

Inleiding: 15 jaar Awb, bijdragen over verleden, heden en toekomst

T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak*

I Aanleiding

De redactie van deze bundel meende dat het in 2010 nog niet te laat zou zijn om te benadrukken en te vieren dat het op 1 januari 2009 alweer vijftien jaar geleden was dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking trad. Toen wij er door Borman in zijn bijdrage voor dit boek aan werden herinnerd dat de Awb in wets-technische zin (pas) op 4 juni 2010 de meerderjarige leeftijd bereikt, waren wij toch wat opgelucht; wij zijn zelfs aan de vroege kant met deze wetenschappelijke feestbundel en het daarop gebaseerde congres dat op 23 april 2010 in Leiden zal plaatsvinden! En een feestbundel is het geworden met een grote hoeveelheid bijdragen van gerenommeerde auteurs die geheel en al in het teken staan van de Awb. Maar het is ook een wetenschappelijke bundel geworden, waarin het functioneren van de Awb kritisch wordt geanalyseerd en waarin gefundeerde voorstellen worden gedaan voor verdere ontwikkeling van deze wet. Een waardig cadeau dus bij een vijftiende, zestiende of achttiende verjaardag.

2 Toelichting op de opzet en de indeling van het boek

Om een compleet beeld te verkrijgen van verleden, heden en toekomst van de Awb is er om te beginnen voor gekozen om auteurs te benaderen met verschillende achtergronden; een wetenschappelijke tunnelvisie moest worden voorkomen. Bewust is gestreefd naar een goede spreiding tussen experts uit de hoek van – in alfabetische volgorde – de advocatuur, de overheid, de rechterlijke macht en de wetenschap. Op onze verzoeken tot het leveren van een bijdrage kwam een verheugend goede respons.

Daarnaast is er voor gekozen de bundel thematisch in te delen en auteurs te sturen waar het betreft het onderwerp van hun bijdrage. Zo kent de bundel de volgende zeven thema's:

- De Awb als voortdurend wetgevingsproces
- Algemeen systeemkritische beschouwingen over de Awb
- Vraagstukken rondom de huidige Awb(-bepalingen)

* Redacteuren van deze bundel. Prof. mr. T. Barkhuysen is advocaat te Amsterdam bij Stibbe en hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Prof. mr. drs. W. den Ouden is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Leiden. Prof. mr. J.E.M. Polak is lid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en hoogleraar bestuursrecht in Leiden.

- Nieuwe loten aan de stam; sancties en geldschulden
- De Awb vanuit een internationaal perspectief
- De toekomst
- Rechtsvergelijking; algemene codificaties in andere landen

In deze inleiding zal op grond van de bijdragen in enkele grove streken worden geschetst wat de bevindingen zijn ten aanzien van deze thema's. Daarbij is het niet de bedoeling precies weer te geven wat de diverse auteurs vinden; daarvoor moet u de mooie bijdragen zelf lezen. Het gaat vooral om een eigen impressie van de redacteuren, die natuurlijk wel werden geïnspireerd door de deelbijdragen. Deze inleiding is dan ook vooral bedoeld als stimulans om de deelbijdragen te gaan lezen.

3 De Awb als voortdurend wetgevingsproces

Het eerste thema betreft het wetgevingsproces met betrekking tot de Awb. Gebleken is dat sprake is van een voortdurend proces. Sommige onderdelen van de wet waren al op de oorspronkelijke tekentafel van de commissie-Scheltema voorzien. Andere zijn al dan niet door evaluaties, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen of Europese eisen gestimuleerd. Daarbij valt op dat het parlement niet opereert vanuit een brede visie, maar vooral gefragmenteerd aandacht geeft aan deelonderwerpen die vaak min of meer toevallig op de politieke agenda komen te staan (vgl. Ten Napel). De regering is, zeker de afgelopen periode, evenmin erg vooruitstrevend op dit vlak. Behalve nagestreefde soberheid met nieuwe regelgeving lijkt daaraan ook debet de beperkte wetgevingscapaciteit die beschikbaar is voor bredere Awb-projecten. Dit blijkt onder meer uit de vertraging rond het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht. Anders dan in beginperiode toen de commissie-Scheltema vooral haar eigen werkprogramma uitvoerde, is er tegenwoordig sprake van stevige druk vanuit de politiek voor deelaanpassingen van de Awb. Dit brengt Borman er toe om er voor te pleiten deze commissie om te vormen tot een permanente adviescommissie zoals die onder meer bestaat op het terrein van het burgerlijk procesrecht. Deze commissie zou breder samengesteld moeten zijn en ook advocaten tot haar leden moeten rekenen. Tevens zou zij niet alleen de Awb als werkterrein moeten hebben maar het gehele algemene bestuursrecht. Gelet op de genoemde politieke druk op het wetgevingsproces verbaast het niet echt dat veel wijzigingen en aanvullingen in de Awb veelal zijn doorgevoerd zonder zorgvuldig vooronderzoek naar nut en noodzaak (Marseille). Ook de onderwerpen van evaluaties blijken niet steeds even zorgvuldig gekozen. De verwerking van de resultaten daarvan door de overkoepelende evaluatiecommissie is door het ontbreken van een toetsingskader niet altijd overtuigend in wetenschappelijke zin, zo betoogt Michiels. Dit neemt niet weg dat evaluaties wel belangrijke invloed hebben, soms nog meer op de rechtspraak (met name de bestuursrechter) dan op de wetgever zelf. Wellicht bewijzen hier de veelal open normen van de Awb hun waarde. Zij laten de rechter kennelijk voldoende ruimte om in te spelen op aanbevelingen uit evaluaties en andere aanleidingen voor aanpassingen die vanuit de praktijk worden aangedragen waarbij de bedoelingen van de wetgever soms minder van belang lijken te zijn (Polak).

4 Algemeen systeemkritische beschouwingen over de Awb

Is de Awb af? Dit boek bevestigt wat iedereen weet, ook de Awb-makers zelf, namelijk dat dit niet zo is. Omdat we sinds 1994 een wet hebben waarin grote delen van het algemeen bestuursrecht zijn gecodificeerd, worden aloude discussies in het staats- en bestuursrechtelijk debat nu voor een belangrijk deel gevoerd door concrete aanpassingen van de Awb of de rechtspraak daarover te bepleiten. De spanning tussen de ruimte die het bestuur moet worden geboden om te besturen enerzijds en de mogelijkheden van burgers om rechtsbescherming te krijgen tegen het bestuur anderzijds is eigen aan de beoefening van het bestuursrecht. Het debat daarover wordt in de hele (westerse) wereld al eeuwen gevoerd, maar in Nederland sinds 1994 dus vooral aan de hand van de Awb. De verschijning van het rapport van de werkgroep-Van Kemenade met de titel 'Bestuur in geding' niet lang na de invoering van de Awb geeft daarvan een goede illustratie. De werkgroep liet het niet bij de vanuit het gezichtspunt van het bestuur bekende, maar daardoor nog niet onbegrijpelijke geluiden dat het bestuur moet kunnen besturen en dat een democratische rechtsstaat geen rechtersstaat moet worden. Zij kwam meer concreet met voorstellen voor wijzigingen van de Awb en de daarop gebaseerde rechtspraak. Uit de bijdrage van Engels over de Awb en de gemeentelijke praktijk blijkt dat de spanning tussen bestuurlijke doelmatigheid en waarborgen voor de burger op de werkvloer van de gemeenten nog altijd voelbaar is. Was het geluid van Van Kemenade c.s. gericht op beperking van de mogelijkheden van rechtsbescherming op grond van de Awb, ook de geluiden van de andere kant, gericht op verruiming van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming, zijn niet verstomd.

Zo kan de Awb geen afsluiting van de discussie over algemene bestuursrecht-spraak in Nederland betekenen, alleen al vanwege de beperkingen die daarin zijn opgenomen waar het gaat om de toegang van de burger tot de bestuursrechter. De van veel andere westerse landen afwijkende beperking dat bij de bestuursrechter niet tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels kan worden opgekomen, is vanaf het begin onderwerp van debat geweest. Dit leidde aanvankelijk tot een aanvaarde wet om beroep daartegen bij de bestuursrechter vanaf 1 januari 1999 mogelijk te maken. Onder invloed van het rapport van de werkgroep-Van Kemenade is daar vervolgens weer van afgezien, zoals in de bijdrage van Schuurmans & Voermans wordt beschreven. Zij blazen die discussie die vooral in de laatste decennia van de vorige eeuw werd gevoerd, in deze bundel nieuw leven in. Ook de afschaffing van een andere beperking van de toegang tot de bestuursrechter wordt in deze bundel met verve bepleit. Van Angeren senior, jarenlang lid van de commissie-Scheltema, noemt het een gemiste kans dat bij de bestuursrechter niet kan worden opgekomen tegen feitelijke handelingen van het bestuur, die nu nog, net als algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels, door een vordering gebaseerd op onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter moeten worden bestreden. Backes & Jansen, die het concept van de wederkerige rechtsbetrekking dat soms aan de Awb wordt toegedacht heftig bekritisieren, bepleiten eveneens een aanmerkelijke verruiming van de bevoegdheid van de bestuursrechter. Ook zij menen dus dat het huidige besluitbegrip een te beperkte toegang biedt. Daarnaast vinden zij de instrumenten van de bestuursrechter, die het toch vooral moet doen met de

mogelijkheid om een besluit te vernietigen, te beperkt. Daarbij vinden zij Koenraad en Koeman aan hun zijde. Die laatste meent dat door de beperkte instrumenten van de bestuursrechter, ook de advocatuur te weinig mogelijkheden heeft om de praktijk goed te bedienen. Hij vraagt zich af waarom allerlei in het civiele proces mogelijke vorderingen in het Awb-procesrecht niet mogelijk zijn. Van der Grinten & Kortmann zijn – aansluitend bij deze kritiek – ontevreden onder meer omdat de bestuursrechtelijke schadevergoeding is beperkt tot appellabele besluiten en niet het gehele feitencomplex dat de schade heeft veroorzaakt kan worden meegenomen. Op het terrein van het grensgebied met het privaatrecht doet Stout ten slotte het voorstel om in de Awb ten aanzien van vennootschappen met een nutsfunctie bepalingen op te nemen die verzekeren dat in de statuten van die rechtspersonen de publieke belangen voldoende worden geborgd.

Er valt dus nog veel te verbeteren, ook als men – anders dan Tak doet in zijn kritische bijdrage – die verbeteringen vooral zoekt uitgaande van wat de Awb ons heeft gebracht. Er is door de Awb immers ook veel verbeterd. Het werken met één algemeen bestuursprocesrecht betekende, zoals Polak beschrijft, niet dat verschillen tussen de bestuursrechtelijke kolommen van de ene op de andere dag verdwenen. Wel kwam een dynamisch proces op gang, waarbij de toepassing van dat procesrecht steeds evolueerde (letterlijk mede aan de hand van de Awb-evaluaties) en waarbinnen de hoogste bestuursrechters naar elkaar toegroeiden. In zoverre heeft de Awb een proces naar meer eenheid van recht tot stand gebracht. Dat proces is niet alleen aan de orde bij het bestuursprocesrecht, maar geldt ruimer, zoals tot uiting komt in de bijdrage van Schueler over de verhouding tussen de Awb en de bijzondere delen: de Awb heeft de verschillende werelden van de bijzondere delen van het bestuursrecht dichter bij elkaar gebracht.

5 Huidige vraagstukken

Onder het kopje 'Vraagstukken rondom de huidige Awb(-bepalingen)' heeft een heel aantal auteurs zich gebogen over de onderwerpen die velen van ons vandaag de dag bezighouden. Vanzelfsprekend komt ook binnen dit thema het onderwerp 'rechtseenheid' aan de orde; zijn de doelstellingen van de wetgever op dit punt benaderd? Uit onder meer de bijdrage van Verburg, maar ook uit de al genoemde bijdragen van Polak en Schueler blijkt dat de inwerkingtreding van de Awb er onmiskenbaar voor heeft gezorgd dat op deelgebieden van het bestuursrecht de regelgeving is geharmoniseerd. Ook de procespraktijk van verschillende bestuursrechters is flink naar elkaar toegegroeid. Zelfs tussen het fiscale en het algemene bestuursrecht is de afgelopen 16 jaar toenadering ontstaan; veel van de oorspronkelijke afwijkingen van de Awb in fiscale regelgeving zijn inmiddels verdwenen, zo laat Feteris zien, al is het de vraag of dat zo blijft.

Maar dat de hoogste bestuursrechters naar elkaar zijn toegegroeid, wil niet zeggen dat daarmee de discussie over de vraag hoe de rechtseenheid het beste kan worden gediend is beëindigd. De verschillende appelcolleges binnen het bestuursrecht kunnen immers ieder nog steeds hun eigen invulling geven aan bepalingen van algemeen bestuursrecht. Van Ettekoven en De Moor-van Vugt geven de discussie

op dit punt weer in hun respectievelijke bijdragen en blijken de problemen anders te waarderen. Waar er volgens Van Ettekovén 'een wereld valt te winnen', relateert De Moor-van Vugt de problemen, in ieder geval voor bestuursorganen en rechtzoekenden. Ook over de oplossingsrichting wordt verschillend gedacht. Waar Van Ettekovén pleit voor een stevige wettelijke rechtseenheidvoorziening, stelt De Moor-van Vugt dat rechtseenheid niet wordt verwezenlijkt door institutionele oplossingen. Deze bijdragen bevestigen dus dat het einde van de discussie over dit onderwerp nog niet in zicht is! Koeman, staande op de drempel tussen advocatuur en staatsraadschap, pleit vanuit die perspectieven overigens wel voor institutionele voorzieningen en doet daarvoor een voorstel voor samenvoeging van colleges langs de lijn van, grof gezegd, ordeningsgeschillen met vaak meer dan twee partijen en overige geschillen. Uit andere bijdragen blijkt overigens dat het streven naar eenheid geen doel op zich moet worden; waar nodig moet ook ruimte zijn voor differentiatie, zo menen onder meer Barkhuysen & Van Emmerik, Steyger, Schueler en Vermeulen & Poot.

Een tweede onderwerp dat de gemoederen bezighoudt, is de behoefte aan snelheid binnen de bestuurlijke besluitvorming en de eventuele bestuursrechtelijke procedure die daarop volgt. In hun bijdrage geven Ten Veen & Collignon de stormachtige ontwikkelingen weer op dit terrein. Onder meer onder druk van Europese wetgeving en jurisprudentie en kritiek van instellingen als de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer heeft de wetgever verschillende regelingen aan de Awb toegevoegd die ervoor moeten zorgen dat de burger eerder weet waar hij aan toe is, zoals de Wet dwangsom en direct beroep en de regeling die ook wel de *lex silencio positivo* wordt genoemd (daarover ook Jacobs). Ook de bestuursrechter heeft niet stilgezeten, de rechtsvormende jurisprudentie op het gebied van redelijke termijnen voor beslissen door bestuur en rechter en schadevergoeding bij de overschrijding krijgt veel aandacht, maar er zijn nog de nodige complicaties. In verband daarmee heeft de wetgever aangekondigd met een regeling te komen. Een onderwerp dat in het verlengde ligt van de 'snelheidshype' is de discussie over de effectiviteit van het bestuursprocesrecht. Koenraad stelt dat de bestuursrechter de dure verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat partijen zo kort mogelijk in onzekerheid over hun rechtspositie verkeren, maar niet altijd over voldoende en bruikbare instrumenten beschikt om die verantwoordelijkheid waar te maken. Hij beschrijft de ontwikkelingen op dit punt, maar laat het daar niet bij; uitgewerkte voorstellen voor een nieuw artikel 8:72 Awb inzake mogelijke dicta passeren de revue. De genoemde bijdragen ondersteunen de gedachte die de ministers uitspreken in hun voorwoord; het bestuursrecht mag nog wel wat sneller, slagvaardiger en minder stroperig!

En natuurlijk ontbreekt in dit onderdeel van de bundel ook het actuele onderwerp bewijsrecht niet. Verburg schrijft over zijn toekomstverwachting en hoopt dat de bestuursrechter in de toekomst kan functioneren als bewijsrechtelijke spelverdeler. Of de wetgever dat regelt of de bestuursrechter zelf zorgt voor duidelijkheid over de vraag welke partij wat moet bewijzen is daarbij niet belangrijk, zolang de rechter maar wordt gestimuleerd het bewijsproces te regisseren.

6 Nieuwe loten aan de stam

De bijdragen aan de bundel laten zien dat de Awb de afgelopen periode fors is uitgebreid. Opvallend is daarbij de complexiteit van veel nieuwe regelingen die vanuit het perspectief van de alleen procederende burger die met de Awb – ook zonder die nieuwe regelingen al niet goed uit de voeten kan (Laemers & De Groot-van Leeuwen) – belangrijke vragen oproept. De al genoemde regeling van de *lex silencio positivo* is daar een heel recent voorbeeld van. De regeling van de geldschulden, zoals besproken door M.W. Scheltema, is ook niet bepaald eenvoudig. Voeg daarbij de hoeveelheid nieuwe regelingen die ook buiten de Awb over ons heen buitelen en de lichte veranderingsmoeheid die zich van de – doorgaans toch zeer dynamische – bestuursrechtjuristen lijkt meester te maken kan worden verklaard. Soms worden bijzondere wetten, bijvoorbeeld op het terrein van het omgevingsrecht, ook gebruikt als laboratorium om toekomstige Awb-wijzigingen uit te testen. De Crisis- en herstelwet is daarvan een mooi voorbeeld. Dat wij met dit soort experimenten voorzichtig moeten zijn toont Schreuder-Vlasblom aan in haar bijdrage over tweepolig procesrecht. Probleem daarmee is ook dat de met de Awb beoogde eenheid als gevolg van dergelijke bijzondere regelingen wel weer eens (deels) al dan niet tijdelijk verloren zou kunnen gaan.

Een belangrijke nieuwe loot aan de stam is de regeling van de bestuurlijke sancties en in het bijzonder de bestuurlijke boete in het kader van de vierde tranche. Geanalyseerd wordt de totstandkoming daarvan en de mogelijke losse eindjes (Rogier). Op sanctiegebied is verder interessant de ontwikkeling van de toetsing van de (evenredigheid van) sancties. Deze beweegt binnen het kader van artikel 3:4 Awb en onder invloed van artikel 6 EVRM naar een meer indringende toets met uitdrukkelijke aandacht voor de omstandigheden van de overtreder, zo laat de bijdrage van De Waard zien. De Awb kent nu ook een meer expliciete regeling van de waarborgen die gelden bij toepassing van sancties. Bröring & Naves analyseren die en maken duidelijk dat nog niet alle vragen zijn beantwoord. Bade & Waller geven een inspirerend inkijkje in de rechterlijke keuken op dit terrein en laten zien dat de ingrijpendheid van de sanctie een rol speelt bij het bepalen van de intensiteit van de rechterlijke toetsing ook los van het klassieke onderscheid tussen punitieve en niet-punitieve sancties (in Awb-termen 'bestraffende' en niet-bestraffende sancties). Er lijkt zich een glijdende schaal af te tekenen. Blomberg ten slotte, is positief over de regeling van herstelsancties, zoals met de invoering van de vierde tranche opgenomen in de Awb.

Met de regeling voor geldschulden en sancties is er enerzijds sprake van een emancipatie van het bestuurrecht ten opzichte van het straf- en civiele recht. Anderzijds wordt de wederzijdse afhankelijkheid alleen maar groter, nu er op belangrijke onderdelen in de betrokken rechtsgebieden toepassing moet worden gegeven aan vergelijkbare bepalingen en leerstukken. In verband met de rechtseenheid bestaat er een zekere druk tot goede afstemming, natuurlijk met behoud van eigen ruimte vanwege de eigen aard van het betrokken rechtsgebied. Het Europese recht, dat zich van vakgebiedgrenzen weinig aantrekt, draagt daar ook aan bij (Barkhuysen & Van Emmerik). Ook op het gebied van de handhaving van de openbare orde (Schilder & Brouwer) is er een duidelijke link met het strafrecht en ook daar doen

zich afstemmingsvragen voor. Bovendien speelt de vraag of bepaalde zeer ingrijpende sancties alleen na voorafgaande toetsing door de (straf)rechter aan de orde zouden mogen zijn.

7 Het internationale perspectief

Dat de Awb-wetgever in de eerste fase van het ontwerpproces weinig aandacht had voor de Europese omgeving van het bestuursrecht is geen nieuwe constatering. Daar is in de afgelopen jaren snel verandering gekomen. In haar bijdrage laat Steyger zien dat op het gebied van het sterk Europees gekleurde economisch ordeningsrecht, de toepassing en invulling van centrale Awb-begrippen op de kenmerken van dat rechtsgebied moesten worden toegesneden. Zij acht het niet ondenkbaar dat de flexibiliteit van Awb-bepalingen in de toekomst tekort zou kunnen schieten en een bijzondere wet naast de Awb noodzakelijk zal blijken. Een aparte regeling om de aansluiting van het Nederlandse bestuursrecht op het Europese recht te vergemakkelijken is al ontworpen met het Wetsvoorstel terugvordering staatssteun dat in de bundel wordt besproken door Adriaanse & Van Angeren jr. Dit wetsvoorstel zal leiden tot een nieuwe Titel 4.2a in de Awb. Deze auteurs menen dat met de nieuwe titel, Nederlandse bestuursorganen en rechters een heel eind aan de communautaire eisen op het gebied van staatssteun tegemoet zullen kunnen komen. Ook de inwerkingtreding van de Dienstenwet, die is opgesteld om de Europese Dienstenrichtlijn te implementeren, heeft geleid tot specifieke bepalingen in de Awb. In de al eerder aangehaalde bijdrage van Jacobs worden paragraaf 4.1.3.3 Awb getiteld 'Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen' en mogelijke complicaties bij de toepassing daarvan besproken. Opvallend is dat de wetgever er niet voor heeft gekozen een regeling op te nemen in de Dienstenwet, zodat die regeling uitsluitend van toepassing zou zijn op vergunningen die onder de Dienstenwet vallen, maar voor een algemene regeling in de Awb. De reden hiervoor was de wens van het kabinet om de *lex silencio positivo* vaker te gaan gebruiken; een duidelijk voorbeeld van Europese beïnvloeding van het algemene bestuursrecht in Nederland.

Uit de bijdrage van Buijze & Widdershoven wordt duidelijk dat iets dergelijks ook mogelijk is als gevolg van het Europese transparantiebeginsel. Hoewel de precieze betekenis van dat beginsel nog niet is uitgekristalliseerd, kan men verwachten dat onderdelen daarvan op termijn tot aanpassingen in de Awb zullen leiden. Zo vinden de auteurs dat de eisen die op grond van dit beginsel kunnen worden gesteld aan de verlening van schaarse begunstigende besluiten die via een vergelijkende toets worden verleend, voldoende uitgewerkt voor codificatie. In dat kader spelen nu problemen met de openbaarheid van stukken, zoals beschreven door Daalder. Een Europese Awb zal er volgens Jans overigens niet snel komen. En die is naar zijn mening ook niet nodig, we kunnen het prima af met harmonisatie van *bits and pieces*.

Ook het EVRM heeft in toenemende mate invloed op het Nederlandse bestuursrecht. Al eerder kwam te sprake dat de toetsing van besluiten door de bestuursrechter binnen de kaders van de Awb op sommige terreinen sterk wordt beïnvloed

door Europese maatstaven. Barkhuysen & Van Emmerik laten ook zien dat de Awb-wetgever, vooral de laatste jaren, zoals bij de ontwikkeling van de vierde tranche van de Awb, veel oog blijkt te hebben voor de EVRM-aspecten van het bestuursrecht, zij het dat daarbij, anders dan in het verleden, nu vaak de minimumgrenzen die het EVRM geeft worden opgezocht.

Uit de bijdragen die rechtsvergelijkend van aard zijn leiden wij af dat ook andere Europese rechtsstelsels invloed hebben gehad op delen van het Nederlands bestuursrecht. Tjepkema schetst hoe het nadeelcompensatierecht is gebouwd op Franse leerstukken. Mede naar aanleiding van het wetsvoorstel op het gebied van nadeelcompensatie bij strafvorderlijk overheidsoptreden stelt hij de vraag of het noodzakelijk is om te differentiëren in de grondslagen voor nadeelcompensatie. Zo kent het Franse recht inzake nadeelcompensatie, naast het de égalité ook de aansprakelijkheid naar aanleiding van risicovol overheidshandelen als grondslag. Ook Konijnenbelt schrijft in zijn bijdrage uitgebreid over het Franse recht, waarin men slechts moeizaam komt tot een algemene wet inzake het bestuursrecht. Duitsland is als altijd in de theorievorming degelijker dan wij en heeft een verder uitgewerkt stelsel en kan dus op onderdelen voor inspiratie zorgen zo blijkt uit Schlössels' bijdrage, maar ook daar spelen problemen in de sfeer van effectiviteit en tijdigheid en wordt de intensiteit van toetsing door de bestuursrechter, die ver(der) gaat (dan in Nederland), bekritiseerd. Hoewel de Spaanse *Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (LPC) in Nederland minder bekend is, blijkt uit hetgeen Oswald Jansen schrijft, dat het Spaanse recht de aandacht verdient van de Nederlandse bestuursrechtjuristen. Bijvoorbeeld het leerstuk *Sanciones* wordt in Spanje al langer bestudeerd en beschreven en kan inspiratie bieden voor de verdere ontwikkeling van het Nederlandse sanctierecht.

8 De toekomst

Wat lijken nu na lezing van al die stukken belangrijke thema's waarover wij verder moeten denken, waaraan moet worden gewerkt in de Awb? De vele bijdragen en suggesties die daarin worden gedaan voor toekomstige bepalingen geven gezamenlijk een zeer uitgebreide agenda. Om een belangrijk thema daaruit te pikken: volgens een grote groep auteurs zou niet langer uitsluitend het besluitbegrip de toegang tot de bestuursrechter mogen bepalen en zijn de instrumenten die de bestuursrechter ter beschikking zijn gesteld niet toereikend. Het zal voor de wetgever welhaast een opluchting zijn dat er ook een enkel negatief verlanglijstje bestaat, zo wil Van der Veen liever *geen* regeling van het leerstuk van de openbare zaken in de Awb. Ook Gerards is voorzichtig als het gaat om de codificatie van nieuwe rechtsbeginselen in de Awb. Zij biedt wel een afwegingskader om de keuze voor de wetgever te vergemakkelijken.

Verder kan volgens ons worden verwacht dat onderwerpen rond de digitale overheid onze aandacht zullen blijven vragen (Groothuis) en dat vraagstukken rond besluiten met een uitgesproken politieke component niet van de Awb kunnen worden weggehouden (Brugman). Maar in het algemeen kan worden vastgesteld

dat – mogelijk naast de gedoodverfde onderwerpen die in het kader van de vijfde tranche (die er overigens niet lijkt te komen) zijn genoemd, zoals de bevoegd- hedenovereenkomst (behandeld door Van Ommeren) en de intrekking van de be- gunstigende beschikking (beschreven door Den Ouden) – vooral de onderwerpen die op dit moment sterk de discussie bepalen, zoals het bewijsrecht en meer finale geschilbeslechting, de agenda zullen blijven sturen. En met alle suggesties tot ver- betering en verdere ontwikkeling die in dit boek zijn gedaan moet het mogelijk zijn te komen tot een nog beter bruikbare Awb, waarvoor men zelfs op de Antillen niet bang hoeft te zijn (De Haan).

Leiden, januari 2010

