

De bijzondere (bestuurs)wetgeving komt slechts zijdelings aan bod, ten behoeve van een beter begrip of een illustratie van het algemeen bestuursrecht.

In deze Boom Basics gaan we uit van het geldende recht anno 2021. Voor enkele deelonderwerpen anticiperen we echter ook op toekomstig recht, zoals de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Stb. 2013, 50). Het deel van deze wet, getiteld *Schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten*, is sedert 1 juli 2013 geldend recht en opgenomen in titel 8.4 van de Awb. Het deel *Nadeelcompensatie*, dat een plaats krijgt in titel 4.5 van de Awb, zal vermoedelijk niet voor 2022 in werking treden. Niettemin maakt ook dit onderwerp deel uit van deze druk.

Tot besluit van deze inleiding een opmerking over terminologie. In deze Boom Basics worden de termen *bestuursrechter* en *administratieve rechter* als synoniemen beschouwd. In navolging van de in de Awb gehanteerde terminologie wordt in beginsel de term *bestuursrechter* gehanteerd.

## 1 Plaatsbepaling en definitie bestuursrecht

- Met De Haan c.s. definiëren wij het bestuursrecht als ‘het recht voor, van en tegen het overheidsbestuur’:
  - recht voor het bestuur: het instrumentarium en de grondslag om te besturen, inclusief het bijbehorende normenkader;
  - recht van het bestuur: nadere regelgeving, beleidsregels, concrete besluiten;

- recht tegen het bestuur: waarborgen voor de burger tegen bestuursoptreden, zoals openbaarheid, inspraak, bezwaar en beroep, schadevergoeding.
- Het overheidsbestuur is gericht op de behartiging van het algemeen belang. Wat daartoe behoort, wordt door de (bijzondere) wetgever bepaald. Zo bevat de Grondwet (Gw) een aantal sociale grondrechten. Voor de realisering hiervan moet de overheid zorg dragen, onder meer door het stellen van wettelijke regels (art. 18-23 Gw). Ook wijst de Gw een aantal onderwerpen expliciet aan als behorend tot het algemeen belang, zoals de belastingheffing (art. 104 Gw). In zogenoemde bijzondere wet- en regelgeving worden algemene belangen nader gedefinieerd en gereguleerd, alsmede aan het bestuur bevoegdheden verschaft om specifieke (algemene) belangen te behartigen.
- Het bestuursrecht wordt nader onderverdeeld in *formeel* en *materieel* bestuursrecht. Het formele deel ziet op de procedures inzake de totstandkoming, de vorm en de inrichting van besluiten, alsmede de procedures inzake de rechtsbescherming. Het materiële bestuursrecht heeft betrekking op de inhoud van besluiten: het regelt de rechten en/of plichten die op grond van de (publiekrechtelijke) wet- en regelgeving op burgers en bestuur rusten.

## 2 Algemeen en bijzonder bestuursrecht

### Bijzondere bestuurswetten

- Het materiële bestuursrecht wordt gevormd door talrijke bijzondere wetten, hun uitvoeringsvoorschriften, verordeningen van decentrale lichamen, vergunningen en hun voorschriften. Het gaat hierbij o.a. om:

- rechten en plichten voor de burgers;
- bevoegdheden en verplichtingen van bestuursorganen.
- Grote terreinen van bijzonder bestuursrecht zijn:
  - openbare orde en veiligheid;
  - omgevingsrecht (o.a. ruimtelijk bestuursrecht en milieu-recht);
  - economisch bestuursrecht;
  - sociaal bestuursrecht;
  - vreemdelingenrecht;
  - fiscaal bestuursrecht.

### **Art. 107 lid 2 Gw: ‘de wet stelt algemene regels van bestuursrecht’**

Het algemeen bestuursrecht vormt deels een abstractie en generalisatie van de gemeenschappelijke kenmerken van in bijzondere wetten neergelegde normen, en bestaat deels uit autonoom ontwikkelde onderwerpen (zie ook nr. 4). De Awb reguleert in belangrijke mate het algemeen deel van het bestuursrecht. Anders dan voor het burgerlijk recht en het strafrecht (art. 107 lid 1 Gw), vereist de Gw in art. 107 lid 2 voor het bestuursrecht geen uitputtende codificatie in wetboeken.

### **Samenspel algemeen en bijzonder bestuursrecht**

De Awb heeft alleen betekenis in samenhang met de bijzondere wet- en regelgeving. De bijzondere wet- en regelgeving (wetten in formele zin, AMvB, ministeriële regelingen, provinciale en gemeentelijke verordeningen) bevat het materiële bestuursrecht, waarin onder meer de bevoegdheden van het bestuur met betrekking tot een specifiek overheidsterrein zijn opgenomen. De Awb geeft algemene regels voor de uitoefening van deze bevoegdheden op basis van de bijzondere wet- en regelgeving, zoals de wijze waarop besluiten

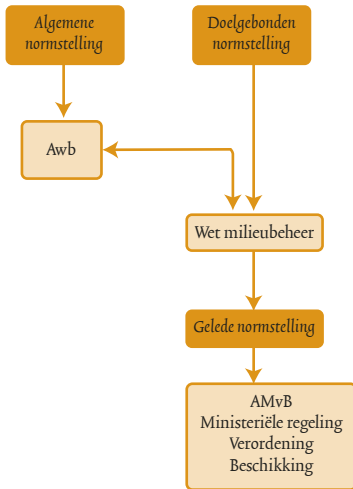
genomen dienen te worden, en geeft de mogelijkheden van rechtsbescherming voor burgers tegen het bestuursoptreden.

Let op! De bijzondere wetgeving *kán* afwijken van de Awb. De bijzondere wet geniet dan voorrang. De Awb staat niet, zoals de Gw, op een hoger niveau dan andere wetten in formele zin. Niettemin moet de wetgever ervoor waken dat bijzondere wetten niet onnodig afwijken van de Awb en dat afwijkingen van de algemene regels duidelijk zichtbaar en gemotiveerd zijn. Zie voorts nr. 4.

Art. 69 lid 1 Vreemdelingenwet 2000 vormt een voorbeeld van een bepaling waarin wordt afgeweken van de Awb: ‘In afwijking van art. 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift vier weken.’

Let op! Indien de Awb het begrip ‘wettelijk voorschrift’ gebruikt, verwijst zij naar wetgeving in materiële zin. Dit kan tevens een wet in formele zin zijn!

**Figuur 1**      **Verhouding Awb – bijzondere wetgeving**



### Toelichting

- **Algemene normstelling:** Gw, algemene wetgeving (hoofdzakelijk de Awb).
- **Doelgebonden normstelling:** specifieke sectorwetgeving op basis van het specialiteitsbeginsel (nr. 14).
- **Gelede normstelling:** normstelling in fasen, vaak opvolgend in de tijd en op verschillende bestuursniveaus ((kader)wet, algemene maatregel van bestuur (AMvB), ministeriële regeling, verordening, beschikking).

Figuur 1 illustreert dat de wetgever niet altijd zelf de (concrete) rechtsnormen formuleert waaraan de burger zich heeft te houden.