Zuivere bestuursgeschillen. Naar een aparte procedureregeling?

Kars de Graaf, Bert Marseille en Marc Wever

Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde
Rijksuniversiteit Groningen

27 november 2018

1. Inleiding

Het handelen van de overheid kan tot conflicten leiden. Ter beslechting daarvan bestaan tal van procedures, deels bij de onafhankelijke rechter, deels daarbuiten, sommige formeel van aard, andere meer informeel. Bij conflicten waarin de overheid partij is, gaat het in de overgrote meerderheid van de gevallen om onenigheid tussen overheid en burgers. Conflicten kunnen zich echter ook voordoen tussen verschillende entiteiten van de overheid. Veelal wordt gesproken van bestuursgeschillen.

Bij bestuursgeschillen wordt onderscheiden tussen zuivere bestuursgeschillen, onzuivere bestuursgeschillen en pseudo-zuivere bestuursrechtschillen. Zuivere bestuursgeschillen zijn geschillen waarbij alleen overheidsorganen zelf betrokken kunnen zijn, onzuivere bestuursgeschillen zijn geschillen waarin een overheidsorgaan samen met een of meerdere burgers tegenover een ander overheidsorgaan staat, pseudo-zuivere bestuursgeschillen zijn geschillen waarbij zowel overheidsorganen als burgers betrokken zouden kunnen zijn, zij het dat er alleen overheidsorganen bij het geschil betrokken zijn.

Net zoals geldt voor conflicten tussen overheid en burgers geldt ook voor zuivere bestuursgeschillen dat daarover de vraag kan worden gesteld welke *mogelijkheden* er zijn voor het beslechten daarvan en welke wijze van beslechting de *voorkeur* verdient. Die eerste vraag is gemakkelijk te beantwoorden: overheden kunnen hun onderlinge geschillen in beginsel aan de rechter voorleggen. De tweede vraag is moeilijker te beantwoorden. Er is veel voor te zeggen dat het ongerijmd is dat twee overheidsorganen elkaar bij de rechter treffen. Immers, ondanks het feit dat de overheid uit verschillende onderdelen bestaat, ligt het voor de hand de overheid als eenheid te zien – en daar past slecht bij dat geschillen die zich binnen de overheid afspelen, ter beoordeling aan een onafhankelijke rechter worden voorgelegd.

Het rapport 'En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein', eind 2016 uitgebracht door de Afdeling advisering van de Raad van State, kan worden gezien als – de zoveelste[1] – uitdrukking van deze gedachtegang.[2] De Afdeling advisering merkt over de beslechting van bestuursgeschillen het volgende op:

> "De Afdeling heeft eerder aangegeven dat het in een goede verstandhouding tussen de overheden niet past dat zij onderlinge geschillen via de media of de rechter uitvechten. Dit laatste draagt niet alleen bij aan negatieve beeldvorming bij de burger over de overheid in haar geheel, maar zet ook de verhoudingen tussen wetgever, bestuur en rechter onnodig onder druk. In aansluiting daarop heeft de Afdeling in 2010 in haar advies over het voorstel van Wet revitalisering generiek toezicht met het oog op een regeling voor de beslechting van zuivere bestuursgeschillen enkele aandachtspunten geformuleerd. Bij die gelegenheid heeft de Afdeling zich achter het standpunt van de regering gesteld dat bij een zuiver bestuursgeschil beslechting daarvan door rechterlijke tussenkomst niet de voorkeur verdient. Een belangrijke overweging daarbij is dat interbestuurlijke geschillen niet alleen en vaak zelfs niet primair juridisch van aard zijn. Om die

[1] Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1999/2000, 27286, 1, p. 1 e.v. en Afdeling advisering van de Raad van State, advies W04.09.0438/I (24 februari 2010).
[2] Afdeling advisering van de Raad van State, *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein,* Den Haag, Raad van State, advies nr. W04.15.0367/I (30 september 2016).

reden dienen deze geschillen niet uitsluitend op rechtmatigheid beoordeeld te worden. Beoordeling van zuivere bestuursgeschillen op een andere wijze dan door beroep op de rechter kan bovendien bijdragen aan dejuridisering van interbestuurlijke verhoudingen."

Het rapport van de Afdeling advisering was mede aanleiding voor de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen te vragen onderzoek te doen naar zuivere bestuursgeschillen. Het onderzoek is er op gericht:

- de aard en omvang van het verschijnsel in kaart te brengen;
- inzicht te verwerven in de vraag in hoeverre het wenselijk is dat er een aparte procedureregeling wordt getroffen om zuivere bestuursgeschillen buiten de rechter om op te lossen;
- zo mogelijk de contouren van een dergelijke voorziening te schetsen.

De reden dat de vraag naar een aparte procedureregeling zich toespitst op zuivere bestuursgeschillen heeft als achtergrond dat dit – kort gezegd – de enige categorie bestuursgeschillen is waarvoor zou kunnen worden bepaald dat ze niet aan de rechter kunnen worden voorgelegd.[3] Het belang van onderzoek naar bovenstaande vragen is onder meer gelegen in de constatering dat enerzijds door een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten en provincies de overheden in Nederland vaker op elkaar zijn aangewezen zodat meer aandacht nodig is voor het voorkomen en oplossen van (potentiele) interbestuurlijke geschillen en dat anderzijds het uitvechten van onderlinge geschillen via de media en/of de rechter gezien kan worden als niet passend bij een goede verstandhouding tussen overheden.[4]

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. Nadat we in paragraaf 2 zijn ingegaan op de verschillende onderzoeksactiviteiten die we hebben ondernomen, geven we in paragraaf 3 een inventarisatie van verschillende soorten bestuursgeschillen die zijn te onderscheiden. We maken daarbij gebruik van de bevindingen van de ten behoeve van het onderzoek gehouden interviews en de vervolgens georganiseerde expertmeeting. In paragraaf 4 gaan we in op opvattingen in de literatuur over de gewenste methodes van beslechting van bestuursgeschillen. Paragraaf 5 bevat een kwantitatief overzicht van het voorkomen van bestuursgeschillen en van de mate waarin die in procedures bij de rechter resulteren. In paragraaf 6 gaan we in op de vraag naar de wenselijkheid van een aparte procedureregeling. Bij het beantwoorden van die vraag betrekken we de in de paragrafen 3, 4 5 neergelegde onderzoeksresultaten, alsmede de bevindingen van de interviews en de expertmeeting. Paragraaf 7 vat de conclusies van het onderzoek samen.

[3] Zie daarover bijvoorbeeld de brief van de minister van BZK van 11 september 2000, 'Alternatieve afdoening van bestuursgeschillen', *Kamerstukken II* 1999/2000, nr. 1 p.4.
[4] Zie het hiervoor genoemde rapport van de Afdeling advisering van de Raad van State.

2. Onderzoeksactiviteiten

In het kader van het onderzoek zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

Literatuuronderzoek
We hebben ten behoeve van het onderzoek kennisgenomen van de relevante (relatief recente) literatuur over het onderwerp.

Inventarisatie frequentie voorkomen bestuursgeschillen
De inventarisatie vindt plaats op basis van twee bronnen:

- rechtspraak.nl
    - procedures bij de bestuursrechter
        - uitspraken Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
        - uitspraken rechtbanken, sector bestuursrecht
    - uitspraken procedures bij de civiele rechter
        - uitspraken gerechtshoven
        - uitspraken rechtbanken
- website Binnenlands Bestuur

Interviews
Met de volgende personen zijn interviews gehouden:

- dhr. P. van der Burgh (voormalig senior-jurist provincie Groningen)
- dhr. E.J. Daalder (lid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State)
- dhr. Douma (medewerker juridische zaken, provincie Friesland)
- dhr. J. Olivier (voormalig hoofd Juridische Zaken gemeente Leiden)
- dhr. H.D.S.S. Roescher (teamleider juridische zaken, provincie Friesland))

Expertmeeting
Op 27 augustus 2018 is bij het Ministerie van BZK een expertmeeting gehouden waarbij aanwezig waren: dhr. E.J. Daalder, dhr. H.A.J. Gierveld (wetgevingsjurist bij de Hoofddirectie Juridische en Bestuurlijke Zaken van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en toegevoegd onderzoeker aan het *Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law* van de Universiteit Utrecht), dhr. J. Olivier en dhr. H.J. de Vries (Beleidsadviseur provincie Utrecht), almede dhr. M.L.M. van der Loop (wetgevingsjurist bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en de onderzoekers.

3. Verschillende soorten (zuivere) bestuursgeschillen

Zuivere bestuursgeschillen kunnen op ten minste drie manieren ontstaan:

1. in toezichtrelaties tussen bestuursorganen
2. als een bestuursorgaan een besluit neemt (anders dan in een toezichtrelatie) waarbij enkel een ander bestuursorgaan/overheidslichaam belanghebbende is
3. in overige situaties, veelal te scharen onder de noemer van onenigheid over te maken of gemaakte afspraken tussen overheidsorganen

Op elk van die drie gaan we hieronder kort in. Toezichtrelaties behandelen we in paragraaf 3.1, geschillen over besluiten in paragraaf 3.2 en geschillen naar aanleiding van afspraken tussen overheden in paragraaf 3.3.

3.1 Toezichtrelaties[5]

Bij toezicht kan worden onderscheiden tussen positief en negatief toezicht.

3.1.1 Positief toezicht

Bij positief toezicht zijn twee categorieën te onderscheiden:

- aanwijzing
- indeplaatsstelling

Aanwijzing

Regelingen betreffende aanwijzingen een besluit te nemen zijn in een aantal bijzondere bestuursrechtelijke wetten te vinden. Voorbeelden zijn de artikelen 4.2 en 4.4 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Bij besluiten inhoudende een (concrete) aanwijzing is het bestuursorgaan waaraan de aanwijzing is gericht per definitie belanghebbende, maar ook anderen kunnen belanghebbende zijn bij een dergelijk besluit. Zo maakt de Wro, gelet op de regeling in de Awb, het mogelijk voor alle belanghebbenden om bij de Afdeling bestuursrechtspraak in beroep te gaan tegen een aanwijzing 'voor zover deze betrekking heeft op een daarbij concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is'.[6]

Indeplaatsstelling

Indeplaatsstelling is een bevoegdheid in geval van taakverwaarlozing door een bestuursorgaan. De regeling betreffende taakverwaarlozing is neergelegd in art. 124 Gemeentewet en art. 121 Provinciewet.[7] De regeling houdt in dat:

- als de Raad of B&W niet naar behoren handelt, GS daarin voorziet
- als de burgemeester niet naar behoren handelt, de CvK daarin voorziet
- als PS of GS niet naar behoren handelt, de minister van BZK daarin voorziet

[5] Bij het overzicht is de systematiek gevolgd zoals die is te vinden in: R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat*, Deventer: Kluwer 2010.

[6] Art. 1 (negatieve lijst) en art. 2 van de bijlage Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak bij de Awb. Uit 8.2 lid 1 Wro volgt dat overige aanwijzingen kunnen worden bestreden in de procedure tegen het bestemmingsplan ter uitvoering van de aanwijzing.

[7] Het betreft taakverwaarlozing van medebewindstaken. Bij autonome taken moet het door middel van een wet in formele zin gebeuren. Dat komt vrijwel niet voor. De laatste keer dat het gebeurde was in 1951 in Finsterwolde.

De toepassing van de taakverwaarlozingsregeling is een zeldzaamheid.[8]

De besluitvorming en rechtsbescherming zijn ingewikkeld: eerst moet een voornemen bekend worden gemaakt (en zorgvuldig zijn voorbereid), dan volgt een besluit tot indeplaatsstelling waartegen alleen het bestuursorgaan kan procederen, waarin een termijn is opgenomen waarbinnen alsnog de taak zelf kan worden uitgevoerd en uiteindelijk eventueel het uitvoeren van de daadwerkelijke taak door de 'indeplaatstreder'. Die laatste handeling kan ook het nemen van een appellabel besluit inhouden, waarvoor geldt dat wie daartegen rechtsmiddelen kunnen aanwenden gewoon wordt bepaald door art. 1:2 Awb en de toepasselijke regelgeving.

3.1.2 Negatief toezicht
Bij negatief toezicht wordt onderscheid gemaakt tussen *preventief* negatief toezicht en *repressief* negatief toezicht. Preventief toezicht betreft de bevoegdheid van een bestuursorgaan een besluit van een ander bestuursorgaan tegen te houden, repressief toezicht betreft het ongedaan maken van een besluit. Beide vormen van negatief toezicht kennen twee subcategorieën.

Preventief toezicht
Betreffende het preventief toezicht is een algemene regeling te vinden in Hoofdstuk 10 Awb. Art. 10:25 regelt de goedkeuring, art. 10:32 de 'toestemming' (veelal een verklaring van geen bezwaar/bedenkingen). Bekendste voorbeeld van die laatste bevoegdheid is tegenwoordig wellicht de verklaring van geen bedenkingen van art. 2.27 Wabo.[9] Maar ook de zogenaamde reactieve aanwijzing in de zin van art. 3.8 lid 6 Wro moet worden gezien als een vorm van negatief, preventief toezicht.[10]

Tegen besluiten tot goedkeuring (en tot het onthouden daarvan) is in veel gevallen direct beroep bij de bestuursrechter mogelijk. Overigens bevat de bijzondere wet waarin zo'n bevoegdheid is opgenomen veelal een regeling over rechtsbeschermingsmogelijkheden. Daarin is vaak bepaald dat geen apart beroep tegen de afgewezen goedkeuring/verklaring van geen bezwaar mogelijk is; in plaats daarvan wordt de rechtsbescherming om reden van efficiency gekoppeld aan het besluit waarover de goedkeuring of de verklaring van geen bezwaar/bedenkingen gaat.

Repressief toezicht
Bij repressief toezicht is sprake van twee modaliteiten: schorsing en vernietiging.

Object van schorsing/vernietiging is een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg (zie art. 261 Provw. en art. 268 Gemw.)[11]
Vernietiging van besluiten van provincie- en gemeentebesturen kan alleen plaatsvinden bij KB door de Kroon (art. 132 lid 4 Gw); de vernietigingsbevoegdheid is neergelegd in de Provinciewet (art. 261) en de Gemeentewet (art. 268).[12]

[8] Schlössels & Zijlstra 2010 geven geen voorbeelden; zie p. 687. Een zoektocht op de site van de Raad van State leverde twee uitspraken op: ABRvS 24 december 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AO0826 en ABRvS 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2647.
[9] In afwijking van art. 10:32 Awb is de regeling in de Awb niet van toepassing op de verklaring van geen bedenkingen op grond van de Wabo, uitgezonderd art. 10:28 Awb.
[10] Zie R. Kegge, *Interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening* (diss. Utrecht), Den Haag: IBR 2015, p. 24.
[11] Schlössels & Zijlstra 2010 hebben kritiek op deze omschrijving; zie p. 683.
[12] Dat ligt anders voor schorsing, die bevoegdheid is 'gedeconstitutionaliseerd' (zie Schlössels & Zijlstra 2010, p. 682).

Ter zake van de rechtsbescherming geldt als hoofdregel dat geen beroep mogelijk is bij de bestuursrechter (art. 8:4 lid 1 sub d Awb). Een belangrijke uitzondering betreft het repressief toezicht van de Kroon op provincies en gemeenten: beroep is mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie art. 274a Provw. en art. 281a Gemw.). Die uitzondering geldt echter niet voor schorsingsbesluiten: wie daartegen wil opkomen, moet zich tot de burgerlijke rechter wenden.

3.2 Een bestuursorgaan komt als belanghebbende op tegen besluit van een ander bestuursorgaan

3.2.1 Algemeen

Een bestuursorgaan (of de rechtspersoon waarvan dat bestuursorgaan deel uitmaakt) kan om meerdere redenen belanghebbende zijn bij een besluit van een ander bestuursorgaan. Een bestuursorgaan kan geadresseerde zijn van een besluit van een ander bestuursorgaan (als voorbeeld: het college van B&W van gemeente A verleent aan de Provincie B een omgevingsvergunning bouwen voor de uitbreiding van het Provinciehuis), of derde-belanghebbende zijn bij een besluit van een ander bestuursorgaan (het college van B&W van gemeente C wil opkomen tegen besluit van dagelijks bestuur van Waterschap D dat een vergunning verleent aan een agrariër die zijn bedrijf in gemeente C uitoefent).

In veel gevallen (zoals in de beide voorbeelden) zal het *niet* gaan om zuivere bestuursgeschillen: behalve het bestuursorgaan zullen er anderen zijn die ook belanghebbende zijn bij het besluit.

In de interviews werd een aantal voorbeelden genoemd (in een aantal gevallen voorzien van toelichting) van geschillen tussen bestuursorganen die als zuivere bestuursgeschillen zijn aan te merken:

- Procedures over vergoedingen/subsidies van het Rijk voor gemeenten voor het aanbieden van inburgeringscursussen.
- Procedures over de Financiële-verhoudingswet: gemeenten die onder toezicht zijn geplaatst, of procedures over de hoogte van de ‘’doeluitkering’’.
- Art. 28 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een voorbeeld betreft een gemeenschappelijke regeling over automatisering. Een van de deelnemende gemeenten wilde er uit. Als een van de deelnemers uittreedt, wordt een afkoopsom bepaald. De betreffende gemeente vond die veel te hoog, is gaan procederen bij de Afdeling bestuursrechtspraak en heeft die procedure gewonnen.
- Gemeentelijke herindelingsprocedures ingevolge de wet ARHI.
- Afschaffing van één van de twee OZB-belastingen (huurders of verhuurders OZB) waardoor gemeentes minder eigen belasting konden heffen.
- Geschillen over waar de grens tussen twee gemeenten ligt.
- Ruzies tussen de gemeenteraad en het college van B&W over het verstrekken van informatie en geheimhouding. Door het dualistische stelsel staat de minderheid in de gemeenteraad dan buitenspel. In het betreffende interview werd opgemerkt dat daar zijn relatief veel zaken van zijn. Fracties of leden van de gemeenteraad kunnen dan gaan procederen. Tegen geheimhouding kan je bij de bestuursrechter procederen (voor geschillen over informatieverstrekking moet je bij de civiele rechter zijn).

Mocht het tot een procedure komen, dan zal die (uitzonderingen daargelaten) bij de bestuursrechter worden gevoerd.

3.2.2 Uitsluiting van de mogelijkheid van beroep door een bestuursorgaan

Het geldende recht kent voor specifieke geschillen al een beperking voor bestuursorganen en rechtspersonen ingesteld krachtens publiekrecht om als belanghebbende in bestuursrechtelijke procedures op te treden.

Veruit het belangrijkste voorbeeld is art. 1.4 van de Crisis- en herstelwet (Chw). Die bepaling stelt dat een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan geen beroep kan instellen tegen een besluit van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan, indien dat besluit niet is gericht tot die rechtspersoon of tot een orgaan van die rechtspersoon, onderscheidenlijk tot dat bestuursorgaan of tot de rechtspersoon waartoe dat bestuursorgaan behoort. Uiteraard beoogt die beperking van het beroepsrecht te voorkomen dat de realisatie van Chw-projecten wordt vertraagd door beroepsprocedures van decentrale overheden (voor zover het gaat om besluiten die niet tot hen zijn gericht). De achterliggende gedachte is dat overheden hun geschillen niet zouden moeten uitvechten bij de (bestuurs)rechter. Overheden moeten via voorafgaand overleg de weg naar de rechter voorkomen. Zo stelt de memorie van toelichting dat in de onderlinge verhoudingen tussen overheden de gang naar de rechter minder goed past. Vooralsnog heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat deze beperking niet in strijd is met het internationale recht, waarbij in elk geval een oordeel is uitgesproken over de consequenties van de artikelen 6 en 13 EVRM (gelet op art. 34 EVRM), het Europees Handvest inzake lokale autonomie (gelet op art. 94 Gw) en art. 9, derde en vierde lid, van het Verdrag van Aarhus.[13]

Aan een recent in consultatie gebracht conceptwetsvoorstel tot invoering van een nieuwe coördinatieregeling in afdeling 3.5 van de Awb, die als vervanging zal gaan functioneren van de bestaande coordinatieregeling in de Wro op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, lijkt eveneens de gedachte ten grondslag te liggen dat er gevallen zijn waarin procederen door bestuursorganen tegen de besluiten van andere bestuursorganen tegengegaan moet worden. Het conceptvoorstel regelt dat het coördinerend bestuursorgaan onder voorwaarden over de bevoegdheid beschikt om in de plaats te treden van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan.[14] Indien van die bevoegdheid gebruik gemaakt wordt, beoogt het voorstel elke mogelijkheid van het oorspronkelijk bevoegde gezag om te procederen over de indeplaatstreding onmogelijk te maken. Ook een alternatieve vorm van bestuursrechtelijke rechtsbescherming wordt niet geboden. Gelet op de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak over art. 1.4 Chw zal ook een dergelijke regeling niet in strijd zijn met enig internationaal of Europees verdrag.

3.3 Overheidsinstanties maken afspraken met elkaar waarover onenigheid ontstaat

Als derde is er een grote categorie van situaties waarin onenigheid ontstaat tussen overheidsinstanties over afspraken die ze met elkaar willen maken of hebben gemaakt over de uitoefening van een publiekrechtelijke taak of bevoegdheid.

[13] Zie met name ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4561. Zo oordeelde de Afdeling dat het EVRM niet geldt tussen overheden, dat het Koninkrijk niet is gebonden is aan art. 11 van het Handvest inzake lokale autonomie en dat art. 4 van datzelfde Handvest een onvoldoende precieze bepaling biedt om rechtstreeks door te werken. Daarnaast geldt steeds dat de civiele rechter bevoegd is te oordelen over de geschillen indien er geen beroepsmogelijkheden zijn bij de bestuursrechter, zodat het Verdrag van Aarhus niet geschonden wordt. Zie verder par. 4.

[14] Zie de voorgestelde toevoeging van een vijfde lid aan art. 8:4 Awb en de verwijzing in de toelichting naar ABRvS 5 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0564.

In de interviews werden de volgende voorbeelden genoemd van zuivere bestuursgeschillen die onder deze categorie vallen:

- Vordering tot nakoming convenant.
- Arbitrage-achtige zaken: bijvoorbeeld de zaak van Lelystad tegen de Staat over de strippenkaart, over hoeveel zones het was (kort-geding); dan treedt de gemeente echt voor de burger op.
- Geschillen over eigendom, zodat dat tussen de gemeenten Leiden en Oegstgeest over de eigendom en het begeer van de Haarlemmertrekvaart.
- Geschillen over beheerskosten van openbare zaken waarvan het beheer van de ene overheid naar een andere overheid overgaat.
- Geschillen over infrastructurele projecten, zoals dat tussen de gemeenten Gouda, Alphen aan den Rijn en Leiden en de provincie Zuid-Holland over de aanleg van de Rijn-Gouwelijn.

Mocht het tot een procedure komen, dan kan het zowel zijn dat die bij de bestuursrechter als bij de civiele rechter wordt gevoerd, of bij beide.

4. Literatuuronderzoek

Er is een grote hoeveelheid literatuur voorhanden over de vraag op welke manier bestuursgeschillen het beste kunnen worden opgelost. In deze paragraaf geven we een beknopt overzicht. We behandelen daarbij onderzoek naar de frequentie waarmee bestuursgeschillen aan de rechter worden voorgelegd, beschouwingen over de vraag welke wijze van beslechting van bestuursgeschillen de voorkeur verdient en van de overheid zelf afkomstige documenten over de wijze waarop overheidsorganen met elkaar zouden moeten omgaan.[15]

4.1 Onderzoek universiteit Utrecht naar Bestuursgeschillen

Het startpunt van ons overzicht is een onderzoek van de universiteit Utrecht uit 1999.[16] Daaruit blijkt dat het maar weinig voorkomt dat zuivere bestuursgeschillen aan de rechter worden voorgelegd. De onderzoekers vonden in de periode 1989-1999 een 50tal uitspraken waarin een dergelijk geschil aan de orde was. Het bestuur zelf lost de conflicten bij voorkeur in overleg op in plaats van elkaar te bestrijden voor de bestuursrechter.[17]

In het onderzoek wordt een drietal redenen genoemd waarom het desondanks soms toch tot een procedure bij de rechter komt: (i) een bestuursorgaan stapt naar de rechter om de 'lokale of regionale achterban' te tonen dat het er alles aan doet om op te komen voor de belangen van de burgers; (ii) het bestuursorgaan wil een principieel juridische kwestie beslist zien door een derde en (iii) het bestuurlijk overleg is vastgelopen.[18]

In het onderzoek is bezien of en hoe de beslechting van bestuursgeschillen past binnen het kader van de democratische rechtsstaat, internationale verdragen, de Grondwet en het stelsel van rechtsbescherming. De rechtsstaatgedachte is er volgens de onderzoekers vooral om het recht op toegang tot een onafhankelijke rechterlijke instantie voor burgers te onderstrepen. Vanwege de verschillende positie van bestuursorganen betekent dit niet noodzakelijk dat zij ook het recht hebben onderlinge geschillen voor te leggen aan een rechter. Anderzijds zou het uitgangspunt van decentralisatie moeten impliceren dat de autonome positie van een lokale democratie wordt gegarandeerd door de toegang van bestuursorganen of openbare lichamen tot een onafhankelijke rechter.[19]

Art. 14 IVBPR en art. 6 EVRM leggen het recht op toegang tot een onafhankelijke rechterlijke instantie vast. De Hoge Raad oordeelde in het Aral-arrest dat de toegang tot de rechter aan bestuursorganen of openbare lichamen kan worden ontzegd zonder dat dit strijd oplevert met art. 14 IVBPR of art. 6 EVRM, omdat de betreffende verdragsbepalingen dienen ter bescherming van burgers en niet van bestuursorganen.[20] De Hoge Raad gaat ervan uit dat dit besloten zou liggen in de strekking van het verdrag.

---

[15] We baseren ons daarbij op een eerder literatuuroverzicht dat is te vinden in een onderzoek waar twee van de drie onderzoekers destijds aan meewerkten: A.T. Marseille, B.W.N. de Waard e.a., *Crisis- en herstelwet: evaluatie procesrechtelijke bepalingen*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2012.

[16] I.C. van der Vlies, R.J.G.M. Widdershoven, Ph.M. Langbroek e.a., *Bestuursgeschillen*, Deventer: Tjeenk Willink 1999.

[17] Van der Vlies, Widdershoven, Langbroek e.a. 1999, p. 201.

[18] Van der Vlies, Widdershoven, Langbroek e.a. 1999, p. 201.

[19] Van der Vlies, Widdershoven, Langbroek e.a. 1999, p. 198.

[20] HR 6 februari 1987, *NJ* 1988, 49. De gemeente Den Haag beriep zich op art. 6 EVRM opdat de burgerlijke rechter niet zou uitgaan van de voor haar ongunstige uitspraak in Kroonberoep. De Hoge Raad oordeelde dat een beroep op artikel 6 EVRM niet toekomt aan de gemeente. Dit zou besloten liggen in de strekking van het verdrag namelijk bescherming van burgers tegen de overheid.

Het Handvest inzake Lokale Autonomie zou evenmin een garantie voor toegang tot de bestuursrechter voor zuivere bestuursgeschillen opleveren. Nederland heeft dit Handvest weliswaar geratificeerd maar heeft een voorbehoud gemaakt bij art. 11 van het Handvest. Deze bepaling garandeert het recht van lokale overheden om rechtsmiddelen aan te wenden met het oog op het verzekeren van de zelfstandige uitoefening van hun bevoegdheden alsmede de eerbiediging van de lokale autonomie.[21]

In het onderzoek van 1999 zijn diverse regelingen op verschillende beleidsterreinen onderzocht. Er werd voorgesteld alternatieve vormen van zuivere geschillenbeslechting te stimuleren zoals daar zijn arbitrage, bindend advies en bemiddeling. Het kabinet concludeerde op basis van de resultaten van het onderzoek dat geen ingrijpende wijzigingen in het stelsel van rechtsbescherming moesten worden aangebracht.[22]

4.2 Brief van de minister van BZK: alternatieve afdoening van bestuursgeschillen[23]
In reactie op het onderzoek naar bestuursgeschillen bracht de minister van BZK in september 2000 een brief uit waarin de vraag centraal staat in hoeverre alternatieve vormen van geschilbeslechting een rol kunnen spelen om te voorkomen dat bestuursorganen bij onderlinge conflicten direct de weg naar de rechter volgen.

De minister stelt dat er geen aanleiding is wijzigingen aan te brengen in het huidige stelsel van rechtsbescherming van bestuursorganen ten opzichte van elkaar, omdat uit onderzoek naar bestuursgeschillen is gebleken dat het probleem in kwantitatief opzicht beperkt is. Het wordt wel wenselijk geacht conflicten tussen bestuursorganen op een andere wijze dan bij de rechter te beslechten.

Drie aanbevelingen van de minister kunnen worden opgevolgd zonder dat daarvoor een wetswijziging nodig is:

- Het in het leven roepen van een comité van aanbeveling dat mediators voor bestuursorganen aanbeveelt.
- Het onder de aandacht brengen van en het meer inhoud geven aan art. 174 Provinciewet, dat gedeputeerde staten een bemiddelende rol geeft in conflicten tussen in hun provincie gelegen gemeenten, waterschappen en lichamen ingesteld bij gemeenschappelijke regeling.
- Het onder de aandacht brengen dat partijen een geschil over een besluit waartegen beroep is ingesteld, kunnen onderwerpen aan bindend advies.

De brief bevat enkele voornemens tot wetswijziging, die overigens geen van alle zijn uitgevoerd:

- Het buiten toepassing laten van de bezwaarprocedure bij vernietigingsbesluiten, door aanpassing van art. 281a van de Gemeentewet en art. 274a van de Provinciewet.
- Wijziging van art. 28 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), waarin gedeputeerde staten een taak in de beslechting van geschillen tussen partijen in een gemeenschappelijke regeling wordt toebedeeld. Die was op het tijdstip van de brief een dode letter omdat de taak van gedeputeerde staten was beperkt tot geschillen die niet onder de omschrijving van art. 112 lid 1 of 112 lid 2 Grondwet vielen. Elk denkbaar geschil valt onder de omschrijving van een van de twee leden van art. 112 Grondwet, zodat er geen geschillen denkbaar waren waar gedeputeerde staten een taak hadden. De voorgenomen wijziging hield het volgende in:

[21] Van der Vlies, Widdershoven, Langbroek e.a. 1999, p. 199.
[22] *Kamerstukken II* 1999/2000, 27 286, nr. 1.
[23] Brief van de minister van BZK van 11 september 2000, 'Alternatieve afdoening van bestuursgeschillen', *Kamerstukken II* 1999/2000, nr. 1

- In geschillen in het kader van de Wgr waarbij de provincie geen partij is, zijn gedeputeerde staten bevoegd tot een bindende beslissing te komen[24]
- Tegen de beslissing van gedeputeerde staten staat direct beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open

4.3 Polak[25]

Blijkens een beschouwing uit 2002 acht Polak de regeling zoals voorgesteld in de brief 'Alternatieve afdoening bestuursgeschillen' ook bij uitstel geschikt voor "alle gevallen dat de Awb (bij gebreke aan een Awb-besluit) thans niet van toepassing is en de bestuursrechter niet bevoegd is een oplossing te bieden".[26]

Polak merkt over bestuursgeschillen op dat het merkwaardig is dat "typisch bestuursrechtelijke of zelfs staatsrechtelijke geschillen' door de burgerlijke rechter worden beslecht als dat geschil niet uitmondt in een besluit". Als voorbeeld noemt hij "competentie-problematiek tussen overheden, als gevolg waarvan problemen jaren blijven liggen". Hoewel het een minderheid van de bestuursgeschillen betreft, aldus Polak, verdient het de voorkeur dat ook deze categorie bestuursgeschillen door de bestuursrechter kan worden beslecht. Over de te treffen regeling merkt hij op: "Voor de beperkte groep van gevallen, dat toepassing van de bijzondere wetgeving niet kan leiden tot een appellabel Awb-besluit zou een wettelijke bepaling de mogelijkheid kunnen openen het naasthogere bestuursorgaan te benaderen teneinde het geschil te beslechten (…)." Hij vervolgt: "Dit leidt dan weer tot een zonodig expliciet als Awb-besluit te kwalificeren beslissing van dat hogere bestuursorgaan, zodat de bestuursrechter terzake alsnog bevoegd wordt."

Een ander punt waar Polak aandacht voor vraagt, is de snelheid waarmee bestuursgeschillen worden beslecht. Omdat het "de legitimiteit van het openbaar bestuur niet goed [doet], wanneer de beslechting van bestuursgeschillen uitblijft en de uitvoering van besluitvorming doordat overheden het onderling niet eens kunnen worden, blijft liggen", ligt het voor de hand wanneer voor bestuursgeschillen in één instantie recht wordt gesproken. Die instantie zou de Afdeling bestuursrechtspraak moeten zijn.[27]

4.4 De Voogd[28]

In zijn preadvies uit 2009 bespreekt De Voogd drie alternatieven voor het voorleggen van bestuursgeschil aan de rechter: bestuurlijke arbitrage, mediation en bindend advies. Alle drie betreft het niet-verplichte voorzieningen.

- Onder bestuurlijke arbitrage verstaat De Voogd dat partijen bij een bestuursgeschil op basis van een overeenkomst bepalen dat een onpartijdig bestuursorgaan een als arbiter optreedt en een bindende uitspraak geeft. De uitspraak van de arbiter zou in het bestuursrecht de status van een besluit kunnen hebben.

[24] Voor geschillen waar de provincie bij betrokken was, zou de minister van BZK die taak van gedeputeerde staten overnemen.
[25] J.E.M. Polak, 'Er is leven na de TwK. Over de beslechting van bestuursgeschillen', in: M. Lurks e.a. (red.), *De grootste gemene deler* (Drupsteen-bundel), Deventer: Kluwer 2002, p. 41-52.
[26] Polak 2002, p. 50.
[27] Polak 2002, p. 51-52.
[28] M. de Voogd, *Bestuursgeschillen* (preadvies Vereniging Juristen-Rijk), Den Haag: Sdu 2009.

Als bezwaar van bestuurlijke arbitrage noemt De Voogd dat dit leidt tot een wijziging van het wettelijke systeem van verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuursorganen. Arbitrage in een bestuursgeschil over een bestuursrechtelijke kwestie is dan ook alleen mogelijk als de wet daar een uitdrukkelijke grondslag voor biedt.

- Mediation heeft als voordeel dat partijen bij het geschil de regie in eigen hand houden. Als partijen er behoefte aan hebben de verantwoordelijkheid voor een oplossing van het geschil aan een ander toe te bedelen, kan dat juist een nadeel zijn.
- Over bindend advies is De Voogd het meest enthousiast. Hij schrijft hierover het volgende: "De procedure voor bindende advisering vertoont veel overeenkomsten met de behandeling van een bezwaarschrift door een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie. Het advies van de bindend adviseur is vervolgens bindend voor de betrokken partijen in die zin dat zij het advies moeten opvolgen bij het nemen van hun besluit of ander beslissing, tenzij het advies in strijd met het recht is. Een belangrijke voorwaarde daarbij is wel dat wordt voorzien in een wettelijke procedure van bindende advisering voor de juridische status van het bindend advies en voor de benoeming van deskundige bindend adviseurs. Voor dat laatste zou de Raad van State kunnen worden ingeschakeld. (…). Het voordeel van deze procedure is dat deze niet leidt tot een wijziging in bevoegdheden en verantwoordelijkheden van partijen bij het bestuursgeschil, maar dat de adviseur wel een verantwoordelijkheid draagt voor de inhoud van het advies."

4.5 Code interbestuurlijke verhoudingen en Beleidskader schorsing en vernietiging en het Beleidskader indeplaatsstelling

Tot slot maken we nog een enkele opmerking over twee van de overheid afkomstige documenten die een visie bevatten over verhoudingen tussen overheden, in het bijzonder wanneer sprake is van een conflict.

De Code interbestuurlijke verhoudingen bevat afspraken tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen met als doel dat sprake is van een goed samenspel tussen die vier verschillende medeoverheden. Opvallend is dat de Code geen spelregels of aanbevelingen bevat voor het geval een conflict tussen de overheden ontstaat.

Het Beleidskader schorsing en vernietiging is een uit 2010 afkomstig document dat onder meer ingaat op de momenten in de procedure van toepassing van de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid waarin via overleg een oplossing voor het geschil tussen de beide bestuursorganen kan worden gekomen.[29] Van belang daarbij is dat in art. 10:41 Awb is bepaald dat als de Kroon van oordeel is dat er aanleiding is een besluit voor vernietiging voor te dragen, het betrokken bestuursorgaan gelegenheid tot overleg wordt geboden. Dit overleg kan er toe leiden dat de bezwaren groter zijn dan ze aanvankelijk leken en dat de schorsing wordt opgeheven, dat wordt overeengekomen dat het besluit wordt aangepast, zodat de bezwaren wegvallen, of dat het bestuursorgaan zijn besluit wijzigt of intrekt. Van alle drie de mogelijkheden geeft het beleidskader voorbeelden.

Het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing is een uit 2011 afkomstig document dat de uitgangspunten voor de procedure die kan leiden tot besluiten door een toezichthouder

[29] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2010/07/09/beleidskader-schorsing-en-vernietiging.

(provincie of het Rijk) wanneer een provincie of gemeente wettelijke taken niet naar behoren uitvoert.[30] Uit de in het beleidskader beschreven bestuurlijke interventieladder blijkt dat er tussen de onderste en de bovenste trede van de ladder (het signaleren van mogelijke misstanden, respectievelijk het daadwerkelijk toepassen van de sanctie van indeplaatsstelling) vele momenten zijn waarop de bij het traject betrokken partijen kunnen proberen een alternatieve oplossing te vinden, zij deze niet met zo veel woorden in het beleidskader worden aangeduid.

4.6 Conclusie

Het beeld dat naar voren komt uit de literatuur die we in deze paragraaf hebben behandeld over bestuursgeschillen, houdt enerzijds in dat het aantal bestuursgeschillen dat aan de rechter wordt voorgelegd relatief gering is, anderzijds dat er substantieel aandacht bestaat voor de vraag op welke wijze kan worden bewerkstelligd dat bestuursgeschillen worden opgelost zonder dat de rechter daar aan te pas hoeft te komen. Sommige van die voorstellen zien op het gebruik van instrumenten die kunnen worden ingezet zonder dat daartoe wetswijzigingen nodig is, voor andere voorstellen geldt dat een wetswijziging wel noodzakelijk is.

De grootste gemene deler van de verschillende voorstellen is dat het recht van toegang tot de rechter voor overheden niet zou moeten worden beperkt om te bereiken dat overheden hun onderlinge geschillen minder frequent aan de rechter voorleggen.

[30] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2011/03/08/algemeen-beleidskader-indeplaatsstelling-bij-taakverwaarlozing.

5. De omvang van het verschijnsel

Op twee manieren hebben we geprobeerd meer inzicht in te krijgen in de frequentie waarmee bestuursgeschillen voorkomen:

1. jurisprudentieonderzoek
2. berichtgeving in de media voor bestuursgeschillen

We hebben bij die inventarisatie van jurisprudentie als bij die het onderzoek naar berichtgeving in de media voor bestuursgeschillen gekeken in welke van de in paragraaf 2 genoemde categorieën (toezicht, belanghebbende, afspraak) het geschil valt en of het om een zuiver, pseudo-zuiver of onzuiver bestuursgeschil gaat. Bij de inventarisatie van de jurisprudentie hebben we tevens gekeken of het overheidsorgaan direct belanghebbende of derde-belanghebbende was en in hoeverre de het overheidsorgaan dat de procedure begon, al winnaar uit de bus kwam.

Bij elke van de inventarisaties hebben we ons gericht op de periode van juli 2017 tot en met juni 2018.

5.1 Jurisprudentieonderzoek: bestuursrechtelijke procedures

5.1.1 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Het jurisprudentieonderzoek richtte zich op uitspraken van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het betrof zowel uitspraken van de Afdeling als rechter in eerste en enige aanleg als uitspraken van de Afdeling als hogerberoepsrechter. In de periode van juli 2017 tot en met juni 2018 vonden wij 37 uitspraken betreffende bestuursgeschillen. De belangrijkste kenmerken van de uitspraken zijn in tabel 1 te zien.[31]

Tabel 1 Uitspraken van de ABRvS tussen juli 2017-juni 2018 waaruit blijkt van een bestuursgeschil

Datum uitspraak	*ECLI-nummer*	*Omschrijving*	*Categorie*[32]	*Aard*
2017-7				
12-7	1887	Gemeenteraad en B&W Dronten tegen GS Flevoland Geschil betreft een reactieve aanwijzing ex art. 3.8 lid 6 Wro van GS aan de gemeenteraad (beroep gegrond, aanwijzing wordt vernietigd)	Toezicht (1)	Onzuiver
2017-8				
30-8	2303	B&W Haarlemmermeer tegen GS Noord-Holland Geschil betreft afwijzing aanvraag Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid omgevingsvergunning voor realisering tien windturbines (beroep B&W ongegrond)	Belanghebbende (3)	Onzuiver

[31] In de meeste gevallen betreft de uitspraak zelf een geschil tussen twee bestuursorganen, in een aantal gevallen was sprake van een geschil tussen twee bestuursorganen (bijvoorbeeld vanwege het bezwaar van het ene bestuursorgaan tegen een besluit van het andere bestuursorgaan), maar is dat ten tijde van de procedure bij de ABRvS niet meer het geval (bijvoorbeeld omdat het bezwaar gegrond is verklaard en een derde partij in het geschil (hoger) beroep heeft ingesteld bij de ABRvS).

[32] Betreft het de categorie 'Belanghebbende', dan staat in de kolom tevens vermeld of het procederende bestuursorgaan direct belanghebbende of derde-belanghebbende is.

30-8	2318	Gemeente Amsterdam en B&W Amsterdam (en NDSM) tegen GS Noord-Holland Geschil betreft de weigering van GS omgevingsvergunning te verlenen aan NDSM voor de bouw van windturbines in afwijking van het bestemmingsplan (beroepen ongegrond)	Belanghebbende (3)	Onzuiver
30-8	2316 2331 2332 2333	Gemeente Amsterdam en B&W Amsterdam (en Havenbedrijf Amsterdam N.V.) tegen GS Noord-Holland Geschil betreft de weigering van GS omgevingsvergunning te verlenen aan het Havenbedrijf voor de bouw van windturbines in afwijking van het bestemmingsplan (beroepen ongegrond)	Belanghebbende (3)	Onzuiver[33]
30-8	2352	Inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport tegen B&W Oosterhout Geschil betreft een omgevingsvergunning voor het veranderen van een inrichting (beroep en hoger beroep van de inspecteur-generaal ongegrond)	Belanghebbende (3)	Onzuiver

2017-9				
7-9	2430	B&W Noordenveld en B&W Leek tegen de minister van EZK Geschil betreft gewijzigde voorschriften aan de instemming van de minister met het opslagplan Norg (verzoek vovo toegewezen; besluit geschorst)	Belanghebbende (3)	Pseudo-zuiver
13-9	2480	Gemeenteraad Hilvarenbeek tegen GS Noord-Brabant Geschil betreft een reactieve aanwijzing ex art. 3.8 lid 6 Wro van GS aan de gemeenteraad met betrekking tot een door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan (beroep gegrond, reactieve aanwijzing vernietigd)	Toezicht (1)	Onzuiver
20-9	2552	B&W Den Haag en staatssecretaris OCW Geschil betreft besluit staatssecretaris scholengemeenschap op islamitische en hindoestaanse grondslag voor bekostiging in aanmerking te brengen. Bezwaar van B&W Den Haag is gegrond verklaard, de aanvraag is alsnog afgewezen, de aanvrager is gaan procederen (beroep scholengemeenschap ongegrond)	Belanghebbende (3)	Onzuiver

2017-10				
18-10	2816	B&W Borne en gemeenteraad Borne tegen GS Overijssel. GS hebben omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een mestverwerkingsinstallatie. Beroep gemeenteraad is niet-ontvankelijk verklaard, beroep B&W ongegrond. Beiden komen in hoger beroep. (hoger beroep beiden gegrond, besluit GS vernietigd)	Belanghebbende (3)	Onzuiver

2017-11				
15-11	3166	B&W Zevenaar en PS Gelderland Geschil betreft het besluit van PS tot vaststelling van een provinciaal inpassingsplan. Beroep van B&W daartegen is niet kennelijk niet-ontvankelijk verklaard omdat het griffierecht niet op tijd is betaald. Daartegen zijn B&W in verzet gekomen. (verzet ongegrond)	Belanghebbende (1)	Onzuiver
15-11	3152	B&W Aalsmeer tegen staatssecretaris (inmiddels: minister) I&M	Toezicht (1)	Onzuiver

[33] Als het Havenbedrijf ook als overheid wordt gezien: zuiver.

		Geschil betreft weigering het college een verklaring van geen bezwaar ex art. 8.9 Wet luchtvaart te verlenen voor het toevoegen van vier appartementen aan een bouwproject in Aalsmeer (beroepen ongegrond)		
15-11	3101	Gemeente Arnhem en B&W Arnhem tegen GS Gelderland Geschil betreft het verlenen van een omgevingsvergunning door GS; de gemeente en B&W hebben daar beroep tegen ingesteld. Het beroep is gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd. De persoon aan wie vergunning is verleend is daar tegen in hoger beroep gekomen (beroep ongegrond)	Belanghebbende (3)	Onzuiver
15-11	3156	Verschillende overheden tegen de minister van EZK Geschil betreft besluit over gaswinning in Groningen (beroepen gegrond)	Belanghebbende (3)	Onzuiver
29-11	3274	GS Overijssel en B&W Zwolle Geschil betreft een van rechtswege verleende omgevingsvergunning aan [wederpartij]; B&W hebben het bezwaar van GS daartegen gegrond verklaard. De rechtbank heeft het beroep van [wederpartij] daartegen gegrond verklaard en het bezwaar van GS niet-ontvankelijk verklaard. GS en B&W hebben hoger beroep ingesteld. (hoger beroepen gegrond, zaak wordt teruggewezen naar de rechtbank)	Belanghebbende (3)	Onzuiver

2017-12				
1-12	3292	GS Noord-Brabant tegen gemeenteraad Waalre Geschil betreft bestemmingsplan (bij wijze van vovo wordt het bestreden besluit deels geschorst)	Belanghebbende (1)	Onzuiver
12-12	3392	GS Noord-Brabant tegen gemeenteraad Bergeijk Geschil betreft bestemmingsplan (bij wijze van vovo wordt het bestreden besluit deels geschorst)	Belanghebbende (1)	Onzuiver
20-12	3504	B&W Ommen tegen gemeenteraad Hardenberg en GS Overijssel Geschil betreft bestemmingsplan "Buitengebied Hardenberg, Windpark De Veenwieken" (beroepen ongegrond)	Belanghebbende (1)	Onzuiver

2018-1				
17-1	117	Dagelijks bestuur van het Waterschap Aa en Maas tegen gemeenteraad Heusden Geschil betreft bestemmingsplan (beroepen gegrond)	Belanghebbende (1)	Onzuiver
17-1	141	B&W Korendijk en Nissewaard tegen PS Zuid-Holland, GS Zuid-Holland en college van dijkgraaf en heemraden van het waterschap Hollandse Delta Het geschil betreft watervergunning en een omgevingsvergunning te behoeve van een windpark (de beroepen zijn deels gegrond (niet die van de colleges van B&W))	Belanghebbende (3)	Onzuiver
24-1	207	B&W Nissewaard tegen GS Zuid-Holland Het geschil betreft een aanwijzing ex art. 3.8 lid 6 Wro van GS aan B&W (beroepen zijn ongegrond)	Toezicht (1)	Onzuiver
31-1	300	B&W Gouda tegen GS Zuid-Holland	Toezicht	Onzuiver

		Geschil betreft de weigering van GS ontheffing te verlenen ten behoeve van de nieuwvestiging van een discount-supermarkt (omdat in art. 2.1.4 lid 1 van de Verordening ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland is bepaald dat een bestemmingsplan uitsluitend voorziet in nieuwe detailhandel op gronden binnen of aansluitend aan een bestaande winkelconcentratie in de centra van steden, dorpen en wijken, hebben B&W aan GS verzocht om van deze regel ontheffing te verlenen) (beroepen zijn ongegrond)	(1)	

2018-2				

2018-3				
7-3	773	B&W Hoogezand-Sappemeer tegen het bestuur van het Participatiefonds Geschil betreft afwijzing door Participatiefonds van verzoeken B&W om vergoeding van kosten van werkloosheidsuitkeringen, voortvloeiend uit de beëindiging van het dienstverband van [persoon A] en [persoon B]. (beroep ongegrond)	Belanghebbende (1)	Zuiver

2018-4				
4-4	1146	B&W Montfertland tegen PS en GS Gelderland Het geschil betreft de vaststelling van het inpassingsplan "Windpark Bijvanck" door PS en het verlenen van een omgevingsvergunning door GS verleend voor het realiseren van de in het plan voorziene windturbines (beroepen deels gegrond, maar niet dat van B&W)	Belanghebbende (3)	Onzuiver
25-4	1338	GS Noord-Brabant tegen gemeenteraad Hilvarenbeek Het geschil betreft een door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan (beroep GS gegrond; beroep [appellant sub 1A en sub 1B] ongegrond)	Belanghebbende (1)	Onzuiver

2018-5				
2-5	1431	B&W Ronde Venen tegen minister I&M Geschil betreft het verkeersbesluit waarbij de minister een dynamische maximumsnelheid heeft ingesteld op de A2 (beroep en hoger beroep ongegrond)	Belanghebbende (1)	Pseudo-zuiver
9-5	1576	Minister EZK tegen gemeenteraad Aa & Hunze Geschil betreft het bestemmingsplan 'buitengebied' (waarin ook regels zijn opgenomen die van belang zijn voor het opwekken van windenergie) (beroep minister niet-ontvankelijk omdat hij geen zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbestemmingsplan)	Belanghebbende (1)	Onzuiver

2018-6				
6-6	1842	Gemeenteraad Bunschoten tegen GS Utrecht Geschil betreft een aanwijzing ex art. 3.8 lid 6 Wro (beroep ongegrond)	Toezicht (1)	Pseudo-zuiver
6-6	1856 1852 1853 1855	Staat der Nederlanden tegen Kamer voor de Binnenvisserij Het geschil betreft het besluit waarbij de Kamer de tussen [de vennootschap] en de Staat gesloten overeenkomst van huur en verhuur van aalvisrecht krachtens artikel 33 van de Visserijwet 1963 heeft verlengd met zes jaar, tot en met 31	Belanghebbende (1)	Onzuiver

		december 2021, onder toevoeging van de bepaling dat gedurende het ingestelde vangstverbod voor aal in de Helsloot en de Kikvorschkil de huurprijs € 1,00 per jaar is. (bezwaar en beroep ongegrond, hoger beroep gegrond, de ABRvS voorziet zelf in de zaak en wijst het verlengingsverzoek van [de vennootschap] af)		
20-6	2020	College B&W Den Bosch tegen minister OCW Geschil betreft het toekennen van subsidie voor de uitvoering van het instandhoudingsplan voor het rijksmonument "De Vestingwerken" te Den Bosch. (bezwaar en beroep ongegrond, hoger beroep gegrond, de minister moet opnieuw op het bezwaar beslissen)	Belanghebbende (1)	Pseudo-zuiver
27-6	2119	B&W Veenendaal tegen staatssecretaris VWS Geschil betreft de gedeeltelijke afwijzing van de aanvraag van de gemeente om een Huishoudelijke Hulp Toelage (HHT; gebaseerd op de financiële verhouding Rijk-gemeente en is een decentralisatie-uitkering die haar grondslag vindt in de Financiële-verhoudingswet (Fvw)) toe te kennen voor het jaar 2015 en 2016 De staatssecretaris heeft het bezwaar van B&W niet-ontvankelijk verklaard. De Afdeling bepaalt dat de staatssecretaris het bezwaarschrift van de gemeente Veenendaal tegen het in de brief van 12 december 2014 vervatte besluit tot gedeeltelijke afwijzing van de aanvraag om toekenning van gelden voor de HHT dient door te sturen naar de ministers van BZK en Financiën.	Belanghebbende (1)	Zuiver
27-6	2120	B&W Renkum en Rhenen vs staatssecretaris VWS idem	Belanghebbende (1)	Zuiver

Uit de tabel blijkt dat een kleine minderheid (6 van de 37) geschillen betrof over het gebruik van een toezichtsbevoegdheid, de rest (31 van de 37) geschillen over een besluit van een bestuursorgaan, anders dan in een toezichtrelatie. Het aantal besluiten dat het sterkst vertegenwoordigd is, betreft bestemmingsplannen (6 van de 37 zaken).

Van de 37 geschillen waren er 3 zuivere bestuursgeschillen, 4 pseudo-zuivere bestuursgeschillen en 30 onzuivere bestuursgeschillen.

In 22 van de 37 geschillen was het bestuursorgaan direct belanghebbende, in 15 van de 37 derde-belanghebbende.

Van de 32 geschillen waarin het tot een inhoudelijke beoordeling door de rechter kwam boekte het bestuursorgaan in 14 gevallen succes, in 18 gevallen niet.

De bevindingen van het jurisprudentieonderzoek bij de Afdeling bestuursrechtspraak kunnen als volgt worden samengevat:

Tabel 2 Aandeel zuivere bestuursgeschillen in totaal aantal bestuursgeschillen

Aard van het geschil	*Categorie*			
	'Toezicht'	'Belanghebbende'	'Afspraak'	*totaal*
Onzuiver	5	25	0	30
Pseudo-zuiver	1	3	0	4
Zuiver	0	3	0	3

totaal	6	31	0	37

Het jurisprudentieonderzoek bevestigt al met al de bevindingen van eerder onderzoek dat het aantal procedures over zuivere bestuursgeschillen zeer beperkt is.

5.1.2 Rechtbanken

Anders dan geldt voor de Afdeling bestuursrechtspraak, publiceren rechtbanken niet al hun uitspraken op internet. Een zoektocht op rechtspraak.nl naar gepubliceerde rechtbankuitspraken betreffende bestuursgeschillen in 6 van de 12 maanden in de tweede helft van 2017 en de eerste helft van 2018 leverde het volgende resultaat op.

Tabel 3 Uitspraken van rechtbanken in zes maanden in 2017-2018 waaruit blijkt van een bestuursgeschil

Rechtbank, bestuursrecht				
maand	*ECLI*	*Omschrijving geschil*	*Catgorie*	*Aard*
8-17				
10-17	ECLI:NL:RBAMS:2017:7826	Verkeersgeluid B&W Uithoorn, meerdere belanghebbenden komen op, waaronder B&W Nieuwkoop en B&W De Ronde Venen	Belangh. (1)	onzuiver
12-17				
2-18				
4-18				
6-18	ECLI:NL:RBLIM:2018:5990	Gemeente tegen algemeen bestuur gemeenschappelijke regeling over hoogte uittreedsom	Belangh. (ovk) (1)	zuiver
	ECLI:NL:RBOBR:2018:3110	GS en persoon tegen besluit gemeenteraad tot het vaststellen van grenzen van de bebouwde kom in het kader van hoofdstuk 4 van de Wet natuurbescherming (Wnb)	Belangh. (1)	onzuiver

In totaal vonden we drie uitspraken betreffende bestuursgeschillen, waarvan één over een zuiver bestuursgeschil.

5.2 Jurisprudentieonderzoek: civiele procedures

5.2.1 Gerechtshoven

Een inventarisatie van in de maanden juli, september en november 2017 en januari, maart en mei 2018 door gerechtshoven (civiele procedures) gewezen en op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken heeft geen uitspraken inzake bestuursgeschillen opgeleverd.

5.2.2 Rechtbanken

Een inventarisatie van in de maanden juli, september en november 2017 en januari, maart en mei 2018 door rechtbanken (civiele procedures) gewezen en op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken heeft geen uitspraken inzake bestuursgeschillen opgeleverd.

5.3 Berichtgeving in de media over bestuursgeschillen

Een inventarisatie van de vijf keer per week verschijnende digitale nieuwsbrieven van *Binnenlands Bestuur* gedurende de periode juli 2017-juni 2018 leverde de volgende berichten over bestuursgeschillen op:

Tabel 4 Berichtgeving in *Binnenlands Bestuur* over bestuursgeschillen (juli 2017-juni 2018)

Datum	*Verkorte inhoud*	*Aard*
6 juli	**Rechter geeft Limburg tik op de vingers** De dreigende fusie van Heerlen met Landgraaf is niet via de rechter te stoppen. Volgens de rechtbank in Maastricht betreft het een kwestie waarover de politiek gaat. Maar dit wil de rechter er wel over kwijt: deugen doet het herindelingsproces niet. Landgraaf spande onlangs een kort geding aan tegen de provincie Limburg. De provincie wil de gemeente namelijk dwingen tot een fusie met Heerlen. Volgens Landgraaf mag de provincie dat niet, maar de rechtbank laat in zijn oordeel weten zich daarin niet te willen mengen, omdat het een politieke kwestie is en daarmee het exclusieve primaat van de wetgever.	zuiver
21 juli	**Amsterdam negeert wens Klijnsma** De gemeente Amsterdam past zijn bijstandsverordening niet aan en zal in september zelf een pilot beginnen met een regelluwe bijstand op eigen voorwaarden. Daarmee gaat de raad in tegen de wens van staatssecretaris Jetta Klijnsma	zuiver
10 aug	**Buurgemeente wil geld van Heerenveen** De gemeente De Friese Meren gaat in hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Noord Nederland over de financiële afwikkeling van de grenswijziging met gemeente Heerenveen.	zuiver
20 sept	**Nu of nooit voor IJsselstein-Montfort** Ambtelijke fusie hangt aan zijden draadje vanwege gebrek aan vertrouwen tussen de beide gemeenten	zuiver
27 okt	**Ruzie Arnhem woedt verder** Een verzoenende brief van burgemeester Ahmed Marcouch van Arnhem aan de gemeenteraad over de verziekte bestuurscultuur in Arnhem, is bij de oppositie volledig verkeerd gevallen. Waar Marcouch dinsdag voorstelde om binnenskamers persoonlijk met elkaar te praten over wederzijds onbegrip, heeft bijna de voltallige oppositie nu een openbaar raadsdebat afgedwongen. Het debat wordt maandag gehouden, aldus de raadsgriffier.	zuiver
28 nov	**Bezwaar tegen miljoenentekort bijstand** Dordrecht tekent bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bezwaar aan tegen het dreigende miljoenentekort op de bijstand. Van de grote steden gaat Dordrecht er in 2018 het hardst op achteruit door een aanpassing van het verdeelmodel	zuiver
6 dec	**Ollongren: wethouder Brunssum moet vertrekken**	zuiver
22 dec	**Weer klapt een ambtelijke fusie** De raad van IJsselstein heeft woensdagnacht een einde gemaakt aan de ambtelijke samenwerking met Montfoort. Het is voor de tweede keer in korte tijd dat een ambtelijke fusie klapt. Recent trok Hardenberg de stekker uit de ambtelijke fusie met Ommen.	zuiver

4 jan	**Integriteit wethouder Brunssum opnieuw gecheckt** De hoogleraren Arno Korsten uit Maastricht en Douwe Jan Elzinga uit Groningen gaan definitief de integriteit van de omstreden Brunssumse wethouder Jo Palmen opnieuw tegen het licht houden.	zuiver
9 jan	**Gemeenten tegen provinciaal omgevingsplan** Het door de provincie Zeeland afgelopen december gepresenteerde omgevingsplan is veel Zeeuwse gemeenten in het verkeerde keelgat geschoten. Zij vrezen in veel kernen woningnood door gebrek aan nieuwbouw. In zijn nieuwjaarstoespraak noemt burgemeester Rob van der Zwaag van Veere 'de provinciale topdown-aanpak uit de tijd'.	onzuiver
10 jan	**Rijk hoeft gemeente niet te betalen voor boskap** Het Rijk hoeft geen dwangsom te betalen voor het kappen van zes hectare bos in Schinveld, in januari 2006. Ook een eis van de gemeente Onderbanken om op de plek van het gekapte bos twintig zomereiken te herplanten, wees de Raad van State (RvS) in een uitspraak woensdag af.	onzuiver
19 jan	**Provincie dwingt Nuenen tot fusie** De provincie Noord-Brabant dwingt de gemeente Nuenen tot een fusie met Eindhoven. De provincie meent dat Nuenen (ruim 22.000 inwoners) niet in staat is om zelfstandig te blijven.	zuiver

6 feb	**Kabinet wil bestuur St Eustasius afzetten** Staatssecretaris Raymond Knops van Koninkrijksrelaties neemt het bestuur van Sint-Eustatius over. Hij grijpt in omdat een 'commissie van wijzen' heeft vastgesteld dat burgers en bedrijven zuchten onder 'grove taakverwaarlozing' door het eilandbestuur.	zuiver
7 feb	**Amsterdam tegen vliegveld Lelystad** GroenLinks wil via het nieuwe gemeentebestuur van Amsterdam proberen om de plannen voor Lelystad Airport tegen te houden. Dat zeggen GroenLinks-leider Jesse Klaver en de Amsterdamse GroenLinks-lijsttrekker Rutger Groot Wassink in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen.	onzuiver
20 feb	**Gemeente Brunssum beslist over lot wethouder Palmen** De omstreden Brunssumse wethouder Jo Palmen vormt dinsdag en woensdag onderwerp van debat tijdens twee extra commissievergaderingen van die gemeente. Dinsdagavond staat een onderzoek door een rekenkamercommissie op de agenda. Dat beschrijft de elf procedures rond een stuk grond van 30 vierkante meter, waarover gemeente en Palmen elkaar al tientallen jaren in de haren vliegen. Woensdag staat de integriteit van Palmen op de agenda.	Zuiver

12 maart	**Provincie gebruikt drogredenen fusie Nuenen** Interview met de burgemeester van Nuenen: De provincie Noord-Brabant gebruikt drogredenen om Nuenen aan Eindhoven te koppelen. De drogreden is dat het dorp zijn zaakjes niet op orde heeft en onvoldoende kan betekenen voor zijn inwoners en ondernemers, de echte reden is dat Eindhoven moet groeien, aldus burgemeester Maarten Houben van Nuenen. (…) De gemeenteraad van Nuenen is verdeeld over de (opgelegde) fusie met Eindhoven. Burgemeester Houben: 'Er zitten mensen in de raad die Eindhoven de beste optie vinden, er zitten mensen in de gemeenteraad die zelfstandig willen blijven en er zijn mensen die kiezen voor een fusie met Son en Breugel, misschien samen met Geldrop-Mierlo. Dat heet democratie. Maar we hebben wel allemaal geknokt om de regisseur te blijven over ons eigen lot. Daar is op 16 november uitgekomen dat Nuenen kiest voor Son en Breugel.' Burgemeester Houben is van plan om daags na de gemeenteraadsverkiezingen te bellen met gedeputeerde Anne-Marie Spierings (D66) om de verkiezingsuitslag in Nuenen en de keuze van het dorp met haar te delen. 'Bestuurders moeten die keuze respecteren', aldus Houben.	Zuiver
14 maart	**Bezwaren tegen plannen vliegbasis Gilze-Rijen** Bij het ministerie van Defensie zijn in totaal driehonderd bezwaren ingediend tegen het plan om vliegbasis Gilze-Rijen meer ruimte te bieden voor vliegverkeer, vooral door legerhelikopters. Gemeenten in de omgeving, de provincie Noord-Brabant, de Brabantse Milieufederatie en omwonenden zijn het niet eens met de plannen.	onzuiver

9 april	**Asten mogelijk naar de rechter om strafkorting** De gemeente Asten blijft strijden tegen de 'strafkorting' van tien procent op het rijksbudget voor Wmo en Jeugd. Het zorgvuldige medicijnverbruik in Asten pakt nadelig uit in de objectieve verdeelmodellen, op basis waarvan het rijk de gemeentelijke budgetten voor de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet baseert. Deze week werd duidelijk dat de ministeries van Binnenlandse Zaken en VWS opnieuw weigeren Asten te compenseren. Rechterlijke stappen worden niet uitgesloten. 'Dat gaan we zeker onderzoeken', aldus de Astense wethouder Jac Huijsmans (Wmo, Jeugd).	zuiver
16 april	**Limburg wil bouw windmolenpark Venlo afdwingen** De provincie Limburg wil de bouw van een windmolenpark bij Venlo desnoods afdwingen. De gemeente Venlo besloot onlangs niet mee te werken aan de bouw van de windturbines vanwege risico's voor de volksgezondheid. 'Dat wil het provinciebestuur niet laten gebeuren', aldus de provincie in een verklaring vrijdag. (…) De provincie gaat een zogenoemd Provinciaal Inpassingsplan maken om de bouw alsnog af te dwingen. Om de bezwaren van omwonenden weg te nemen belooft de provincie onder meer het opzetten van een geluidmeetprogramma. Ook kunnen omwonenden mede-eigenaar van de turbines worden.	onzuiver
17 april	**Gemeenten blijven strijden tegen herindeling**[34] De Tweede Kamer debatteert dinsdag en woensdag over maar liefst twaalf gemeentelijke herindelingen waarbij 33 gemeenten betrokken zijn. Het gros van de herindelingsvoorstellen is onomstreden. Dit geldt niet voor het voorstel tot samenvoeging van Groningen, Ten Boer en Haren en de samenvoeging van vijf gemeenten in de Hoeksche Waard. Haren strijdt al tijden voor zelfstandigheid. In een laatste poging aan herindeling te ontkomen, roepen de Samenwerkende Raadsfracties Hoeksche Waard en het Burgercomité Hoeksche Waard de Tweede Kamer op tegen het herindelingsvoorstel te stemmen.	zuiver
30 april	**Steekspel ACM en Veenendaal om parkeertarieven** De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt vast aan het standpunt dat de gemeente Veenendaal oneerlijk concurreert met commerciële uitbaters van parkeergarages. (…) De gemeente Veenendaal berekent al een aantal jaren niet alle kosten de eigen parkeergarages- en terreinen door in de parkeertarieven. Daarmee concurreerde de gemeente oneerlijk met nabijgelegen parkeergarages van Q-Park en dat is in strijd met de Mededingingswet (Wet Markt & Overheid), zo constateerde de ACM in oktober vorig jaar. Veenendaal moest de parkeertarieven verhogen. Voor de overtreding van de mededingingswet legde de ACM een 'last onder dwangsom' op. Veenendaal spande daarop een kort geding aan tegen deze besluiten. De voorzieningenrechter oordeelde echter dat de ACM terecht een overtreding van de Mededingingswet had vastgesteld.[35]	zuiver

4 mei	**Betwiste Varikse geul nog niet afgewezen** De omstreden aanleg van een nevengeul langs de Waal bij Varik is nog niet van de baan. Een aantal gemeenten aan de rivier heeft bezwaar aangetekend tegen een minder ingrijpend alternatief plan. Zij willen de gevolgen van het schrappen van de geul voor de totale waterstand in de rivier eerst beter in beeld hebben. (…) Naar nu bekend is geworden tekenen onder meer de gemeenten Nijmegen, Tiel, Druten en West Maas en Waal bezwaar aan tegen het op voorhand schrappen van de nevengeul. Zij vinden dat de stuurgroep zich te veel tot de situatie in Varik heeft beperkt en willen beter inzicht in de gevolgen ervan voor de totale Waalwaterstand. Mogelijk leidt het schrappen van de geul tot extra maatregelen elders langs de Waal.	onzuiver
28 mei	**Staatssecretaris keurt Amsterdamse asielplannen af** De plannen van het nieuwe college van Amsterdam om illegalen op te vangen zijn 'onverstandig'. De plannen gaan niet alleen in tegen het kabinetsbeleid, maar zijn mogelijk ook in strijd met wet- en regelgeving, zegt staatssecretaris Mark Harbers (Immigratie). (…)	zuiver

[34] En in het vervolg daarop berichten op 19 april ('Omstreden herindelingen gaan door') en 25 april ('Kamer stemt in met alle herindelingen').
[35] Het betrof een (bestuursrechtelijk) verzoek om voorlopige voorziening: zie: Rb. Rotterdam 24 januari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:490.

	Harbers 'wacht nu eerst maar eens af'' of het nieuwe stadsbestuur de gewraakte plannen ook omzet in beleid. Te zijner tijd denkt hij het hoofdstedelijke college wel over hun meningsverschillen te spreken. Op ingrijpen van het kabinet wil hij al helemaal niet vooruitlopen.	

4 juni	**Ruim 400 miljoen minder naar gemeenten** Gemeenten moeten er rekening mee houden dat ze tot 2023 aanzienlijk minder geld van het rijk krijgen dan eerder geraamd. De meicirculaire pakt nadeliger 431 miljoen euro nadeliger voor ze uit dan de maartcirculaire. In de gisteren gepresenteerde meicirculaire 2018, die gemeenten informeert over de gemeentefondsuitkering voor 2018 tot en met 2022, staat dat de groei van de algemene uitkering lager uitpakt dan verwacht. De meicirculaire is gebaseerd op de voorjaarsnota van het kabinet.	zuiver
5 juni	**AP start met controle overheidsorganisaties** De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft bij vierhonderd overheidsorganisaties bekeken of er een functionaris voor gegevensbescherming (FG) is aangesteld. Tot nu toe wordt duidelijk dat minder dan 4 procent dit nog geregeld heeft. Zij hebben een brief ontvangen van de AP. 'Positief dat er zoveel organisaties een FG hebben aangemeld' De AP meldt dat in een persbericht. De overheidsorganisaties die nog geen functionaris hebben aangesteld moeten voor 11 juni laten weten wie hun FG is. Doen zij dit niet, dan kan de AP een sanctie opleggen.	Zuiver
20 juni	**190 miljoen nodig voor werkbedrijven** Gemeenten moeten dit jaar als gevolg van rijksbezuinigingen op de sw-bedrijven naar verwachting 190 miljoen euro ophoesten, schrijft staatssecretaris Tamara van Ark (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, VVD) aan de Tweede Kamer. De gestegen bijdrage kunnen gemeenten volgens Van Ark prima bekostigen vanuit de groei van het Gemeentefonds. Daar is Cedris-directeur Jan-Jaap de Haan het echter niet mee eens. ‘Haar enige oplossing is zeggen: kijk, daar was een zak geld. Maar je kunt daar niet alle problemen van jeugdzorg, Wsw en bijstand uit betalen’, zegt De Haan in de Volkskrant, die meldt dat de ondergrens van bezuinigingen is bereikt. Volgens De Haan moet de efficiency-korting, die in totaal 140 miljoen euro behelst, worden geschrapt om te voorkomen dat Sw-bedrijven diep in de financiële problemen komen.	zuiver
25 juni	**Advies aanpassing bijstandsbudget** Pas na de zomer geeft staatssecretaris Tamara van Ark (SZW) een reactie op het advies om de raming van het macrobudget voor de bijstand aan te passen en een deel van de tekorten over 2016 en 2017 eenmalig af te kopen. Veel gemeenten met grote tekorten hadden gehoopt dat het kabinet voor de Algemene Ledervergadering (ALV) van de VNG van woensdag zou ‘bewegen’; Nu dit alles - voorlopig - uitblijft, is het maar de vraag of gemeenten kunnen instemmen met het Interbestuurlijk Programma (IBP). Als gemeenten instemmen met het IBP, gaan ze er ook mee akkoord dat er een streep wordt gezet onder de tekorten in het sociaal domein. Dat is voor veel gemeenten onacceptabel. ‘Als gemeenten niet instemmen met het IBP, ontstaat er een nieuwe werkelijkheid’, aldus de woordvoerder van Van Ark.	zuiver
26 juni	**Gemeenten in actie tegen Wmo-abonnementstarief** Gemeenten verzetten zich tegen de kabinetsplannen om het abonnementstarief voor de Wmo in te voeren. Een aantal dient woensdag tijdens de algemene ledenvergadering van gemeentekoepel VNG moties in, met als doel het abonnementstarief van tafel te krijgen.	zuiver
27 juni	**VNG-bestuur zet streep door vergaande IBP-moties** Het regent moties en amendementen van gemeenten die het niet eens zijn met de afspraken die het bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft gemaakt met het rijk over de gezamenlijke aanpak van grote maatschappelijke opgaven. Het bestuur verklaart veel voorstellen niet ontvankelijk of ontraadt ze.	zuiver
28 juni	**Gemeenten: Rijk moet tekorten sociaal domein bijpassen**	Zuiver

	Gemeenten gaan akkoord met het Interbestuurlijk Programma (IBP), maar niet met de zinsnede erin dat ze afzien van verdere compensatie voor tekorten in het sociaal domein. Zonder Haagse tegemoetkoming zeggen ze niet in staat te zijn te investeren in het gezamenlijk oppakken van grote maatschappelijke opgaven. Met het per motie aanbrengen van die expliciete voorwaarde hebben gemeenten op de Algemene Ledenvergadering van de Vereniging van Gemeenten (VNG) in grote meerderheid hun grenzen aangegeven.	

Het onderzoek naar berichtgeving in de media over bestuursgeschillen laat zien dat de meeste bestuursgeschillen een (mogelijk in de toekomst te nemen) besluit betreffen, zij het dat het aandeel zuivere bestuursgeschillen iets groter lijkt dan uit de inventarisatie van uitspraken van rechterlijke instanties bleek.

5.4 Conclusie

Uit de inventarisatie blijkt enerzijds dat zich regelmatig geschillen voordoen tussen verschillende overheidsorganen, waaronder een substantieel aantal zuivere bestuursgeschillen (zie de inventarisatie van de berichtgeving in Binnenlands Bestuur) maar anderzijds dat bestuursgeschillen – met name zuivere bestuursgeschillen – zelden leiden tot een procedure bij de rechter.[36]

[36] Omdat de inventarisatie van rechtbankuitspraken en die van mediaberichtgeving dezelfde periode betreft, kan niets worden gezegd over de vraag in hoeverre de bestuursgeschillen waarover in de media is bericht tot een procedure bij de rechter hebben geleid of zullen leiden. Echter, het feit dat het aandeel van zuivere bestuursgeschillen in de totale hoeveelheid conflicten waarover de media bericht, groter is dan in de het aandeel van zuivere bestuursgeschillen in de door ons geïnventariseerde rechterlijke uitspraken over bestuursgeschillen, doet vermoeden dat het overgrote deel van de zuivere bestuursgeschillen niet tot een procedure bij de rechter leidt. Dit vermoeden is mede gestoeld op de aanname dat enerzijds elk zuiver bestuursgeschil waarover bij de rechter wordt geprocedeerd, tot een gepubliceerde uitspraak leidt, anderzijds dat lang niet elk zuiver bestuursgeschil de landelijke media haalt. Ook blijkt uit de inventarisatie in de media dat niet tot nauwelijks berichtgeving over rechterlijke procedures aan de orde is.

6. Een voorziening om zuivere bestuursgeschillen buiten de rechter om op te lossen?

6.1 Opvattingen van (ervarings)deskundigen

De vraag of in wet- en/of regelgeving een voorziening zou moeten worden getroffen om zuivere bestuursgeschillen buiten de rechter om op te lossen, was in elk van de afgenomen interviews en tijdens de expertmeeting aan de orde.

Onder onze gesprekspartners bestond een grote mate van consensus. Die betrof in de eerste plaats de constatering dat overheidsorganen te allen tijde moeten proberen een minnelijke oplossing voor hun geschillen te bereiken. Een observatie die in dat kader in veel van die gesprekken werd gedeeld, was dat de cultuur tussen overheidsorganen zodanig is dat alle partijen zich voldoende realiseren dat het voor de beeldvorming over de overheid alleen maar negatief is als het niet lukt hun geschillen bij te leggen en ze naar de rechter stappen. In de praktijk leidt deze constatering er toe dat veel in het werk wordt gesteld om – ook zonder (wettelijke) voorziening – geschillen buiten de rechter om op te lossen.

Consensus bestond er echter ook over dat overheidsorganen wel de mogelijkheid moeten hebben om hun geschillen, als het niet lukt daar onderling uit te komen, aan de rechter voor te leggen. Men had de overtuiging dat het vanuit een principieel oogpunt ongewenst/onjuist is als een overheidsorgaan niet de mogelijkheid zou hebben een geschil met een ander overheidsorgaan aan de rechter voor te leggen.

Verschillende argumenten werden genoemd ten faveure van het behoud van de mogelijkheid naar de rechter te stappen:

- Het feit dat het geschil uiteindelijk aan de rechter kan worden voorgelegd, normeert het handelen in het overleg voorafgaand aan een eventuele gang naar de rechter (en ook, in toezichtrelaties, voorafgaand aan een eventueel besluit tot het inzetten van toezichtsbevoegdheden). Het feit dat jurisprudentie beschikbaar is over bestuursgeschillen, kan helpen bij het vinden van een oplossing voor een bestuursgeschil, zonder dat de rechter eraan te pas hoeft te komen.
- Soms voelen overheidsorganen zich verplicht om, ten bate van de belangen van burgers die hun zijn toevertrouwd, zich tot de rechter te wenden. De waarde van de mogelijkheid een conflict met een ander overheidsorgaan aan de rechter voor te leggen, kan mede zijn gelegen in het feit dat de beslechting ervan niet achter gesloten deuren (aan de onderhandelingstafel van de overheid zelf) plaatsvindt, maar in de openbaarheid, bij de rechter.
- Een ‘negatief’ argument is dat het aantal zuivere bestuursgeschillen zodanig klein is (ook in verhouding tot het geheel van bestuursgeschillen), dat het vanuit een pragmatisch oogpunt weinig meerwaarde heeft om voor die subcategorie een eigenstandige (wettelijk geregelde) voorziening in het leven te roepen; van zo’n voorziening zal naar verwachting maar weinig zaken te behandelen krijgen en geen eind maken aan de situatie dat bestuursorganen elkaar bij de rechter (kunnen) treffen.

Onze gesprekspartners dachten verschillend over de vraag of een speciale (buitengerechtelijke) voorziening ter oplossing van bestuursgeschillen een meerwaarde naast de overheidsrechtspraak zou kunnen hebben. Een meerderheid was afwijzend dan wel sceptisch.

Voor zover men wel meerwaarde zag in een dergelijke voorziening, gingen de gedachten met name uit naar maatwerk voor het specifieke geschil, waarbij frequent werd gesuggereerd gebruik te maken van een mediation-achtige conflicthanteringsmethoden. Overheidsorganen zouden dan in het geval van (dreigende) zuivere bestuursgeschillen een in dat soort methoden en dat soort geschillen gespecialiseerde instantie kunnen benaderen. Gedacht kan ook worden aan een commissie van wijze mannen en vrouwen waaraan overheidsorganen – voorafgaand aan een eventuele gang naar de rechter – hun geschil zouden kunnen voorleggen.

6.2 Een regeling voor het beslechten van bestuursgeschillen?

Uit het onderzoek komt naar voren dat zich tussen overheden met enige regelmaat geschillen voordoen. Verwonderlijk is dat niet, want overal waar twee of meer partijen samenwerken, kunnen meningsverschillen ontstaan. Voor de meeste geschillen tussen overheden geldt dat die buiten de rechter om worden opgelost. Vaak doordat partijen er in onderling overleg uitkomen en aan het bereiken van die oplossing groot belang hechten, soms door het inschakelen van een onafhankelijke derde partij. Alle deskundigen die wij in het kader van het onderzoek hebben gesproken zijn van mening dat overheden er alles aan gelegen is te voorkomen dat hun onderlinge geschillen bij de rechter terecht komen. Dit geldt zowel voor onzuivere en pseudo-zuivere als voor zuivere bestuursgeschillen.

Desondanks komt het af en toe voor dat geschillen tussen overheden bij de rechter terecht komen. Onderscheiden kan worden tussen zuivere, pseudo-zuivere en onzuivere bestuursgeschillen. De zuivere bestuursgeschillen zijn daarbij veruit in de minderheid. Uit onze inventarisatie van jurisprudentie van verschillende rechterlijke instanties komt niet alleen naar voren dat van de geschillen die tot een rechterlijke procedure leiden, slechts een heel klein deel wordt gevormd door bestuursgeschillen, maar ook dat zuivere bestuursgeschillen een kleine minderheid vormen van de bestuursgeschillen die tot een rechterlijke procedure leiden.

Het gegeven dat geschillen tussen overheden bij tijd en wijle tot een procedure bij de rechter leiden, roept de vraag op of het een goed idee is om (1) te proberen te bewerkstelligen dat (nog) minder van die geschillen bij de rechter terecht komen en, zo ja, (2) hoe dat zou moeten gebeuren.

Over de vraag of het een goed idee is te proberen te bewerkstelligen dat minder van de geschillen tussen overheden onderling bij de rechter terecht komen, wordt verschillend gedacht. Zowel een principiële als een pragmatische benadering kan tot de overtuiging leiden dat het goed zou zijn daarnaar te streven.

Een principiële benadering kan inhouden dat overheden hun conflicten niet bij de rechter behoren uit te vechten en dat dus zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat dat gebeurt. Een principiële benadering kan echter ook inhouden dat overheden, net als alle andere spelers in het recht, toegang tot de rechter moeten hebben, ook als de partij met wie ze een geschil hebben een ander onderdeel van de overheid is.

Een pragmatische benadering kan inhouden dat het aantal geschillen tussen overheden dermate klein is, dat het niet de moeite loont extra inspanningen te plegen die ertoe moeten leiden dat het aantal bestuursgeschillen dat aan de rechter wordt voorgelegd nog kleiner wordt. Een pragmatische benadering kan echter ook inhouden dat elk idee dat er zonder al te grote inspanningen aan kan bijdragen dat minder bestuursgeschillen aan de rechter worden voorgelegd, de moeite van het overwegen waard is.

Het onderzoek heeft wat ons betreft geen overtuigende argumenten opgeleverd om één van de hiervoor genoemde benaderingen volledig te omarmen of af te wijzen. Wat ons uit de verschillende gesprekken die we in het kader van het onderzoek hebben gevoerd wel duidelijk is geworden, is dat er geen steun is voor het idee om overheden te verbieden hun onderlinge geschillen bij de rechter uit te vechten. Omdat het bovendien een uiterste zeldzaamheid is dat zuivere bestuursgeschillen bij de rechter terecht komen, zien wij in het door ons verrichte onderzoek geen aanleiding te pleiten voor een verbod voor overheden om in geval van een zuiver bestuursgeschil naar de rechter te stappen.

Tot slot was het gegeven dat een minderheid van onze gesprekspartners een voorziening met als doel ervoor te zorgen dat minder bestuursgeschillen bij de rechter terecht komen wel van meerwaarde achtte, voor ons- zonder daarover iets aan te bevelen – reden te bezien hoe zo'n voorziening er uit zou kunnen zien. Het resultaat van dat denkwerk is in de bijlage van dit rapport te vinden.

7. Conclusie

Met regelmaat doen zich geschillen voor tussen overheidsorganen. Overheden proberen zo veel mogelijk te vermijden dat die geschillen tot een procedure bij de rechter leiden. Voor zover het bij de geschillen tussen overheden om zuivere bestuursgeschillen gaat, leiden deze zelfs hoogst zelden tot een procedure bij de rechter. Noch in de literatuur, noch bij ervaringsdeskundigen is steun gevonden voor het idee dat zuivere bestuursgeschillen van beroep bij de rechter zouden moeten worden uitgesloten. Op basis van het door ons verrichte onderzoek bestaat dan ook geen aanleiding te pleiten voor een verbod voor de overheid om in geval van een zuiver bestuursgeschil naar de rechter te stappen. Het ontbreekt aan een gestructureerd overzicht van *best practices* ter oplossing van bestuursgeschillen. Ook het feit dat dat een minderheid van onze gesprekspartners een voorziening met als doel ervoor te zorgen dat minder bestuursgeschillen bij de rechter terecht komen wel van meerwaarde achtte, was voor ons- zonder daarover iets aan te bevelen- reden te bezien hoe zo'n voorziening er uit zou kunnen zien. In de bijlage van dit rapport doen we een suggestie van de richting waarin daartoe zou kunnen worden gedacht.

Bijlage 1: Een college voor de Bestuursgeschillen

In deze bijlage geven we een globale schets van een procedure/instrument die/dat zou kunnen worden ingezet om te proberen geschillen tussen bestuursorganen buiten tussenkomst van de rechter op te lossen.

Het idee komt voort uit verschillende observaties die we hadden tijdens de in het kader van het onderzoek gehouden expertmeeting. Een eerste constatering was dat bestuursorganen hun conflicten bij voorkeur bij de rechter weghouden. Om dat doel te bereiken hanteren bestuursorganen verschillende methoden. Daarbij wordt ten eerste gedacht aan het zogenoemde 'opschalen', wat inhoudt dat op een hoger niveau binnen overheidsorganisaties over het (dreigende) conflict wordt gesproken. Een andere min of meer gebruikelijke reactie op een (dreigend) bestuursgeschil, is het laten uitbrengen van een advies door een – door beide partijen gerespecteerde – derde over een mogelijke oplossing voor het gerezen geschil. Veel overheidslichamen zullen deze methoden herkennen, maar er lijkt geen gestructureerd overzicht van *best practices* voorhanden voor het hanteren van bestuursgeschillen. Evenmin lijken tussen Nederlandse overheidslichamen (standaard)afspraken te bestaan over conflicthanteringsstrategieën. Op dat punt lijkt nog winst te boeken. Zo zou conflictoplossing tussen overheden een onderwerp van aandacht kunnen zijn in de Code interbestuurlijke verhoudingen. Denkbaar is ook dat tussen verschillende overheidslichamen afspraken worden vastgelegd in een convenant om standaardisering van de beslechting van bestuursgeschillen te bevorderen en daardoor meer rechtszekerheid en voorspelbaarheid onder de betrokken partijen te bewerkstelligen.

Een tweede observatie was dat bestuursorganen die bij de rechter terechtkomen, lang niet altijd het idee hebben met een instantie te maken te hebben die beschikt over voldoende gevoeligheid voor de bijzondere kenmerken van bestuursgeschillen. Dat indiceert dat er bij bestuursorganen behoefte zou kunnen bestaan aan een instantie die daar wel over beschikt en waaraan zij bestuursgeschillen kunnen voorleggen om die te laten beslechten.

Voortbordurend op ideeën die daarover tijdens de expertmeeting werden geopperd, schetsen wij de contouren van een procedure die er aan zou kunnen bijdragen dat geschillen tussen bestuursorganen meer dan op dit moment het geval is, niet aan de rechter worden voorgelegd.

Het betreft een procedure bij een *College voor de Bestuursgeschillen*, een orgaan waarin een aantal ervaren rechters en bestuurders zitting hebben. Voor dit orgaan zou een formele organisatievorm gekozen kunnen worden (bv. wettelijke geregeld zelfstandig bestuursorgaan), maar ook kan wellicht worden volstaan met het oprichten van het orgaan op basis van afspraken tussen overheidslichamen van Nederland. Overheden moeten naar ons oordeel de mogelijkheid hebben om hun onderlinge geschillen aan het College voor de Bestuursgeschillen voor te leggen. Dat houdt ook in dat wij er in beginsel geen voorstander van zijn om voor te schrijven dat een procedure bij een specifieke instantie ter beslechting van bestuursgeschillen wordt doorlopen alvorens rechtsbescherming door de rechter beschikbaar wordt. De reden daarvoor is dat het moeilijk in zijn algemeenheid is te zeggen wanneer het van meerwaarde kan zijn dat wordt geprobeerd een bestuursgeschil, voordat het tot een mogelijke procedure bij de rechter komt, op een alternatieve manier te beslechten. Daar komt bij de meerwaarde van een alternatieve procedure mede wordt bepaald door de bereidheid van de betrokken partijen een dergelijke procedure te volgen.

Het College neemt een verzoek in behandeling als het geschil de uitoefening van een publiekrechtelijke taak of bevoegdheid van een van de overheden betreft, of de interpretatie/uitvoering van daarover tussen overheden gemaakte afspraken. Het ligt wat ons betreft voor de hand de competentie van het College te beperken tot de geschillen waarbij geen andere partijen dan overheden betrokken zijn. Het College beoordeelt zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid van het besluit/de afspraken. De beslissingen van het College doen niet af aan het recht op toegang tot de rechter.

We geven vier voorbeelden van situaties waarin het College kan worden benaderd.

1. Een bestuursorgaan neemt een besluit waartegen een ander bestuursorgaan beroep instelt bij de bestuursrechter. Als bij het verstrijken van de beroepstermijn blijkt dat geen sprake van een onzuiver, maar van een (pseudo-)zuiver bestuursgeschil, stelt de rechter partijen in de gelegenheid hun geschil aan het College voor te leggen. Stemmen beide partijen in, dan beoordeelt het College het geschil. Het College geeft een oordeel over het besluit. Dat kan inhouden dat het besluit in stand kan blijven of zou moeten worden herroepen. In dat laatste geval beslist het bestuursorgaan of dat het besluit al dan niet herroept. Na afloop van de procedure bericht het College de rechtbank over de uitkomst daarvan. De rechtbank vraagt partijen of zij de procedure bij de rechter willen voortzetten. Reageert een van de partijen bevestigend, dan wordt de procedure voortgezet en is die gericht tegen hetzij het oorspronkelijke besluit (als het bestuursorgaan dat in stand heeft gelaten), hetzij het nieuwe besluit (al het bestuursorgaan het oorspronkelijke besluit heeft herroepen).

2. Een bestuursorgaan neemt een besluit waartegen een ander bestuursorgaan bezwaar maakt. Het College fungeert dan als onafhankelijke adviescommissie in de zin van artikel 7:13 Awb. Het College neemt het verzoek in behandeling als het verzoek van partijen gezamenlijk afkomstig is, hoort partijen en brengt advies uit. Het bestuursorgaan beslist vervolgens op het bezwaar.

3. Als bij de voorbereiding van een besluit, of in onderhandelingen over het sluiten een (bevoegdheden)overeenkomst, een impasse tussen partijen ontstaat, kunnen de betrokken bestuursorganen een gezamenlijk verzoek aan het College doen. Het verzoek houdt in dat het College een advies uitbrengt over de inhoud van een (aspect van) het besluit of de overeenkomst. Afhankelijk van de aard van he verzoek beslist het College of het partijen gezamenlijk en/of afzonderlijk wil horen.

4. Twee overheden sluiten een (bevoegdheden)overeenkomst over de uitvoering van de publieke taak door de overheid. Daarin leggen ze vast dat als onenigheid ontstaat over de uitleg of de uitvoering van de overeenkomst, ze hun geschil voorleggen aan het College. Ze kunnen het College om een advies vragen, maar ook vragen om een bindende beslissing te nemen in hun (toekomstige) geschil. In beide gevallen hebben partijen de keuze om het advies te volgen of de bindende beslissing uit te voeren of om hun geschil alsnog aan de rechter voor te leggen.

De voorbeelden laten zien dat het College door bestuursorganen in uiteenlopende situaties kan worden benaderd met een grote diversiteit aan verzoeken. Een gemeenschappelijk kenmerk van de vier voorbeelden is dat het steeds geschillen betreft waarbij alleen bestuursorganen zijn betrokken, dat

het betrekken van het College bij een geschil niet verplicht is en berust op overeenstemming tussen partijen en dat nimmer sprake is van een beslissing van het College die de weg naar de rechter afsnijdt.

Bijlage 2: Expertmeeting, vragen voor de experts

We willen de experts twee soorten vragen voorleggen, over onze analyse van de aard en de omvang van (het zich voordoen van) bestuursgeschillen en over de wenselijkheid van een regeling voor bestuursgeschillen.

1. Vragen over onze de aard en de omvang van (het voorkomen van) bestuursgeschillen

- Biedt de voortgangsnotitie een voldoende volledig en adequaat beeld van de variëteit van het zich voordoen van (zuivere) bestuursgeschillen? Wat zou een eventuele aanvulling kunnen inhouden?
- Biedt de voortgangsnotitie een voldoende adequaat beeld van de frequentie waarmee (zuivere) bestuursgeschillen zich voordoen? Wat zou een eventuele aanvulling kunnen inhouden?

2. Vragen over de wenselijkheid van een regeling voor bestuursgeschillen

De centrale vraag van het onderzoek is of het wenselijk is dat ter beslechting van zuivere bestuursgeschillen een aparte procedureregeling wordt getroffen.

De expertmeeting gebruiken we graag voor het genereren van ideeën over de wenselijkheid en de inhoud van een dergelijke regeling. We willen dat doen door vier modaliteiten te bespreken.

Het betreft de volgende modaliteiten:

1. zuivere bestuursgeschillen worden uitgesloten van beroep bij de rechter
2. voordat een zuiver bestuursgeschil aan de rechter kan worden voorgelegd, moeten partijen een procedure hebben gevolgd ter beslechting van dat geschil
3. voordat een zuiver bestuursgeschil aan de rechter wordt voorgelegd, is voor partijen een procedure beschikbaar ter beslechting van hun geschil
4. er wordt afgezien van enige regeling

Over elk van die modaliteit kunnen (deels gelijkluidende) vragen worden gesteld:

ad 1) Uitsluiten van beroep bij de rechter

- Wat zijn voor- en nadelen van het uitsluiten van de mogelijkheid van een beroep op de rechter?
- Hoe breed moet de uitsluiting zijn; zou deze beperkt moeten worden tot geschillen over besluiten, of ook civielrechtelijke geschillen tussen overheden moeten omvatten?
- Als de mogelijkheid van een beroep op de rechter wordt uitgesloten voor zuivere bestuursgeschillen, moet er dan een alternatieve regeling wordt gemaakt en zo ja, hoe zou die er uit moeten zien?

ad 2) Verplichte geschilbeslechtingsprocedure

- Wat zijn voor- en nadelen van een verplichte procedure voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechter?
- Hoe breed moet die verplichting zijn? Zou deze beperkt moeten worden tot geschillen over besluiten, of ook civielrechtelijke geschillen tussen overheden moeten omvatten? En niet alleen zuivere bestuursgeschillen, maar ook pseudo-zuivere?
- Hoe zou zo'n verplichte procedure er idealiter uitzien? (zou het in alle gevallen om een dezelfde soort procedure moeten gaan, of is denkbaar dat verschillende procedures kunnen fungeren als een dergelijke voorprocedure?)

ad 3) Vrijwillige geschilbeslechtingsprocedure

- Wat zijn voor- en nadelen van een vrijwillige procedure voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechter?
- Hoe zou zo'n vrijwillige procedure er idealiter uitzien? (zou het in alle gevallen om een dezelfde soort procedure moeten gaan, of is denkbaar dat verschillende procedures kunnen fungeren als een dergelijke voorprocedure?)

ad 4) Afzien van enige regeling

- Wat zijn de voor- en nadelen van deze modaliteit?

Literatuurlijst

Beleidskader schorsing en vernietiging 2010
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2010/07/09/beleidskader-schorsing-en-vernietiging

Beleidskader indeplaatsstelling 2011
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2011/03/08/algemeen-beleidskader-indeplaatsstelling-bij-taakverwaarlozing

Kegge 2015
R. Kegge, Interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening (diss. Utrecht), Den Haag: IBR 2015

Marseille, De Waard e.a. 2012
A.T. Marseille, B.W.N. de Waard e.a., Crisis- en herstelwet: evaluatie procesrechtelijke bepalingen, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2012

Polak 2002
J.E.M. Polak, 'Er is leven na de TwK. Over de beslechting van bestuursgeschillen', in: M. Lurks e.a. (red.), De grootste gemene deler (Drupsteen-bundel), Deventer: Kluwer 2002

Raad van State 2016
Afdeling advisering van de Raad van State, En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein, Den Haag, Raad van State, advies nr. W04.15.0367/I (30 september 2016)

Schlössels & Zijlstra 2010
R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, Bestuursrecht in de sociale rechtstaat, Deventer: Kluwer 2010

Van der Vlies e.a. 1999
I.C. van der Vlies, R.J.G.M. Widdershoven, Ph.M. Langbroek e.a., Bestuursgeschillen, Deventer: Tjeenk Willink 1999

De Voogd 2009
M. de Voogd, Bestuursgeschillen (preadvies Vereniging Juristen-Rijk), Den Haag: Sdu 2009