

# INHOUD

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	17
1.1	Bestuursrecht	17
1.2	Overheid en burger	17
1.2.1	De overheid	17
1.2.2	De betekenis van het begrip overheid in het bestuursrecht	21
1.2.3	De groei van de overheid	21
1.2.4	De burger	22
1.3	Wederzijdse rechten en plichten van overheid en burger	23
1.3.1	Plichten van de burger ten opzichte van de overheid	23
1.3.2	Rechten van de burger ten opzichte van de overheid	25
1.3.3	Rechten en plichten van de overheid: spiegelbeeld van die van de burger	27
1.3.4	Schematische weergave	27
1.4	Legitimiteit en normering van het handelen van de overheid	28
1.4.1	Democratische rechtsstaat	29
1.4.2	De reikwijdte van het legaliteitsbeginsel	30
1.4.3	Nuancering van de betekenis van het legaliteitsbeginsel	32
1.4.4	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	34
1.5	Het afdwingen van rechten en plichten: handhaving en rechtsbescherming	35
1.6	Verschillende soorten wettelijke regels	37
1.6.1	Geschreven en ongeschreven rechtsregels	37
1.6.2	Originaire en gedelegeerde regelgeving	38
1.6.3	Hogere en lagere regels	39
1.6.4	Algemeen en bijzonder bestuursrecht	39
1.6.5	Regels van nationaal en van internationaal recht	43
1.7	Samenvatting	44
<b>2</b>	<b>De overheid en de burger in het bestuursrecht</b>	47
2.1	Inleiding	47

2.2	De overheid: rechtspersonen, bestuursorganen en natuurlijke personen	48
2.2.1	Rechtspersoon	48
2.2.2	Bestuursorgaan	48
2.2.3	Natuurlijke personen: ambtsdragers en personeel	50
2.3	Het begrip bestuursorgaan nader beschouwd	51
2.3.1	Inleiding	51
2.3.2	Organen van rechtspersonen, ingesteld krachtens publiekrecht: artikel 1:1 lid 1 onder a Awb	53
2.3.3	Andere personen en colleges met enig openbaar gezag bekleed: artikel 1:1 lid 1 onder b Awb	56
2.3.4	Uitzonderingen: artikel 1:1 lid 2 en 3 Awb	58
2.4	De belanghebbende	59
2.4.1	Inleiding	59
2.4.2	Definitie van het begrip belanghebbende	62
2.4.3	Verschillende categorieën belanghebbenden	64
2.5	Belanghebbende op grond van artikel 1:2 lid 1 Awb	65
2.5.1	Eigen belang	65
2.5.2	Persoonlijk belang	65
2.5.3	Objectief bepaalbaar belang	69
2.5.4	Actueel belang	69
2.5.5	Direct geraakt belang	70
2.6	Artikel 1:2 lid 2 Awb: aan bestuursorganen toevertrouwde belangen	72
2.7	Artikel 1:2 lid 3 Awb: rechtspersonen die opkomen voor algemene en collectieve belangen	74
<b>3</b>	<b>Handelingen van bestuursorganen</b>	<b>81</b>
3.1	Inleiding	81
3.2	Het besluit in de zin van de Awb	83
3.2.1	Schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan	83
3.2.2	Rechtshandeling	84
3.2.3	Het karakter van een rechtshandeling	89
3.2.4	Publiekrechtelijke aard van de rechtshandeling	95
3.2.5	Met een besluit gelijkgestelde beslissingen	97
3.3	Verschillende categorieën besluiten	100
3.3.1	Inleiding	100
3.3.2	Algemeen verbindende voorschriften	103
3.3.3	Beleidsregels	106
3.3.4	Concretiserende besluiten van algemene strekking	114
3.3.5	Plannen	117
3.3.6	De beschikking	118

<b>4</b>	<b>Het verkrijgen en uitoefenen van bestuursbevoegdheden</b>	123
4.1	Inleiding	123
4.2	Attributie	124
4.2.1	Attributie aan bestuursorganen met een (politieke) verantwoordingsplicht	124
4.2.2	Attributie aan zelfstandige bestuursorganen	125
4.2.3	Attributie aan ambtelijke bestuursorganen	126
4.3	Delegatie	127
4.3.1	Kenmerken	127
4.3.2	De bevoegdheid tot delegatie	128
4.4	Mandaat	129
4.4.1	Kenmerken	129
4.4.2	Ongeoorloofde mandaatverlening	130
4.4.3	Het mandaatbesluit	133
4.4.4	Mandaat aan niet-ondergeschikten	135
4.4.5	Ondermandaat	136
4.5	Van norm naar beslissing: wetsinterpretatie, beoordelen, beslissen en toetsen	136
4.5.1	Inleiding	136
4.5.2	Wetsinterpretatie	141
4.5.3	Objectieve beoordelingsruimte	142
4.5.4	Feitenvaststelling	142
4.5.5	Beoordelingsvrijheid	143
4.5.6	Beleidsvrijheid	145
4.5.7	Afwijkende terminologie van de Afdeling bestuursrechtspraak	148
4.5.8	Conclusie: rechtmatig besluiten is soms juridisch gecompliceerd, maar meestal niet	149
<b>5</b>	<b>Normen voor besluitvorming</b>	151
5.1	Inleiding	151
5.2	De toepassing van ongeschreven rechtsregels, rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur op de bevoegdheidsuitoefening	152
5.3	Procedurele normen	154
5.3.1	Correcte bejegening van de burger	154
5.3.2	Zorgvuldig onderzoek van de feiten	155
5.3.3	Zorgvuldige beslissingsprocedure	158
5.3.4	Draagkrachtige motivering	160
5.3.5	Bekendmaking en mededeling	160
5.4	Normen voor de inhoud van besluiten	161

5.4.1	Specialiteitsbeginsel en verbod op détournement de pouvoir	162
5.4.2	Het evenredigheidsbeginsel	176
5.4.3	Gelijkheidsbeginsel	182
5.4.4	Vertrouwensbeginsel	187
5.5	Normen voor het intrekken en wijzigen van besluiten	192
5.5.1	De redenen voor intrekking	193
5.5.2	In hoeverre is een wettelijke grondslag vereist?	194
5.5.3	De mogelijke consequenties van intrekking	196
5.5.4	Welke normen gelden bij intrekking?	198
5.5.5	Intrekken of wijzigen van een besluit op verzoek van een burger?	198
5.6	Normen voor verschillende soorten bestuurshandelingen	202
5.6.1	Normen voor algemeen verbindende voorschriften	202
5.6.2	Normen voor privaatrechtelijk handelen	203
5.6.3	Normen voor niet op rechtsgevolg gerichte handelingen	204
<b>6</b>	<b>Overheid en privaatrecht</b>	207
6.1	Inleiding	207
6.2	Principiële opvattingen over de verhouding publiek- en privaatrecht	208
6.2.1	De gemene rechtsleer en de tweewegenleer	208
6.2.2	Kritiek op de gemene rechtsleer en de tweewegenleer	209
6.2.3	De invloed op de burgerlijke rechter	210
6.3	De algemene toepasselijkheid van het BW op privaatrechtelijk overheidshandelen	210
6.4	Wettelijke beperkingen op het gebruik van het privaatrecht door de overheid	212
6.5	Onaanvaardbare doorkruising	213
6.5.1	Inleiding	213
6.5.2	De wet voorziet	215
6.5.3	Inhoud en strekking van de regeling	215
6.5.4	De belangen van de burgers	218
6.5.5	Vergelijkbaar resultaat	219
6.5.6	Onaanvaardbare doorkruising en de oude tweewegenleer	220
6.6	De toepasselijkheid van publiekrechtelijke normen op privaatrechtelijk handelen	221
6.6.1	De algemene beginselen van behoorlijk bestuur	222
6.6.2	De grondrechten	224
6.7	Overeenkomsten met de overheid	224

6.7.1	Soorten overeenkomsten	225
6.7.2	Gebondenheid en nakoming	226
6.7.3	Onvoorziene omstandigheden	227
6.7.4	Rechtsbescherming	229
6.8	Openbare zaken	231
6.8.1	Inleiding en soorten zaken	231
6.8.2	Gewoon en bijzonder gebruik	232
6.8.3	Gebruiksvoorwaarden en publiekrechtelijke regelingen	233
6.9	Samenvatting	235
<b>7</b>	<b>Handhaving</b>	237
7.1	Inleiding	237
7.2	De bevoegdheid om te handhaven	239
7.2.1	Vijf kernbegrippen	239
7.2.2	Wettelijke grondslag als voorwaarde voor handhaving	240
7.2.3	Reikwijdte van de handhavingsbevoegdheid	241
7.3	Overtredingen op het spoor komen	242
7.3.1	Toezicht	243
7.3.2	Van toezicht naar handhaving	245
7.4	De keuze tussen wel of niet handhaven	247
7.4.1	Valt er iets te kiezen?	247
7.4.2	Te gering belang	249
7.4.3	Concreet zicht op legalisatie	250
7.4.4	Gedogen	251
7.5	Vier handhavingsinstrumenten	253
7.5.1	Last onder bestuursdwang	253
7.5.2	Last onder dwangsom	256
7.5.3	De keuze tussen bestuursdwang en dwangsom	260
7.5.4	Bestuurlijke boete	261
7.5.5	Intrekking begunstigende beschikking	267
<b>8</b>	<b>Nadeelcompensatie en schadevergoeding</b>	271
8.1	Inleiding	271
8.2	Nadeelcompensatie	272
8.3	Grondslag voor vergoeding van schade vanwege rechtmatig overheidshandelen	273
8.3.1	Wettelijke regels en beleidsregels	273
8.3.2	Jurisprudentie	276
8.3.3	Nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel in de Awb	280

8.4	Randvoorwaarden en criteria voor nadeelcompensatie	281
8.4.1	Randvoorwaarden	281
8.4.2	Criteria ter invulling van het égalitébeginsel	282
8.5	Schadevergoeding	290
8.5.1	Inleiding	290
8.5.2	Onrechtmatigheid en toerekenbaarheid	291
8.5.3	Relativiteit	294
8.5.4	Causaliteit	296
8.5.5	Schade	299
8.5.6	Eigen schuld en schadebeperkingsplicht	299
8.5.7	Verjaring	302
<b>9</b>	<b>Procedures van geschilbeslechting</b>	<b>303</b>
9.1	Inleiding	303
9.2	De bezwaarprocedure	303
9.2.1	Bezwaar als voorprocedure ten opzichte van de procedure bij de bestuursrechter	304
9.2.2	De procedure zoals geregeld in de Awb	305
9.2.3	De informele aanpak van bezwaren	307
9.3	De procedure bij de bestuursrechter: karakterisering	310
9.3.1	De toegang tot de procedure: laagdrempelig, maar niet onbeperkt	310
9.3.2	De procedure: veel vrijheid voor de rechter	311
9.3.3	De uitkomst van de procedure: finale beslechting?	312
9.3.4	Ontwikkeling in de bestuursrechtspraak: van toetsing naar geschilbeslechting	313
9.4	Bevoegdheid van de bestuursrechter	316
9.4.1	Absolute bevoegdheid	316
9.4.2	Relatieve bevoegdheid	319
9.5	Ontvankelijkheid	320
9.6	De inrichting van de procedure bij de bestuursrechter	323
9.6.1	Indienen van beroep en dossiervorming	323
9.6.2	Vooronderzoek	324
9.6.3	Wel of geen zitting?	325
9.6.4	De zitting	326
9.7	De toetsing door de bestuursrechter	329
9.7.1	Het bepalen van de omvang van het geschil door de rechter	329
9.7.2	De inhoud van de toetsing door de rechter; bewijsrecht	337
9.8	De uitspraak en het vervolg	340

9.8.1	Verschillende mogelijke uitspraken; de consequenties daarvan voor het besluit	340
9.8.2	Vernietigen, maar de rechtsgevolgen in stand laten	342
9.8.3	Vernietigen en zelf in de zaak voorzien	343
9.8.4	De bestuurlijke lus	344
9.8.5	Nevenbeslissingen in de uitspraak over griffierecht en proceskosten	345
9.8.6	Schadevergoeding	347
9.8.7	Na de uitspraak: hoger beroep?	349
9.9	De voorlopige voorziening	351
9.9.1	Bevoegdheid en ontvankelijkheid	352
9.9.2	De inhoudelijke beoordeling van het verzoek	353
9.9.3	De te treffen voorlopige voorzieningen	354
9.9.4	Kortsluiting	355
	<b>Literatuur</b>	357
	<b>Trefwoordenregister</b>	367