



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Kroniek van het algemeen bestuursrecht: Over eenheid en verscheidenheid

Polak, J.E.M.; Ouden, W. den; Schuurmans, Y.E.

Citation

Polak, J. E. M., Ouden, W. den, & Schuurmans, Y. E. (2008). Kroniek van het algemeen bestuursrecht: Over eenheid en verscheidenheid. *Nederlands Juristenblad*, 83(16), 959-965. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/24844>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/24844>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Nederlands Juristenblad, Kroniek van het Algemeen bestuursrecht

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Vindplaats:	NJB 2008, 801	Bijgewerkt tot:	18-04-2008
Auteur:	Prof. mr. drs. W. den Ouden, prof. mr. J.E.M. Polak, mr. Y.E. Schuurmans ^[*]		

Kroniek van het Algemeen bestuursrecht

Over eenheid en verscheidenheid

Binnen het bestuursrechtelijke discours bestaat nog altijd veel belangstelling voor de eenheid en harmonisatie van het bestuursrecht, de verhouding tussen het algemeen deel en de bijzondere delen daarvan en de afgrenzing van het vakgebied met andere rechtsgebieden. Een kroniek over ontwikkelingen in de Algemene wet bestuursrecht, de literatuur en jurisprudentie daarover en de afgrenzing met het civiele recht.

In deze kroniekperiode verscheen een special van het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* (NTB) over het twintigjarig bestaan van dat blad.^[1] Het tijdschrift werd in 1987 voor het eerst uitgebracht om te voorzien in een behoefte aan een tijdschrift over het algemene bestuursrecht, naast de al bestaande tijdschriften die zich richtten op de bijzondere delen van het bestuursrecht. In het lustrumnummer worden artikelen uit de eerste jaargang van het NTB en de daarin behandelde onderwerpen opnieuw belicht. Daarbij is er veel aandacht voor de eenheid van het bestuurs(proces^[2]) recht,^[3] de verhouding met andere algemene wetten binnen het bestuursrecht of een bijzonder deel daarvan^[4] (waarbij bijvoorbeeld het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht^[5] de aandacht trekt) en Europese ontwikkelingen die de eenheid van ons nationale bestuursrecht kunnen bedreigen.^[6]

1 Ontwikkelingen rond de Awb

Voor de eenheid van het bestuurs(proces)recht is de Awb van groot belang. De departementale werkzaamheden aan deze wet verlopen niet zo snel als sommigen zouden willen. Zo wachten wij al even op een regeringsstandpunt inzake het eindrapport van de Commissie IJink over de derde evaluatie van de Awb^[7] dat in februari 2007 aan de Tweede Kamer werd toegestuurd en is de inwerkingtredingsdatum van de vierde tranche van de Awb uitgesteld van 1 januari 2008, naar 1 juli 2008.^[8] Belangrijker is dat er nog geen wetsvoorstel Aanpassing bestuursprocesrecht bij de Kamer is ingediend. In dit wetsvoorstel zullen - als het voorontwerp wordt gevolgd^[9] - onder meer worden geregeld de vereenvoudiging van de regels over intrekking- en wijzigingsbesluiten hangende bezwaar of beroep (art. 6:18 en 6:19 Awb) en het verruimen van de mogelijkheden tot het passeren van vormgebreken (art. 6:22 Awb). Ook de zogenaamde bestuurlijke lus, waaraan in de praktijk dringend behoefte bestaat, zou hierin een plaats krijgen. Inmiddels bevat de Wet milieubeheer al wel een regeling voor zo'n bestuurlijke lus voor geschillen met betrekking tot het nationale toewijzingsbesluit emissierechten (art. 20.5a WMB).^[10] Te verwachten valt dat, vooruitlopend op regeling in de Awb, ook in andere bijzondere regelgeving de mogelijkheid van de bestuurlijke lus zal worden geïntroduceerd. Zo bleek al tijdens de behandeling van de VROM-begroting in november 2007 dat minister Cramer van VROM voornemens was om samen met collega Eurlings van VenW voorstellen in te dienen tot wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening en de Tracewet en misschien ook in het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht om een bestuurlijke lus mogelijk te maken.^[11] Verschillende kamerleden lieten in dat kader weten een voorkeur te hebben voor een algemene regeling in de Awb. Nu het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht te lang op zich laat wachten omdat daarin zoveel onderwerpen aan bod komen, besloten enkele Kamerleden tot het indienen van een initiatiefwetsvoorstel waarin alleen de bestuurlijke lus wordt geregeld.^[12] Het belangrijkste verschil tussen het voorontwerp en het initiatiefvoorstel is dat twee belangrijke rechtsfiguren - te weten

(1) de bevoegdheid om een bestuursorgaan in de gelegenheid te stellen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen en

(2) de tussenuitspraak - hun grondslag niet langer in één bepaling vinden.

Deze 'ontkoppeling' - zie respectievelijk artikel 8:51a Awb (bevoegdheid) en artikel 8:80a Awb (tussenuitspraak) - maakt enerzijds duidelijk dat de bestuurlijke lus reeds voorafgaand aan de eerste zitting kan worden toegepast en anderzijds mogelijk dat de tussenuitspraak op termijn voor meer doeleinden bruikbaar is.

Zo blijken de Kamerleden zich ervan bewust dat indien de Awb niet voldoende bij de tijd wordt gehouden,^[13] het risico van 'verrommeling van het bestuursrecht'^[14] op de loer ligt.^[15] Gelukkig kan in dat kader worden gemeld dat in september vorig jaar het wetsvoorstel waarin de aanpassingswetgeving ten behoeve van de inwerkingtreding van de vierde tranche van de Awb is opgenomen, bij de Tweede Kamer is ingediend.^[16] Het wetsvoorstel bevat de wijzigingen die nodig zijn om bijzondere wetten in overeenstemming te brengen met de nieuwe algemene regels over bestuursrechtelijke geldschulden, bestuurlijke handhaving en attributie die zullen worden opgenomen in de Awb wanneer de vierde tranche van de Awb in werking treedt. Vele honderden wijzigingen in wetsbepalingen van in totaal 174 wetten worden voorgesteld. In de memorie van toelichting bij het voorstel worden 96 'standaardaanpassingen' beschreven die in de verschillende bijzondere wetten op dezelfde wijze zullen worden aangebracht. Deze werkwijze zal richtinggevend zijn voor de aanpassing van lagere regelgeving op centraal niveau en waarschijnlijk ook voor de decentrale regelgever die ook tot aanpassing van bestaande regelgeving zal moeten overgaan. Al met al wordt opnieuw een belangrijke slag geslagen in de harmonisatie van de bijzondere delen van het bestuursrecht.

Inmiddels is het wetsvoorstel Wet samenhangende besluiten Awb ook door de Eerste Kamer aanvaard, nadat de Tweede Kamer dit wetsvoorstel al brede steun had gegeven. Het wetsvoorstel regelt dat aanvragers van besluiten moeten worden geïnformeerd over eventuele andere besluiten die van belang kunnen zijn voor de door hen beoogde activiteiten. Verder bevat het een door bestuursorganen toe te passen regeling voor een gecoördineerde procedure (aanvraag, nemen van de beslissing, bezwaar en beroep) van met elkaar samenhangende besluiten die nodig zijn voor een bepaalde activiteit.^[17] De nieuwe regels zullen een plaats krijgen in een nieuwe afdeling 3.5 Awb, waarvan nog niet duidelijk is wanneer zij in werking zal treden. Duijkersloot en Widdershoven menen dat deze nieuwe afdeling onder voorwaarden een adequaat kader kan bieden om aan het een-loket-vereiste van de Dienstenrichtlijn te kunnen voldoen.^[18] De Dienstenrichtlijn, die op 28 december 2006 is aangenomen en die ertoe strekt belemmeringen weg te nemen waartegen dienstverleners aanlopen wanneer zij hun diensten in een andere lidstaat willen aanbieden, geeft lidstaten tot 28 december 2009 de tijd om hun wetgeving daaraan aan te passen. Dit zou aanleiding kunnen geven tot meer aanvullingen op de Awb.^[19] Zo merken Duijkersloot en Widdershoven op dat de mogelijkheid tot het elektronisch kunnen communiceren met een bestuursorgaan die de Dienstenrichtlijn verlangt kan worden bereikt door aan artikel 2:15 Awb een lid toe te voegen dat de verplichting daartoe vastlegt voor gevallen waarin het EG-recht dit verlangt. Met betrekking tot elektronische communicatie binnen het bestuursrecht kan ook worden genoemd dat er in juni 2007 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend dat primair ziet op de elektronische bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften. Het wetsvoorstel voorziet onder meer in een wijziging van artikel 3:42 Awb dat betrekking heeft op de bekendmaking van besluiten van algemene strekking. Daarin zal worden geregeld dat, voor zover dergelijke besluiten afkomstig van de centrale overheid, zij worden bekend gemaakt in een elektronisch uit te geven Staatsblad.^[20] Het is de bedoeling dat deze regels per 1 januari 2009 in werking zullen treden.^[21] Het voorstel van de Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter laat echter op zich wachten. Hoewel verwacht werd dat het voorstel - dat een aanvulling op de Awb zal inhouden en de rechtsonzekerheid over de mogelijkheid van digitaal procederen moet wegnemen - in de herfst van 2007 bij de Tweede Kamer zou kunnen worden ingediend,^[22] bevond het voorontwerp zich ten tijde van de afronding van deze kroniek nog in de consultatiefase.

Wel is ten tijde van het verschijnen van deze kroniek waarschijnlijk bij de Tweede Kamer ingediend het Wetsvoorstel Terugvordering staatssteun. Dit wetsvoorstel is het gevolg van ontwikkelingen die duidelijk maakten dat het huidige Nederlandse recht in bepaalde opzichten de terugvordering van staatssteun bemoeilijkt.^[23] Dit

leidde er zelfs toe dat de Europese Commissie vorig jaar augustus een inbreukprocedure tegen Nederland heeft aangespannen.^[24] Met het wetsvoorstel Terugvordering staatssteun wordt beoogd de nodige grondslagen te creëren voor de terugvordering van onrechtmatig verstrekte staatssteun en wettelijke bepalingen aan te passen die aan effectieve terugvordering in de weg kunnen staan. In dat verband worden wijzigingen voorgesteld met betrekking tot het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Awb. De voorgestelde wijzigingen die betrekking hebben op de Awb - waartoe wij ons hier beperken - houden in dat er een nieuwe titel 4.2a in de Awb worden gevoegd onder de titel Terugvordering van staatssteun. Deze titel zal van toepassing zijn op alle vormen van staatssteun die per beschikking worden verstrekt^[25] of anderszins een publiekrechtelijke vorm aannemen (voorstel art. 4:80a) en biedt een grondslag voor terugvordering daarvan bij de begunstigde, inclusief rente, indien dat op grond van een Commissiebeschikking, een uitspraak van het Hof van Justitie van de EG of een uitspraak van een Nederlandse rechter noodzakelijk is (voorstel art. 4:80b). Van den Tweel vraagt zich in zijn bespreking van het wetsvoorstel af of deze bepalingen wel ver genoeg gaan.^[26] Hij meent dat hiermee onder meer het probleem van het gebrekkig bestuurlijk toezicht op lagere overheden - die zich ook schuldig kunnen maken aan het onterecht verstrekken van staatssteun en niet steeds tot terugvordering geneigd blijken te zijn - niet wordt opgelost. Zonder hier uitgebreid op deze problematiek in te kunnen gaan, wijzen wij op het recent verschenen proefschrift van C. van der Sluis over de Europese dimensie van bestuurlijk toezicht.^[27] Hij doet verschillende voorstellen tot regeling van daarvoor relevante onderwerpen, zoals een interbestuurlijk verhaalsrecht, in hoofdstuk 10 van de Awb, maar in Den Haag blijkt te worden gewerkt aan een apart wetsvoorstel rond deze materie.^[28]

Ten slotte mag in een overzichtje van Awb-actualiteiten niet ontbreken dat de Eerste Kamer inmiddels het wetsvoorstel dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen zonder stemming heeft aangenomen.^[29] Na bekrachtiging door de regering kunnen de bepalingen in werking treden die voornamelijk zien op de verbeurte van een dwangsom en de mogelijkheid van rechtstreeks beroep bij de rechter in gevallen waarin het bestuursorgaan niet binnen de wettelijke termijn beslist. Tot 1 januari 2009 is de dwangsomregeling vrijwillig (art. II jo. art. 4:16 Awb (nieuw)), namelijk alleen van toepassing voor zover dit bij wettelijk voorschrift of besluit is bepaald. De regeling van het rechtstreeks beroep op de rechter geldt slechts in ergerlijke gevallen waarin het bestuursorgaan na termijnoverschrijding geen mededeling daarover doet en aangeeft wanneer het besluit wel mag worden verwacht en in gevallen waarin de dwangsomregeling vrijwillig wordt toegepast (art. II jo. art. 8:55a). Na 1 januari 2009 geldt de regeling in volle omvang voor alle bestuursorganen.

2Kernbegrippen van de Awb: bestuursorgaan, besluit en belanghebbende

Na de door Daalder en Verhage in hun vorige kroniek al besproken uitspraak over het niet zijn van een bestuursorgaan van (het Kabinet van) de Koningin valt er over het bestuursorgaanbegrip in deze kroniekperiode weinig nieuws te melden. Ook de ontwikkelingen op het terrein van het besluitbegrip zijn niet echt verrassend. De rechtspraak neemt soms op grond van het feit dat een bestuursorgaan handelt op grond van zijn 'publieke taak' het bestaan van een besluit aan, zonder dat een specifieke wettelijke grondslag voor het nemen van een besluit kan worden aangewezen. Die rechtspraak is in zoverre moeilijk grijpbaar dat in andere gevallen niet een besluit wordt aangenomen, maar een feitelijk of privaatrechtelijk handelen, terwijl ook dan gesproken kan worden van een handelen in het kader van een publieke taak. Het lijkt erop dat een besluit op grond van de uitoefening van een publieke taak vooral aan de orde is als het gaat om besluiten die verband houden met de infrastructuur, zonder dat een specifiek wettelijke bepaling als grondslag voor dat besluit kan worden aangewezen. In het jaar 2007 werd de mededeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat dat het Rijk geen publiekrechtelijke verplichting heeft ten aanzien van het in stand houden van een pontveer bij IJpendam^[30] als een beroepbaar Awb-besluit gekwalificeerd, evenals (impliciet) het besluit tot continuering van Waterbeheersplan Grevelingenmeer 1999-2005, met dien verstande dat de Brouwerssluis met ingang van 2005 het hele jaar zal zijn geopend.^[31] In die lijn ligt ook de uitspraak van de Afdeling, waarbij de goedkeuring door de Minister van Verkeer en Waterstaat van de verhoging van de tarieven in 2003 en 2004 voor de luchtvaartverbinding Amsterdam-Paramaribo en vice versa op basis van de Overeenkomst tussen Nederland en Suriname als een Awb besluit wordt gekwalificeerd. Het publiekrechtelijk karakter van de goedkeuring van de tarieven die zelf zonder twijfel

privaatrechtelijk van aard zijn, is gelegen in de omstandigheid dat het tot de taak van de minister behoort reizigers te beschermen tegen tarieven die voor de belangen van de luchtvaart, mede uit het oogpunt van algemeen belang bezien, schadelijk zouden kunnen zijn. De goedkeuring is dus te beschouwen als een publiekrechtelijke beperking van de contractsvrijheid van de luchtvaartmaatschappijen. Dat ook de Surinaamse minister de tarieven moet goedkeuren is daarbij niet van belang.^[32]

In de vorige kronieken is de tendens in de rechtspraak om het belanghebbende-begrip ruimer op te vatten al verschillende keren aan de orde gekomen.^[33] Zo is de 'afgeleid belang'-rechtspraak, waardoor de gang naar de bestuursrechter in het verleden vaak werd afgesloten, niet afgeschaft,^[34] maar is haar betekenis teruggedrongen doordat eerder een 'eigen belang' wordt aangenomen. In een zaak waarin een werkgever een aanvraag heeft ingediend tot het verlenen van een tewerkstellingsvergunning ten behoeve van arbeid door een vreemdeling, waarin beiden bezwaar hebben gemaakt tegen de afwijzing en beiden het dus eens waren over de wenselijkheid van de tewerkstelling van de vreemdeling, is de vreemdeling thans, anders dan voorheen, wel als rechtstreeks belanghebbende aangemerkt.^[35] Een duidelijke verruiming is ook besloten in de uitspraak van de Afdeling van 21 november 2007, waarin wordt vastgesteld dat een huurster van een zendmast weliswaar slechts een aan de aanvraagster parallel afgeleid belang heeft, maar dat deze appellante toch een voldoende eigen belang naar voren heeft gebracht, nu zij zich heeft beroepen op een aan artikel 10 lid 1 EVRM ontleend fundamenteel recht en er een reële mogelijkheid bestaat dat zij in haar aan dat recht ontleende belang wordt geschaad.^[36]

De verruiming van de interpretatie van artikel 1:2 Awb komt enerzijds (gedeeltelijk) tegemoet aan de jarenlange kritiek in de literatuur op de strenge 'afgeleid belang' rechtspraak en heeft anderzijds de betekenis dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat de burgerlijke rechter aanvullende rechtsbescherming biedt in zaken waarbij de rechtmatigheid van Awb-besluiten aan de orde is. De burgerlijke rechter voert een ruimer ontvankelijkheidsbeleid, omdat zij bij vorderingen gebaseerd op onrechtmatige overheidsdaad niet gebonden is aan artikel 1:2 Awb. Dat leidde vooral tot onwenselijke resultaten in de situatie dat buiten twijfel is dat anderen dan de vroeger als 'afgeleid belanghebbende' afgeserveerde appellanten, wel bij de bestuursrechter konden opkomen en dus zowel de bestuursrechter als de burgerlijke rechter bevoegd waren om de rechtmatigheid van een Awb besluit te beoordelen. Eenzelfde achtergrond lijkt aanwezig bij het criterium van het geschonden zijn in een door het EVRM beschermd recht: als daarvan sprake is, moet effectieve rechtsbescherming worden geboden en het is dan weinig gelukkig als dat de burgerlijke rechter zou zijn, wanneer een andere, in ieder geval rechtstreeks belanghebbende de rechtmatigheid van een besluit bij de bestuursrechter kan aanvechten.

Dat het niettemin in uitzonderlijke, maar zeer belangwekkende gevallen wel voorkomt dat beide rechters over dezelfde kwestie oordelen, zal hierna nog blijken bij bespreking van de SGP-zaak. Ook bij die zaak speelt trouwens een rol dat de bestuursrechter zijn ontvankelijkheidsjurisprudentie ook ten aanzien van collectiviteiten in de afgelopen tijd heeft verruimd. Het startpunt van die ontwikkeling is vooral te zien in de eerder besproken LTO-uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2006, welke ontwikkeling in 2007 werd doorgetrokken.^[37]

3 Bestuurprocesrecht; meer eenheid in omvang van het geding en effectieve geschilbeslechting

De grootste ontwikkelingen op het gebied van het bestuursprocesrecht deden zich de afgelopen periode voor rond de omvang van het geding en de toetsingsbevoegdheid van de bestuursrechter. Zo is in de jurisprudentie een nadere invulling gegeven aan de 'onderdelentrichter', die voortvloeit uit artikel 6:13 Awb, is de plicht om ambtshalve de rechtsgronden aan te vullen, verduidelijkt en is helderheid geschapen rond de omvang van het gezag van gewijsde.

Met ingang van 1 juli 2005 is artikel 6:13 Awb gewijzigd en geldt er in het bestuursprocesrecht een zogenaamde 'onderdelentrichter'.^[38] In beroep of hoger beroep kan in beginsel niet voor het eerst een onderdeel van een besluit worden bestreden dat niet tevens in de voorafgaande fase van het proces ter discussie heeft gestaan. Richten de gronden zich tot een tot dan toe onbestreden gebleven 'besluitonderdeel', dan wordt dat beroep in zoverre niet-ontvankelijk verklaard. Hebben de beroepsgronden wel betrekking op een reeds bestreden onderdeel, dan kunnen deze voor het eerst in beroep naar voren worden gebracht. Inmiddels ontstaat in de jurisprudentie enige helderheid ten aanzien van de vraag wat een besluitonderdeel is. Deze jurisprudentie ziet tot nu toe vrijwel uitsluitend op milieuvergunningen. De in een milieuvergunning neergelegde beslissingen over

verschillende categorieën milieugevolgen, zoals stankhinder, lichthinder of bijvoorbeeld geluidhinder kunnen als afzonderlijke onderdelen van een besluit worden aangemerkt.^[39] Niet alle beroepsgronden zullen evenwel te herleiden zijn tot een bepaald besluitonderdeel. De grond dat een besluit onzorgvuldig is voorbereid, bijvoorbeeld doordat een benodigd advies niet is ingewonnen, ziet in de regel niet slechts op een bepaalde categorie milieugevolgen en kan dan ook voor het eerst in beroep naar voren worden gebracht.^[40] De Afdeling heeft de toepassing van de onderdelentrichter bij de milieuvergunning niet in strijd met artikel 6 EVRM geacht.^[41] Zienswijzen kunnen in beginsel door een ieder over alle besluitonderdelen naar voren worden gebracht, waarbij voldoende is dat de betrokkene beknopt aangeeft waarom hij zich niet met dat besluitonderdeel kan verenigen. Verder bevat artikel 6:13 Awb de mogelijkheid om het niet naar voren brengen van een zienswijze verschoonbaar te achten. De beperking van het recht op toegang tot de rechter die de onderdelentrichter met zich brengt, dient bovendien naar het oordeel van de Afdeling een legitiem doel om de kwaliteit en doelmatigheid van besluitvorming te bevorderen, alsmede een efficiënte geschilbeslechting.

In de jurisprudentie komen enkele voorbeelden voor van andere besluiten (die niet zijn gebaseerd op de Wet milieubeheer) die in besluitonderdelen worden opgedeeld. Splitsbaar in onderdelen bleek een besluit ter vaststelling van bodemverontreiniging en saneringsplicht, waarbij beoordelingen zijn verricht op basis van verschillende wetsartikelen;^[42] een besluit inzake een vervoersvoorziening krachtens de Wet voorzieningen gehandicapten, waarbij om verschillende aanpassingen werd verzocht;^[43] een besluit waarbij een bedrijf met aanmerkelijke marktmacht verschillende verplichtingen krijgt opgelegd om toegang tot de markt mogelijk te maken.^[44] Overigens werd in laatstgenoemd voorbeeld het verzuim om een bepaald besluitonderdeel in de zienswijze te bestrijden verschoonbaar geacht, omdat na het verstrijken van de zienswijzentermijn nieuwe feiten en omstandigheden bekend waren geworden, waardoor appellanten niet langer wilden berusten in het besluitonderdeel. Zowel in uitspraken van de Afdeling, als de Centrale Raad van Beroep, als het College van Beroep voor het bedrijfsleven wordt dus invulling gegeven aan artikel 6:13 Awb en de onderdelentrichter. De reden waarom een besluit al dan niet splitsbaar in besluitonderdelen wordt geacht, blijft echter in de regel ongemotiveerd. Daardoor blijft het onduidelijk of vereist is dat een besluitonderdeel een bepaald splitsbaar rechtsgevolg dient te hebben. In de literatuur wordt in het algemeen bepleit om terughoudend te zijn in het opsplitsen van besluiten, mede omdat het voor een belanghebbende niet steeds op voorhand evident zal zijn dat zijn beroepsgronden mogelijk niet het gehele besluit omvatten.^[45]

Voor zover het beroep ontvankelijk is, dient op grond van artikel 8:69 lid 2 Awb de rechter de gronden aan te vullen. Ook op dat vlak heeft zich een belangrijke ontwikkeling voorgedaan. Onder het ambtshalve aanvullen van de rechtsgronden is begrepen het bij de toetsing betrekken van besliscomponenten die weliswaar niet uitdrukkelijk door de aangevoerde beroepsgronden worden bestreken, maar die daarmee zo nauw verweven zijn, dat toetsing daarvan niet achterwege kan blijven. In de toepassing van dit leerstuk van de verweven gronden is de Centrale Raad van Beroep in WAO-zaken omgegaan.^[46] Niet langer worden het arbeidskundige en het medische oordeel als verweven gezien. De belanghebbende dient uitdrukkelijk tegen beide componenten beroepsgronden te richten, wil de bestuursrechter beide beoordelingen kunnen toetsen. Bijzonder is dat de Centrale Raad uitdrukkelijk op zijn eerdere jurisprudentie terugkomt. Deze nieuwe benadering vindt plaats mede 'met het oog op een verantwoorde toepassing van artikel 8:69' en komt daarmee meer in de lijn te liggen met de afbakening van de omvang van het geding in het bestuursrecht in het algemeen. Overigens lijken de arbeidskundige en medische beoordeling in het kader van de WAO-besluitvorming wel één besluitonderdeel te vormen, in de zin van de vorige paragraaf.^[47]

De vraag wat in beroep nog ter discussie kan staan, wordt naast artikel 6:13 Awb tevens beheerst door leerstukken als formele rechtskracht en gezag van gewijsde. Wordt in hoogste instantie een uitspraak gedaan, of wordt van een uitspraak in eerste aanleg niet geappelleerd, dan krijgt de rechterlijke uitspraak gezag van gewijsde. Dat belet dat het oordeel van de rechter later nog ter discussie kan worden gesteld. In de jaren na de zogenaamde Brummen-uitspraak^[48] ging veel aandacht uit naar de daaruit volgende verantwoordelijkheid van de belanghebbende om hoger beroep in te stellen. Afgelopen jaar stond de binding van het bestuursorgaan op de voorgrond. Stelt het bestuursorgaan geen hoger beroep in (of staat geen hogere voorziening open), dan dient het de uitspraak uit te voeren. Bevat de uitspraak uitdrukkelijk en zonder voorbehoud een oordeel over hetgeen aan

het besluit ten grondslag is gelegd, dan kan het bestuursorgaan bij hernieuwde besluitvorming in beginsel niet afwijken van dat rechterlijk oordeel.^[49] De rechtszekerheid verzet zich daartegen.

Aandacht voor een meer definitieve geschilbeslechting in het bestuursprocesrecht was deze kroniekperiode onverminderd aanwezig. De Jonge VAR wijdde de preadviezen aan dit onderwerp.^[50] Een geluid dat men daarin hoort, is dat een meer definitieve geschilbeslechting vooral het algemeen belang van rechtszekerheid dient maar zeker niet regelmatig in het voordeel van de burger uitvalt. Vooral de 'bestuurlijke lus' draagt het gevaar in zich om enkel tot een 'tweede kans' voor het bestuur te worden. De eerder beschreven aandacht voor de bestuurlijke lus in de politieke arena wordt hoofdzakelijk ingegeven door dit bestuurlijke belang, zoals het tijdig kunnen uitvoeren van bouwprojecten. De mogelijkheid om besluiten te herzien, ligt natuurlijk inherent in het systeem van het bestuursrecht vast, maar het middel van de bestuurlijke lus kan voor de burger het beeld creëren dat bestuur en rechter onder een hoedje spelen. Communicatie op de zitting wordt dan des te belangrijker. Ook wordt er in dat verband wel voor gepleit om tevens de rechtszoekende wat meer ruimte tijdens het proces te bieden om zijn gronden nader te motiveren en met bewijsstukken te onderbouwen.^[51]

Voor die communicatie, zowel in de bezwaar- als in de beroepsfase, bestaat een toenemende aandacht,^[52] net als voor de inrichting van het bestuursrechtelijk beroep in het algemeen. Zo wordt niet alleen gekeken naar de introductie van nieuwe wettelijke instrumenten om te komen tot meer definitieve geschilbeslechting, maar bestaat er minstens zoveel aandacht voor het gewijzigd toepassen van het huidige gereedschap. Verschillende rechtscolleges organiseerden studiedagen naar aanleiding van de resultaten van de derde evaluatie van de Awb,^[53] waarbij onder meer werd gediscussieerd over hoe en in welke zaken het rechterlijk vooronderzoek weer nieuw leven moet worden ingeblazen, wanneer het onderzoek heropend dient te worden en hoe en in welke mate voorafgaand aan de zitting met partijen moet worden gecommuniceerd. Ook de wijze van afdoening van de zaak kan een meer definitieve geschilbeslechting bevorderen. Slaagt slechts een enkele beroepsgrond, dan kan een bespreking (en verwerping) van ook de overige beroepsgronden het geschil inperken.^[54] De rechter kan ook meer sturing geven aan de opnieuw te nemen beslissing op bezwaar door in de uitspraak alvast aan te geven of een bepaald oordeel de rechterlijke toets zal doorstaan.^[55] Maakt nadere bewijslevering door het bestuur in beroep duidelijk dat een nieuwe beslissing op bezwaar eenzelfde inhoud zal hebben, dan kan de rechter met behulp van artikel 8:72 lid 3 de rechtsgevolgen in stand laten.^[56] Maakt nadere bewijslevering duidelijk dat een ander besluit had moeten worden genomen, dan komt het voor dat de rechter zelf in de zaak voorziet.^[57]

Meer in het algemeen is er een duidelijke trend zichtbaar dat vaker zelf in de zaak wordt voorzien.^[58] Zo verklaarde de bestuursrechter zelf het bezwaar tegen een besluit inzake onkostenvergoeding aan een ambtenaar ongegrond,^[59] bepaalde hij dat een subsidie van € 464 670,72 moest worden verleend,^[60] verleende hij goedkeuring voor de verkoop van woningen,^[61] stelde hij een nieuwe begunstigingstermijn bij een handhavingsbesluit^[62] en oordeelde hij dat een politierapport op grond van de WOB moest worden verstrekt, onder weglakking van onder meer pagina 8, tekstblok 6 en 7.^[63] In de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep is nog een specifieke lijn opgevallen. Regelmatig voorziet dit college zelf in de zaak door tevens het primaire besluit te herroepen, omdat daaraan hetzelfde gebrek kleeft als aan de vernietigde beslissing op bezwaar.^[64] Kennelijk wordt het vrijwel uitgesloten geacht dat het bestuur in staat zou zijn het gebrek alsnog te helen. Die situatie doet zich voor wanneer het bestuur de wet onjuist heeft uitgelegd, maar kan ook ontstaan wanneer het onvoldoende bewijsmateriaal heeft verzameld en het bijzonder onwaarschijnlijk is dat het bestuur daar alsnog in slaagt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over vermeende samenwoning door een bijstandontvanger, waarbij het college in 2007 alsnog betrouwbare getuigenverklaringen zou moeten vinden over de woonsituatie in 2000. Dat lijkt uitgesloten en nieuwe observaties behoren evenmin tot de mogelijkheden. Wellicht dat aan deze lijn ook de eerder genoemde gedachte ten grondslag ligt dat meer evenwicht wenselijk is in de herkansingsmogelijkheden van bestuur respectievelijk belanghebbende.

4Op de grenzen van het bestuursrecht

Grenzen met het civiele recht

Hoewel er ook op de grens van bestuursrecht en strafrecht vele ontwikkelingen zouden kunnen worden gemeld, volstaan wij er in verband met ruimtegebrek mee om te verwijzen naar een goed gedocumenteerde recente *NTB*-kroniek van Heinrich en Veldhuis.^[65] Wat daarin is gesteld over de toepassing van de wet Bibob, door vele gemeenten gezien als een wondermiddel om bij ongewenste situaties te kunnen ingrijpen, moet in zoverre al weer worden aangevuld, dat recente Afdelingsuitspraken laten zien dat ook bij gebruik van dit wondermiddel zorgvuldigheid geboden is.^[66]

Een spraakmakende zaak in deze kroniekperiode die zich afspeelde op de grens tussen het bestuursrecht en het civiele recht was het geschil tussen verschillende vrouwen- en mensenrechtenorganisaties, waaronder het Clara Wichmann Proefprocessenfonds en het NJCM, en de Staat der Nederlanden over de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP).^[67]

Clara Wichmann c.s. vorderden voor de Rechtbank Den Haag in een civiele procedure een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt door geen maatregelen te nemen tegen de SGP die vrouwen discrimineert door hen geen toegang tot bestuursfuncties en stemrecht binnen de partij te geven en hen uit te sluiten van het passief kiesrecht. Clara Wichmann c.s. stelden onder meer dat de Staat op grond van nationale en internationale rechtsregels, waaronder het VN Vrouwenverdrag, verplicht is de ondersteuning van de SGP in de vorm van het beschikbaar stellen van subsidies te staken. In haar vonnis van 7 september 2005^[68] oordeelde de Rechtbank dat de Staat inderdaad niet heeft voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Vrouwenverdrag en dus onrechtmatig heeft gehandeld. In het kader van het door Clara Wichmann c.s. gevorderde verbod de onrechtmatige toestand te laten voortbestaan gaf de Rechtbank de Staat het bevel om de subsidiëring van de SGP op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp) stop te zetten, waarbij meespeelde dat Clara Wichmann c.s. dit langs bestuursrechtelijke weg hadden proberen te bewerkstelligen, maar daar vastliepen op het ontbreken van belanghebbendheid.^[69]

Ter voldoening aan dit uitvoerbaar verklaarde vonnis wees de minister het subsidieverzoek van de SGP voor het jaar 2006 af. Deze beschikking werd door de SGP voor de sector bestuursrecht van dezelfde Haagse Rechtbank aangevochten. Clara Wichmann c.s. werden ondanks twee verzoeken daartoe en een beroep op de inmiddels gewijzigde belanghebbende-jurisprudentie van de ABRvS niet toegelaten tot het geding. De sector bestuursrecht van de rechtbank oordeelde dat de Minister van BZK in de hiervoor beschreven omstandigheden niet anders kon dan de subsidieaanvraag van de SGP afwijzen. De minister zou blijkens het civiele vonnis immers onrechtmatig handelen door de subsidieaanvraag in te willigen, hetgeen volgens de rechtbank niet kon worden gevegd.^[70] In hoger beroep oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State echter dat, hoewel de minister bij het nemen van het SGP-subsidiebesluit was gebonden aan het civiele vonnis, die binding niet kan afdoen aan de procesmogelijkheden van de SGP bij de bestuursrechter.^[71] En de bestuursrechter is volgens de Afdeling bij de toetsing van het aangevochten subsidiebesluit niet gebonden aan het civiele vonnis. Daarbij werden Clara Wichmann c.s. zonder meer op de voet van artikel 8:26 Awb als belanghebbende partijen toegelaten. Deze aanpak gaf de vrijheid om een eigen oordeel te geven over de vraag of het Vrouwenverdrag dwingt tot het buiten toepassing laten van artikel 2 Wsp dat de basis voor de subsidie vormde. Die vraag werd ontkennend beantwoord: ook al kwalificeert artikel 7 Vrouwenverdrag als eenieder verbindende verdragsbepaling, deze bepaling dwingt volgens de Afdeling niet tot het zonder enige nadere afweging onthouden van subsidie waarop naar nationaal recht aanspraak bestaat aan partijen die vrouwen niet in staat stellen bepaalde politieke rechten uit te oefenen. De belangenafweging van de Nederlandse wetgever waarvan het eindresultaat is neergelegd in de Wsp en die voor deze zaak betekent dat de SGP alleen van subsidiëring uitgesloten zou moeten worden na een veroordeling door de strafrechter, acht de Afdeling niet onredelijk. De minister werd opgedragen de gevraagde subsidie alsnog toe te kennen. Twee weken later werd echter ook in de civiele procedure uitspraak gedaan in hoger beroep dat de Staat had ingesteld en waarbij de SGP zich voegde.^[72] Het Hof Den Haag stelde vast dat de ABRvS inmiddels uitspraak had gedaan over het subsidievraagstuk, 'een onderwerp dat bij uitstek op haar terrein ligt'. Nu Clara Wichmann c.s. in die procedure wel als belanghebbenden werden toegelaten heeft voor hen een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang open gestaan en zijn zij voor de burgerlijke rechter niet (langer) ontvankelijk in hun vordering met betrekking tot de subsidie. Van de juistheid van de Afdelingsuitspraak heeft het hof

vervolgens uit te gaan. Dat wil echter volgens het hof niet zeggen dat de kous daarmee af is. De vorderingen van Clara Wichmann c.s. hebben namelijk een breder bereik dan alleen de stopzetting van de subsidieverstrekingen van de Minister van BZK. Zij stellen de vraag aan de orde of de Staat handelt in strijd met nationaal en internationaal recht door niet tegen de SGP op te treden. Bij beantwoording van die vraag acht het hof zich niet gebonden aan het oordeel van de Afdeling en het hof volgt de Afdeling op dat punt ook niet. Het oordeelt dat de Staat door niet op te treden tegen het discriminerende gedrag van de SGP niet alleen in strijd met het Vrouwenverdrag handelt, maar ook in strijd met het IVBPR omdat te weinig belang wordt gehecht aan de handhaving van het discriminatieverbod.

De Afdeling en het hof komen dus tot andere conclusies op basis van uiteenlopende motiveringen en verschillende belangenafwegingen. Hoewel daarvoor binnen de huidige rechtsmachtverdeling juridische ruimte is, heeft het iets onbevredigends dat de bestuursrechter op een belangrijk punt als het passieve kiesrecht van vrouwen, tot een zo ander rechtsoordeel komt dan zijn civielrechtelijke collega. Naar het arrest van de Hoge Raad over deze kwestie^[73] wordt dan ook met spanning uitgezien.

Overheidsaansprakelijkheid

Ook het Voorontwerp nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten is in de vorige kroniek van Daalder en Verhage al uitgebreid aan bod gekomen. Het heeft inmiddels een karrenvracht aan commentaar opgeleverd.^[74] Welke conclusies zou men daaruit trekken, als men zich probeert te verplaatsen in de schoenen van de wetgever (dus de Minister van Justitie en het Parlement) voor de vraag hoe zij met dit voorontwerp verder moeten? Voor wat betreft de regeling van de nadeelcompensatie kan worden geconcludeerd dat de commentaren door de bank genomen positief zijn, omdat de regeling een vergaande vereenvoudiging van de nu bestaande situatie meebrengt dat er een grote hoeveelheid verschillende grondslagen en regelingen zijn op basis waarvan nadeelcompensatie kan worden gevraagd, terwijl er juist tegelijkertijd ook leemten bestaan. Voor beide gebreken van het huidige systeem zou aanvaarding van het 'nadeelcompensatiedeel' van het Voorontwerp een aanzienlijke verbetering brengen. Dat neemt niet weg, dat sommigen ook voor wat dit deel betreft met kracht van argumenten veranderingen bepleiten. Dit onderdeel van het Voorontwerp lijkt niettemin zonder meer te moeten worden doorgezet, waarbij wellicht een aantal suggesties tot aanpassing van vooral Hoitink en Koetser op een aantal onderdelen tot nog meer helderheid kan leiden.^[75] Problematischer is het beeld voor het deel 'schadevergoeding voor onrechtmatige besluiten'. Schueler vertolkt een geluid dat meer te horen is met zijn conclusie dat het voorontwerp een stap vooruit zet in het financiële bestuursrecht en het ambtenarenrecht door de bestuursrechter exclusief bevoegd te maken ter zake van schade ten gevolge van onrechtmatige besluiten, maar een stap terug op andere terreinen van onrechtmatige besluiten. Hij voegt eraan toe dat dit een noodzakelijke stap is, omdat het bestuursprocesrecht vooralsnog onvoldoende geschikt is voor complexe schadezaken. Daar zit veel waars in. Aanvaarding van dit deel van het Voorontwerp heeft het gevaar in zich dat die stap terug voorlopig de status quo zal blijven. Het is immers niet waarschijnlijk dat als de wetgever besluit alle vorderingen op andere terreinen dan het financiële bestuursrecht en het ambtenarenrecht van boven de € 5000 weer exclusief bij de burgerlijke rechter onder te brengen, die stap binnen een paar decennia zal worden teruggedraaid door wezenlijke veranderingen in het bestuursprocesrecht in te voeren. Wellicht dat minister Hirsch Ballin dit probleem kan oplossen door duidelijk te maken dat de oplossing van het Voorontwerp een tijdelijke is en ook concrete stappen in het vooruitzicht te stellen voor wat betreft de grondslagen van het bestuursprocesrecht, waarbij de bestuursrechter niet meer vrijwel uitsluitend besluitentoeser zal zijn, maar een meer integrale beoordeling van de rechtsbetrekking tussen burger en bestuur mogelijk zal worden.

Naast ontwikkelingen op het terrein van de overschrijding van de redelijke termijn, waarop Daalder en Verhage in hun vorige kroniek zijn ingegaan, trekken vooral arresten van de Hoge Raad over de formele rechtskracht en de uitzonderingen daarop de aandacht. Zowel in het arrest van 23 februari 2007 (*DNB*)^[76] als in het arrest van 13 juli 2007 (*Barneveld/Gasunie*)^[77] worden uitzonderingen aanvaard. In het eerste arrest speelt de hiervoor beschreven wijziging van de rechtspraak van de bestuursrechter om eerder een eigen belang aan te nemen een grote rol: het bestuursorgaan (in dit geval De Nederlandsche Bank) dat de formele rechtskracht van het besluit inriep, omdat daartegen niet was opgekomen, hetgeen blijkens de wijziging

van de rechtspraak van het CBB wel had gekund, kwam dat beroep op formele rechtskracht niet toe, waarbij een rol speelde dat De Nederlandsche Bank zelf eerder had aangegeven dat zijn wederpartij geen bezwaar tegen het besluit kon maken. Kortom, de burger werd niet het slachtoffer van de bij hem niet bekende wijziging van de rechtspraak van de bestuursrechter. Ook in het arrest *Barneveld/Gasunie* wordt een uitzondering aangenomen en ook daarbij speelde de gebrekkige informatie die de overheid had verstrekt een rol. Anderzijds blijkt uit een recent, door van der Veen van een rijkelijk gedocumenteerde annotatie voorzien arrest van 22 december 2006, dat formele rechtskracht ook een rol speelt in privaatrechtelijke verhoudingen: als men tegen een handhavingsbesluit niet bestuursrechtelijk opkomt, betekent dit dat de onrechtmatigheid van dat handelen jegens een daardoor gedupeerde vaststaat.^[78] Ook kan door het uitblijven van een vervolprocedure na vernietiging van een besluit op bezwaar het blijven bestaan van het primaire besluit een formele rechtskrachtprobleem opleveren, zoals Gelpke toelicht in een artikel in *O&A*.^[79] Verwant aan de leer van de formele rechtskracht, maar dan in een meer bestuursrechtelijk jasje is het afwijzen van een heroverwegingsplicht in een situatie dat op grond van latere arresten van het HvJ EG kan worden aangenomen dat eerdere besluiten foutief zijn. In een arrest van de belastingkamer van de Hoge Raad van 5 oktober 2007 wordt strak de hand gehouden aan de eisen die bekend zijn uit de *Kühne/Heitz*-rechtspraak en met name de eis dat zo'n heroverwegingsplicht alleen aan de orde kan zijn, wanneer tegen het eerdere foutieve besluit nationaal tot in hoogste instantie is opgekomen.^[80] In de literatuur op het terrein van overheidsaansprakelijkheid blijft er veel aandacht bestaan voor aansprakelijkheidsvragen voor gebrekkig toezicht.^[81]

5 Tot slot

Opvallend is dat de discussie over eenheid in het bestuursrecht, zoveel jaren na inwerkingtreding van de eerste delen van de Algemene wet bestuursrecht, nog zo levendig wordt gevoerd. Binnen het huidige debat wordt een cultuuromslag zichtbaar. Dat bij de bespreking van VROM-wetgeving door Kamerleden bezwaar zou worden gemaakt tegen de dringend gewenste regeling van de bestuurlijke lus omdat het betreffende onderwerp thuis zou horen in de Awb illustreert dat de voordelen van algemene regels van bestuursrecht inmiddels breed worden onderkend!

Voetnoten

Voetnoten

- [*] Willemien den Ouden, Jaap Polak en Ymre Schuurmans zijn verbonden aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Leidse rechtenfaculteit. Jaap Polak is verder lid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en medewerker van dit blad.
- [1] Zie NTB 2007, afl. 10.
- [2] O.a. G.T.J.M. Jurgens, 'De TwK: op de drempel van een nieuw gebouw voor de bestuursrechtspraak', NTB 2007, 51, p. 374 e.v.
- [3] Zie over dit thema ook de Nijmeegse bundel *In eenheid. Over rechtseenheid en uniforme rechtstoepassing in het bestuursrecht* (R.J.N. Schlössels e.a. (red.)), Den Haag: SDU 2007.
- [4] N. Verheij, 'Over meer algemene and meer bijzondere wetten', NTB 2007, 54, p. 382 e.v.
- [5] Zie daarover in relatie tot de Awb onder meer H.A.J. Gierveld, 'Noodzaak van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht', *Tijdschrift voor agrarisch recht* 2007, p. 198 e.v. en E. Alders, 'De Wabo als tegenpool van de Awb. De veelbezongen integratie die eigenlijk helemaal geen integratie is', BR 2007, p. 380 e.v.
- [6] M. Scheltema, 'Waar zijn de veertien wetsfamilies?', NTB 2007, 50, p. 371 e.v. Zie daarover ook N. Verheij, 'Europees bestuursrecht: leve de rechtseenheid of weg met de eenheidsworst?', in: Schlössels e.a. 2007, p. 105 e.v. Over de bedreigingen van de eenheid vanuit het EVRM in dezelfde bundel: T. Barkhuysen, 'De invloed van het Europese recht op de eenheid van het Nederlands bestuursrecht'. Verder moet worden vermeld de verschijning van J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, *Europeanisation of*

- Public Law, Europa Law Publishing: Groningen 2007, met daaraan gekoppeld het nieuwe tijdschrift Review of European Administrative Law (REALaw), waarin (onder meer) aandacht wordt besteed aan de wederzijdse beïnvloeding van het gemeenschapsrecht en het nationale bestuursrecht.
- [7] Commissie Evaluatie Awb III, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- [8] Zie het Overzicht van recente en komende wijzigingen van de Awb van het Ministerie van Justitie gepubliceerd op http://www.justitie.nl/images/Voortgangsoverzicht%20Awb%2009-10-2007_tcm34-32_115.pdf.
- [9] Zie voor het voorontwerp: <http://www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/awb/Voorontwerpen/Wet-aanpassing-bestuursprocesrecht.aspx>.
- [10] Zie daarover J.R. van Angeren, 'Rechtsbescherming tegen toewijzing van emissierechten', NJB 2007, 2342, p. 2905 e.v.
- [11] Kamerstukken II 2007/08, 31 200, XI, nr. 62. Blijkens de websites van de regering en de Raad van State zijn inmiddels verschillende wetsvoorstellen aan de Raad van State voorgelegd.
- [12] Kamerstukken II 2007/08, 31 352. Naast alle druk op het versnellen van het verloop van de bestuursrechtelijke procedure wordt evenwel ook gevraagd om meer tijd voor bepaalde zaken in het kader van de rechtsontwikkeling (bijv. A.T. Marseille, K.J. de Graaf en A.J.H. Smit, Ruimte voor rechtsvorming, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2007). Zo is het geluid te horen dat een Openbaar Ministerie voor bestuursrechtelijke zaken moet worden ingesteld, waarbij een advocaat-generaal in daarvoor geschikte zaken concludeert. Daarover B.J. van Ettehoven, 'Rechtseenheid en de advocaat-generaal in het bestuursrecht', NJB 2008, 4, p. 14-18.
- [13] Scheltema 2007, p. 371 e.v.
- [14] In de woorden van SGP-Kamerlid Van der Staaij bij de behandeling van de VROM-begroting, Handelingen II 2007/08, nr. 20, p. 1434.
- [15] Zie daarover N. Verheij (NTB 2007, 54, p. 382 e.v.) die zich geen zorgen maakt over op de Awb vooruitlopende regelingen, maar wel gevaar ziet in het bestaan van algemene bestuurswetten naast de Awb (zoals de WOB, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de Kaderwet adviesorganen en de wet waaraan wordt gewerkt om de rijksoverheid meer bevoegdheden te geven om naleving van het Europese recht door decentrale overheden te kunnen afdwingen) die naar zijn mening allemaal in de Awb thuishoren.
- [16] Kamerstukken II 2006/07, 31 124, nr. 1-3.
- [17] Blomberg, 'Van ongecoördineerde coördinatie naar harmonisatie', NTB 2007, 45, p. 344-354.
- [18] A.P.W. Duijkersloot en R.J.G.M. Widdershoven, 'De dienstenrichtlijn en het algemeen bestuursrecht', Regelmaat 2007, p. 199.
- [19] Zo valt in het Kabinetstandpunt ten aanzien van de invoering van de zgn. 'lex silencio' (Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224) te lezen dat onder meer ten behoeve van de implementatie van de Dienstenrichtlijn zal worden overgegaan tot algemene regeling van de lex silencio in de Awb. Het daadwerkelijk van toepassing verklaren van deze besluitvormingsprocedure gebeurt vervolgens per vergunningstelsel.
- [20] Kamerstukken II 2006/07, 31 084, nr. 1-3.
- [21] Kamerstukken II 2007/08, 31 084, nr. 6, p. 2.
- [22] Kamerstukken I 2006/07, 30 815, C, p. 10.
- [23] Zie met name de procedures die voortvloeiden uit de Commissiebeschikking inzake de terugvordering van de op de Bijdrageregeling Proefprojecten Mestverwerking gebaseerde subsidies, waaronder ABRvS 11 januari 2006, AB 2006, 208, m.nt. W. den Ouden, JB 2006/54 en Rb. Rotterdam 4 juli 2007, LJN BB0270.
- [24] Beroep van 29 augustus 2007 in zaak C-401/07, PbEG 2007, C 269/33.
- [25] Dus niet slechts op subsidies, maar bijvoorbeeld ook op nadeelcompensatie die in strijd met art. 88 EG is verstrekt. Zie in dat verband het ICER-rapport 'Nadeelcompensatie en staatssteun' dat in het najaar van 2007 verscheen en is te downloaden op <http://www.minbuza.nl/ecer/nl/icer/adviezen>. Zie m.b.t. dit onderwerp ook W. den Ouden en M. Tjepkema, 'Schadevergoeding van overheidswege en het verbod op staatssteun', O&A 2007, 42, p. 79 e.v.

- [26] R.J.M. van den Tweel, 'Beschouwingen over effectieve terugvordering van onrechtmatige staatssteun', SEW 2007, 174, p. 366 e.v.
- [27] C. N. van der Sluis, In wederzijdse afhankelijkheid. Nationaal bestuurlijk toezicht in Europees perspectief (diss. EUR), Nijmegen: WLP 2007.
- [28] N. Verheij 2007, a.w., p. 384.
- [29] Handelingen I 2007/08, nr. 8, p. 293.
- [30] ABRvS 6 juni 2007, JB 2007/145.
- [31] ABRvS 11 juni 2007, AB 2007, 273, m.nt. P.J. Stolk.
- [32] ABRvS 7 november 2007, JB 2007/10; zie ook ABRvS 18 juli 2007, nr. 20 0607646/1, waarbij de beslissing wie toegang krijgt tot het communicatie-en alarmeringssysteem C2000 als een beheersbeslissing van publiekrechtelijke aard wordt beschouwd die moet worden aangemerkt als een besluit.
- [33] Zie daarover het instructieve artikel van J.C.A. de Poorter en M.N. Visser, 'Het belanghebbende begrip in beweging', Gst. 2008, 7, 7288, p. 29-37.
- [34] Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 januari 2007, LJV AZ 6869 en ABRvS 1 augustus 2007, LJV BB0798.
- [35] ABRvS 4 september 2007, AB 2008, 4, m.nt. B.W.N. de Waard.
- [36] ABRvS 21 november 2007, AB 2008, 9, m.nt. B.W.N. de Waard, die nog niet zo geporteerd lijkt van dit criterium en liever een meer categorale uitbreiding van het belanghebbende begrip in geval van huurders ziet.
- [37] Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 februari 2007, JM 2007, 58, m.nt. Welschen, ABRvS 4 april 2007, LJV BA2254 en de door Daalder en Verhage in hun najaarskroniek 2007 genoemde rechtspraak over Verenigingen van Eigenaren.
- [38] Zie recent daarover M. Schreuder-Vlasblom, 'Artikel 6:13 Awb: van berustingsbepaling tot koekoeksjong', JBplus 2007, p. 134-153, de kroniek bestuursprocesrecht van J.C.A. de Poorter, NTB 2007, 43, p. 325-328 en het proefschrift van B.J. van de Griend, Trechters in het bestuursprocesrecht (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 165-190.
- [39] ABRvS 1 november 2006, AB 2007, 95, m.nt. G.M. van den Broek en A.T. Marseille en JB 2007/6, m.nt. LJMT.
- [40] ABRvS 16 mei 2007, AB 2007, 277, m.nt. A.B. Blomberg; ABRvS 6 juni 2007, AB 2007, 276, m.nt. A.B. Blomberg, JB 2007/161.
- [41] ABRvS 18 april 2007, AB 2007, 173, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven en JB 2007/104.
- [42] ABRvS 14 maart 2007, JB 2007/85. Een besluit inhoudende instemming met een saneringsplan op grond van de Wet bodembescherming is echter ondeelbaar, ABRvS 24 oktober 2007, JB 2008/4, m.nt. AB.
- [43] CRvB 25 juli 2007, AB 2007, 360, m.nt. A. Tollenaar, JB 2007/177. Een besluit inhoudende een indicatiestelling op grond van de AWBZ is echter ondeelbaar, CRvB 28 november 2007, JB 2008/17.
- [44] CBB 20 maart 2007, AB 2007, 342, m.nt. G.J.M. Cartigny.
- [45] Schreuder-Vlasblom 2007, p. 149, Van de Griend 2007, p. 189.
- [46] CRvB 17 april 2007, AB 2007, 167, m.nt. Vonk, JB 2007/113, USZ 2007, 125, m.nt. P.J. Jansen.
- [47] Zie de noot van P.J. Jansen in USZ 2007, 125 en Vzv. Rb. Zutphen 28 september 2007, LJV BB5443.
- [48] ABRvS 6 augustus 2003, AB 2003, 355, m.nt. RW en P.A. Willemsen.
- [49] ABRvS 17 januari 2007, AB, 102 en ABRvS 20 juni 2007, AB 2007, 231, beiden m.nt. R. Ortlep en P.A. Willemsen; ABRvS 20 juni 2007, LJV BA7579. Zie ook R. Ortlep en P.A. Willemsen, 'Gezag van gewijsde in het bestuursrecht', NTB 2007, 39, p. 298-306.
- [50] E.D.C. Looije, De rol van bestuursorganen bij effectieve geschilbeslechting, A.C. Rop, Definitieve geschilbeslechting: over schijnbelemmeringen van de rechterlijke verantwoordelijkheid en R.W.J. van der Struijk, Fiscale geschilbeslechting, te verschijnen bij Boom Juridische uitgevers.
- [51] Rop, a.w., par. 3.2 en 3.3.3.
- [52] Zie o.a. de 'Menukaart Bezwaarschriften' met good practices uit de praktijk van verschillende bestuursorganen (<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/good-governance/menukaart>); het succesvolle project 'Andere aanpak en mediation in bezwaar en beroep' bij het UWV; Pieter Ippel en Susanne Heeger-Hertter, Sprekend de rechtbank. Alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingszaal,

- Nijmegen: Wlp 2006. Op bestuursrechtelijk vlak komen in laatstgenoemd onder zoek alleen de Wet Mulder-zaken aan bod.
- [53] Zie voor een overzichtartikel over het onderzoek naar meer definitieve geschilbeslechting in het kader van de derde evaluatie van de Awb: B.J. Schueler, 'Vernietigen of geschillen beslechten?', JBplus 2007, p. 168-181. Over het feitenonderzoek verscheen K.J. de Graaf, Y.E. Schuurmans en A. Tollenaar, 'Een nieuw denkmodel voor de feitenvaststelling in beroep?', JBplus 2007, p. 3-15.
- [54] ABRvS 15 februari 2006, LJN AV1794.
- [55] Rb. Arnhem 8 augustus 2007, LJN BB4644.
- [56] ABRvS 14 december 2005, JB 2006/51.
- [57] ABRvS 26 juli 2006, AB 2006, 367, m.nt. Groothuijse (goedkeuring bestemmingsplan); ABRvS 17 oktober 2007, AB 2007, 363, m.nt. Schuurmans (subsidievaststelling).
- [58] J.A.M. van Angeren, 'De rechter als bestuurder-plaatsvervanger', JBplus 2007, p. 16-23. Zie over de taak van de rechter en de intensiteit van diens toets A.P. Klap, 'Rechter en bestuur: communicerende vaten of concurrerende machten?', NTB 2007, 27, p. 183-194.
- [59] CRvB 10 november 2006, AB 2007, 128.
- [60] ABRvS 11 april 2007, LJN BA2642.
- [61] ABRvS 16 mei 2007, LJN BA5219.
- [62] ABRvS 31 januari 2007, LJN AZ7938.
- [63] ABRvS 17 oktober 2007, AB 2008, 12, m.nt. Stolk.
- [64] CRvB 5 maart 2007, AB 2007, 385, m.nt. Marseille, met verwijzingen naar andere voorbeelden.
- [65] J.P. Heinrich en R.W. Veldhuis, Kroniek Handhaving in NTB 2007, afl. 10, waarin onder veel meer wordt gewezen op het recente boek van Michiels en de Waard, Rechterlijke toetsing van bestuurlijk punitieve sancties.
- [66] Tweemaal ABRvS 27 februari 2008, NJB 2008, 714, afl. 14, p. 836 en NJB 2008, 715, afl. 14, p. 839.
- [67] Daarover: J. Peeters en K. Bleeker, 'Staat moet SGP aanpakken maar ook subsidiëren. Over botsende competenties en grondrechten', NJB 2008, 494, p. 556 e.v.
- [68] LJN AU2088, AB 2005, 398, m.nt. M.J. Kanne en R. Nehmelman, NJ 2005, 473 en NJCM-Bulletin 2005, p. 1091 e.v., m.nt. M. de Blois en T. Loenen.
- [69] Rb. Den Haag, sector bestuursrecht, 31 juli 2006, nr. 04/2654 BELEI.
- [70] Rb. Den Haag, sector bestuursrecht, 30 november 2006, LJN AZ5393.
- [71] ABRvS 5 december 2007, AB 2008, 35, m.nt. R.J.B. Schutgens en J.J.J. Sillen, JB 2008/24, m.nt. R. Nehmelman en M. Kanne en m.nt. R.J.N. Schlössels.
- [72] Hof Den Haag 20 december 2007, LJN BC0619, JB 2008/37.
- [73] Inmiddels heeft de ministerraad besloten beroep in cassatie in te stellen bij de Hoge Raad.
- [74] Zie onder meer NJB 2007, afl. 32 met bijdragen van K.J. de Graaf en A.T. Marseille, 'Een weg uit het doolhof. Het Voorontwerp overheid aansprakelijkheid gewogen', J.E.M. Polak, 'Goede polderoplossing. Maar slot op toekomst van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming' en T. Barkhuysen, 'Het consumenten-perspectief op het Voorontwerp'; O&A 2007, afl. 4 met bijdragen van G.M. van den Broek, 'Het Voorontwerp van een algemeen nadeelcompensatieregeling' en van C.N.J. Kortmann, 'Het voorontwerp schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten: een probaat middel tegen procespijn'; NTB 2007, afl. 7: G.J.T.M. Jurgens, 'Schadevergoeding als pilot voor differentiatie in het bestuursrecht'; zie ook de kroniek Schadevergoeding van B.P.M. van Ravels in hetzelfde nummer; NTB 2007 afl. 8: B.J. Schueler, 'De onrechtmatige overheidsdaad in het Voorontwerp Schadevergoeding'; NTB 2007, afl. 9 J.E. Hoitink en M.B. Koetsier, 'Nadeelcompensatie: waarom en hoeveel?'; R.J.N. Schlössels, 'Het voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten. Verbetering op basis van pragmatische visie of bevriezing van de rechtsontwikkeling', Gst. 2007, 7281, G.C.W. van der Feltz, Voorontwerp Schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad, BR 2007, 204, p. 846 e.v.
- [75] Daarbij vragen zij aandacht voor de in de praktijk actuele problematiek in hoeverre drempels bij nadeelcompensatie zijn toegestaan. Voor een negatief oordeel over die drempels kan men terecht bij: E.H. Horlings, 'Een (on)billijke drempel bij het toekennen van nadeelcompensatie', O&A 2007, 108. De

rechtspraak is minder negatief: zie de door hem bekritiseerde rechtspraak.

- [76] HR 23 februari 2007, JB 2007/66, m.nt. G.E. van Maanen.
- [77] HR 13 juli 2007, NJ 2007, 504, m.nt. M.R. Mok en JB 2007/160, m.nt. R.J.N. Schlössels.
- [78] AB 2008, 8, m.nt. G.A. van der Veen.
- [79] M.E. Gelpke, 'De rechtmatigheidsbeoordeling van primaire besluiten door de burgerlijke rechter en de bestuursrechter', O&A 2007, 85.
- [80] Zie daarover de instructieve noot van Widdershoven onder dit arrest AB 2008, 1. Zie verder over EU-recht en (uitzonderingen op) de leer van de formele rechtskracht J.E.M. Polak, 'De klassieke onrechtmatige daadsvordering als instrument van effectieve uitvoering van EG-recht. De Europese dimensie van de vangnetfunctie van de burgerlijke rechter', in: Barkhuysen, Den Ouden en Steyger 2007, p. 257-283.
- [81] Zie de mooie overzichtsartikelen van A.R. Neerhof, 'Over onrechtmatigheid van toezichts- of handhavingsfalen, mensenrechten en aansprakelijkheid', O&A 2007, 106, afl. 6, p. 184-200 en G.E. van Maanen, 'Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkig toezicht', RMThemis 2007, p. 127 e.v. en C.L.G.F.H. Albers, 'Toezichthoudersaansprakelijkheid, Een blik vanuit het bestuursrecht', AV&S 2007, 15, p. 94 e.v.