**Week 7, 20-03-2017**

Gelede normstelling: bijvoorbeeld de Gemeente Purmerend die een Oehoe willen vangen, daarbij werd de gemeente geconfronteerd met regelgeving op allerlei niveaus op publiekrechtelijk niveau. Internationaal recht kan bijvoorbeeld ook van toepassing zijn, flora- en faunawet.

Een artikel uit de Gemeentewet is geen besluit, deze is namelijk afkomstig van de formele wetgever. Een artikel uit de APV Groningen is wel een besluit, omdat deze afkomstig is van de gemeenteraad, een bestuursorgaan. Beleidsuitgangspunten tussen gemeente en reclamebeleid in de binnenstad, zijn wel besluiten. Alleen de aanvraag/verlening van een vergunning is een beschikking in de Awb. APV/reclamebeleidsregels zijn besluiten van algemene strekking.

Legaliteitsbeginsel: overheidsoptreden vindt alleen plaats op grond van de wet. De formele wetgever treedt terug in bepaalde gevallen. Vreemdelingenrecht, milieurecht is bijvoorbeeld vaak gebaseerd op internationale/Europese wetgeving. Het idee van decentralisatie, waarom moet de overheid veel regelen, kan ook bij gemeenten. Dit leidt ertoe dat de wetgever louter kaders opstelt en de gemeenten zelf deze kaders opvullen. Concrete normen zijn vaak afkomstig van de bestuursorganen. De Awb kent ook regels voor de algemene normen van bestuursorganen. Het leidt dus tot meer discretionaire bevoegdheden voor de bestuursorganen, wat weer leidt tot het opstellen van beleidsregels.

**B**esluiten van **a**lgemene **s**trekking:

* **A**lgemeen **v**erbindend **v**oorschrift

Bestuurswetgeving

* **C**oncretiserend **b**esluit van **a**lgemene **s**trekking

Wordt ook wel bestuurlijke maatregel of aanwijzingsbesluit genoemd.

In art 8:3 Awb wordt niet gesproken over CBAS, je kunt hiertegen dus wel procederen.

* Beleidsregel: is een algemene regel niet zijnde een AVV, sluiten elkaar dus uit.
* Plan: soms zijn het besluiten van algemene strekking, soms ook niet. Het is dus niet zo helder hoe dit gezien moet worden.

Tegen AVV’s en Beleidsregels kun je niet procederen bij een bestuursrechter, art 8:3 Awb.

Een AVV is:

* Een naar buiten werkende
* Voor herhaalde toepassing vatbare
* Zelfstandige rechtsnorm > elk verbod/gebod is een zelfstandige rechtsnorm.
* Die algemeen is naar plaats, tijd en persoon > moet niet om een concreet/individueel geval gaan.
* Die geadresseerden rechtstreeks bindt > voorwaarde die beleidsregel onderscheidt van AVV.
* Die is vastgesteld krachtens een specifieke bevoegdheid die direct of indirect is ontleend aan de GW of gewone wet in formele zin > je kan pas een AVV vaststellen als je die bevoegdheid hebt gekregen van hogere hand. Uiteindelijk moet het terug te redeneren zijn op een formele wet.
* Besluit ex 1:3 Awb.

Je kunt een gelede normstelling hebben met verschillende besluiten van algemene strekking.

AVV:

* Hoofdstuk 2 Awb is van toepassing: een AVV is een handeling van bestuur.
* Hoofdstuk 3 Awb is geclausuleerd van toepassing, zie art 3:1 lid 1 Awb: alleen beperkt en geclausuleerd van toepassing.
* Wordt gezien als recht in de zin van artikel 79 RO. De rechter moet daar dus naar kijken en goed toepassen.
* Ius curia novit 🡪 als er in beroep wordt gegaan tegen een besluit, hoort de rechter dit recht te kennen, de AVV is immers onderdeel van het recht.
* Mag niet in strijd zijn met hogere regels en/of algemene rechtsbeginselen.
* Rechtsbescherming door bestuursrechter? Art 8:3 Awb

Toch toetsing van een AVV door rechter:

* Exceptieve toetsing door bestuursrechter: als iemand in beroep gaat tegen een beschikking dat is gebaseerd op het AVV.

Abstract 🡪 de AVV is in strijd met een hogere regel, dus de AVV is **onverbindend.**

Concreet 🡪 toepassing van de AVV in een concreet geval in strijd met het hogere recht, dan wordt de AVV **buiten toepassing** gelaten.

* Actie uit onrechtmatige daad bij burgerlijke rechter (6:162 BW).

Landbouwvliegers-arrest: mogen AVV’s getoetst worden aan ongeschreven algemene rechtsbeginselen?

Is in strijd met het verbod van willekeur en het motiveringsbeginselen. HR: je kan AVV’s toetsen aan ongeschreven rechtsbeginselen, maar alleen als deze rechtstreeks worden getoetst aan het verbod van willekeur. Alle andere beginselen moeten dus worden getoetst via het beginsel van willekeur. Terughoudende/marginale toets van de rechter.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur staan ook in de Awb, bijvoorbeeld het verbod van détournement de pouvoir, zorgvuldigheid, evenredigheidsbeginsel > art 3:2 Awb e.v.

**Concretiserend besluit van algemene strekking**:

Grootste verschil AVV: CBAS heeft geen zelfstandige rechtsnorm. Een besluit waarin een al bestaande norm nader wordt geconcretiseerd naar plaats, tijd of persoon. Relevant om te onderscheiden van een AVV, is dat hiertegen **wel** geprocedeerd kan worden bij bestuursrechter. **Geen** recht in de zin van artikel 79 RO, dus er kan niet bij Hoge Raad geprocedeerd worden tegen een CBAS. Als er een afwijzing is van een verzoek van wijziging/vaststelling van een CBAS, kan er toch beroep ingesteld worden op grond van art 6:2 Awb.

*‘In de door de burgemeester aangewezen gebieden..’ bijvoorbeeld het aanwijzen van een tippelzone, vrijstellen van aanlijngebod honden.*

Beleidsregel (art 1:3 lid 4 Awb):

* Bij besluit vastgestelde
* Algemene regel
* Niet zijnde een AVV 🡪 sluiten elkaar uit.
* Omtrent belangenafweging, feitenvaststelling en/of wetsinterpretatie.
* Bij uitoefening van een bestaande bevoegdheid 🡪 er moet dus sprake zijn van een bevoegdheid.

Het vaststellen van een beleidsregel een handeling van een bestuursorgaan 🡪 hoofdstuk 2/3 zijn dus beide van toepassing.

Rechtsbescherming door bestuursrechter? **Nee**, 8:3 Awb.

Beleidsregels zijn recht in de zin van 79 RO.

Verschillen AVV’s en beleidsregels

* AVV is rechtstreeks gericht tot burger, beleidsregels tot bestuursorgaan (intern).
* AVV is gebaseerd op regelgevende bevoegdheid, voor beleidsregel is dit niet vereist.
* AVV kan nieuwe bevoegdheden creëren, een beleidsregel geeft uitvoering aan een al bestaande bevoegdheid.
* Van een AVV kan een bestuursorgaan niet afwijken, van beleidsregels in bijzondere situaties wel: inherente afwijkingsbevoegdheid.

We nemen aan dat een beleidsregel een besluit is, omdat een bestuursorgaan hieraan gebonden is, art 4:84 Awb. Beleidsregel heeft inherent de bevoegdheid om hier van af te wijken als de toepassing voor belanghebbenden gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.