

ALGEMEEN BESTUURSRECHT. GRONDSLAGEN EN BEGINSELEN

ALGEMEEN BESTUURSRECHT
GRONDSLAGEN EN BEGINSELEN

Ingrid OPDEBEEK
Stéphanie DE SOMER

Tweede editie

 intersentia
Antwerpen – Cambridge

Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen. Tweede editie
Ingrid Opdebeek en Stéphanie De Somer

© 2019 Intersentia
Antwerpen – Cambridge
www.intersentia.be

ISBN 978-94-000-1036-9 (gebonden)
ISBN 978-94-000-1037-6 (paperback)
D/2019/7849/101
NUR 823



Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

WOORD VOORAF

Dit boek behandelt het *algemeen* bestuursrecht: de figuren, regels en algemene beginselen die het *globale bestuursrecht* beheersen. Het bevat geen bespreking van de materiele-rechtelijke of procedurele regels van de diverse takken van bijzonder bestuursrecht, zoals het omgevingsrecht, het onderwijsrecht, het vreemdelingenrecht enz. Wel bevat het diverse voorbeelden die hun oorsprong vinden in het bijzonder bestuursrecht. In Deel I lichten wij nader toe hoe wij de verhouding en wisselwerking zien tussen het algemeen en het bijzonder bestuursrecht. Dit visualiseren wij ook via de boom die prijkt op de cover van het boek. Met dit boek hopen wij *de stam* te leveren, die het algemeen bestuursrecht voorstelt, en waarop het bijzonder bestuursrecht (de uitwaaierende takken) welig tiert.

Wij beperken ons in principe tot het *Belgische* bestuursrecht, maar verwaarlozen daarbij niet de invloed van het Europese recht. Het bestuursrecht kleurt immers steeds meer Europees. Waar nuttig voegen wij hier en daar een rechtsvergelijkende noot toe.

Belangrijke takken van het bijzonder bestuursrecht zijn in België gefederaliseerde materies, zoals het omgevingsrecht en het onderwijsrecht. Wat het algemeen bestuursrecht betreft, is er echter nog steeds een grote eenheid of uniformiteit over de grenzen van de deelstaten heen. Dit is de verdienste van de Raad van State, onze algemene bestuursrechter, die ook optreedt als cassatierechter ten aanzien van de inmiddels talrijke bijzondere bestuursrechters. Het bestuursrecht is een kluwen van regels en rechtspraak, maar de Raad van State levert via zijn rechtspraak over tal van bestuursrechtelijke onderwerpen de draad van Ariadne die een uitweg kan bieden uit het labyrint dat het bestuursrecht soms is. Waar er toch verschillen bestaan in de algemeen bestuursrechtelijke regelgeving tussen de gemeenschappen en gewesten, bespreken wij in principe enkel het *Vlaamse* bestuursrecht.

Het bestuursrecht heeft de laatste decennia een explosie gekend aan regelgeving, rechtspraak en rechtsleer. Voor velen is het moeilijk om de rode draad nog te vinden. Steeds meer juristen specialiseren zich in steeds kleinere subrechtstakken van het bestuursrecht (de overheidsopdrachten, het recht van de ruimtelijke ordening, het milieurecht enz.). Er is dan ook nood aan een basiswerk dat een *algemeen kader* biedt en aan de volgende doelstellingen beantwoordt.

Ten eerste wil dit boek *beknopt* zijn, maar tegelijk voldoende *diepgaand*. Vanuit het idee ‘*less is more*’ hebben wij getracht terug te gaan naar de essentie van het bestuursrecht. Terzelfdertijd graven wij echter dieper dan een klassiek overzichtswerk, door de *wortels* van het bestuursrecht een centrale plaats te geven. Deze wortels, die wij de ‘kernwaarden’ van het bestuursrecht noemen, voeden het hele bestuursrecht. In alle delen van het boek hebben wij dan ook getracht een verband te leggen tussen deze kernwaarden en de concreterende beginselen en regels die er een verbijzondering van zijn.

Ten tweede beogen wij in dit boek *theorievorming*, zonder evenwel de *praktijk* uit het oog te verliezen. Niets is immers zo praktisch als een goede theorie. Deze doelstellingen trachten wij o.a. te bereiken via de voorbeelden uit het bijzonder bestuursrecht en via de schema’s (*‘a picture can say more than a thousand words’*).

Ten derde wil dit boek zo *actueel* mogelijk zijn. De eerste editie van dit boek, die dateert van 2017, moest sneller dan verwacht worden herwerkt. Enerzijds door de inwerkingtreding van belangrijke bestuursrechtelijke regelgeving zoals het Decreet Lokaal Bestuur, het Bestuursdecreet en het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving, maar anderzijds ook door belangrijke rechtspraak van de (algemene vergadering van de) Raad van State. Het onderzoek voor de tweede editie van dit boek werd afgerond op 26 juni 2019.

Ten vierde wil dit boek *evaluatief* en *kritisch* zijn. Hier en daar werd in de tekst zelf een kritische noot opgenomen. Voor elk van de grote thema’s die wij in dit boek behandelen, sluiten wij de bespreking van het positief recht bovendien af met een beschouwing over de leidende beginselen en toekomstperspectieven. Hierin signaleren wij prangende vragen en knelpunten en reflecteren we over hoe het bestuursrecht zich verder zal of zou moeten ontwikkelen.

Voor de *verwijzingen* in de voetnoten hebben wij getracht om steeds de relevante regelgeving mee te geven. Wat rechtspraak betreft, hebben we ernaar gestreefd om in ieder geval de principerechtspraak op te nemen. Daarnaast kozen we voor uitspraken die treffende illustraties bevatten van de materie en/of voor recente uitspraken. Minderheidsstandpunten in de rechtspraak komen in beginsel slechts aan bod wanneer zij worden vertegenwoordigd door een voldoende aantal uitspraken. Wat de rechtsleer betreft, beogen we geen exhaustiviteit, maar hebben we steeds getracht gezaghebbende bronnen te citeren, aangevuld met recent materiaal.

Wat de *doelgroep* betreft, hopen wij met dit boek een ruim publiek te kunnen bekoren. Het boek is zo geschreven dat het hanteerbaar zou moeten zijn voor studenten algemeen bestuursrecht. Het biedt een eerste kennismaking met de grote beginselen en structuren van het bestuursrecht, met diverse voorbeelden. Voor juristen die geen specialist zijn in

het bestuursrecht wil dit boek een kompas bieden om zich te oriënteren in het kluwen van het bestuursrecht. Ten slotte hopen wij dat ook specialisten in het bestuursrecht hun gading kunnen vinden in dit werk. Al is het maar door de methode die wij hanteren, en waarmee wij onze collega's uitnodigen om het bestuursrecht opnieuw meer te benaderen vanuit de onderliggende waarden en principes. Vele specialisten in het bestuursrecht zijn dagelijks voornamelijk bezig met de technische en gedetailleerde regels uit het bijzonder bestuursrecht. Moge dit boek hen helpen om te 'herbronnen' en terug naar oplossingen te zoeken in de algemene bestuursrechtelijke regels en beginselen.

Bijzonder veel dank zijn wij verschuldigd aan eenieder die bereid was om (een deel van) het boek in prelectuur te beoordelen. De opmerkingen van al deze collega's hebben dit werk tot een hoger niveau getild.

Errare humanum est. Wij nodigen alle lezers dan ook uit om vergissingen, tekortkomingen en nieuwe ideeën te bezorgen aan de auteurs. Ook voorstellen om de gebruikswaarde of gebruiksvriendelijkheid van dit boek te verhogen zijn meer dan welkom. *Du choc des opinions jaillit la vérité ...* En ongetwijfeld zullen ook de studenten rechten die dit boek zullen gebruiken, kritische vragen en opmerkingen hebben. Wij verwelkomen ze: We zijn allen elkaars meester en leerling ...

Ingrid OPDEBEEK

Gewoon hoogleraar bestuursrecht

Universiteit Antwerpen

Advocaat

Stéphanie DE SOMER

Postdoctoraal onderzoeker

FWO en deeltijds docent Universiteit Antwerpen

Of Counsel Van Olmen & Wynant

BEKNOPTE INHOUDSOPGAVE

<i>Woord vooraf</i>	v
<i>Inhoud</i>	xi
<i>Lijst van vaak gebruikte afkortingen</i>	xxxvii
DEEL I. BESTUURSRECHT: BEGRIP, INDELING, FUNCTIES, KENMERKEN EN BRONNEN	1
Hoofdstuk I. Begrip bestuursrecht	3
Hoofdstuk II. Indeling van het bestuursrecht	13
Hoofdstuk III. Functies van het bestuursrecht	17
Hoofdstuk IV. Kenmerken van het bestuursrecht	21
Hoofdstuk V. Bronnen van het bestuursrecht	41
DEEL II. BESLUITVORMINGSINSTRUMENTARIUM	69
Hoofdstuk I. Inleiding: publiek- <i>versus</i> privaatrechtelijke actiemiddelen van de overheid	71
Hoofdstuk II. Het eenzijdige spoor: de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling en de pseudowetgeving	73
Hoofdstuk III. Het contractuele spoor: de overeenkomst met het bestuur	139
Hoofdstuk IV. Leer van de afsplitsbare rechtshandeling	159
Hoofdstuk V. Kernwaarden, leidende beginselen en toekomstperspectieven	163
DEEL III. MENSEN EN MIDDELEN	165
Hoofdstuk I. Rechtsregime van het overheidspersoneel	167
Hoofdstuk II. Rechtsregime van de goederen in het bestuursrecht	227
DEEL IV. BESTUURSORGANISATIE EN HET BEGRIP BESTUUR	271
Hoofdstuk I. Bestuursorganisatie	273
Hoofdstuk II. Het begrip bestuur	313
Hoofdstuk III. Kernwaarden, leidende beginselen en toekomstperspectieven	337

DEEL V. PREVENTIEVE RECHTSBESCHERMING TEGEN HET BESTUUR EN ALGEMENE RECHTSBEGINSELEN	341
Hoofdstuk I. Vooraf: het ontbreken van een algemene wet bestuursrecht	345
Hoofdstuk II. Het wettigheids- of legaliteitsbeginsel	347
Hoofdstuk III. Beginselen van behoorlijk bestuur	357
Hoofdstuk IV. Wetten of beginselen van de openbare dienst	423
Hoofdstuk V. Formele motivering van bestuurshandelingen	435
Hoofdstuk VI. Openbaarheid van bestuur(sdocumenten)	461
Hoofdstuk VII. Participatie en inspraak	501
Hoofdstuk VIII. Taalgebruik in bestuurszaken	507
Hoofdstuk IX. Kernwaarden, leidende beginselen en toekomstperspectieven	509
DEEL VI. CURATIEVE RECHTSBESCHERMING TEGEN HET BESTUUR	513
Hoofdstuk I. Rechtsbescherming en de rekenschapsplicht van het bestuur	515
Hoofdstuk II. Interne klachtenbehandeling en ombudsdiensten	519
Hoofdstuk III. Bestuurlijke beroepen	527
Hoofdstuk IV. Jurisdictionele beroepen	541
Hoofdstuk V. Alternatieve conflictoplossing met de overheid	703
Hoofdstuk VI. Kernwaarden, leidende beginselen en toekomstperspectieven	711
DEEL VII. BESTUURLIJKE HANDHAVING	715
Hoofdstuk I. Inleiding	717
Hoofdstuk II. Bestuurlijk handavingsinstrumentarium	723
Hoofdstuk III. Bestuurlijke <i>versus</i> strafrechtelijke handhaving	737
Hoofdstuk IV. Actoren in het handavingsrecht	745
Hoofdstuk V. Bestaat er een rechtsplicht tot bestuurlijke handhaving?	749
Hoofdstuk VI. Rechtsbescherming tegen bestuurlijke handhaving	755
Hoofdstuk VII. Kernwaarden, leidende beginselen en toekomstperspectieven	763
<i>Trefwoordenregister</i>	767

INHOUD

<i>Woord vooraf</i>	v
<i>Beknopte inhoudsopgave</i>	ix
<i>Lijst van vaak gebruikte afkortingen</i>	xxxvii

DEEL I.

BESTUURSRECHT: BEGRIP, INDELING, FUNCTIES, KENMERKEN

EN BRONNEN	1
------------------	---

Hoofdstuk I.

Begrip bestuursrecht	3
-----------------------------------	---

Afdeling 1. Formeel-juridische omschrijving vanuit organiek en functioneel oogpunt	3
--	---

Afdeling 2. Omschrijving vanuit de relaties die door het bestuursrecht worden beheerst	9
---	---

Afdeling 3. Omschrijving vanuit de materiële bevoegdheid van het bestuur	10
--	----

Hoofdstuk II.

Indeling van het bestuursrecht	13
---	----

Afdeling 1. Algemeen <i>versus</i> bijzonder bestuursrecht	13
--	----

Afdeling 2. Bestuurlijk organisatierecht, materieel bestuursrecht, procedureel bestuursrecht, bestuursprocesrecht	15
--	----

Hoofdstuk III.

Functies van het bestuursrecht	17
---	----

Hoofdstuk IV.

Kenmerken van het bestuursrecht	21
--	----

Afdeling 1. Autonomie en eigenheid van het bestuursrecht	21
--	----

§ 1. Bestuursrecht is een uitzonderingsrecht	21
--	----

A. Een uitzonderingsrecht wegens de prerogatieven van de overheid	21
---	----

B. Een uitzonderingsrecht wegens de specifieke verplichtingen voor besturen	23
--	----

C.	Een uitzonderingsrecht wegens de diverse afwijkingen van het privaat- of gemene recht	24
§ 2.	Verklaring voor de uitzonderingspositie van het bestuur	26
§ 3.	Nuancering van het uitzonderingskarakter: horizontaal bestuur en ‘priva- tisering’ van het bestuursrecht	27
Afdeling 2. Meergelaagdheid van het Belgische bestuursrecht		30
§ 1.	Bestuursrecht in de 21 ^{ste} eeuw: een systeem van <i>multilevel governance</i>	30
A.	Van ‘ <i>government</i> ’ naar ‘ <i>governance</i> ’ (horizontale meergelaagdheid)	30
B.	Van <i>central level government</i> naar <i>multilevel governance</i> (verticale meergelaagdheid).	31
C.	Wisselwerking tussen beide trends.	31
§ 2.	Opmars van niet-statelijke of semi-statelijke actoren als centrale spelers in de bestuurlijke besluitvorming.	32
§ 3.	Opmars van het ‘Europees bestuursrecht’	32
§ 4.	Verkaveling van het Belgische bestuursrecht door de federale staatsstructuur	35
A.	Gevolgen voor het algemeen bestuursrecht.	35
B.	Gevolgen voor het bijzonder bestuursrecht.	37
C.	Gevolgen voor de lokale besturen.	38

Hoofdstuk V.

Bronnen van het bestuursrecht	41
--	----

Afdeling 1. Metaprinicipes of -waarden die (de bronnen van) het bestuursrecht voeden		41
§ 1.	(Meta)constitutionele principes	41
A.	<i>Constitutionalism</i>	42
B.	Rechtsstaat of <i>rule of law</i>	43
C.	Democratiebeginsel	45
§ 2.	Principes van <i>good governance</i>	47
A.	Oorsprong.	47
B.	Belangrijkste principes van <i>good governance</i>	47
C.	Juridische waarde	48
D.	Betekenis voor het bestuursrecht	50
Afdeling 2. Bronnen van het positief bestuursrecht.		52
§ 1.	Overzicht	52
§ 2.	Bespreking van de bronnen	53
A.	Internationaal en supranationaal recht	53
B.	Grondwet	56
C.	Bijzondere (meerderheids)wetten	57
D.	Wetten, decreten en ordonnanties	58

E.	Beginselen van behoorlijk bestuur en van behoorlijk burgerschap.	59
F.	Reglementen en besluiten.	60
1.	Koninklijke besluiten	61
a.	Onbekwaamheid van de Koning om alleen te handelen.	61
b.	Typologie van de koninklijke besluiten	61
c.	Toegewezen aard van de verordenende bevoegdheid van de Koning	62
d.	Zelfstandige verordenende bevoegdheid van de Koning	63
2.	Ministeriële besluiten en besluiten van staatssecretarissen	63
3.	Besluiten van de gemeenschaps- en gewestregeringen	64
4.	Besluiten van de leden van de gemeenschaps- en gewestregeringen	64
5.	Besluiten van de territoriaal gedecentraliseerde besturen	64
6.	Besluiten van verzelfstandigde besturen / openbare instellingen	65
G.	Pseudowetgeving	66
H.	Rechtspraak	66
I.	Gewoonte	67
J.	Billijkheid	67

DEEL II.

BESLUITVORMINGSINSTRUMENTARIUM	69
--	----

Hoofdstuk I.

Inleiding: publiek- <i>versus</i> privaatrechtelijke actiemiddelen van de overheid.	71
---	----

Hoofdstuk II.

Het eenzijdige spoor: de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling en de pseudowetgeving	73
---	----

Afdeling 1. De eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling	73
--	----

§ 1. Begrip eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling.	73
A. Eenzijdig	73
1. Principe.	73
2. Nuancering van het eenzijdige karakter	74
B. Bestuurlijk	76
C. Rechtshandeling	77
§ 2. Belang van het begrip eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling	82
A. Toegangspoort tot de Raad van State of een andere bestuursrechter	82
B. Criterium voor de kwalificatie als ‘administratieve overheid’.	82
C. Criterium voor het bepalen van het toepassingsgebied van publiek- rechtelijke regelgeving	83

§ 3.	Privileges waarmee de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling is bekleed	83
A.	Verbindende kracht van de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling	84
B.	Dwingende kracht van de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling: het vermoeden van wettigheid	84
C.	Uitvoerbare kracht van de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling (<i>privilège de l'exécution d'office</i>)	85
§ 4.	Typologie van de eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen	87
A.	Indelingen naar de inhoud.	87
1.	Reglementaire <i>versus</i> individuele eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen	87
a.	Begrippen	87
b.	Voorbeelden	90
c.	Belang van het onderscheid	90
–	Hiërarchische verhouding	90
–	(Vorm)vereisten voor de geldige totstandkoming van het besluit.	91
–	Formele <i>versus</i> materiële motivering	91
–	Bekendmaking <i>versus</i> kennisgeving	91
–	Wijzigbaarheid naar de toekomst toe	91
–	Beroepsmogelijkheden	91
2.	Bestuurlijke rechtshandelingen die rechten verlenen <i>versus</i> bestuurlijke rechtshandelingen die geen rechten verlenen	92
a.	Begrippen	92
b.	Belang van het onderscheid	92
3.	Bestuurlijke rechtshandelingen op grond van een gebonden of een discretionaire bevoegdheid.	93
a.	Begrippen	93
b.	Voorbeelden	93
c.	Belang van het onderscheid	95
–	Omvang van de rechterlijke controle	95
–	Motiveringsplicht.	95
–	Bemiddeling	96
–	Indeplaatsstelling.	96
–	Geen vernietiging bij elke onwettigheid in geval van een gebonden bevoegdheid.	96
–	Gevolgen voor de rechtsmacht.	96
4.	Onderscheid tussen declaratieve en constitutieve handelingen . . .	97
a.	Begrippen	97
b.	Belang van het onderscheid	98

5.	Bestaande <i>versus</i> onbestaande bestuurlijke rechtshandelingen.	98
6.	Bestuurlijke rechtshandelingen genomen op basis van een imperiumbevoegdheid (gezagshandelingen) <i>versus</i> andere eenzijdige bestuurshandelingen, waaronder de afsplitsbare rechtshandeling	99
B.	Indeling naar de vorm	99
1.	Schriftelijke <i>versus</i> mondelinge rechtshandelingen.	99
2.	Analoge <i>versus</i> elektronische rechtshandelingen.	99
3.	Uitdrukkelijke (reële) <i>versus</i> stilzwijgende (fictieve) rechtshandelingen.	100
a.	Begrip	100
b.	Belang van het onderscheid	102
§ 5.	Bekendmaking en kennisgeving van eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen	103
A.	Bronnen van de bekendmakings- en kennisgevingsplicht	103
B.	Wijze van bekendmaking.	104
1.	Reglementen.	104
2.	Individuele eenzijdige bestuurshandelingen.	106
C.	Gevolgen van de bekendmaking of kennisgeving	108
1.	Bekendmaking of kennisgeving is noodzakelijk om het besluit verbindend of tegenstelbaar te maken	108
2.	Bekendmaking of kennisgeving als aanvangspunt voor de beroepstermijn	109
§ 6.	Termijnregeling voor de eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen	109
A.	Normatieve termijnen.	110
1.	Beslissings-, verzendings-, ontvangst- en uitvoeringstermijnen	110
2.	Termijnen van verval, termijnen van orde en verjaringstermijnen	111
B.	Ongeschreven redelijketermijneis.	114
1.	Bron van de redelijketermijneis.	114
2.	Toepassingsgebied van de redelijketermijneis	115
3.	Criteria ter beoordeling van het al dan niet redelijk karakter van een termijn	116
4.	Sanctie bij een schending van de redelijketermijneis	119
§ 7.	Werking in de tijd van de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling	121
A.	Het verbindend worden van de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling	121
B.	Verbod van terugwerkende kracht	122
C.	Einde van de gelding van de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling	122
1.	Tijdelijke bestuurshandelingen en bestuurshandelingen die vervallen	122

2.	Intrekking of opheffing door de overheid zelf die de eenzijdige rechtshandeling heeft uitgevaardigd	124
a.	Begrippen	124
b.	Toelaatbaarheid	125
–	Intrekking	125
–	Opheffing	127
c.	Kritiek op de klassieke theorie van de intrekking	127
3.	Schorsing of vernietiging door de toezichhoudende overheid of de bestuursrechter	127
Afdeling 2.	Pseudowetgeving	128
§ 1.	Begrip	128
§ 2.	Bevoegdheid tot het opstellen van pseudowetgeving	128
§ 3.	Soorten omzendbrieven	130
A.	Interpretatieve omzendbrieven	131
B.	Indicatieve omzendbrieven (beleidsregels / richtlijnen)	132
C.	Verordenende omzendbrieven	134
§ 4.	Bekendmaking en kennisgeving van pseudowetgeving	137
 Hoofdstuk III		
Het contractuele spoor: de overeenkomst met het bestuur		139
 Afdeling 1. Tweewegenleer		
§ 1.	Principiële vrijheid van het bestuur om te contracteren	139
§ 2.	Beperkingen op de contractvrijheid van het bestuur door de tweewegenleer ..	140
Afdeling 2. Mogelijke indelingen van de overeenkomsten met het bestuur		
§ 1.	Contracten waarbij minstens één partij bestuur moet zijn <i>versus</i> contracten die ook particulieren onderling kunnen sluiten	143
§ 2.	Contracten over personen, goederen of diensten <i>versus</i> beleidsovereenkomsten	145
Afdeling 3. Algemene beginselen van twee typische overheidscontracten: overheidsopdrachten en concessies van werken of diensten		
§ 1.	Overheidsopdrachten en concessies van werken of diensten: begrippen en doel van de aanbestedingsregelgeving	145
§ 2.	Bronnen	147
§ 3.	Toepassingsgebied van de overheidsopdrachten- en concessiewetgeving	148
§ 4.	Algemene beginselen inzake de gunning van aanbestedingsovereenkomsten	150
A.	Beroep op de mededinging, gelijkheid en transparantiebeginsel	150
B.	Keuze van de gunningsprocedure	150
1.	Bij overheidsopdrachten	150
2.	Bij concessieopdrachten	152

C.	Selectie van de kandidaten.....	152
D.	Vergelijking van de offertes of voorstellen	153
E.	Verbod van belangenvermenging	153
§ 5.	Bijzonderheden op het vlak van de rechtsbescherming bij de gunning van aanbestedingsovereenkomsten.....	154
§ 6.	Uitvoering van overheidsopdrachten en concessies	155
 Hoofdstuk IV.		
	Leer van de afsplitsbare rechtshandeling	159
 Hoofdstuk V.		
	Kernwaarden, leidende beginselen en toekomstperspectieven	163
 DEEL III.		
	MENSEN EN MIDDELEN	165
 Hoofdstuk I.		
	Rechtsregime van het overheidspersoneel	167
 Afdeling 1. Begrip ambtenaar – cijfergegevens		
Afdeling 2. Diversiteit in de rechtstoestand van het overheidspersoneel:		
statutaire <i>versus</i> contractuele tewerkstelling.....		169
§ 1.	Statutaire benoeming is (in theorie) de regel, contractuele aanstelling de uitzondering	169
§ 2.	Belang van het onderscheid tussen statutaire en contractuele aanstelling....	171
A.	Rechtsvorm van de aanstelling en toepasselijke regelgeving.....	171
B.	Wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden.....	172
C.	Sociale zekerheid	173
D.	Vastheid van betrekking	173
E.	Rechtsbescherming en artikel 6 EVRM.....	174
§ 3.	Nuancering / afschaffing van het onderscheid tussen statutairen en contractanten?.....	176
Afdeling 3. Diversiteit van rechtspositieregelingen		177
§ 1.	Diversiteit naargelang het tewerkstellende bestuur	177
§ 2.	Diversiteit naargelang de juridische aard van het statuut	180
§ 3.	Diversiteit naargelang het toepassingsgebied van het statuut	180
Afdeling 4. Krachtlijnen van de ambtenarenstatuten		180
§ 1.	Toelatings- en wervingsvoorwaarden	181
§ 2.	Een objectieve wervingsprocedure met respect voor het gelijkheids- en het transparantiebeginsel	182

A.	Vacature	182
B.	Vergelijkende selectie via een objectief wervingssysteem.....	183
1.	Algemeen: de grondwettelijke eis van een objectief wervingssysteem	183
2.	Het onderscheid tussen een gebonden en een discretionaire bevoegdheid bij benoemingen.....	183
3.	Concretisering van het gelijkheidsbeginsel: de rechtsplicht tot vergelijking van de titels en verdiensten van de kandidaten	184
C.	Beslissing tot benoeming.....	187
§ 3.	Stage of proeftijd.....	188
§ 4.	Rechten, plichten, nevenactiviteiten en onverenigbaarheden	188
A.	Plicht tot het uitoefenen van het ambt op een loyale, zorgvuldige en integere wijze	189
B.	Gehoorzaamheidsplicht	191
C.	Verbod van discriminatie – neutraliteitsplicht.....	192
D.	Geheimhoudings- en discretieplicht	193
E.	Onomkoopbaarheid	196
F.	Bijscholingsplicht (en -recht).....	196
G.	Aangifteplicht.....	196
H.	Waardigheid in het privéleven	197
I.	Nevenactiviteiten.....	198
J.	Onverenigbaarheden.....	198
§ 5.	Evaluatie.....	198
A.	Begrippen en finaliteit	199
B.	Toepassingsgebied.....	199
C.	Evaluatiecriteria en -procedure.....	200
D.	Eindbeoordeling	200
E.	Gevolgen van evaluatiebesluiten.....	201
F.	Rechtsbescherming.....	201
G.	Van een verplichte evaluatie naar een ‘recht op feedback’?	202
§ 6.	Tuchtrecht	203
A.	Begrip	203
B.	Toepassingsgebied.....	204
C.	Tuchtfeiten	204
D.	Tuchtstraffen en strafmaat.....	206
E.	Tuchtprocedure en rechten van verdediging	207
F.	Rechtsbescherming.....	210
G.	Interferentie tussen tucht- en strafrecht	211
1.	Is cumul mogelijk van een strafrechtelijke en een tuchtrechtelijke sanctie?	211

2.	Moet/mag de tuchtoverheid wachten op de uitspraak van de strafrechter?	211
3.	In hoeverre is de tuchtoverheid gebonden door het resultaat van de strafrechtelijke procedure?	214
H.	Interferentie tussen tuchtprocedures en procedures ter bescherming van klokkenluiders en van personen die een klacht hebben ingediend op grond van de ‘Pestwet’	216
§ 7.	Ordemaatregelen	217
§ 8.	Ambtsbeëindiging	219
	Afdeling 5. Syndicaal statuut	220
	Afdeling 6. Vergelijkend schema statutair <i>versus</i> contractueel overheidspersoneel ..	223
	Afdeling 7. Kernwaarden, leidende beginselen en toekomstperspectieven	224
Hoofdstuk II.		
Rechtsregime van de goederen in het bestuursrecht		227
Afdeling 1. Rechtsregime van de goederen van het bestuur: het domeingoederenrecht		228
§ 1.	Personeel toepassingsgebied van het domeingoederenrecht	228
§ 2.	Een uitzonderingsregime voor de overheid	229
§ 3.	Onderscheid tussen de goederen van het openbaar en het privaat domein ...	230
§ 4.	Affectatie en desaffectatie	232
§ 5.	Statuut van de goederen van het openbaar domein	233
A.	Principe	233
B.	Temperingen van het uitzonderingsregime voor het openbaar domein ..	235
§ 6.	Statuut van de goederen van het privaat domein	238
§ 7.	Gebruik van de goederen van het openbaar domein	240
A.	Collectief gebruik	240
B.	Privatief (exclusief) gebruik	240
1.	Gebruik via een domeinvergunning	241
2.	Gebruik via een domeinconcessie	242
Afdeling 2. Instrumentarium van het bestuur met betrekking tot de goederen van particulieren		244
§ 1.	Algemeen mensenrechtelijk kader voor de interventie van de overheid in het (particuliere) eigendomsrecht	244
§ 2.	Onteigening	245
A.	Begrip	245
B.	Onteigeningsvoorwaarden	248
1.	Ten algemene nutte	248
2.	In de gevallen bij de wet bepaald (de habilitatie)	249

3.	Op de wijze door de wet bepaald	249
4.	Billijke en voorafgaande schadeloosstelling	254
5.	Onteigeningsnoodzaak.....	256
C.	Bevoegde rechter	257
D.	Termijn om effectief over te gaan tot onteigening	260
§ 3.	Opeising.....	260
A.	Begrip	260
B.	Soorten opeising	261
C.	Vergoeding.....	262
§ 4.	Erfdienstbaarheid van algemeen nut.....	262
A.	Begrip	262
B.	Vergoeding.....	264
§ 5.	Vergelijkend schema: onteigening – opeising – erfdienstbaarheid van openbaar nut	267
	Afdeling 3. Kernwaarden, leidende beginselen en toekomstperspectieven	268
DEEL IV.		
	BESTUURSORGANISATIE EN HET BEGRIP BESTUUR	271
Hoofdstuk I.		
	Bestuursorganisatie	273
	Afdeling 1. Bestuurlijk organisatierecht: geen ‘waardenvrij’ recht	273
	Afdeling 2. Algemeen begrippenkader.....	275
§ 1.	Publiekrechtelijke <i>versus</i> privaatrechtelijke rechtspersonen en de relativering van dit onderscheid voor de overheidsrechtspersonen	276
A.	Rechtspersoonlijkheid	276
1.	Begrip	276
2.	Het verwerven van rechtspersoonlijkheid.....	277
B.	Privaatrechtelijke <i>versus</i> publiekrechtelijke rechtspersonen	278
1.	Privaatrechtelijke rechtspersonen.....	278
2.	Publiekrechtelijke rechtspersonen	279
3.	Relativering van het onderscheid tussen publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen	280
a.	Qua takenpakket en/of instrumentarium.....	280
b.	Qua rechtsvorm.....	281
4.	Het begrip ‘overheidsrechtspersoon’ als koepelbegrip	282
5.	Schema: overheidsrechtspersonen in publieke / private / hybride rechtsvorm.....	283
§ 2.	Centralisatie, decentralisatie en varianten.....	284
A.	Centralisatie.....	284

B.	Decentralisatie	286
1.	Begrip	286
2.	Territoriale of politieke decentralisatie: de lokale besturen	287
a.	Grondwettelijke verankering van de gemeenten en provincies	287
b.	Begrip lokale besturen, algemene bevoegdheidsomschrijving en toezicht	287
c.	Politieke en ambtelijke organen	288
d.	Interbestuurlijke samenwerking	290
e.	Binnengemeentelijke territoriale organen (districten)	291
f.	Toekomstmuziek: bovengemeentelijke structuren	291
g.	<i>Good governance</i> op lokaal vlak	292
3.	Functionele of dienstgewijze decentralisatie	292
a.	Indeling volgens de oprichtende overheid	294
–	Federale functioneel gedecentraliseerde besturen: terminologie en kaderregelgeving	295
–	Vlaamse functioneel gedecentraliseerde besturen: terminologie en kaderregelgeving	296
–	Lokale functioneel gedecentraliseerde besturen	298
b.	Indeling volgens de oprichtingstechniek: vereniging of stichting	299
c.	Decentralisatie en de publieke of private rechtsvorm	299
C.	Variaties op het thema ‘gecentraliseerde dienst’	300
1.	Rechtstreekse toewijzing van bevoegdheid	300
2.	Tweevoudige bevoegdheid	301
3.	Deconcentratie	301
4.	Overheidsdiensten met een zekere technische zelfstandigheid	302
D.	Decentralisatie <i>versus</i> deconcentratie	302
E.	Nuancering	303
§ 3.	Adviesorganen: een welig tierend fenomeen op alle bestuursniveaus en in alle bestuursvormen	304
§ 4.	Bestuurlijk toezicht op de gedecentraliseerde instellingen	305
A.	Begrip	305
B.	Het bestuurlijk toezicht van toepassing op gemeente en OCMW als ‘model’	307
1.	Toezichthoudende overheid	308
2.	Soorten bestuurlijk toezicht	308
3.	Technieken en termijnen van het bestuurlijk toezicht	310
a.	Initiatief tot het uitoefenen van het toezicht	310

b.	Kennisgeving van de beslissingen aan de toezichhoudende overheid.....	310
4.	Beroepsmogelijkheden tegen toezichtsbeslissingen.....	311

Hoofdstuk II.

Het begrip bestuur	313
---------------------------------	------------

Afdeling 1. Het federale begrip ‘administratieve overheid’ en zijn Vlaamse tegenhangers.....	314
--	-----

§ 1. Het federale begrip ‘administratieve overheid’	314
---	-----

A. Belang van het begrip ‘administratieve overheid’	314
---	-----

1. Voor de afbakening van de rechtsmacht van de Raad van State in het objectief contentieux en in het schadevergoedingscontentieux	314
--	-----

2. Voor het toepassingsgebied van belangrijke federale bestuurswetgeving	314
--	-----

B. Geen wettelijke definitie van het begrip ‘administratieve overheid’... ..	315
--	-----

C. Jurisprudentiële criteria ter afbakening van het begrip ‘administratieve overheid’	316
---	-----

1. Negatieve criteria vanuit de driemachtenleer.....	316
--	-----

a. Niet de organen van de wetgevende macht	316
--	-----

b. Niet de organen van de rechterlijke macht en andere rechtscolleges	318
---	-----

c. Wél de organen van de uitvoerende macht, tenzij	322
---	-----

2. Positieve criteria	324
-----------------------------	-----

a. Privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersonen	326
---	-----

– Rechtspraak inzake privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersonen zonder organieke band met de overheid (voornamelijk vrije onderwijsinstellingen)	326
--	-----

– Rechtspraak inzake privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersonen met organieke band met de overheid. .	328
---	-----

– Rechtspraak inzake privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersonen: synthese	329
---	-----

b. Publiekrechtelijk vormgegeven rechtspersonen en hun organen	332
--	-----

D. Schema	333
-----------------	-----

§ 2. De Vlaamse bestuursbegrippen	333
---	-----

Afdeling 2. Het begrip bestuur in organieke en in functionele zin.....	335
--	-----

Hoofdstuk III.

Kernwaarden, leidende beginselen en toekomstperspectieven	337
--	------------

DEEL V.	
PREVENTIEVE RECHTSBESCHERMING TEGEN HET BESTUUR EN ALGEMENE RECHTSBEGINSELEN	341
Hoofdstuk I.	
Vooraf: het ontbreken van een algemene wet bestuursrecht	345
Hoofdstuk II.	
Het wettigheids- of legaliteitsbeginsel	347
Afdeling 1. Formele component van het wettigheidsbeginsel: de toegewezen aard van de bevoegdheid van het bestuur en het principiële verbod van delegatie	347
§ 1. Toegewezen aard van de bevoegdheid van het bestuur	347
§ 2. Principieel verbod van delegatie	350
A. Principieel verbod	350
B. Toegelaten delegatie	352
C. Bekendmaking en/of kennisgeving van het delegatiebesluit	354
D. Mogelijkheid tot herroeping/wijziging van de delegatie	354
E. Mogelijkheid tot evocatie?	354
Afdeling 2. Materiële component van het wettigheidsbeginsel: het respect voor de hiërarchie der normen en de naleving van de eigen reglementen	355
Hoofdstuk III.	
Beginnelsen van behoorlijk bestuur	357
Afdeling 1. Begrip	357
Afdeling 2. Functies van de beginselsen van behoorlijk bestuur: repressief en preventief	362
Afdeling 3. Codificatie van de beginselsen van behoorlijk bestuur?	363
Afdeling 4. Plaats van de algemene rechtsbeginselsen in de hiërarchie van de normen	364
Afdeling 5. Toepassingsgebied van de beginselsen van behoorlijk bestuur	367
Afdeling 6. Procedurele <i>versus</i> inhoudelijke beginselsen van behoorlijk bestuur	372
Afdeling 7. Catalogus van de beginselsen van behoorlijk bestuur	372
§ 1. Zorgvuldigheidsbeginsel	373
A. Zorgvuldig voorbereiden van een beslissing	374
B. Zorgvuldig nemen van een beslissing	376
C. Zorgvuldig bekendmaken of ter kennis geven van de genomen beslissing	378
D. Zorgvuldig uitvoeren van de genomen beslissing	378

§ 2.	Hoorplicht (<i>audi et alteram partem</i>)	378
A.	Begrip	378
B.	Bronnen van de hoorplicht	380
C.	Doel van de hoorplicht	381
D.	Toepassingsgebied van de hoorplicht.	381
1.	Traditioneel toepassingsgebied	381
2.	Verruimd toepassingsgebied	383
3.	Hoorplicht in alle gevallen waarin de zorgvuldigheidsplicht dit vereist.	384
4.	Voorbeelden m.b.t. het al dan niet toepasselijk zijn van de hoorplicht	385
E.	Uitzonderingen op de hoorplicht	386
F.	Modaliteiten van het horen	387
§ 3.	Onpartijdigheidsbeginsel	388
A.	Principes	388
1.	Onpartijdigheid <i>versus</i> onafhankelijkheid	388
2.	Subjectieve <i>versus</i> structurele partijdigheid	390
3.	Beleidsmatige vooringenomenheid	393
4.	Bewijslast	394
5.	Rol van de bestuurde.	395
B.	Grenzen van het onpartijdigheidsbeginsel	395
1.	Verenigbaarheid met de eigen aard en structuur van het bestuur.	395
2.	Duidelijke letter van de wet	396
§ 4.	Motiveringsbeginsel	397
§ 5.	Redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel	399
A.	Toepassingsgebied	399
B.	Toetsingsbevoegdheid van de rechter	400
C.	Onderverdeling van het redelijkheidsbeginsel en de verhouding tot het motiveringsbeginsel	402
§ 6.	Gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel	406
A.	Algemeen	406
B.	Doorwerking van het gelijkheidsbeginsel in het algemeen bestuurs- recht	408
1.	Bij het uitoefenen van een gebonden bevoegdheid	408
2.	Bij het uitoefenen van een discretionaire bevoegdheid.	409
3.	Bij het uitoefenen van een normerende bevoegdheid	410
4.	Bij het nemen van individuele uitvoeringsbesluiten in toepas- sing van een reglement	410
C.	Doorwerking van het gelijkheidsbeginsel in de diverse materies van het algemeen en bijzonder bestuursrecht	410

§ 7.	Rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel	411
A.	Verbod van het verlenen van retroactiviteit aan bestuurshandelingen .	412
B.	Beperkingen inzake de intrekking van eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen	413
C.	Verplichting om gewekte (rechtmatige) verwachtingen te honoreren . .	413
§ 8.	De redelijketermijneis	416
§ 9.	Het transparantiebeginsel: een nieuw, opkomend beginsel?	416
	Afdeling 8. Beginselen van behoorlijk bestuur <i>versus</i> beginselen van behoorlijk burgerschap.	420
Hoofdstuk IV.		
	Wetten of beginselen van de openbare dienst	423
	Afdeling 1. Doel, aard en plaats in de hiërarchie van de normen	423
	Afdeling 2. Benuttingsgelijkheid	424
	Afdeling 3. Continuïteitsbeginsel	426
	Afdeling 4. Veranderlijkheidsbeginsel	431
Hoofdstuk V.		
	Formele motivering van bestuurshandelingen	435
	Afdeling 1. De Wet Motivering Bestuurshandelingen: een korte, maar revolutionaire wet	435
§ 1.	De begrippen materiële- <i>versus</i> formelemotiveringsplicht	435
§ 2.	De Wet Motivering Bestuurshandelingen: van materiële- naar formelemotiveringsplicht	436
§ 3.	Doelstellingen van de Wet Motivering Bestuurshandelingen.	437
A.	Betere informatie van de bestuurde	438
B.	Vergemakkelijken van het toezicht op het bestuur	439
C.	Zorgvuldiger besluitvorming	439
§ 4.	Plaats in de hiërarchie van de normen	439
§ 5.	Bevoegdheidsverdeling op het vlak van de formele motivering	439
	Afdeling 2. Toepassingsgebied van de Wet Motivering Bestuurshandelingen	441
§ 1.	Toepassingsgebied <i>ratione personae</i> : besturen.	441
§ 2.	Toepassingsgebied <i>ratione materiae</i> : bestuurshandelingen.	441
A.	Rechtshandelingen	442
B.	Eenzijdige rechtshandelingen	442
C.	Individuele rechtshandelingen	444
D.	Schriftelijke rechtshandelingen.	444
E.	Schema: gelijkenissen en verschillen tussen de begrippen ‘bestuurs- handeling’ en ‘handeling vatbaar voor beroep bij de Raad van State’ . .	445

§ 3.	Uitzonderingen op de formelemotiveringsplicht	445
§ 4.	Wisselwerking tussen de Wet Motivering Bestuurshandelingen en specifieke regelgeving	447
Afdeling 3. Draagwijdte van de formelemotiveringsplicht		449
§ 1.	De motivering moet in de beslissing zelf worden opgenomen	450
A.	Verbod om rekening te houden met motieven die niet in de beslissing zelf voorkomen	450
B.	Uitzondering: de motivering door verwijzing naar andere stukken.	450
§ 2.	De juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen, moeten worden vermeld	452
§ 3.	De motivering moet afdoende zijn.	452
A.	Beoordeling <i>in concreto</i>	452
B.	Beoordelingselementen	453
1.	De motivering moet evenredig zijn met het belang van de beslissing.	454
2.	De motivering moet evenredig zijn met de omvang van de beleidsvrijheid waarover het bestuur beschikt	454
3.	De motivering moet de beslissing verantwoorden (draagkrachtvereiste)	455
4.	Omstandigheden die leiden tot een strengere motiveringsplicht	456
§ 4.	Verplicht de Wet Motivering Bestuurshandelingen tot de kennisgeving van de motivering samen met de kennisgeving van de beslissing?	457
Afdeling 4. Besluit		459
 Hoofdstuk VI.		
Openbaarheid van bestuur(sdocumenten).		461
Afdeling 1. Openbaarheid van bestuur: algemeen kader, begrippen en oogmerk		461
Afdeling 2. Regelgeving inzake openbaarheid van bestuur		462
§ 1.	Een grondrecht op (passieve) openbaarheid van bestuur	462
§ 2.	Een grondrecht met bevoegdheidsverdelende regels	463
§ 3.	Uitvoeringswetgeving	464
§ 4.	Toepassingsgebied <i>ratione personae</i> van de uitvoeringswetgeving	465
A.	Integrale toepassing van de uitvoeringsregelgeving op de besturen vermeld in de wet.	465
B.	Toepassing van de uitzonderingen voorgeschreven in de uitvoeringswet op alle besturen	466
§ 5.	Verhouding tussen algemene en specifieke wetgeving.	467
Afdeling 3. Actieve openbaarheid van bestuur		468
§ 1.	Algemeen	468

§ 2.	Overzicht van de minimumverplichtingen voorgeschreven door de Wet Openbaarheid Bestuur en het Bestuursdecreet	468
A.	Oprichten van voorlichtingsdiensten en/of aanstelling van communicatieverantwoordelijken	469
B.	Ter beschikking stellen van basisinformatie over de overheid.	469
C.	Vermelden van de contactpersoon op de briefwisseling.	470
D.	Vermelden van de beroepsmogelijkheden.	470
1.	Toepassingsgebied van de verplichting	470
2.	Draagwijdte van de verplichting.	471
3.	Sanctie.	471
Afdeling 4.	Passieve openbaarheid van bestuur	472
§ 1.	Draagwijdte van het recht op passieve openbaarheid.	472
A.	Recht op inzage, afschrift en uitleg.	472
B.	Recht op verbetering en/of aanvulling.	473
§ 2.	Waarvan kan de openbaarheid worden gevraagd?	474
A.	Begrip ‘bestuursdocument’	474
1.	Ruime interpretatie van het begrip ‘bestuursdocument’	474
2.	Informatie waarover en bestuur “beschikt” of die het “bezit”.	474
3.	Vorm	476
4.	Inhoud.	476
B.	Ook auteursrechtelijk beschermde bestuursdocumenten.	476
C.	Ook bestuursdocumenten neergelegd in een archief.	477
D.	Enkel bestaande bestuursdocumenten	478
§ 3.	Wie heeft recht op openbaarheid?	478
A.	Principe: iedereen, zonder dat men een belang moet aantonen	478
B.	Uitzondering: enkel belanghebbenden voor documenten met informatie van persoonlijke aard	478
1.	Begrip ‘informatie van persoonlijke aard’	479
2.	Begrip ‘belang’	480
C.	Uitzondering voor wie rechtsmisbruik pleegt	481
§ 4.	Uitzonderingen op de openbaarheid.	482
A.	Algemeen	482
B.	Soorten uitzonderingen	483
1.	Facultatieve <i>versus</i> imperatieve uitzonderingen	484
2.	Relatieve <i>versus</i> absolute uitzonderingen	484
C.	Overzicht van de uitzonderingen opgenomen in de Wet Openbaarheid Bestuur en het Bestuursdecreet	486
1.	Facultatieve uitzonderingen	486
2.	Imperatieve uitzonderingen	488

§ 5. Aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling	494
§ 6. Beslissing over de aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling	495
§ 7. Beroepsmogelijkheden	496
Afdeling 5. Hergebruik van overheidsinformatie	497

Hoofdstuk VII.

Participatie en inspraak	501
---	------------

Afdeling 1. Bestaat er een algemeen rechtsbeginsel dat besturen verplicht tot het organiseren van participatieprocedures?	501
--	-----

Afdeling 2. Enkele vormen van participatie zoals geregeld in het Decreet Lokaal Bestuur en het Provinciedecreet	503
§ 1. Inspraak	504
§ 2. Agendasetting	504
§ 3. Verzoekschriften	504
§ 4. Volksraadplegingen	505

Hoofdstuk VIII.

Taalgebruik in bestuurszaken	507
---	------------

Hoofdstuk IX.

Kernwaarden, leidende beginselen en toekomstperspectieven	509
--	------------

DEEL VI.

CURATIEVE RECHTSBESCHERMING TEGEN HET BESTUUR	513
--	------------

Hoofdstuk I.

Rechtsbescherming en de rekenschapsplicht van het bestuur	515
--	------------

Hoofdstuk II.

Interne klachtenbehandeling en ombudsdiensten	519
--	------------

Afdeling 1. Interne klachtenbehandeling bij het bestuur zelf	519
--	-----

Afdeling 2. Klachtenbehandeling via ombudsdiensten	520
--	-----

§ 1. Overzicht van de diverse ombudsdiensten	520
§ 2. Taak van de ombudsdiensten en toetsingscriteria	522
§ 3. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de ombudsman of -vrouw	523
§ 4. Ontvankelijkheidsvoorwaarden van de klacht bij ombudsdiensten	524
§ 5. Verhouding tot de bestuurlijke en jurisdictionele beroepen	524

Hoofdstuk III.

Bestuurlijke beroepen	527
Afdeling 1. Onderscheid tussen bestuurlijke en jurisdictionele beroepen	527
§ 1. Aard van de beroepsinstantie	527
§ 2. Toetsingscriteria	527
§ 3. Bevoegdheid van het beroepsorgaan	528
§ 4. Toepasselijke regelgeving	528
§ 5. Verplichting om uitspraak te doen	529
§ 6. Kostprijs, vormen en termijnen	529
§ 7. Mogelijkheid om terug te komen op de beslissing genomen over het beroep	530
Afdeling 2. Indeling van de bestuurlijke beroepen	530
§ 1. Georganiseerde bestuurlijke beroepen	530
A. Begrip	530
B. Gevolgen van het feit dat het beroep georganiseerd is	532
C. Voorbeelden van georganiseerde bestuurlijke beroepen	534
§ 2. Niet-georganiseerde bestuurlijke beroepen	535
A. Begrip	535
B. Soorten	535
1. Willig beroep	536
a. Begrip	536
b. Toepassingsgebied	536
2. Hiërarchisch beroep	536
a. Begrip	536
b. Toepassingsgebied	537
3. Beroep op de toezichthoudende overheid	537
a. Begrip	537
b. Toepassingsgebied	537
C. Gevolgen van het feit dat het beroep niet georganiseerd is	537
§ 3. Vermenging van kwalificaties van bestuurlijke beroepen	539
Afdeling 3. Conclusies	539

Hoofdstuk IV.

Jurisdictionele beroepen	541
Afdeling 1. Rechtsmachtverdeling	541
§ 1. De artikelen 144, 145 en 146 Gw.	542
A. Traditionele rechtsmachtverdeling	542
B. Grondwetswijziging van 6 januari 2014.	543

§ 2.	Onderscheid tussen geschillen over subjectieve rechten (subjectief contentieux) en geschillen over het objectief recht (objectief contentieux)	544
§ 3.	Bestuursgeschillen die expliciet werden toegewezen aan de gewone rechter . .	550
§ 4.	Attributieconflicten	552
Afdeling 2. Rechtsbescherming door de gewone rechter		553
§ 1.	Passieve censuur: het onverbindend verklaren van bestuurlijke rechtshandelingen	553
A.	Art. 159 Gw.	553
1.	Art. 159 Gw. als de ‘exceptie van onwettigheid’	553
2.	Wie kan toetsen aan art. 159 Gw.?	554
3.	Wat kan worden getoetst op grond van art. 159 Gw.?	555
4.	Aan wat wordt getoetst op grond van art. 159 Gw.?	556
B.	Vergelijking tussen art. 159 Gw. en art. 14, § 1 en § 3 RvS-Wet.	556
1.	Wat het geboden rechtsherstel en de gevolgen voor derden betreft	556
2.	Wat de termijn betreft om een beroep te doen op deze bepalingen	556
§ 2.	Actieve censuur: de injunctiebevoegdheid van de gewone rechter.	558
§ 3.	Overheidsaansprakelijkheid (art. 1382 e.v. BW)	560
A.	Evolutie van de overheidsaansprakelijkheid.	560
B.	Verband tussen het foutbegrip en een door de Raad van State vastgestelde onwettigheid	561
C.	Heeft het beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State een schorsende of stuitende werking op de vordering tot schadelessstelling?	563
§ 4.	Foutloze overheidsaansprakelijkheid	565
A.	Probleemstelling	565
B.	Wetgevende tussenkomsten.	565
C.	Het algemene rechtsbeginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten (GBOL-beginsel)	566
D.	Gevolgen voor de rechtsmacht van de Raad van State tot het toekennen van een buitengewone schadevergoeding?	569
§ 5.	Burgerrechtelijke aansprakelijkheid van en voor het overheidspersoneel	569
Afdeling 3. Rechtsbescherming door de bestuursrechter		570
§ 1.	Overzicht en indeling.	570
A.	Bestuurlijke rechtscolleges met een algemene, dan wel een specifiek omschreven bevoegdheid.	570
B.	Bestuurlijke rechtscolleges opgericht bij wet, dan wel bij decreet	571
§ 2.	Raad van State.	572
A.	Regelgeving m.b.t. de Raad van State.	572

B.	Afdelingen van de Raad van State	573
C.	Samenstelling van de Raad van State	575
D.	Overzicht van de bevoegdheden van de afdeling Bestuurs- rechtspraak	576
E.	Raad van State als annulatierechter en rechter in kort geding in het objectief contentieux	577
	1. Een objectief contentieux	577
	2. Een beroep ten gronde en een bestuurlijk kort geding	577
	a. Gewoon bestuurlijk kort geding	577
	– Grondvoorwaarden voor de schorsing	578
	– Belangenafweging bij de schorsing	584
	b. Bestuurlijk kort geding ‘bij uiterst dringende noodzake- lijkheid’	585
	c. Rechtsmachtverdeling tussen de justitiële rechter en de Raad van State in kort geding	588
	3. Ontvankelijkheidsvereisten van het schorsings- en annulatie- beroep	589
	a. Ontvankelijkheid wat de bestreden rechtshandeling betreft	590
	b. Ontvankelijkheid wat de verzoeker betreft: kwaliteit en belang	591
	– Kwaliteit	591
	– Belang	592
	• Persoonlijk belang	594
	• Rechtstreeks belang	596
	• Zeker belang	596
	• Actueel belang	597
	• Wettig of geoorloofd belang	600
	c. Ontvankelijkheid wat de termijn betreft	600
	– Duur en aard van de termijn	600
	– Aanvangspunt van de termijn	600
	– Berekening van de termijn	603
	– Stuiting van de beroepstermijn bij een beroep op de toezichthoudende overheid tegen beslissingen van lokale besturen	604
	– Schorsing van de beroepstermijn bij een klacht bij een ombudsman (art. 19, derde lid RvS-Wet)	604
	– Heropening van de termijn	605
	d. Ontvankelijkheid op het vlak van procedurevoorschriften .	605
	4. Schorsings- en vernietigingsgronden voor de Raad van State	605
	a. Algemeen	605

b.	Vereiste van het belang bij het middel (art. 14, § 1, tweede lid RvS-Wet)	606
c.	Schorsings- en vernietigingsgronden m.b.t. de externe wettigheid	609
–	Onbevoegdheid.	609
•	Onbevoegdheid <i>ratione materiae</i>	609
•	Onbevoegdheid <i>ratione loci</i>	609
•	Onbevoegdheid <i>ratione temporis</i>	609
–	Schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven normen	611
d.	Schorsings- en vernietigingsgronden m.b.t. de interne wettigheid	612
–	Schending van de wet (inhoud)	612
–	Machtsafwendings (oogmerk)	612
5.	Gevolgen van schorsings- en vernietigingsarresten van de Raad van State	613
a.	Gevolgen van arresten over beroepen tot nietigverklaring	613
–	Gevolgen van vernietigingsarresten	613
•	Gezag van gewijsde erga omnes	614
•	Terugwerkende kracht	614
•	Rechtsherstel door het bestuur	617
•	Verduidelijking in het vernietigingsarrest over de gevolgen van de vernietiging	620
•	Injunctiebevoegdheid in het vernietigingsarrest of in een later arrest	621
•	Indeplaatsstelling	623
•	Dwangsom na een vernietigingsarrest	624
•	Aanvullend rechtsherstel door de burgerlijke rechter of door de Raad van State	625
•	Het gezag van vernietigingsarresten en de wetgever	625
•	Bemiddeling na een vernietigingsarrest	627
–	Gevolgen van verwerpingsarresten	627
b.	Gevolgen van arresten in kort geding	628
–	Gevolgen van schorsingsarresten	628
–	Gevolgen van verwerpingsarresten	629
6.	Bestuurlijke lus	629
F.	Raad van State als administratieve cassatierechter	631
G.	Raad van State als rechter in laatste aanleg in volle rechtsmacht	634
H.	Bevoegdheid van de Raad van State tot het toekennen van een schadevergoeding wegens buitengewone schade (art. 11 RvS-Wet)	634

I.	Bevoegdheid van de Raad van State tot het toekennen van een schadevergoeding tot herstel wegens onwettigheid (art. 11 <i>bis</i> RvS-Wet)	638
1.	Juridisch kader: de grondwetswijziging en de wijziging van de RvS-Wet	638
2.	Kenmerken van de schadevergoeding tot herstel	640
a.	Autonoom begrip	640
b.	Accessoir karakter van de vordering tot schadevergoeding tot herstel	641
c.	Keuzevrijheid tussen de burgerlijke rechter en de Raad van State, maar: <i>electa una via</i>	642
3.	Toepassingsgebied van de schadevergoeding tot herstel	643
4.	Grondvoorwaarden voor het toekennen van de schadevergoeding tot herstel	644
a.	Geen vernietigingsarrest vereist, wel de vaststelling van een onwettigheid door de Raad van State	644
–	De vaststelling van een onwettigheid volstaat	645
–	De voorlopige prima facie vaststelling van een onwettigheid in kort geding volstaat niet	645
–	De ‘automatische’ vernietiging door de Raad van State wegens het niet tijdig indienen van een processtuk volstaat niet	646
–	Een vaststelling van de onwettigheid blijft mogelijk bij een (niet verwijtbaar) verlies van het actueel belang, op voorwaarde dat de vordering tot herstel werd ingesteld hangende de annulatieprocedure	647
b.	Schade	649
c.	Causaal verband tussen de onwettigheid en de schade	650
5.	Aard en omvang van de schadevergoeding	651
a.	Uitsluitend een geldelijke schadevergoeding, maar	651
b.	Niet noodzakelijk een volledige schadevergoeding, maar	651
6.	Procedure	653
7.	Samenvattende schematische vergelijking tussen art. 1382 BW, art. 11 en art. 11 <i>bis</i> RvS-Wet	655
J.	Rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak bij de procedure tot nietigverklaring en in kort geding	656
1.	Algemeen	656
2.	De verzending van de processtukken per aangetekende brief of de elektronische procesvoering	657
3.	Inhoud van het verzoekschrift tot nietigverklaring en de toevoegen stukken	659

a.	Opschrift van het verzoekschrift	660
b.	Identiteit van de partijen	660
c.	Vermelding van de bestreden beslissing	661
d.	Feiten	661
e.	Ontvankelijkheid	661
f.	Middelen	661
g.	Ondertekening en dagtekening	662
h.	Inventaris van de overtuigingsstukken	663
i.	Overtuigingsstukken	663
j.	Eensluidend verklaarde afschriften	663
4.	Kosten voor het indienen van het verzoekschrift	663
5.	Procedure ten gronde	665
6.	Procedure in kort geding	667
7.	Procedure in kort geding bij uiterst dringende noodzakelijkheid	668
8.	Snelrecht voor vorderingen die doelloos zijn of die slechts korte debatten vereisen	668
9.	Tussengeschillen	669
a.	Tussenkomst	669
b.	Inschrijving wegens valsheid	671
c.	Hervatting van het geding	671
d.	Afstand van het geding	671
e.	Wraking	671
10.	Prejudiciële geschillen	672
a.	Waarover en aan welk rechtscollege moet of kan de Raad van State prejudiciële vragen stellen?	672
b.	Rechtsplicht tot prejudiciële vraagstelling en uitzonderingen	674
c.	Wie neemt het initiatief tot prejudiciële vraagstelling?	675
d.	Formulering van de prejudiciële vraag	676
e.	Gevolgen van de prejudiciële vraagstelling	677
11.	Rechtsplegingsvergoeding	677
12.	Boete wegens kennelijk onrechtmatig beroep	680
K.	Rechtsmiddelen tegen arresten van de Raad van State	680
L.	Publicatie van de arresten van de Raad van State	682
M.	Vertaling van de arresten van de Raad van State	684
§ 3.	(Rechtscolleges van de) Dienst van de Bestuursrechtcolleges (DBRC)	684
A.	Raad voor Vergunningsbetwistingen	686
B.	Handhavingscollege	690
C.	Raad voor Verkiezingsbetwistingen	692
§ 4.	Korte bespreking van de bevoegdheid van en het rechtsherstel geboden door enkele andere bestuurlijke rechtscolleges	695

A.	Rekenhof.	695
B.	Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.	695
C.	Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen	697
§ 5.	Schematisch overzicht van de ‘toolkit’ van de bestuursrechters	699

Hoofdstuk V.

Alternatieve conflictoplossing met de overheid	703
Afdeling 1. Nood aan alternatieve conflictoplossing, ook met de overheid	703
Afdeling 2. Bemiddeling	705
§ 1. Begrip bemiddeling	705
§ 2. Essentiële kenmerken van de bemiddeling	705
§ 3. Is bemiddeling ook mogelijk met besturen?	706
§ 4. Bemiddeling bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen	709
§ 5. Geen bemiddeling <i>intra muros</i> bij de Raad van State, wel facilitering van bemiddeling via de ombudsman	710

Hoofdstuk VI.

Kernwaarden, leidende beginselen en toekomstperspectieven	711
--	-----

DEEL VII.

BESTUURLIJKE HANDHAVING	715
--------------------------------------	-----

Hoofdstuk I.

Inleiding	717
------------------------	-----

Afdeling 1. Handhaving: een samenwerking van rechters, besturen en ... burgers ..	717
Afdeling 2. Maar een groeiende trend naar bestuurlijke handhaving	718
Afdeling 3. Verregaande bestuurlijke handhavingsbevoegdheden, gekenmerkt door een grote discretionaire bevoegdheid en de afwezigheid van dwingende kaderregelgeving	719
Afdeling 4. Internationale en Europese invloed op het handhavingsrecht	720
Afdeling 5. Nood aan transversale begrippen en beginselen	721

Hoofdstuk II.

Bestuurlijk handavingsinstrumentarium	723
--	-----

Afdeling 1. Twee fasen in de handhaving: toezicht <i>versus</i> reactieve handhaving	723
Afdeling 2. Diversiteit in terminologie en classificaties.	724
Afdeling 3. Bestuurlijke sanctie.	725

Afdeling 4. Zachte <i>versus</i> harde bestuurlijke handhaving	728
Afdeling 5. Probleemverhelpende <i>versus</i> bestraffende bestuurlijke handhaving	729
Afdeling 6. Samenvattend schema bestuurlijk handhavinginstrumentarium	735
Hoofdstuk III.	
Bestuurlijke <i>versus</i> strafrechtelijke handhaving	737
Afdeling 1. Inleiding	737
Afdeling 2. Bestuurlijke handhaving als substituut voor strafrechtelijke handhaving: de exclusieve bestuurlijke handhaving	738
Afdeling 3. Bestuurlijke handhaving als vangnet bij een gebrek aan strafrechtelijke handhaving: de alternatieve bestuurlijke handhaving	739
Afdeling 4. Cumul van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving?	741
Hoofdstuk IV.	
Actoren in het handhavingsrecht	745
Afdeling 1. Toezichthouders	745
Afdeling 2. Overheden bevoegd voor de reactieve handhaving	746
Afdeling 3. Adviesorganen	748
Hoofdstuk V.	
Bestaat er een rechtsplicht tot bestuurlijke handhaving?	749
Hoofdstuk VI.	
Rechtsbescherming tegen bestuurlijke handhaving	755
Afdeling 1. Een versplinterde rechtsbescherming	755
Afdeling 2. Invloed van art. 6 EVRM op de rechtsbescherming	758
Hoofdstuk VII.	
Kernwaarden, leidende beginselen en toekomstperspectieven	763
<i>Trefwoordenregister</i>	<i>767</i>

LIJST VAN VAAK GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Awb	Algemene wet bestuursrecht (Nederland)
Besluit Minimale Voorwaarden	B.VI.Reg. 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, <i>BS</i> 24 december 2007
Bestuursdecreet	Decr.VI. 7 december 2018 – Bestuursdecreet, <i>BS</i> 19 december 2018.
Bestuursstaalwet	Wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken van 18 juli 1966, <i>BS</i> 2 augustus 1966
Bijz. Wet op het Grondwettelijk Hof	Bijz.Wet 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, <i>BS</i> 17 januari 1989
BIPT	Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie
BWHI	Bijz.Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, <i>BS</i> 15 augustus 1980
Concessiewet 2016	Wet 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten, <i>BS</i> 14 juli 2016
CREG	Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas
CTB	Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten
DABM	Decr.VI. 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, <i>BS</i> 3 juni 1995
DBRC	Dienst van de Bestuursrechtscolleges

DBRC-Decreet	Decr.Vl. 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages, <i>BS</i> 1 oktober 2014
Decreet Handhaving Omgevingsvergunning	Decr.Vl. 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, <i>BS</i> 27 augustus 2014
Decreet Lokaal Bestuur	Decr.Vl. 22 december 2017 over het lokaal bestuur, <i>BS</i> 15 februari 2018.
EVA	Extern verzelfstandigd agentschap
EP	Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
Ombudsdecreet	Decr.Vl. 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst, <i>BS</i> 25 augustus 1998
Ombudswet	Wet 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, <i>BS</i> 7 april 1995
GAS-Wet	Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, <i>BS</i> 1 juli 2013
GBOL	Gelijkheid van de Burgers voor de Openbare Lasten
GwH	Grondwettelijk Hof
Hervormingswet	Wet 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, <i>BS</i> 3 februari 2014
IVA	Intern verzelfstandigd agentschap
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten
Kaderdecreet bestuurlijk beleid	Kaderdecreet bestuurlijk beleid 18 juli 2003, <i>BS</i> 22 augustus 2003
Kaderdecreet bestuurlijke handhaving	Decr.Vl. 22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving, <i>BS</i> 13 mei 2019

Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet	Decr.Vl. 8 juli 2011 houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, <i>BS</i> 25 augustus 2011
MHHC	Milieuhandhavingscollege
Ombudsdecreet	Decr.Vl. 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst, <i>BS</i> 25 augustus 1998
Ombudswet	Wet 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, <i>BS</i> 7 april 1995
Omgevingsvergunningsdecreet	Decr.Vl. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, <i>BS</i> 23 oktober 2014
Onteigeningsdecreet	Decr.Vl. 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut, <i>BS</i> 25 april 2017
Onteigeningsbesluit	B.Vl.Reg. 27 oktober 2017 tot uitvoering van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017, <i>BS</i> 12 januari 2018
Overheidsopdrachtenwet 2016	Wet 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten, <i>BS</i> 14 juli 2016
Procedurereglement	Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, <i>BS</i> 23 augustus 1948
Procedurereglement kort geding	KB 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State, <i>BS</i> 14 januari 1992
Procedurereglement DBRC	B.Vl.Reg. 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscollages, <i>BS</i> 3 december 2014

Rechtsbeschermingswet 2013	Wet 16 februari 2017 tot wijziging van de wet van 17 juni 2013 betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten, <i>BS</i> 17 maart 2017.
RvS	Raad van State
RvS-Wet	Gecoördineerde wetten op de Raad van State 12 januari 1973, <i>BS</i> 21 maart 1973.
RvVb	Raad voor Vergunningsbetwistingen
Statuut Rijkspersoneel	KB 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel, <i>BS</i> 8 oktober 2010
UDN	uiterst dringende noodzakelijkheid
VBOB	Vlaamse Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie
VCRO	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening 15 mei 2009, <i>BS</i> 20 augustus 2009
VPS	Vlaams Personeelsstatuut (B.Vl.Reg. 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, <i>BS</i> 27 maart 2006
Vreemdelingenwet	Wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, <i>BS</i> 31 december 1980
VREG	Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt
Wet Motivering Bestuurshandelingen	Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, <i>BS</i> 12 september 1991
Wet Openbaarheid Bestuur	Wet 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, <i>BS</i> 30 juni 1994
WVV	Wetboek van vennootschappen en verenigingen 23 maart 2019, <i>BS</i> 4 april 2019