

WOORD VOORAF

Bij de achtste druk

Bestuursrecht in het Awb-tijdperk is opnieuw grondig bewerkt. Dat was nodig omdat het algemene bestuursrecht de afgelopen jaren een dynamische ontwikkeling heeft doorgemaakt. Dat ging gepaard met de nodige nieuwe wetgeving. En ook de rechtspraak liet zich niet onbetuigd. En dat resulteerde weer in vele nieuwe blogs, artikelen en boeken. Conform de formule van dit leerboek wordt slechts beperkt verwezen naar jurisprudentie en literatuur. Wel zijn aan het einde van elk hoofdstuk literatuurtips opgenomen.

De teksten zijn ook in deze druk voorzien van margetrefwoorden, waardoor de lezer nog gemakkelijker zijn of haar weg door de stof vindt. Een en ander met behoud van de enthousiast ontvangen didactische aanpak en de systematische indeling.

Verder heeft het auteursteam een uitbreiding ondergaan. Wij verwelkomen Jacobine van den Brink en Michiel Tjepkema als nieuwe auteurs. Voor haar onontbeerlijke hulp bij het tot stand brengen van deze nieuwe druk zijn wij veel dank verschuldigd aan Catheel Pino. Wij houden ons, ten slotte, wederom aanbevolen voor opmerkingen en suggesties van de gebruikers van dit boek.

Leiden, september 2018

Tom Barkhuysen
Jacobine van den Brink
Christien de Kruif
Willemien den Ouden
Ymre Schuurmans
Michiel Tjepkema

Een omstreden evenementenvergunning

Inleiding tot het bestuursrecht en dit boek

Casus

Ieder jaar wordt door velen uitgekeken naar het Sinterklaasfeest, waarbij met name de jaarlijkse Sinterklaasintocht in Amsterdam een drukbezochte aangelegenheid is. Op 13 augustus 2013 verleende de burgemeester van Amsterdam aan de Stichting Sinterklaas Intocht Amsterdam daarvoor een evenementenvergunning. De Sinterklaasintocht werd gepland op zondag 17 november 2013. Er zijn echter ook veel burgers met fundamentele bezwaren tegen de traditionele viering van het Sinterklaasfeest. Sommigen van hen procedeerden daarom tegen het besluit tot vergunningverlening van de burgemeester bij de bestuursrechter. Zij stelden dat het evenement een discriminatoir karakter zou hebben, omdat de figuur van 'Zwarte Piet' zou deelnemen aan de intocht. Zwarte Piet zou leiden tot een negatieve stereotypering van 'zwarte mensen' (terminologie in de rechtbankuitspraak). Dit vonden zij onder andere een schending van hun recht op privéleven, het grondrecht dat wordt beschermd in artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

In Amsterdam geldt de Algemene Plaatselijke Verordening Amsterdam 2008 (de APV). Deze APV bevat in hoofdstuk 2 regels die zien op orde en veiligheid in de stad. In art. 2.40, eerste lid, is geregeld dat het verboden is om zonder vergunning van de burgemeester een evenement te houden. De burgemeester kan een vergunning op verschillende gronden weigeren, zo blijkt uit art. 2.43 APV. In dit artikel staat:

De burgemeester kan de vergunning weigeren als naar zijn oordeel:

a. het evenement gevaar oplevert voor de openbare orde, de gezondheid, de veiligheid, de brandveiligheid of voor het ontstaan van wanordelijkheden; (...)

De burgemeester is op grond van art. 172, eerste lid, Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde.

Over de verlening van de evenementenvergunning wordt eerst geprocedeerd bij de Rechtbank Amsterdam (ECLI:NL:RBAMS:2014:3888). De rechtbank komt tot het oordeel dat de figuur van Zwarte Piet inderdaad een negatieve stereotypering is van zwarte mensen. Omdat sprake is van een zekere mate van ernst, leidt dit volgens de rechtbank ook tot een inbreuk op het privéleven, zoals beschermd door art. 8 EVRM. In dat geval dient een belangenafweging plaats te vinden tussen de belangen van eisers en van het belang van anderen die het traditionele Sinterklaasfeest juist wél willen vieren. Volgens de rechtbank had de burgemeester die belangenafweging niet op de juiste manier gemaakt en daarom werd het beroep van eisers gegrond verklaard.

Tegen die uitspraak wordt hoger beroep ingesteld door de burgemeester en de Stichting Pietengilde. Deze appellanten stellen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de burgemeester de vergunningaanvraag had moeten toetsen aan art. 8 EVRM. Volgens hen was de burgemeester daartoe helemaal niet bevoegd. De burgemeester dient een aanvraag voor een evenementenvergunning uitsluitend te beoordelen aan de hand van art. 2.43 APV. De rechtsbelangen waarmee hij in dat kader rekening moet houden, moeten verband houden met de openbare orde en veiligheid in de stad. Als het Sinterklaas-evenement uiteindelijk in strijd zou komen met art. 8 EVRM, dan moeten burgers daarover een procedure starten bij de civiele rechter en stellen dat de organisatoren van het evenement onrechtmatig handelen, aldus appellanten.

Zo komt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) voor de vraag te staan *'(...) of de burgemeester bij de uitoefening van aan hem in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid toegekende bevoegdheden, de inhoud van mogelijk te verwachten uitingen en de daarmee gepaard gaande mogelijke aantasting van grondrechten van anderen moet betrekken bij de inzet van bestuursrechtelijke bevoegdheden als hier in geding.'*

In die context stelt de Afdeling eerst vast dat de burgemeester volgens Nederlands recht de evenementenvergunning slechts mocht weigeren om een reden die is genoemd in art. 2.43 APV, en dus om redenen die te maken hebben met openbare orde en veiligheid. Het voorkomen van discriminatie en de eerbiediging van het privéleven zijn geen belangen die daarbij mogen worden meegewogen aldus de ABRvS. Daartegen verzet zich het specialiteitsbeginsel, dat is neergelegd in art. 3:4, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (de Awb). Op grond van dat beginsel mag een bestuursorgaan slechts de belangen waarvoor de geldende regeling in het leven is geroepen bij zijn afweging betrekken.

Wel kan internationaal recht aan verlening van de vergunning in de weg staan. Uit art. 94 Gw en de rechtspraak volgt namelijk dat wettelijke

voorschriften niet worden toegepast als dat in strijd komt met 'eenieder verbindende verdragsbepalingen'.

Dat *kan* er dus toe leiden dat bestuursorganen, zoals de burgemeester, de grenzen die volgen uit art. 2.43 APV buiten toepassing moeten laten, bijvoorbeeld omdat daardoor strijd zou ontstaan met art. 8 EVRM.

Maar, in dit geval zou de schending van art. 8 EVRM niet het rechtstreekse gevolg zijn van de evenementenvergunning, zo vindt de Afdeling bestuursrechtsspraak. Een eventuele inbreuk op het privéleven van burgers zou namelijk het gevolg zijn van het handelen van de vergunninghouder, de Stichting Sinterklaas Intocht Amsterdam. Daarover zegt de Afdeling:

De verlening van de evenementenvergunning bevat slechts de publiekrechtelijke toestemming om in het centrum van Amsterdam de in de aanvraag omschreven Sinterklaasintocht te houden en omvat geen toestemming om daarbij inbreuk te maken op andermans grondrechten. Dat aan de vergunde intocht Zwarte Pieten deelnemen en daarvan mogelijk een discriminerend effect uitgaat, leidt niet tot een ander oordeel. Daarbij is van belang dat de invulling van de intocht en derhalve de aanwezigheid van Zwarte Piet het handelen van derden betreft. De rechtmatigheid van het handelen van deze derden kan, in geval van een vermeende schending van een verdragsrecht worden voorgelegd aan de civiele rechter. (...) Daarnaast kan, bij vermeende strafbare feiten, tevens de strafrechtelijke weg worden geïnitieerd door het doen van aangifte.

Burgers die ernstige bezwaren hebben tegen de invulling van het traditionele Sinterklaasfeest – en in het bijzonder tegen de figuur van Zwarte Piet – omdat het een discriminatoir feest zou zijn dat inbreuk maakt op hun privéleven, moeten daarover dus klagen bij de burgerlijke rechter.

(ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, AB 2015/55, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, *JB* 2014/245, m.nt. R.J.B. Schutgens (*Vergunning Sinterklaasintocht Amsterdam*))

1.1 **Wat is bestuursrecht?**

Bij het begrip 'bestuursrecht' zullen de meeste mensen niet meteen denken aan burgers die zich boos maken om de figuur van 'Zwarte Piet'. Toch is deze casus een goede illustratie voor de breedte van het bestuursrecht. Zij laat namelijk twee aspecten daarvan zien die in dit boek uitgebreid aan de orde zullen komen. Ten eerste dat het bereik van het bestuursrecht groot is; zeer veel onderwerpen worden erdoor geraakt, waaronder onderwerpen die je misschien eerder met de grondrechten of het strafrecht associeert. Ten tweede dat Nederlands bestuursrecht sterk wordt beïnvloed door Europese regelgeving. In dit boek kom je nog vele onderwerpen tegen die laten zien

hoe breed het bereik van het bestuursrecht is: dat varieert van het beoordelen van het vluchtverhaal van een verblijf zoekende asielzoeker, tot het opleggen van een muilkorfgebod aan de eigenaar van een bijtgrage hond en het inzage-recht van burgers met betrekking tot declaratieformulieren van een minister. Al deze onderwerpen hebben tot bestuursrechtelijke jurisprudentie (rechterlijke uitspraken) geleid die in dit boek wordt besproken.

Het zal de lezer opvallen dat deze onderwerpen op het eerste gezicht weinig met elkaar te maken hebben. Zo wordt meteen duidelijk dat het helemaal niet eenvoudig is om het begrip bestuursrecht kort en helder te definiëren. Om die reden zullen wij hier volstaan met te omschrijven waar bestuursrecht over gaat. Bestuursrecht heeft betrekking op relaties tussen de overheid (bestuursorganen) en burgers (belanghebbenden). Zowel de overheid als de burger kom je in vele hoedanigheden tegen. De burgemeester is bijvoorbeeld een bestuursorgaan dat gemakkelijk als 'overheid' is te herkennen. Maar ook bijzondere entiteiten, zoals het Commissariaat voor de Media en De Nederlandsche Bank, zijn bestuursorganen en behoren tot de overheid. Bij belanghebbenden denk je vast aan burgers, zoals je daar zelf een van bent. Burgers vragen bijvoorbeeld rijbewijzen aan bij bestuursorganen, een evenementenvergunning, of een subsidie. Maar ook bedrijven, stichtingen en verenigingen (privaatrechtelijke rechtspersonen) kunnen 'belanghebbenden' zijn. Het bestuursrecht geeft regels voor de verhouding tussen bestuursorganen en belanghebbenden, in het bijzonder voor de situatie waarin het bestuur handelt op basis van publiekrechtelijke bevoegdheden.

**eenzijdige
rechtshandelingen
instrumentele
functie**

Het bestuur dat handelt op grond van een publiekrechtelijke bevoegdheid neemt een bijzondere positie in: het oefent macht uit. Op basis van een wet is het bestuur dan namelijk bevoegd tot juridische maatregelen die burgers en rechtspersonen niet ter beschikking staan. De laatsten kunnen geen omgevingsvergunningen (om bijvoorbeeld te bouwen of een boom te kappen) afgeven, subsidiebeschikkingen geven of evenementenvergunningen verstrekken. Bijzonder aan deze bevoegdheden is dat het bestuur zonder instemming van de burger kan bepalen wat de rechten en plichten van die burger zijn. Dat noemen we eenzijdige rechtshandelingen; een begrip dat later nog vaak zal terugkomen. De bevoegdheid om eenzijdig rechtshandelingen te kunnen verrichten, geeft het bestuur veel macht. Die macht is nodig om het algemeen belang te behartigen. Maar die macht is ook begrensd. Het bestuur kan alleen eenzijdige rechtshandelingen verrichten als de wetgever hem die bevoegdheid heeft toegekend in een wettelijk voorschrift. Door zo'n wettelijke bepaling verkrijgt het bestuursorgaan een publiekrechtelijke bevoegdheid. Dat vormt een van de functies van het bestuursrecht, namelijk de *instrumentele functie*. Het bestuursrecht geeft de overheid de bevoegdheden (of instrumenten) om het algemeen belang te behartigen en zijn publieke taak te vervullen.

Daarnaast geeft het bestuursrecht aan de burger de middelen om het beleid van het bestuur te beïnvloeden en zich daartegen teweer te stellen. Zo geeft het bestuursrecht inspraakmogelijkheden en regelt het wie tegen welke overheidsbesluiten mag opkomen bij de bestuursrechter. Daardoor kon een groot aantal burgers opkomen tegen de verstrekte evenementenvergunning door de burgemeester wegens hun bezwaren tegen de invulling van het Sinterklaasfeest. Dat is de *waarborgfunctie* van het bestuursrecht. Het bestuursrecht geeft burgers bescherming tegen de overheid en haar besluiten.

waarborgfunctie

In een procedure kunnen burgers zich beroepen op normen waar het bestuur zich bij de uitoefening van zijn bevoegdheid aan moet houden. Zo beriep de Stichting Pietengilde zich in de inleidende casus op het specialiteitsbeginsel. Zij stelde dat de burgemeester de evenementenvergunning slechts mocht weigeren om redenen die te maken hebben met de openbare orde en veiligheid, zoals genoemd in art. 2.43 APV. Andere belangen, zoals het voorkomen van discriminatie en de eerbiediging van het recht op privéleven, zijn geen belangen die daarbij mogen worden meegewogen, vond de Stichting. Het specialiteitsbeginsel is verwoord (gecodeerd) in art. 3:4, eerste lid, Awb, waar staat: 'het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.' Op grond van dit beginsel gelden er dus inderdaad beperkingen voor de belangen die een bestuursorgaan bij zijn afweging mag betrekken. Het specialiteitsbeginsel is een van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die bestuursorganen moeten respecteren als zij handelen. Dat noemen wij de *normerende functie* van het bestuursrecht. Het bestuursrecht geeft regels waaraan het bestuur zich bij de uitoefening van bevoegdheden moet houden.

normerende functie

Karakter en functies van het bestuursrecht hangen dus sterk samen met de bijzondere positie die het bestuur binnen het recht inneemt. Zij kunnen worden geplaatst in het licht van de democratische rechtsstaat, waarbinnen het bestuur alleen mag handelen wanneer het daartoe door de wetgever bevoegd is gemaakt en waarbinnen democratische besluitvorming en toegang tot een onafhankelijke rechter belangrijke uitgangspunten zijn. Binnen die randvoorwaarden wordt 'macht' ook 'gezag'.

1.2 Algemeen deel en bijzondere delen

Sinds 1994 kennen wij één wet waarin de algemene regels van het bestuursrecht zijn opgenomen: de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een belangrijke voorloper van die wet vormde de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (de Wet AROB), die de *rechtsbescherming* regelde. De Awb is veel breder van opzet en geeft, naast de procesregels die gelden bij de bestuursrechter, bijvoorbeeld ook regels over het gebruik van taal en elektronische communicatie en meer in het algemeen

over de voorbereiding van besluiten. Welk bijzonder besluit het bestuursorgaan ook neemt, de regels uit de Awb zijn daar in beginsel op van toepassing. In het volgende hoofdstuk komt de totstandkoming van die wet verder aan bod en gaan we in op het systeem dat aan die wet ten grondslag ligt.

Ook voor 1994 bestond er al wel een algemeen deel van het bestuursrecht. Die algemene regels, zoals bijvoorbeeld over het specialiteitsbeginsel, werden in de jurisprudentie gevormd. De wetenschap analyseerde die rechterlijke uitspraken en schreef daar verhandelingen over. Met de totstandkoming van de Awb heeft de wetgever een belangrijke rechtsvormende rol ten aanzien van het algemeen deel van het bestuursrecht op zich genomen.

algemeen bestuursrecht Sindsdien zijn de regels van het algemene bestuursrecht veel gemakkelijker te vinden. Toch blijft de rechtspraak een belangrijke rol spelen. De Awb kent veel algemeen geformuleerde normen (zoals het specialiteitsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb) en het beginsel van de evenredige belangenafweging (art. 3:4, tweede lid, Awb) en vaak moet je ook uitspraken lezen om de regels uit de Awb goed te begrijpen en toe te kunnen passen op een individuele zaak (wat moet een zorgvuldig handelend bestuursorgaan dan precies doen?).

bijzonder bestuursrecht Hoewel in dit boek veel aandacht zal worden besteed aan het algemene bestuursrecht, moet meteen worden vermeld dat veel belangrijke bestuursrechtelijke informatie te vinden is in het *bijzondere bestuursrecht*. In de bijzondere regelgeving zijn de meer inhoudelijke regels neergelegd, die rechten en plichten van bestuur en burger in een concreet geval bepalen. Om dat te laten zien zullen we regelmatig uitstapjes maken naar de bijzondere delen van het bestuursrecht. Met het woord 'bijzonder' bedoelen we enkel dat het niet gaat om algemeen bestuursrecht, zoals (voornamelijk) neergelegd in de Awb, maar om regels die speciaal voor een bepaald bestuursorgaan of onderwerp zijn gemaakt.

Dat bijzondere bestuursrecht is te vinden in talloze wetten en regelingen op allerlei specifieke terreinen van overheidsbeleid. Om een idee te geven: in 2004 werd in opdracht van het Ministerie van Justitie berekend dat in december 2003 1790 wetten, 2680 algemene maatregelen van bestuur en 7664 ministeriële regelingen golden.¹ Het grootste deel van die regelingen rekenen we tot het bestuursrecht. Met dit aantal bestuursrechtelijke regelingen op rijksniveau valt het niet mee het adagium 'eenieder wordt geacht de wet te kennen' serieus te nemen. En dan moet worden bedacht dat er ook nog allerlei bestuursrechtelijke regels worden gemaakt door de

1 Zie het rapport *Alle regels tellen*, www.justitie.nl/onderwerpen/recht_en_rechtsbijstand/buikbare_rechtsorde.

Europese wetgever en door decentrale regelgevers, zoals provinciale staten en gemeenteraden. Het bestuursrecht is een vakgebied geworden dat zelfs voor professionals veel te breed is om geheel te overzien en bij te houden.

Om het enigszins overzichtelijk te maken, wordt het overheidsbeleid en daarmee het bijzonder bestuursrecht in de literatuur vaak ingedeeld in clusters. Als terreinen van bijzonder bestuursrecht worden onder meer genoemd: bestuursrechtelijk organisatierecht, recht betreffende openbare orde en veiligheid, vreemdelingenrecht, omgevingsrecht (waaronder ruimtelijke ordening en milieu), economisch, sociaal, cultureel, medisch en fiscaal bestuursrecht. Steeds vaker concentreren bestuursrechtelijke specialisten zich op één van deze deelreinen of zelfs een subonderdeel daarvan.

Behandel je een bestuursrechtelijke zaak, dan moet je vaak in verschillende wetten en regelingen kijken, om te bepalen wie welk recht heeft. En dan kijk je zowel in de bijzondere, als de algemene wet. Een burger die bijvoorbeeld wil weten welke regels gelden voor het bouwen van een huis, zal de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) moeten raadplegen en daarnaast de Woningwet (Wonw) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro), uitvoeringsregelingen op rijksniveau zoals het Bouwbesluit en verder lagere regelgeving zoals de gemeentelijke bouwverordening en het bestemmingsplan. Niet voor niets werkt de wetgever aan een eenvoudiger wettelijk kader in de vorm van de Omgevingswet, die naar verwachting in 2021 in werking zal treden. Verder zal de burger die wil bouwen zich moeten verdiepen in de rechtspraak rond omgevingsvergunningen voor bouwen en de literatuur over dat onderwerp. In de Algemene wet bestuursrecht kan hij opzoeken in welke taal hij de aanvraag kan doen en hoe de vergunning aan hem wordt bekendgemaakt. Zo ontstaat een heel complex van relevant bestuursrecht, dat bepaalt of wel of niet kan worden gebouwd en onder welke voorwaarden.

1.3 Bestuursrecht en andere rechtsgebieden

Het staats- en bestuursrecht worden vaak in één adem genoemd en regelmatig binnen één en hetzelfde vak onderwezen. Het is vrij lastig om deze beide rechtsgebieden van elkaar te onderscheiden. Om het accentverschil te schetsen kan worden gesteld dat het staatsrecht vooral gaat over de Grondwet en de organieke wetten. Met organieke wetten bedoelen we wetten die de organen en organisatie van de staat regelen (zoals bijvoorbeeld de Gemeentewet). Het staatsrecht bestaat uit regels die zien op de instelling, werkwijze en globale bevoegdheden van de verschillende organen van de overheid. Ook de verdragen die betekenis hebben voor de overheidsorganisatie en de grondrechten – zoals het recht op eerbiediging van het privéleven – zijn onderwerp van bestudering in het staatsrecht, zoals het EVRM en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) (al hebben deze verdragen ook veel invloed op de

staatsrecht

ontwikkeling van het bestuursrecht, zo zal blijken in hoofdstuk 20 van dit boek). In het staatsrecht gaat het niet primair om de verhouding tussen overheid en burger, maar meer om de grondregels voor de organisatie van de Nederlandse staat. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat deze regels de burger niet zouden aangaan: enerzijds is de burger bijvoorbeeld via het kiesrecht betrokken bij de staatsorganisatie en anderzijds bevat de Grondwet ook grondrechten die de staat ten opzichte van de burger steeds in acht moet nemen. In die zin kan het bestuursrecht eigenlijk niet zonder het staatsrecht en omgekeerd kan het staatsrecht niet zonder het bestuursrecht. Bestuursorganen zijn voor hun organisatie van het staatsrecht afhankelijk; zonder bestuursrecht kunnen de organen van de staat niet handelen ter uitvoering van hun publieke taak.

strafrecht
privaatrecht

Het bestuursrecht, het strafrecht en het privaatrecht vormen 'The big three' van het Nederlandse recht. Art. 107 Grondwet (Gw) bepaalt dat deze drie rechtsgebieden in een wet moeten worden geregeld. Net als het bestuursrecht behoort het strafrecht tot het 'publiekrecht'. In het publiekrecht bepaalt de overheid welke rechten zij aan een burger toekent of afneemt, zonder dat daar instemming van die burger voor nodig is. Verzet de burger zich daartegen, dan kan de overheid naleving van de regels afdwingen (door bijvoorbeeld een boete of een straf op te leggen). Dit is wezenlijk anders in het privaatrecht, dat de rechtsbetrekking tussen burgers onderling bepaalt. Voor het veranderen van die rechtsbetrekking is vaak instemming van de wederpartij nodig (zoals bij het sluiten van een overeenkomst). Wil de ene burger dat de andere burger zich aan het recht houdt, dan zal hij zelf naar de (burgerlijke) rechter moeten stappen om naleving af te dwingen.

Het bestuursrecht heeft weliswaar een eigen plaats tussen het strafrecht en het privaatrecht, maar er zijn volop dwarsverbanden te leggen. Handhaving van regels vindt bijvoorbeeld niet alleen plaats door bestuursrechtelijke sancties, maar ook via het strafrecht. Zo kan iemand die fraudeert met de bijstand niet alleen een terugvordering van de uitkering tegemoet zien, maar soms ook een strafrechtelijke vervolging. In de afgelopen jaren heeft zich de trend voorgedaan dat bestuursrechtelijke regels steeds vaker worden gehandhaafd door het opleggen van (bestuurlijke) boetes, wat voorheen *alleen* via het strafrecht kon. Ook met het privaatrecht zijn er vele raakvlakken. De overheid maakt niet alleen gebruik van bestuursrechtelijke instrumenten om beleid te voeren (zoals besluiten), maar kan daarvoor ook privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten. Zo kan de overheid bijvoorbeeld overeenkomsten sluiten over grondverkoop onder voorwaarden die bepalen waarvoor de grond mag worden gebruikt. De overheid handelt dan privaatrechtelijk, maar zal ook in die gevallen bestuursrechtelijke normen in acht moeten nemen.

In dit boek zal op meerdere plaatsen worden geïllustreerd dat de verschillende rechtsgebieden in elkaar overlopen. De grens is soms lastig te trekken, zo laat de Sinterklaas casus zien. De Rechtbank Amsterdam vond

dat burgers terecht rechtsbescherming zochten bij de bestuursrechter door op te komen tegen de evenementenvergunning, terwijl de ABRvS uiteindelijk oordeelde dat partijen hun geschil over de inzet van Zwarte Piet aan de burgerlijke rechter moesten voorleggen.

Heel belangrijk is ten slotte de invloed van het Europese recht dat met grote snelheid tot ontwikkeling is gekomen. Er valt vrijwel geen beleids-terrein meer aan te wijzen waarop Europese regels ontbreken. Enerzijds beïnvloedt het Europees recht onmiskenbaar het Nederlandse bestuursrecht: de Europese regels moeten vaak in Nederlandse (bijzondere) wetgeving worden omgezet, Nederlandse wetgeving mag niet met Europees recht in strijd komen en bestuursorganen moeten zich met hun handelen ook aan de Europese regels houden. Anderzijds maakt het Nederlandse recht deel uit van de Europese rechtsorde en beïnvloedt het Nederlandse bestuursrecht zo de ontwikkelingen in de jurisprudentie van Europese rechters. Hoewel Nederlands en Europees (bestuurs)recht dus nauw met elkaar zijn verweven, is in dit boek toch een apart hoofdstuk aan het Europese recht gewijd. Zeker voor relatieve nieuwkomers in het bestuursrecht is het goed de wederzijdse beïnvloedingsstructuren helder uiteen te zetten en enkele concrete resultaten daarvan te bestuderen. Duidelijk zal worden dat het belang van het Europese recht voor het Nederlandse bestuursrecht niet mag worden onderschat.

Europees recht

1.4 **Ontwikkeling van het bestuursrecht**

In een inleidend hoofdstuk van een boek over bestuursrecht wordt traditioneel een paragraaf gewijd aan de geschiedenis van dit rechtsgebied. Deze paragraaf houden wij hier kort. Dat kan omdat het bestuursrecht een relatief jong rechtsgebied is. Het bestuursrecht kwam in de twintigste eeuw pas goed tot ontwikkeling. Nadat op de bijzondere deelgebieden veel wetgeving tot stand was gekomen, mondde dat pas in 1994 uit in een algemene codificatie: de Algemene wet bestuursrecht. De achtergronden van deze ontwikkeling zijn divers: groei van de bevolking, technische ontwikkelingen en de opkomst van het ideaal van de verzorgingsstaat leidden tot een groeiende behoefte aan actief overheidsoptreden. Voor dat optreden moesten bevoegdheden worden geschapen, normen worden geformuleerd en rechtsbescherming worden gecreëerd. Ook de ontwikkeling van het Europese recht leidt tot een toename van het aantal bestuursrechtelijke regels.

Het aantal bestuursrechtelijke regels maakt ook iets duidelijk over het maatschappelijk belang van het bestuursrecht. Het bestuursrecht is aan alle kanten het maatschappelijke leven binnengedrongen. Het gaat dan om 'grote' onderwerpen, zoals de geluidshinderproblematiek rond Schiphol, de verbreding van snelwegen, de tariefafspraken in de telefonie, hervorming van het kunstsubsidiebeleid en de uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers. Maar het gaat ook om zaken die voor de gemiddelde

Nederlandse burger dichter bij huis liggen: inkomensnivellering door zorgpremies en belastingschijven, de omgevingsvergunning voor de verbouwing van een huis, de verkeersboete voor te hard rijden of de studiefinanciering. De reikwijdte en rijkdom van het bestuursrecht zal in de komende hoofdstukken in de inleidende casus worden geïllustreerd.

1.5 Bronnen van bestuursrecht

wet- en regelgeving Het bestuursrecht wordt in eerste instantie gevonden in wetgeving. De wetgever is de belangrijkste schepper van bestuursrecht. Wetten en belangrijke uitvoeringsbesluiten (algemene maatregelen van bestuur) worden geplaatst in het *Staatsblad* (*Stb.*). Ministeriële regelingen worden gepubliceerd in de *Staatscourant* (*Stcrt.*). Wet- en regelgeving kan via internet worden geraadpleegd, bijvoorbeeld via www.wetten.overheid.nl. Ook bieden verschillende uitgevers databanken met wet- en regelgeving aan, waarop je vaak meer achtergrondinformatie vindt (zoals Legal Intelligence van Kluwer of Opmaat van Sdu). Daarnaast zijn er diverse Apps voor wet- en regelgeving voor op de smartphone. Deze digitale bronnen maken het gemakkelijk om snel en op elke plaats informatie te vinden. Wel moet je al vrij veel van het recht weten om goede zoekopdrachten te kunnen geven. In het onderwijs gebruiken we daarom ook altijd papieren wetboeken. Daarin kan je gemakkelijker bladeren en doorzie je beter de opzet, indeling en structuur van de wet.

**jurisprudentie
annotatie** Ook de jurisprudentie is een belangrijke bron van het bestuursrecht. Immers, niet al het bestuursrecht is in de wet vastgelegd. Belangrijke uitspraken van bestuursrechters zijn te vinden op www.rechtspraak.nl en www.raadvanstate.nl. Ook worden zij gepubliceerd in tijdschriften, waarbij de Administratiefrechtelijke Beslissingen (*AB*) en Jurisprudentie Bestuursrecht (*JB*) de meest geraadpleegde zijn. In deze tijdschriften staat bij de uitspraak vaak ook een annotatie van een wetenschapper of praktijkjurist. Daarin licht de auteur toe wat er in de zaak is gebeurd en legt hij of zij uit wat het belang van de uitspraak is. Deze annotaties worden door veel juristen gelezen, omdat ze zo goed op de hoogte blijven van de belangrijkste recente ontwikkelingen op hun vakgebied. Deze jurisprudentietijdschriften en annotaties zijn ook goed digitaal toegankelijk, bijvoorbeeld via Legal Intelligence.

literatuur Wanneer je meer wilt weten over een bepaald bestuursrechtelijk onderwerp, dan is het handig om eerst in een handboek te kijken. Daarin vind je gemakkelijk de hoofdregels en word je via de voetnoten snel op weg geholpen naar meer specifieke bronnen. Belangrijke handboeken over het algemeen deel van het bestuursrecht zijn:

- H.J. Bröring, K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht, deel I, Systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016 en deel II, *Rechtsbescherming tegen de overheid, bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016.