

# ALGEMENE BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR

In het bestuursrecht is sprake van een algemene set geschreven en ongeschreven spelregels waaraan de overheid geacht wordt zich te houden. Deze spelregels worden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur genoemd. Hoewel de overheid regelmatig wordt beticht van onbehoorlijk bestuur, wordt meestal nagelaten om te benoemen welk beginsel in een concreet geval zou zijn geschonden. Hieronder zullen de beginselen kort worden toegelicht.

## ZORGVULDIGHEIDSBEGINSEL

Overheidshandelen kan voor de burger ingrijpend zijn. Van de overheid wordt dan ook zorgvuldigheid vereist bij de voorbereiding van besluiten. De overheid dient op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. De schending van het zorgvuldigheidsbeginsel komt veel voor, de rechter kan het bestuursorgaan opdragen alsnog de relevante feiten te onderzoeken en vervolgens een nieuw besluit te nemen.

## VERTROUWENSBEGINSEL

De overheid dient het door haar gewekte vertrouwen te honoreren, maar voor een succesvol beroep op dit beginsel gelden wel strenge vereisten. Vertrouwen kan op meerdere manieren worden gewekt. Doorgaans gebeurt dit door toezeggingen of concrete handelingen van ambtenaren. Lang niet iedere toezegging kan de overheid echter binden. Veelal worden toezeggingen onbevoegd gedaan, bijvoorbeeld door een enkele ambtenaar of wethouder. Wil de overheid aan een toezegging gebonden zijn, dan dient sprake te zijn van een concrete ondubbelzinnige toezegging door een daartoe bevoegd persoon, die aan het bestuursorgaan toegerekend kan worden. Omdat toezeggingen doorgaans niet afkomstig zijn van het college of de gemeenteraad, wordt in de praktijk niet vaak aangenomen dat sprake is van te honoreren vertrouwen.

## RECHTSZEKERHEIDSBEGINSEL

Het rechtszekerheidsbeginsel brengt met zich mee dat de burger moet kunnen vertrouwen op het consequent handelen van de overheid. Regels die de overheid stelt moeten worden nageleefd en besluiten die de overheid neemt moeten zo zijn geformuleerd dat de burger op ieder moment moet kunnen weten wat er van hem verwacht wordt. Onduidelijke besluiten die voor meerderlei uitleg vatbaar zijn, zijn in strijd met dit beginsel. Hetzelfde geldt doorgaans voor besluiten die terugwerkende kracht hebben.

## VERBOD OP WILLEKEUR

Het verbod van willekeur (*détournement de pouvoir*) dat is opgenomen in artikel 3:3 Awb, verbiedt de overheid om de bevoegdheid tot het nemen van een besluit voor een ander doel te gebruiken dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Zo mag de overheid een omgevingsvergunning voor het bouwen niet weigeren omdat de aanvrager eerder milieuregels heeft overtreden of zijn gemeentelijke belasting niet heeft betaald. De bevoegdheden die de overheid heeft zijn met een bepaald doel aan haar toebedeeld, dit dient de overheid steeds in het achterhoofd te houden bij haar taakuitoefening.

## EVENREDIGHEIDSBEGINSEL

Het evenredigheidsbeginsel is opgenomen in artikel 3:4 Awb. Overheidshandelen kan ingrijpend zijn voor de burger. Denk bijvoorbeeld aan het bouwen van een nieuwe woonwijk tegenover een rustige woonstraat of het (permanent) afsluiten van een doorgaande weg. De nadelige gevolgen van een besluit mogen echter voor één of meer belanghebbenden niet onevenredig zijn in de verhouding met de tot het besluit te dienen doelen. Indien een overheidsbesluit voor één of meer belanghebbenden toch onevenredig nadelig is, dan dient de overheid dit nadeel door middel van nadeelcompensatie te compenseren. Ook een tegemoetkoming in planschade is een vorm van compensatie waarmee onevenredig nadelige gevolgen kunnen worden voorkomen.

## GELIJKHEIDSBEGINSEL

Het gelijkheidsbeginsel verplicht de overheid om gelijke gevallen gelijk te behandelen. Uiteraard kunnen er redenen zijn om af te wijken van de eerdere aanpak in een vergelijkbare situatie, zoals voortschrijdend inzicht of beleidswijzigingen. De overheid dient dan echter wel steeds goed te motiveren waarom in een bepaald geval anders wordt gehandeld dan in een eerder geval en waarom dus van het gelijkheidsbeginsel wordt afgeweken. Een

beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt in de praktijk niet vaak. De reden daarvoor is dat in de regel niet snel sprake is van exact gelijke gevallen en omstandigheden. Bovendien dient degene die zich op het gelijkheidsbeginsel beroept – en die dus vindt dat hij ongelijk behandeld wordt – zelf de vergelijkbare gevallen aan te dragen en aan het bestuursorgaan of de bestuursrechter voor te leggen. Daarin slaagt men niet vaak. Indien men er echter in slaagt om vergelijkbare gevallen aan te dragen is het aan het bestuursorgaan om te motiveren waarom er geen sprake is van vergelijkbare gevallen óf het gelijkheidsbeginsel terzijde kan worden gesteld.

## **MOTIVERINGSBEGINSEL**

De overheid moet haar besluiten begrijpelijk, deugdelijk en volledig motiveren. Dit volgt uit het motiveringsbeginsel dat is neergelegd in artikel 3:46 Awb. Een ondeugdelijke motivering kan in de bezwaarfase worden aangevuld of verbeterd. Besluiten die ook na de heroverweging in bezwaar niet op een deugdelijke motivering berusten, worden in beginsel op grond van een motiveringsgebrek door de bestuursrechter vernietigd. Niet elk motiveringsgebrek leidt tot een vernietiging. Ook na het nemen van een besluit kan bijvoorbeeld door het (gemotiveerde) verweer van de overheid bij de bestuursrechter blijken dat het besluit alsnog steunt op een deugdelijke motivering, zodat vernietiging achterwege kan blijven of de rechtsgevolgen van het besluit in stand kunnen worden gelaten.

## **BEGINSEL VAN FAIR PLAY**

Het beginsel van fair play houdt in dat een bestuursorgaan de burger zorgvuldig bejegent in die zin dat het bestuursorgaan het verkrijgen van wat een burger als zijn recht ziet, niet door het uitstellen of het niet nemen van een beslissing waarbij de burger belang heeft, mag bemoeilijken of frustreren.

## **VERBOD OP VOORINGENOMENHEID**

Artikel 2:4 Awb bepaalt dat de overheid zijn taak vervult zonder vooringenomenheid. Dat houdt onder meer in dat bij de overheid werkzame personen, die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming niet kunnen beïnvloeden. Het gaat daarbij niet alleen om daadwerkelijke beïnvloeding. Ook de schijn van vooringenomenheid moet worden voorkomen.