

De goede hoop – op constitutionele verankering van het bestuursrecht

In 1652 zetten Nederlandse kolonisten voet aan wal in Zuid-Afrika en vestigden daar hun handelspost ‘Kaap de Goede Hoop’. In de ruim honderdveertig jaar dat zij het land bezetten, lieten ze diepe sporen na in uiteenlopende aspecten van de cultuur, zoals de taal (het Afrikaans), de architectuur, in het privaatrecht, maar niet in het bestuurlijk systeem, noch in het bestuursrecht.¹ Dat laatste deden wél de Engelsen die na twee grote veldslagen het gezag overnamen. Voor die beperkte invloed van de Nederlanders op het bestuursrecht zijn verschillende verklaringen te geven.² Allereerst was daar het aanvankelijk beperkte ambitieniveau van de Nederlandse settlers. Zij hadden niet zozeer de missie om zuidelijk Afrika te bezetten, maar zochten vooral een handelspost om de schepen op weg naar Indië opnieuw te kunnen bevoorraden. Daarvoor waren enige infrastructuur, vruchtbare grond en orde nodig, maar de Nederlanders hadden geen drang om een doorwrocht bestuurlijk systeem op te zetten of te investeren in juridische middelen tegen wanbestuur. Een andere factor lag in de bestuursstructuur van de VOC (Vereenigde Oost-Indische Compagnie), die weliswaar onder het gezag en de supervisie van de Staten-Generaal viel, maar in de praktijk grote bestuurlijke ruimte kreeg en zelfstandig opereerde. De VOC moedigde de settlers aan zo veel als mogelijk hun posten zelf te besturen, wat tot decentralisatie leidde, niet tot een stevige bestuursstructuur. Ten derde, en dat is voor juristen natuurlijk het meest fascinerend, had het Nederlandse bestuursrecht van toen ‘niets te bieden’. Lawrence Baxter, de godfather van het Zuid-Afrikaanse bestuursrecht, formuleert het als volgt:

‘the truth is that Roman-Dutch law has little to offer modern administrative lawyers (...): it related to a public administration so undeveloped by comparison with its modern counterparts, and was based upon a philosophy of government so different from those of our own, that, except in some of its most basic principles, it is too crude to be of great assistance.’³

Het Nederlandse bestuursrecht uit die tijd was te grof en onontwikkeld om een zinnige functie te kunnen vervullen in het beteugelen van de uitvoerende macht. De onder Nederlands bewind opgerichte ‘gerechten’ hadden zeer beperkte rechtsmacht, net als de gerechten in onze Republiek. Zij maakten een strikt onderscheid tussen ‘politie’

(bestuur) en ‘justitie’ (rechtspraak) en hadden alleen rechtsmacht om justitiegeschillen te beslechten. Zaken van ‘politie’ werden niet door het recht genormeerd, waardoor de gerechten geen enkele vat kregen op de uitvoering van discretionaire bevoegdheden.⁴ Het zal de Nederlandse staats- en bestuursrechtjurist wellicht verbazen, maar in de ogen van Zuid-Afrikaanse juristen had de Britse common law (niet bepaald bekend om haar ontwikkelde bestuursrecht) het later zelfstandige Zuid-Afrika meer te bieden als rechtssysteem dat in staat is overheidsmacht te begrenzen. De inherente autonome bevoegdheden van de *ordinary courts* om al het handelen, dus ook dat van het bestuur, te beoordelen op grond van de *rule of law* vormde in ieder geval enige bescherming.⁵ Op de constatering dat het Nederlandse bestuursrecht van die tijd een bestuursrechtelijk systeem niets te bieden heeft, kom ik terug. De kern van de kritiek (alles is politiek) raakt namelijk een gevoelige snaar in het huidige debat over de (te marginale) toetsing die de Nederlandse bestuursrechter lang pleegde aan te leggen. Maar voordat ik daaraan toekom, geeft de ontwikkeling van het atypische Zuid-Afrikaanse bestuursrecht meer inzichten die de discussie over bestuursrechtelijke toetsing voeden.

Het Zuid-Afrikaanse bestuursrecht is zonder meer atypisch. Waar in de meeste landen de ontwikkeling van het bestuursrecht hand in hand is gegaan met de opbouw van de sociale verzorgingsstaat, vormde het bestuursrecht in Zuid-Afrika de motor om het apartheidsregime uit te voeren. De ‘*separate but equal*’-politiek vroeg vergaande regulering van huisvesting, scholing, toelating tot de arbeidsmarkt en transport. Met een uitgebreid vergunning- en passensysteem (waaronder de beruchte ‘dompas’)⁶ kon de blanke minderheid voorkomen dat zwarte en gekleurde mensen zich vrij in wit stedelijke gebieden konden begeven en arbeid konden verrichten. Het bestuursrecht werd zo al vanaf de jaren 40 en 50 van de 20e eeuw een omvangrijk rechtsgebied. Bovendien kreeg de repressieve kant veel eerder gewicht dan in de meeste andere landen, ook omdat een sterk staatsveiligheidsapparaat nodig was om het interne verzet tegen het apartheidsre-

1. Van januari tot en met maart 2020 verbleef ik als visiting professor aan de University of Cape Town. Bijzondere dank is verschuldigd aan Lauren Kohn en Hugh Corder voor hun gastvrijheid, het lenen van boeken en het delen van inzichten.

2. Zie Lawrence Baxter, *Administrative law*, Cape Town: Juta 1984, p. 8-10.

3. Baxter 1984, p. 34-35.

4. Baxter 1984, p. 23 en 34.

5. In de waardering van het Nederlandse respectievelijk het Engelse rechtssysteem zal meespelen dat in de zogenaamde Boer-staten alleen de witte Afrikaners stemrecht hadden, terwijl in de staten onder Engels gezag een algemeen kiesrecht gold.

6. Een pas die de zwarte en gekleurde bevolking nodig had om zich buiten de aangewezen thuislanden te begeven en alleen kon worden verkregen met werk en inkomen; alleen met een dompas konden zij zich rechtmatig in een township in wit gebied vestigen.

gime de kop in te drukken.⁷ Dat is een lelijke voedingsbodem voor de ontwikkeling van nationaal bestuursrecht, maar wel een die tot inzichten leidt die niet overal ter wereld kunnen worden opgedaan. Het Zuid-Afrikaanse bestuursrecht laat de meest kwetsbare kant van het bestuursrecht zien als een democratie ontspoord en heeft, als reactie daarop, een responsief bestuursrecht ontwikkeld, met een uniek constitutioneel recht op rechtmatig, redelijk en procedureel rechtvaardig bestuur.

Het Zuid-Afrikaanse bestuursrecht is ontstaan vanuit de Britse common law, waarin de *Sovereignty of Parliament* traditioneel een prominente plaats inneemt. De rechtspraak controleert of het bestuur niet buiten zijn wettelijke bevoegdheden is gegaan (ultra-vires-doctrine). De *Sovereignty of Parliament* bracht mee dat de wetgever in beginsel alle bevoegdheden kon scheppen die hij wilde, zonder daarbij te hoeven voldoen aan hoger recht dat bijvoorbeeld grondrechten beschermt. Dit grondplan van het common law bestuursrecht bleek voor het apartheidsregime een gemakkelijk bestuursrechtelijk stelsel om de rassensegregatie uit te voeren. De soevereiniteit van het parlement gaf de *National Party* (NP) ruime mogelijkheden om de rechterlijke macht buitenspel te zetten. Soms deed zij dat door zogenaamde ‘ouster clauses’ in wetgeving op te nemen, die rechterlijke toetsing van bepaalde bestuurlijke maatregelen verbood.⁸ Een andere strategie was om heel ruime discretionaire bevoegdheden aan het bestuur toe te kennen, zodat er van de ultra-vires-toetsing nagenoeg niets overbleef. De wet stelt dan immers nauwelijks grenzen aan bestuurlijke bevoegdheden. Bij afwezigheid van een theorie over de omstandigheden waaronder wel of geen vrije bestuursbevoegdheden mochten worden gevestigd, had de NP praktisch vrij spel. De rechterlijke macht hanteerde vervolgens een strikt classificatiesysteem, dat leidend was voor de intensiteit van haar toetsing.⁹ Bestuurlijk handelen werd gekwalificeerd als in essentie ‘wetgevend’, ‘bestuurlijk’ of ‘rechterlijk’.¹⁰ Alleen bij die laatste categorie, waarin de wet duidelijk voorschrijft op basis van welke criteria het bestuur iemand een bepaald recht verleent, kon de rechter zich redelijk inmengen; bij meer discretionaire bevoegdheden (bestuurlijk) of besluiten van algemene strekking (wetgevend) kreeg het bestuur alle ruimte. Uiteraard was deze classificatieleer een element van rechtsvorming, ontwik-

keld door een rechterlijke macht die steeds meer uit NP-gezinde leden kwam te bestaan.

Deze mix van Sovereignty of Parliament, een onvolwaardig democratisch systeem waarin niet alle ingezetenen stemrecht hadden, een cultuur van grote bestuurlijke vrijheden en een mechanisch classificatiesysteem, leidde tot een goeddeels ongecontroleerd bestuur dat het apartheidsbeleid uitvoerde. Het Zuid-Afrikaanse bestuursrecht deed daar weinig tegen,¹¹ wat in de academie werd erkend en waarover vanaf de jaren 80 vrij werd geschreven.

‘The South African Public Administration constitutes a complex, powerful machine through which the daily lives of millions of South Africans are regulated, sometimes extensively, often harshly. Administrative law, which partially regulates this process of administration, has obvious importance, though South African administrative lawyers have to face the fact that the object of their study, especially where administrative action infringes individual rights and liberties, is often hopelessly inadequate as a source of protection to whom it applies.’¹²

Deze unieke geschiedenis is allesbepalend voor het huidige Zuid-Afrika, waaronder zijn bestuursrecht. De *Supremacy of Parliament*, geënt op een 19e-eeuwse Britse visie op machtscheiding, ziet men inmiddels als hopeloos achterhaald. Eens in de vier jaar gehouden verkiezingen kunnen onmogelijk tot een volwaardige democratie leiden. Dat is ‘snapshot democracy’, die op zich onvoldoende is om de belangen van de bevolking te dienen, haar participatie te borgen, opdat overheidsbestuur responsief is naar wat burgers behoeven.¹³ Daarvoor zijn meer juridische instrumenten nodig, zoals inspraakmogelijkheden en hoorplichten, ook bij algemeen verbindende voorschriften. De gemeenschap heeft bewust de transitie ingezet naar een *constitutionele* democratie, waarin de soevereiniteit van het parlement vervangen is door de soevereiniteit van de grondwet. Geen nadruk dus op autonome bevoegdheden van de wetgever, maar op de sociale roeping van de constitutie om bij te dragen aan een sociaal rechtvaardige samenleving, waarin het welzijn van burgers centraal staat.¹⁴ De constitutie benoemt expliciet aan welke waarden en beginselen overheidsbestuur dient te voldoen. Zo verlangt S195 dat het overheidsbestuur transparant en responsief is en verantwoordelijk kan worden gehouden.¹⁵ Maar, de constitutie gaat nog een stap verder. Zuid-

7. Zie o.a. Cora Hoexter, *Administrative law in South Africa*, Claremont: Juta 2012 (2e druk), p. 11.

8. Hoexter 2012, p. 15.

9. Zie o.a. Cora Hoexter, ‘The Future of Judicial Review in South African Administrative Law’, *South African Law Journal* 2000 (117), p. 484-519.

10. Deze begrippen worden anders ingevuld dan wat wij daaronder verstaan als we de verschillende staatsmachten onderscheiden. Het handelen van het bestuur zelf werd ook opgedeeld als ‘legislative, executive or judicial in nature’.

11. Dat betekent niet dat alles kon. Common law principles als de rule of law en natural justice begrepen soms het handelen. Er zijn verschillende rechtszaken gevoerd om het apartheidsregime onrechtmatig te laten verklaren, waarbij de rugbysport (en dan met name de weigering van de Zuid-Afrikaanse regering de Maori-spelers van de Nieuw-Zeelandse *All Blacks* toe te laten) de inzet vormde voor strategisch procederen, zie o.a. Michael Taggart, ‘The Impact of Apartheid on Commonwealth Administrative Law’, *Acta Juridica* 2006, p. 158-208.

12. Baxter 1984, p. vii.

13. Zie o.a. Etienne Mureinik, ‘Reconsidering Review: Participation and Accountability’, *Acta Juridica* 1993, p. 35-46.

14. Zie o.a. Pius Langa, ‘Transformative constitutionalism’, *Stellenbosch Law Review* 2006 (3), p. 351-360.

15. Constitution of the Republic of South Africa, 1996. Zo staat in lid 1 sub e: ‘People’s needs must be responded to, and the public must be encouraged to participate in policy-making.’

Afrika is het eerste land ter wereld dat in de grondwet een uitgewerkt recht op rechtmatig, redelijk en procedureel rechtvaardig bestuur heeft opgenomen.¹⁶ Zowel de witte minderheid, die wist voortaan in de oppositie te zitten, als de zwarte onderdrukte meerderheid, was overtuigd van de noodzaak dit recht als een afdwingbaar grondrecht te erkennen en gaf het een plek in de *Bill of Rights*.¹⁷

Deze constitutionele inbedding van het bestuursrecht heeft betekenis en niet alleen een symbolische. Het grondrecht op rechtmatig bestuur is uitgewerkt in een wet, de *Promotion of Administrative Justice Act (PAJA)*; een algemene wet bestuursrecht). Daarin staat uitgeschreven aan welke eisen bestuurlijk handelen dient te voldoen, aan welke gronden de rechter kan toetsen en wat diens uitspraakbevoegdheden zijn. Dit wettelijke bestuursrecht wordt niet op al het overheidshandelen toegepast, maar alleen op het daar gedefinieerde ‘administrative action’. Net zoals wij in Nederland veel energie investeren in de vraag wat precies ‘een besluit’ vormt in de zin van artikel 1:3 en 8:1 Algemene wet bestuursrecht (Awb), zo breken Zuid-Afrikaanse bestuursrechtjuristen zich het hoofd over wat nu ‘administrative action’ is. Die definitie is echter niet allesbepalend voor de normen waaraan het overheidsoptreden dient te voldoen. Ook als het handelen buiten het bereik van de PAJA valt, hebben burgers een grondwettelijke aanspraak op rechtmatig, redelijk en procedureel rechtvaardig bestuur. De Zuid-Afrikaanse rechterlijke macht verleent vrijwel steeds enige vorm van rechtsbescherming bij overheidsoptreden en bindt de instituties, zelfs de president, aan de basale constitutionele waarden.¹⁸ Zo zijn er de afgelopen jaren tientallen procedures geweest tegen voormalig president Zuma vanwege zijn onconstitutionele besluiten, zoals het opzeggen van het Verdrag van Rome zonder de instemming van het parlement, of het naast zich neerleggen van het arrestatiebevel van het Internationaal Strafhof voor de arrestatie van president al-Bashir van Soedan.¹⁹

Het failliet van het bestuursrecht onder apartheid (en het daarna aangenomen grondrecht op rechtmatig en redelijk bestuur) bepaalt meer in het algemeen de oriëntatie binnen het bestuursrecht. De bestuursrechtelijke community wijst elke vorm van mechanische en technische rechtstoepassing af. Een brede, flexibele op achterliggende normen gerichte beoordeling van bestuurlijk handelen is de norm, ook als de algemene wet bestuursrecht wordt toegepast.²⁰ Geen enkel belanghebbende- of besluitbegrip kan in een stamprijtje van criteria worden gegoten (zoals de bij ons befaamde OPERA-criteria voor het zijn van belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb), dat gemakkelijk kan worden afgevinkt. ‘Variability’ staat als concept centraal. De intensiteit waarmee de rechter toetst, de beginselen waaraan hij toetst en welke procedurele eisen hij stelt, alles hangt af van de omstandigheden van het geval, waaronder de impact van het besluit, de discretie en expertise van het bestuur en de participatiemogelijkheden van burgers tijdens de besluitvorming.²¹

‘What is especially important in the South African context is that these sorts of distinctions should not be made in a formalistic, heavy-handed or mechanical way. In particular, reliance on artificial concepts should not again become the main criterion in our law for doling out or withholding administrative justice.’²²

Geeft deze constitutionele inbedding van het bestuursrecht goede hoop? Zuid-Afrikaanse bestuursrechtjuristen beantwoorden die vraag zonder meer bevestigend. Het ontwerp van het Zuid-Afrikaanse staats- en bestuursrecht zit zo in elkaar dat de heersende politieke meerderheidspartij niet in staat is de constitutionele rechten van burgers aan de kant te zetten – en dus ook niet de rechtsmacht van de rechter. De rechterlijke macht is zowel tijdens als na apartheid de sterkste institutie geweest die rechtmatig en redelijk bestuur heeft gebracht²³ en de enige macht die niet door ‘State Capture’ lijkt te zijn bevangen.²⁴ De kritiek die men op het bestuursrecht geeft, heeft vooral be-

16. Dit is neergelegd in S33 (1): ‘Everyone has the right to administrative action that is lawful, reasonable and procedurally fair.’ Deze bepaling is gebaseerd op de grondwet van Namibië, dat als eerste de plicht tot rechtmatig bestuur in de grondwet opnam en de bevolking een recht op toegang tot de rechter gaf. De Zuid-Afrikaanse versie is meer uitgewerkt en gaat verder dan het enkel garanderen van toegang. Verschillende Afrikaanse landen hebben daarna een vorm van rechtmatig bestuur als grondrecht opgenomen en ook artikel 41 Handvest van de grondrechten van de EU zou daaraan inspiratie hebben ontleend, zie Hugh Corder, ‘A Right to Administrative Justice: “New” or Just Repackaging the Old?’, in: Andreas von Arnould, Kerstin von der Decken & Mart Susi, *The Cambridge Handbook of New Human Rights*, Cambridge University Press 2020, p. 493-506.

17. Zie over die totstandkomingsgeschiedenis Hugh Corder, ‘Administrative Justice in the Final Constitution’, *SAJHR* 1997 (13), p. 28-43.

18. *Pharmaceutical manufacturers Association of SA: In re Ex parte President of the Republic of South Africa* 2000 (2) SA 674 (CC). Zie o.a. Lauren Kohn & Hugh Corder, ‘Administrative Justice in South-Africa: An Overview of Our Curious Hybrid’, in: Hugh Corder & Justice Mavedzenge (red.), *Pursuing Good Governance. Administrative Justice in Common-law Africa*, Cape Town: Siber Ink 2019, p. 120-150.

19. Hugh Corder & Cora Hoexter, ‘“Lawfare” in South Africa and its effects on the judiciary’, *African Journal of Legal Studies* 2017 (10), p. 105-126.

20. Zo licht ook de preambule van de PAJA toe: ‘[that act should] create a culture of accountability, openness and transparency in the public administration by giving effect to the right to just administration’.

21. Zie S3 (2) PAJA: ‘Procedural fairness depends on the circumstances of each case.’

22. Hoexter 2000, p. 503.

23. De bestuursrechtelijke gemeenschap is in het algemeen sterk pro rechterlijke toetsing en ‘anti-administration’. Van alle staatsmachten, ook onder apartheid, werd de rechterlijke macht als de institutie gezien die de meest reële waarborg tegen machtsmisbruik bood, ook al was dat beperkt. De kritiek nam toe naarmate rechters een NP-kleur kregen.

24. Op moment van schrijven loopt er een groot onderzoek geleid door Chief-Justice Zondo naar ‘State Capture’, waarbij wordt onderzocht in welke mate private financiële belangen het overheidsbestuur hebben geïnfecteerd, zie de website van The Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in the Public Sector, sastatecapture.org.za/. Een probleem is dat het ANC

trekking op de ingewikkeld geformuleerde PAJA,²⁵ of op de negatieve gevolgen van een te grote ‘variability’ voor de rechtszekerheid.²⁶

Heeft deze analyse waarde voor het Nederlandse bestuursrecht? Ongemakkelijk is dat de zwaktes van het bestuursrecht, waardoor het apartheidsregime kon ontspreken, niet geheel vreemd zijn aan het Nederlandse bestuursrecht. Grote vrijheden voor wetgever en bestuur, die weinig door materiële bepalingen in de constitutie worden begrensd, een traditie van ruime discretionaire bevoegdheden, met nagenoeg geen theorie wanneer die wel of niet mogen worden gevestigd én een sterk classificatiesysteem van ‘besluiten’ en ‘beoordelings-’ en ‘beleidsruimte’. Die kenmerken maken het voor wetgever en bestuur gemakkelijk de intensiteit van de rechterlijke toetsing vooraf te controleren, daar strategisch mee om te gaan en zo nodig de derde staatsmacht buitenspel te zetten. Was Nederland niet zo’n stabiele polderdemocratie, dan had ik er persoonlijk weinig vertrouwen in dat het ontwerp van ons bestuursrecht ons zonder meer voor grote misstanden zou behoeden.

Nu begint ook in het Nederlandse bestuursrecht de laatste jaren de roep sterker te worden dat de bestuursrechter meer tegenwicht moet bieden, besluiten intensiever moet toetsen, met aandacht voor mensenrechtenbescherming. Het bestuursrecht moet meer ‘responsief’ worden, waarbij bestuur en rechter oog hebben voor ‘maatwerk’.²⁷ Steeds minder ligt de nadruk op de autonome bevoegdheden van de wetgever, maar op de noodzaak van evenredige rechtstoepassing in het concrete geval. Die evenredigheid vraagt om zicht op het doel van de wet en de impact van het besluit op het belang van de burger. Zo komt de vraag in welke mate overheidsbestuur echt het belang van de burger dient, meer naar de voorgrond. Dat meer wetenschappelijke pleidooi voor ‘responsiviteit’ zien we inmiddels terug in de rechtspraak. Na jarenlange ‘rubber-stamping’ van draconische terugvorderingsbesluiten van kinderopvangtoeslag, omdat de wetgever nu eenmaal de keuze van volledige terugvordering heeft gemaakt, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daar onlangs paal en perk aan gesteld. Zij leest de terugvorderingsbevoegdheid nu als een discretionaire, opdat ook aan een evenredigheidstoetsing kan worden toegekomen.²⁸ Een andere belangrijke ontwikkeling lijkt in gang te zijn gezet met de conclusie van A-G Widdershoven, die de exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften uitwerkt. Daarin adviseert hij de bestuurs-

rechter om een meer uitgewerkt instrumentarium te ontwikkelen om ‘democratische’ wet- en regelgeving op rechtmatigheid te kunnen toetsen, onder andere over de band van eisen als rationaliteit en proportionaliteit.²⁹

Op dit punt heb ik goede hoop voor het Nederlandse bestuursrecht. Zonder al te veel grote woorden (maar met hippe concepten als responsiviteit, toolboxes voor maatwerk en *City Deals*)³⁰ verlaten we daarmee de 19e-eeuwse visie op machtscheiding en maken ook wij een beweging richting een meer hedendaagse invulling van democratie. Van mij zou dat wat meer constitutioneel mogen, zoals in de vorm van een algemeen recht op rechtmatig, redelijk en procedureel rechtvaardig bestuur. Een dergelijk grondrecht zou zowel de rechtsbescherming dienen als de juridisch-normatieve functie van de Grondwet versterken, zo bepleitte ook onlangs Manon Julicher.³¹ Voor het bestuursrecht zou het een zegening kunnen zijn, door aandacht te vragen voor de kern van goed bestuur – en goed bestuursrecht. Bestuursrechtjuristen lijken soms dermate in beslag genomen door technische definitiekwesties en de interne logica van de Awb (of de sectorwetgeving), dat maar weinig aandacht overblijft voor de achterliggende waarden die het bestuursrecht met al zijn definities en procedurele bepalingen zou moeten bevorderen: rechtmatig, redelijk en procedureel rechtvaardig bestuur voor burgers.

YES

structureel partijgenoten op strategische bestuurlijke posities plaats, waardoor checks-and-balances in verschillende instituties niet goed functioneren. Zie over State Capture onder president Zuma en de waarde van het bestuursrecht ook Corder & Hoexter 2017.

25. Zie Hoexter 2000 en Iain Currie, ‘What Difference does the Promotion of Administrative Justice Act Make to Administrative Law?’, *Acta Juridica* 2006, p. 325-351, die de wet als ‘unloved, disrespected, misunderstood, ignored’ beschrijft.

26. Lauren Kohn, ‘The Burgeoning Constitutional Requirement of Rationality and the Separation of Powers: Has Rationality Review Gone too Far?’, (130) *South African Law Journal* 2013 (4), p. 810-836.

27. Zie voor een recent overzicht T. Barkhuysen & W. den Ouden, ‘Kroniek van het algemeen bestuursrecht. Over responsief bestuursrecht, integrale geschilbeslechting en vooral... maatwerk’, *NJB* 2020, afl. 15, p. 1042-1053.

28. ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536, AB 2020/86, m.nt. Drahmman en Jongkind, *Gst.* 2020/30, m.nt. Stijnen.

29. Conclusie A-G R.J.G.M. Widdershoven 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557 (exceptieve toetsing), toegepast in CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2018 en ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452.

30. *Maatwerk met de Awb. Advies voor het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van maatwerk*, Den Haag: Pels Rijcken 2019. Zie ook digitaleoverheid.nl/nieuws/fout-bij-overheid-herstellen-met-toolbox/.

31. Al stelt zij een versie voor die meer geënt is op artikel 41 Handvest, zie M.M. Julicher, *Nederlandse grondrechten: klaar voor de toekomst?* (diss. Utrecht), 2020, hoofdstuk 4 en p. 152-153.