

INHOUD

WOORD VOORAF	VII
LIJST VAN VAAK GEBRUIKTE AFKORTINGEN	XI
BEKNOPT INHOUD	XV
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	8
Afdeling 3. Omschrijving vanuit de materiële bevoegdheid van het bestuur	9
HOOFDSTUK II. INDELING VAN HET BESTUURSRECHT	13
Afdeling 1. Algemeen versus bijzonder bestuursrecht	13
Afdeling 2. Bestuursorganisatierecht, materieel bestuursrecht, procedureel bestuursrecht en 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 het bestuur	21
B. Een uitzonderingsrecht wegens de specifieke plichten voor besturen	22
C. Een uitzonderingsrecht wegens de diverse afwijkingen van het privaat- of gemene recht	23
§ 2. Verklaring voor de uitzonderingspositie van het bestuur	25
§ 3. Nuancering van het uitzonderingskarakter: horizontaal bestuur en ‘privatisering’ van het bestuursrecht	26
Afdeling 2. Meergelaagdheid van het Belgische bestuursrecht	28
§ 1. Bestuursrecht in de 21ste eeuw: een systeem van <i>multilevel governance</i>	28
A. Van ‘government’ naar ‘governance’: de evolutie naar een grotere betrokkenheid van diverse niet-statelijke of semi-statelijke actoren bij de publieke besluitvorming en dienstverlening	29
B. Van ‘central level government’ naar ‘multilevel governance’: de evolutie naar meer politieke niveaus met een invloed op het bestuursrecht	29
§ 2. Opmars van nieuwe vormen van bestuur	30
§ 3. Opmars van artificiële intelligentie voor het ondersteunen of overnemen van bestuurlijke besluitvorming	30
§ 4. Opmars van het ‘Europees bestuursrecht’	31
§ 5. Verkaveling van het Belgische bestuursrecht door de federale staatsstructuur	33
A. Gevolgen voor het algemeen bestuursrecht	33
B. Gevolgen voor het bijzonder bestuursrecht	35
C. Gevolgen voor de lokale besturen	35

HOOFDSTUK V. BRONNEN VAN HET BESTUURSRECHT	37
Afdeling 1. Metaprincipes of -waarden die (de bronnen van) het bestuursrecht voeden	37
§ 1. (Meta)constitutionele principes	37
A. Constitutionalism	37
B. Rechtsstaat of <i>rule of law</i>	39
C. Democratiebeginsel	40
D. Principe van de duurzame ontwikkeling	42
§ 2. Principes van <i>good governance</i>	44
A. Oorsprong	44
B. Belangrijkste principes van <i>good governance</i>	45
C. Juridische waarde	46
D. Betekenis voor het bestuursrecht	47
Afdeling 2. Bronnen van het positief bestuursrecht	49
§ 1. Overzicht	49
§ 2. Bespreking van de bronnen	50
A. Internationaal en supranationaal recht	50
B. Grondwet	52
C. Bijzondere (meerderheids)wetten	54
D. Wetten, decreten en ordonnances	54
E. Beginselen van behoorlijk bestuur en van behoorlijk burgerschap	55
F. Reglementen en besluiten	56
1. Koninklijke besluiten	56
a. Onbekwaamheid van de Koning om alleen te handelen	56
b. Typologie van de koninklijke besluiten	57
c. Toegewezen aard van de verordenende bevoegdheid van de Koning	57
d. Zelfstandige verordenende bevoegdheid van de Koning	58
2. Ministeriële besluiten en besluiten van staatssecretarissen	58
3. Besluiten van de gemeenschaps- en gewestregeringen	59
4. Besluiten van de leden van de gemeenschaps- en gewestregeringen	59
5. Besluiten van de territoriaal gedecentraliseerde besturen	59
6. Besluiten van verzelfstandigde besturen / openbare instellingen	60
G. Pseudowetgeving	61
H. Rechtspraak	61
I. Gewoonte	62
J. Billijkheid	62
DEEL II. BESLUITVORMINGSINSTRUMENTARIUM	65
HOOFDSTUK I. INLEIDING: PUBLIEK- VERSUS PRIVAATRECHTELIJKE ACTIEMIDDELEN VAN DE OVERHEID	67
HOOFDSTUK II. HET EENZIJDIGE SPOOR: DE EENZIJDIGE BESTUURLIJKE RECHTSHANDELING, DE BESTUURLIJKE SANCTIE ALS BIJZONDERE TOEPASSING, EN DE PSEUDOWETGEVING	69
Afdeling 1. De eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling	69
§ 1. Begrip 'eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling'	69
A. Eenzijdig	69
1. Principe	69
2. Nuancering van het eenzijdige karakter	70

B.	Bestuurlijk	72
C.	Rechtshandeling	72
§ 2.	Belang van het begrip 'eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling'	79
A.	Toegangspoort tot de Raad van State of een andere bestuursrechter	79
B.	Criterium voor de kwalificatie als 'administratieve overheid'	79
C.	Criterium voor het bepalen van het toepassingsgebied van publiekrechtelijke regelgeving	80
§ 3.	Privileges waarmee de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling is bekleed	80
A.	Verbindende kracht van de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling	80
B.	Dwingende kracht van de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling: het vermoeden van wettigheid	81
C.	Uitvoerbare kracht van de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling	82
§ 4.	Typologie van de eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen	83
A.	Indelingen naar de inhoud	84
1.	Reglementaire versus individuele eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen	84
a.	Begrippen	84
b.	Voorbeelden	86
c.	Belang van het onderscheid	86
2.	Eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen die rechten verlenen versus eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen die geen rechten verlenen	88
a.	Begrippen	88
b.	Belang van het onderscheid	88
3.	Eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen op grond van een gebonden bevoegdheid versus eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen op grond van een discretionaire bevoegdheid	88
a.	Begrippen	88
b.	Voorbeelden	89
c.	Belang van het onderscheid	90
4.	Bestaande versus onbestaande eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen	92
5.	Eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen genomen op basis van een imperiumbevoegdheid (gezagshandelingen) versus andere eenzijdige bestuurshandelingen, waaronder de afsplitsbare rechtshandeling	92
6.	Eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen met een bestraffende finaliteit versus eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen met een probleemverhelpende finaliteit	93
a.	Begrippen	93
b.	Belang van het onderscheid	95
B.	Indeling naar de vorm	95
1.	Schriftelijke versus mondelinge rechtshandelingen	95
2.	Analoge versus elektronische rechtshandelingen	95
3.	Uitdrukkelijke (reële) versus stilzwijgende (fictieve) rechtshandelingen	96
a.	Begrip	96
b.	Belang van het onderscheid	98
§ 5.	Bekendmaking en kennisgeving van eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen	98
A.	Bronnen van de bekendmakings- en kennisgevingsplicht	98
B.	Wijze van bekendmaking	99

1. Reglementen	99
2. Individuele eenzijdige bestuurshandelingen	101
C. Gevolgen van de bekendmaking of kennisgeving	102
1. Bekendmaking of kennisgeving is noodzakelijk om het besluit verbindend of tegenstelbaar te maken	102
2. Bekendmaking of kennisgeving als aanvangspunt voor de beroepstermijn	104
§ 6. Termijnregeling voor de eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen	104
A. Normatieve termijnen	104
1. Beslissings-, verzendings-, ontvangst- en uitvoeringstermijnen	105
2. Termijnen van verval, termijnen van orde en verjaringstermijnen	106
B. Ongeschreven redelijketermijneis	108
1. Bron van de redelijketermijneis	108
2. Toepassingsgebied van de redelijketermijneis	109
3. Criteria ter beoordeling van het al dan niet redelijk karakter van een termijn	111
4. Sanctie bij een schending van de redelijketermijneis	113
§ 7. Werking in de tijd van de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling	115
A. Het verbindend worden van de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling	115
B. Verbod van terugwerkende kracht	116
C. Einde van de gelding van de eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling	116
1. Tijdelijke bestuurshandelingen en bestuurshandelingen die vervallen	116
2. Intrekking of opheffing door de overheid zelf die de eenzijdige rechtshandeling heeft uitgevaardigd	117
a. Begrippen	117
b. Toelaatbaarheid	118
c. Kritiek op de klassieke theorie van de intrekking	120
3. Schorsing of vernietiging door de toezichthoudende overheid of de bestuursrechter	121
Afdeling 2. Een bijzondere eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling: de bestuurlijke sanctie	121
§ 1. Inleiding	121
§ 2. Begrip en situering binnen het bestuurlijk handavingsinstrumentarium	122
§ 3. Bestuurlijke versus strafrechtelijke handhaving	128
A. Bestuurlijke handhaving als substituut voor strafrechtelijke handhaving: de exclusieve bestuurlijke handhaving	129
B. Bestuurlijke handhaving als vangnet bij een gebrek aan strafrechtelijke handhaving: de alternatieve bestuurlijke handhaving	130
C. Cumul van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving?	131
§ 4. Bestuurlijke sanctie als straf in de zin van artikel 6 EVRM	134
§ 5. Evolutie naar een meer gewapend bestuursrecht	138
Afdeling 3. Pseudowetgeving	139
§ 1. Begrip	139
§ 2. Soorten omzendbrieven	140
A. Interpretatieve omzendbrieven	140
B. Indicatieve omzendbrieven (beleidsregels/richtlijnen)	141
C. Verordenende omzendbrieven	143
§ 3. Bevoegdheid tot het opstellen van pseudowetgeving	145
§ 4. Rechtsplicht tot het opstellen van pseudowetgeving?	147
§ 5. Moet pseudowetgeving worden bekendgemaakt?	148

HOOFDSTUK III. HET CONTRACTUELE SPOOR: DE OVEREENKOMST MET HET BESTUUR	149
Afdeling 1. Tweewegenleer	149
§ 1. Principiële vrijheid van het bestuur om te contracteren	149
§ 2. Beperkingen op de contractvrijheid van het bestuur door de tweewegenleer	149
Afdeling 2. Mogelijke indelingen van de overeenkomsten met het bestuur	153
§ 1. Contracten waarbij minstens één partij bestuur moet zijn versus contracten die ook particulieren en ondernemingen onderling kunnen sluiten	153
§ 2. Contracten over personen, goederen of diensten versus beleidsovereenkomsten	154
Afdeling 3. Twee typische overheidscontracten: overheidsopdrachten en concessies van werken of diensten	154
§ 1. Overheidsopdrachten en concessies van werken of diensten: begrippen en doel van de aanbestedingsregelgeving	154
§ 2. Bronnen	156
§ 3. Toepassingsgebied van de overheidsopdrachten- en concessiewetgeving	157
§ 4. Algemene beginselen inzake de gunning van aanbestedingsovereenkomsten	159
A. Beroep op de mededinging, gelijkheid en transparantie	159
B. Keuze van de gunningsprocedure	159
1. Bij overheidsopdrachten	159
2. Bij concessieopdrachten	160
C. Selectie van de kandidaten	160
D. Vergelijking van de offertes of voorstellen	161
E. Verbod van belangenvermenging	162
§ 5. Bijzonderheden op het vlak van de rechtsbescherming bij de gunning van aanbestedingsovereenkomsten	162
§ 6. Uitvoering van overheidsopdrachten en concessies	164
HOOFDSTUK IV. LEER VAN DE AFSPLITSBARE RECHTSHANDELING	167
HOOFDSTUK V. KERNWAARDEN, LEIDENDE BEGINSELEN EN TOEKOMSTPERSPECTIEVEN	173
DEEL III. MENSEN EN MIDDELEN	175
HOOFDSTUK I. RECHTSREGIME VAN HET OVERHEIDSPERSONEEL	179
Afdeling 1. Begrip ‘ambtenaar’ – cijfergegevens	179
Afdeling 2. Diversiteit in de rechtstoestand van het overheidspersoneel: statutaire versus contractuele tewerkstelling	181
§ 1. Statutaire benoeming is (in theorie) de regel, contractuele aanstelling de uitzondering	181
§ 2. Belang van het onderscheid tussen statutaire en contractuele aanstelling	183
A. Rechtsvorm van de aanstelling en de toepasselijke regelgeving	184
B. Wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden	184
C. Sociale zekerheid	185
D. Vastheid van betrekking	185
E. Rechtsbescherming	189
§ 3. Afschaffing van het onderscheid tussen statutairen en contractanten?	190
Afdeling 3. Diversiteit van rechtspositieregelingen	191
§ 1. Diversiteit naargelang het tewerkstellende bestuur	191
§ 2. Diversiteit naargelang de juridische aard van het statuut	193

§ 3. Diversiteit naargelang het toepassingsgebied van het statuut	193
Afdeling 4. Krachtlijnen van de ambtenarenstatuten	193
§ 1. Toelatings- en wervingsvoorwaarden	193
§ 2. Een objectieve wervingsprocedure met respect voor het gelijkheids- en het transparantiebeginsel	195
A. Vacature	195
B. Selectie via een objectief wervingssysteem	195
1. Algemeen: de grondwettelijke eis van een objectief wervingssysteem	195
2. Het onderscheid tussen een gebonden en een discretionaire bevoegdheid bij benoemingen	196
3. Concretisering van het gelijkheidsbeginsel: de rechtsplicht tot vergelijking van de titels en verdiensten van de kandidaten	197
C. Beslissing tot benoeming	199
§ 3. Stage of proeftijd	199
§ 4. Rechten, plichten, nevenactiviteiten en onverenigbaarheden	200
A. Plicht tot het uitoefenen van het ambt op een loyale, zorgvuldige en integere wijze	201
B. Gehoorzaamheidsplicht	203
C. Verbod van discriminatie – neutraliteitsplicht	204
D. Strafrechtelijke en deontologische geheimhoudingsplicht	206
E. Onomkoopbaarheid	207
F. Bijscholingsplicht (en -recht)	207
G. Aangifteplicht	208
H. Waardigheid in het privéleven	208
I. Nevenactiviteiten	209
J. Onverenigbaarheden	209
§ 5. Evaluatie	210
A. Begrippen en finaliteit	210
B. Toepassingsgebied	210
C. Evaluatiecriteria en -procedure	211
D. Eindbeoordeling	211
E. Gevolgen van evaluatiebesluiten	211
F. Rechtsbescherming	212
G. Van een verplichte evaluatie naar een ‘recht op feedback’?	213
§ 6. Tuchtrecht	213
A. Begrip	213
B. Toepassingsgebied	214
C. Tuchtfeiten	214
D. Tuchtstraffen en strafmaat	216
E. Tuchtprocedure	217
F. Rechtsbescherming	219
G. Interferentie tussen tucht- en strafrecht	219
1. Is cumul mogelijk van een strafrechtelijke en een tuchtrechtelijke sanctie?	219
2. Moet/mag de tuchtverheid wachten op de uitspraak van de strafrechter?	219
3. In hoeverre is de tuchtverheid gebonden door het resultaat van de strafrechtelijke procedure?	222
H. Interferentie tussen tuchtprocedures en procedures ter bescherming van personen die een klacht hebben ingediend op grond van de ‘Pestwet’ en van klokkenluiders	223

§ 7. Ordemaatregelen	224
§ 8. Ambtsbeëindiging	225
Afdeling 5. Syndicaal statuut	227
Afdeling 6. Vergelijkend schema statutair versus contractueel overheidspersoneel	229
Afdeling 7. Kernwaarden, leidende beginselen en toekomstperspectieven	230
HOOFDSTUK II. RECHTSREGIME VAN DE GOEDEREN IN HET BESTUURSRECHT	233
Afdeling 1. Rechtsregime van de goederen van het bestuur: het domeingoederenrecht of het recht van de ‘publieke goederen’	234
§ 1. Personeel toepassingsgebied van het domeingoederenrecht	234
§ 2. Onderscheid tussen de goederen van het openbaar en het privaat domein	235
§ 3. Affectatie en desaffectatie	237
§ 4. Statuut van de goederen van het openbaar domein	238
A. Principe	238
B. Temperingen van het uitzonderingsregime voor het openbaar domein	239
§ 5. Statuut van de goederen van het privaat domein	243
§ 6. Gebruik van de goederen van het openbaar domein	244
A. Collectief gebruik	244
B. Privatief (exclusief) gebruik	244
1. Gebruik via een domeinvergunning	245
2. Gebruik via een domeinconcessie	246
Afdeling 2. Instrumentarium van het bestuur met betrekking tot de goederen van particulieren	247
§ 1. Algemeen mensenrechtelijk kader voor de interventie van de overheid in het (particuliere) eigendomsrecht	247
§ 2. Onteigening	249
A. Begrip	249
B. Onteigeningsvoorwaarden	251
1. Ten algemenen nutte	252
2. In de gevallen bij de wet bepaald (de habilitatie)	252
3. Op de wijze door de wet bepaald	253
4. Billijke en voorafgaande schadeloosstelling	257
5. Onteigeningsnoodzaak	259
C. Bevoegde rechter	260
D. Termijn om effectief over te gaan tot onteigening	262
§ 3. Opeising	262
A. Begrip	262
B. Soorten opeising	263
C. Vergoeding	264
§ 4. Erfdienstbaarheid van algemeen nut	264
A. Begrip	264
B. Vergoeding	265
§ 5. Vergelijkend schema: onteigening – opeising – erfdienstbaarheid van openbaar nut	268
Afdeling 3. Kernwaarden, leidende beginselen en toekomstperspectieven	269
DEEL IV. BESTUURSORGANISATIE EN HET BEGRIP ‘BESTUUR’	273
HOOFDSTUK I. BESTUURSORGANISATIE	275
Afdeling 1. Bestuursorganisatierecht: geen ‘waardevrij’ recht	275
Afdeling 2. Algemeen begrippenkader	277

§ 1. Publiekrechtelijke versus privaatrechtelijke rechtspersonen en de relativering van dit onderscheid voor de overheidsrechtspersonen	277
A. Rechtspersoonlijkheid	277
1. Begrip	277
2. Het verwerven van rechtspersoonlijkheid	278
B. Privaatrechtelijke versus publiekrechtelijke rechtspersonen	279
1. Privaatrechtelijke rechtspersonen	279
2. Publiekrechtelijke rechtspersonen	280
3. Relativering van het onderscheid tussen publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen	281
a. Qua takenpakket en/of instrumentarium	281
b. Qua rechtsvorm	282
4. Het begrip 'overheidsrechtspersoon' als koepelbegrip	283
5. Schema: overheidsrechtspersonen in publieke / private / hybride rechtsvorm	284
§ 2. Centralisatie, decentralisatie en bestuurlijke verzelfstandiging	285
A. Centralisatie	285
B. Decentralisatie	287
1. Begrip	287
2. Territoriale of politieke decentralisatie	288
a. Grondwettelijke verankering	288
b. Algemene bevoegdheidsomschrijving en toezicht	288
c. Politieke en ambtelijke organen van de provincies, gemeenten en OCMW'S	289
d. Interbestuurlijke samenwerking	291
e. Binnengemeentelijke territoriale organen (districten)	292
f. Toekomstmuziek: bovengemeentelijke besturen	293
g. <i>Good governance</i> op lokaal vlak	293
3. Functionele of dienstgewijze decentralisatie	294
a. Indeling volgens de oprichtende overheid	295
b. Indeling volgens de oprichtingstechniek: vereniging of stichting	296
c. Decentralisatie en de publieke of private rechtsvorm	296
C. Andere vaak voorkomende vormen van bestuurlijke verzelfstandiging	297
1. Deconcentratie	297
2. Gepersonaliseerde besturen	298
3. Ambtenaren met een rechtstreeks toegewezen bevoegdheid	299
4. Onafhankelijke besturen binnen de centrale administratie	299
5. <i>Autorités administratives indépendantes</i>	300
D. Federale en Vlaamse kaderregelgeving inzake bestuurlijke verzelfstandiging en de bijbehorende terminologie	301
1. Federaal	301
2. Vlaams	302
3. Provinciaal en lokaal	304
§ 3. Bestuurlijk toezicht op de gedecentraliseerde instellingen	304
A. Begrip	304
B. Het bestuurlijk toezicht van toepassing op gemeenten en OCMW's als 'model'	306
1. Toezichthoudende overheid	307
2. Soorten bestuurlijk toezicht	307
3. Technieken en termijnen van het bestuurlijk toezicht	309
a. Initiatief tot het uitoefenen van het toezicht	309

b. Kennisgeving van de beslissingen aan de toezichthoudende overheid	309
4. Beroepsmogelijkheden tegen toezichtsbeslissingen	310
§ 4. Adviesorganen: een welig tierend fenomeen op alle bestuursniveaus en in alle bestuursvormen	310
§ 5. Collegiale organen in het bestuursrecht	311
HOOFDSTUK II. HET BEGRIIP ‘BESTUUR’	315
Afdeling 1. Het federale begrip ‘administratieve overheid’ en zijn Vlaamse tegenhangers	315
§ 1. Het federale begrip ‘administratieve overheid’	315
A. Belang van het begrip ‘administratieve overheid’	315
1. Voor de afbakening van de rechtsmacht van de Raad van State in het objectief contentieux en in het schadevergoedingscontentieux	316
2. Voor het toepassingsgebied van belangrijke federale bestuurswetgeving	316
B. Geen wettelijke definitie van het begrip ‘administratieve overheid’	317
C. Jurisprudentiële criteria ter afbakening van het begrip ‘administratieve overheid’	318
1. Negatieve criteria vanuit de driemachtenleer	318
a. Niet de organen van de wetgevende macht, tenzij ...	318
b. Niet de organen van de rechterlijke macht en andere rechtscolleges, tenzij ...	321
c. Wél de organen van de uitvoerende macht, tenzij ...	324
2. Positieve criteria	326
a. Privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersonen	328
b. Publiekrechtelijk vormgegeven rechtspersonen en hun organen	335
D. Schema	337
§ 2. De Vlaamse bestuursbegrippen	337
Afdeling 2. Het begrip ‘bestuur’ in organieke en in functionele zin	339
HOOFDSTUK III. KERNWAARDEN, LEIDENDE BEGINSELEN EN TOEKOMSTPERSPECTIEVEN	341
DEEL V. PREVENTIEVE RECHTSBESCHERMING TEGEN HET BESTUUR EN ALGEMENE RECHTSBEGINSELEN	343
HOOFDSTUK I. VOORAF: HET ONTBREKEN VAN EEN ALGEMENE WET BESTUURSRECHT	347
HOOFDSTUK II. HET WETTIGHEIDS- OF LEGALITEITSBEGINSEL	349
Afdeling 1. Formele component van het wettigheidsbeginsel: de toegewezen aard van de bevoegdheid van het bestuur en het principiële verbod van delegatie	349
§ 1. Toegewezen aard van de bevoegdheid van het bestuur	349
§ 2. Principieel verbod van delegatie	352
A. Principieel verbod	352
B. Toegelaten delegatie	355
C. Bekendmaking en/of kennisgeving van het delegatiebesluit	356
D. Mogelijkheid tot herroeping/wijziging van de delegatie	357
E. Mogelijkheid tot evocatie?	357

Afdeling 2. Materiële component van het wettigheidsbeginsel: het respect voor de hiërarchie der normen en de naleving van de eigen reglementen	358
HOOFDSTUK III. BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR	361
Afdeling 1. Begrip	361
Afdeling 2. Functies van de beginselen van behoorlijk bestuur: repressief, preventief en legitimerend	365
Afdeling 3. Codificatie van de beginselen van behoorlijk bestuur?	366
Afdeling 4. Plaats van de beginselen van behoorlijk bestuur in de hiërarchie van de rechtsbronnen	366
Afdeling 5. Toepassingsgebied van de beginselen van behoorlijk bestuur	370
Afdeling 6. Procedurele versus inhoudelijke beginselen van behoorlijk bestuur	376
Afdeling 7. Catalogus van de beginselen van behoorlijk bestuur	377
§ 1. Zorgvuldigheidsbeginsel	377
A. Zorgvuldig voorbereiden van een beslissing	378
B. Zorgvuldig nemen van een beslissing	381
C. Zorgvuldig bekendmaken of ter kennis geven van de genomen beslissing	382
D. Zorgvuldig uitvoeren van de genomen beslissing	382
§ 2. Rechten van (de) verdediging	383
A. Begrip en bronnen van de rechten van de verdediging	383
B. Toepassingsgebied van de rechten van de verdediging in bestuurszaken	384
C. Modaliteiten van de rechten van de verdediging in bestuurszaken	386
§ 3. Hoorplicht (<i>audi et alteram partem</i>)	389
A. Begrip en samenhang met andere principes	389
B. Bronnen van de hoorplicht	390
C. Doel van de hoorplicht	391
D. Toepassingsgebied van de hoorplicht als ongeschreven beginsel van behoorlijk bestuur	391
1. Traditioneel toepassingsgebied	391
2. Verruimd toepassingsgebied	393
3. Hoorplicht in alle gevallen waarin de zorgvuldigheidsplicht dit vereist	394
4. Voorbeelden m.b.t. het al dan niet toepasselijk zijn van de hoorplicht	395
E. Uitzonderingen op de hoorplicht	396
F. Modaliteiten van het horen	397
G. Sanctie bij een schending van de hoorplicht	398
§ 4. Onpartijdigheidsbeginsel	399
A. Begrip en samenhang met andere principes	399
B. Bronnen van het onpartijdigheidsbeginsel	401
C. Toepassingsgebied van het onpartijdigheidsbeginsel	401
D. Algemene draagwijdte van het onpartijdigheidsbeginsel	403
E. Vormen van partijdigheid	405
1. Persoonlijke (subjectieve) versus structurele (functionele) partijdigheid	405
2. Beleidsmatige vooringenomenheid (partijdigheid die voortvloeit uit reeds aangegane engagementen)	408
F. Grenzen van het onpartijdigheidsbeginsel	410
1. Verenigbaarheid met de eigen aard en structuur van het bestuur	410
2. Geen toepassing <i>contra legem</i>	412
3. Situatie van een gebonden bevoegdheid	412
4. Bijzondere voorwaarde in geval van een collegiaal orgaan	413
5. Behoorlijk burgerschap: de plicht tot wraking	413

§ 5. Motiveringsbeginsel	414
§ 6. Redelijkheid- en evenredigheidsbeginsel	418
A. Begrip en toepassingsgebied	418
B. Toetsingsbevoegdheid van de rechter	419
C. Onderverdeling van het redelijkheidsbeginsel	422
D. Samenhang met andere principes	426
§ 7. Gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel	428
A. Begrip en bronnen	428
B. Doorwerking van het gelijkheidsbeginsel in het bestuursrecht en samenhang met andere principes	430
C. De transparantieplicht als bijzondere, door het EU-recht opgelegde, toepassing van het gelijkheidsbeginsel	433
§ 8. Rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel	436
A. Begrip en samenhang met andere principes	436
B. Draagwijdte	437
1. Verbod van het verlenen van retroactiviteit aan bestuurshandelingen	437
2. Beperkingen inzake de intrekking van eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen	438
3. Verplichting om gewekte (rechtmatige) verwachtingen te honoreren	438
§ 9. De redelijkheidstermijneis	441
Afdeling 8. Beginselen van behoorlijk bestuur versus beginselen van behoorlijk burgerschap	441
HOOFDSTUK IV. WETTEN OF BEGINSELEN VAN DE OPENBARE DIENST	447
Afdeling 1. Doel, aard en plaats in de hiërarchie van de normen	447
Afdeling 2. Benuttigingsgelijkheid	448
Afdeling 3. Continuïteitsbeginsel	449
Afdeling 4. Veranderlijkheidsbeginsel	454
HOOFDSTUK V. FORMELE MOTIVERING VAN BESTUURSHANDELINGEN	459
Afdeling 1. De Wet Motivering Bestuurshandelingen: een korte, maar revolutionaire wet	459
§ 1. De begrippen ‘materiële-’ versus ‘formelemotiveringsplicht’	459
§ 2. De Wet Motivering Bestuurshandelingen: van materiële- naar formelemotiveringsplicht	459
§ 3. Doelstellingen van de Wet Motivering Bestuurshandelingen	461
A. Betere informatie van de bestuurse	461
B. Vergemakkelijken van het toezicht op het bestuur	462
C. Zorgvuldiger besluitvorming	462
§ 4. Plaats in de hiërarchie van de normen	462
§ 5. Bevoegdheidsverdeling op het vlak van de formele motivering	463
Afdeling 2. Toepassingsgebied van de Wet Motivering Bestuurshandelingen	464
§ 1. Toepassingsgebied <i>ratione personae</i> : besturen	464
§ 2. Toepassingsgebied <i>ratione materiae</i> : bestuurshandelingen	464
A. Rechtshandelingen	464
B. Eenzijdige rechtshandelingen	465
C. Individuele rechtshandelingen	466
D. Schriftelijke rechtshandelingen	467
E. Schema: gelijkenissen en verschillen tussen de begrippen ‘bestuurshandeling’ en ‘handeling vatbaar voor beroep bij de Raad van State’	468

§ 3. Uitzonderingen op de formelemotiveringsplicht	468
§ 4. Wisselwerking tussen de Wet Motivering Bestuurshandelingen en specifieke regelgeving	470
Afdeling 3. Draagwijdte van de formelemotiveringsplicht	471
§ 1. De motivering moet in de beslissing zelf worden opgenomen	472
A. Verbod om rekening te houden met motieven die niet in de beslissing zelf voorkomen	472
B. Uitzondering: de motivering door verwijzing naar andere stukken	472
§ 2. De juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen, moeten worden vermeld	474
§ 3. De motivering moet afdoende zijn	474
A. Beoordeling in concreto	475
B. Beoordelingselementen	476
1. De motivering moet evenredig zijn met het belang van de beslissing	476
2. De motivering moet evenredig zijn met de omvang van de beleidsvrijheid waarover het bestuur beschikt	476
3. De motivering moet de beslissing verantwoorden (draagkrachtvereiste)	477
4. Omstandigheden die leiden tot een strengere motiveringsplicht	478
§ 4. Verplicht de Wet Motivering Bestuurshandelingen tot de kennisgeving van de motivering samen met de kennisgeving van de beslissing?	479
Afdeling 4. Besluit	481
HOOFDSTUK VI. OPENBAARHEID VAN BESTUUR(SDOCUMENTEN)	483
Afdeling 1. Openbaarheid van bestuur: algemeen kader, begrippen en oogmerk	483
Afdeling 2. Regelgeving inzake openbaarheid van bestuur	483
§ 1. Een grondrecht op (passieve) openbaarheid van bestuur	484
§ 2. Een grondrecht met bevoegdheidsverdelende regels	484
§ 3. Uitvoeringswetgeving	485
§ 4. Toepassingsgebied <i>ratione personae</i> van de uitvoeringswetgeving	486
A. Integrale toepassing van de uitvoeringsregelgeving op de besturen vermeld in de wet	486
B. Toepassing van de uitzonderingen voorgeschreven in de uitvoeringswet op alle besturen	488
§ 5. Verhouding tussen algemene en specifieke wetgeving	488
Afdeling 3. Actieve openbaarheid van bestuur	489
§ 1. Algemeen	489
§ 2. Overzicht van de minimumverplichtingen voorgeschreven door de Wet Openbaarheid Bestuur en het Bestuursdecreet	490
A. Oprichten van voorlichtingsdiensten en/of aanstelling van communicatieverantwoordelijken	490
B. Ter beschikking stellen van informatie over de overheid zelf en over haar beleid, regelgeving, opdrachten en dienstverlening	491
C. Vermelden van de contactpersoon op de briefwisseling	492
D. Vermelden van de beroepsmogelijkheden	493
1. Toepassingsgebied van de verplichting	493
2. Draagwijdte van de verplichting	493
3. Sanctie	494
E. Ter beschikking stellen van een geactualiseerde lijst van de leden van de beleidsorganen op federaal niveau	495
Afdeling 4. Passieve openbaarheid van bestuur	495
§ 1. Draagwijdte van het recht op passieve openbaarheid	495

A.	Recht op inzage, afschrift en uitleg	495
B.	Recht op verbetering en/of aanvulling	496
§ 2.	Waarvan kan de openbaarheid worden gevraagd?	496
A.	Begrip 'bestuursdocument'	497
1.	Ruime interpretatie van het begrip 'bestuursdocument'	497
2.	Informatie waarover een bestuur 'beschikt' of die het 'bezit'	497
3.	Vorm	498
4.	Inhoud	499
B.	Ook auteursrechtelijk beschermde bestuursdocumenten	499
C.	Ook bestuursdocumenten neergelegd in een archief	500
D.	Enkel bestaande bestuursdocumenten	500
§ 3.	Wie heeft recht op openbaarheid?	501
A.	Principe: iedereen, zonder dat men een belang moet aantonen	501
B.	Uitzondering: enkel belanghebbenden voor documenten met informatie van persoonlijke aard	501
1.	Begrip 'informatie van persoonlijke aard'	501
2.	Begrip 'belang'	503
C.	Uitzondering voor wie rechtsmisbruik pleegt	503
§ 4.	Uitzonderingen op de openbaarheid	505
A.	Algemeen	505
B.	Soorten uitzonderingen	506
1.	Facultatieve versus imperatieve uitzonderingen	506
2.	Relatieve versus absolute uitzonderingen	506
C.	Overzicht van de uitzonderingen opgenomen in de Wet Openbaarheid Bestuur en het Bestuursdecreet	508
1.	Facultatieve uitzonderingen	508
2.	Imperatieve uitzonderingen	510
§ 5.	Aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling	517
§ 6.	Beslissing over de aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling	518
§ 7.	Beroepsmogelijkheden	518
Afdeling 5.	Hergebruik van overheidsinformatie	520
HOOFDSTUK VII. PARTICIPATIE EN INSpraak		523
Afdeling 1.	Bestaat er een algemeen rechtsbeginsel dat besturen verplicht tot het organiseren van participatieprocedures?	523
Afdeling 2.	Enkele vormen van participatie zoals geregeld in het Decreet Lokaal Bestuur en het Provinciedecreet	526
§ 1.	Inspraak	526
§ 2.	Agendasetting	527
§ 3.	Verzoekschriften	527
§ 4.	Volksraadplegingen	527
HOOFDSTUK VIII. TAALGEBRUIK IN BESTUURSZAKEN		529
HOOFDSTUK IX. KERNWAARDEN, LEIDENDE BEGINSELEN EN TOEKOMSTPERSPECTIEVEN		531

DEEL VI. CURATIEVE RECHTSBESCHERMING TEGEN HET BESTUUR 535

HOOFDSTUK I. RECHTSBESCHERMING EN DE REKENSCHAPSPLICHT VAN HET BESTUUR 537

HOOFDSTUK II. INTERNE KLACHTENBEHANDELING EN OMBUDSDIENSTEN 541

Afdeling 1. Interne klachtenbehandeling bij het bestuur zelf	541
Afdeling 2. Klachtenbehandeling via ombudsdiensten	542
§ 1. Overzicht van de diverse ombudsdiensten	542
§ 2. Taken van de ombudsdiensten, instrumenten en toetsingscriteria	543
§ 3. Statuut van de ombudslieden: onafhankelijkheid en onpartijdigheid	545
§ 4. Verhouding tot de bestuurlijke en jurisdictionele beroepen	545

HOOFDSTUK III. BESTUURLIJKE BEROEPEN 547

Afdeling 1. Onderscheid tussen bestuurlijke en jurisdictionele beroepen	547
§ 1. Aard van de beroepsinstantie	547
§ 2. Toetsingscriteria	547
§ 3. Rechtsherstel en omvang van de toetsing	547
§ 4. Toepasselijke regelgeving	548
§ 5. Verplichting om uitspraak te doen	549
§ 6. Kostprijs, vormen en termijnen	549
§ 7. Mogelijkheid om terug te komen op de beslissing genomen over het beroep	550
Afdeling 2. Indeling van de bestuurlijke beroepen	550
§ 1. Georganiseerde bestuurlijke beroepen	550
A. Begrip	550
B. Gevolgen van het feit dat het beroep georganiseerd is	551
C. Voorbeelden van georganiseerde bestuurlijke beroepen	555
§ 2. Niet-georganiseerde bestuurlijke beroepen	556
A. Begrip	556
B. Soorten	556
1. Willig beroep	556
a. Begrip	556
b. Toepassingsgebied	556
2. Hiërarchisch beroep	557
a. Begrip	557
b. Toepassingsgebied	557
3. Beroep op de toezichthoudende overheid	557
a. Begrip	557
b. Toepassingsgebied	557
C. Gevolgen van het feit dat het beroep niet georganiseerd is	557
§ 3. Vermenging van kwalificaties van bestuurlijke beroepen	559
Afdeling 3. Conclusies	560

HOOFDSTUK IV. JURISDICTIONELE BEROEPEN 561

Afdeling 1. Rechtsmachtsverdeling	561
§ 1. De artikelen 144, 145 en 146 Gw.	561
A. Traditionele rechtsmachtsverdeling	561
B. Grondwetswijziging van 6 januari 2014	563
§ 2. Onderscheid tussen geschillen over subjectieve rechten (subjectief contentieux) en geschillen over het objectief recht (objectief contentieux)	563
§ 3. Bestuursgeschillen die expliciet werden toegewezen aan de gewone rechter	570

§ 4. Attributieconflicten	571
Afdeling 2. Rechtsbescherming door de gewone rechter	572
§ 1. Passieve censuur: het onverbindend verklaren van bestuurlijke rechtshandelingen	572
A. Art. 159 Gw.	572
1. Art. 159 Gw. als de ‘exceptie van onwettigheid’	572
2. Wie kan toetsen aan art. 159 Gw.?	573
3. Wat kan worden getoetst op grond van art. 159 Gw.?	575
4. Aan wat wordt getoetst op grond van art. 159 Gw.?	576
B. Vergelijking tussen art. 159 Gw. en art. 14, § 1 en § 3 RvS-Wet	576
1. Wat het geboden rechtsherstel en de gevolgen voor derden betreft	576
2. Wat de termijn betreft om een beroep te doen op deze bepalingen	577
3. Wat de verplichting betreft om het georganiseerd bestuurlijk beroep uit te putten	579
§ 2. Actieve censuur: de injunctiebevoegdheid van de gewone rechter	579
§ 3. Overheidsaansprakelijkheid (art. 6.5. e.v. BW)	581
A. Evolutie van de overheidsaansprakelijkheid	581
B. Verband tussen het foutbegrip en een door de Raad van State vastgestelde onwettigheid	584
C. Heeft het beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State een schorsende of stuitende werking op de vordering tot schadeloosstelling?	585
§ 4. Foutloze overheidsaansprakelijkheid	587
A. Probleemstelling	587
B. Wetgevende tussenkomsten	587
C. Het algemene rechtsbeginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten (GBOL-beginsel of beginsel van de lastengelijkheid)	588
D. Gevolgen voor de rechtsmacht van de Raad van State	590
§ 5. Burgerrechtelijke aansprakelijkheid van en voor het overheidspersoneel en de vertegenwoordigers van de openbare macht	591
Afdeling 3. Rechtsbescherming door de bestuursrechter	592
§ 1. Overzicht en indeling	592
A. Bestuurlijke rechtscolleges met een algemene, dan wel een specifiek omschreven bevoegdheid	593
B. Bestuurlijke rechtscolleges die kennisnemen van geschillen over politieke rechten, dan wel van geschillen in het objectief contentieux	593
C. Bestuurlijke rechtscolleges opgericht bij wet, dan wel bij decreet	593
§ 2. Raad van State	594
A. Regelgeving m.b.t. de Raad van State	594
B. Afdelingen van de Raad van State	596
C. Samenstelling van de Raad van State	596
D. Overzicht van de bevoegdheden van de afdeling Bestuursrechtspraak	598
E. Raad van State als annulatierechter en rechter in kort geding in het objectief contentieux	599
1. Objectief contentieux	599
2. Beroep ten gronde en een kort geding	599
a. Gewoon kort geding	599
b. Kort geding ‘bij uiterst dringende noodzakelijkheid’	606
c. Belangenafweging bij de schorsing	610
d. Rechtsmachtsverdeling in kort geding tussen de justitiële rechter en de Raad van State	611
3. Ontvankelijkheidsvereisten van het schorsings- en annulatieberoep	612

a.	Ontvankelijkheid wat de bestreden rechtshandeling betreft	612
b.	Ontvankelijkheid wat de verzoeker betreft: kwaliteit en belang	614
c.	Ontvankelijkheid wat de termijn betreft	622
d.	Ontvankelijkheid op het vlak van procedurevoorschriften	627
4.	Schorsings- en vernietigingsgronden voor de Raad van State	627
a.	Algemeen	627
b.	Vereiste van het belang bij het middel (art. 14, § 1, tweede lid RvS-Wet)	628
c.	Schorsings- en vernietigingsgronden m.b.t. de externe wettigheid	631
d.	Schorsings- en vernietigingsgronden m.b.t. de interne wettigheid	633
5.	Gevolgen van schorsings- en vernietigingsarresten van de Raad van State	634
a.	Gevolgen van arresten over beroepen tot nietigverklaring	635
b.	Gevolgen van arresten in kort geding	648
6.	Beslissing tot herstel in het kader van een beroep tot nietigverklaring (art. 38 RvS-Wet)	649
F.	Raad van State als administratieve cassatierechter	652
G.	Raad van State als rechter in laatste aanleg in volle rechtsmacht	655
H.	Bevoegdheid van de Raad van State tot het toekennen van een schadevergoeding wegens buitengewone schade (art. 11 RvS-Wet)	655
I.	Bevoegdheid van de Raad van State tot het toekennen van een schadevergoeding tot herstel wegens onwettigheid (art. 11bis RvS-Wet)	656
1.	Juridisch kader: de grondwetswijziging en de wijziging van de RvS-Wet	656
2.	Kenmerken van de schadevergoeding tot herstel	657
a.	Autonoom begrip	657
b.	Accessoir karakter van de vordering tot schadevergoeding tot herstel	657
c.	Keuzevrijheid tussen de burgerlijke rechter en de Raad van State, maar: <i>electa una via</i> ...	658
d.	Residuaire karakter van de vordering tot schadevergoeding tot herstel in relatie tot specifieke door de wetgeving voorziene beroepsprocedures	659
3.	Toepassingsgebied van de schadevergoeding tot herstel	660
4.	Grondvoorwaarden voor het toekennen van de schadevergoeding tot herstel	661
a.	Geen vernietigingsarrest vereist, wel de vaststelling van een onwettigheid door de Raad van State	661
b.	Schade	666
c.	Causaal verband tussen de onwettigheid en de schade	668
5.	Aard en omvang van de schadevergoeding	671
a.	Uitsluitend een geldelijke schadevergoeding, maar ...	671
b.	Niet noodzakelijk een volledige schadevergoeding, maar ...	671
6.	Procedure	673
7.	Samenvattende schematische vergelijking tussen art. 6.5 BW en art. 11bis RvS-Wet	674
J.	Rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak bij de procedure tot nietigverklaring en in kort geding	675
1.	Algemeen	675

2.	De verzending van de processtukken per aangetekende brief of de elektronische procesvoering	676
3.	Inhoud van het verzoekschrift en de toe te voegen stukken	678
a.	Opschrift van het verzoekschrift	679
b.	Identiteit van de partijen	679
c.	Vermelding van de bestreden beslissing	680
d.	Feiten	680
e.	Ontvankelijkheid	680
f.	Middelen	680
g.	Ondertekening en dagtekening	681
h.	Inventaris van de overtuigingsstukken	682
i.	Overtuigingsstukken	682
j.	Eensluidend verklaarde afschriften	682
4.	Kosten voor het indienen van het verzoekschrift	682
5.	Procedure ten gronde	684
6.	Procedure in kort geding	688
7.	Procedure in kort geding bij uiterst dringende noodzakelijkheid	689
8.	Snelrecht voor vorderingen die doelloos zijn of die slechts korte debatten vereisen	689
9.	Tussengeschillen	690
a.	Tussenkomst	690
b.	Inschrijving wegens valsheid	691
c.	Hervatting van het geding	692
d.	Afstand van het geding	692
e.	Wraking	692
10.	Prejudiciële geschillen	692
a.	Waarover en aan welk rechtscollege moet of kan de Raad van State prejudiciële vragen stellen?	693
b.	Rechtsplicht tot prejudiciële vraagstelling en uitzonderingen	695
c.	Wie neemt het initiatief tot prejudiciële vraagstelling?	696
d.	Formulering van de prejudiciële vraag	697
e.	Gevolgen van de prejudiciële vraagstelling	697
11.	Rechtsplegingsvergoeding	698
12.	Boete wegens kennelijk onrechtmatig beroep	700
K.	Rechtsmiddelen tegen arresten van de Raad van State	701
L.	Publicatie van de arresten van de Raad van State	702
M.	Vertaling van de arresten van de Raad van State	704
§ 3.	(Rechtscolleges van de) Dienst van de Bestuursrechtscolleges (DBRC)	704
A.	Raad voor Vergunningsbetwistingen	705
B.	Handhavingscollege	711
C.	Raad voor Verkiezingsbetwistingen	714
D.	Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen	717
§ 4.	Korte bespreking van de bevoegdheid van en het rechtsherstel geboden door enkele andere bestuurlijke rechtscolleges	719
A.	Rekenhof	719
B.	Raad voor Vreemdelingenbetwistingen	720
C.	Klachtencommissies en Beroepscommissies (gevangeniswezen)	721
§ 5.	Finale geschillenbeslechting door de bestuursrechters	722

HOOFDSTUK V. ALTERNATIEVE CONFLICTOPLOSSING MET DE OVERHEID	725
Afdeling 1. Nood aan alternatieve conflictoplossing, ook met de overheid	725
Afdeling 2. Bemiddeling	726
§ 1. Begrip 'bemiddeling'	726
§ 2. Essentiële kenmerken van de bemiddeling	726
§ 3. Is bemiddeling ook mogelijk met besturen?	727
§ 4. Bemiddeling bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen	731
§ 5. Geen bemiddeling <i>intra muros</i> bij de Raad van State, wel facilitering van bemiddeling via de ombudsman	731
 HOOFDSTUK VI. KERNWAARDEN, LEIDENDE BEGINSELEN EN TOEKOMSTPERSPECTIEVEN	 733
 TREFWOORDENREGISTER	 737