2.3	Bestuursactiviteiten van het provinciebestuur	26
1.2.4	Bestuursactiviteiten op landelijk niveau	27
1.2.5	Bestuursactiviteit op provinciaal en gemeentelijk niveau; autonomie en medebewind	27
1.3	De ontwikkeling van het openbaar bestuur in de twintigste eeuw; van nachtwakersstaat tot verzorgingsstaat	32
1.4	Bevoegdheden van het openbaar bestuur en de eis van wetmatigheid van bestuur	34
1.4.1	De vergunningbevoegdheid; regulerend optreden door het bestuur in een concreet geval	35
1.4.2	Andere bestuursbevoegdheden dan de vergunningbevoegdheid	36
1.4.3	Wetmatigheid van bestuur; het bestuur mag alleen handelen als de wetgever daarvoor een specifieke bevoegdheid heeft verleend	38
1.5	Bestuursbevoegdheid en andere publiekrechtelijke bevoegdheden zoals wetgeving en rechtspraak	42
1.6	Bestuursrecht: formeel en materieel bestuursrecht	44
1.7	Algemeen bestuursrecht en bijzonder bestuursrecht	47
1.7.1	Bijzonder bestuursrecht	47
1.7.2	Algemeen bestuursrecht	48
1.7.3	De verhouding tussen algemeen bestuursrecht en bijzonder bestuursrecht	49

1.8	Geschreven en ongeschreven bestuursrecht	53
1.9	Bestuursrecht en andere rechtsgebieden	55
1.9.1	Bestuursrecht en staatsrecht	57
1.9.2	Afbakening van het bestuursrecht ten opzichte van het privaatrecht	58
1.9.3	Bestuursrecht en strafrecht	60
1.9.4	Invloed van Europees recht op het bestuursrecht	61
2	De basisbeginselen en kenmerken van het bestuursrecht	63
2.1	De rechtsverhouding tussen bestuur en burgers	63
2.1.1	Bestuursorganen en de behartiging van publieke belangen	69
2.1.2	Openbare lichamen en andere rechtspersonen ingesteld krachtens publiekrecht	72
2.2	Het begrip bestuursorgaan in de Algemene wet bestuursrecht: a- en b-organen	78
2.2.1	A-organen; organen van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld	81
2.2.2	B-organen; personen of colleges, met enig openbaar gezag bekleed die geen deel uitmaken van een rechtspersoon ingesteld krachtens publiekrecht	83
2.2.3	Wettelijke uitzonderingen; organen die geen bestuursorgaan zijn in de zin van de Awb	86
2.2.4	Zelfstandige bestuursorganen en gedeconcentreerde organen	87
2.3	Belanghebbenden	89
2.3.1	Algemene criteria belanghebbendheid	92
2.3.2	Bijzondere categorieën belanghebbenden: bestuursorganen en ‘statutair’ belanghebbenden	102
2.4	Wetmatigheid van bestuur	106
2.4.1	Belastende bestuursbevoegdheden	107
2.4.2	Regelgevende bevoegdheden van het bestuur	108
2.4.3	Begunstigende bestuursbevoegdheden	110
2.4.4	Overig bestuurshandelen	111
2.5	Het specialiteitsbeginsel	113
2.6	Eenzijdigheid	119
2.7	Gelede normstelling	122
2.8	Terugtrek van de wetgever en discretionaire bevoegdheden	127
2.8.1	Beleids- en beoordelingsruimte	128

	2.8.2	Beoordelingsruimte en vage begrippen	140
2.9		Bevoegdheidstoedeling	143
	2.9.1	Attributie en delegatie	143
	2.9.2	Mandaat	147
2.10		Bestuurshandelingen	153
2.11		Internationale context van het bestuursrecht en de Europese integratie	156
	2.11.1	Internationale context van het bestuursrecht	157
	2.11.2	De Europese integratie	162
3		De Algemene wet bestuursrecht: structuur en kenmerken	175
3.1		Inleiding	175
	3.1.1	Doelstellingen Awb	177
	3.1.2	De Awb als aanbouwwet	177
	3.1.3	Gelaagde structuur en schakelbepalingen	187
	3.1.4	Verhouding Awb tot andere – bijzondere – wetgeving	190
4		Besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht	197
4.1		Inleiding	197
4.2		Besluiten en beschikkingen in de zin van artikel 1:3 jo. artikel 6:2 Awb	199
4.3		De publiekrechtelijke rechtshandeling	209
4.4		Soorten besluiten	221
	4.4.1	Algemeen verbindende voorschriften	223
	4.4.2	Beleidsregels	226
	4.4.3	Overige besluiten van algemene strekking (BAS)	232
	4.4.3.1	Plannen	232
	4.4.3.2	Concrete normen	236
	4.4.4	De beschikking en het onderscheid tussen BAS en beschikking	241
4.5		Enkele soorten beschikkingen	244
	4.5.1	Beschikkingen op aanvraag of ambtshalve beschikkingen	245
	4.5.2	Persoons- en zaaksgebonden beschikkingen	245
	4.5.3	Rechtsvaststellende en rechtscheppende beschikkingen	247
	4.5.4	Vrije en gebonden beschikkingen	249
	4.5.5	Begunstigende en belastende beschikkingen	249
	4.5.6	Afopende en duurzame beschikkingen	250

	4.5.7	Vrijwarende en niet-vrijwarende vergunningen	251
4.6		De beschikking: een veelzijdig bestuursinstrument	255
4.7		Kwalificatie van bestuurshandelingen en de gelaagde structuur van de Awb	265
5		De bestuursrechtelijke normering van besluiten	269
5.1		Inleiding	269
5.2		Totstandkoming van besluiten	278
	5.2.1	Fair play, verbod van vooringenomenheid	279
	5.2.2	Het (formeel) zorgvuldigheidsbeginsel	284
	5.2.3	Verbod van détournement de pouvoir	290
	5.2.4	Belangenafwegingsplicht, materiële zorgvuldigheid, evenredigheidsbeginsel en willekeurverbod	293
	5.2.5	Motiveringsbeginsel	306
	5.2.6	Gelijkheidsbeginsel	310
	5.2.7	Vertrouwensbeginsel	314
	5.2.8	Rechtszekerheidsbeginsel	328
	5.2.9	De burgerlijke rechter en algemene beginselen van behoorlijk bestuur	332
	5.3	Specifieke normering ten aanzien van beschikkingen	334
12	5.4	Intrekking en wijziging van beschikkingen	343
6		Overheid en privaatrecht	347
6.1		Inleiding	347
6.2		Privaatrechtelijk handelen door de overheid; enkele algemene uitgangspunten	348
	6.2.1	De overheidsrechtspersoon als partij in het vermogensrecht	348
	6.2.2	Drie rechtsleren	350
	6.2.3	Schakelbepalingen; resultaat van de nu op privaatrechtelijk overheidshandelen van toepassing zijnde gemengde rechtsleer	353
6.3		Overeenkomsten met de overheid	354
	6.3.1	Bevoegdhedenovereenkomst	355
	6.3.2	Beleidsovereenkomst	360
	6.3.3	Afstandsovereenkomst	362
	6.3.4	Leveringsovereenkomst	364
	6.3.5	Toepasselijk recht	365

6.4	Het gebruik van privaatrecht in plaats van publiekrecht door de overheid; van de tweewegenleer naar de doorkruisingsleer	369
6.4.1	De tweewegenleer en de doorkruisingsleer	370
6.4.1.1	De tweewegenleer	370
6.4.1.2	De doorkruisingsleer; het Windmill-arrest	371
6.4.1.3	Kunst- en Antiekstudio Lelystad; toepassing van de doorkruisingsleer met een merkwaardig resultaat?	376
6.4.2	De onrechtmatigedaadsactie en handhaving	379
6.4.3	Zaakwaarneming en kostenverhaal door de overheid	384
6.5	Publiek domein	386
6.5.1	Normaal gebruik van publiek domein	387
6.5.2	Bijzonder gebruik van publiek domein	388
6.5.2.1	Het bedingen van een (privaatrechtelijke) vergoeding voor bijzonder gebruik van publiek domein	388
6.5.2.2	Bijzonder gebruik van publiek domein afhankelijk stellen van privaatrechtelijke toestemming naast een (publiekrechtelijke) vergunning	389
6.5.2.3	Gebruik van privaatrecht in plaats van publiekrecht ter regulering van bijzonder gebruik van publiek domein	391
6.5.2.4	Invloed van publiek domein op het burendrecht	392
7	Handhaving van het bestuursrecht	395
7.1	Inleiding	395
7.2	Enkele algemene aspecten van toezicht en handhaving	397
7.2.1	Toezicht op de naleving van bestuursrechtelijke regels en voorschriften	397
7.2.2	Handhaving door middel van bestuursrecht, strafrecht of civiel recht?	403
7.2.2.1	Strafrechtelijke handhaving van de overtreding van bestuursrechtelijke regels	403
7.2.2.2	Privaatrechtelijke handhaving van de overtreding van bestuursrechtelijke regels	406
7.2.3	Herstelsancties en bestraffende sancties	408
7.2.3.1	Overtreding en overtreder	408

	7.2.3.2	Bestuurlijke sancties; herstelsancties en bestraffende sancties	411
	7.2.3.3	Het verschil tussen herstelsancties en bestraffende sancties	416
7.3		Last onder bestuursdwang	423
	7.3.1	Last onder bestuursdwang; normale gang van zaken	423
	7.3.2	Preventieve last onder bestuursdwang	438
7.4		Last onder dwangsom	439
	7.4.1	Last onder dwangsom; normale gang van zaken	440
	7.4.2	Preventieve last onder dwangsom	449
	7.4.3	Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom	451
7.5		Bestuurlijke boete	451
7.6		Intrekking en wijziging van een begunstigende beschikking	456
7.7		Cumulatie van sancties	463
	7.7.1	Eendaadse en meerdaadse samenloop; één feitelijk handelen levert meerdere overtredingen op	463
	7.7.2	Meerdere sancties na(ast) elkaar opleggen voor dezelfde overtreding	465
14	7.8	Handhaven of gedogen?	469
	7.8.1	De beginselplicht tot handhaving	471
	7.8.2	Gedogen	475
	7.8.3	Partiële (ofwel gedeeltelijke) handhaving	476
8		Bestuursrechtelijke voorprocedures	479
8.1		Twee bestuurlijke voorprocedures: bezwaar en administratief beroep	480
	8.1.1	Bestuurlijke voorprocedures versus beroep op de bestuursrechter	484
	8.1.2	De voorprocedures; bezwaar versus administratief beroep	487
8.2		De bezwaarschriftprocedure	489
	8.2.1	Het systeem van de bezwaarschriftprocedure	489
	8.2.2	De functies van de bezwaarschriftprocedure	493
	8.2.3	Rechtstreeks beroep of prorogatie	500
8.3		De bezwaarschriftprocedure en enkele andere Awb-procedures	501

8.3.1	Bezwaarschriftprocedure versus voorbereidingsprocedure	501
8.3.2	Bezwaarschriftprocedure versus klachtprocedure	503
8.4	Toegangsvereisten bezwaarschriftprocedure	503
8.5	Iets over de geschiedenis van administratief beroep: Kroonberoep en artikel 6 EVRM	516
9	Rechtsbescherming tegen de overheid: de rechter	521
9.1	Inleiding	521
9.2	Historische ontwikkeling	523
9.3	Funcities en kenmerken van het bestuursproces	528
9.3.1	Rechtsbescherming versus controle?	531
9.3.2	Enkele beginselen van bestuursprocesrecht	532
9.3.3	De procedure op hoofdlijnen	535
9.4	De toegang tot de (algemene) bestuursrechter	539
9.4.1	Absolute competentie en het vereiste van belanghebbendheid	541
9.4.2	Relatieve competentie	545
9.4.3	Eerst een bestuurlijke voorprocedure	547
9.5	Voorlopige rechtsbescherming door de 'voorzieningenrechter'	549
9.6	Toetsing	552
9.6.1	Exceptieve toetsing	552
9.6.2	Omvang van het geding en relativiteitsvereiste	559
9.7	Uitspraakbevoegdheden en afdoeningsmodaliteiten	567
9.7.1	Vernietiging (art. 8:72 lid 1 Awb)	570
9.7.2	In stand laten van de rechtsgevolgen (art. 8:72 lid 3 onder a Awb)	570
9.7.3	Zelf in de zaak voorzien (art. 8:72 lid 3 onder b Awb)	573
9.7.4	Tussenuitspraak (art. 8:80a en 8:80b Awb)	575
9.7.5	Opdracht aan het bestuursorgaan tot het nemen van een nieuw besluit (art. 8:72 lid 4 Awb)	576
9.7.6	Termijnstelling, voorlopige voorziening, dwangsom (art. 8:72 lid 4 onder b 5 en 6 Awb)	577
9.7.7	Vergoeding griffierecht, proceskostenvergoeding (art. 8:74 Awb; art. 8:75, 8:75a Awb)	577
9.7.8	Schadevergoeding in verband met een vernietigd besluit (art. 8:88 Awb e.v.)	580
9.8	Hoger beroep en cassatie	582

9.8.1	Waarom zijn er vier hogerberoepsrechters?	586
9.8.2	Voordelen van het realiseren van de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie	588
9.8.3	Procedure in hoger beroep	593
9.8.4	Uitspraakbevoegdheden in hoger beroep	594
9.9	De aanvullende rol van de burgerlijke rechter	601
9.9.1	Bevoegdheid burgerlijke rechter	602
9.9.2	Aard en omvang van de (aanvullende) rechtsbescherming; de burgerlijke rechter als schadevergoedingsrechter	605
9.9.3	Voorrangs- en aansluitingsregels	618
9.10	De rol van de strafrechter	623
9.11	De Europese rechters	626
9.11.1	Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)	627
9.11.2	Het Europese Hof van Justitie	630
9.12	De (Nationale) ombudsman	633
9.13	Het stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid: een schema	640

	Trefwoordenregister	645
--	----------------------------	------------