

HC 5 – 04-03-2019 – Uitoefening van de bevoegdheid: specialiteit en evenredigheid

Specialiteitsbeginsel

Een bevoegdheid mag alleen maar uitgeoefend worden met het oog op het behartigen van een **specifiek** belang. Het bestuursrecht verkokert bevoegdheden op een specifiek belang.

Van bevoegdheid naar de inhoud

Het legaliteitsbeginsel vereist een wettelijke grondslag voor bevoegdheden door attributie of delegatie. Aan het bestuursorgaan moet de bevoegdheid zijn toegekend. De belanghebbenden hebben een rol voor, bij en na de besluitvorming. De aard van de bevoegdheid geeft de **bevoegdheidsvoorwaarden**, namelijk **beoordelingsruimte** en **beoordelingsvrijheid**. Voor de toepassing van de bevoegdheid kan **beleidsvrijheid** te pas komen. Wanneer er beleidsvrijheid is, moeten belangen afgewogen worden. Hierbij spelen het specialiteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel een belangrijke rol. Er moet bepaald worden welke belangen mee gewogen moeten worden.

Specialiteitsbeginsel

Het specialiteitsbeginsel is de uitwerking van het legaliteitsbeginsel. Het zegt dat er slechts voldoende democratische legitimatie aanwezig is, als bevoegdheden worden uitgeoefend in die gevallen dat de wetgever dat wenst en ten behoeve van de belangen waarvoor ze zijn gecreëerd. In feite zegt het **specialiteitsbeginsel** dat bestuursorganen van de wetgever slechts bevoegdheden verkrijgen met het oog op het behartigen van specifieke algemene belangen. Een voordeel van het specialiteitsbeginsel is dat er een waarborg is tegen ongebreidelde machtsuitoefening. Daarnaast functioneert het bestuur doelmatiger, want niet alle algemene belangen hoeven worden meegewogen. Daarnaast is er sprake van rechtsstatelijkheid, want het bestuur is gebonden aan het recht. Er zijn echter ook nadelen. Er is namelijk sprake van **verkokering** van het bestuur en projecten van burgers worden opgeknipt. Dat betekent dat wanneer er een project is, dit project wordt opgedeeld in veel verschillende besluiten en veel bestuursorganen. De burger moet dan naar veel verschillende loketten voor veel verschillende vergunningen. De oplossingen hiervoor zijn dat de bestuursorganen worden verplicht voor te lichten over de benodigde vergunningen, deze te coördineren en te integreren. Dat betekent dat de burger dan naar één loket kan gaan en daar een vergunning krijgt.

Beginselen

Het zorgvuldigheidsbeginsel betekent dat er kennis vergaard moet worden door het bestuursorgaan over de af te wegen belangen. Ook is er een verbod op **détournement de pouvoir** (art. 3:3 Awb). Dat betekent dat een bestuursorgaan geen bevoegdheden mag gebruiken voor een ander doel dan waar de bevoegdheid voor bedoeld is. Het specialiteitsbeginsel uit art 3:4 lid 1 verplicht het afwegen van rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen voor zover niet uit een wettelijk voorstel of uit de aard van de bevoegdheid een beperking voortvloeit.

Gevolgen van belangenafweging

Allereerst kan besluit verleend of geweigerd worden vanwege de belangen. De vraag is op grond van welke belangen dat kan. De tweede optie is dat er voorschriften verbonden worden aan de vergunning. De vraag is hierbij in hoeverre dat kan en op grond van welke belangen? Goed om in de gaten te houden is het feit dat het belanghebbendenbegrip niet gelijk is aan de belangen die dienen mee te worden gewogen bij de belangenafweging!

Verschillende soorten belangen

Er zijn verschillende soorten belangen. Het eerste is het **algemeen belang** waarvoor de bevoegdheid is verleend. Dat ligt aan de grondslag van de bevoegdheid. Het tweede is het **vreemde algemeen belang**. Dit is een ander algemeen belang dan het belang dat aan de grondslag ligt. Een voorbeeld hiervoor is het belang van beschermde diersoorten bij de evenementenvergunning. De derde soort zijn de **particuliere belangen van de aanvrager** van de vergunning, oftewel de normadressaat. Doorgaans wil de aanvrager iets doen waardoor hij financieel gewin krijgt. De vierde soort zijn de **particuliere belangen van derden**. Dit is het belang dat zich verzet tegen het belang van de aanvrager. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld de buurman die stankoverlast ervaart.

Expliciete en impliciete vermelding

Algemeen belang van de bevoegdheid kan **expliciet** in de wet vermeld zijn. Echter, het kan ook **impliciet** geregeld zijn. In het geval van impliciete regeling moet het doel van de regeling achterhaald worden. Het algemeen belang kan zichtbaar zijn in de considerans, in de memorie van toelichting en/of de plaats, locatie of rubricering van de bevoegdheid in de regeling. Ook is het goed om in de gaten te houden dat het algemeen belang expliciet in de wet kan staan, maar dat er ook op een andere plek in de wet een beperking opgelegd kan worden.

Vreemd algemeen belang

Vreemd algemeen belang is ieder algemeen belang waarop de aan de orde zijnde bevoegdheid niet ziet. Het is dus ieder specifiek algemeen belang dat wordt beschermd door een bestuursbevoegdheid in een andere wet. Er is wel een algemeen belang, maar niet een algemeen belang dat door die bevoegdheid op dat moment beschermd kan worden.

Particuliere belangen

Particuliere belangen zijn niet publiek van aard. Ze kunnen wel samenvallen met algemeen belang, maar wanneer zij worden meegewogen, worden zij in **geobjectiveerde** vorm meegewogen. Particuliere belangen ontstaan door een aanvrager als hij bijvoorbeeld een bedrijf op wil starten. Een derde kan hier ook belang bij hebben, bijvoorbeeld vanwege overlast en het voorkomen daarvan.

Opvattingen specialiteitsbeginsel

Er zijn verschillende opvattingen van het specialiteitsbeginsel. De **precieze opvatting** zegt dat als de keuze bestaat tussen weigeren of verlenen, altijd het algemeen belang tegenover het particulier belang van de aanvrager komt te staan. Aan de hand daarvan wordt een besluit genomen. **De rekkelijke opvatting** is daarentegen dat bij afweging zowel alle algemene als alle particuliere rechtstreeks betrokken belangen worden meegewogen. Er is een middenweg, namelijk de **gematigde opvatting**, die ook veel in jurisprudentie gebruikt wordt. Deze opvatting wordt ook door ons gebruikt. De opvatting houdt enerzijds in dat bij het weigeren of verlenen van een vergunning geldt dat als de wet geen volstrekte duidelijkheid biedt, er gekeken wordt naar het algemeen belang waarop het wettelijk stelsel ziet en daartegenover staat het particuliere belang van de aanvrager. Anderzijds houdt de gematigde opvatting in dat er bij de vraag of er voorschriften of beperkingen gesteld moeten worden, gekeken moet worden naar het algemene belang waarop het wettelijk stelsel ziet en daar tegenover staat het rechtstreeks betrokken particuliere belang van derden. Dit is de hoofdregel, waartegenover een tenzij-clausule staat. Deze clausule houdt in dat de hoofdregel niet geldt als een ander wettelijk stelsel dat belang beschermt of het voorschrift een verkapte weigering zou inhouden.

Gevolg meewegen verkeerde belangen

Het gevolg van het meewegen van verkeerde belangen is strijd met de wet. Er wordt vaker vernietigd op grond van strijd met de wet dan op grond van het specialiteitsbeginsel. Dit komt doordat er vaak een **bewijsprobleem** is. Het echte motief kan namelijk makkelijk verbloemd worden. Misbruik van de bevoegdheid kan ook op grond van art. 3:3 Awb vernietigd worden en daardoor wordt in feite het specialiteitsbeginsel niet vaak gebruikt.

Verhouding artikel 3:4 lid Awb en artikel 3:3 Awb

Art. 3:4 lid 1 en art. 3:3 zijn in feite complementair opgesteld. Art. 3:4 is positief geformuleerd, omdat er beschreven wordt wat wel in de weegschaal moet. Maar art. 3:3 is negatief opgesteld, het gaat namelijk om wat er niet in de weegschaal mag. Art. 3:3 is een uitwerking van art. 3:4 lid 1 Awb.

Het evenredigheidsbeginsel

Art. 3:4 lid 2 bevat het **evenredigheidsbeginsel**. Dat houdt in dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Daarvoor zijn drie **Europese criteria**. De eerste is dat de inhoud van het besluit een geschikt **middel** is. De tweede eis is dat het een **noodzakelijk** middel is. Het zou namelijk zo kunnen zijn dat er een minder ingrijpend middel is. De derde eis is dat het een **evenredig** middel is. Dat betekent dat het gerechtvaardigd moet zijn. De rechter moet dit toetsen. Er wordt bedoeld op de 'minste pijn' voor de belanghebbende. Er is dan een terughoudende toets als er sprake is van beleidsvrijheid. De rechter zal de belangenafweging slechts marginaal toetsen.