

# OMGEVINGSRECHT

## Staatsinrichting



Toine van de Sande  
Juli 2016

Inleiding Milieuwetgeving en groene wetgeving\_rev2.docx  
HELICON MBO 's-HERTOGENBOSCH

## 1 Voorwoord

Mag ik met mijn schepnet salamanders uit de sloot scheppen? Waar staat dat ik geen blikje Red-bull op straat mag gooien? Wat doet de 2de kamer? Hoe regel ik dat ik mijn boom mag kappen?

Zomaar een paar vragen waar je als burger in Nederland mee te maken kunt krijgen. Het zijn zaken die gaan over onze omgeving waarbij vervolgens de vraag is hoe dit in het recht is vastgelegd: wat mag wel en wat niet?

Zeker als milieu-onderzoeker of als milieu-inspecteur krijg je te maken met specifieke wetten en regels in je werkveld.

Daarom is het belangrijk dat je als leerling van deze mbo-opleiding begrijpt wie bepaalde wet en regelgeving maakt in ons land. We hebben dan natuurlijk vooral de focus op de voor ons relevante wetten zoals milieuwetten, waterwetten, en bijvoorbeeld de groene wetgeving ter bescherming van onze flora en fauna. Het zijn dus vooral dié wetten welke zaken in onze omgeving regelen. Vandaar de naam van dit vak: **Omgevingsrecht**. Het omgevingsrecht regelt de fysieke omgeving waarin wij leven. Daartoe behoren milieu, water, natuur en met name ruimtelijke ordening.

Voordat je echter in staat bent om de diepte in te duiken qua wetten, moet je eerst de basis van onze rechtstaat en rechtssysteem begrijpen. Daar gaat dit dictaat over. Het is een inleiding op het onderwerp omgevingsrecht.

De basis van dit dictaat is in 2000 gemaakt door het ontwikkelcentrum . Niets is echter zo veranderlijk als wet en regelgeving, vandaar dat er een jaarlijkse update plaatsvindt, welke nu voor je ligt. Zelfs dan wordt deze lesstof ingehaald door de praktijk. Er is een nieuwe omgevingswet goedgekeurd door de 2<sup>de</sup> kamer, welke naar verwachting in 2019 in werking treedt. Op 1 januari 2017 gaat de nieuwe natuurwet in werking. Tegen de tijd dat jij klaar bent met opleiding is de kans erg groot dat de lesstof die we je nu aanbieden achterhaald. In dit vak is het daarom vooral de bedoeling om je de basisprincipes bij te brengen en je manieren te leren om zelf relevante actuele informatie op zoeken.

Succes met dit vak en veel leesplezier!

Toine van de Sande



## Inhoud

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1   | Voorwoord.....  | 2  |
| 2   | Inleiding recht.....                                      | 4  |
| 2.1 | Rechts- en andere gedragsregels .....                     | 5  |
| 2.2 | Indeling van het recht.....                               | 11 |
| 2.3 | Rechtsbronnen .....                                       | 16 |
| 2.4 | Afsluiting.....   | 22 |
| 3   | Staatsrecht.....  | 23 |
| 3.1 | Staatsinrichting.....                                     | 24 |
| 3.2 | Grondwet.....   | 28 |
| 3.3 | Territoriale en functionele decentralisatie.....          | 32 |
| 3.4 | Wetgeving.....  | 36 |
| 3.5 | Relatie tussen staatsrecht en natuur- en milieurecht..... | 42 |
| 4   | Strafrecht.....   | 43 |
| 4.1 | Wetboek van Strafrecht .....                              | 44 |
| 4.2 | Wetboek van Strafvordering .....                          | 48 |
| 4.3 | Rechterlijke macht en Openbaar Ministerie .....           | 50 |
| 4.4 | Relatie strafrecht en omgevingsrecht .....                | 54 |
| 5   | Privaatrecht .....  | 56 |
| 5.1 | Materieel privaatrecht .....                              | 58 |
| 5.2 | Formeel privaatrecht.....                                 | 61 |
| 5.3 | Relatie privaatrecht en omgevingsrecht .....              | 64 |
| 6   | Bestuursrecht .....                                       | 67 |
| 6.1 | Algemeen.....   | 68 |
| 6.2 | Algemene wet bestuursrecht .....                          | 71 |
| 6.3 | Algemene beginselen van behoorlijk bestuur .....          | 75 |
| 6.4 | Rechtsbescherming van de burger .....                     | 80 |
| 6.5 | Relatie bestuursrecht en omgevingsrecht.....              | 84 |

## 2 Inleiding recht

---

### *Oriëntatie, Beroepssituatie*

---

Tijdens je stageperiode en later in de praktijk als bijvoorbeeld milieutoezichthouder of als medewerker van een inventarisatie bureau, kom je allerlei wetten en regelingen tegen over de omgeving waarin je werkt.

In dit voorbeeld is een mogelijk, latere beroepssituatie geschetst om te je laten zien waar je dan tegenaan kunt lopen. In dit geval is het een procesverbaal welke door twee toezichthoudende ambtenaren is opgemaakt.

*"Wij zagen, dat het dak van een schuur voorzien was van golfplaten van waarschijnlijk asbest houdend materiaal. Wij zagen, dat van het dak een dergelijke plaat ontbrak. Mogelijk waren de gebruikers hiervan voornemens het dak te slopen. Aangezien een dergelijke sloop momenteel aan strenge regels is gebonden begaven we ons naar de woning, teneinde de gebruikers/bewoners voor te lichten omtrent deze regelgeving. Wij betraden vervolgens het erf van dit perceel. Vervolgens troffen wij niemand bij de woning of op het erf aan. Terwijl wij naar het gat in het dak van de schuur keken roken wij beiden een typische geur. Deze geur herkende ik, (naam ambtenaar, JdJ), als de geur die wordt verspreid door hennepplanten. Door mij, (naam ambtenaar, JdJ) werd deze geur ervaren als zijnde de geur die normaliter in een plantenkas hangt. (.....)*

*Voorts stonden er tientallen kratjes, geschikt voor de verpakking en het vervoer van tuinbouwproducten. Vervolgens hoorden wij een zacht monotoon gebrom van een motor. Ons bleek, dat dit geluid werd voortgebracht door vermoedelijk een stroomaggregaat dat naast de schuur was gesitueerd. Wij constateerden, dat het aggregaat kennelijk op gasolie werkte, aangezien er een olielucht hing en er uitstoot plaatsvond van roet op de bodem en wanden ernaast. Kennelijk voorzag dit apparaat de kweekruimte van de benodigde stroom. (.....)*

*Gelet op vorenstaande was hier waarschijnlijk sprake van een hennepkwekerij (.....) Voorts bleek mij bij informatie bij de gemeente dat er voor genoemd perceel geen vergunning noch een melding was gedaan ingevolge de Wet milieubeheer inzake de bedrijfsmatige verbouw van gewassen zoals bedoeld."*

In het proces-verbaal wordt alleen de Wet milieubeheer genoemd. Er zijn echter meer wetten en regelingen op deze zaak van toepassing. Om er enkele te noemen: de Opiumwet, het Asbestbesluit, het Besluit opslaan in ondergrondse tanks, Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer enzovoorts.

Om met deze wetten en regelingen te kunnen werken, moet je de daarin opgenomen woorden en begrippen kennen en begrijpen. Het gaat om woorden en begrippen als privaat-, publiek-, staats-, straf- en bestuursrecht, rechtsbronnen, verdragen, wetgeving, jurisprudentie enzovoorts. Deze begrippen vormen de basis (fundering) van het (milieu)recht.

Een timmerman kan bij de bouw van een huis nog zo zijn best doen, zonder goede fundering zullen zijn inspanningen slechts een wankel bouwwerk opleveren. Om de basisbeginselen van het omgevingsrecht goed te kunnen toepassen, zul je daarom eerst de basisbeginselen van het recht moeten kennen.

In deze module leer je die basisbeginselen kennen.

## LEERDOELEN

Na bestudering van dit hoofdstuk kun je:

- het verschil aangeven tussen gedrag- en rechtsregels;
- van beide soorten regels een aantal voorbeelden uit je dagelijkse leven geven;
- uitleggen waarom rechtsregels boven andere regels gaan;
- de rechtsgebieden die er bestaan noemen en aangeven wat deze globaal inhouden;
- de rechtsbronnen benoemen en uitleggen.

### 2.1 Rechts- en andere gedragsregels

Het scheppingsverhaal maakt duidelijk dat Adam als eerste en enige mens de aarde heeft bewoond. Als enige mens had hij vanzelfsprekend niets te maken met regels tussen mensen onderling. De eerste regel voor Adam ontstond pas nadat God uit zijn rib Eva had geschapen en hen verbod een appel van de boom te nemen en op te eten.



Figuur 1 Adam en Eva in het aards paradijs. Zonder regels?



Een mens staat niet alleen op de wereld (behalve dan Adam). Hij maakt deel uit van een groter geheel van mensen, zoals jij deel uitmaakt van jullie klas met leerlingen en docent. Zo maak je ook deel uit van jullie gezin, jullie familie, je sportvereniging, het dorp of de stad waarin je woont en meer in het algemeen van de samenleving.

## Gedragsregels

In de samenleving bestaat een groot aantal **belangen** die om bescherming vragen. Je moet daarbij denken aan de belangen van minderheden, zoals sociaal zwakkeren, werklozen en asielzoekers, de belangen van eigenaren, de belangen van minderjarigen enzovoorts. Maar ook aan bijvoorbeeld het belang van de bodem.

De Wet bodembescherming omschrijft dat als "het belang van het voorkomen, beperken of ongedaan maken van veranderingen van hoedanigheden van de bodem, die een vermindering of bedreiging betekenen van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft."

Goede bescherming van belangen is alleen mogelijk als er **normen** zijn, waarnaar je jezelf moet gedragen. Deze normen noem je gedragsregels.



*Figuur 2 Opstaan voor een oudere in de bus is een ongeschreven gedragsregel.*

Het is belangrijk dat mensen deze normen naleven en dat ze gehandhaafd worden. Er zijn verschillende normen, zoals godsdienstige normen, zedelijke normen en fatsoensnormen. De eerste soort normen schrijft voor hoe je jezelf moet gedragen binnen een kerkgenootschap. Bijvoorbeeld dat je iets voor je medemens over hebt zonder er zelf iets voor terug te verwachten. De tweede soort gaat over wat goed en kwaad is, bijvoorbeeld eerbied hebben voor alles wat 'groeit en bloeit'. De derde soort tenslotte gaat over hoe je jezelf 'netjes' moet gedragen. Een voorbeeld hiervan is dat je niet rookt in het bijzijn van mensen die dat niet op prijs stellen.

Ook in jouw gezin en bij je sportvereniging zijn er normen, regels waarnaar je je moet gedragen. Deze regels noem je respectievelijk huisregels en spelregels.

Al deze gedragsregels bieden echter onvoldoende bescherming omdat een sanctie op overtreding van die regels, ontbreekt. Zo'n sanctie kan bijvoorbeeld een straf zijn of het betalen van een schadevergoeding.

## Rechtsregels

De samenleving heeft daarom van oudsher naast gedragsregels behoefte aan andere regels. Regels die haar beschermen doordat op overtreding van die regels een of andere sanctie is gesteld. Voorbeelden van te beschermen belangen heb je hierboven al gelezen. In deze behoefte wordt voorzien door het recht.

Recht kun je omschrijven als:

**het geheel van regels die ter bescherming en bevordering van in de samenleving aanwezige belangen, van overheidswege worden vastgesteld en zo nodig door sancties worden gehandhaafd.**



*Figuur 3 Zwartrijden is volgens het Nederlands recht strafbaar*

Voorbeelden van rechtsregels zijn de verboden op diefstal, moord, doodslag, verkrachting en rijden onder invloed van alcohol. Daarnaast zijn er rechtsregels over het toelaten van asielzoekers, het verstrekken van werkloosheidsuitkeringen, de bescherming van eigendomsrechten, het ouderlijk gezag over minderjarigen enzovoorts.

## Vershil tussen rechts- en gedragsregels

Rechtsregels verschillen in een aantal opzichten van andere gedragsregels. De verschillen betreffen:

- degene voor wie de regels gelden;
- de regelgever, de persoon of instantie die de regels vaststelt;
- de handhaver, de persoon of instantie die zorg draagt voor naleving van de regels;
- de sanctie, de bestraffing voor overtreding van de regels.

Voor wie gelden de regels?

**Rechtsregels gelden voor iedereen in de samenleving.**

Artikel 1.1.a van de Wet milieubeheer luidt: "Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht."

Gedragsregels gelden **alleen** voor de mensen die bij een bepaalde groepering zijn aangesloten. Spelregels gelden voor spelers en niet voor toeschouwers, godsdienstige regels gelden voor mensen die bij een kerkgenootschap aangesloten zijn en niet voor atheïsten, enzovoorts.

### Door wie gemaakt?

Rechtsregels, zoals het hiervoor genoemde zorgplichtartikel in de Wet milieubeheer, worden van overheidswege vastgesteld.

**Spelregels** worden vastgesteld door een sportbond, godsdienstregels door een kerkbestuur en huisregels door je ouders.



*Figuur 4 Spelregels*



**Door wie te handhaven?**

Als je weet of vermoedt, dat jouw handelen nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, ben je op grond van de **zorgplicht** uit de Wet milieubeheer, verplicht maatregelen te nemen om deze nadelige gevolgen zo veel mogelijk te voorkomen.

Als je deze plicht willens en wetens niet nakomt, kan de overheid je dwingen deze regel toch na te leven door je te laten vervolgen door het Openbaar Ministerie (eenvoudig gezegd de politie) en je een sanctie op te leggen. Zo is de overheid in staat de regel te handhaven. Ouders en sportclub treden op als handhavers van respectievelijk huisregels en sportregels.

**Welke sanctie?**

De sancties op niet-naleving van een rechtsregel kunnen bijvoorbeeld zijn het opleggen van een schadevergoeding, gevangenisstraf of een geldboete, het intrekken van een vergunning, verhoging van een belastingaanslag, het opleggen van alternatieve straffen enzovoorts. Bij overtreding van gedragsregels is vaak sprake van **innerlijke sancties**. Je krijgt bijvoorbeeld last van een schuldgevoel, je schaamt je (blozen) of je bent bang. Verder kun je denken aan een rode kaart, huisarrest, enzovoorts.



*Figuur 5 Een voorbeeld van een Innerlijke sanctie is "spijt"*

Op grond van de Wet op de Economische Delicten (WED) bega je een misdrijf als je opzettelijk in strijd handelt met de zorgplicht uit de Wet milieubeheer. De WED bepaalt de maximale straf voor milieudelicten. Sinds 1994 bedraagt de maximale gevangenisstraf voor ernstige milieudelicten zes jaar en kunnen rechtspersonen worden bestraft met een geldboete van maximaal € 670.000 per misdrijf.

Deze sancties gelden voor iedereen die de zorgplicht verzaakt (niet nakomt).

## Rangorde van de regels

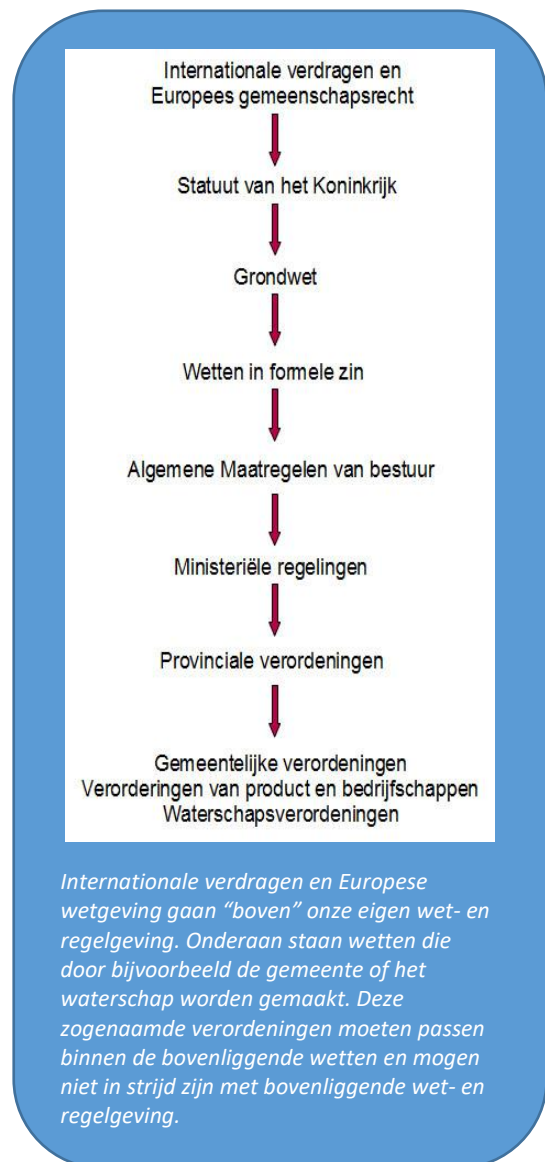
Een ander belangrijk verschil is dat rechtsregels voor andere gedragsregels gaan.

**Wetten**, zoals bijvoorbeeld de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming, worden gemaakt door de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Op rijksniveau zijn dat de wetgevers. Op provinciaal en gemeentelijk niveau worden ook wetten gemaakt, door respectievelijk de Provinciale Staten en de gemeenteraden. Deze wetten noem je **verordeningen**.

De kiesgerechtigde inwoners van ons land kiezen de leden van de Tweede Kamer, van de Provinciale Staten en van de gemeenteraden. De kiesgerechtigden zijn alle inwoners vanaf 18 jaar. Door te kiezen, geven zij gezamenlijk de bovengenoemde als het ware de macht rechtsregels te maken en toe te passen die voor iedereen in onze samenleving gelden. Daarom gaan rechtsregels voor gedragsregels.

## Opdrachten

1. Zijn rechtsregels wel noodzakelijk of zou de samenleving kunnen volstaan met alleen gedragsregels? Licht je antwoord toe.
2. Noem vier verschillen tussen rechtsregels en gedragsregels.
3. Wat zijn innerlijke sancties?
4. Overall in het land worden acties tegen 'zinloos geweld' gevoerd. Valt deze vorm van geweld onder de zedelijke normen of onder de fatsoensnormen?
5. Spelen rechtsregels ook een rol bij het zogenaamde 'zinloos geweld'?
6. Geef een voorbeeld van een situatie welke jij niet eerlijk vind, maar wat wel volgens de wet correct is.



## 2.2 Indeling van het recht

De media geven veel aandacht aan rechtszaken over moord en doodslag, incest, drugshandel enzovoorts. De doorsnee burger spreekt schande over de 'lage' straffen en de 'slappe' aanpak van verdachten door de overheid. Voor iedereen is duidelijk dat we in dit soort gevallen spreken over strafrecht. In het strafrecht zie je altijd twee 'partijen', namelijk de overheid en een verdachte.

Maar er zijn ook **rechtszaken** die niet aan strafzaken gewijd zijn. Bijvoorbeeld bij geschillen tussen twee burgers. Of tussen overheid en burger.

Als je een rechtbank binnenstapt, zul je zien dat bij veel zaken geen verdachte burgers voorkomt. Je kunt wel twee burgers of particulieren tegenover elkaar zien staan. Bijvoorbeeld een werkgever tegenover een werknemer, een huurder tegenover een verhuurder of een koper tegenover een verkoper.



*Figuur 6 De verhuurder wil deze huurders uit huis zetten omdat de situatie onhoudbaar is geworden. De rechter moet hier soms een uitspraak in doen.*

Ook zul je zaken tegenkomen waarbij een **burger en de overheid** tegenover elkaar staan. Bijvoorbeeld wanneer het gemeentebestuur weigert een burger een vergunning voor de bouw van een garage te verlenen. De burger kan deze weigering in beginsel bij de rechter aanvechten.

Verder zijn er zaken waarbij twee 'overheden' tegenover elkaar staan, bijvoorbeeld een gemeentebestuur tegenover een provinciaal bestuur. De aanleiding hiervoor kan een procedure zijn voor het vaststellen van een gemeentelijk bestemmingsplan.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat er meer soorten recht zijn dan alleen het strafrecht.

## Nationaal en internationaal recht

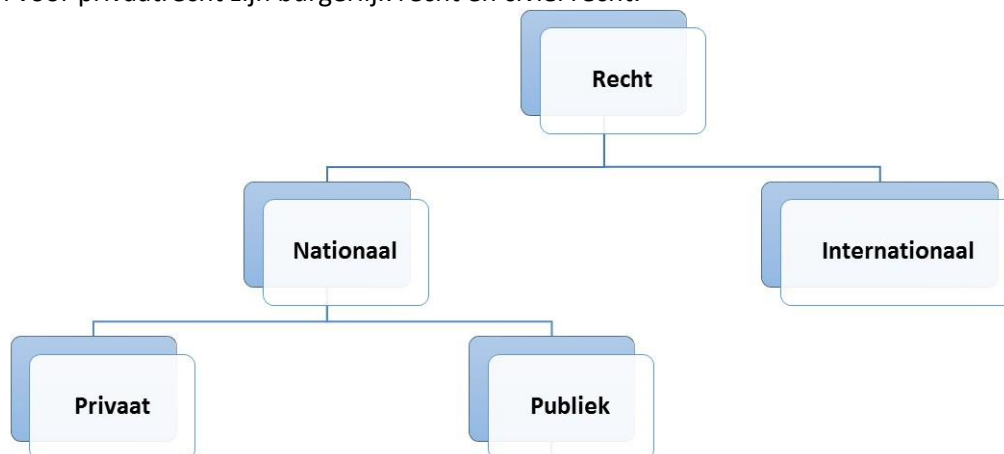
Om het recht overzichtelijk te houden, deel je het recht in bepaalde 'gebieden', de zogenaamde rechtsgebieden. Hiervoor heb je gezien dat de overheid in sommige gevallen buitenlands recht moet toepassen. Een eerste verdeling in rechtsgebieden is die tussen **nationaal** recht en **internationaal recht**

Het strafrecht gaat ook over onze landsgrenzen heen. In buitenlandse gevangenissen zitten veel landgenoten vast voor drugsmokkel. Nederland vraagt vaak uitlevering van deze gestraften, zodat zij in ons 'mildere' gevangenisstelsel hun straf kunnen uitzitten. In dit soort gevallen heb je niet alleen te maken met het Nederlandse strafrecht, maar ook met het strafrecht van het betreffende buitenland.

Je hebt hiervoor ook kunnen zien dat de overheid als partij in een rechtszaak kan optreden. De bescherming van het algemeen belang, ook wel publiek belang genoemd, is meestal uitgangspunt voor het optreden van de overheid in rechtszaken.

Als twee burgers een geschil aan de rechter voorleggen, gaat het niet om de bescherming van het algemeen belang maar om die van hun privé-belang.

Ons nationale recht wordt daarom onderverdeeld in publiekrecht en privaatrecht. Andere woorden voor privaatrecht zijn burgerlijk recht en civiel recht.



Figuur 7 Indeling van rechtsgebieden

## Privaatrecht

Privaatrecht regelt de rechtsbetrekkingen tussen de burgers onderling. Het heeft als doel het beschermen van het **individueel belang**.

Zonder erbij stil te staan, kom je dagelijks met privaatrecht in aanraking. Bijvoorbeeld als je bij de bakker een brood koopt, in de bioscoop een kaartje bestelt of een baantje neemt om je karige financiële bestaan als student aan te vullen. Bij al deze voorbeelden is sprake van rechten (bijvoorbeeld brood krijgen) en plichten (bijvoorbeeld de bakker betalen) van jou als burger tegenover een andere burger. Ook de overheid kan optreden als 'burger'.

Als het gemeentebestuur een brandweerauto koopt, sluit zij een **koopovereenkomst** op grond van privaatrechtelijke regels met de verkoper.

### Publiekrecht

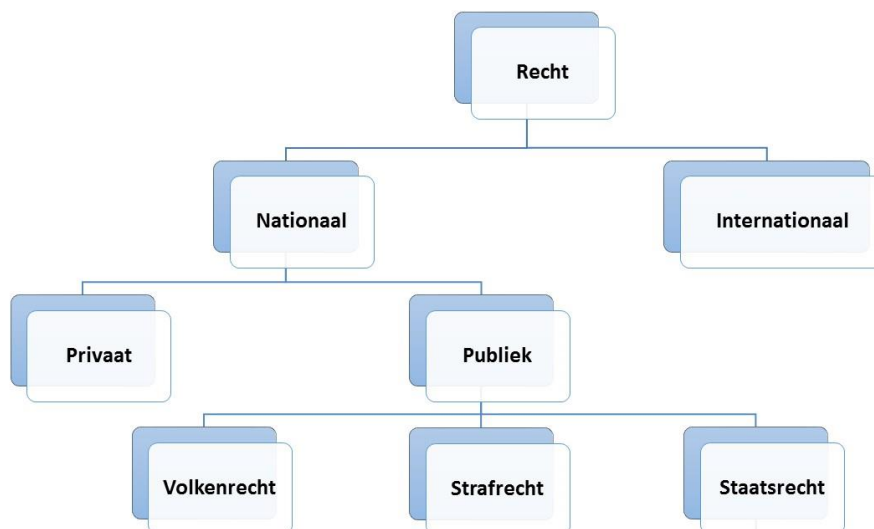
Publiekrecht regelt de rechtsbetrekkingen tussen de burgers) en de overheid en tussen overheden onderling. Het heeft als doel het dienen van het **algemeen belang**.

Het algemeen belang is er bijvoorbeeld bij gebaat dat er weinig verkeersongelukken gebeuren en iedereen een goede opleiding krijgt. Als je na een bezoek aan de disco in de nacht zonder achterlicht naar huis fietst, kun je daarom worden bekeurd door 'oom agent'. De overheid geeft daarom ook iedere leerling een financiële tegemoetkoming in de studiekosten.

Het algemeen belang is er ook mee gediend als er geen milieuvervuilende bedrijven worden opgericht. Veel bedrijven moeten daarom voldoen aan milieubescherpende voorschriften gebaseerd op de Wet milieubeheer.

Het publiekrecht kan worden onderverdeeld in de volgende rechtsgebieden:

- volkenrecht;
- strafrecht;
- staatsrecht



Figuur 8 Het publiekrecht dient het algemeen belang en valt weer uiteen in 3 delen.

### Volkenrecht

Het volkenrecht regelt de rechtsbetrekkingen tussen verschillende landen en tussen hun bewoners. Denk bijvoorbeeld aan de opsplitsing van het voormalige Joegoslavië in verschillende landen.

### Strafrecht

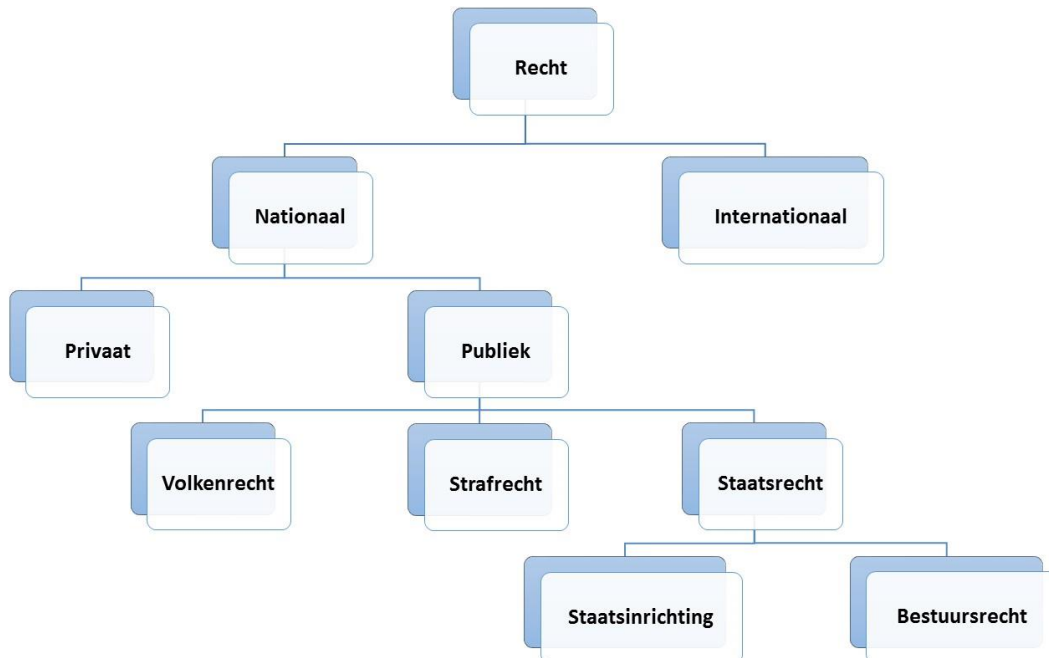
Het strafrecht geeft normen die nageleefd moeten worden en stelt straf op niet-naleving daarvan. Het verbod op het fietsen zonder licht in het donker is een strafrechtelijke norm.



## Staatsrecht

Het staatsrecht kan weer worden onderverdeeld in de rechtsgebieden:

- staatsinrichting;
- bestuursrecht.



Figuur 9 Staatsrecht bestaat uit staatsinrichtingen bestuursrecht

In de **staatsinrichting** zijn de bevoegdheden en de organen van de staat omschreven.

Bij **staatsorganen** moet je bijvoorbeeld denken aan bestuurscolleges en gemeenteraden (binnen een gemeente) en aan gedeputeerde staten (binnen een provincie).

**Bestuursrecht** regelt de rechtsbetrekkingen tussen de overheid en de burgers, en de verschillende overheden onderling. Een voorbeeld van dit rechtsgebied is bijvoorbeeld het aanvragen van een vergunning om te mogen bouwen, of het aanvragen van een milieuvergunningen. Jij als burger vraagt deze aan bij de overheid. Het bestuursrecht is een erg belangrijkste rechtsgebied voor het omgevingsrecht .



*Als je onderzoek wilt doen in een sloot, mag je niet zomaar gaan scheppen in Nederland. Je moet dan meestal toestemming vragen aan de eigenaar van de grond en je moet toestemming krijgen van de gemeente of provincie. Dit soort zaken zijn voor een groot deel geregeld binnen het bestuursrecht.*

## OPDRACHTEN

Zonder het in de gaten te hebben, kom je regelmatig met regels uit de hiervoor genoemde rechtsgebieden in aanraking.

Hieronder staan een aantal meerkeuzevragen met situaties die ook jou zouden kunnen overkomen. In deze opdracht oefen je de onderverdeling van het recht in rechtsgebieden.

Noem bij elke situatie het rechtsgebied dat daarop van toepassing is. Neem de nummers over en zet de juiste letter erachter. Geef het juiste rechtsgebied aan.

7. Je neemt in de supermarkt zonder te betalen een pak koffie mee. Dit valt onder het:
  - a administratief recht
  - b publiekrecht
  - c privaatrecht
  - d volkenrecht
  
8. Je wilt naast de school een snackbar beginnen. Je vraagt bij het college van Burgemeester en Wethouders de op grond van de Wet milieubeheer benodigde vergunning aan. Dit behoort tot:
  - a privaatrecht
  - b bestuursrecht
  - c strafrecht
  - d geen van deze mogelijkheden
  
9. Je krijgt van het Justitieel Incasso Bureau een beschikking thuis. Je hebt een tijdje terug op weg naar school de maximum snelheid met circa 25 kilometer per uur overschreden. In dit geval spreek je over:
  - a administratief recht
  - b privaatrecht
  - c civiel recht
  - d strafrecht
  
10. Tijdens een feestje vernielt een medescholier expres een raam van je studentenkamer. Hij is bereid de schade te vergoeden. Dit valt onder het:
  - a burgerlijk recht
  - b publiekrecht
  - c strafrecht
  - d administratief recht
  
11. Je ontvangt van de officier van justitie een dagvaarding. Je hebt een strafbaar feit gepleegd en je moet daarvoor voorkomen bij de politierechter. Het feit dat je moet voorkomen is:
  - a administratief recht
  - b privaatrecht
  - c publiekrecht
  - d geen van deze mogelijkheden

## 2.3 Rechtsbronnen

Dagelijks kom je bewust of onbewust met een aantal rechtsregels in aanraking. Je weet dat je een ander niet mag mishandelen, dat je bij de bakker voor een brood moet betalen, dat je het milieu niet mag vervuilen enzovoorts. Als iemand aan je zou vragen waar je deze rechtsregels kunt vinden, zul je waarschijnlijk antwoorden: "in de wet natuurlijk". In het Wetboek van Strafrecht kun je inderdaad vinden dat je een ander niet mag mishandelen, in het Burgerlijk Wetboek dat je de koopprijs moet betalen als je iets koopt en in de Wet milieubeheer dat een ieder, dus ook jij, voldoende zorg voor het milieu in acht moet nemen.

Definities van de begrippen mishandeling en milieu zijn in de genoemde wetten echter niet opgenomen. Als jij door justitie wordt vervolgd voor het slaan van een medeleerling zal de rechter moeten bepalen of jouw klap valt onder het begrip mishandeling. Wanneer jij op de grens tussen ons land en België een stapel autobanden in de brand steekt, houdt de luchtverontreiniging niet bij de grens op. Pleeg je nu milieuvervuiling in Nederland of in België? De oplossing voor dit probleem kun je niet in de wet vinden.

De wet is een belangrijke plaats waar je rechtsregels kunt vinden. Maar het is niet de enige plaats. Er zijn meer plaatsen waar je rechtsregels kunt vinden. Deze plaatsen noem je rechtsbronnen. Je hebt verschillende soorten rechtsbronnen:

- verdragen;
- wetten;
- jurisprudentie;
- gewoonte.

### Verdragen

Lucht- en watervervuiling kennen geen landsgrenzen. Veel landen sluiten **overeenkomsten** met elkaar om bijvoorbeeld de problemen van lucht- en waterverontreiniging tegen te gaan. Deze overeenkomsten noem je verdragen. Verdragen leggen verplichtingen op aan de overheden van de landen die de verdragen ondertekenen. De overheden die ondertekenen, noem je de partijen bij het verdrag.

#### Voorbeeld: CFK-gassen

Een voorbeeld van een verdrag is het Protocol van Montreal waarin de geïndustrialiseerde landen afspraken hebben gemaakt over de toepassing van CFK-gassen. CFK's spelen een grote rol bij het broeikaseffect. De deelnemende landen hebben in dit protocol afgesproken het gebruik van dit gas alleen toe te staan bij medische sterilisatie en als drijfgas in anti-astmasprays. De overheden van de deelnemende landen hebben zich door ondertekening van het protocol verplicht hun rechtsregels daaraan aan te passen.

#### Voorbeeld: mensenrechten

Er zijn ook verdragen die niet alleen verplichtingen opleggen aan de overheden van de deelnemende landen, maar die zich ook rechtstreeks tot de burgers van de deelnemende landen richten. Een voorbeeld is het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Dit verdrag is in Rome ondertekend en wordt daarom ook wel het Verdrag van Rome genoemd. Burgers van de deelnemende landen kunnen zich rechtstreeks beroepen op de waarborgen die in dit verdrag zijn gegeven.

Het mensenrechtenverdrag bepaalt onder meer dat een verdachte een eerlijk verhoor moet krijgen en dat trucs en intimidatie daarbij niet mogen worden toegepast. De politie in ons land hield er enige tijd geleden een methode van verhoor op na waarbij een verdachte van een ernstig misdrijf door indringende gesprekken, het tonen van foto's van vrouw en kinderen en dergelijke bij het verhoor onder zware psychologische druk werd gezet. Deze methode, bekend als de Zaanse verhoormethode, is op grond van het verdrag verboden.

### Rechtstreeks bindend

Verdragsregels zijn 'rechtstreeks bindend'. Dat betekent dat staatsrechtelijk gezien, dit soort verdragen van een hogere rechtsorde zijn, dan de nationale wet. Daarom staan verdragen in het overzicht van rechtsbronnen, eerder genoemd dan wetten.

### Wetten

Vanzelfsprekend vormen wetten een belangrijke rechtsbron. De bekendste en in zekere zin ook de belangrijkste is: **de Grondwet**.

Hierin staat onder meer een aantal fundamentele rechten voor iedere inwoner, de zogenaamde mensen- of grondrechten.

Artikel 1 van de Grondwet luidt:

*"Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan."*

Verder is in de Grondwet in hoofdlijnen de manier vastgelegd waarop ons land bestuurd zal worden en zijn de rechten en plichten van zowel de overheid als de bevolking erin vastgelegd. Verder is er een groot aantal andere wetten die diverse terreinen beslaan, zoals:

- het Wetboek van Strafrecht;
- het Burgerlijk Wetboek;
- de Algemene wet bestuursrecht;
- de Algemene bijstandswet;
- de Wet milieubeheer;
- de Wet bodembescherming;
- de Wet geluidhinder;
- de Wet op de Ruimtelijke Ordening;
- de Waterwet;
- Natuurbeschermingswet
- Flora en Faunawet



*In 1979 is op Europees niveau het **verdrag** van Bern tot stand gekomen. Het doel is het behoud van (met name bedreigde) wilde dier- en plantensoorten. Om een verdrag verder uit te werken kunnen richtlijnen worden geschreven. De Europese Unie heeft in de Vogelrichtlijn vastgelegd op welke manier specifiek de vogels in Europa beschermd moeten worden. Dit is typisch een grens overstijgend onderwerp. Denk bijvoorbeeld aan trekvogels die vanuit Spanje, via Frankrijk en België in onze Waddenzee willen gaan broeden. Nederland is, net als de andere lidstaten, als lid van de Europese unie verplicht dergelijke Europese wetgeving in eigen land over te nemen. Dit soort verdragen (en onderliggende richtlijnen) noemt men "rechtstreeks bindend".*



## Jurisprudentie

Een **rechterlijke uitspraak** houdt veel meer in dan het domweg toepassen van een bestaande rechtsregel op een specifiek geval. Tijdens een rechtszitting kan een rechter worden geconfronteerd met bijvoorbeeld het feit dat:

- een begrip in een wetsartikel niet duidelijk is, zoals het eerdergenoemde begrip 'mishandeling';
- de wet een bepaalde term niet omschrijft, zoals de term 'milieu';
- de wet verouderd is als gevolg van veranderde opvattingen in de samenleving.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de maatschappelijke opvattingen over vluchtelingen. De betreffende begrippen en termen moeten worden uitgelegd en nieuwe maatschappelijke inzichten moeten doorklinken in de rechterlijke uitspraken.



*Figuur 10 Jurisprudentie is nieuwe wetgeving: Nadat de rechter heeft bepaald dat een vluchteling uit bijvoorbeeld Soedan niet mag blijven, en uit Syrië wel, is dat vanaf dat moment de nieuwe wet.*

Om deze redenen kun je niet volstaan met het raadplegen van verdragen en wetten als je wilt weten hoe een bepaald onderwerp in onze rechtsregels is geregeld. Je zult ook moeten nagaan hoe de rechter de wet heeft aan- of bijgesteld dan wel een begrip of term heeft uitgelegd. Want daarmee scheppen rechters nieuw recht.

Zij maken door hun uitspraken en door hun beslissingen nieuwe rechtsregels voor toekomstige gevallen. Zodoende spelen zij een grote rol bij de rechtsvorming.

Jurisprudentie is dus een rechterlijke uitspraak of een reeks uitspraken die in gelijksoortige gevallen door een rechter gegeven zijn.



### Voorbeeld

In het Wetboek van Koophandel is vaak sprake van het woord 'schip'. Een rechter heeft enige jaren geleden moeten oordelen over de vraag of een surfplank gelijkgesteld kan worden met een schip. Het wetboek stamt uit de negentiende eeuw. In die tijd had men nog nooit van



Figuur 11 Is de surfplank een schip?

surfplanken gehoord. Stel dat een rechter in Breda het begrip 'schip' zodanig zou hebben uitgelegd dat een surfplank hieronder zou vallen en zijn collega-rechters in de rest van ons land zouden zich bij zijn oordeel aansluiten. Dan zou deze ene rechterlijke uitspraak vallen onder het begrip jurisprudentie. Als echter een rechter in Zwolle een paar weken later zou uitspreken dat een surfplank geen schip is in de zin van genoemd wetboek, dan zou een niet te dulden **rechtsongelijkheid** tussen het zuiden en noorden van ons land ontstaan.

### Hoge Raad

Deze ongelijkheid kan worden opgelost door ons hoogste rechtscollege, de Hoge Raad (HR). De Hoge Raad kan een uitspraak doen of een surfplank wel of niet onder het begrip 'schip' valt. De Hoge Raad maakt als het ware nieuw recht. De rechters in ons voorbeeld zijn wettelijk niet gebonden aan een uitspraak van de Hoge Raad. Omdat de Hoge Raad echter de mogelijkheid heeft om een uitspraak van een lagere rechter te vernietigen, zullen de rechters in ons voorbeeld geneigd zijn rekening te houden met de uitspraak van de Hoge Raad. Daardoor ontstaat een soort 'rechtersrecht', dat jurisprudentie heet.

### Jurisprudentie en omgevingsrecht

Binnen het omgevingsrecht is een belangrijk onderwerp "hoe gaan we met het milieu om?". Jurisprudentie speelt hier een grote rol omdat vele wettelijke begrippen vaak voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Begrippen als inrichting, milieu, oppervlaktewater, grondwater, afvalstoffen, ongewoon voorval enzovoorts, zijn en worden nog steeds door de rechter uitgelegd.

Een voorbeeld: als toekomstig milieutoezichthouder kun je geconfronteerd worden met de vraag of een bepaalde activiteit valt onder het begrip inrichting.

In artikel 1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, staat de volgende definitie van het begrip inrichting:

*"Elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht."*

De begrippen 'bedrijfsmatig', 'bedrijvigheid', 'zekere begrenzing' enzovoorts worden niet nader omschreven, zodat er een heel scala aan rechterlijke uitspraken is over het begrip inrichting.

#### Vervuilers opgepast

*Uitlaatgassen, olievlekken, afvalverbranding. Het is allemaal erg slecht voor het milieu. Als milieutoezichthouder houd je de vervuiling in de gaten. Je onderzoekt de lucht, het water en de grond. Als je bijvoorbeeld bodemvervuiling ontdekt dan moet de grond worden schoongemaakt. Je moet dus aardig wat weten over biologie, chemie en techniek. Maar dat is niet alles. Je probeert ook te voorkomen dat het milieu wordt vervuild. De regering heeft allerlei regels om het milieu schoon te houden, maar helaas houdt niet iedereen zich daaraan. Sommige bedrijven proberen bijvoorbeeld stiekem hun gevaarlijk stoffen te dumpen. Jij zorgt ervoor dat zij een boete krijgen."*

(Bron: [www.tkmst.nl](http://www.tkmst.nl) 1-7-2016)

Hieronder een aantal rechterlijke uitspraken over dat begrip.

Wel een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer op grond van de jurisprudentie is:

- het houden van 7 paarden in boxen die aan derden worden verhuurd;
- een tippelzone alleen bereikbaar met auto's. Er zullen voortdurend verbrandingsmotoren van auto's van bezoekers met een vermogen van meer dan 1,5 kW binnen de begrenzing van de tippelzone aanwezig zijn;
- het houden en kweken van ongeveer 30 papegaaien, 9 kippen, 2 geiten en 10 schapen.

Geen inrichting in de zin van de Wet milieubeheer op grond van de jurisprudentie is:

- een eenmalige activiteit (opslaan van asfaltgranulaat ten behoeve van ophoging terrein) die in een kort tijdsbestek kan worden afgerond;
- een tippelzone. De auto's van de bezoekers maken geen deel uit van de zone en zijn geen vereiste voor de bedrijfsuitoefening. Er zijn immers ook afwerkplekken voor fietsen aanwezig;
- een veerpont (inclusief de twee veerstoepen waartussen de veerboot heen en weer vaart).

Het zal je zijn opgevallen dat een tippelzone zowel voorkomt onder het begrip een inrichting als onder het begrip geen inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. De rechtbank Groningen heeft in haar uitspraak van 11 april 1997 bepaald dat een tippelzone geen inrichting in de zin van de Wet milieubeheer is. De rechtbank Maastricht heeft in haar uitspraak van 16 november 1999 het tegenovergestelde bepaald.

## Gewoonte

### ongeschreven rechtsregels

Bij de hiervoor besproken rechtsbronnen is steeds sprake van geschreven rechtsregels. Er bestaan ook ongeschreven rechtsregels. Deze noem je **gewoonterecht**. Ongeschreven rechtsregels zijn vroeger, toen bijna nog niemand kon schrijven en lezen, ontstaan omdat een bepaalde groep mensen op een afgebakend grondgebied zich op een bepaalde manier ging gedragen. Bij sommige primitieve volkeren zie je ook vandaag de dag nog dat een aantal wijze mannen onder een boom gaat zitten en hun oordeel uitspreekt over iemand van de stam die een ongeschreven rechtsregel heeft overtreden. De wijze mannen spreken recht en **sanctioneren** de overtreding.

Om van een gewoonte te kunnen spreken, moet er aan twee voorwaarden zijn voldaan:

- een constant gebruik gedurende een bepaalde periode (de gewoonte is een **feit** geworden);
- het maatschappelijke besef dat het gebruik ook zo behoort te zijn (de gewoonte is een **norm** geworden).

### Huur en pacht

De gewoonte kan algemeen zijn maar ook plaatselijk of in een bepaalde branche bestaan. Vooral vroeger bestonden er in het huurrecht en pachtrecht veel gewoonten. Onder meer over het ophalen van de huur door de verhuurder bij de huurder (haalschuld) of het brengen van de huur door de huurder bij de verhuurder (brengschuld). In Amsterdam was het in afwijking van de wet, gewoonte dat de huur een haalschuld was. Bij pacht moet de pachter het gepachte aan het eind van de pachttermijn in goede staat opleveren. Het is een gewoonte dat het gepachte bezemschoon wordt opgeleverd.

### Gebaren

Ook het 'handjeklap' op veemarkten en het 'opsteken van een vinger' bij een antiekveiling worden wel beschouwd als een vorm van gewoonterecht. Door beide 'gebaren' komt een koopovereenkomst tot stand.



*Figuur 12 Het opsteken van je vinger op een veiling staat gelijk aan het aangaan van een koopovereenkomst.*

### Een minister stapt op

In het staatsrecht is een voorbeeld van een gewoonte dat een minister als hij het vertrouwen van het parlement niet meer heeft, zijn portefeuille ter beschikking stelt (in normale taal 'opstapt'). Deze ongeschreven regel heeft een dwingend karakter.

### OPDRACHTEN

12. Noem de vier bronnen waar je rechtsregels kunt vinden.
13. De rechtsregels van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden zijn rechtstreeks bindend. Wat betekent rechtstreeks bindend?
14. Noem vier rechtsbronnen waarin je rechtsregels over het milieu kunt vinden.
15. De rechter in Maastricht is het niet eens met zijn collega in Groningen over de juridische status (wel of geen inrichting op grond van de Wet milieubeheer) van een tippelzone. Hoe kan aan deze ongelijkheid een eind worden gemaakt?
16. Aan welke twee voorwaarden moet zijn voldaan om te kunnen spreken van een gewoonte?

## 2.4 Afsluiting

Als toekomstige milieu-onderzoeker of milieu-inspecteur, krijg je veel te maken met recht. Om de inhoud van het recht goed te kunnen begrijpen en te kunnen toepassen moet je de basisbeginselen kennen. Er is een aantal belangrijke verschillen tussen rechts- en andere gedragsregels. Op rechtsregels is een van overheidswege af te dwingen sanctie gesteld. Rechtsregels hebben voorrang op andere regels omdat de wetgevers door de kiesgerechtigden in ons land worden gekozen. Het recht is in verschillende rechtsgebieden onderverdeeld. De meest grove verdeling van ons recht is die in privaatrecht en publiekrecht. Het publiekrecht is weer onderverdeeld in een drietal gebieden, waarvan het bestuursrecht voor het inrichten en beheren van onze omgeving een erg belangrijk rechtsgebied is.

Er zijn vier rechtsbronnen, namelijk verdragen, wetten, jurisprudentie en gewoonte.

### 3 Staatsrecht

---

#### Oriëntatie

---

Om alle regelgeving waar je als milieu-onderzoeker of milieu-inspecteur mee te maken kunt krijgen, is het belangrijk inzicht te hebben in de staatkundige opbouw van ons land. Zo moet je weten dat Nederland onder meer is onderverdeeld in provincies en gemeenten. Naast de rijksoverheid in Den Haag zijn er provinciale en gemeentelijke overheden. Deze overheden noem je **bestuursorganen**.

Deze overheden staan in een bepaalde machtsverhouding tot elkaar. Je zou de rijksoverheid de baas van ons land kunnen noemen. De rijksoverheid speelt een belangrijke rol bij het maken van regelgeving. Ook provinciale en gemeentelijke overheden spelen een rol bij de totstandkoming van regelgeving, echter doen dit niet voor het land, maar meer specifiek voor de eigen provincie of gemeente.

Ook moet je weten *hoe* de regelgeving binnen al deze overheden tot stand komt. De hoofdlijnen van zowel de staatkundige opbouw als van de regelgeving vind je in het staatsrecht.

In de **WABO** (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) kom je de term ‘bevoegd gezag’ tegen. In artikel 1.1, van de wet wordt uitgelegd wat onder deze term wordt verstaan: *"bevoegd gezag: bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag om een omgevingsvergunning of ten aanzien van een al verleende omgevingsvergunning;"*

Afhankelijk van het soort vergunning (en de “zwaarte”) wordt er een ander bestuursorgaan in de wet aangewezen als bevoegd gezag. Dit kunnen Burgemeester en Wethouders van een gemeente zijn, de Gedeputeerde Staten van een provincie, of de Minister. Dit laatste vaak de minister van Infrastructuur en Milieu.

Al deze bestuursorganen hebben daardoor een grote invloed op het omgevingsbeleid.

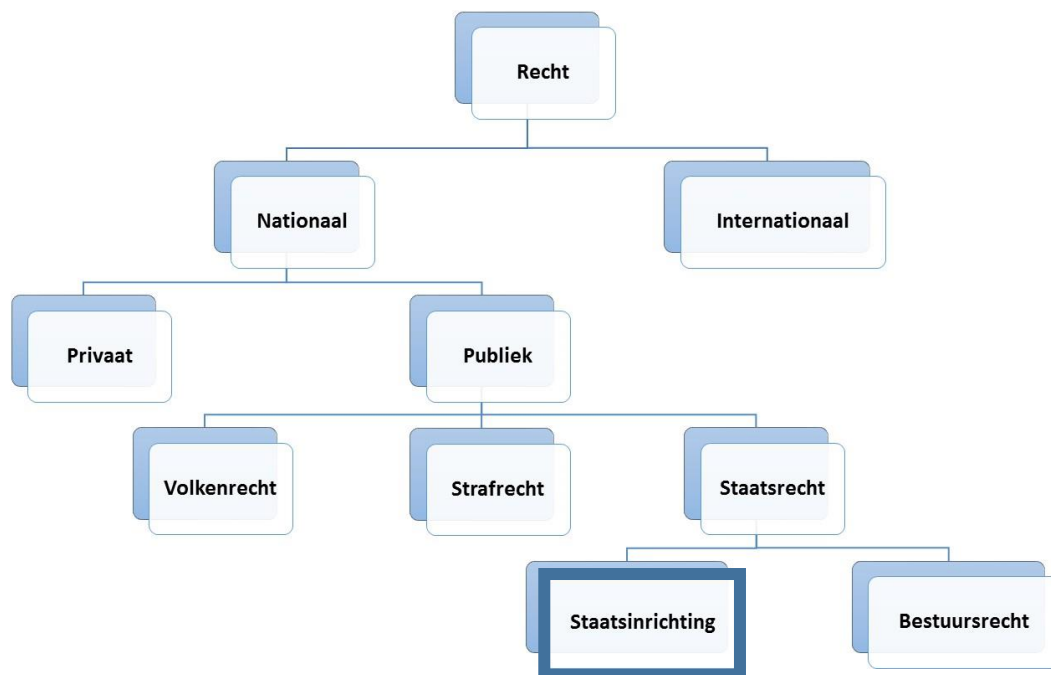
Het staatsrecht bestaat uit twee onderdelen, namelijk het onderdeel dat:

- de inrichting van de staat en de werking en de bevoegdheid van zijn organen regelt;
- de rechtsbetrekkingen tussen de overheid en de burger(s) regelt.

Bij het eerste onderdeel moet je denken aan de indeling van ons land in provincies en gemeenten. Daarnaast aan organen als gemeenteraden, gedeputeerde staten enzovoorts. Deze organen hebben allerlei bevoegdheden, zoals het maken van regelgeving. Dit onderdeel van het staatsrecht noem je staatsinrichting.

Het aanvragen en verlenen van een vergunning is een voorbeeld van een rechtsbetrekking in de zin van het tweede onderdeel van het staatsrecht. Zo is het voor een ieder verboden zonder vergunning bepaalde bouwwerken op te richten (tenzij dit “vergunningsvrij” kan). Zaken omtrent dit soort onderwerpen noem je bestuursrecht.





Figuur 13 Staatsinrichting is een rechtsgebied waarin o.a. de indeling van Nederland in wordt geregeld.

## Leerdoelen

Na het bestuderen van dit hoofdstuk kun je:

- de hoofdlijnen van de inrichting van Nederland met de daarbij behorende bestuursorganen noemen;
- uitleggen wat autonomie en medebewind is;
- aangeven hoe hogere en lagere regelgeving tot stand komt en wie deze regelgeving maakt;
- aangeven wat wordt bedoeld met wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht;
- iets vertellen over grondrechten in relatie met het milieurecht.

### 3.1 Staatsinrichting

Staatsinrichting regelt onder meer de inrichting van de staat. Voordat je hiermee nader kennismakt, zul je eerst moeten weten wat een staat is.

#### Staat

Een staat is een rechtsgemeenschap, dat wil zeggen een samenleving van mensen op een bepaald grondgebied die een gemeenschap vormen omdat zij onder gemeenschappelijke rechtsregels zijn gesteld.

Een staat is dus niet denkbaar zonder:

- een volk, de onderdanen, de inwoners;
- een grondgebied;
- een overheidsgezag.



Figuur 14 Indeling van Nederland is geregeld binnen het rechtsgebied: staatsinrichting

### gezagsdragers en onderdanen

In een staat kun je gezagsdragers en onderdanen onderscheiden. De gezagsdragers noemen we overheid of bestuur of administratie. De overheid heeft een belangrijk monopolie. Enerzijds maakt zij door haar wetgeving en rechtspraak in feite uit wat recht is, anderzijds heeft ze de macht haar wil door te zetten. Dit is de zogenaamde **staatsmacht**.

### Dictatuur

Als je zou wonen in een staat waarin te veel staatsmacht is geconcentreerd bij één persoon of bij één groep gezagsdragers, vormt de staat een rechtstreekse bedreiging voor haar inwoners en dus ook voor jou. Zo'n staat noem je een **dictatuur**. Omdat veel kleine Midden-Amerikaanse staten een dergelijke staatsmacht hebben, wordt zo'n staat ook wel een bananenrepubliek genoemd (naar de bananenteelt die in deze landen economisch erg belangrijk is). Aan het hoofd van een dictatuur staat een dictator.



*Figuur 15 Als er té veel macht binnen een land bij één persoon ligt is er sprake van een dictator. Sommige mensen vinden dat dit in het geval van Poetin ook zo is en beschouwen Rusland daarom als een dictatuur.*

### Rechtsstaat

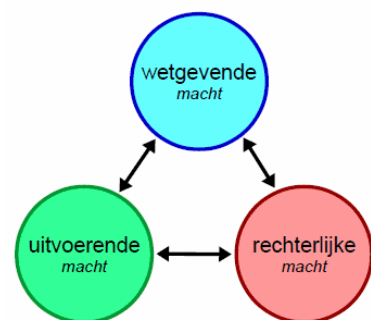
In een rechtsstaat is de overheid aan het recht onderworpen. In zo'n staat zijn de gezagsdragers verplicht verantwoording af te leggen omtrent hun gezagsuitoefening en is er een mogelijkheid tot controle op de macht. Kortom, de macht is aan banden gelegd. Nederland is een rechtsstaat.

### Trias Politica

In de loop van de eeuwen zijn vele theorieën ontwikkeld over de vraag hoe de staatsmacht het beste verdeeld kan worden. In een staat kun je drie functies onderscheiden:

- wetgevende;
- uitvoerende;
- rechterlijke.

De Franse staatsrechtgeleerde Montesquieu (1689 - 1755) heeft deze indeling gemaakt. De indeling wordt de **Trias Politica** of machtenscheiding genoemd (trias is Grieks en betekent drietal). De staatsmacht wordt verdeeld over drie machten. Het is belangrijk dat je enig inzicht hebt in deze machtenscheiding, omdat je anders onze staatsinrichting niet goed kunt begrijpen.



*Figuur 16 De scheiding der machten*

**wetgevende macht** : het maken van wetten, dat wil zeggen rechtsregels die voor iedereen gelden. De wetgevende macht berust in ons land op rijksoverheidsniveau bij de regering en de Staten-Generaal. De regering wordt gevormd door de Koningin en alle ministers. De Eerste en Tweede Kamer vormen de Staten-Generaal;

**uitvoerende macht:** het uitvoeren van de rechtsregels, het regeren. De uitvoerende macht berust in ons land bij de regering;

**rechterlijke macht:** het optreden tegen gedragingen die in strijd zijn met en de toepassing van rechtsregels. De rechterlijke macht berust in ons land bij onafhankelijke rechters.

De machten moeten strikt gescheiden worden gehouden en moeten aan verschillende organen zijn toebedeeld. Alleen het wetgevende orgaan mag de wetgevende macht uitoefenen en mag geen andere functie vervullen dan die van wetgeving. Alleen de uitvoerende macht mag de wetten uitvoeren en mag geen andere functie vervullen dan uitvoering. Hetzelfde geldt voor de rechtsprekende macht, deze mag geen andere functie vervullen dan rechtspreken. machtenscheiding in de praktijk

Overall waar pogingen zijn ondernomen om de leer van de machtenscheiding in de praktijk te brengen, is gebleken dat een werkelijk consequente toepassing niet mogelijk was.

Ook in ons land is een scherp omlinjende scheiding van functies niet te maken.

- De wetgevende macht berust bij twee organen (regering en Staten-Generaal).
- De uitvoerende macht wordt gevormd door de regering, deze maakt ook deel uit van de wetgevende macht
- De rechterlijke macht houdt zich ook bezig met uitvoeren, bijvoorbeeld bij de benoeming van een voogd. Een voogd voorziet in het gezag over minderjarige kinderen, bijvoorbeeld wanneer beide ouders zijn overleden.

Daarnaast bestaat nog de zogenaamde **vierde macht**, te weten het ambtenarenkorps.

De ambtenaren hebben een grote invloed binnen de uitvoerende en wetgevende macht. Zij maken vaak de voorstellen die vervolgens 'klakkeloos' worden overgenomen.

De werkelijke verhoudingen binnen onze staat zijn zeer gecompliceerd en niet in het strakke keurslijf van de Trias Politica te vatten. Toch wordt deze leer tot de dag van vandaag nog altijd gebruikt als argument tegen buitensporige bevoegdheidsuitbreiding.

## Organisatie van het land

Staatsinrichting houdt zich bezig met de organisatie van ons land en regelt onder meer: de manier waarop de wetgevende-, uitvoerende- en rechterlijke organen van ons land zijn samengesteld:

- de afgrenzing van de bevoegdheden van deze organen;
- de onderlinge verhoudingen van deze organen;
- de grondrechten van de burgers.

De staatsinrichting van ons land is omschreven in de **Grondwet**.

## OPDRACHTEN

17. Noem drie elementen waar een staat niet zonder kan.
18. Welke drie machten kun je op grond van de Trias Politica in een staat onderscheiden?
19. Waarom is deze machtenscheiding zo belangrijk?
20. Onze nationale wetgever bestaat uit de regering en de Staten-Generaal. Wie vormen de regering en wie de Staten-Generaal?
21. Tegenwoordig spreekt men in het kader van de machtenscheiding vaak over de 'vierde' macht. Wat wordt hiermee bedoeld?

## 3.2 Grondwet

De belangrijkste wet voor onze staatsinrichting is de Grondwet. De Grondwet stamt uit 1814. De laatste belangrijke wijziging is tot stand gekomen in 1983. Bij deze wijziging is onder meer een **zorgplicht** voor de overheid ten aanzien van het milieu opgenomen. Je kunt als burger de overheid aanspreken op niet-nakoming van de zorgplicht. De overheid geeft invulling aan deze zorgplicht door haar milieubeleid. Dit beleid gaat uit van het principe 'voorkomen is beter dan genezen'.



Figuur 17 De voorkant van onze grondwet uit 1847

De Grondwet wordt aan de hand van de volgende onderwerpen behandeld:

- de fundamentele rechten van de burgers tegenover de staat. Deze rechten noem je **grondrechten**;
- de samenstelling, inrichting en bevoegdheden van de staat en zijn organen;
- de eis dat bepaalde onderwerpen in een afzonderlijke wet moeten worden geregeld.
- Zo is in de Grondwet opgenomen dat bij de wet provincies en gemeenten kunnen worden opgeheven en nieuwe worden ingesteld.
- 

### Grondrechten

Hoofdstuk 1 van de Grondwet bevat een aantal fundamentele rechten van de burgers tegenover de staat. Deze rechten worden **grond- of mensenrechten** genoemd. Het belangrijkste grondrecht, het **discriminatieverbod**, staat in het eerste artikel van de Grondwet.

De tekst daarvan luidt:

*Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.*

De overige grondrechten worden vaak onderverdeeld in klassieke en sociale grondrechten.



### **Klassieke grondrechten**

De klassieke grondrechten gaan bijna allemaal over de vrijheden van burgers. De klassieke grondrechten verplichten de overheid zich passief op te stellen, zij eisen een niet-inmenging van de kant van de staat. Je kunt daarbij bijvoorbeeld denken aan vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, van meningsuiting, van vergadering en betoging.

### **Sociale grondrechten**

De sociale grondrechten verplichten de overheid zich actief op te stellen, de overheid móet iets doen. Voorbeelden zijn de zorgplicht van de overheid voor voldoende werkgelegenheid en de hierboven al genoemde zorgplicht voor het milieu.

### **Staatsorganen**

De rijksoverheid, ook wel centrale overheid genoemd, bestaat uit de volgende organen:

#### **Koning**

Ons land heeft een **erfelijk staatshoofd**. Zodra de Koning sterft, gaat het koningschap over op zijn oudste kind. Alhoewel ons land al vanaf het begin van de twintigste eeuw een vrouw als staatshoofd had, wordt in de Grondwet nog steeds gesproken over 'de Koning'. Vandaag de dag hebben we weer een koning.

#### **ministeriële verantwoordelijkheid**

"De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk." Met deze uitspraak uit de Grondwet wordt de zogenaamde **ministeriële verantwoordelijkheid** bedoeld. Dit betekent dat de Koning niet ter verantwoording kan worden geroepen door het parlement. De ministers zijn verantwoordelijk voor het regeringsbeleid. Hieruit blijkt dat de Koning in feite geen macht meer heeft en weinig of geen directe invloed uitoefent op de manier van regeren. Wel is de Koning nog steeds een symbool van de eenheid van de staat. In dit verband kun je denken aan het 'oranjegevoel' bij internationale sportevenementen. De Koning heeft daarnaast vooral een representatieve taak.

#### **Regering**

De regering wordt gevormd door de Koning(in) en de ministers. De regering is het dagelijks bestuur van het land. Zij voert de wetten uit en draagt zorg voor de goede gang van zaken in het land. Tevens maakt de regering wetten in samenwerking met de Eerste en Tweede Kamer.

#### **Minister en staatssecretarissen**

Een minister staat aan het hoofd van een ministerie, ook wel departement genoemd. Ministers worden meestal bijgestaan door één of meer staatssecretarissen. Zij werken onder verantwoordelijkheid van een minister en zijn aan hem of haar ondergeschikt. Zij hebben vaak de verantwoordelijkheid over een eigen beleidsterrein.

#### **Ministerraad**

De ministers vormen samen de ministerraad. Hiervan is de minister-president

#### **Kabinet**

De groep ministers en staatssecretarissen bij elkaar wordt het kabinet genoemd. Het kabinet wordt vaak vernoemd naar de minister-president, zoals het kabinet Kok.

### Staten-Generaal

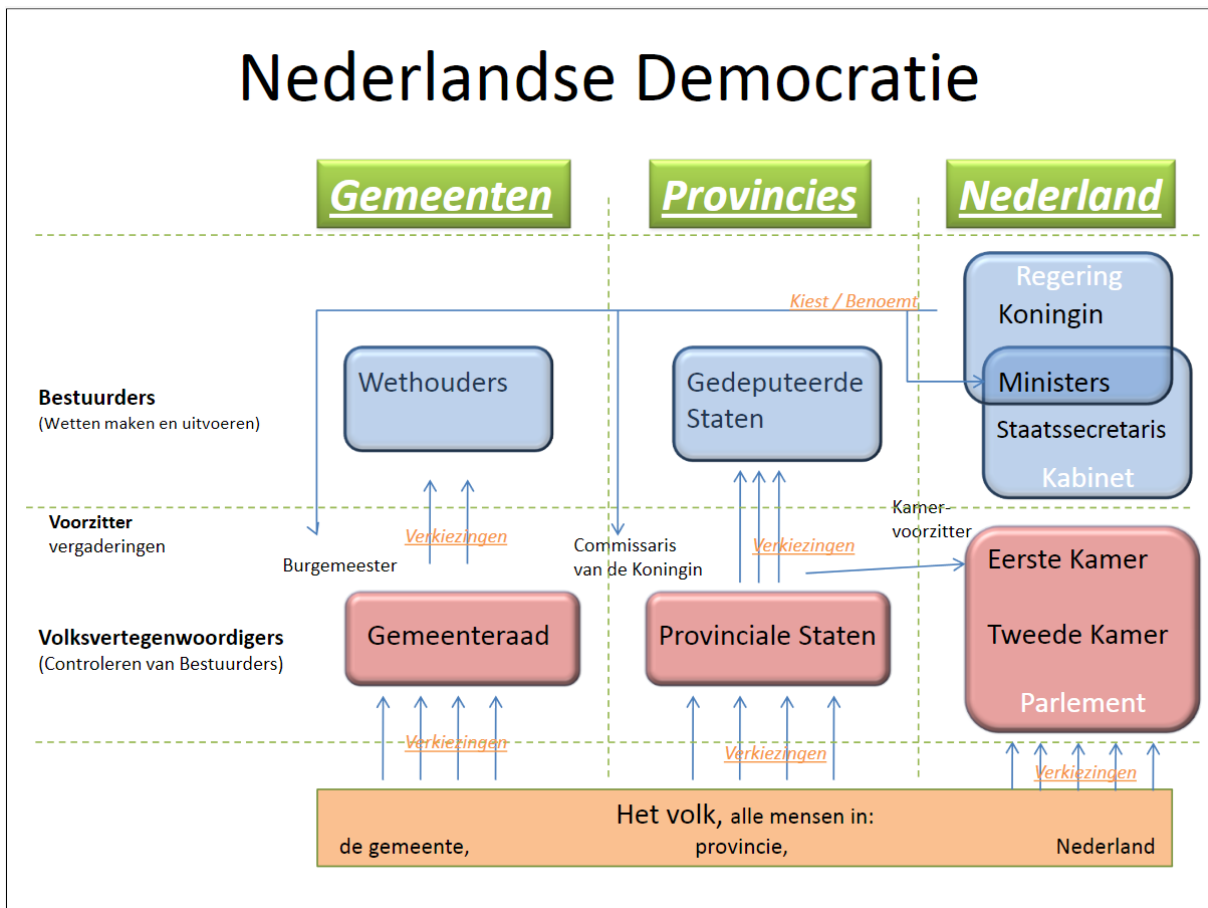
De Staten-Generaal, of parlement, bestaat uit een Tweede Kamer met 150 leden en een Eerste Kamer met 75 leden. De belangrijkste taken van de Staten-Generaal zijn:

- het samen met de regering maken van wetten;
- het vaststellen van de rijksbegroting;
- de controle en het toezicht op de regering.

### Tweede Kamer

De Tweede Kamer wordt rechtstreeks voor een periode van vier jaar gekozen door alle Nederlanders vanaf 18 jaar.

De Tweede Kamer vertegenwoordigt de gehele Nederlandse bevolking. De Tweede Kamer is politiek gezien de belangrijkste kamer. De leden zijn beroepspolitici en ontvangen een salaris.



Figuur 18 De verschillende overheidsorganen en hun onderlinge relatie

### Eerste Kamer

De Eerste Kamer wordt voor vier jaar gekozen door de leden van Provinciale Staten. Provinciale Staten zijn rechtstreeks gekozen door alle Nederlanders vanaf 18 jaar.

De leden van de Eerste Kamer bekleden over het algemeen een maatschappelijke functie naast hun kamerlidmaatschap en ontvangen geen salaris, maar een vergoeding.

### Adviesorganen

De Grondwet noemt een aantal adviesorganen die de staatsinstellingen bij de vervulling van hun overheidstaken bijstaan. Het belangrijkste adviesorgaan is de **Raad van State**. Deze adviseert onder andere over de inhoud van voorstellen van verdragen en wetten.

Naast de Raad van State zijn er nog twee belangrijke adviesorganen:

- de **Algemene Rekenkamer**, controleert de ontvangsten en uitgaven van het Rijk;
- de **Sociaal Economische Raad (SER)**, geeft advies over het sociaal-economische beleid.

### OPDRACHTEN

Bepaal voor de onderstaande situaties welk(e) grondrecht(en) erbij hoort (horen):

22. Het museum te Groningen organiseert een overzichtstentoonstelling van een bekende Amerikaanse fotograaf. Op één van de foto's plast een vrouw in de mond van een man. De officier van justitie in Groningen verbiedt het ophangen van deze foto die voor promotiedoeleinden gemaakt is.
23. Een discotheek in Rotterdam weigert een groep Turkse jongeren de toegang, omdat zij regelmatig grote overlast binnen de discotheek veroorzaken. De eigenaar neemt het niet langer en geeft de portiers opdracht iedere Turk te weigeren.
24. De regering besluit dat 'kleine' ondernemers die minder dan f 41.800,00 per jaar verdienen, zich voortaan verplicht bij een ziekenfonds moeten aanmelden. Deze ondernemers hebben vaak al jaren een particuliere ziektekostenverzekering en worden door deze maatregel op extra kosten gejaagd, waardoor zij meer moeten betalen voor medische behandelingen.
25. De vereniging dorpsbelangen te Kamerik wordt door een 'keurige' mevrouw gevraagd of zij het dorpshuis een weekend willen verhuren voor een vergadering van een politieke partij. De vereniging denkt de geldkist van de vereniging, waarvan de bodem in zicht komt, eens lekker te kunnen spekken en verhuurt het dorpshuis. Een paar dagen later komt de vereniging erachter dat achter de keurige dame de Centrum Democraten van Janmaat, een extreemrechtse organisatie, schuilgaat. De vereniging vreest grote onlusten en deelt de partij mee het dorpshuis niet voor dit soort bijeenkomsten te willen verhuren.
26. De politie is een criminele organisatie op het spoor, die verantwoordelijk is voor de export van XTC-pillen naar Italië. Heel Italië staat op haar achterste benen, omdat een jongen van 18 jaar na het slikken van een aantal pillen is overleden. De officier van justitie besluit mee te werken aan het aftappen van de telefoon van enkele verdachten.

### 3.3 Territoriale en functionele decentralisatie

In de Grondwet komt herhaaldelijk de eis voor dat bepaalde onderwerpen in een wet moeten worden geregeld. Als deze onderwerpen gaan over de structuur van de staatsorganisatie dan spreken we van organieke wetten. Voorbeelden hiervan zijn de Waterstaatswet, Provinciewet en Gemeentewet. Deze wetten maken het mogelijk een deel van de centrale macht van de rijksoverheid vanuit het Haagse bolwerk te verspreiden over het land.

Deze machtsverspreiding noemt men **decentralisatie**.

Je kunt daardoor bijvoorbeeld bepaalde bevoegdheden geven aan provincies, gemeenten of waterschap.

Het overdragen van bevoegdheden kan gericht zijn op een bepaald grondgebied, bijvoorbeeld provincie of gemeente. In dat geval spreekt men over **territoriale decentralisatie**. Het overdragen van bevoegdheden kan ook gericht zijn op het verrichten van een bepaalde taak, bijvoorbeeld waterschap. In dat geval spreekt men over **functionele decentralisatie**.



Figuur 19 De 25 waterschappen in ons land zorgen voor "droge voeten" en zuiveren ons afvalwater. De centrale macht van de overheid is verspreid over het land. (overigens zie je in deze afbeelding tevens de hoogte van de waterschapslasten. Dit is belasting welke een waterschap mag innen om haar werk te kunnen doen)

#### Medebewind

Omdat in ons land zowel sprake is van een eenheidsstaat als van decentralisatie, zal het duidelijk zijn dat de gedecentraliseerde bestuursorganen niet volledig **autonoom** (=zelfstandig) kunnen zijn. In de Grondwet staat dat aan de provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur van hun huishouding, aan hun organen wordt overgelaten. Vaak moeten deze gedecentraliseerde bestuursorganen echter taken uitvoeren op grond van door de rijksoverheid uitgevaardigde wetten. Dat noemt men **medebewind**. Provinciale- en gemeentelijke regelingen mogen niet in strijd zijn met hogere wetgeving; in het geval van provinciale regelingen mag daarom geen strijd bestaan met wetgeving op rijksniveau.

Op gemeentelijk niveau geldt hetzelfde: regelingen op dit niveau mogen niet in strijd zijn met provinciale regelingen.

## Territoriale decentralisatie: bestuursorganen op provinciaal niveau

Net als op rijksniveau, heb je ook op provinciaal en gemeentelijk niveau een aantal bestuursorganen. Op provinciaal niveau vind je de volgende:

- Provinciale Staten;
- Gedeputeerde Staten;
- Commissaris van de Koning(in)

Hieronder vind je een opsomming van hun taken en bevoegdheden.

### Provinciale Staten

Provinciale Staten zijn de hoogste macht binnen de provincie. Zij zijn het algemeen bestuur van de provincie. Provinciale Staten hebben tot taak de provincie te besturen (autonomie). Zij mogen zich niet mengen in zaken die vanuit de centrale (Haagse) regering zijn geregeld. Binnen de provincie maken provinciale staten de **verordeningen**. Deze gelden uitsluitend voor het grondgebied van de betreffende provincie. Een voorbeeld is de in artikel 1.2 van de Wet milieubeheer genoemde **provinciale milieuverordening**.



*Ganzen op een grasveld zijn een prachtig gezicht maar kunnen voor de eigenaar een plaag zijn.*

*De Flora- en faunawet kent een verbod op het doden en opzettelijk verontrusten van dieren. Als dieren schade veroorzaken aan gewassen kan hiervan worden afgeweken op grond van in de wet erkende belangen.*

*In Brabant kun je ontheffing aanvragen via de Faunabeheereenheid Noord-Brabant.*

*Op 1 april 2002 is de Flora- en faunawet in werking getreden. Op grond van deze wet hebben provincies verschillende taken en bevoegdheden gekregen. Naast het voorkomen van belangrijke schade aan (landbouw)gewassen, zijn bijvoorbeeld de openbare veiligheid en de volksgezondheid in de wet erkende belangen. De invulling van de wet door de provincie Noord-Brabant is vastgesteld in de Beleidsnota Flora- en faunawet.*

*De provincie kan op 3 manieren afwijken van de bescherming van diersoorten:*

- vrijstelling
- aanwijzing
- ontheffing

### Gedeputeerde Staten

Gedeputeerde Staten zijn belast met het dagelijkse bestuur van de provincie.

Zij bereiden besluiten van Provinciale Staten voor en voeren deze uit. Daarnaast houden zij toezicht op lagere organen, zoals gemeenten en waterschappen. Ook hebben zij een belangrijke taak bij het uitvoeren van door de rijksoverheid uitgevaardigde wetten (medebewind). Zo is het college van Gedeputeerde Staten bij grote bedrijven vaak het bevoegde gezag tot het verlenen van een vergunning op grond van de Wet milieubeheer. Bij bodemsaneringen zijn zij op grond van de Wet bodembescherming het aangewezen bestuursorgaan.

### Commissaris van de Koning(in)

De Commissaris van de Koning(in) is voorzitter van Provinciale en Gedeputeerde Staten. Hij houdt toezicht op de besluitvorming en voert besluiten van gedeputeerde Staten uit.

Naast deze uit de Provinciewet voortvloeiende taken en bevoegdheden kunnen hem ook op grond van andere wetten taken en bevoegdheden zijn verleend. In de zomermaanden hoor je soms op de radio berichten over smog. Wanneer de luchtverontreiniging ernstig is, kan de Commissaris van de Koning(in) de industrie geheel of gedeeltelijk stilleggen. Hij kan dit doen op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging in het belang van de openbare gezondheid. Ook als de bodem ernstig verontreinigd is door een ongewoon voorval, kan de commissaris op grond van de Wet bodembescherming spoedmaatregelen nemen.



## Territoriale decentralisatie: bestuursorganen op gemeentelijk niveau

Op gemeentelijk niveau vind je de volgende bestuursorganen:

- gemeenteraad;
- college van Burgemeester en Wethouders (B. en W.);
- burgemeester.

### Gemeenteraad

Binnen de gemeente vormt de gemeenteraad de hoogste macht. De gemeenteraad is belast met het **algemeen bestuur** van de gemeente.

De gemeenteraad maakt de verordeningen die zij in het belang van de gemeente nodig acht. Deze verordeningen gelden uitsluitend voor het gebied van de betreffende gemeente en mogen niet in strijd zijn met hogere regelingen.

Een voorbeeld van een **gemeentelijke verordening** is de in artikel 10.10 van de Wet milieubeheer genoemde gemeentelijke afvalstoffenverordening.

Gemeentelijke verordeningen kennen we vooral ook als **APV** (algemene plaatselijke verordening)

### College van Burgemeester en Wethouders

Het college van Burgemeester en Wethouders vormt het dagelijks bestuur van de gemeente en bereidt de besluiten van de gemeenteraad voor en voert deze uit.

Het college is meestal als laagste overheid belast met het verlenen van de omgevingsvergunning en daarbij eerste aanspreekpunt naar haar burgers of bedrijven. Overigens is het zo dat ook waterschappen, provincies en onze centrale overheid betrokken kunnen zijn bij het verlenen van vergunningen. Dit heeft vaak te maken met de impact van een vergunning.

### Burgemeester

De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders.

Daarnaast is de burgemeester op grond van de Gemeentewet belast met de openbare orde handhaving van de openbare orde. Dat betekent dat hij in geval van ordeverstoring alle noodzakelijke bevelen aan de politie geeft. Hij heeft tevens het opperbevel bij brand. Hij kan bevelen geven met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid.

## Functionele decentralisatie: waterschap

Bij functionele decentralisatie gaat het om het vervullen van een beperkte taak op een bepaald grondgebied. Dit in tegenstelling tot territoriale decentralisatie waarbij het in beginsel gaat om de vervulling van een onbeperkte taak op een bepaald grondgebied. Een voorbeeld van functionele decentralisatie is het waterschap.

### Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur maakt **waterschapsverordeningen**. Het algemeen bestuur wordt ook wel de algemene- of verenigde vergadering genoemd.

### Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur bereidt de besluiten van het algemeen bestuur voor en voert deze uit. Het dagelijks bestuur wordt ook wel college van dijkgraaf en (hoog)heemraden genoemd.

### Voorzitter

De voorzitter zorgt voor een goede behartiging van de taken van het waterschap. Bij dringend of dreigend gevaar neemt hij de nodige maatregelen. Hij wordt ook wel dijk- of watergraaf genoemd.

### Waterschapstaken

Een waterschap moet zorg dragen voor:

- **Waterkwantiteit:** Taken die horen bij het beheersen van de hoeveelheid water in een gebied. Denk hierbij aan het aanleggen en onderhouden van dijken of het onderhouden van sloten en het bijbehorende water-peilbeheer.;
  - **Waterkwaliteit:** Taken die te maken hebben met bijvoorbeeld het lozen van afvalwater op het oppervlaktewater. Ook spelen waterschappen een belangrijke rol bij de bij (water)natuurontwikkeling.



*Figuur 20 Bij de aanleg van een poel heb je normaal gesproken toestemming nodig van de gemeente (of provincie) én het waterschap.*

### OPDRACHTEN

27. Door wie worden de leden van de Tweede Kamer, Provinciale Staten en de gemeenteraden in ons land gekozen?
28. Wie of wat vormt het dagelijks bestuur binnen een gemeente?
29. Wat betekent territoriale decentralisatie van bestuur?
30. Wie of wat vormt de hoogste macht binnen een provincie?
31. Een waterschap is een voorbeeld van functionele decentralisatie. Wat betekent functionele decentralisatie?

### 3.4 Wetgeving

Als milieu inspecteur of onderzoeker kun je in aanraking komen met regelgeving op zowel rijksniveau als op provinciaal en/of gemeentelijk niveau. Voorbeelden van dit soort regelgeving zijn respectievelijk de Natuurbeschermingswet, een provinciale flora en fauna verordening en een gemeentelijke afvalstoffenverordening.

In de praktijk is het van belang dat je de juiste regelgeving kunt vinden om bepaalde problemen op te lossen. Daarnaast laten veel rijkswetten het maken van regelgeving over aan lagere overheden.

In deze paragraaf wordt onder meer aan de hand van de begrippen wet in formele zin en wet in materiële zin uitgelegd wat het verschil is tussen een wet en een verordening.

#### Wet in formele zin

Ieder overheidsbesluit dat regels bevat die gelden voor alle burgers of voor hele groepen van burgers en dat tot stand is gekomen door samenwerking van de regering en de Staten-Generaal, is een wet in formele zin. De term 'formele' is uitsluitend aan dit soort besluiten toegekend vanwege de vorm waarop de wet tot stand is gekomen. Een wet in formele zin is aan de vorm gemakkelijk te herkennen.

Het voorwoord van een wet is steeds met een plechtige aanhef. Het voorwoord wordt preambule genoemd.

De preambule van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht luidt:

*“Wet van 6 november 2008, houdende regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)”*

*“Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.*

*Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:*

*Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat een groot aantal verschillende stelsels bestaat met betrekking tot toestemmingen van bestuursorganen, die vereist zijn voor het verrichten van activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving, en dat het wenselijk is die stelsels zoveel mogelijk samen te voegen, opdat een samenhangende beoordeling van die activiteiten op de betrokken aspecten mogelijk is in één procedure die leidt tot één besluit; dat het nodig is met het oog op dit nieuwe stelsel ook de handhaving daarvan te regelen en dat het wenselijk is van die gelegenheid gebruik te maken om de bestuursrechtelijke handhaving van regelingen met betrekking tot de fysieke leefomgeving – voor zover niet algemeen-bestuursrechtelijk geregeld – verder te uniformeren en in dezelfde wet onder te brengen;*

*Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met **gemeen overleg der Staten-Generaal**, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:..”*

Uit dit voorwoord blijkt dat er een wet tot stand is gekomen 'met gemeen overleg der Staten-Generaal'. 'Gemeen' betekent in dit geval niet vals, maar gezamenlijk. Regering (Koning(in) en ministers) en Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) gezamenlijk wordt de formele wetgever genoemd. De Wet milieubeheer is dus afkomstig van de formele wetgever en is daarom een wet in formele zin.

### Wet in materiële zin

Bij een wet in materiële zin moet je met name naar de inhoud van de wet kijken.

Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) leder overheidsbesluit dat **algemeen bindende regels** bevat die gelden voor alle burgers of hele groepen van burgers, is een wet in materiële zin. Een wet afkomstig van de formele wetgever die geldt voor alle burgers, is ook een wet in materiële zin.

De gemeenteraad maakt de verordeningen die zij in het belang van de gemeente nodig acht. Een voorbeeld van een gemeentelijke verordening is de zogenaamde **Algemeen Plaatselijke Verordening (APV)**. Een APV bevat regels over verschillende onderwerpen zoals het bestrijden van bodem- en milieuverontreiniging, tegengaan van ongeregelde heden bij optochten en betogingen, afsteken van vuurwerk, drank- en drugsoverlast, venten enzovoorts. Deze regels gelden alleen binnen het grondgebied van de gemeente en mogen niet in strijd zijn met hogere regelingen. Op grond van de APV van de meeste gemeenten is het bijvoorbeeld verboden sigarettenpeuken op de straat te gooien. Iedereen die deze gemeenten bezoekt en op straat zijn autoasbak leeggooit, kan op grond van de APV strafrechtelijk worden vervolgd (in gewone taal een bekeuring krijgen).

APV's worden gemaakt door de gemeenteraden. De APV is niet afkomstig van de formele wetgever en daarom spreken we van een wet in materiële zin. Allerlei overheidsorganen, zoals de regering, minister(s), Provinciale Staten, gemeenteraad en het algemeen bestuur van een waterschap kunnen wetten in materiële zin maken.



Figuur 21 Een voorbeeld van een APV.

Vanuit de wet worden vaak verdere detail invullingen overgelaten aan besluiten en verordeningen. Voorbeelden van verwijzingen naar dergelijke wetten in materiële zin zijn:

- algemene maatregel van bestuur (amvb), vastgesteld door de regering.  
Bijvoorbeeld het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, zie artikel 1, derde lid, van de Wet milieubeheer (Wm);
- provinciale verordening, vastgesteld door provinciale staten.  
Bijvoorbeeld een provinciale milieuverordening, zie artikel 1.2, eerste lid, Wm;
- gemeentelijke verordening, vastgesteld door de gemeenteraad. Bijvoorbeeld een gemeentelijke afvalstoffenverordening; zie artikel 10.10, eerste lid, Wm;
- Waterschapsverordening; vastgesteld door algemeen bestuur waterschap.  
Bijvoorbeeld een belastingverordening, zie artikel 110 van de Waterschapswet.

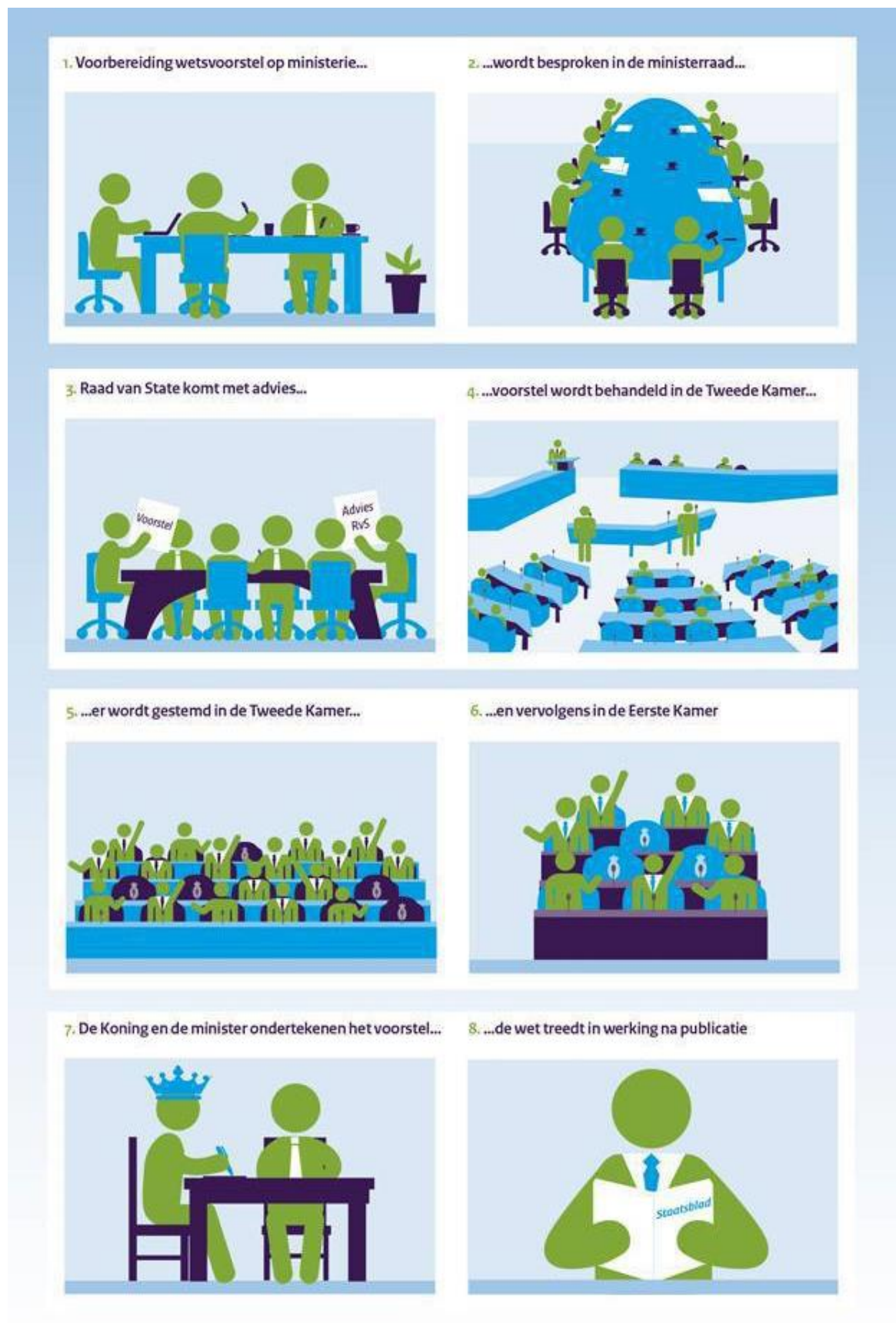
### **Wetgevingsprocedure**

Een wet in formele zin kan op twee manieren tot stand komen:

- op voorstel van een minister
- op voorstel van een of meer leden van de Tweede Kamer.

Er zijn 8 stappen te onderscheiden.





Figuur 22 Totstandkoming van een wet gaat in 8 stappen (bron: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl))

**Tot stand koming van wetten:**

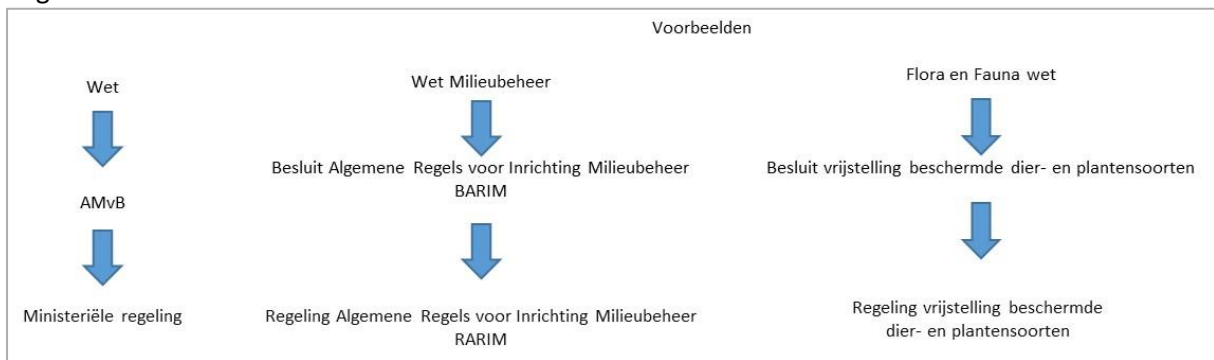
De wet in formele zin is tot stand gekomen na instemming van de 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> kamer. (Stap 4, 5 en 6 in Figuur 22 Totstandkoming van een wet gaat in 8 stappen (bron: www. rijksoverheid.nl).

**Tot stand koming van besluiten:**

Vanuit de wet worden detailinvullingen overgelaten aan onderliggende documenten. Dit kunnen algemene maatregelen van bestuur zijn, zogenaamde AMvB. Een algemene maatregel van bestuur wordt uitgewerkt in een **besluit**. Een besluit gaat niet langs de 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> kamer, maar kan rechtstreeks vanuit de ministerraad ondertekend worden door de koning en de minister. Omdat er geen instemming is met de 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> kamer is hier sprake van een wet in materiële zin.

**Tot stand koming ministeriële regeling**

Verder detail kunnen worden uitgewerkt in regelingen. Dit is materiële wetgeving welke zonder tussenkomst van de ministerraad en 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> kamer, rechtstreeks door de minister wordt uitgewerkt.



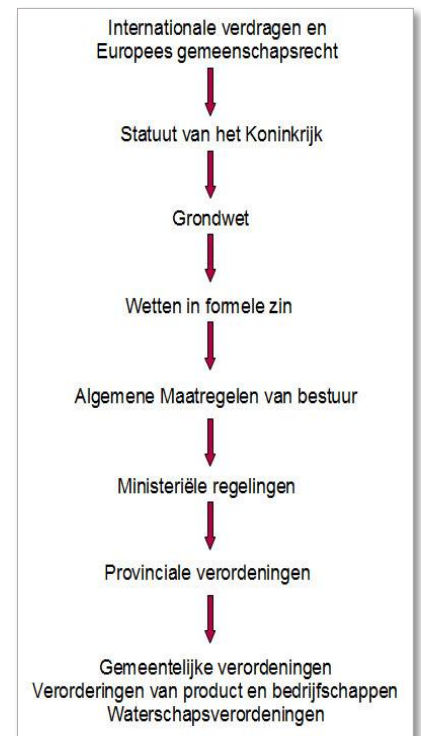
Figuur 23 Relaties tussen wetten, besluiten en regelingen

**Delegatie van wetgeving**

Niet alleen de totstandkoming van wetten kan lang duren, ook het wijzigen van wetten in formele zin vergt veel tijd. Omdat maatschappelijke inzichten veranderen, is het vaak noodzakelijk een wet te wijzigen. Om wetswijzigingen sneller te realiseren is de **kaderwet** als oplossing bedacht. De formele wetgever maakt de laatste jaren vaak gebruik van wetten die alleen de hoofdlijnen, het kader, aangeven. De nadere invulling wordt overgelaten aan lagere wetgevers.

**Kaderwetten**

Formele wetten die alleen het kader aangeven worden **raam-** of **kaderwetten** genoemd. In dergelijke wetten lees je dan bijvoorbeeld herhaaldelijk: "Bij algemene maatregel van bestuur worden.....", of "Bij provinciale verordening worden....." of "Bij gemeentelijke verordening worden.....".



Figuur 24 Delegatie van wetten.

Voorbeelden van raam- of kaderwetten zijn onder meer de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Wet geluidhinder. De hoogste wetgever, de formele wetgever, laat de nadere uitwerking dus over aan een lagere wetgever, de materiële wetgever. Als de formele wetgever wetgevende bevoegdheden overdraagt (delegeert) aan lagere organen is er sprake van delegatie van wetgeving.

Het belangrijkste voordeel van deze manier van wetgeving is, dat kaderwetten veel eenvoudiger en sneller tot stand kunnen komen of gewijzigd kunnen worden dan een wet in formele zin. Het belangrijkste nadeel is dat het parlement op het terrein van wetgeving invloed verliest. Bijkomend nadeel is dat de gebruikers (bijvoorbeeld ambtenaren) door de hoeveelheid uitvoeringsbesluiten bij een wet 'door de bomen het bos niet meer zien'.

Op basis van de Wet geluidhinder zijn bijvoorbeeld circa 65 algemene maatregelen van bestuur tot stand gekomen.

### OPDRACHTEN

Geef je antwoord (ja/Nee) en licht toe waarom.

32. Een algemene maatregel van bestuur wordt gemaakt door de regering en is een wet in materiële zin.
33. Een algemene maatregel van bestuur is afkomstig van de formele wetgever en derhalve een wet in formele zin.
34. Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Laren heeft aan de heer Radijs een vergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten van een hondenkennel. Deze vergunning is niet afkomstig van de formele wetgever en is dus een wet in materiële zin.
35. Een door de gemeenteraad gemaakte Algemene Plaatselijke Verordening is een wet in formele zin.
36. Een wet in formele zin wordt gemaakt door de formele wetgever.
37. De regering wordt gevormd door de Koning(in) en ministers en is de formele wetgever.
38. Raam- of kaderwetten worden vaak gemaakt om sneller en efficiënter te kunnen inspelen op veranderingen.
39. Het college van Burgemeester en Wethouders stelt de voor de gemeente noodzakelijke verordeningen vast.
40. Een Algemene Plaatselijke Verordening wordt vastgesteld door de gemeenteraad en is geen wet in materiële zin omdat niet iedere Nederlander zich aan deze regelgeving hoeft te houden.
41. Er zijn veel meer wetten in formele zin dan wetten in materiële zin.
42. Een wet in formele zin die geldt voor iedereen is tevens een wet in materiële zin.
43. Zowel de Eerste als de Tweede Kamer kunnen wijzigingen in een wetsvoorstel aanbrengen.
44. De Eerste Kamer heeft het recht van amendement; de Tweede Kamer niet.
45. Een raam- of kaderwet is een afgeronde gedetailleerde wet, die geen ruimte laat voor nadere invulling door wetten in materiële zin.

### 3.5 Relatie tussen staatsrecht en natuur- en milieurecht

Artikel 21 van de Grondwet luidt als volgt: "De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu."

Dit artikel legt de overheid een **zorgplicht** op, namelijk de plicht om zich actief bezig te houden met een goed **leefmilieu**. Dit artikel is pas sinds 1983 in de Grondwet opgenomen. Pas? Ja, want zoals zo veel artikelen en wetten heeft ook dit artikel een historie.

#### Keerzijde van economische vooruitgang

Na de Tweede Wereldoorlog was het streven van de overheid vooral gericht op wederopbouw en economische vooruitgang. Grote delen van Nederland waren immers verwoest of economisch ontwricht. In de zestiger en zeventiger jaren kwam de overheid steeds meer tot het inzicht dat het nastreven van economische vooruitgang veel problemen met zich meebracht. Kleine boerenbedrijven werden opgeheven en omgevormd tot kolossale boerderijen. De ligboxstal deed zijn intrede. De boeren gingen steeds meer kunstmest gebruiken om verzekerd te zijn van voldoende voer. Ook in de landbouw werkten de boeren met verbeterde methoden, waarbij steeds zwaardere bestrijdingsmiddelen werden gebruikt. Zowel de toename van het gebruik van kunstmest als van bestrijdingsmiddelen tastten de natuur en het milieu aan.

De verhoogde mobiliteit van de mensen en de daardoor ontstane enorme toename van het verkeer, hebben ook een grote druk op het milieu en de natuur gelegd. Denk bodem- en luchtverontreiniging alleen maar aan de bodem- en luchtverontreiniging en de ontsiering van het landschap. Daarnaast leverde de opkomst van de industrie, met name de chemische en petrochemische, ernstige nadelige gevolgen voor het milieu op.

Al deze ontwikkelingen hebben bij de laatste wijziging van de Grondwet in 1983 geleid tot artikel 21. Mede door dit artikel zijn er sinds 1983 erg veel natuur en milieuwetten bijgekomen.



*Figuur 25 Het milieu stond rond 1980 voor het eerst erg onder druk. Kernenergie, files, bodemverontreiniging, zure regen, allemaal onderwerpen waar een antwoord op gezocht moest worden, en vandaag de dag vaak nog actueel zijn.*



## 4 Strafrecht

---

### Oriëntatie

---

Als toezichthouder kun je bij de handhaving van wetten de hulp van de politie invoeren. Zodra je aangifte bij de politie doet van een zich misdragend bedrijf of persoon, kom je in aanraking met het strafrecht.

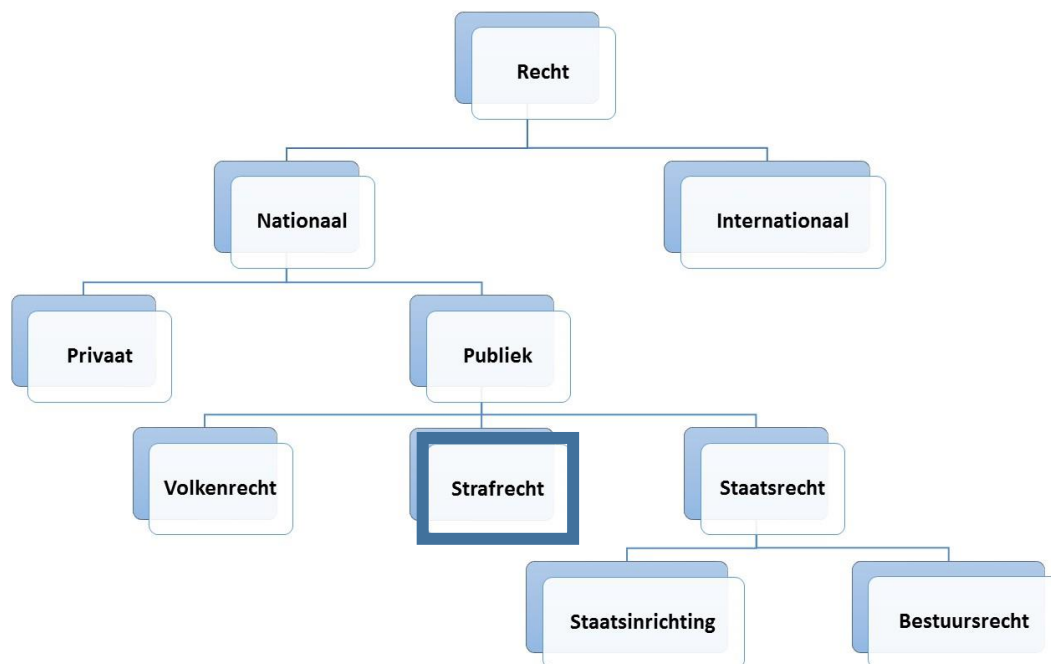


*Figuur 26 Een loslopende hond, die wellicht ook nog een konijn probeert te vangen. De eigenaar krijgt te maken met het strafrecht als blijkt dat er sprake is van een overtreding.*

Strafrecht is een belangrijk rechtsgebied als het gaat om de handhaving van milieuregels. Allerlei voorvallen in het buitengebied, en waar sprake is van een overtreding, worden binnen het strafrecht opgelost. Denk hierbij aan het illegaal plukken van planten, het uitlaten van honden, stropen, crossen in de natuur enzovoorts.

In het werkveld van de milieu-onderzoeker en milieu inspecteur kun je te maken krijgen met het strafrecht, specifiek gericht op de omgeving.





Figuur 27 Strafrecht

## LEERDOELEN

Na bestudering van dit hoofdstuk kun je:

- een aantal wetten opnoemen waarin strafbare feiten zijn opgenomen;
- het verschil aangeven tussen materieel strafrecht en formeel strafrecht;
- een strafproces in hoofdlijnen beschrijven en de deelnemende partijen benoemen;
- het onderscheid in soorten strafbare feiten aangeven.

### 4.1 Wetboek van Strafrecht

Veel strafbare feiten zijn opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. Daarom is dit wetboek een belangrijke bron van het materiele strafrecht. Maar het is niet de enige. Omdat het Wetboek van Strafrecht (WvSr) uit 1886 stamt, staan er bijna geen strafbare feiten op het gebied van natuur en milieu in. De meeste strafbare feiten ten aanzien van **natuur en milieudelicten** zijn opgenomen in de betreffende wetten. Bijvoorbeeld in de flora en faunawet staat dat in artikel 9 *“Het is verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen.”*.

Wetboek van Strafrecht is toch belangrijk omdat daarin de grondbeginselen van ons strafrecht zijn opgenomen.

#### Materieel strafrecht en formeel strafrecht

Het strafrecht kan worden onderverdeeld in het materieel strafrecht en het formeel strafrecht. Het **materiele strafrecht** is het geheel van regels (normen) over bepaalde strafbare feiten waarop bij niet-naleving, straf (sanctie) staat. Als je ruzie met een klasgenoot hebt, mag je deze niet mishandelen. Dat zou namelijk een strafbaar feit zijn. Geef je hem of haar toch een harde

klap dan kan er sprake zijn van eenvoudige mishandeling, dus van een strafbaar feit. Hierop staat gevangenisstraf (sanctie).

Het **formele strafrecht** regelt de manier waarop de overheid gebruik maakt van het recht om verdachten van strafbare feiten op te sporen, te vervolgen, te berechten en te bestraffen. De overheid maakt gebruik van dit recht door middel van het Openbaar Ministerie. Hieronder vallen bijvoorbeeld de politie en de bijzondere opsporingsambtenaren. Het formele strafrecht noem je ook wel strafprocesrecht of strafvordering.

Het Wet boek van Strafrecht (WvSr) is verdeeld in drie boeken, namelijk:

- Boek 1 Algemene Bepalingen;
- Boek 2 Misdrijven;
- Boek 3 Overtredingen.

### Algemene bepalingen

Het eerste boek behandelt een aantal algemene zaken, zoals:

- territorialiteitsbeginsel;
- straffen;
- strafuitsluitingsgronden;
- deelneming aan strafbare feiten.

### Territorialiteitsbeginsel

Ons strafrecht gaat uit van het territorialiteitsbeginsel. Dat wil zeggen dat onze strafwet van toepassing is op iedereen die zich in ons land aan enig strafbaar feit schuldig maakt. Dit beginsel maakt duidelijk dat niet alleen Nederlanders, maar ook bijvoorbeeld een Deense zakenman of een Duitse toerist die op bezoek zijn in ons land, onder de werking van onze strafwet vallen.

### Straffen

Een strafbaar feit bestaat altijd uit een **norm** en een sanctie. Een norm is een regel, bijvoorbeeld "Het is verboden een inrichting op te richten zonder milieuvergunning".

Een **sanctie** is de straf die er op staat als je de norm overtreedt. Als je opzettelijk een 'inrichting' opricht zonder milieuvergunning, kun je maximaal zes jaar gevangenisstraf krijgen. In het wetboek kun je vinden welke sancties, oftewel welke gevangenisstraffen en boetes er op het plegen van allerlei strafbare feiten staan.

### Strafuitsluitingsgronden

Het wetboek noemt vijf gevallen waarin iemand niet strafbaar is voor een strafbaar feit dat hij heeft gepleegd. In die gevallen zegt men dat het gepleegde strafbare feit de dader niet kan worden toegerekend of dat er een **rechtvaardiging** is voor het plegen van het strafbare feit.

In de volgende voorbeelden is sprake van een strafuitsluitingsgrond.

Een zwakzinnige die afval op het trottoir gooit, kan wel voor de rechter gedagvaard worden. De rechter zal het strafbare feit ook bewezen verklaren. Alleen kan het gedrag de zwakzinnige niet worden toegerekend. De zwakzinnige zal door de rechter worden ontslagen van alle rechtsvervolging. Er volgt dus geen sanctie op de overtreding van de norm.

Het is een opticien op grond van de Winkelsluitingswet verboden na sluitingstijd brillen te verkopen.

Na sluitingstijd verkoopt hij een bril aan iemand die zonder bril nauwelijks kan zien. De oude bril van de koper is door een valpartij kapot gegaan en is niet meer te repareren. In dit geval kan de rechter de overtreding van de Winkelsluitingswet door de opticien bewijzen. De opticien kan zijn gedrag echter rechtvaardigen door een beroep te doen op een overmachtsituatie. Ook de opticien zal worden ontslagen van rechtsvervolging.

### Deelneming aan strafbare feiten

Bij de deelnemers aan strafbare feiten moet je een onderscheid maken tussen:

- daders;
- medeplichtigen.

### daders

Tot de daders van een strafbaar feit worden gerekend, degenen die het strafbare feit:

- plegen;
- doen plegen;
- medeplegen;
- uitlokken.

Een verdachte die in z'n eentje het gehele strafbare feit pleegt, wordt als pleger aangemerkt.

Als Joop een fiets steelt en daarbij alle voor de diefstal benodigde handelingen zelf verricht, is hij **pleger**.

Als Joop de fiets niet zelf steelt, maar laat stelen door een debiele jongen, is deze jongen niet strafbaar. Hij is ontoerekeningsvatbaar. Joop is strafbaar als **doen pleger**.

Als Joop besluit samen met zijn vriend Piet een fiets te stelen, zijn zowel Joop als Piet **medeplegers**. Als zij de taken zodanig verdelen dat Piet op de uitkijk staat en Joop de fiets steelt, spreek je van medeplegen. Medeplegen betekent het in bewuste samenwerking met één of meer anderen mede uitvoeren van het strafbare feit.

Als Joop aan Piet € 50,- belooft als hij een fiets steelt, is Piet strafbaar als dader en Joop als **uitlokker**.

Je zag hiervoor al dat als Joop en Piet samen afspreken een fiets te stelen en zij verdelen het 'werk' zodanig dat Piet op de uitkijk staat en Joop de fiets steelt, er sprake is van medeplegen.

Als Joop echter het plan opvat een fiets te stelen en op een bepaald moment aan Piet vraagt op de uitkijk te staan, is er sprake van **medeplichtigheid**. Er was geen afspraak om in bewuste samenwerking een fiets te stelen. Joop wilde dat doen en vroeg enige ondersteuning van Piet.



*Figuur 28 Mevrouw kan echt niet zien zonder bril. Mag de opticien buiten sluitingstijd een bril verkopen?*

## Misdrijven en overtredingen



Voor het kappen van een boom, moet je in veel gemeenten een "omgevingsvergunning voor het vellen van een houtopstand" aanvragen, in de volksmond "Kapvergunning" genaamd.

Soms blijkt dat een boom toch gekapt is zonder vergunning. Als de eigenaar die de vergunning had moeten aanvragen, dit niet had kunnen weten, of door andere omstandigheden dit niet heeft kunnen doen, is er desondanks wel sprake van een overtreding, maar niet van een misdrijf. Anders is het als de eigenaar willens en wetens de boom heeft gekapt. Als de eigenaar het hout ook nog heeft verkocht en er mogelijk sprake is het opzettelijk geld verdienen aan deze situatie, is er sprake van een misdrijf en een economisch delict.

Het is belangrijk dat je het onderscheid kent tussen misdrijven en overtredingen, onder meer omdat:

- op overtredingen nooit een gevangenisstraf kan volgen;
- poging tot overtreding niet strafbaar is.

In het Wetboek van Strafrecht is door de verdeling in boek 2 en boek 3 een scheiding tussen misdrijven en overtredingen aangebracht. In andere wetten moet je de betreffende wet goed lezen. Soms vermeldt de wet uitdrukkelijk dat een bepaald feit een **misdrijf** is. In de Wet op economische delicten is bijvoorbeeld het opzettelijk oprichten van een inrichting zonder een vergunning op grond van de Wet milieubeheer, een **misdrijf**. Als het handelen zonder vergunning niet opzettelijk gebeurt, is er sprake van een **overtreding**.

Het kan ook blijken uit de omschrijving van de norm. Er is altijd sprake van een misdrijf als er in een artikel staat: "aan zijn schuld te wijten", "opzettelijk", "met het oogmerk om", "willens en wetens" en "wetende dat".

### Opdracht:

Geef aan wat in deze zaak formeel strafrecht en wat materieel strafrecht is. Lees onderstaande tekst aandachtig door en beantwoord daarna de vragen.

*Het is winter en de koeien van Boer van de Sande staan op stal. In deze tijd van het jaar mag boer van de Sande geen mest over het land uitrijden. De mestsilos zijn daardoor tot de rand gevuld en dreigt over te lopen. Boer van de Sande heeft het verbod al twee keer overtreden. Van de milieutoezichthouder heeft hij al te horen gekregen dat bij de volgende overtreding er strafrechterlijk zal worden opgetreden. Boer van de Sande bedenkt een listig plannetje om zelf buiten schot te blijven. Op donderdag gaat de boer altijd naar de veemarkt. Hij vraagt zijn knecht Toine de kraan van de mestsilos die dag open te draaien. Toine weigert. De boer belooft Toine een mooi stamboekkalf als hij de mest laat weglopen. Dit aanbod wil Toine niet mislopen. Hij draait de kraan open.*

## Vragen

46. Wie en in welke hoedanigheid kunnen in dit verhaal strafrechtelijk worden vervolgd?
47. Stel dat boer van de Sande niet aan Toine, maar aan zijn zwakzinnige neefje Ties vraagt de mestklep te openen. Hij belooft Ties een nieuwe fiets. Wie en in welke hoedanigheid kunnen nu strafrechtelijk worden vervolgd?

Niet alleen boer van de Sande heeft problemen met zijn mestsilo, maar zijn buurman boer Wiet ook. Ook Wiet heeft al diverse waarschuwingen op zijn naam staan. Zijn tractor en giertank zijn door justitie in beslag genomen. Boer Wiet zoekt zijn buurman van de Sande op en legt hem zijn mestproblemen voor. Hij vraagt, ondanks een algeheel rijverbod voor alle agrarische voertuigen, de tractor en giertank te leen van van de Sande. Van de Sande stemt toe. Wiet rijdt zijn mest illegaal uit met het materiaal van van de Sande.

48. Wie en in welke hoedanigheid kunnen in dit geval strafrechtelijk worden vervolgd?



Figuur 29 Als je eerlijk zegt wat je verkoopt kan er geen sprake zijn van een overtreding.

## 4.2 Wetboek van Strafvordering

In het Wetboek van Strafvordering (WvSv) is het formeel strafrecht vastgelegd. Het formeel strafrecht regelt de wijze waarop de overheid door middel van haar organen gebruik maakt van het recht om verdachten van strafbare feiten op te sporen, te vervolgen, te berechten en te bestraffen.

Het Wetboek van Strafvordering is vastgesteld in 1921 en is verdeeld in vijf boeken. In deze paragraaf bespreken we drie van deze boeken:

- Boek 1 Algemene bepalingen;
- Boek 2 Strafvordering in eerste aanleg;
- Boek 3 Rechtsmiddelen.



## Algemene bepalingen

Het eerste boek behandelt een aantal algemene zaken, waaronder de rechten van de verdachte, bijvoorbeeld het recht om te zwijgen, de vrije keuze voor een raadsman advocaat), enzovoorts. Dit boek geeft ook aan wie als verdachte kan worden beschouwd, namelijk: "degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit voortvloeit."

### Jurisprudentie over het begrip verdachte

Volgens een rechterlijke uitspraak uit 1977 levert de enkele omstandigheid dat **verbalisanten** zagen dat een kleurling hardlopend vanuit de richting van een als verzamelplaats van handelaren en gebruikers bekend staand café kwam, geen redelijk vermoeden van schuld op.

Uit een uitspraak blijkt dat de omstandigheid dat de verbalisant constateerde dat de adem van de bestuurder van het motorrijtuig sterk rook naar het inwendig gebruik van alcoholhoudende drank, wel voldoende grond oplevert voor verdenking van rijden onder invloed.

Verder kun je in dit boek lezen wie een verdachte op of buiten heterdaad mag aanhouden, hoe lang je een verdachte kan vasthouden voor verhoor en hoe lang je een verdachte in voorlopige hechtenis kunt houden.

De termijn die een verdachte in gevangenschap doorbrengt na zijn arrestatie tot de terechtzitting, noem je **voorlopige hechtenis**.

### Strafvordering in eerste aanleg en Rechtsmiddelen

Boeken 2 en 3 gaan over de terechtzitting en het recht om een zaak ook door een hogere rechter te laten onderzoeken. Voordat we verder ingaan op boeken 2 en 3, kijken we in paragraaf 3.3 eerst naar de rechtspraak in ons land.

## Opdrachten

49. Wie is verdachte op grond van het Wetboek van Strafvordering?
50. Noem een belangrijk recht van de verdachte.
51. Wat is het verschil tussen voorlopige hechtenis en gevangenisstraf?
52. In het Wetboek van Strafvordering zie je vaak woorden als "eenige", "behelzende hunne mededeeling", "hare onbevoegdheid" enzovoorts? Waarom zullen er zoveel 'taalfouten' in het wetboek staan?

Wel of geen verdachte: Is in onderstaande voorbeelden volgens jou sprake van een verdachte in de zin van het Wetboek van Strafvordering?

53. Een politieagent in Amsterdam ziet om 00.45 uur een fiets met doorgeknipt slot op het trottoir liggen. Een eindje verder ziet hij een junk in een winkelportiek slapen. Kan deze junk als verdachte worden aangehouden?
54. Een politieagent ziet een slingerende auto over de weg rijden. Hij houdt de chauffeur aan en constateert een enorme dranklucht. Is er sprake van een verdachte?
55. Stel uit de jas van de onder a genoemde junk steekt een nijptang. Verandert dat iets aan het antwoord?
56. Stel de automobilist onder b ziet er heel 'nuchter' uit. Zijn auto wordt echter bevolkt door een 'horde' straalbezopen studenten. Verandert dat iets aan de situatie?
57. In een klein plattelands dorpje is ingebroken in een woning. Dorpelingen hebben
58. 's morgens een zwerver in het dorp gezien. Kan de zwerver als verdachte worden aangemerkt?
59. Stel dat iemand de zwerver rond het tijdstip van de inbraak in de buurt van het huis heeft zien rondsluipen. Verandert dat iets aan je antwoord?

### 4.3 Rechterlijke macht en Openbaar Ministerie

#### **zittende magistratuur-standende magistratuur**

De rechterlijke macht (rechters en griffiers) wordt ook wel aangeduid als de zittende magistratuur en het openbaar ministerie als de standende magistratuur. Als je een rechtszitting bijwoont, zul je zien dat de rechter altijd blijft zitten. De officier van justitie, die deel uitmaakt van het Openbaar Ministerie (OM) spreekt zijn aanklacht of requisitoir, standende uit.

De zittende en standende magistratuur tezamen wordt ook wel rechterlijke organisatie genoemd. De rechtsmiddelen in de zin van boek 3 Wetboek van Strafvordering, zijn onder meer hoger beroep en cassatie.

#### **Rechterlijke macht**

Bij rechterlijke macht moet je denken aan rechters die uitspraken doen in zaken op onder meer het gebied van strafrecht, privaatrecht en bestuursrecht. Het privaatrecht en bestuursrecht worden in de nog te komen hoofdstukken besproken.

#### **Gewone rechterlijke macht**

Omdat het bestuursrecht een betrekkelijk jong rechtsgebied is met een aparte rechtsgang en bijzondere 'rechtbanken', wordt de rechterlijke macht die zich bezig houdt met privaatrecht en strafrecht de **gewone rechterlijke macht** genoemd.

Deze paragraaf gaat hoofdzakelijk over de rechterlijke macht met betrekking tot strafzaken. De rechter moet zich dan buigen over de vraag of te bewijzen is dat een verdachte een strafbaar feit heeft gepleegd, of hij daarvoor straf kan krijgen en zo ja, welke straf. De rechter vervult in het strafproces kortom een actieve rol. Hij is gedurende het proces voortdurend op zoek naar de waarheid. Als bijvoorbeeld verhoor van de verdachte onvoldoende bewijs oplevert, kan hij het initiatief nemen getuigen en/of deskundigen te laten verschijnen.

De gewone rechterlijke macht bestaat uit:

- kantongerechten;
- arrondissementsrechtbanken;
- gerechtshoven;
- Hoge Raad.

Aan ieder **kantongerecht** zijn één of meer kantonrechters verbonden. De kantonrechter is een alleensprekende rechter. Dat wil zeggen dat slechts één kantonrechter in iedere zaak recht spreekt. Op het gebied van strafrecht is de kantonrechter bevoegd te oordelen over alle overtredingen.

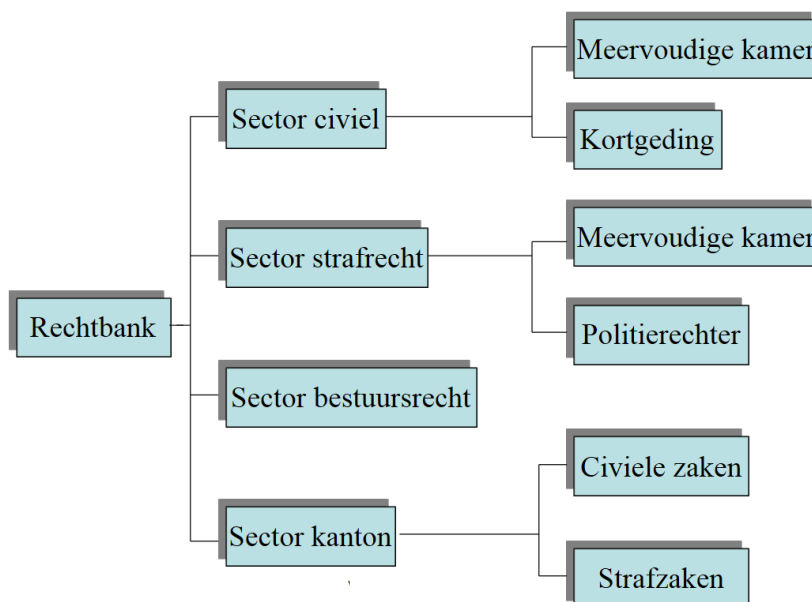
Als een veroordeelde het niet eens is met de uitspraak van de kantonrechter, kan hij in beroep gaan bij een 'hogere' rechter, in dit geval bij de **arrondissementsrechtbank**.

Aan iedere arrondissementsrechtbank is een groot aantal rechters verbonden. De hoogste rechter wordt president genoemd. Bij de rechtbanken zijn enkelvoudige en meervoudige strafkamers.

De enkelvoudige strafkamer bestaat uit één rechter, **de politierechter**. De politierechter spreekt recht in zaken waarin geen hogere straf wordt opgelegd dan maximaal 1 jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Onvoorwaardelijk betekent dat de dader moet 'zitten', in tegenstelling tot voorwaardelijke gevangenisstraf. In dat geval hoeft de dader onder bepaalde voorwaarde(n) de opgelegde straf niet daadwerkelijk te ondergaan.

De meest voorkomende voorwaarde is dat de dader zich binnen een proeftijd van meestal twee jaar, niet schuldig mag maken aan misdadige activiteiten. Doet hij dat toch dan zal de voorwaardelijke straf alsnog worden omgezet in een onvoorwaardelijke straf.

De meervoudige strafkamer bestaat altijd uit drie rechters, waarvan één de **president** is. De meervoudige kamers behandelen alle andere strafzaken. Daarnaast behandelen hoger beroepszaken zij de hoger beroepszaken tegen vonnissen van de kantonrechter.



*Figuur 30 Binnen een rechtbank heb je sectoren. De politierechter is een enkelvoudige kamer, binnen de sector strafrecht.*

### gerechtshof

Ook aan een gerechtshof is een groot aantal rechters verbonden. Deze rechters noem je raadsheren.

De hoofdtaak van het gerechtshof is het in tweede instantie oordelen over een strafzaak. Zij behandelen dus de hoger beroepszaken tegen vonnissen van de arrondissementsrechtbank. Een uitspraak van het gerechtshof noem je een **arrest**.

### Hoge Raad

De Hoge Raad is het hoogste 'gewone' rechtscollege in ons land. De Hoge Raad bevindt zich in Den Haag. Bij de Hoge Raad (HR) kun je zogenaamd cassatieberoep instellen. Dat is vragen om vernietiging van een vonnis of arrest van een lagere rechter. De HR kijkt niet opnieuw naar de feiten in een zaak, maar beoordeelt of de lagere rechter de rechtsregels juist heeft toegepast.



*Figuur 31 Opbouw van de rechtelijke macht*

### Dagvaarding

Iedere terechtzitting van een strafzaak vangt aan met een **dagvaarding**.

In de dagvaarding moet een feitelijke omschrijving staan waaruit de verdachte kan afleiden wat hem wordt verweten. Ook moet er een juridische beschrijving in staan.

Alle woorden (bestanddelen) van het overtreden wetsartikel (**strafbare feit**) moeten erin worden opgenomen, zodat de rechter weet van welk wettelijk strafbaar feit de verdachte wordt verdacht.

Als je wordt gedagvaard wegens het plegen van een overtreding, moet je naar de kantonrechter. De kantonrechter wordt bijgestaan door een griffier. De griffier maakt aantekeningen van alles wat er op de zitting gebeurt. Naast de kantonrechter en de griffier zul je nog een andere functionaris zien en wel een vertegenwoordiger van het openbaar ministerie, de officier van justitie.

Als verdachte kun je de bijstand van een advocaat inroepen. In het strafproces heet de advocaat meestal een raadsman. Word je wegens het plegen van een misdrijf gedagvaard bij de enkelvoudige of meervoudige kamer van de arrondissementsrechtbank dan zul je één of drie rechters, een griffier, een officier van justitie en eventueel een raadsman ontmoeten. Al deze personen zijn gekleed in een toga met witte bef.

### Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie bestaat uit ambtenaren van het ministerie van justitie. De ambtenaren van het Openbaar Ministerie treden alleen op in strafzaken. Ambtenaren bij het OM zijn onder meer de aanklagers bij strafzittingen.

Zij worden bij het kantongerecht en de rechtbank officieren van justitie genoemd. Bij het gerechtshof en HR heten zij advocaten-generaal. Om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aan te geven is er ruimte tussen de tafels van de rechter(s) en officier van justitie.

De onafhankelijkheid van de rechters is verder onder meer gewaarborgd door het feit dat:

- zij voor het leven worden benoemd;
- hun salaris in de wet is vastgelegd;
- het aantal rechters in een proces vaststaat.



Figuur 32 De hoofdrolspelers in de rechtbank.



## Opdracht

60. In bovenstaande afbeelding zijn een 12 tal hoofdrolspelers donkergekleurd. Geef per speler de naam en beschrijf kort de rol/functie van die persoon.
61. Wie vormen de rechterlijke organisatie?
62. Behoort de officier van justitie tot de zittende of staande magistratuur?
63. Behoort de officier van justitie tot de rechterlijke macht?
64. Waarmee begint een strafproces?
65. Is de rechter in een strafproces actief of passief?

Met deze invulopdracht kun je nagaan of je de leerstof goed hebt opgenomen en begrepen. Neem de zinnen over en vul het ontbrekende woord in.

66. Verdachten van verkeersovertredingen worden altijd gedagvaard voor de zitting bij de alleensprekende rechter (de politierechter) in een .....
67. Indien een verdachte hoger beroep instelt bij de politierechter komt hij in beroep tegen een vonnis van de .....
68. De hoofdtaak van de rechter in een strafproces is het vinden van de .....
69. Rechters die zich bezighouden met straf- en privaatrecht worden ..... rechters genoemd.
70. Dit in tegenstelling tot rechters die bestuursrecht behandelen, zij worden ..... rechters genoemd.

## 4.4 Relatie strafrecht en omgevingsrecht

Het Wetboek van Strafrecht bevat een groot aantal overtredingen en misdrijven. Overtredingen en misdrijven op het gebied van natuur en milieu komen niet veel voor in dit uit 1886 stammende wetboek. In die tijd had men amper aandacht voor het milieu. In het Wetboek van Strafrecht is een beperkt aantal artikelen opgenomen die tot doel hebben de natuur en het milieu te beschermen. De belangrijkste artikelen zijn 173a en 173b.

Artikel 173a: *“Hij die opzettelijk en wederrechtelijk een stof op of in de bodem, in de lucht of in het oppervlaktewater brengt, wordt gestraft:...”*

De meeste natuur en milieudelicten kun je vinden in bijzondere wetten. Voorbeelden van bijzondere wetten waarin zaken verboden worden, indien dit in strijd is met de (omgevings-) vergunning zijn:

| <b>Wet</b>                         | <b>Voorbeeld van wat je in de wet kunt terugvinden</b>                                       |
|------------------------------------|--|
| <i>de wet bodembescherming</i>     | het is verboden zonder vergunning stoffen in de bodem te brengen                             |
| <i>de Boswet</i>                   | het is verboden zonder ontheffing bepaalde percelen met houtopstand, te vellen (lees kappen) |
| <i>de Flora en Fauna-wet</i>       | Het is verboden dieren te verstoren  |
| <i>de wet ruimtelijke ordening</i> | Het is verboden zonder vergunning een bouwwerk te plaatsen                                   |
| <i>de waterwet</i>                 | Het is verboden zonder vergunning vervuild water op een sloot te lozen                       |

Overtredingen van vergunningsvoorschriften in de zin van een aantal van deze wetten, zijn economische delicten volgens de **Wet op de economische delicten** (WED). Ook de WED kent het onderscheid tussen misdrijven en overtredingen.

### **Wet op de economische delicten (WED)**

De Wet op de economische delicten is een kaderwet, die een opsomming bevat van economische misdrijven en overtredingen. Deze opsomming is zeer divers. Een boer die de mestwetgeving overtreedt kan bijvoorbeeld op basis van de Wet op de economische delicten worden vervolgd. Maar ook een overtreding van milieuwetgeving, het Vuurwerkbesluit of de Woningwet kan een economisch delict zijn.

Overtredingen van vergunningsvoorschriften in de zin van een aantal van deze wetten, zijn economische delicten volgens de Wet op de economische delicten (WED). Ook de WED kent het onderscheid tussen misdrijven en overtredingen. Economische delicten zijn misdrijven voor zover zij opzettelijk zijn begaan; in alle andere gevallen zijn zij overtredingen, aldus de WED. Een en ander is terug te leiden naar artikel 1 Wetboek van Strafvordering "geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgaande wettelijke bepaling."

In de arrondissementsrechtbanken zijn net als bij het 'gewone' strafrecht voor de meer eenvoudige milieudelicten alleensprekende rechters benoemd. Deze worden economische politierechters genoemd.

## 5 Privaatrecht

### Oriëntatie

Dagelijks lees je in de krant dat aan rechters wordt gevraagd een uitspraak over een bepaalde zaak te doen. Veel van deze berichten gaan over spectaculaire strafzaken: moord, doodslag, verkrachting enzovoorts. Een klein deel van de berichtgeving gaat over conflicten op het terrein van privaatrecht. Dit zijn over het algemeen ook minder spectaculaire conflicten. Meestal gaan privaatrechtelijke conflicten over het niet-nakomen van overeenkomsten en over het veroorzaken van schade aan eigendommen van burgers.

Jaarlijks worden tienduizenden privaatrechtelijke conflicten aan de rechter voorgelegd. Een deel van deze conflicten heeft ook met het milieu te maken. Denk bijvoorbeeld aan de aan- en verkoop van een perceel grond waarvan de bodem verontreinigd is met milieugevaarlijke stoffen. Of aan een geval van bodemverontreiniging die veroorzaakt is door uit jouw auto lopende motorolie. Als milieutoezichthouder is het handig als je mensen kunt wijzen op de mogelijkheden om privaatrechtelijke schade te verhalen.

Bij privaatrecht gaat het om allerlei regels die gelden tussen burgers onderling, tussen burgers en rechtspersonen en tussen rechtspersonen onderling. Privaatrecht noem je daarom ook wel civiel- of burgerlijk recht. Dagelijks kom je met privaatrecht in aanraking. Bij iedere aankoop die je verricht, sluit je een koopovereenkomst op grond van het privaatrecht. Verder kun je bij dit rechtsgebied denken aan huur- en arbeidsovereenkomsten, trouwen en scheiden, het betalen van alimentatie, het oprichten van een naamloze- en besloten vennootschap, enzovoorts.



Figuur 33 De koopovereenkomst valt onder het privaatrecht.

In het civiele recht staan altijd twee partijen tegenover elkaar. In een procedure die begint met een dagvaarding noem je deze partijen eiser en gedaagde. Het privaatrecht kun je onderverdelen in **materieel recht** en **formeel recht**.

Het materiële privaatrecht geeft regels die gaan over iemands private belangen. Een koper moet bijvoorbeeld de koopprijs betalen en de verkoper heeft recht op deze koopsom. Het formele privaatrecht, ook wel burgerlijk procesrecht genoemd, geeft de manier aan waarop het materiële recht is af te dwingen en welke procesregels er gelden.

## Praktijkvoorbeeld privaatrechtelijk geschil

Een deel van de aan de rechter voorgelegde privaatrechtelijke geschillen heeft te maken met het inrichten van de omgeving. Vaak gaat het over de aan- en verkoop van onroerende goederen, zoals bouwterreinen, woonhuizen, enzovoorts. In deze opdracht oefenen we de begrippen waarmee je nu net hebt kennis gemaakt.

Hieronder volgt een voorval uit de praktijk. De namen zijn bedacht. Lees het praktijkvoorbeeld goed door. Beantwoord vervolgens de vragen.

De heer Jansen koopt op 15 oktober 2015 het woonhuis van de heer Margry. Ze spreken af dat Margry het huis aan de Jongh zal opleveren op 2 januari 2016. De Jongh zal op deze datum de overeengekomen koopsom bij de notaris betalen. Op 2 januari 2016 weigert de Jongh mee te werken aan de uit de koopovereenkomst voortvloeiende verplichting tot betaling van de koopsom, omdat Margry heeft verzwegen dat er een ondergrondse olietank in de tuin van zijn woonhuis aanwezig is.

Samen komen ze er niet uit. Daarom dagvaart de heer Margry meneer de Jongh tot nakoming van de koopovereenkomst. De rechter acht het aannemelijk dat meneer de Jongh de koop niet, althans niet onder dezelfde voorwaarden, zou hebben gesloten, als Margry hem de werkelijke situatie had meegedeeld. Op meneer Margry rustte de verplichting de koper te informeren over de aanwezigheid van de tank in de tuin. De rechter ontbindt de koopovereenkomst.

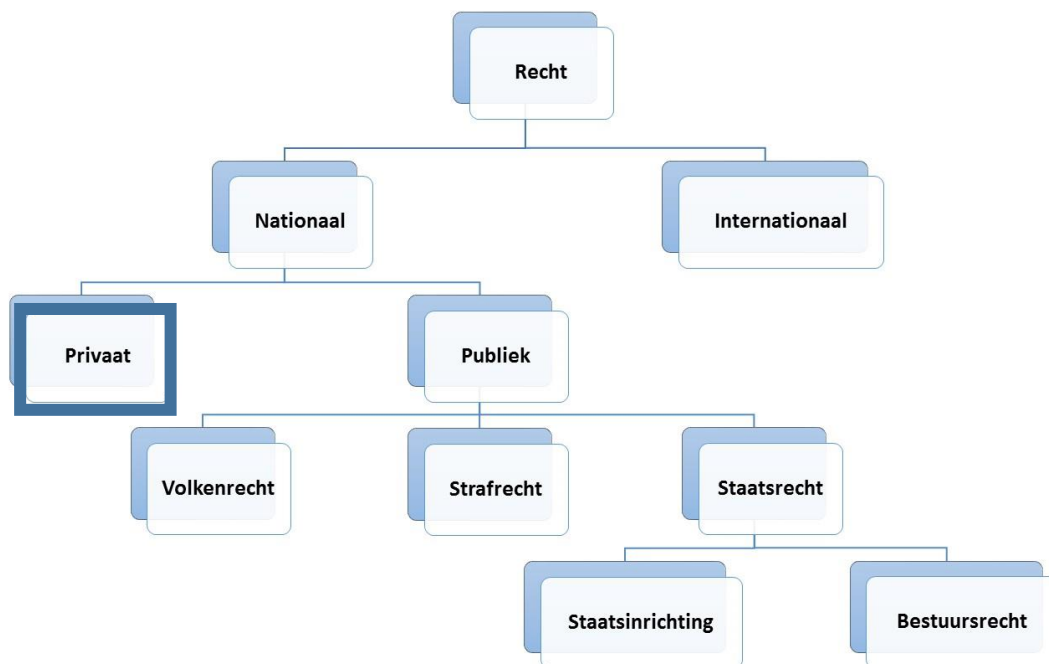
## OPDRACHTEN

71. Waaraan kun je zien dat het praktijkvoorbeeld over privaatrecht gaat?
72. Met wat voor schriftelijk stuk begint een privaatrechtelijke procedure meestal?
73. Hoe noem je de partijen bij een privaatrechtelijke procedure?
74. Op welke grond heeft de rechter de koopovereenkomst ontbonden?
75. Valt jouw antwoord onder het formele- of materiële privaatrecht?

## LEERDOELEN

Na bestudering van dit hoofdstuk kun je:

- de partijen in een civiele zaak benoemen;
- het verschil uitleggen tussen schadevergoeding op grond van een overeenkomst en schadevergoeding op grond van een onrechtmatige daad;
- in het kort aangeven hoe een spoedprocedure verloopt;
- een aantal privaatrechtelijke wetten opnoemen;
- het belang van het privaatrecht in relatie met milieudelicten aangeven.



Figuur 34 Privaatrecht kan men onderverdelen in materieel en formeel privaatrecht

## 5.1 Materieel privaatrecht

Het materiële privaatrecht bepaalt de inhoud van de rechtsregels. Als je een stereo- installatie koopt, verwacht de winkelier dat je betaalt voor die installatie. Als de installatie na een week 'de geest geeft' waardoor een gepland optreden van jou als DJ niet kan doorgaan, kun je de winkelier aanspreken voor de door jou geleden schade. Als jouw hond iemand bijt, zul je de aangerichte schade moeten vergoeden. Dit soort regels zijn vastgelegd in het materiële privaatrecht.

### Burgerlijk Wetboek

Een belangrijke rechtsbron voor het materiële privaatrecht is het Burgerlijk Wetboek (BW). Het Burgerlijk Wetboek is onderverdeeld in acht boeken.

Het eerste boek gaat over het **personen- en familierecht**. In dit boek kun je onder meer lezen wat onder een voor- en achternaam wordt verstaan en hoe je deze kan wijzigen. Wat de eisen zijn om te kunnen trouwen, staat in dit boek en dat een scheiding alleen op grond van duurzame ontwrichting van het huwelijk kan worden aangevraagd. En meer van dit soort zaken. In alle gevallen gaat het over mensen (van vlees en bloed), die je op grond van het privaatrecht **natuurlijke personen** noemt.

Boek twee gaat over **rechtspersonen**. In tegenstelling tot boek één gaat het nu niet over mensen, maar over fictieve personen. Deze personen noem je rechtspersonen. In dit boek staat hoe je rechtspersonen kunt oprichten. Voorbeelden van rechtspersonen zijn naamloze- of besloten vennootschappen (NV of BV), verenigingen en stichtingen. Dit soort rechtspersonen worden privaatrechtelijke rechtspersonen genoemd. Onder het begrip rechtspersonen vallen ook de Staat, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Dit zijn publiekrechtelijke rechtspersonen.



Het derde, vierde, vijfde en zesde boek gaan over vermogensrechten, erfrecht, zakelijke rechten en verbintenissenrecht. Boek zeven gaat onder andere over koop-, huur- en arbeidsovereenkomsten. Boek acht bevat regels over zee-, binnenvaart- en luchtrecht.

Andere belangrijke privaatrechtelijke wetten zijn het Wetboek van Koophandel, Huurwet, Pachtwet, Faillissementswet.



Figuur 35 Het opheffen van een arbeidsovereenkomst moet volgens de regels uit het privaatrecht.

## Schadevergoeding

Je kunt op grond van het privaatrecht grofweg op twee manieren tot het betalen van een schadevergoeding verplicht worden, namelijk:

- door het niet juist nakomen van een overeenkomst waardoor de tegenpartij schade lijdt;
- door een onrechtmatige daad waardoor de tegenpartij schade lijdt.

### Contractuele schadevergoeding

Je hebt je huis verkocht. In het koopcontract staat de voorwaarde dat de verkoper het huis op 1 december 2016 in onbewoonde staat moet opleveren. Op 1 december 2016 woon je echter nog steeds in je huis. Want het huis dat jij voor jezelf weer nieuw gekocht hebt, is pas op 30 juni 2017 te aanvaarden.

De koper kan jou dan een aangetekende brief of fax sturen, waarin hij mededeelt dat je alsnog veertien dagen de tijd krijgt om de woning leeg op te leveren. Ook zal hij je medelen dat als het huis op deze datum niet leeg is, hij de koopovereenkomst als ontbonden beschouwt. Hij maakt dan tevens aanspraak op de in het **koopcontract boete**, bijvoorbeeld 10% van de koopsom. Betaal je deze 10% niet dan zal hij jou dagvaarden en eisen dat de rechter jou veroordeelt tot betaling van deze 10%. Vervolgens zal hij (de eiser) vragen jou (de gedaagde) te veroordelen tot het betalen van de proceskosten.

## Onrechtmatige daad en schadevergoeding

De onrechtmatige daad vind je in de artikelen 162 en volgende van boek 6 van het BW. In het eerste lid van artikel 6:162 BW staat: *"Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden."*

In het tweede lid staat omschreven wat een onrechtmatige daad is, namelijk: *"Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens een rechtvaardigingsgrond."*

De onrechtmatige daad is een leerstuk waarover boekenkasten vol zijn geschreven en waarover eveneens boekenkasten vol jurisprudentie is gevormd. In het kader van deze module is het voldoende als je aan de hand van voorbeelden begrijpt wat een onrechtmatige daad kan inhouden.

Voorbeelden van onrechtmatig gedrag

Als je met je auto door een verkeerslicht rijdt, dat op rood staat en daardoor een botsing met een andere auto veroorzaakt, dan pleeg je een onrechtmatige daad. In de Wegenverkeerswet is een bepaling opgenomen die iedere verkeersdeelnemer verplicht te stoppen als het licht rood is. Door het stopteken te negeren handel je in strijd met een wettelijke plicht, in dit geval de plicht om te stoppen. De door jouw onrechtmatig gedrag veroorzaakte schade kan daarom op jou worden verhaald. Stel dat even van tevoren een bankover jouw auto is binnengedrongen en jou met een pistool op het hoofd dwingt door het rode licht te rijden, dan is er sprake van een rechtvaardigingsgrond. Het onrechtmatige gedrag kan dan niet aan jou worden toegerekend. Daarmee vervalt tevens de schadevergoedingsgrond.

Als je een vuilniszak buiten zet met daarin een emmertje met een onbekende vloeistof (dit bleek natronloog te zijn en veroorzaakte letsel bij de vuilnisophaler), is dit volgens zorgvuldigheid een uitspraak van de Hoge Raad uit 1982 in strijd met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer wordt vereist. Dit geldt niet als je weet dat het gaat om een vloeistof die geen gevaar oplevert als je het aanraakt. Of als je de betreffende vuilniszak onder controle houdt en degene die de zak wil oppakken waarschuwt voor de aanwezigheid daarin van een emmertje met mogelijk gevaarlijke vloeistof.

## Opdrachten

76. Wat is de belangrijkste rechtsbron voor het materiële privaatrecht?
77. Ken je ook andere benamingen voor privaatrecht en zo ja, welke?
78. Op welke twee manieren kun je schadevergoeding vorderen op grond van het privaatrecht?
79. Noem drie overeenkomsten die op grond van het materiële privaatrecht worden gesloten?
80. Welke twee soorten rechtspersonen ken je en geef van iedere soort een voorbeeld.

### Praktijkvoorbeeld schadeclaim

In Amerika is het heel gebruikelijk om forse schadeclaims in te dienen. Uit berichten in de krant kun je zien dat het vaak om in onze ogen absurde situaties en bedragen gaat.

Bijvoorbeeld een schadeclaim tegen een wasmachinefabrikant, omdat deze niet op de wasmachine heeft aangegeven dat die niet geschikt is voor het wassen van huisdieren. Een mevrouw die haar poedel na een 'wasbeurt' dood in de wasmachinetrommel vond, kreeg een forse schadevergoeding van \$ 25.000,00.

Ook in ons land stappen mensen tegenwoordig steeds vaker naar de rechter om te proberen een schadevergoeding te krijgen. Rechters in ons land vrezen Amerikaanse praktijken en zijn terughoudend in het toekennen van hoge schadevergoedingen. De rechtbank Midden Nederland heeft

op 8 januari 2014 beslist dat de aansprakelijke verzekeraar een cliënt een schadevergoeding moet betalen van ruim € 413.000,- plus de wettelijke rente vanaf de ongevalsdatum moest uitkeren (bron: [www.sapadvocaten.nl](http://www.sapadvocaten.nl)). In Amerika zou dat ettelijke miljoenen zijn.



*Figuur 36 poedel verkeerd gewassen?*

## 5.2 Formeel privaatrecht

Bepaalt het materieel privaatrecht de inhoud van de rechtsregels, het formeel privaatrecht regelt de procedure.

Een gerechtelijke procedure begint meestal met een **dagvaarding**. Hierin worden de partijen aangeduid als eiser en gedaagde. In familierechtelijke zaken begint een procedure altijd met een verzoekschrift. De partijen heten dan verzoeker en verweerder. In de dagvaarding of het verzoekschrift wordt de **eis** geformuleerd. De tegenpartij kan binnen een bepaalde termijn mondeling of schriftelijk reageren. Beide partijen kunnen zich in een privaatrechtelijke zaak laten bijstaan door een advocaat. De rechter in een civiele procedure oordeelt alleen over de door partijen aangevoerde stellingen. De rechter heeft daarom een **passieve rol** in het civiele proces.

### Procesvertegenwoordiging

In het burgerlijk recht moet je je in een procedure altijd laten bijstaan door een procureur. Dit geldt niet in een kantongerechtnprocedure. Na een studie rechten aan een universiteit ben je meester in de rechten en mag je mr. voor je naam zetten. Als je kiest voor het beroep van advocaat, moet je eerst door de rechtbank worden beëdigd. De meeste advocaten worden gelijktijdig tot advocaat en procureur beëdigd.

Een advocaat mag overal in Nederland in iedere rechtszaal mondeling de standpunten van zijn cliënt bepleiten. Zoals je hiervoor hebt gezien begint een procedure altijd met een schriftelijk stuk, de dagvaarding of het verzoekschrift. Alleen een procureur mag schriftelijke stukken bij een rechtbank indienen. Die rechtbank moet dan wel binnen het eigen arrondissement van de procureur vallen. Een advocaat & procureur uit het arrondissement Breda, die een dagvaarding tot schadevergoeding wegens bodemverontreiniging bij de rechtbank in het arrondissement Roermond moet indienen, zal een advocaat & procureur uit dit arrondissement moeten

verzoeken de dagvaarding bij de rechtbank Roermond in te dienen. De advocaat & procureur uit Roermond treedt dan dus op als procureur voor de advocaat in Breda. De advocaat uit Breda mag vervolgens wel tijdens de zitting in de rechtbank Roermond, de standpunten van zijn cliënt mondeling toelichten.

Bij het kantongerecht kan iedereen zonder verplichte rechtsbijstand zijn standpunten zowel schriftelijk als mondeling naar voren brengen. Roep je toch de bijstand van een gemachtigde advocaat in dan wordt deze in een kantongerechtprocedure gemachtigde genoemd. Een ieder kan als gemachtigde bij het kantongerecht optreden.

### Bevoegdheid

Als je een rechtszaak wilt starten, moet je eerst weten bij welke soort gewone rechter, rechtbank, gerechtshof of Hoge Raad - je de dagvaarding of het verzoekschrift moet indienen. Met andere woorden: welke soort rechter is bevoegd om jouw rechtszaak te behandelen. Dit is de vraag naar de absolute **competentie** van de rechter. Na de vraag naar de absolute competentie (welke) komt de vraag naar relatieve competentie de relatieve competentie (waar) aan de orde. Je vraagt je dan af in welke plaats je de rechter moet bezoeken.

### Hoofregel

Hoofregel is dat alle civiele zaken in eerste instantie naar de arrondissementsrechtbanken gaan. Uitzonderingen op deze hoofregel zijn onder meer:

- rechtsgeschillen, waarbij de gevorderde som niet meer bedraagt dan € 25.000,00;
- rechtsgeschillen, die voortvloeien uit huur-, pacht- en arbeidsovereenkomsten, ongeacht de hoogte van de gevorderde som.

Deze zaken worden in eerste instantie behandeld door het **kantongerecht**. Zaken in het **familierecht** gaan in beginsel allen naar de arrondissementsrechtbank.

Wat de relatieve competentie betreft, is de hoofregel dat de woonplaats van de gedaagde bepalend is voor de plaats van de rechtbank. Een uitzondering op deze regel zijn rechtsgedingen over onroerende zaken. In die zaken is de rechter uit het arrondissement waarin de onroerende zaak ligt, relatief bevoegd.

### Kort geding

Een bezwaar van civiele procedures is dat deze lang duren. Een tijdsverloop van jaren is geen uitzondering. Om sneller een rechterlijke uitspraak te krijgen, kun je een zogenaamde kort gedingprocedure starten. Een kort geding begint altijd met een dagvaarding. De eiser moet stellen een spoedeisend belang te hebben. Meestal wordt binnen veertien dagen, soms zelfs binnen enkele uren, al een vonnis uitgesproken.

In een kort geding treedt de president of één van de vice-presidenten van de rechtbank, op als alleensprekende rechter. De uitspraak heeft een voorlopig karakter. Naast het kort geding moet gelijktijdig een gewone procedure over het geschil worden gestart. Deze procedure heet een **bodemprocedure**. Vaak leggen partijen zich neer bij het oordeel van de kort gedingrechter. De bodemprocedure wordt dan ingetrokken. De rechter in de bodemzaak is niet gebonden aan de voorlopige uitspraak van de kort gedingrechter.

### Spoedeisend belang

Stel dat je vanmiddag thuiskomt en je ziet dat jouw buurman bezig is met de bouw van een garage. Je weet dat je buurman een bouwvergunning heeft, dus wettelijk lijkt er geen vuiltje aan de lucht. Bij nader inzien constateer je echter dat de aannemer de garage over de grensafscheiding heeft uitgezet waardoor een deel van de garage op jullie erf dreigt te worden gebouwd. Praten helpt niet.



*Figuur 37 Het vergunde bouwplan moet wel conform vergunning in de praktijk worden uitgevoerd*

De aannemer zegt dat de heipalen over een week de grond in gaan. In dit geval helpt een langdurige bodemprocedure niet. Tegen de tijd dat de rechter het vonnis heeft uitgesproken, is de bouw van de garage al lang voltooid.

In dit geval is een kort geding de aangewezen weg. Je dagvaart je buurman en vordert in de dagvaarding stopzetting van de bouw onder oplegging van een dwangsom van bijvoorbeeld € 1.000,00 per dag bij voortgaande bouwwerkzaamheden. Indien de rechter jouw eis toewijst, zal de buurman de aannemer waarschijnlijk opdracht geven om binnen de grensafscheiding te bouwen. Als de kort gedingrechter de buurman gelijk geeft, zal de aannemer de bouw van de garage kunnen afmaken. Blijkt anderhalf jaar later in de door jou gestarte bodemprocedure dat de buurman inderdaad op jouw erf heeft gebouwd, dan kan buurman zich niet beroepen op de uitspraak van het vonnis in het kort geding. Buurman zal of moeten afbreken, of jou op een of andere manier schadeloos moeten stellen.



## Opdrachten

Een vuilnisophaler heeft een beschadigd linkeroog opgelopen doordat er natronloog uit een vuilniszak spoot. Recht in zijn oog! De vuilnisophaler komt bij jou voor advies. Jij hebt inmiddels in de jurisprudentie over letselschade rondgeneusd. Je bent tot de conclusie gekomen dat een maximaal bedrag van € 8.500,00 aan letselschade te vorderen valt.

Je hebt veel geleerd van deze module en besluit de veroorzaker van de schade aan te pakken.

81. Voor welke rechter ga je hem dagvaarden?
82. Moet je de bijstand van een advocaat inroepen?

Welk soort rechter heb je nodig?

In deze opdracht leer je snel te beoordelen welke rechter bevoegd is om in een bepaalde zaak te oordelen. Geef aan welke soort rechter de zaak moet behandelen.

83. Je krijgt een nota van de garage van € 950,00. Je weigert te betalen, omdat de reparatie niet naar je zin is uitgevoerd.
84. Je rijdt met je fiets de auto van de buurman aan. De schade bedraagt € 350,00.
85. Jouw vader wordt na 20 jaar dienst bij de gemeente ontslagen. Hij wil een afkoopsom (gouden handdruk) van € 350.000,00.
86. Een automobilist rijdt door rood en gaat in hoger beroep tegen de uitspraak in eerste aanleg.
87. Bij het door rood rijden, rijdt hij ook nog een fietser aan. Deze belandt in het ziekenhuis en vordert enige tijd later € 100.000,00 schadevergoeding.
88. Een vrouw wil gaan scheiden van haar man en vraagt € 350,00 alimentatie per maand.
89. De hiervoor genoemde vrouw vraagt geen € 350,00 maar € 10.000,00 alimentatie per maand.

## 5.3 Relatie privaatrecht en omgevingsrecht

Ook de overheid kan als rechtspersoon optreden in een burgerjasje. De overheid maakt net als burgers heel vaak gebruik van het privaatrecht. Als een gemeentebestuur bijvoorbeeld iets koopt, huurt of pacht, treedt zij op als 'privé-persoon'. Als de gemeenteraad besluit een aantal stukken grond als bouwpercelen aan burgers te verkopen, worden vervolgens op grond van het privaatrecht koopovereenkomsten gesloten. Als blijkt dat de grond van de bouwpercelen ernstig is verontreinigd met milieugevaarlijke stoffen, dan kan de gemeente als rechtspersoon op grond van het privaatrecht aansprakelijk worden gesteld voor de schade.

### Contractueel

#### contractuele schadevergoeding

De HR heeft in een aantal arresten uitgemaakt dat als de gemeente grond verkoopt als bouwgrond, zij daarbij tevens garandeert dat de grond niet verontreinigd is. Blijkt de grond wel verontreinigd, dan kan de koper via het privaatrecht nakoming van de 'garantie' of schadevergoeding afdwingen. Dit is een voorbeeld van een contractuele schadevergoeding.

## Onrechtmatige daad

Ook de schadevergoeding op grond van de onrechtmatige daad speelt in het milieurecht een voornamelijk rol.

### Eerste voorbeeld

Uit de jurisprudentie over de gemeente Jacobswoude tegen burgeres mevrouw De Jeu: De gemeente Jacobswoude schrijft bebouwing met woningen voor op een terrein dat voorheen een vuilstortplaats was. Zonder enig nader onderzoek naar de bodemgesteldheid wordt de grond van dit terrein verkocht als bouwgrond. Ook de familie De Jeu koopt een perceel grond. Al snel blijkt dat de grond ernstig is vervuild met milieugevaarlijke stoffen.

Mevrouw De Jeu start een civiele procedure tegen de gemeente en baseert haar eis tot schadevergoeding op de onrechtmatige daad. De rechtbank oordeelt dat de gemeente inderdaad "naar maatstaven van een behoorlijk handelend overheidsorgaan die grond niet ten behoeve van woningbouw in een maatschappelijk verkeer kan brengen."

De gemeente handelt dus onrechtmatig volgens de rechtbank. Mevrouw De Jeu kan haar schade op de gemeente verhalen.

### Tweede voorbeeld

Ook de overheid kan als rechtspersoon een actie tot schadevergoeding instellen. Als een bedrijf door een illegale lozing het gemeentelijke rioleringsstelsel beschadigt, kan de gemeente met succes een rechtszaak op grond van onrechtmatige daad aanspannen.

### Derde voorbeeld

Als jij bodemverontreiniging veroorzaakt omdat uit jouw auto motorolie lekt, kan ook jij gedagvaard worden op grond van onrechtmatige daad.

In de Wet milieubeheer en in de Wet bodembescherming zijn zorgplichtartikelen opgenomen. Deze verplichten iedereen de nodige maatregelen te nemen om verontreiniging van het milieu of van de bodem te voorkomen. Als je niet de nodige maatregelen neemt om de olie lekkage te stoppen, handel je in strijd met deze wettelijke zorgplicht. Je pleegt daarmee een onrechtmatige daad. De grondeigenaar kan de kosten van de bodemsanering daarom op jou verhalen.

### Vierde voorbeeld

Rond 1980 werd in Lekkerkerk het eerste geval van ernstige bodemverontreiniging geconstateerd. Uit een daarna verricht onderzoek is gebleken dat er in ons land circa 4000 plaatsen waren waar de bodem door het storten, lozen of onzorgvuldig gebruik van milieugevaarlijke stoffen verontreinigd was of dreigde te worden. De toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) dacht dat tegen het jaar 2000, voor een totale prijs van een miljard gulden alle vervuilde locaties weer geheel vrij zouden zijn van chemische smetten. De werkelijkheid is dat de sanering van de vervuilde plaatsen nog vele tientallen jaren zal duren. De kosten zullen ettelijke tientallen miljarden bedragen.

In de Wet bodembescherming is daarom een bepaling opgenomen die zegt dat de kosten van sanering door de Staat kunnen worden terugggevorderd op degene door wiens onrechtmatige daad de verontreiniging is veroorzaakt. Op grond van uitspraken van de Hoge Raad is "het veroorzaken van ernstige bodemverontreiniging onrechtmatig tegen de overheid als op het tijdstip van de verontreiniging enige bodemsanering overheid, zoals de gemeente of de provincie, zich het belang van de bodemsanering aantrok dan wel voor de veroorzaker voldoende duidelijk was dat dit zou gaan geschieden." 1 Januari 1975 is de datum waarop het

voor de veroorzakers van bodemvervuiling duidelijk moet zijn geweest dat de overheid zich het belang van de bodemsanering ging aantrekken. Deze datum is door de Hoge Raad nader vastgesteld.



*Figuur 38 Het vervuilde slib wordt door de gemeente Helmond in dit geval, afgevoerd. De gemeente kan op haar beurt de kosten middels een schadevergoeding verhalen, mits er sprake is van een onrechtmatige daad.*

## 6 Bestuursrecht

---

### Oriëntatie

---



*Figuur 39 De kam salamander: een prachtig beestje, maar soms verguist door projectontwikkelaars.*

Voordat een projectontwikkelaar een gebied tot ontwikkeling mag brengen, en bijvoorbeeld huizen kan gaan bouwen, moet eerst goed geïnventariseerd worden welke effecten er mogelijk op natuur en milieu zijn. Bij de vergunningaanvraag, welke start bij de WABO (Wet Algemeen Besluit Omgevingsrecht), moet worden aangegeven of er mogelijke schade is aan bestaande natuur.

Als deze kans er is, schrijft de flora en fauna wet voor, dat er eerst een inventarisatie moet plaatsvinden van de huidige flora en fauna in het gebied. Dit moet door een erkend specialist gebeuren.

Als toekomstige milieu onderzoeker of milieu inspecteur, kun jij diegene zijn die een inventarisatie van de bestaande flora en fauna gaat uitvoeren en vervolgens het advies gaat uitbrengen over hetgeen je hebt aangetroffen.

Mocht er inderdaad sprake zijn van de aanwezigheid van een beschermde soort, zoals een kamsalamander, dan zal de projectontwikkelaar eerst maatregelen moeten treffen. Dit kunnen maatregelen zijn om de salamander te verplaatsen, een nieuwe huisvestingen te maken zodat het beest gespaard. Het aanvragen van de vergunning vanuit de WABO, het afwickelen van de juiste stappen in de juiste volgorde, zijn beschreven binnen het bestuursrecht.

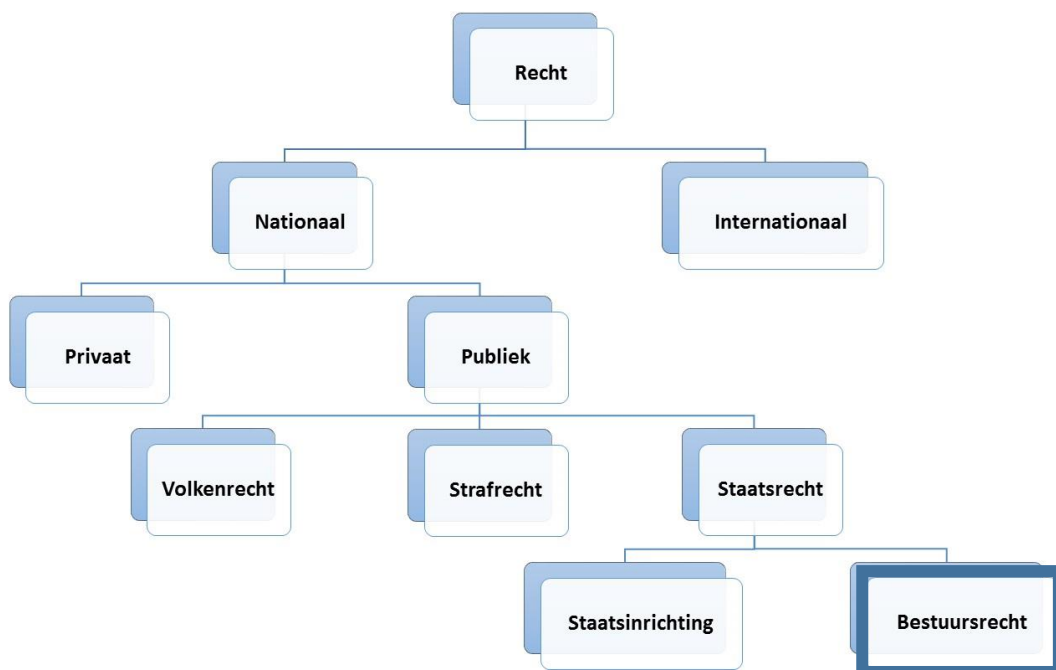
Om te begrijpen waarom je in je toekomstige werk te maken krijgt met het feit dat soms bouwprojecten worden vertraagd, of waarom iemand bezwaar kan aantekenen tegen een bouwplan, moet je de basisbeginselen van het bestuursrecht kennen.

## LEERDOELEN

Na bestudering van dit hoofdstuk kun je:

- het onderscheid tussen het algemeen en het bijzonder bestuursrecht uitleggen;
- een globale ontwikkeling van het bestuursrecht schetsen;
- het verschil tussen een besluit van algemene strekking en een beschikking uitleggen;
- aangeven wat algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn;
- de rechtsbescherming tegen overheidsbesluiten uitleggen.

## 6.1 Algemeen



*Figuur 40 Bestuursrecht behoort tot het publiekrecht. Het publiekrecht heeft tot doel het dienen van het algemeen belang.*

Het bestuursrecht, ook wel administratief recht genoemd, regelt de rechtsbetrekkingen tussen burger(s) en de overheid en tussen de verschillende overheden onderling.

Bij een gerechtelijke procedure op grond van het bestuursrecht staan twee partijen tegenover elkaar. Meestal zijn dat een burger - de verzoeker - en een overheidsorgaan, bijvoorbeeld het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amsterdam. De burger heet in de bestuursrechtelijke procedure verzoeker en het overheidsorgaan verweerder(s).

Het bestuursrecht kan worden onderverdeeld in het **algemeen** en **bijzonder bestuursrecht**.

## Algemeen en bijzonder bestuursrecht

### Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Het algemeen bestuursrecht handelt over algemene bestuursvraagstukken. Je moet dan bijvoorbeeld denken aan de normen die de overheid in acht moet nemen naar burgers toe. Je kunt ook denken aan de manier waarop je bezwaar moet maken tegen een door de overheid verstrekte vergunning of aan de termijnen die de overheid bij haar beslissingen in acht moet nemen, enzovoorts.

Het algemeen bestuursrecht kun je grotendeels vinden in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De rechtsregels op het terrein van onderwijs, sociale zekerheid, landinrichting, ruimtelijke ordening en milieu uit de oriëntatie van dit hoofdstuk regelen de verschillende gebieden waarop de overheid bestuurt. Ze vormen gezamenlijk het **bijzondere bestuursrecht**.

Het bijzondere bestuursrecht vind je in een groot aantal verschillende administratieve wetten, zoals de Wet milieubeheer, de Algemene Bijstandswet, de Woningwet, de Landinrichtingswet, de Wet bescherming bodemverontreiniging, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Ontgrondingenwet.

Naast deze voorbeelden van wetten in formele zin, moet je ook denken aan wetten in materiële zin, zoals algemene maatregelen van bestuur, provinciale en gemeentelijke verordeningen, bestemmingsplannen en streekplannen. Voorbeelden hiervan zijn respectievelijk het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, Provinciale milieuverordening, Afvalstoffenverordening, bestemmingsplan buitengebied gemeente Hulst en het streekplan Haarlemmermeer van de provincie Noord-Holland.

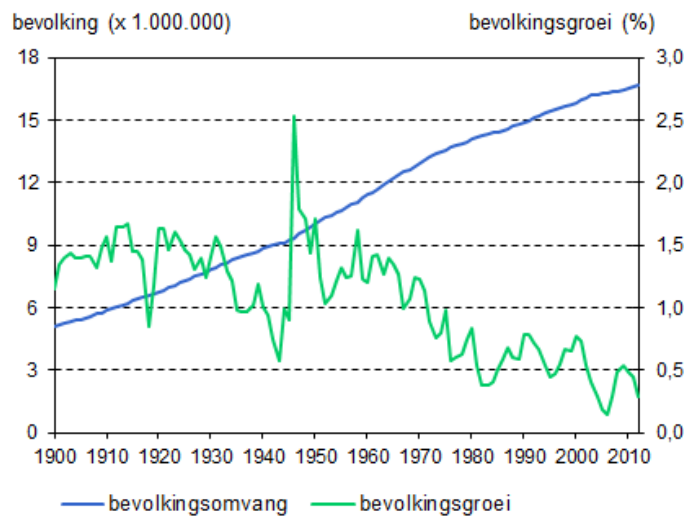
### De ontwikkeling van het bestuursrecht

In de twintigste eeuw heeft het bestuursrecht zich sterk ontwikkeld. In de negentiende eeuw kon je nog nauwelijks spreken van bestuursrecht. De belangrijkste oorzaken van deze ontwikkeling zijn:

- bevolkingsgroei;
- technische vooruitgang;
- rampen en crisissituaties;
- verzorgingsstaatgedachte.



## Bevolkingsgroei



Figuur 41 Bevolking in Nederland

De omvang van de bevolking is in Nederland van circa 5 miljoen mensen rond 1900 negentiende eeuw toegenomen tot meer dan 15 miljoen mensen aan het eind van twintigste eeuw. Al deze mensen moeten op een betrekkelijk klein grondgebied wonen, werken, recreëren, enzovoorts. De belangentegenstellingen zijn groot, bijvoorbeeld het belang van de agrarische sector tegenover het belang van recreatie. De overheid moet deze belangen afwegen bij onder meer het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de milieuwetgeving.

### Technische vooruitgang

De industriële revolutie aan het begin van de twintigste eeuw bracht een ware volksverhuizing tot stand. Het platteland liep leeg. De bevolking trok massaal naar de steden vanwege de werkgelegenheid.

De woonomstandigheden in de steden waren echter erbarmelijk. Woningen hadden geen elektriciteit, geen ventilatie, de rioleringen waren grotendeels open, enzovoorts. Dit heeft geleid tot de eerste Woningwet 1901. Deze wet stelde regels waaraan woningen moesten gaan voldoen.

Ook de omstandigheden in de fabrieken waren mensonwaardig. Om hieraan een halt toe te roepen, is er allerlei wetgeving gekomen die verbetering van de veiligheid in de fabrieken tot doel hadden. Voorbeelden van deze wetten zijn de Veiligheidswet en de Arbeidsomstandighedenwet (ARBO).

### Rampen en crisissituaties

De Eerste en Tweede Wereldoorlog, de economische crisis in de dertiger jaren en de watersnoodramp in Zeeland in 1953 zijn voorbeelden van ingrijpende crisissituaties die ons land in de twintigste eeuw troffen. Door voedselgebrek zijn onder meer de Hamsterwet en de Distributiewet tot stand gekomen. Door de wederopbouw na de oorlogen en de schaarste aan woningen zijn onder meer de Huurwet, de Woningwet en een groot aantal op deze wetten gebaseerde algemene maatregelen van bestuur tot stand gekomen.

**Verzorgingsstaatgedachte**

Na de wederopbouw vlak na de Tweede Wereldoorlog is de overheid zich steeds meer gaan bemoeien met het welzijn van de bevolking. Vanuit de verzorgingsstaatgedachte zijn onder andere de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Bijstandswet en legio andere wetten op het gebied van de sociale zekerheid tot stand gekomen.

Alle hiervoor genoemde wetten behoren tot het bijzondere bestuursrecht.



*Figuur 42 We vinden in onze samenleving dat we moeten zorgen voor onze ouderen.*

**Opdrachten**

90. Hoe kun je het bestuursrecht onderverdelen?
91. Noem vier oorzaken die hebben geleid tot de snelle ontwikkeling van het bestuursrecht.
92. Noem drie wetten die tot het bijzondere bestuursrecht worden gerekend.
93. Welke wet speelt een hoofdrol in het algemeen bestuursrecht?
94. Onder welk rechtsgebied zou je de Wet op de studiefinanciering rubriceren?

**6.2 Algemene wet bestuursrecht**

De algemene wetboeken op het gebied van het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk- strafprocesrecht zijn aan het eind van de negentiende eeuw gemaakt op grond van artikel 107 van de Grondwet (GW). De Grondwet heeft tot 1983 de wetgever nooit opdracht gegeven tot het maken van een 'Wetboek van Bestuursrecht'.

Pas na de grondwetsherziening in 1983 is aan artikel 107 van de Grondwet een tweede lid toegevoegd. Hierin staat: "De wet stelt algemene regels van bestuursrecht vast". Om aan deze opdracht te voldoen is in 1983 een Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht ingesteld. Dit heeft geleid tot de Algemene wet bestuursrecht die op 1 januari 1994 (gedeeltelijk) in werking is getreden.

Hoofdstukken van de Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht bevat tien hoofdstukken. Een aantal hoofdstukken zijn nog niet helemaal gevuld.

Voor deze module zijn zes hoofdstukken van belang.

- Hoofdstuk 1: inleidende bepalingen. Hierin worden belangrijke begrippen uit het bestuursrecht gedefinieerd. Je moet denken aan begrippen als bestuursorgaan, besluit, beschikking, administratief rechter, bezwaar en beroep, enzovoorts.
- Hoofdstuk 2: verkeer tussen burgers en bestuursorganen. Bijvoorbeeld een gebod van onpartijdigheid en een geheimhoudingsverplichting.
- Hoofdstuk 3: algemene bepalingen over besluiten. Hierin zijn de behoorlijkheidnormen opgenomen. Dit zijn de zogenaamde algemene beginselen van behoorlijk bestuur die het bestuur moet naleven in zijn omgang met de burger en bij het uitoefenen van publiekrechtelijke bevoegdheden en rechten.
- Hoofdstuk 5: handhaving. Dit hoofdstuk gaat over toezicht, bestuursdwang en dwangsom.
- Hoofdstuk 6: algemene bepalingen over bezwaar en beroep. Dit hoofdstuk gaat over rechtsbescherming van burgers.
- Hoofdstuk 8: beroep bij de rechtbank.

## Besluit

Onder een besluit wordt op grond van artikel 1 Algemene wet bestuursrecht verstaan: **een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, die een publiekrechtelijke rechtshandeling inhoudt.**

Deze definitie van een besluit omvat vier elementen:

- rechtshandeling;
- publiekrechtelijk;
- schriftelijk;
- afkomstig van een bestuursorgaan.

We bekijken deze elementen één voor één.

### Rechtshandeling

Met rechtshandeling bedoelen we een handeling die gericht is op externe rechtsgevolgen. Een voorbeeld van een rechtshandeling is de vaststelling of wijziging van een gemeentelijk **bestemmingsplan**. Een bestemmingsplan verandert immers de juridische status van het gebied waarop het plan van toepassing is. Als het bestemmingsplan van een landelijk gebied gewijzigd wordt van 'natuur en recreatie' naar 'wonen', dan mag op de grond van dat gebied ineens gebouwd worden door bijvoorbeeld een projectontwikkelaar, terwijl dat eerst niet mocht. Tegenover het begrip rechtshandeling staat het begrip **feitelijke handeling** of gewoon: handeling.

Voorbeelden van (feitelijke) handelingen zijn het kappen van een boom, het bestraten van een trottoir, het aanleggen van rioleringsbuizen.

**Publiekrechtelijk**

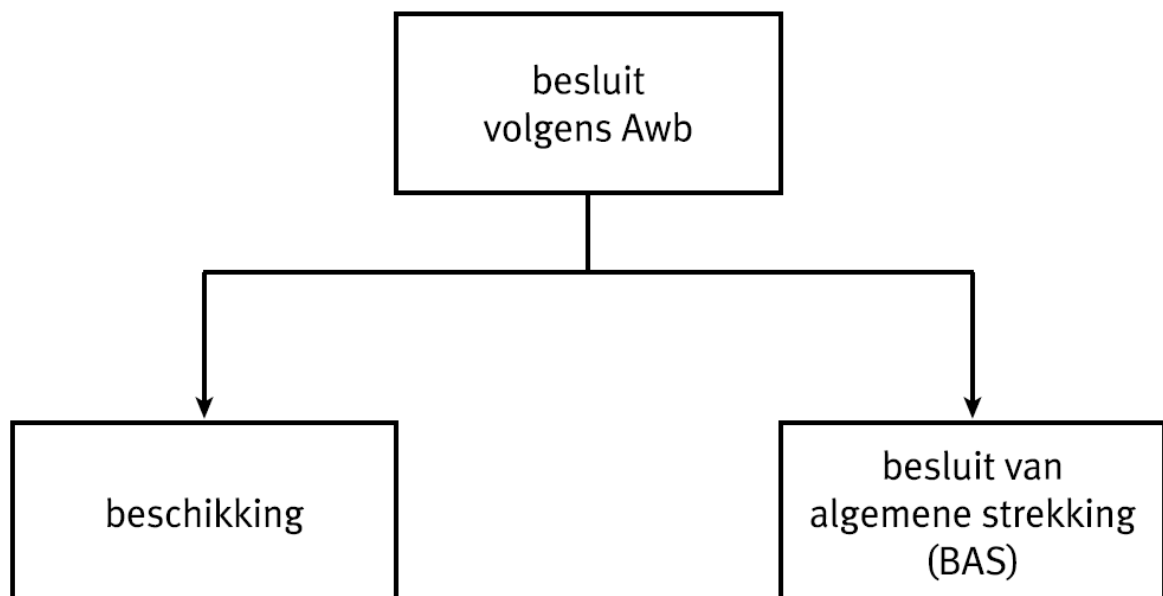
Publiekrechtelijk wil in dit verband zeggen dat het bestuursorgaan de bevoegdheid voor de handeling ontleent aan een wet in formele of materiële zin. Tegenover een publiekrechtelijke rechtshandeling staat een privaatrechtelijke rechtshandeling. Het bestuursorgaan hanteert dan een bevoegdheid die op grond van het burgerlijk recht ook door niet-bestuursorganen kan worden gebruikt (de overheid treedt op in een 'privaatrechtelijk jasje').

**Afkomstig van een bestuursorgaan**

Hier worden de bestuursorganen bedoeld die genoemd worden in de Algemene wet bestuursrecht. Bijvoorbeeld op provinciaal niveau: Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koningin. Op gemeentelijk niveau: de gemeenteraad, het college van Burgemeester en Wethouders en de burgemeester.

**Schriftelijk**

Een mondelinge beslissing is geen besluit maar een handeling. Alleen als een beslissing schriftelijk vastgelegd wordt, is er sprake van een besluit op grond van artikel 1 van de Algemene wet bestuursrecht.



*Figuur 43 Beschikking en BAS*

**Beschikking**

Op grond van hetzelfde artikel 1 van de Algemene wet bestuursrecht, versta je onder een beschikking: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan. Ook hier kun je twee elementen onderscheiden, namelijk:

- geen besluit van algemene strekking;
- afwijzing aanvraag.

**Geen besluit van algemene strekking**

Een beschikking is een besluit voor **één concreet geval** en heeft dus geen algemene geldigheidswaarde. Voorbeelden van beschikkingen zijn:

- het verlenen van een vergunning op grond van de Wet milieubeheer tot het oprichten van een slagerij aan de heer Vlees;
- een besluit tot het verlenen van een uitkering op grond van de Algemene Bijstandswet aan de heer Arm;
- het verlenen van een vergunning op grond van de Woningwet tot het bouwen van een kantoor aan Jansen BV.

Al deze besluiten gelden voor één bepaald geval. Dit in tegenstelling tot een besluit van algemene strekking, dat voor iedereen geldt: de Wet milieubeheer geldt voor een ieder die een slagerij wil oprichten, de Algemene Bijstandswet geldt voor een ieder die een uitkering aanvraagt en de Woningwet geldt voor een ieder die een bouwvergunning aanvraagt.

**Afwijzing aanvraag**

De afwijzing van een aanvraag om een beschikking te geven (de weigering) is ook een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

**Aanvraag**

Een aanvraag is een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen.

**OPDRACHTEN**

95. Wat is het verschil tussen een besluit en een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht?
96. Het bestuur kan publiekrechtelijke handelingen en privaatrechtelijke handelingen verrichten. Geef van elke soort handelingen een voorbeeld.
97. Wat voor soort handeling is het opnieuw bestraten van een gemeentelijk trottoir?

**Stellingen**

Hieronder staan vijf stellingen. Geef aan of je de stelling juist dan wel onjuist vindt.

Neem daartoe de letters van de stellingen over in je schrift of op je laptop en zet er achter juist of onjuist.

98. Een op grond van het bestemmingsplan geweigerde bouwvergunning is een besluit van algemene strekking.
99. Het sluiten door het gemeentebestuur van een arbeidsovereenkomst met een nieuw aangestelde ambtenaar is een beschikking.
100. Het vaststellen door de gemeenteraad van een afvalstoffenverordening voor de gehele gemeente is een besluit van algemene strekking.
101. Het opleggen van een aanslag parkeerbelasting is een beschikking.
102. Het besluit van de gemeenteraad om een perceel grond aan winkelketen 'De goede koop' te verkopen, is een beschikking.



### 6.3 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Een overheidsorgaan moet in zijn omgang met de burger en bij de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden en rechten bepaalde **'behoorlijkheidnormen'** in acht nemen. Die normen zijn in de twintigste eeuw, met name na de Tweede Wereldoorlog, in de rechtspraak ontwikkeld aan de hand van ongeschreven recht. Deze normen worden algemene beginselen van behoorlijk bestuur genoemd.



*Figuur 44 Het ongeschreven recht in uitvoering. Hier het bestuur van een Afrikaanse stam. In Nederland zijn we de omgang van bestuur met de burger rond 1950 gaan opschrijven als "behoorlijkheidsnormen".*

#### Onvoldoende rechtsbescherming

In de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog kwam men tot de conclusie dat de burger in een aantal gevallen niet voldoende rechtsbescherming kon vinden. In beroep gaan tegen een besluit van de overheid kon je alleen doen, als de overheid in strijd met een wettelijk voorschrift had gehandeld. Wat heb je als burger aan de beroepsgrond "strijd met de wet" als de wet slechts bepaalt: "Het is verboden (dit of dat te doen) zonder vergunning van het college van burgemeester en wethouders". De wet zegt in zo'n geval niet aan welke normen de overheid is gebonden. Om de burger dus werkelijk rechtsbescherming te bieden, was het daarom noodzakelijk om naast de **beroepsgrond** ook andere gronden in te voeren. Sinds 1954 is als beroepsgrond uitdrukkelijk erkend dat een besluit **niet in strijd** mag zijn met de "algemene beginselen van behoorlijk bestuur".

Een aantal van deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur (a.b.b.b.) vind je in de Algemene wet bestuursrecht. Deze beginselen spelen een belangrijke rol in het bestuursrecht, met name bij de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid. Hieronder besteden we er uitgebreid aandacht aan.



### Evenredigheidsbeginsel

Het bestuursorgaan moet bij de beoordeling over het verlenen van een beschikking een redelijke afweging van de belangen maken.

### Voorbeeld evenredigheidsbeginsel

Aan een kapvergunning is een voorschrift verbonden dat de plicht tot herplanten bepaalt. Het bestuursorgaan moet zich afvragen of die herplantplicht in elke situatie waarin een kapvergunning aangevraagd wordt, echt zinvol is. Een rechter oordeelde hierover eens: "Niet valt in te zien in welke zin het bij de herplantplicht opgelegde voorschrift betreffende de soort bomen en het plantverband bijdraagt aan de belangen van landschaps- en dorpschoon."



*Figuur 45 Een toezichthouder buitengebied van de omgevingsdienst Oost Brabant, constateert een houtvelling en geeft dit via een app door. Of hier ook sprake is van een herplantplicht moet nog worden uitgezocht op kantoor.*

### Zorgvuldigheidsbeginsel

Het bestuursorgaan moet bij het nemen van een beschikking met tal van zaken rekening houden. Zo kan de zorgvuldigheid bijvoorbeeld vereisen dat:

- aan een beslissing een behoorlijk onderzoek voorafgaat;
- aan alle punten aandacht gegeven wordt;
- adviezen niet zo maar kritiekloos worden overgenomen;
- dat belanghebbenden worden gehoord en relevante informatie krijgen;

Maar ook als een college van Burgemeesters en Wethouders, onvoldoende in het oog houden wat de belangen van de betrokkene(n) zijn, is dit in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.

**Voorbeelden zorgvuldigheidsbeginsel**

Een bekend voorbeeld uit de jurisprudentie zijn de zogenaamde fluorideringsuitspraken. Hierin werd bepaald dat het in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is om het drinkwater te fluorideren zonder mensen een alternatief te bieden (deze zaken speelden in de zeventiger jaren, men wist nog weinig van de positieve effecten van fluor bij gebitsverzorging. Men wilde ook over drinkwater zonder toevoeging van fluor kunnen beschikken).

Een ander voorbeeld is de Cupido-uitspraak. Burgemeester en Wethouders van de gemeente Terschelling hadden de muziekvergunning van een cafetariahouder voor twee weken ingetrokken omdat de cafetaria geluidsoverlast zou hebben veroorzaakt voor de omwonenden. De intrekking gebeurde na klachten van de bovenbuurvrouw, mevrouw Cupido. Enkele politieagenten verifieerden de klachten van deze mevrouw door te komen luisteren. Een objectieve geluidsmeting hadden ze echter niet gedaan en bovendien was de cafetariahouder niet in de gelegenheid gesteld om zijn visie op de kwestie te geven. Vernietiging van de beschikking volgde, omdat in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel was gehandeld.

**Motiveringsbeginsel**

Dit beginsel heeft betrekking op de motieven, de redenen en argumenten die een bestuursorgaan aanvoert om te verduidelijken waarom een beslissing genomen wordt. Met andere woorden: zij moet een beschikking kunnen motiveren. De motivering moet voldoende zijn, feitelijk juist zijn en aan kwaliteitseisen voldoen: begrijpelijk, tijdig en volledig. Maar ook moet de motivering de beslissing kunnen dragen, er mag niet op een te smalle basis besloten worden.

**Voorbeeld motiveringsbeginsel**

Een voorbeeld van dit beginsel is de uitspraak "reorganisatie PTT" en stamt uit de tijd dat de PTT (nu KPN en TNT) nog een overheidsinstantie was. Een ambtenaar werd ontslag aangezegd, omdat zijn functie zou worden opgeheven in verband met een reorganisatie. In het ontslagbesluit staat als ontslaggrond deze reorganisatie genoemd. De ambtenaar 'pikt' het niet en gaat naar de rechter. Tijdens de rechtszaak blijkt dat de PTT geen reorganisatieplan kan overleggen. De rechter vernietigt het ontslagbesluit wegens het ontbreken van een feitelijke grondslag.

**Misbruik van bevoegdheid**

Dit beginsel noem je ook wel 'détournement de pouvoir'. Het betekent dat een bestuurorgaan een bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel mag gebruiken dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. De wetgever wil bijvoorbeeld dat een bestuursorgaan bij het gebruikmaken van haar vergunningsbevoegdheid, niet alleen let op de belangen waarvoor een regeling in het leven geroepen is maar ook op andere aspecten van het algemeen belang. De wetgever zal dat dan uitdrukkelijk moeten bepalen.

**Voorbeelden misbruik van bevoegdheid**

Een voorbeeld uit de rechtspraak is de uitspraak het "Arnhems tippelverbod". In een beschikking waarin aan een man een uitkering op grond van de Algemene bijstandswet toegekend werd, was een voorschrift opgenomen. Dit voorschrift bepaalde dat de echtgenote van de bijstandsaanvrager zich in of buiten Arnhem niet zou gedragen "op de wijze als is omschreven in artikel 76 Algemene Politieverordening voor Arnhem" dit artikel bevat een bepaling ter bestrijding van de openbare onzedelijkheid, het zogenaamde tippelverbod.

Toen de vrouw zich niet aan dit voorschrift bleek te houden, werd de uitkering van haar man beëindigd. Toen hij dit aanvocht, heeft de rechter dit besluit vernietigd. De Algemene Bijstandswet heeft slechts tot doel mensen te verzekeren van een bestaansminimum. Dat is iets heel anders dan het handhaven van de openbare zedelijkheid. Met andere woorden het bestuursorgaan had misbruik gemaakt van haar bevoegdheid door op grond van de Algemene Bijstandswet de openbare zedelijkheid te handhaven.

Een tweede voorbeeld is uitspraak "Dansen in Katwijk". De burgemeester van de gemeente Katwijk had geweigerd een dansvergunning te verlenen, omdat dit niet spoorde met de godsdienstige gevoelens van de Katwijkse bevolking. De weigering baseerde hij echter op de Drank- en horecawet. Maar zijn motief heeft geen enkel verband met de bedoeling van de Drank- en horecawet. Die wet vereist een dansvergunning vanwege de gevaren die uit de combinatie dans en alcohol kunnen voortvloeien. Dat is een heel ander motief.



*Figuur 46 Een burgemeester mag een dansevenement verbieden, mits hij/zij gebruik maakt van de juiste motieven. Is dit niet correct, dan is er sprake van misbruik van zijn/haar bevoegdheid.*

Een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur is niet in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen.

### **Vertrouwensbeginsel**

Een bestuursorgaan mag gewekt vertrouwen niet beschamen. Je hebt bijvoorbeeld goede gronden om te menen dat je mag vertrouwen dat een bestuursorgaan een bepaald beleid voert. Op grond daarvan doe je dingen die je anders niet, of op een andere manier zou hebben gedaan. Als die dingen echter toch niet in overeenstemming blijken te zijn met de wet, dan wordt je toch door het vertrouwensbeginsel beschermd.

### **Voorbeeld vertrouwensbeginsel**

De uitspraak "Hilversumse tennisbanen" is een voorbeeld van toepassing van het vertrouwensbeginsel door de rechter. De tennisvereniging moet haar tennisbanen verwijderen omdat die zonder vergunning zouden zijn aangelegd. De tennisvereniging vecht dit besluit van het college van Burgemeester en Wethouders aan. Tijdens de rechtszitting bleek dat een ambtenaar van de dienst bouw- en woningtoezicht van de gemeente tegen de vereniging had verklaard dat voor de aanleg geen vergunning nodig is. Hoewel deze verklaring niet terecht was, had de ambtenaar bij de vereniging het gerechtvaardigd vertrouwen gewekt dat de tennisvereniging gewoon met de aanleg van de banen kon beginnen. De vereniging kreeg alsnog de vereiste vergunning.

### **Gelijkheidsbeginsel**

Een bestuursorgaan moet gelijke gevallen gelijk behandelen en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate waarin zij verschillen. Een aspect van dit beginsel is bijvoorbeeld het discriminatieverbod in artikel 1 van de Grondwet, dat bepaalt dat het verboden is onderscheid te maken op grond van irrelevante groepskenmerken. Dit gelijkheidsbeginsel heeft onder andere betrekking op de **precedentwerking** van een besluit (geval waarop men zich meent te kunnen beroepen). Het beginsel mag echter niet de ontwikkeling van nieuw beleid in de weg staan. Ook hoeft een bestuursorgaan niet door te gaan met het nemen van op een gegeven moment foutief gebleken beslissingen.

### **Voorbeeld gelijkheidsbeginsel**

Bij de beslissing om een bouwvergunning te verlenen voor het aanbrengen van dakkapellen, kan het gelijkheidsbeginsel alleen worden toegepast wanneer het qua tijdsperiode en individuele omstandigheden vergelijkbare gevallen zou betreffen. Je moet bij deze uitspraak denken aan nieuwbouwwijken met allemaal dezelfde (rijtjes)woningen.

### **Rechtszekerheidsbeginsel**

Een bestuursorgaan moet besluiten duidelijk formuleren. De betekenis van een besluit mag niet afhankelijk zijn van de uitleg door een ander. Wie geconfronteerd wordt met een overheidsbesluit, moet kunnen weten waar hij aan toe is.

### **Voorbeeld rechtszekerheidsbeginsel**

In een vergunning op grond van de Wet milieubeheer voor het oprichten van een shredderinstallatie was een voorschrift opgenomen. Het terrein waarop de shredderinstallatie gebouwd zou worden, moest in piekperioden buiten de openingstijden toegankelijk zijn voor werknemers die voertuigen zouden moeten halen of brengen. Nergens werd het begrip 'piekperiode' echter nader gedefinieerd. Het voorschrift werd door de Raad van State vernietigd omdat het te onbepaald was en dus in strijd was met het rechtszekerheidsbeginsel.



Gevolgen van een beroep op een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur

Kun je in een procedure met succes aanvoeren dat de overheid één van de beginselen van behoorlijk bestuur heeft geschonden, dan zal de rechter het besluit van het bestuursorgaan **vernietigen**. In de voorbeelden heb je gezien dat dat in veel gevallen gebeurd is.

## 6.4 Rechtsbescherming van de burger

Als je het niet eens bent met een beslissing van een bestuursorgaan dan moet je daartegen kunnen protesteren. Ook andere belanghebbenden, bijvoorbeeld omwonenden van een fabriek, moeten hun protesten tegen vergunningverlening bij het bestuursorgaan kenbaar kunnen maken. Met andere woorden burgers moeten in hun rechten tegen de overheid worden beschermd.

### Bezwaar en beroep

Het indienen van protesten noem je in juridische termen het maken van bezwaar en het instellen van beroep.

#### Bezwaar

Het maken van bezwaar in de zin van de Algemene wet bestuursrecht betekent het gebruik maken van de bevoegdheid "voorziening tegen een besluit" te vragen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.

#### Twee voorbeelden:

Jouw burens hebben van het college van Burgemeester en Wethouders een vergunning gekregen om hun woning uit te breiden met een uitbouw. Het college heeft daarbij bepaald dat de zijwanden van de uitbouw niet uit glas mogen bestaan maar geheel van steen moeten worden opgetrokken, omdat jij anders te veel last door weerskaatsing van de zon in het glas zou kunnen krijgen. De burens zijn het hiermee niet eens, zij willen een mooie erker met aan alle bezwaarschrijfkanten glas. Zij dienen een bezwaarschrift bij het college in waarin zij verzoeken het besluit te heroverwegen en alsnog toestemming te verlenen voor glazen zijkanten.

Jij hebt ook bezwaren tegen de voorgenomen vergunningverlening, want door de stenen zijmuren dreigt jouw huiskamer wel heel donker te worden. Ook jij kunt op grond van de Algemene wet bestuursrecht een bezwaarschrift bij het college indienen.

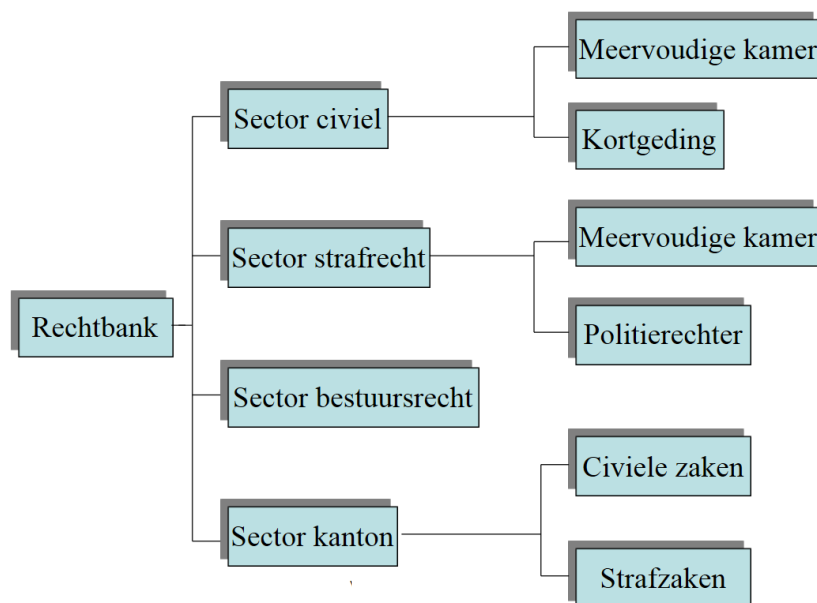


*Figuur 47 Als je buurman een vergunning heeft gekregen om te bouwen, en je bent bang dat dit je nieuwe uitzicht wordt, zou je bezwaar kunnen aantekenen.*

### Beroep

Het instellen van beroep in de zin van de Algemene wet bestuursrecht betekent het instellen van administratief beroep of beroep bij de rechter. Beroep kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht door iedere belanghebbende worden ingesteld bij de rechtbank. Je dient dan een **beroepschrift** in.

De arrondissementsrechtbanken hebben een speciale sector bestuursrecht en kunnen optreden als enkelvoudige of meervoudige kamer (één of drie rechters).



*Figuur 48 Er is een aparte sector bestuursrecht. Hierbinnen kennen we een enkelvoudige en meervoudige kamer (niet weergegeven de figuur)*

In bovengenoemde twee voorbeelden zijn zowel jij als jouw burens belanghebbende(n). Jullie kunnen daarom beroep bij de sector bestuursrecht van de rechtbank instellen. Het kan voorkomen dat jij of je burens geen genoegen kunt of kunnen nemen met de uitspraak van de rechter, de beschikking. Je kunt dan nog hoger beroep instellen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in Den Haag.

In het milieurecht geldt een afwijkende beroepsmogelijkheid. De Wet milieubeheer bepaalt in hoofdstuk 20 dat direct beroep moet worden ingesteld bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Je slaat de arrondissementsrechtbank dus over.



Je zou de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen vergelijken met de hogere raad bij de 'gewone' rechtspraak.



Ministerie van Veiligheid en Justitie

## Bezwaar en beroep tegen een beslissing van de overheid

In dit informatieblad vindt u informatie over bezwaar en beroep tegen beslissingen van de overheid. Het blad bestaat uit twee delen. In het eerste deel kunt u lezen wanneer en hoe u bezwaar kunt maken tegen een beslissing van een bestuursorgaan en wat u dan van het bestuursorgaan mag verwachten. Het tweede deel gaat over beroep bij de rechter. U kunt in beroep gaan als u het niet eens bent met de beslissing op uw bezwaar. De regels voor bezwaar en beroep tegen een beslissing van een bestuursorgaan staan in de 'Algemene wet bestuursrecht'. Deze regels gelden voor de grote meerderheid van de beslissingen van de overheid. Voor sommige beslissingen kunnen echter afwijkende regels gelden. Lees daarom altijd goed wat in de beslissing zelf staat vermeld over bezwaar- en beroepsmogelijkheden en win zo nodig advies in, bijvoorbeeld bij een Juridisch Loket.

### In dit informatieblad

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
| Inleiding                                     | 2 | 11 Bekendmaking van de beslissing op het bezwaar | 5 |
| Deel A Bezwaar                                | 2 | 12 Rechtstreeks beroep bij de rechter            | 5 |
| 1 Wanneer kunt u bezwaar maken?               | 2 | 13 Schadevergoeding                              | 5 |
| 2 Hoe maakt u bezwaar?                        | 2 | Deel B Beroep                                    | 6 |
| 3 Bewijs van ontvangst                        | 3 | 1 Wanneer kunt u beroep instellen?               | 6 |
| 4 Komt uw bezwaarschrift op de juiste plaats? | 3 | 2 Waar stelt u beroep in?                        | 6 |
| 5 Uw mening mondeling toelichten              | 3 | 3 Hoe stelt u beroep in?                         | 6 |
| 6 Intrekken van bezwaar                       | 4 | 4 Beroepstermijn                                 | 7 |
| 7 Vergoeding                                  | 4 | 5 U hebt meer tijd nodig                         | 7 |
| 8 Termijn voor de beslissing op het bezwaar   | 4 | 6 Voorlopige voorziening                         | 7 |
| 9 Als u niet op tijd een beslissing krijgt    | 4 | 7 Griffierecht bij beroep                        | 7 |
| 10 Voorlopige voorziening                     | 5 | 8 Iemand machtigen of een advocaat nemen         | 8 |

Informatieblad Bezwaar en beroep tegen een beslissing van de overheid | 1

Figuur 49 De overheid informeert haar burgers over de procedures omtrent bezwaar en beroep. (bron: [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl))

Omdat ook rechtszaken in het bestuursrecht - net als in het privaatrecht - erg lang kunnen duren, bestaat er binnen dit rechtsgebied voorlopige voorziening de mogelijkheid een zogenaamde **voorlopige voorziening** te treffen. Deze voorziening is te vergelijken met het privaatrechtelijke kort geding. Als je bezwaar, beroep of hoger beroep hebt ingesteld en spoed is vereist, dan kun je op grond van de Algemene wet bestuursrecht vragen om een voorlopige voorziening. Je kunt dit vragen bij de president van de rechtbank of bij de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als het verzoek wordt toegewezen, kan de rechter de gevolgen van het door jou aangevochten besluit schorsen, totdat in de

bodemprocedure (bezwaar, beroep of hoger beroep) een uitspraak is gedaan. Ook in dit geval weet je binnen enkele weken waar je 'voorlopig' aan toe bent.

### Opdrachten

103. Noem een verschil tussen het maken van bezwaar en het instellen van beroep.
104. Als je het niet eens bent met de afhandeling van jouw bezwaarschrift, kun je beroep bij de rechter instellen. Bij welke rechter kom je op grond van de Algemene wet bestuursrecht in beginsel terecht?
105. In het milieurecht geldt een afwijkende beroepsmogelijkheid. Wat is afwijkend?
106. Wat vraag je de rechter als je een verzoek tot een voorlopige voorziening indient?
107. Welke twee eisen gelden er voor het indienen van een verzoek tot een voorlopige voorziening?

## 6.5 Relatie bestuursrecht en omgevingsrecht

Bestuursrecht is een rechtsgebied dat vaak minder in de media komt dan strafrecht en privaatrecht, maar is voor het regelen van zaken ten aanzien van onze leefomgeving hét rechtsgebied. Hieronder volgen een aantal voorbeelden waarbij nog eens te zien is hoe het bestuursrecht in de praktijk gehandhaafd wordt.

|   | Voorbeeld   | Relatie Bestuursrecht met omgevingsrecht   |
|---|---|--|
| 1 |    | Deze ondernemer moet zich bij het opslaan van gevaarlijke stoffen aan de milieuvergunning houden                 |
| 2 |   | Deze visser moet de juiste vis-vergunning hebben.  |
| 3 |  | De toezichthouder controleert een tractor welke grond aan het verplaatsen is, of deze voldoet aan de vergunning. |
|   |  | De toezichthouder bekijkt of deze boer zich houdt aan zijn stookvergunning                                       |

Er zijn erg veel vormen van vergunningen in omloop. Zodra je project impact heeft op de omgeving, dit kan ten aanzien van mens of flora en fauna zijn, dan is er toestemming nodig van het bevoegd gezag. Toezichthouders, BOA's en de politie zien toe op het uitvoeren van de werkzaamheden conform vergunning.

## Oefentoets

Aan het eind van deze module kun je door het maken van deze laatste toets, jezelf testen om te zien of je deze eerste kennismaking met het recht goed bent 'doorgekomen'. Bij de toets mogen jullie de wettenbundel (het wetboek) en de eventueel daarin gemaakte aantekeningen raadplegen.

De toets bestaat uit 25 vragen. Per vraag kun je 4 punten krijgen. Is het antwoord helemaal goed dan krijg je 4 punten; is de vraag voor de helft goed, dan krijg je 2 punten. Is het antwoord niet helemaal goed, maar voor meer dan de helft goed dan krijg je 3 punten. Eén punt verdien je als het antwoord laat zien, dat je de stof een beetje beheerst.

De maximale puntenscore bedraagt 100. Als je het totale aantal punten door 10 deelt, heb je het eindcijfer. Je mag twee lesuren aan de toets besteden. Iedere leerling kijkt thuis de toets van een ander na.

1. Wat is een rechtsbron?
2. Noem de rechtsbronnen en geef van iedere bron een voorbeeld.
3. Wat is jurisprudentie? Geef een voorbeeld van jurisprudentie.
4. Het woord 'wet' wordt in tweeërlei zin gebruikt, namelijk wet in formele zin en wet in materiële zin. Geef een voorbeeld van een wet in materiële zin op gemeentelijk niveau.
5. Geef een voorbeeld van een wet in formele zin.
6. Wat wordt bedoeld met absolute en relatieve competentie?
7. Een strak van de XTC staande bezoeker van een houseparty, slaat tijdens een ruzie een tand uit je mond. Je wilt de schade, te weten de tandartsnota ten bedrage van € 1.150,00 verhalen op de dader. Welke rechter is absoluut bevoegd?
8. Welke rechter is relatief bevoegd?
9. Met wat voor soort schriftelijk stuk begint bovengenoemde procedure?
10. De Trias Politica gaat uit van een te simpel patroon van scheiding van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Noem twee redenen voor deze stelling.
11. In de Grondwet zijn een aantal fundamentele rechten van de mens tegenover de staat opgenomen. Welke rechten worden bedoeld?
12. De onder h bedoelde rechten kunnen worden verdeeld in een tweetal categorieën. Welke categorieën worden bedoeld?
13. Noem van de onder l gegeven categorieën een voorbeeld.
14. Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente X verleent mevrouw Beukelaar een vergunning op grond van de plaatselijke kapverordening. Is er sprake van een wet in formele zin en/of van een wet in materiële zin?
15. De gemeenteraad koopt een brandweerauto bij garagebedrijf De Spuiter en sluit hiertoe een koopovereenkomst af. Is er sprake van een wet in formele en/of materiële zin?
16. Op welke twee manieren kun je op grond van het privaatrecht, schadeplichtig worden?
17. Wie kan op grond van het materiële strafrecht als verdachte worden beschouwd?
18. Noem twee rechten van de verdachte.
19. Hoe heten de partijen in een straf- en in een civielrechtelijke zaak?

20. In het bestuursrecht is vaak sprake van algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Wat voor beginselen zijn dat?
21. In de uitspraak "Arnhems tippelverbod" is sprake van schending van een beginsel van behoorlijk bestuur. Welk beginsel is dat en wat wordt daarmee bedoeld?
22. Het bestuur van bijvoorbeeld een gemeente kan rechtshandelingen en feitelijke handelingen uitvoeren. Noem een voorbeeld van een feitelijke handeling.
23. De rechtshandelingen uitgevoerd door het bestuur kunnen worden uitgesplitst in twee soorten. Welke?
24. Rechtszaken nemen veel tijd in beslag. Welke procedure kun je in het bestuursrecht voeren om snel een uitspraak te krijgen?
25. Wat is het verschil tussen bezwaar maken en beroep instellen?

---

EINDE

---



## OMGEVINGSRECHT

Het vak Omgevingsrecht wordt aangeboden aan de 1<sup>ste</sup> jaar leerlingen van de opleiding Milieu-onderzoeker of Milieu-inspecteur .

Het vak vormt de basis voor verdere verdieping in het 2<sup>de</sup> en 3<sup>de</sup> jaar van de opleiding ten aanzien van wet- en regelgeving waar de leerlingen in het latere beroepenveld mee te maken kunnen krijgen.

HELICON MBO DEN BOSCH  
VLIJMSEWEG 1  
5223 GW  
's-Hertogebosch