

# INHOUDSTAFEL

Lijst van figuren	39
Lijst van tabellen	41
Voorwoord bij de vierde editie	43
<b>Inleiding</b>	
<b>Een juridische benadering van België</b>	45
<b>Hoofdstuk I</b>	
<b>Een juridische verkenning</b>	47
<b>1. Kenmerken van het recht</b>	51
1.1. <i>Het imperatieve karakter van het recht</i>	51
1.2. Rechtsregels regelen uitsluitend menselijk en uitwendig gedrag	52
1.3. Het algemene en onpersoonlijke karakter van de rechtsregel	52
1.4. De (on)bepaalde werkingssfeer van een rechtsregel	53
1.5. De afdwingbaarheid van het recht	53
1.6. De doelgerichtheid van het recht	54
<b>2. De functies van het recht</b>	55
2.1. De organiserende functie van het recht	55
2.2. De ordenende functie van het recht	56
2.3. De emancipatorische functie van het recht	56
<b>Hoofdstuk II</b>	
<b>Een verkenning vanuit het publiekrecht</b>	57
<b>1. De plaats van het publiekrecht binnen de verschillende rechtstakken</b>	59
<b>2. De omschrijving van het staatsrecht</b>	60
<b>3. De omschrijving en kenmerken van het bestuursrecht</b>	61
3.1. De omschrijving van het bestuursrecht	61
3.1.1. Een formele versus een inhoudelijke omschrijving	61
3.1.2. Het principe van de scheiding der machten	63
3.2. De eigen kenmerken van het bestuursrecht	63
3.2.1. Het bestuursrecht is een uitzonderingsrecht	63
3.2.2. De eenheid van de rechtsorde	64
3.2.3. Het fragmentarische karakter van het bestuursrecht	65
3.2.4. De belangrijke plaats van de rechtspraak in het bestuursrecht	66

## Hoofdstuk III

<b>De bronnen van het recht en van het publiekrecht in het bijzonder</b>	67
<b>1. Het wettenrecht</b>	69
1.1. Inleiding	69
1.1.1. Een veelheid aan normgevers	69
1.1.2. Bindende kracht	70
1.2. Het internationale en supranationale recht	70
1.2.1. Internationaal recht	70
1.2.2. Supranationaal recht	73
1.3. Het nationale wettenrecht	80
1.3.1. De Grondwet	80
1.3.2. Bijzondere wetten tot hervorming der instellingen	81
1.3.3. Samenwerkingsakkoorden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten	82
1.3.4. Wetten, decreten en ordonnanties	83
1.3.5. Koninklijke besluiten en besluiten van de deelregeringen	86
1.3.6. Ministeriële besluiten	90
1.3.7. Andere besluiten	91
1.3.8. De bekendmaking van het geschreven recht	94
<b>2. Pseudowetgeving</b>	100
2.1. Begripsverduidelijking	100
2.2. De waarde van pseudowetgeving	101
2.3. De verschillende soorten	101
2.3.1. Interpretatieve omzendbrieven	101
2.3.2. Indicatieve omzendbrieven	102
2.3.3. Onderrichtingen die betrekking hebben op aan het bestuur toegekende discretionaire bevoegdheden	102
<b>3. Gewoonte als bron van het bestuursrecht</b>	103
3.1. De gewoonte als bron van recht	103
3.2. Gewoonte en staatsrecht	104
3.3. Gewoonte en bestuursrecht	104
<b>4. Rechtspraak als bron van recht</b>	105
4.1. De context	105
4.2. Eenheidsmakende invloed	105
4.3. De bijzondere plaats van de rechtspraak in het publiekrecht	106
4.4. De draagwijdte	106
<b>5. Algemene rechtsbeginselen</b>	107
5.1. Definitie en toepassingsvoorwaarden	107
5.2. Voorbeelden van algemene rechtsbeginselen	108
5.3. Codificering van algemene rechtsbeginselen	109

<b>6.</b>	<b>Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: een bijzondere groep van algemene rechtsbeginselen</b>	109
6.1.	Definitie en toepassingsvoorwaarden	109
6.2.	Plaats in de normenhiërarchie	110
6.3.	Kenmerken	111
6.3.1.	Door de rechter afgeleid uit de rechtsorde	111
6.3.2.	Het in principe ongeschreven karakter	111
6.3.3.	De verhouding tot het geschreven recht	111
6.3.4.	Een afwijkende gedachtegang in de rechtspraak van de Raad van State	112
6.4.	Indeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur	112
6.4.1.	Processuele beginselen	113
6.4.2.	Inhoudelijke beginselen	116
6.5.	Beginselen van behoorlijk burgerschap als nuanciering van de beginselen van behoorlijk bestuur	118
<b>7.</b>	<b>De rechtsleer</b>	121
7.1.	Draagwijdte	121
7.2.	Algemene handboeken	121
7.2.1.	Algemene handboeken rechtsmethodiek	121
7.2.2.	Algemene handboeken grondwettelijk recht	122
7.2.3.	Algemene handboeken bestuursrecht	124
7.3.	Tijdschriften	126
<b>8.</b>	<b>Convenanten en afspraken tussen besturen</b>	127

## Hoofdstuk IV

	<b>De hiërarchie der normen</b>	129
<b>1.</b>	<b>Een veelheid van normgevers en rechtsnormen</b>	131
<b>2.</b>	<b>Hiërarchie van de rechtsregels en het oplossen van conflicten tussen algemene rechtsnormen en individuele bestuurshandelingen</b>	131
2.1.	De hiërarchie van de rechtsnormen	131
2.2.	Artikel 159 van de Grondwet: oplossing voor verticale conflicten	132
2.3.	Oplossen van horizontale conflicten	133
2.3.1.	Horizontale conflicten op het niveau van de wetgever	133
2.3.2.	Horizontale conflicten op het niveau van de uitvoerende macht	133
<b>3.</b>	<b>Het legaliteitsbeginsel</b>	135
3.1.	Algemeen	135
3.2.	Delegatie van bevoegdheid, opdracht van handtekening en toewijzing van bevoegdheid	136
3.2.1.	Delegatie van bevoegdheid	136

3.2.2. Delegatie van handtekening	136
3.2.3. Toewijzing van bevoegdheid	136
4. <b>Schematische voorstelling van de hiërarchie van de rechtsnormen</b>	137

<b>I</b>	
<b>Referentiekaders voor de Belgische staatsinrichting: structuren, beginselen en juridische bronnen</b>	139

<b>Deel I</b>	
<b>De beginselen van de Belgische staatsinrichting</b>	141
<b>Inleiding</b>	143

<b>Hoofdstuk I</b>	
<b>België is een grondwettelijke monarchie</b>	145
1. <b>De grondwet als juridische grondslag van het Belgische staatsbestel</b>	147
1.1. De kenmerken van de Belgische grondwet	147
1.1.1. De aard van een geschreven grondwet	148
1.1.2. De Belgische Grondwet is grotendeels een grondwet in materiële en in formele zin	149
1.1.3. De Belgische Grondwet als opperste en oorspronkelijke norm	150
1.1.4. De Belgische Grondwet is in hoofdzaak een politieke norm	150
1.1.5. De Belgische Grondwet is bij uitstek een algemene norm	150
1.2. Functies van de grondwet	150
1.2.1. Het organiseren van de democratische machtsuitoefening van de overheid	151
1.2.2. Het beperken van de overheidsmacht	151
1.2.3. Andere functies	151
1.3. Verschuivingen in de rol van de Belgische Grondwet	151
1.3.1. De democratisering van de Grondwet	152
1.3.2. De vermaatschappelijking van de Grondwet	152
1.3.3. De deconstitucionalisering	153
1.3.4. De weerspiegeling van de omvorming van een unitaire naar een federale staat	153
1.3.5. De internationalisering van het rechtssysteem	153
1.4. De inhoud van de Belgische Grondwet	154
1.5. Ruimte voor grondwettelijke gewoonte	155
1.6. De invloed van de staatshervorming	156
1.6.1. Meer aanpassingen	156

1.6.2.	Deconstitutionalisering	156
1.6.3.	De ‘impliciete’ herziening van de Grondwet	157
1.7.	De herziening van de Grondwet	157
1.7.1.	De fasen van de grondwetsherziening	157
1.7.2.	De bevoegdheid van de Constituanten	159
1.7.3.	Een bijzondere situatie naar aanleiding van de zesde staats hervorming	161
1.8.	De coördinatie van de Grondwet	171
<b>2.</b>	<b>België is een monarchie</b>	173
2.1.	Een parlementaire monarchie versus een presidentieel stelsel	173
2.1.1.	Verschillen op tweevoudig vlak	174
2.1.2.	Tussenvormen	175
2.2.	Het persoonlijke en grondwettelijke statuut van de Koning	175
2.2.1.	De erfelijkheid	176
2.2.2.	De onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid	176
2.2.3.	De onbekwaamheid om alleen te handelen	176
2.2.4.	Geen persoonlijke macht, maar wel politieke invloed	177
2.3.	Schematisch overzicht van de bevoegdheden van de Koning	180
2.3.1.	Staatshoofd (art. 87 Gw.)	180
2.3.2.	Orgaan van de wetgevende macht	181
2.3.3.	Orgaan van de uitvoerende macht (art. 37 Gw.)	181
2.3.4.	Bevoegdheden ten aanzien van de rechterlijke macht	182

## Hoofdstuk II

	<b>België is een rechtsstaat</b>	185
<b>1.</b>	<b>Het concept van de rechtsstaat</b>	187
1.1.	Het begrip ‘rechtsstaat’ en de daaraan verbonden aspecten	187
1.1.1.	Het begrip ‘rechtsstaat’	187
1.1.2.	Aspecten van rechtsstatelijkheid	188
1.2.	De gelaagdheid van het begrip ‘rechtsstaat’	194
<b>2.</b>	<b>Aspecten van rechtsstatelijkheid uitgediept</b>	196
2.1.	De scheiding der machten	196
2.1.1.	De trias-politicaal	196
2.1.2.	Een pragmatische toepassing van de trias-politicaal	197
2.1.3.	De juridische betekenis van de trias-politicaal	199
2.2.	De juridische voorrang van de wetgevende macht in de Grondwet	200
2.2.1.	De juridische voorrang van de wetgevende macht in de Grondwet van 1831	200
2.2.2.	Nuancering van de juridische voorrang van wetgevende macht	202

2.3.	De grondrechten	203
2.3.1.	De aard van de rechten en vrijheden	203
2.3.2.	De horizontale werking van grondrechten	205
2.3.3.	De gelaagdheid van de mensen- en grondrechtenbescherming	206
<b>Hoofdstuk III</b>		
<b>België is een representatieve en parlementaire democratie</b>		207
<b>1.</b>	<b>België is een democratie</b>	209
1.1.	Het concept 'democratie' en de daaraan verbonden aspecten	209
1.1.1.	Het begrip 'democratie'	209
1.1.2.	Aspecten van democratie	211
1.1.3.	Democratie is geen verworvenheid	213
1.2.	Een staat gebaseerd op het beginsel van de nationale soevereiniteit	214
1.2.1.	Het begrip 'nationale soevereiniteit'	215
1.2.2.	De uitholling van de nationale soevereiniteit	216
1.3.	De bescherming van de minderheden	217
1.3.1.	Op federaal wetgevend vlak: de bijzondere meerderheidswetten en de alarmbelprocedure	217
1.3.2.	Op federaal uitvoerend vlak: de paritaire samenstelling van de Ministerraad	220
1.3.3.	Op gemeenschapsvlak: de bescherming van de ideologische en filosofische minderheden	221
1.3.4.	De belangenconflictenregeling	223
<b>2.</b>	<b>Een democratie waarin representatie centraal staat</b>	224
2.1.	Vormen van democratie	224
2.1.1.	Representatiedemocratie, gedemocratiseerde representatiedemocratie en participatiedemocratie	224
2.1.2.	Vier basismodellen van democratie	225
2.2.	Het parlement als enige instantie met democratische legitimiteit	227
2.3.	Grondwetsherzieningen met betrekking tot het parlementaire kiesstelsel en het federale tweekamerstelsel	228
2.3.1.	Het parlementaire kiesstelsel	228
2.4.	Een gerationaliseerd parlementair stelsel	237
2.4.1.	Algemeen	237
2.4.2.	Het gedwongen regeeringsontslag	238
2.4.3.	De voortijdige parlementsontbinding	239

## Hoofdstuk IV

<b>België is een verzorgingsstaat.</b>	243
<b>1. België was van oorsprong een nachtwakersstaat.</b>	245
1.1. België als nachtwakersstaat (1830-1870)	245
1.2. België als infrastructuurstaat (1870-1919)	245
<b>2. De uitbouw van de verzorgingsstaat</b>	245
2.1. België als welvaartsstaat (1919-1970)	246
2.1.1. Naar een omschrijving van de welvaartsstaat en zijn kenmerken	246
2.1.2. Het ontstaan en de invulling van de Belgische welvaartsstaat	247
2.2. Economische crisissen als rem (1979-2000)	248
2.3. De uitbouw van de actieve welvaartsstaat (2000-nu)	248
2.4. Naar een participatieve samenleving?	249

## Hoofdstuk V

<b>België is een federale staat</b>	251
<b>1. Van decentrale eenheidsstaat naar federale staat</b>	253
1.1. Het begrippenkader	253
1.1.1. De eenheidsstaat	253
1.1.2. Het politieke regionalisme	254
1.1.3. De confederale staat	255
1.1.4. De federale staat	256
1.2. De omvorming van een gedecentraliseerde eenheidsstaat naar een federale staat <i>sui generis</i>	259
<b>2. De krachtlijnen van de zes staatshervormingen</b>	260
2.1. De <i>ratio legis</i> van de Belgische staatshervorming	260
2.1.1. De bescherming van minderheden	260
2.1.2. Het streven naar een grotere autonomie voor de deelgebieden	261
2.2. Drie basisconcepten: taalgebieden, gemeenschappen, gewesten	262
2.2.1. Vier taalgebieden	262
2.2.2. Drie gemeenschappen	263
2.2.3. Drie gewesten	264
2.3. De specificiteit van het Belgische federalisme	265
2.3.1. Een gespreid of stapsgewijs federalisme	265
2.3.2. Een dissociatief federalisme	266
2.3.3. Een gelaagd federalisme	267
2.3.4. Een tweepolig federalisme	267
2.3.5. Een asymmetrisch federalisme	268
2.3.6. Een beperkt coöperatief federalisme	271
2.3.7. Een veruitwendigd federalisme	272
2.3.8. Een integrerend federalisme	272

2.3.9. Een legislatief federalisme	273
2.3.10. Een federalisme op zoek naar een hoofdstad	275
2.3.11. Een gecontesteerd federalisme	275

## **Deel II**

### **De organisatie en de bevoegdheden van de federale Staat**

279

#### **Hoofdstuk I**

##### **De federale wetgevende macht**

281

##### **1. Samenstelling**

283

1.1. Inleiding

283

1.2. De Kamer van volksvertegenwoordigers

285

1.3. De Senaat

287

1.4. De indeling in taalgroepen

289

##### **2. De bevoegdheden van het parlement**

290

2.1. De wetgevende bevoegdheid

290

2.1.1. Drie soorten wetten ten gevolge van een nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat

291

2.1.2. De wetgevende procedure

296

2.2. De government making power

299

2.3. De controle op de federale regering

300

2.3.1. De politieke controle

300

2.3.2. De beleidscontrole

300

2.3.3. De budgettaire en financiële controle

301

2.4. De controle van de Europese regelgeving

301

2.5. Beleidsinformatieve bevoegdheden

301

2.5.1. Het vragenrecht

301

2.5.2. Het recht van onderzoek

302

2.6. Bijzondere bevoegdheden

303

2.6.1. Een overzicht

304

2.6.2. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid en de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van ministers

305

2.6.3. Het petitieright

306

2.6.4. De vordering van de aanwezigheid van de regeringsleden

307

#### **Hoofdstuk II**

##### **De federale uitvoerende macht**

309

##### **1. De Koning**

311

1.1. De samenstelling van de uitvoerende macht

311

1.2. Enkele bevoegdheden nader besproken

311

1.2.1. De uitvoering van de wetten

311



1.2.2.	Toegekende bevoegdheden	312
1.2.3.	De zelfstandige verordeningbevoegdheid van de Koning	312
<b>2.</b>	<b>De regering</b>	313
2.1.	Het statuut	314
2.1.1.	De <i>ministers</i>	314
2.1.2.	De staatssecretarissen	314
2.2.	De traditionele regeringsvorming	315
2.3.	Lopende zaken	318
2.3.1.	In welke gevallen is de federale regering slechts bevoegd voor het behartigen van de lopende zaken?	318
2.3.2.	Wat zijn lopende zaken?	319

## Deel III

### De gemeenschappen en de gewesten 321

#### Hoofdstuk I

#### De bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten 323

<b>1.</b>	<b>Algemene beginselen</b>	325
1.1.	De vijf autonomiekenmerken van de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden	325
1.1.1.	Beschermde of 'verschanste' bevoegdheden	325
1.1.2.	Wetgevende bevoegdheden	326
1.1.3.	Toegewezen bevoegdheden	326
1.1.4.	Exclusieve bevoegdheden	328
1.1.5.	Het verticaliteitsbeginsel	332
1.2.	De twee algemene beperkingen op de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden	332
1.2.1.	De EMU	333
1.2.2.	De door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden	333
<b>2.</b>	<b>De materiële bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten</b>	336
2.1.	De gemeenschapsbevoegdheden	336
2.1.1.	Culturele aangelegenheden	336
2.1.2.	Persoonsgebonden aangelegenheden	336
2.1.3.	Het onderwijs	338
2.1.4.	Het gebruik der talen (art. 129 en 130 Gw.)	339
2.2.	De gewestbevoegdheden	340
2.2.1.	Algemeen	340
2.2.2.	Een beknopt overzicht	340
2.3.	De complementaire of accessoire bevoegdheden	345
2.4.	Het Grondwettelijk Hof: een stelsel van exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling	345

## **Hoofdstuk II**

<b>De organen van de gemeenschappen en de gewesten</b>	349
<b>1. Algemeen: een eigen parlement en een eigen regering</b>	351
<b>2. De Gemeenschaps- en Gewestparlementen</b>	352
2.1. Een beperkte constitutieve autonomie	352
2.2. De samenstelling	354
2.2.1. Inleiding	354
2.2.2. De samenstelling van de vijf parlementen	355
2.3. De werking	359
<b>3. De gemeenschaps- en gewestregeringen</b>	359
3.1. De samenstelling van de gemeenschaps- en gewestregeringen	360
3.2. Het statuut	360
3.3. De werking	361
<b>4. De verhouding tussen het deelstaatparlement en de deelstaatregering</b>	362

## **Hoofdstuk III**

<b>een verkenning van de bevoegdheden en instellingen in het Brussels hoofdstedelijk Gewest</b>	365
<b>1. Het Brussels Gewest</b>	367
<b>2. Gemeenschapsaangelegenheden in Brussel</b>	368
<b>3. De uitoefening van andere specifieke bevoegdheden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>	369
3.1. De uitoefening van de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie	369
3.2. De uitoefening van de provinciale bevoegdheden	369
3.3. De bevoegdheden van de Hoofdstedelijke Gemeenschap van Brussel	370
3.4. De bevoegdheden overgedragen aan de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad	370
3.5. De bevoegdheden van de vicegouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad	370
<b>4. Voorstelling van de Brusselse instellingen</b>	371

## **Deel IV**

<b>De organisatie, bevoegdheden en werking van het intermediaire en lokale bestuursniveau</b>	373
<b>Inleiding</b>	375
<b>1. Decentralisatie en deconcentratie onderscheiden</b>	377
1.1. Decentralisatie	377
1.2. Deconcentratie	377
<b>2. Grondwettelijke principes</b>	378

<b>3. Bevoegdheidsverdeling</b>	380
<b>4. In volle evolutie</b>	381

## **Hoofdstuk I**

<b>De provincies</b>	383
<b>1. Inleiding</b>	385
<b>2. De bevoegdheden</b>	385
<b>3. De organen</b>	386
3.1. De provincieraad	386
3.1.1. De organisatie van de provincieraad	386
3.1.2. De werking van de provincieraad	387
3.1.3. De bevoegdheden van de provincieraad	387
3.2. De deputatie	388
3.2.1. De organisatie van de deputatie	388
3.2.2. De werking van de deputatie	388
3.2.3. De bevoegdheden van de deputatie	389
3.3. De provinciegouverneur	389
3.3.1. De benoeming van de provinciegouverneur	389
3.3.2. De bevoegdheden van de provinciegouverneur	389
<b>4. De provinciale administratie</b>	390
<b>5. Relatie tussen de provincie en haar burgers</b>	391
<b>6. Provinciale verzelfstandiging</b>	391

## **Hoofdstuk II**

<b>De gemeenten</b>	393
<b>1. Inleiding</b>	395
<b>2. Bronnen</b>	395
<b>3. De organen en hun werking</b>	395
3.1. De gemeenteraad	396
3.1.1. De organisatie van de gemeenteraad	396
3.1.2. De werking van de gemeenteraad	396
3.1.3. De bevoegdheden van de gemeenteraad	397
3.2. Het college van burgemeester en schepenen	398
3.2.1. De organisatie van het college van burgemeester en schepenen	398
3.2.2. De werking van het college van burgemeester en schepenen	398
3.2.3. De bevoegdheden van het college van burgemeester en schepenen	398
3.3. De burgemeester	399
3.3.1. De benoeming van de burgemeester	399
3.3.2. De bevoegdheden van de burgemeester	400
<b>4. De gemeentelijke administratie</b>	400
<b>5. Relatie tussen de gemeente en haar burgers</b>	401

<b>6. Gemeentelijke verzelfstandiging</b>	402
<b>7. Binnengemeentelijke decentralisatie</b>	403

### **Hoofdstuk III**

<b>Intergemeentelijke samenwerking</b>	405
<b>1. Inleiding</b>	407
<b>2. Vormen van intergemeentelijke samenwerking</b>	407

### **Hoofdstuk IV**

<b>De openbare centra voor maatschappelijk welzijn</b>	409
<b>1. Inleiding</b>	411
<b>2. Bronnen</b>	412
<b>3. De organen en hun werking</b>	412
3.1. De raad voor maatschappelijk welzijn	412
3.1.1. De organisatie van de raad voor maatschappelijk welzijn	412
3.1.2. De werking van de raad voor maatschappelijk welzijn	412
3.1.3. De bevoegdheden van de raad voor maatschappelijk welzijn	413
3.2. De voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn en de ondervoorzitter	414
3.2.1. Verkiezing van de voorzitter en de ondervoorzitter	414
3.2.2. De bevoegdheden van de voorzitter	414
3.3. Het vast bureau en de bijzondere comités	415
3.3.1. De organisatie van het vast bureau en de bijzondere comités	415
3.3.2. De werking van het vast bureau en de bijzondere comités	415
3.3.3. De bevoegdheden van het vast bureau en de bijzondere comités	415
<b>4. De administratie van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn</b>	416
<b>5. Relatie tussen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en haar burgers</b>	417
<b>6. Verzelfstandiging van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn</b>	418

### **Hoofdstuk V**

<b>Andere lokale besturen</b>	419
<b>1. Politiezones</b>	421
<b>2. Hulpverleningszones</b>	421
<b>3. Kerkbesturen</b>	422

<b>Deel V</b>	
<b>De organisatie van de rechtsbescherming</b>	423
<b>Hoofdstuk I</b>	
<b>Het Grondwettelijk Hof</b>	425
<b>1. Grondwettigheidstoetsing van wetgeving</b>	427
1.1. De afdwingbaarheid van de primauteit van de Grondwet	427
1.2. Een onderscheid naargelang van de te toetsen rechtsnorm en tussen incidentele en principiële controle	428
<b>2. De aard van het Grondwettelijk Hof</b>	430
2.1. Het <i>sui generis</i> -karakter	430
2.2. De gemengde samenstelling	430
<b>3. Vernietigingsberoep en prejudiciële vraagstelling</b>	431
3.1. De normen die door het Grondwettelijk Hof worden getoetst	431
3.2. De referentienormen of de normen waaraan het Grondwettelijk Hof toetst	434
3.2.1. Toetsing aan de bevoegdheidsverdelende regels	435
3.2.2. Toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet	436
3.2.3. De toetsing aan Titel II van de Grondwet én aan de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet	441
3.3. De beroepen tot vernietiging	443
3.3.1. De verzoekende partijen	443
3.3.2. De beroepstermijn	444
3.3.3. De rechtsgevolgen van een arrest gewezen op een beroep tot vernietiging	445
3.3.4. De vordering tot schorsing	445
3.4. De prejudiciële vragen	445
3.4.1. De verwijzingsverplichting voor de rechter	446
3.4.2. De gevolgen van een arrest gewezen op een prejudiciële vraag	449
<b>Hoofdstuk II</b>	
<b>Het Rekenhof</b>	455
<b>1. De organisatie van het Rekenhof</b>	457
<b>2. Bevoegdheden van het Rekenhof</b>	460
2.1. Algemene informatie- en controlebevoegdheid	460
2.2. Administratieve bevoegdheden	460
2.3. Jurisdictionele bevoegdheden	461
2.4. Nieuwe bevoegdheden in het kader van de staatshervormingen	461

## Hoofdstuk III

<b>De rechterlijke macht</b>	463
<b>1. De bevoegdheid</b>	465
1.1. De bevoegdheidsverdeling met betrekking tot subjectieve rechten	465
1.1.1. De afwijzing van administratieve rechten	466
1.1.2. Het onderscheid tussen burgerlijke en politieke rechten	466
1.2. De bevoegdheidsverdeling met betrekking tot het objectief contentieux	469
1.3. Een moeilijke grens	470
1.4. Attributieconflicten	471
<b>2. De organisatie van de rechtsprekende organen</b>	471
2.1. De hoven en rechtbanken	471
2.1.1. De zeven categorieën van gewone rechtscolleges	471
2.1.2. De bevoegdheden van de gewone hoven en rechtbanken	475
2.1.3. Het Hof van Cassatie	477
2.2. De met eigenlijke rechtspraak belaste organen	479
2.2.1. Oprichting	479
2.2.2. Twee categorieën van met eigenlijke rechtspraak belaste organen	479
<b>3. De hoven en rechtbanken: een grondwettelijk statuut</b>	482
3.1. Grondwettelijke waarborgen voor de onafhankelijkheid van de gewone rechter	482
3.1.1. Onafzetbaarheid en de onoverplaatsbaarheid	482
3.1.2. Andere waarborgen	483
3.1.3. Nuancering	484
3.2. De beperkte tussenkomsten van de Koning in de uitoefening van de rechterlijke orde	485
3.2.1. De benoeming van de rechters	485
3.2.2. De tenuitvoerlegging van de arresten en vonnissen	485
3.2.3. Het genaderecht	485
3.2.4. Het Openbaar Ministerie	486
<b>4. Garanties bij de procedures voor de rechtscolleges</b>	488
4.1. De hoven en rechtbanken	488
4.1.1. De motiveringsplicht	488
4.1.2. De openbaarheid	489
4.2. De met eigenlijke rechtspraak belaste organen	490
4.2.1. De motiveringsplicht	490
4.2.2. De openbaarheid	490
<b>5. De Hoge Raad voor de Justitie</b>	492
5.1. Rechtspositie	492
5.2. Samenstelling	493

5.3. Bevoegdheden	494
5.3.1. Werving en opleiding van magistraten	494
5.3.2. Externe controle op de werking van de rechterlijke orde	494
<b>Hoofdstuk IV</b>	
<b>De Raad van State</b>	497
1. De samenstelling	499
2. De afdeling wetgeving	499
2.1. De rol van de afdeling wetgeving	499
2.2. De twee voornaamste gevallen van adviesverplichting	500
2.2.1. Voorontwerpen van wetgevende normen	500
2.2.2. Ontwerpen van reglementaire besluiten	501
2.3. De sanctie op de niet-naleving van de adviesverplichting	501
2.4. Het gezag van de adviezen van de Raad van State	502
3. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	502
<b>Hoofdstuk V</b>	
<b>De rechterlijke toetsing van rechtsnormen</b>	503
<b>Deel VI</b>	
<b>De organisatie van het bestuur</b>	515
<b>Hoofdstuk I</b>	
<b>Rechtspersoonlijkheid en publiekrechtelijke lichamen</b>	517
1. De diversiteit van de bestuurslichamen	519
2. Het hiërarchisch beginsel	520
3. Rechtspersoonlijkheid	521
3.1. Een rechtspersoon	522
3.2. Rechtspersoonlijkheid en overheid	522
3.3. De toekenning van de rechtspersoonlijkheid	522
3.4. Bijkomende gevolgen van de toekenning van de rechtspersoonlijkheid	523
4. De bevoegdheden van de publiekrechtelijke lichamen	524
4.1. Het specialiteitsbeginsel	524
4.2. Het gebruik van privaatrechtelijke juridische instrumenten	525
4.3. Specifieke bevoegdheden	525
4.4. Strafrechtelijke aansprakelijkheid	526
<b>Hoofdstuk II</b>	
<b>De organisatie van het federale bestuur</b>	527
1. Overzicht	529
2. De federale overheidsdiensten	530
2.1. Het federale organogram	530
2.1.1. Horizontale federale overheidsdiensten	531

2.1.2.	Verticale federale overheidsdiensten	534
2.1.3.	Programmatorische federale overheidsdiensten	534
2.2.	Oprichting en afschaffing	535
2.3.	Juridisch statuut	535
2.4.	De inrichting	536
2.4.1.	Het organigram	536
2.4.2.	De managementfuncties	537
2.4.3.	Gemeenschappelijke orgaan van de FOD's	538
2.4.4.	Aansturing van de federale overheidsdiensten	539
<b>3.</b>	<b>Functionele decentralisatie op federaal niveau</b>	<b>542</b>
3.1.	Inleidende bemerkingsen	542
3.2.	Gedecentraliseerde diensten: soorten	543
3.2.1.	Openbare instellingen	543
3.2.2.	Publiekrechtelijke verenigingen	543
3.3.	Het statuut van de functioneel gedecentraliseerde diensten: de wet van 16 maart 1964 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut	544
3.3.1.	Toepassingsgebied	544
3.3.2.	Het bestuurlijk toezicht	546
3.3.3.	Personeelsformatie en personeelsstatuut	549
3.3.4.	Begroting en rekeningen	549
<b>4.</b>	<b>De federale economische overheidsinstellingen</b>	<b>550</b>
<b>5.</b>	<b>Verenigingen op centraal niveau</b>	<b>553</b>

## Hoofdstuk III

### De organisatie van het Vlaamse bestuur 555

- |           |   |            |
|-----------|---|------------|
| <b>1.</b> | <b>Organisatie op grond van beleidsdomeinen</b> | <b>557</b> |
| <b>2.</b> | <b>Andere Vlaamse instellingen</b>              | <b>560</b> |

## II

### Medewerkers en juridisch instrumentarium van het bestuur 561

## Deel I

### De medewerkers van het bestuur 563

## Hoofdstuk I

### Twee groepen van medewerkers van het bestuur 565

- |           |   |            |
|-----------|---|------------|
| <b>1.</b> | <b>Inleiding</b>  | <b>567</b> |
| <b>2.</b> | <b>De medewerker in een statutaire rechtsverhouding</b> | <b>568</b> |
| 2.1.      | De kenmerken van de statutaire rechtsverhouding         | 568        |
| 2.1.1.    | Uitgangspunt  | 568        |



2.1.2.	Benoeming versus aanwerving	569
2.1.3.	Inhoud en wijziging van de rechtspositie	569
2.1.4.	De vastheid van betrekking	569
2.2.	Gevolgen van de statutaire tewerkstelling	570
2.2.1.	Het socialezekerheidsstatuut	570
2.2.2.	De rechtsbescherming	570
2.3.	De inhoud van een statutaire regeling	570
<b>3.</b>	<b>De medewerker in een contractuele rechtsverhouding</b>	<b>571</b>
3.1.	De contractuele rechtsverhouding	571
3.2.	De mogelijkheid van contractuele tewerkstelling bij de overheid	571
3.3.	De rechtsbescherming van de contractuele medewerker	573
3.4.	Een contractant in de overheidssector is geen contractant in de privésector	574
<b>4.</b>	<b>Voorbij het onderscheid tussen medewerkers in een statutaire en contractuele rechtshouding</b>	<b>574</b>
4.1.	Het overstijgen van het onderscheid	574
4.2.	Het onderscheid in het licht van het gelijkheidsbeginsel	574

## Hoofdstuk II

<b>De bevoegde overheid voor het statuut van het overheidspersoneel</b>		<b>579</b>
<b>1.</b>	<b>De bevoegde overheid voor het statuut van het overheidspersoneel bij het centrale bestuur</b>	<b>581</b>
<b>2.</b>	<b>De bevoegde overheid voor het statuut van het overheidspersoneel bij gedecentraliseerde besturen</b>	<b>582</b>

## Hoofdstuk III

<b>Algemene beginselen</b>		<b>583</b>
<b>1.</b>	<b>Situering</b>	<b>585</b>
<b>2.</b>	<b>Het toepassingsgebied</b>	<b>586</b>
<b>3.</b>	<b>Inhoud van de algemene beginselen</b>	<b>586</b>
3.1.	Bescherming tegen willekeur waarborgen	586
3.2.	Federaal karakter van de pensioenen – waarborgen	587
3.3.	Minimale rechten waarborgen	587

## Hoofdstuk IV

<b>Kwaliteitswaarborgen voor overheidspersoneel</b>		<b>589</b>
<b>1.</b>	<b>Evaluatiesystemen</b>	<b>591</b>
1.1.	De evaluatiecyclus op het federale niveau	591
1.2.	De PLOEG-cyclus op Vlaams niveau	593

<b>2. Deontologische normen</b>	595
2.1. Deontologische normen in hogere rechtsnormen van toepassing op het statuut	595
2.1.1. Garanties ten aanzien van ambtenaren vanuit de grondrechten	595
2.1.2. Garanties ten aanzien van ambtenaren vanuit het Europees recht	596
2.2. De vindplaats van deontologische rechten en plichten	596
2.3. Het juridische karakter van deontologische rechten en plichten	597
2.3.1. De juridische waarde van deontologische rechten en plichten voor federale ambtenaren	597
2.3.2. De juridische waarde van deontologische rechten en plichten voor Vlaamse ambtenaren	600
2.3.3. De juridische waarde van deontologische rechten en plichten voor lokale ambtenaren	601
<b>3. Tucht</b>	601
3.1. Voor wie?	601
3.2. Doel	602
3.3. Beginselen van het tuchtrecht	602
3.3.1. Non bis in idem	602
3.3.2. Tuchtfeiten	603
3.3.3. De tuchtstraffen moeten bepaald zijn	603
3.3.4. Het proportionaliteitsbeginsel	605
3.3.5. Recht van verdediging	605
3.3.6. De onpartijdigheid	605
3.3.7. De motiveringsplicht	605
3.3.8. Termijnen	605

## **Deel II**

<b>De goederen van het bestuur</b>	609
------------------------------------	-----

### **Hoofdstuk I**

<b>Twee soorten van goederen: openbaar en privaat domein</b>	611
<b>1. Inleiding</b>	613
<b>2. Openbaar en privaat domein</b>	613
2.1. Het onderscheid	613
2.2. Affectatie en desaffectatie	614
<b>3. Rechtsregeling van de goederen van het openbaar domein</b>	614
3.1. Inleiding	614
3.2. De specifieke kenmerken van de rechtsregeling van het openbaar domein	614
3.2.1. De onvervreemdbaarheid van het openbaar domein	615
3.2.2. De onverjaarbaarheid van het openbaar domein	615

3.2.3.	Goederen van het openbaar domein zijn niet vatbaar voor beslag	615
3.2.4.	Domeingoederen kunnen niet worden bezwaard met zakelijke rechten	616
3.2.5.	Het buiten de handel zijn	617
<b>4.</b>	<b>Rechtsregeling van de goederen van het privaat domein</b>	<b>618</b>
4.1.	Inleiding	618
4.2.	Het vervreemdbaar karakter van goederen van het privaat domein	618
4.3.	De toepassing van de verjaarbaarheid op goederen van het privaat domein	618
4.4.	De mogelijkheid van inbeslagname van goederen die tot het privaat domein behoren	619
4.5.	De mogelijkheid om goederen van het privaat domein te bezwaren met zakelijke rechten	619

## Hoofdstuk II

<b>De onteigening</b>	621	
<b>1. Inleiding</b>	623	
<b>2. Het begrip</b>	623	
<b>3. De onteigeningsbevoegdheid</b>	623	
<b>4. Eigenschappen van de onteigening</b>	624	
4.1.	Ten algemenen nutte	624
4.2.	In de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald	624
4.3.	Billijke en voorafgaande schadevergoeding	624
<b>5. De onteigeningsprocedures</b>	626	
5.1.	De bestaande federale wetgeving	626
5.1.1.	Algemene principes	626
5.1.2.	De administratieve fase	627
5.1.3.	De gerechtelijke fase	631
5.1.4.	Toezicht door de gewone rechter en door de Raad van State	633
5.2.	Het Vlaamse onteigeningsdecreet	633
5.2.1.	De toelaatbaarheidsvereisten	634
5.2.2.	De bestuurlijke fase	635
5.2.3.	De gerechtelijke fase	638
<b>6. Het onderscheid tussen onteigening en erfdiensbaarheden tot algemeen nut</b>	640	
6.1.	Het begrip 'erfdienstbaarheid tot algemeen nut'	640
6.2.	Verskil tussen 'erfdienstbaarheid tot algemeen nut' en 'onteigening'	641

<b>Hoofdstuk III</b>	
<b>De opeising.</b>	643
<b>Deel III</b>	
<b>Een kijk op bestuurshandelingen</b>	647
<b>Hoofdstuk I</b>	
<b>De diversiteit van de handelingen van het bestuur</b>	649
<b>1. De rechtshandeling</b>	651
1.1. Definities	651
1.2. Indeling van de rechtshandelingen	651
1.2.1. Indeling naar de inhoud	652
1.2.2. Indeling naar de wijze waarop de wilsuiting zich voordoet	653
1.2.3. De relatie tussen de beide indelingen	653
<b>2. De bestuurshandeling</b>	653
2.1. Definitie	653
2.2. Handelingen van het bestuur die geen rechtshandelingen zijn	654
2.2.1. Het onderscheid met materiële handelingen	654
2.2.2. Het onderscheid met andere handelingen	655
<b>Hoofdstuk II</b>	
<b>Algemene theorie van de bestuurshandeling</b>	659
<b>1. Het onderscheid reglementaire bestuurshandeling – individuele bestuurshandeling</b>	661
1.1. Criterium van onderscheid	661
1.2. Gevolgen van het onderscheid	661
1.2.1. De hiërarchische verhouding	661
1.2.2. Vormvereisten bij het totstandkomen	662
1.2.3. De motiveringsverplichting	663
1.2.4. Bekendmaking versus kennisgeving	664
1.2.5. Instandhouding van rechtsgevolgen na vernietiging	664
1.2.6. Intrekking en opheffing	665
1.2.7. Beroepsmogelijkheden	665
1.2.8. De toepassing van artikel 159 Gw. door de Raad van State	665
1.2.9. Samenvattend overzicht	666
<b>2. Gebonden en discretionaire bevoegdheid</b>	667
2.1. Criterium van onderscheid	667
2.1.1. Legaliteit en beleid van een bestuurshandeling	667
2.1.2. Een bestuurshandeling genomen op grond van een discretionaire versus een gebonden bevoegdheid	668
2.2. Gevolgen van het onderscheid	669

<b>3. Kenmerken van de bestuurshandeling</b>	670
3.1. De auteur van een bestuurshandeling	670
3.1.1. De uitbouw van criteria door de Raad van State	671
3.1.2. De tussenkomst van het Hof van Cassatie en de invloed ervan op de rechtspraak van de Raad van State	671
3.1.3. Een andere benadering van het Grondwettelijk Hof?	673
3.1.4. Het begrip 'administratieve overheid' is niet gekoppeld aan het bestaan van een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State	674
3.1.5. Synthese	674
3.2. Het vermoeden van wettelijkheid	675
3.3. Uitvoerbare kracht	676
<b>4. Termijnen</b>	677
4.1. Termijnen opgelegd aan het bestuur	678
4.1.1. Termijnen van orde	678
4.1.2. Termijnen met bepaalde rechtsgevolgen	679
4.2. Termijnen opgelegd aan de burger	681
<b>5. De werking van de bestuurshandeling in de tijd</b>	681
5.1. De inwerkingtreding van de bestuurshandeling	682
5.1.1. Een reglementaire bestuurshandeling	682
5.1.2. Een individuele bestuurshandeling	682
5.2. Het einde van de gelding van de bestuurshandeling	683
5.2.1. De opheffing van de bestuurshandeling	684
5.2.2. De intrekking van de bestuurshandeling	684
5.2.3. Opheffing, intrekking en annulatie van een bestuurshandeling	685

## **Deel IV**

### **Het gebruik van contracten door de overheid** 687

#### **Hoofdstuk I**

#### **Het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten door de overheid** 689

<b>1. Vrijheid van keuze?</b>	691
1.1. Algemeen	691
1.2. Bepkeringen die voortvloeien uit het openbaar domeinrecht	692
<b>2. Toepasselijk recht op de overeenkomsten van de overheid</b>	692
2.1. Inleiding	692
2.2. Overeenkomsten met een bijzonder juridisch statuut	693
2.2.1. Overeenkomsten met een bijzonder wettelijk statuut	693

2.2.2. Overeenkomsten waaraan de rechtsleer en rechtspraak een bijzonder statuut hebben toegekend	694
2.3. De toepassing van het gelijkheidsbeginsel	694

## **Hoofdstuk II**

### **Overheidsopdrachten** 697

<b>1. Algemene situering van de overheidsopdrachtenreglementering</b>	699
<b>2. Basisprincipes van de overheidsopdrachtenreglementering</b>	701
2.1. Het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel	701
2.2. Het transparantiebeginsel	701
2.3. Het mededingingsbeginsel	701
2.4. Het evenredigheidsbeginsel	702
2.5. Het beginsel van wederzijdse erkenning tussen de lidstaten	702
<b>3. Toepassingsgebied van de overheidsopdrachtenreglementering</b>	703
3.1. Het personele toepassingsgebied van de overheidsopdrachtenreglementering	703
3.2. Het materiële toepassingsgebied van de overheidsopdrachtenreglementering	704
3.2.1. Een overeenkomst ten bezwarende titel	704
3.2.2. Een overeenkomst gesloten met een derde	705
3.2.3. Het voorwerp van de overeenkomst	705
3.3. Niet-toepasselijkheid van de wet	707
<b>4. Gunningswijzen</b>	708
4.1. Keuze tussen openbare en niet openbare procedure	708
4.2. De mededingingsprocedure met onderhandeling	709
4.3. De concurrentiegerichtede dialoog	709
4.4. Het innovatiepartnerschap	711
4.5. De vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking	711
<b>5. Literatuur</b>	711

## **Deel V**

### **Publiek-private samenwerking** 713

#### **Hoofdstuk I**

##### **Begrip** 715

<b>1. Inleiding</b>	717
<b>2. Naar een omschrijving</b>	717

<b>Hoofdstuk II</b>	
<b>Een juridisch kader voor PPS: het PPS-decreet.</b>	719
1. Inleiding	721
2. Meerwaarde realiseren	722
3. Juridische uitwerking van PPS	723
3.1. Contractuele PPS	723
3.1.1. De mogelijkheid van het bestuur om contracten te sluiten	723
3.1.2. PPS en het openbaar domeinrecht	723
3.1.3. Privaatrechtelijke rechtsinstrumenten om PPS te structureren	724
3.1.4. Bestuursrechtelijke instrumenten om PPS te structureren	725
4. Participatieve PPS	727
<b>III</b>	
<b>Kwaliteit van het overheidsoptreden</b>	729
<b>Deel I</b>	
<b>Kwaliteit in meervoud</b>	731
<b>Hoofdstuk I</b>	
<b>Wat is kwaliteit?</b>	733
1. Op zoek naar een invulling van het begrip 'kwaliteit'	735
1.1. Definities van kwaliteit	735
1.2. Kwaliteit vanuit een dubbel perspectief	738
1.2.1. De producentgeoriënteerde visie	738
1.2.2. De consumentgeoriënteerde visie	738
<b>Hoofdstuk II</b>	
<b>Evolutie in het kwaliteitsdenken en het kwaliteitsmanagement</b>	743
1. Kwaliteitsinspectie	745
2. (Statistische) kwaliteitscontrole	745
3. Kwaliteitsborging	746
4. Organisatiebrede kwaliteitsbeheersing	747
5. Integrale kwaliteitszorg (IKZ) – Total quality management (TQM)	747
6. Besluit	750
<b>Hoofdstuk III</b>	
<b>Specificiteit van kwaliteit van diensten</b>	751
1. De specifieke kenmerken van diensten	753
1.1. Ontastbaarheid (intangibility)	753
1.2. Onscheidbaarheid (inseparability)	753

1.3. Heterogeniteit (heterogeneity)	754
1.4. Kortstondigheid (perishability)	755
<b>2. Kwaliteit en tevredenheid</b>	<b>756</b>

## **Deel II**

<b>Kwaliteit van regelgeving</b>	<b>757</b>
----------------------------------	------------

### **Hoofdstuk I**

<b>Kwaliteitsproblemen en regelgeving</b>	<b>759</b>
---	------------

<b>1. Het kwantitatieve aspect</b>	<b>761</b>
<b>2. Het kwalitatieve aspect</b>	<b>764</b>
2.1. Wat loopt er verkeerd met onze regelgeving?	764
2.2. Wat is wetgevingskwaliteit?	764

### **Hoofdstuk II**

<b>De uitbouw van een integraal reguleringsmanagement op Vlaams niveau</b>	<b>767</b>
--	------------

<b>1. Een missie, een visie en een langetermijnvisie</b>	<b>769</b>
<b>2. Het regelgevingsproces</b>	<b>774</b>
2.1. Het proces, weergegeven in een stroomschema	774
2.1.1. De eerste principiële goedkeuring	775
2.1.2. De tweede principiële goedkeuring	775
2.1.3. Definitieve goedkeuring	775
2.1.4. Parlementaire behandeling	775
2.1.5. Bekrachtiging door de Vlaamse regering	776
2.2. Wetgevingstechniek	776
<b>3. De organisatorische verankering</b>	<b>778</b>
3.1. Steun en engagement op alle niveaus	778
3.2. Een gepaste cultuur	778
3.3. Mensen en middelen	778
<b>4. De aansturing</b>	<b>779</b>
<b>5. Monitoring</b>	<b>780</b>
<b>6. Instrumenten</b>	<b>785</b>

### **Hoofdstuk III**

<b>Kwaliteitsnormen voor regelgeving</b>	<b>791</b>
--	------------

<b>1. De algemene beginselen van behoorlijke wetgeving</b>	<b>793</b>
1.1. Materiële beginselen	793
1.1.1. Het beginsel van een duidelijke doelstelling	793
1.1.2. Het noodzakelijkheidsbeginsel	794
1.1.3. Het uitvoerbaarheidsbeginsel	794
1.1.4. Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel	794
1.1.5. Het legaliteitsbeginsel	795
1.1.6. Het rechtsgelijkheidsbeginsel	795



1.2.	De formele beginselen	796
1.2.1.	Het beginsel van de normatieve draagwijdte	796
1.2.2.	Het beginsel van duidelijke wetgeving	796
1.2.3.	Het beginsel van de regelgeving op het juiste niveau	799
1.2.4.	Het beginsel van de kenbaarheid	799
<b>2.</b>	<b>De vertaalslag naar het Vlaamse en federale niveau</b>	<b>800</b>
2.1.	Een vertaalslag naar het Vlaamse niveau: de kenmerken van goede wetgeving	800
2.1.1.	Noodzakelijk en doeltreffend	800
2.1.2.	Doelmatig en afgewogen	800
2.1.3.	Uitvoerbaar en handhaafbaar	800
2.1.4.	Rechtmatig	801
2.1.5.	Samenhangend	801
2.1.6.	Eenvoudig, duidelijk en toegankelijk	802
2.1.7.	Onderbouwd en overlegd	802
2.1.8.	Blijvend relevant en actueel	802
2.1.9.	Digitaalvriendelijke regelgeving	802
2.2.	Een vertaalslag naar het federale niveau	803
<b>3.</b>	<b>De waarde van kwaliteitseisen voor goede wetgeving</b>	<b>803</b>

## Hoofdstuk IV

### Administratieve vereenvoudiging kritisch doorgelicht 807

<b>1.</b>	<b>Administratieve vereenvoudiging doorgelicht</b>	<b>809</b>
1.1.	Administratieve vereenvoudiging en administratieve lasten	809
1.2.	Waarom bestaan administratieve lasten?	811
1.3.	Administratieve lasten en het <i>privilège du préalable</i>	813
1.4.	Administratieve lasten beperken	813
1.5.	Administratieve lasten en kwaliteitsmanagement	815
1.6.	Administratieve lasten bekeken vanuit de beleidscyclus	816
<b>2.</b>	<b>Administratieve vereenvoudiging kritisch doorgelicht</b>	<b>818</b>
2.1.	Administratieve lastenverlaging: enkele gekke gevallen	818
2.1.1.	Verlaging van administratieve kosten uitgedrukt in percentages	818
2.1.2.	Compensatieregels voor administratieve lasten	818
2.2.	Administratieve lastenverlaging: geen neutrale activiteit	820
2.2.1.	De keuze van de doelgroep	820
2.2.2.	Verschuiving van lasten	820
2.2.3.	Verschuiving van verantwoordelijkheid	821
2.2.4.	Administratieve lastenverlaging als politiek instrument	822

<b>Deel III</b>	
<b>Kwaliteit van het bestuurlijk optreden</b>	823
<b>Hoofdstuk I</b>	
<b>Juridische kwaliteitsnormen</b>	825
1. <b>De algemene rechtsbeginselen</b>	827
2. <b>De algemene beginselen van behoorlijk bestuur</b>	827
3. <b>De formele motiveringswet</b>	827
3.1. Wat moet worden gemotiveerd?	827
3.2. Wat houdt de motiveringsverplichting volgens de wet van 29 juli 1991 in?	828
3.3. Uitzonderingen op de formele motiveringsverplichting	829
3.4. Verhouding tot andere formele motiveringsverplichtingen	830
3.5. De motiveringsplicht van de wet van 29 juli 1991 en de motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur	830
<b>Hoofdstuk II</b>	
<b>Andere kwaliteitsnormen</b>	831
1. <b>De ombudsnormen</b>	833
1.1. De eigenheid van de ombudsnormen	833
1.2. De evolutie in de kwaliteitscriteria	834
1.2.1. De huidige ombudsnormen van de federale Ombudsman	835
1.2.2. De ombudsnormen van de Vlaamse Ombudsdienst	840
2. <b>De beginselen van goed bestuur</b>	843
2.1. Algemeen	843
2.2. Europese ontwikkelingen met betrekking tot de normen voor goed bestuurlijk handelen	844
2.2.1. Een Code van Goed Administratief Bestuur voor de instellingen van de Europese Unie	844
2.2.2. Beginselen van goed bestuur in de Europese rechtspraak	848
2.2.3. De Aanbeveling CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration van de Raad van Europa	848
2.2.4. Vaststellingen	849
2.3. Beginselen van goed bestuur in de lidstaten van de Europese Unie	850
2.3.1. Vaststellingen	850
2.3.2. De Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur	851
2.4. Beginselen van goed bestuur als een geheel van waarden	854
3. <b>Autoregulering via handvesten</b>	856
3.1. Terminologie	856

3.2.	Soorten	856
3.2.1.	Interne en externe handvesten	857
3.2.2.	Algemene en operationele handvesten	858
3.3.	Eigenschappen van gebruikershandvesten	859
3.3.1.	Engagementsverklaring	859
3.3.2.	Verwachtingsmanagement	860
3.3.3.	Deregulering	861
3.3.4.	Participatie	861
3.3.5.	Standaardisering	862
3.3.6.	Instrument kwaliteitsbeleid	863
3.4.	Motieven	863
3.4.1.	Een handvest zegt waar de organisatie voor staat	863
3.4.2.	Handvesten doorbreken de interne gerichtheid	864
3.4.3.	Handvesten brengen de kern van de dienstverlening in beeld	864
3.4.4.	Handvesten brengen de organisatie goed in beeld	864
3.4.5.	Handvesten kunnen een alternatief voor wet- en regelgeving zijn	864
3.4.6.	Handvesten kunnen worden opgemaakt omdat de klant erom vraagt	865
3.4.7.	Een handvest versterkt het klachtenmanagement	865
3.5.	Handvest van de Gebruiker van de Openbare Diensten	865
3.5.1.	De inhoud	866
3.5.2.	Principes	866
3.5.3.	Van beleidsdocument naar permanent actie-instrument	867
3.5.4.	De juridische waarde	867
3.6.	Het Charter voor de klantvriendelijke overheid	867
3.6.1.	Doel van het Handvest	868
3.6.2.	Inhoud van het Handvest	868
3.7.	Codes voor goed administratief gedrag	870
3.7.1.	De code van de Europese Ombudsman	870
3.7.2.	De Gedragscode op administratief gebied van de Europese Commissie	870

## Deel IV

### De openbaarheid van het overheidsoptreden 873

#### Hoofdstuk I

#### Openbaarheid van bestuur: definiëring, situering in het recht, in een bestuurskundige en in de politieke context 875

##### 1. Naar een invulling van 'openbaarheid van bestuur' 877

###### 1.1. Openbaarheid van bestuur als juridische verplichting 877

1.2.	Openbaarheid van bestuur en recht van toegang tot informatie	878
1.2.1.	Openbaarheid van bestuur als bijzondere vorm van toegang tot informatie	878
1.2.2.	Openbaarheid van bestuur gesitueerd binnen een toegangsstelsel	880
1.2.3.	Openbaarheid van bestuur als grondrecht versus toegangsrechten als gebruikersrechten	880
1.3.	Openbaarheid van bestuur als rechtstoestand	881
<b>2.</b>	<b>Openbaarheid: lange tijd een afwezige in het bestuur</b>	882
2.1.	Openbaarheid van de activiteiten van verkozen organen	882
2.2.	De openbaarheid van de rechtsprekende organen	884
2.3.	De beslotenheid van de activiteiten van de uitvoerende organen	885
<b>3.</b>	<b>Vormen van openbaarheid</b>	886
3.1.	Politieke openbaarheid	886
3.2.	Actieve openbaarheid	887
3.3.	Passieve openbaarheid	887
3.4.	Procedurele openbaarheid	888
<b>4.</b>	<b>Een bestuurskundige situering</b>	888
4.1.	Argumenten die pleiten voor openbaarheid van bestuur	889
4.1.1.	Een versterking van de rechtsbescherming	889
4.1.2.	Een versterking van de democratie	889
4.1.3.	Een versterking van de communicatiemogelijkheden en van het vertrouwen	890
4.1.4.	Vernieuwde en transparante structuren en procedures	891
4.1.5.	Een versterking van het geloof van de politiek in het bestuur	891
4.1.6.	Het bevorderen van een efficiëntere en meer doeltreffende overheid	891
4.1.7.	De interiorisatie van de door de overheid beoogde beleidsdoelstellingen	892
4.1.8.	Het voorkomen van corruptie	892
4.1.9.	Het ondersteunen van het beleid en van het handhaven van het beleid	893
4.2.	Risico's verbonden met openbaarheid van bestuur	894
4.2.1.	Openbaarheid van bestuur en cultuur	894
4.2.2.	De verplaatsing van de besluitvormingsprocessen	894
4.2.3.	Protest en verzet tegen het gevoerde of geplande beleid	894
4.2.4.	Het risico van een dalende documentering	894

5.	<b>De introductie van een algemene openbaarheidswetgeving in het Belgische recht</b>	895
6.	<b>Openbaarheid van bestuur als middel tot herstel van de relatie tussen burger en bestuur</b>	895
7.	<b>Internationale en Europese initiatieven op het gebied van de toegang tot milieu-informatie en tot documenten en hun invloed op het Belgische recht</b>	896
8.	<b>Synthese</b>	897

## Hoofdstuk II

	<b>De grondwettelijke verankering van een recht van publieke toegang tot bestuursdocumenten en -informatie</b>	899
1.	<b>Artikel 32 van de Grondwet</b>	901
1.1.	Het universele karakter van het grondrecht	901
1.2.	Het voorwerp van het grondwettelijk verankerde recht	901
1.3.	De aard van het recht van toegang gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet	903
1.4.	De wijze waarop het recht gewaarborgd door artikel 32 van de Grondwet kan worden uitgeoefend	904
1.5.	Een subjectief recht met directe werking	904
1.6.	Een grondrecht waarvoor in principe geen belang moet worden aangetoond	905
1.7.	Een grondrecht waarvan de uitoefening aan procedureregels en beperkingen kan worden onderworpen	905
1.7.1.	Een grondrecht waarvan de uitoefening aan procedureregels kan worden onderworpen	905
1.7.2.	Een grondrecht waarop beperkingen mogelijk zijn	906
1.7.3.	Een grondrecht waarop slechts beperkingen en procedureregels kunnen worden opgelegd door middel van formele wetten	908
1.8.	Een grondrecht met een bevoegdheidsverdelende regel	908
1.9.	De dubbele natuur van artikel 32 van de Grondwet	911
1.10.	Een grondrecht met een positieve verplichting	911
2.	<b>Artikel 23, 4° van de Grondwet: indirecte grondslag voor een recht van toegang tot milieu-informatie</b>	911
2.1.	De inhoud en bescherming van artikel 23, 4° van de Grondwet	912
2.1.1.	Het voorwerp van artikel 23, 4° van de Grondwet	912
2.1.2.	Een indirecte bescherming	912
2.1.3.	De bevoegdheidsverdeling	913
2.2.	Het recht van toegang tot milieu-informatie verbonden met het recht gegarandeerd door artikel 23, 4° van de Grondwet	914
2.2.1.	De aard van het beschermde recht van toegang	914

2.2.2.	Het personele toepassingsgebied van het recht van toegang	914
2.2.3.	Het materiële toepassingsgebied van het recht van toegang	915
2.2.4.	De directe inroepbaarheid van het recht van toegang tot milieu-informatie voor de rechter	915
2.2.5.	Bevoegdheidsverdelende aspecten wanneer milieu-informatie aanwezig is in een bestuursdocument	915
3.	<b>De wetgeving inzake openbaarheid van bestuur en de wetgeving toegang tot milieu-informatie als de emanatie van artikel 32 Gw.</b>	916

### Hoofdstuk III

#### **Gemeenschappelijke kenmerken van de Belgische openbaarheidswetgeving** 917

1.	<b>Inhoud van het recht verbonden aan de passieve openbaarheid van bestuur: recht op inzage, recht op uitleg, recht op kopie</b>	919
1.1.	Een ruimere omvang van de wijze van uitoefening van het recht op toegang	919
1.2.	De keuze voor de wijze van uitoefening van het recht van toegang	920
1.3.	Het parallellisme tussen de wijzen van uitoefening van het recht van toegang	920
1.4.	Verskil in financiële gevolgen tussen de wijzen van uitoefening van het recht van toegang	921
2.	<b>Materieel toepassingsgebied: bestuursdocument – milieu-informatie</b>	921
2.1.	Het voorwerp van de algemene openbaarheidswetgeving	921
2.2.	Het voorwerp van het recht van toegang tot milieu-informatie	922
2.3.	De relatie tussen het begrip ‘bestuursdocument’ en het begrip ‘milieu-informatie’	924
3.	<b>Personeel toepassingsgebied</b>	924
3.1.	Personeel toepassingsgebied van het algemene openbaarheidsregime	924
3.2.	Personeel toepassingsgebied van het recht van toegang tot milieu-informatie	926
3.2.1.	Het personele toepassingsgebied van Richtlijn 2003/4/EG	926
3.2.2.	Het personele toepassingsgebied in de interne wetgeving in uitvoering van richtlijn 2003/4/EG	927

<b>4.</b>	<b>Een uitbreiding met actieve openbaarheid, een correctierecht en de verplichting tot het vermelden van de beroepsmogelijkheden</b>	928
4.1.	Een uitbreiding tot actieve openbaarheid van bestuur	928
4.1.1.	Het voeren van een informatiebeleid	929
4.1.2.	De introductie van specifieke met voorlichting belaste ambtenaren	931
4.1.3.	De opstelling van een wegwijsdocument en de realisatie van een wegwijsbestand	932
4.1.4.	De vermelding van de behandelende ambtenaar of van iemand die meer inlichtingen kan verschaffen	933
4.1.5.	De vermelding van de beroepsmogelijkheden	934
4.1.6.	De vermelding van de auteursrechtelijke bescherming	935
4.1.7.	Een specifieke communicatieverplichting voor milieu-informatie	935
4.1.8.	Een specifieke bepaling met betrekking tot studies	936
4.2.	Een uitbreiding tot een correctierecht	936
<b>5.</b>	<b>Een recht verbonden aan procedureregels</b>	936
5.1.	Procedureregels met betrekking tot de aanvraag en de uitoefening van een administratief beroep	937
5.2.	Een recht gegarandeerd door termijnen	937
5.2.1.	Kennisgevingstermijnen	938
5.2.2.	Beslissingstermijnen	938
5.2.3.	Uitvoeringstermijnen	939
5.2.4.	Beroepstermijnen	939
5.3.	Het schriftelijke karakter van de aanvraag	940
5.4.	De voorwaarden waaraan de aanvraag moet voldoen	941
5.5.	De registratieverplichting	941
5.6.	De doorverwijzingsverplichting	942
5.7.	Een recht waaraan beroepsmogelijkheden zijn verbonden	942
<b>6.</b>	<b>Een catalogus van uitzonderingen</b>	943
6.1.	Uitzonderingsgronden in het algemene openbaarheidsregime	943
6.2.	Uitzonderingsgronden die enkel gelden voor milieu-informatie	945
<b>7.</b>	<b>Een principieel recht op de openbaarmaking van de gedeelten van een bestuursdocument die niet onder een uitzonderingsgrond vallen</b>	947
<b>8.</b>	<b>Een verbod op commerciële verspreiding van bestuursdocumenten?</b>	948
<b>9.</b>	<b>Een evolutie naar steeds minder transparantie</b>	949

<b>Hoofdstuk IV</b>	
<b>Beroepsmogelijkheden in de openbaarheidsregelgeving</b>	951
<b>1. Verschillende modellen van administratief beroep</b>	953
1.1. Model 1: de afwezigheid van enige vorm van administratief beroep	953
1.2. Model 2: een georganiseerd administratief beroep bij dezelfde administratieve overheid	953
1.3. Model 3: een georganiseerd beroep bij een beroepsinstantie	955
<b>2. De juridictionele beroepsprocedure</b>	956
2.1. Het beroep bij de administratieve rechter	956
2.2. Het beroep bij de gewone rechter	957
<b>3. Selectieve bibliografie</b>	959
<b>IV</b>	
<b>Rechtsbescherming tegen het bestuurlijk optreden</b>	963
<b>Deel I</b>	
<b>Een overzicht van rechtsbeschermingsmethoden</b>	965
<b>Hoofdstuk I</b>	
<b>Een beroep doen op verkozen politici</b>	967
<b>Hoofdstuk II</b>	
<b>Een beroep doen op klachtenbehandelings- en klachtenmanagementsystemen</b>	971
<b>1. Het begrip ‘klacht’</b>	973
1.1. De taalkundige betekenis van het woord ‘klacht’	973
1.2. De klacht als signaal binnen een bestuurlijke dienstverlenende context	974
1.3. Het begrip ‘klacht’ binnen het administratief toezicht	975
1.4. Het begrip ‘klacht’ binnen de context van controlediensten	976
1.5. Het begrip ‘klacht’ binnen het strafrecht	976
<b>2. De klacht als signaal naast andere signalen</b>	978
2.1. Vragen om informatie, meldingen en suggesties	978
2.2. Klachten en verzoekschriften	979
<b>3. Het concept van lijnen in de klachtenbehandeling</b>	980
3.1. Informatieverstrekking en communicatie als nulde lijn	980
3.2. Klachtenbehandeling en klachtenmanagement op de eerste lijn	981
3.3. De ombudsfunctie als tweede lijn	981
3.4. De verzoekschriftenprocedure als derde lijn	981
<b>4. Interne en externe klachtenbehandeling</b>	982
4.1. Het onderscheid in kaart gebracht	982
4.2. Het onderscheid genuanceerd	982



<b>5. Van klachtenbehandeling naar klachtenmanagement</b>	982
<b>6. Interne klachtenbehandeling en -management</b>	984
6.1. Klachtenbehandeling en -management bij de federale overheid	984
6.1.1. Algemeen	984
6.1.2. Het algemeen federaal kader voor klachtenbehandeling en -management	986
6.1.3. Een structureel omkaderingsaspect	991
6.2. Het Vlaamse Klachtendecreet	991
6.2.1. De rechtskracht van de klachtenregeling	992
6.2.2. Het interne karakter van de klachtenregeling	992
6.2.3. Een bijkomende vorm van rechtsbescherming?	992
6.2.4. Een aantal dwingende en een aantal facultatieve regelingen	993
6.2.5. Een evenwicht tussen procedurele waarborgen en vlotte toegang	993
6.2.6. Geen inhoudelijk kader	993
6.3. Een klachtenregeling in het Vlaamse provincie-, gemeente- en OCMW-decreet	994
<b>7. Het ombudsinstituut</b>	995
7.1. Oorsprong van het ombudsinstituut	995
7.2. Doelstellingen en vereisten	997
7.3. Bevoegdheden	998
7.4. Een variëteit aan invulling	999
7.5. Een veelheid aan ombudsdiensten	999
7.6. Ombudsdiensten en kwaliteit	1000

### Hoofdstuk III

#### Een beroep doen op bestuurlijke maatregelen en bestuurlijke beroepen

<b>1. Bestuurlijke maatregelen</b>	1005
<b>2. Bestuurlijke beroepen</b>	1005
2.1. Op grond van de beroepsinstantie	1007
2.1.1. Het willig beroep of het beroep bij het orgaan dat de beslissing heeft genomen	1007
2.1.2. Het hiërarchisch beroep: het beroep bij de hiërarchische overste	1008
2.1.3. Het administratief toezicht: het beroep op de toezichthoudende overheid	1009
2.1.4. Het administratief beroep bij een andere administratieve overheid	1011
2.1.5. Besluit	1012
<b>3. Op grond van de bevoegdheid van de beroepsinstantie</b>	1012

<b>4.</b>	<b>Op grond van het al dan niet georganiseerd karakter van het beroep</b>	1013
4.1.	Het niet-georganiseerd administratief beroep	1013
4.2.	Het georganiseerd administratief beroep	1013
4.3.	Op grond van het facultatieve of verplichte karakter van het beroep	1015
4.4.	Het administratief toezicht versus het georganiseerd administratief beroep	1015

## Hoofdstuk IV

### Een beroep doen op een rechter

<b>1.</b>	<b>Algemeen</b>	1021
<b>2.</b>	<b>Het onderscheid tussen administratieve en jurisdictionele beroepen</b>	1022
2.1.	Een beeld binnen het kader van de rechtsbescherming tegen de overheid	1022
2.2.	Het specifieke onderscheid tussen administratieve en jurisdictionele beroepen	1023
2.3.	Het onderscheid tussen twee vormen van jurisdictioneel beroep	1024
<b>3.</b>	<b>Rechtsbescherming geboden door de gewone rechter</b>	1024
3.1.	De toepassing van art. 159 Gw.	1025
3.1.1.	Inleiding	1025
3.1.2.	Toetsing van de overeenstemming met de 'wet'	1026
3.1.3.	Gevolgen van het vaststellen van de niet-overeenstemming met de wet	1026
3.2.	De burgerlijke aansprakelijkheid	1026
3.2.1.	De fout	1027
3.2.2.	De schade	1028
3.2.3.	Het oorzakelijk verband	1028
3.3.	De foutloze aansprakelijkheid	1029
3.3.1.	Verplichting tot het vergoeden van schade bij rechtmatig bestuurlijk handelen op grond van de wet	1029
3.3.2.	De evenwichtsleer	1029
3.3.3.	De onevenredigheid van de schade vanuit de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten	1030
3.3.4.	Vergoeding voor buitengewone schade	1031
<b>4.</b>	<b>Rechtsbescherming geboden door de administratieve rechter</b>	1033
4.1.	De organisatie van de administratieve rechter	1033
4.2.	De Raad van State: haar organisatie en haar bevoegdheden	1034
4.3.	Ter overweging	1035

## Deel II

### De rechtsbescherming geboden door de Raad van State tegen het bestuurlijk optreden

1039

#### Inleiding

1041

#### Hoofdstuk I

##### Het schorsings- en annulatieberoep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

1043

##### 1. Het annulatieberoep bij de Raad van State

1045

###### 1.1. Algemene beschouwingen

1045

###### 1.2. De ontvankelijkheid van het beroep

1046

###### 1.2.1. De door de wet bepaalde termijn (ontvankelijkheid in de tijd)

1046

###### 1.2.2. De ontvankelijkheid t.a.v. de verzoeker

1048

###### 1.2.3. De aard van de bestreden akte

1053

###### 1.2.4. De wijze van indienen van het beroep

1056

###### 1.2.5. De afwezigheid van een bijzonder bij wet geregeld beroep

1056

###### 1.2.6. Onbevoegdheid wanneer de bestuurshandeling in het verlengde ligt van een rechterlijke uitspraak

1058

###### 1.3. De omvang van het vernietigingstoezicht

1058

###### 1.3.1. Inleiding

1058

###### 1.3.2. Vernietigingsgronden m.b.t. de externe wettigheid

1060

###### 1.3.3. Vernietigingsgronden m.b.t. de interne wettigheid

1065

###### 1.4. De rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

1067

###### 1.4.1. Kenmerken van de rechtspleging voor de Raad van State

1067

###### 1.4.2. Verloop van de procedure

1069

###### 1.4.3. Tussenkost

1073

###### 1.4.4. Beroep tot herziening

1074

###### 1.4.5. Uitvoering van de arresten

1074

###### 1.4.6. Boete wegens kennelijk onrechtmatig beroep

1076

###### 1.4.7. De bestuurlijke lus

1076

###### 1.5. De gevolgen van de arresten van de Raad van State

1079

###### 1.5.1. Verwerpingsarresten

1079

###### 1.5.2. Vernietigingsarresten

1079

###### 1.5.3. Besluit

1080

##### 2. Het administratief kort geding

1081

###### 2.1. Inleiding

1081

###### 2.1.1. Belang van het administratief kort geding

1081

###### 2.1.2. Exclusieve bevoegdheid van de Raad van State

1081

2.2.	De gewone vordering tot schorsing en/of voorlopige maatregelen	1082
2.2.1.	Grondvoorwaarden	1082
2.2.2.	Procedure	1083
2.2.3.	Tussenkomst	1084
2.2.4.	Behandeling van de vordering	1084
2.2.5.	Verdere procedure na het arrest over de vordering tot schorsing	1085
2.3.	De vordering tot schorsing in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid	1086
2.4.	De vordering tot voorlopige maatregelen	1088
2.5.	De vordering tot dwangsom	1089

## **Hoofdstuk II**

### **Het cassatieberoep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State**

		1091
<b>1.</b>	<b>Situering</b>	1093
<b>2.</b>	<b>De ontvankelijkheidsvoorwaarden</b>	1094
2.1.	Voorwaarden m.b.t. de persoon die een cassatieberoep instelt	1094
2.1.1.	Het belang	1094
2.1.2.	Partij in de bestreden beslissing	1094
2.2.	De bestreden beslissing	1095
2.3.	De termijn waarbinnen het beroep moet zijn ingesteld	1095
2.4.	De vorm en inhoud van het verzoek	1095
<b>3.</b>	<b>De grondvoorwaarden</b>	1095
<b>4.</b>	<b>De procedureregeling</b>	1096