

Tom Barkhuysen, Bert Marseille, Willemien den Ouden,
Hans Peters & Raymond Schlössels*

| Vooraf

I. Eenheid en verscheidenheid bij 25 jaar Awb

De op 1 januari 1994 in werking getreden¹ Algemene wet bestuursrecht is toe aan haar zilveren jubileum. Dat wordt gevierd, zoals eerder het vijf-, tien- en vijftienjarig bestaan werden gevierd.² Die uitzonderlijke aandacht verbaast niet: de betekenis van de Awb op de ontwikkeling van het bestuursrecht in Nederland valt moeilijk te overschatten. Niet alleen is met de invoering van de Awb het algemeen deel van het bestuursrecht samengebracht en verder gecodificeerd, de invoering leidde ook tot een systematisering van belangrijke delen van het bestuursrecht. Bovendien werd eenheid in de rechtsgang naar de bestuursrechter gecreëerd. Het bestuursrecht werd in een klap een stuk volwassener. ‘25 jaar Awb’ rechtvaardigt daarom alleszins een moment van viering en beschouwing en vormt een goede aanleiding voor bezinning op de plaats en functie van deze systeemwet, nu en voor de toekomst.

Zoals blijkt uit het citaat van Michiel Scheltema, de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht,³ dat een van de beginpagina’s van deze bundel siert,⁴ valt de betekenis van de Awb het best te duiden met het begrip ‘eenheid’. Dat vormt nog steeds een adequate karakterisering van de Awb, ook al staat die eenheid vaak onder druk. Dat heeft niet alleen van doen met veranderende maatschappelijke verhoudingen en technologische revoluties, maar evenzeer met ontwikkelingen in het bestuursrecht zelf. Het eenheidsstreven van de Awb doet er niet aan af dat dat de bijzondere delen van het bestuursrecht hun eigen ontwikkeling doormaken. Wordt gekeken naar de verhouding tussen het algemeen deel en de bijzondere delen van het bestuursrecht,

* Prof. mr. T. Barkhuysen, prof. mr. drs. W. den Ouden (beiden Universiteit Leiden), prof. mr. dr. A.T. Marseille (Rijksuniversiteit Groningen), mr. dr. J.A.F. Peters en prof. mr. R.J.N. Schlössels (beiden Radboud Universiteit) hebben begin 2017 het initiatief genomen voor deze viering van 25 jaar Awb en vormen de redactie van deze bundel.

¹ Besluit van 23 december 1993, *Stb.* 1993, 693.

² Zie over het vijfjarig bestaan: F.A.M. Stroink e.a. (red.), *Vijf jaar JB en Awb*, Den Haag: Sdu 1999 (met een symposium op 30 oktober 1998); voor het tienjarig bestaan zie het themanummer van het *NTB* 2004, nr. 5 (symposium op 11 maart 2004) en voor het vijftienjarig bestaan: T. Barkhuysen e.a. (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010 (met een symposium op 23 april 2010).

³ Zie Besluit van 23 augustus 1983, houdende instelling van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, *Stb.* 1983, 471.

⁴ Zie p. v van deze bundel.

dan rijst de vraag in hoeverre de Awb nog steeds (mede)bepalend is voor de inhoud van de bijzondere delen. Maar niet alleen om die reden is de verhouding tussen eenheid en verscheidenheid – de ondertitel van deze jubileumbundel – een centraal thema. De vorming van een algemeen deel in het bestuursrecht heeft er ook voor gezorgd dat de verhouding tot andere rechtsgebieden tot verdere ontwikkeling kon komen. Daarin valt groei naar eenheid te bespeuren, maar ook explicitering van de verscheidenheid en onderstreping van het eigen karakter van het bestuursrecht.

2. Van 15 jaar Awb en daar voorbij

Zoals gezegd, zijn ook in het verleden jubilea van de Awb gevierd. Het vijftienjarig bestaan resulteerde in een kloek boekwerk en een groots symposium.⁵ Een decennium later kan worden geconstateerd dat zowel de Awb als haar omgeving zich verder hebben ontwikkeld. De stand van de ontwikkeling van het bestuursrecht laat zich puntsgewijs als volgt karakteriseren:

- de doelstellingen van de Awb als systeemwet vragen onverkort aandacht;
- de bijzondere gebieden van het bestuursrecht herorganiseren zich;
- de verhouding tussen bestuursrecht en andere rechtsgebieden verandert;
- het systeem van bestuurs(proces)recht staat ter discussie;
- nieuwe sturingsconcepten leiden tot de vraag of de Awb voldoende bij de tijd is;
- digitalisering trekt sporen in het overheidsbestuur;
- internationalisering en Europeanisering blijven onverkort invloed houden.

Dit palet van ontwikkelingen vraagt om een andere aanpak dan die bij de viering van vijftien jaar Awb. Waar eerder – getuige ook de titel van die bundel – de nadruk lag op de harmoniserende werking van de Awb, gaat de aandacht nu meer uit naar de vraag hoe die wet een uniformerende basis kan bieden voor ontwikkelingen van differentiatie in het bestuursrecht.

3. Eenheid en verscheidenheid in aanpak

De Awb is, als systeemwet over het algemeen deel van het bestuursrecht, een gemeenschappelijk bestuursrechtelijk bezit. Dat hebben we terug willen laten komen in de aanpak van het jubileum. Dat er een bundel met bijdragen zou moeten komen van bestuursrechtjuristen uit wetenschap en praktijk, stond buiten kijf. Om hen inspiratie te bieden is een zestal bestuursrechtjuristen uit verschillende generaties benaderd om deel te nemen aan een rondetafelgesprek over de stand van zaken in het bestuursrecht. Het betrof (naar generatie gerangschikt) Michiel Scheltema (wetenschap/wetgeving), Leo Damen (wetenschap), Addie Stehouwer (rechtspraak/ombudsman), André Verburg (rechtspraak), Barbera Veltkamp (openbaar bestuur/wetgeving) en Machteld Claessens (ad-

⁵ Zie hiervoor noot 2.

vocatuur). Op 30 augustus 2017 hebben zij in Utrecht, onder voorzitterschap van Willemien den Ouden, vier uur lang met elkaar gesproken.⁶ Het verslag van het gesprek is als inspiratiedocument aan de auteurs van de jubileumbundel gestuurd. In deze bundel ziet de lezer directe sporen van dit rondetafelgesprek terug in de deeltitelpagina's, die de verschillende delen van deze bundel van elkaar scheiden.

Bij de opzet van de jubileumbundel en het op 8 februari 2019 te houden symposium '25 jaar Awb. Verschillende generaties over eenjarige wet', waarbij de bundel wordt gepresenteerd, is eenzelfde verscheidenheid nagestreefd.⁷ Daarmee willen we uitdragen dat de Awb 'van ons allemaal' is. Dat is ook de drijfveer geweest voor de wijze waarop de bundel is opgebouwd: kleinere kernachtige bijdragen opdat zoveel mogelijk auteurs kunnen participeren. Bijna alle auteurs zijn er in geslaagd – nagenoeg – binnen de gestelde grens van 3000 woorden te blijven. Het heeft ons verrast hoezeer dat de leesbaarheid van de bijdragen ten goede is gekomen. Daarbij hebben we de bijdragen een 'moderne twist' willen meegeven, door iedere auteur te vragen de bijdrage te karakteriseren in een (gefingeerde) tweet, daarmee aansluitend op de wijze waarop anno 2019 gebruik wordt gemaakt van sociale media.

Ten slotte wijzen we erop dat deze bundel in open access beschikbaar is. Deze is in digitale vorm onder meer te vinden op de website van de VAR – Vereniging voor bestuursrecht.⁸

4. Deelthema's van eenheid en verscheidenheid

De redactie heeft een zestal deelthema's vastgesteld, waarmee de in paragraaf 2 genoemde ontwikkelingen aan de orde komen. Het gaat om de deelthema's:

- I Ambities en doelstellingen van de Awb
- II Grondslagen en basiskeuzes in de Awb
- III Coherentie en concurrentie met de Awb
- IV Internationale invloed op de rol van de Awb
- V Gebruikersperspectieven op de Awb
- VI Invloed van innovatie en digitalisering op de Awb

Hieronder lichten we de keuze voor en inhoud van deze deelthema's nader toe.

⁶ Daarvan is op verschillende plaatsen verslag gedaan. Zie Michiel Knapen, '25 jaar Algemene wet bestuursrecht. Te weinig oog voor de burger', *Mr.* 2017/10, p. 40 e.v. Voorts een selectie van het letterlijke verslag: 'Op naar 25 jaar Awb: een verslag van een rondetafelgesprek', *NTB* 2018/64, p. 402 e.v. Het volledige integrale verslag is te vinden op de website van de VAR Vereniging voor bestuursrecht, www.verenigingbestuursrecht.nl.

⁷ Zie daarover de bijlage bij deze bundel.

⁸ Zie hiervoor noot 6.

Ambities en doelstellingen van de Awb

Een bundel die in het teken staat van het zilveren jubileum van een grote systeemwet, kan niet om de ambities van deze wet heen. Voor een wet die meer eenheid en systematiek wil brengen in het uitgestrekte bestuursrechtelijke domein ligt de lat onvermijdelijk hoog. Hierbij komt dat het codificeren van ongeschreven bestuursrecht en het vereenvoudigen van het geschreven recht ook als doelstellingen werden omarmd. Dit alles betekende een enorme klus voor de wetgever. Het domein waarop de Awb ziet, omvatte (en omvat) immers honderden bijzondere bestuurswetten (vaak met een eigen cultuur), een forse hoeveelheid ongeschreven bestuursrecht – dat bovendien voortdurend in beweging is – en talrijke rechtsnormen van internationale en Unierechtelijke oorsprong.

Om te voorkomen dat het project al bij aanvang onbeheersbaar zou worden, werd gekozen voor een aanpak in ‘tranches’. De Awb zou een aanbouwwet worden die stap voor stap tot stand zou worden gebracht. In de periode na de millenniumwisseling evolueerde deze aanpak en werd steeds vaker gekozen voor afzonderlijke wetten. Deze leidden tot vele aanpassingen, aanvullingen en verbeteringen van de basiswet. Vanaf dat moment kwamen de oorspronkelijke doelstellingen en ambities sterk in het teken te staan van het bevorderen van tijdigheid en finaliteit van bestuursrechtelijke procedures. Nog een fase later kwam daar de aandacht voor het sterk in opkomst zijnde elektronisch bestuurlijk verkeer (‘de digitale overheid’) bij.

De ambities van de Awb bleven niet beperkt tot het bestuursrecht in enge zin. Ook andere rechtsgebieden kwamen in beeld. De Awb wist bijvoorbeeld belangrijke verbindingen te leggen met de andere hoofdgebieden van het recht. Op het grensvlak van het bestuursrecht en het privaatrecht en het strafrecht hebben zich de afgelopen kwart eeuw belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. De Awb heeft op het overheidsprivaatrecht en het bestuursstrafrecht een duidelijk stempel weten te drukken, zoals blijkt uit het omarmen van de ‘gemengde rechtsleer’ (vergelijk artikel 3:1 lid 2) en de regeling van de bestuurlijke boete (Titel 5.4). Een derde functioneel rechtsgebied – deels van een geheel andere orde – dat onmiskenbaar verweven raakte met de Awb, is het Europees bestuursrecht. Bij de toelichting van het thema ‘internationale invloed’ wordt hier nog kort bij stilgestaan.

In het licht van het voorafgaande ligt het voor de hand dat het *eerste thema* van deze jubileumbundel de ambities en doelstelling van de Awb betreft.⁹ In dit verband rijst een aantal belangrijke vragen. Heeft de Awb haar oorspronkelijke vier hoofddoelstellingen (uniformeren, systematiseren, vereenvoudigen en codificeren) weten waar te maken? Hoe heeft de aandacht voor deze doelstellingen zich in een kwart eeuw ontwikkeld? En, last but not least: heeft de Awb haar ambities waargemaakt?

⁹ Zie daarover R.J.N. Schlössels, ‘Er waren eens vier doelstellingen’, *NTB* 2010/9, p. 49-50.

Deze vragen lopen als een rode draad door de bijdragen aan deze bundel. Ook al zijn eenduidige en volledige antwoorden niet mogelijk, we durven wel de conclusie te trekken dat de Awb in het licht van haar doelstellingen een geslaagde wet is. De Awb stond aan de wieg van de ‘groei en bloei’ van het algemeen deel van het bestuursrecht,¹⁰ heeft het bestuursrecht weten te binden en de autonomie van dit rechtsgebied sterk bevorderd. De aandacht voor het algemeen deel is in een kwart eeuw tijd tot volle wasdom gekomen.

Grondslagen en basiskeuzes in de Awb

Een *tweede thema* in deze bundel betreft de grondslagen en basiskenmerken van de Awb. Een algemene wet die de ambitie heeft als spil van een rechtsgebied te fungeren ontkomt er niet aan principiële keuzen te maken. Sommige raken het hart van het bestuursrecht. De vraag of die gelukkig hebben uitgekapt, mag in een bundel als deze niet ontbreken.

Op het niveau van de grondslagen gaat het om fundamentele keuzen, waarbij de gemiddelde gebruiker van de Awb niet dagelijks zal stilstaan. Zo is er de vraag welke actoren tot het ‘bestuur’ moeten worden gerekend en waarom. Een vervolgvraag is in hoeverre het handelen van deze actoren dient te worden genormeerd door de bestuursrechtelijke wet. Daarnaast is er nog de vraag hoe de bestuursrechtelijke rechtsbescherming moet worden georganiseerd.

Naast het *organisatorische perspectief* en het *handelingsperspectief* – die in deze vragen liggen besloten – is er onvermijdelijk een derde invalshoek, die van de wederpartij van het bestuur, de burger (het *burgerperspectief*). Hoe en in welke gevallen is de burger in beeld met het oog op het bestuursrechtelijke proces van besturen en hoe is diens toegang tot de bestuursrechtelijke rechtsbescherming geregeld? De Awb heeft hierin keuzen gemaakt die zijn terug te vinden in de definities van de begrippen bestuursorgaan, belanghebbende en besluit.

De afgelopen eeuw is gebleken dat deze drie dragende begrippen¹¹ geen rustig bezit zijn. De hoeveelheid rechtspraak over de ‘drie b’s’ was groot en de begrippen bleken een onuitputtelijke bron voor wetenschappelijke discussie. Daaruit blijkt dat, ook al is de Awb een systeemwet, dit niet betekent dat de grondslagen van deze wet onomstreden keuzen vertegenwoordigen. Met name de aanhoudende discussies over het besluitbegrip en de gevolgen van dit begrip voor de toegang tot de bestuursrechter laten dat zien.¹²

Wie kijkt naar de basiskeuzes van de Awb kan ook niet om de in de jaren negentig veelbesproken basisfilosofie van de wet heen: de idee van de *weder-*

¹⁰ Zie F.A.M. Stroink, *De groei en bloei van het bestuursrecht*, Den Haag: Sdu 2006.

¹¹ Zie over de begripsmatige definities van de Awb bijv. P.J.J. van Buuren, ‘Definities in de Algemene wet bestuursrecht’, in: M. Herweijer e.a. (red.), *In wederkerigheid*, Deventer: Kluwer 1997, p. 59 e.v.

¹² Zie uit de talrijke publicaties bijv. de VAR-preadviezen van Van Ommeren & Huisman, Van der Veen en De Graaf in: *Het besluit voorbij* (VAR-reeks 150), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

kerige rechtsbetrekking tussen bestuur en burger. Hoewel de Awb de klassieke bestuursrechtelijke noties van wetmatigheid, bestuursbevoegdheid en specialiteit vóóronderstelt, markeert deze wet op de drempel van de eenentwintigste eeuw een overgang van *klassiek-rechtsstatelijk* denken over bestuursrecht naar een meer *relationele benadering*.¹³ Misschien is dit de belangrijkste verworvenheid van de Awb. Het denken in termen van wederkerigheid en medeverantwoordelijkheid van de burger voor de uitoefening van de bestuurstaak heeft zijn weg weten te vinden naar de bijzondere delen. Een recent voorbeeld bieden de discussies in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Al met al heeft de basisfilosofie van de Awb – hoe men deze ook waardeert – de laatste decennia een stempel weten te de drukken op de ontwikkeling van het Nederlandse bestuursrecht.

Coherentie en concurrentie met de Awb

De Awb is hiervoor geduid als een ‘spil’ in het bestuursrecht. Van een wet met een spilfunctie mag worden verwacht dat zij de cohesie van dit rechtsgebied bewaakt en bevordert. De Awb zou op dit punt niet volgend moeten zijn maar initiërend. Dit is geen eenvoudige opgave. Naast de Awb staat immers het versnipperde bijzonder bestuursrecht met vaak een eigen rechtscultuur. Omdat de Awb geen omvattend wetboek van bestuursrecht is, blijft de relatie tussen de systeemwet en de andere bestuursrechtelijke wettenfamilies ingewikkeld en gevoelig.¹⁴ De Awb moet als wet in formele zin – zoals vele andere – voortdurend haar regiefunctie verdedigen en waar maken.

De wetgeving op de deelgebieden van het bestuursrecht kan concurreren met het algemeenheidstreven van de Awb. Zo genereert de fiscale wetgeving, het omgevingsrecht, het sociale domein en het vreemdelingenrecht zijn eigen dynamiek. Soms ziet de wetgever de bijzondere delen als een proeftuin voor de Awb. Voordat bepaalde procedurele vernieuwingen in de Awb worden opgenomen, worden ze eerst beproefd in een bijzondere regeling. Dit is begrijpelijk, maar kan wel interfereren met de idee dat de Awb ‘leidend’ behoort te zijn. De thematiek van cohesie versus concurrentie vormt als afzonderlijk *derde deel-thema* ook een rode draad in deze bundel.

Het gaat in dit kader niet alleen om de inherente spanning tussen de algemene bestuursrechtelijke wet en talrijke bijzondere bestuurswetten, maar ook om de wisselwerking tussen het (nationale) bestuursrecht enerzijds en de andere hoofdgebieden van het recht en het Unierecht anderzijds. Te wijzen valt op het strafrecht in ruime zin, waarin inmiddels op zijn minst twee hoofdculturen zijn ontstaan (het bestuursstrafrecht en het ‘klassieke’ strafrecht). Ook

¹³ L. van den Berge, *Bestuursrecht tussen autonomie en verhouding. Naar een relationeel bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016.

¹⁴ Vgl. bijv. C.A.J.M. Kortmann, ‘Wie van de drie: de algemene wet, de algemene wet of de bijzondere wet?’, in: *De Awb en de bijzondere wetgeving* (VAR-reeks 124), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, p. 7 e.v.

bij het Unierecht (en in zekere zin ook bij het EVRM-recht) is te zien dat zich een spanning aftekent tussen cohesie en concurrentie. Europeanisering van bestuursrecht kan men natuurlijk zien als een verschijnsel dat juist uitdrukking geeft aan eenheid en cohesie, maar er dienen zich tevens verschijnselen aan, die duidelijk maken dat de Awb – en in ruimere zin het nationale bestuursrecht – in een concurrerende verhouding staat tot het Unierecht en het verdragenrecht.

Zo worden bijvoorbeeld (bestuurs)procesrechtelijke keuzen van de Awb aanhoudend geconfronteerd met de fundamentele eisen van artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Europees Grondrechtenhandvest. En nationale rechtsbeginselen kennen inmiddels Europeesrechtelijke varianten (bijvoorbeeld het vertrouwensbeginsel) terwijl vertrouwde nationale praktijken, zoals terughoudende of marginale toetsing van bestuurlijke discretie Europeesrechtelijk worden geijkt. Ten slotte kan het Europese recht fungeren als een belangrijke aanjager van vernieuwing (vergelijk bijvoorbeeld de opkomst van het transparantiebeginsel).

Internationale invloed op de rol van de Awb

Bij het toelichten van de deelthema's is al enkele keren gewezen op het belang van de internationale invloed op het algemeen bestuursrecht in het algemeen en de Awb in het bijzonder. Het behoeft geen betoog dat 'internationalisering' daarom als thema in deze bundel niet mag ontbreken.

Dit vierde thema is beduidend ruimer dan de aandacht die vanzelfsprekend uitgaat naar de verwevenheid van het algemeen bestuursrecht – waaronder het rechtsbeschermingsrecht – met leerstukken van Unierecht en EVRM-recht. Deze verwevenheid krijgt terecht veel aandacht. Eenheid en coherentie moeten voortdurend worden bewaakt.¹⁵ In het verlengde van het deelthema 'coherentie en concurrentie' dient zich echter ook onvermijdelijk de vraag aan wat de positie van de Awb op de langere termijn zal zijn. Is er binnen de Europese rechtsorde en een Europeaniserend algemeen bestuursrecht¹⁶ wel een toekomst voor een nationale algemene bestuurswet? Of is te verwachten dat de komende kwart eeuw een Unierechtelijke codificatie ontstaat die de maat zal zijn voor de nationale bestuursrechtelijke rechtsorden?

Wie verder opschaalt, wordt geconfronteerd met een opkomend denken over 'internationaal bestuursrecht' dat zich niet alleen los van de nationale staten, maar ook los van het Unierecht ontwikkelt.¹⁷ Dit is een buitengewoon belangrijke ontwikkeling waarop ook de Awb zal moeten reageren.

¹⁵ T. Barkhuysen, *Eenheid en coherentie van rechtsbescherming in de veellagige Europese rechtsorde*, Deventer: Kluwer 2006.

¹⁶ Zie bijv. de bijdragen in de bundel die verscheen ter gelegenheid van 75 jaar Vereniging voor Bestuursrecht: B. Schueler & R. Widdershoven (red.), *Europeanisering van het algemeen bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

¹⁷ M. Scheltema, 'Global administrative law', *NTB* 2013/1, p. 1.

Gebruikersperspectieven op de Awb

De Awb is voor alles een wet die de dynamische praktijk van het besturen probeert te normeren. Zij doet dit niet alleen vanuit een dogmatisch perspectief, maar tevens vanuit de invalshoek van de bestuurspraktijk. Zo bezien ligt het méér dan voor de hand om te kijken naar de Awb vanuit het perspectief van de gebruikers van de wet. Hier dient het *vijfde deelthema* zich aan.

Maar wie zijn eigenlijk deze gebruikers van de Awb? Dit lijkt een eenvoudig te beantwoorden vraag: burgers en bestuur. Wie echter verder kijkt, zal nog verschillende andere gebruikers kunnen identificeren, waaronder – uiteraard – de (bestuurs)rechter en de bijzondere wetgever (die zich immers volgens de spelregels rekenschap moet geven van de algemene wet).

De praktijk is intussen weerbarstig. Feit is dat ‘de burger’ en ‘het bestuur’ abstracties zijn. Wie iets zinnigs wil zeggen over de Awb vanuit het perspectief van haar gebruikers moet zich realiseren dat deze nogal divers zijn. Aan de zijde van het bestuur loopt het spectrum van de traditionele decentrale bestuursorganen (bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders) tot allerlei tamelijk complexe en soms ook exotische zelfstandige bestuursorganen.

Ook ‘de burger’ is geen eenheid, al was het maar omdat kennis en kunde – alsmede financiële middelen – ongelijk in de maatschappij zijn verdeeld. Onder de groep ‘burgers’ treft men bijstandsgerechtigden, belangenorganisaties en multinationals. Juist vanwege die diversiteit ligt het voor de hand dat ‘gebruikersperspectieven’ een deelthema vormen.

Ooit werd de vraag opgeworpen: bestaat de ‘Awb-mens’?¹⁸ Deze vraag werd ingegeven door de veronderstelling dat de (nieuwe) Awb een tamelijk hoog abstractieniveau kent en dat slechts burgers met bijzondere vaardigheden met deze wet uit de voeten zouden kunnen. Een kwart eeuw ‘Awb en praktijk’ biedt een uitgelezen moment om terug te blikken op deze veronderstelling.

Invloed van innovatie en digitalisering op de Awb

Het *zesde deelthema* van deze bundel betreft de invloed van innovatie en digitalisering. Een wet die een kwart eeuw oud is heeft het maatschappelijke en technologische landschap ingrijpend zien veranderen. Dit geldt ook voor de Awb. Ten tijde van het tot stand komen van deze wet stond de digitalisering nog in de kinderschoenen. Papier was in het verkeer tussen bestuur en burger de standaard. Door de sterke opkomst van de automatisering en de informatietechnologie wordt het verkeer tussen overheid en burger steeds vaker digitaal vormgegeven.¹⁹ De mogelijkheden hiertoe werden niet alleen ruimer maar kregen

¹⁸ L.J.A. Damen, ‘Bestaat de Awbmens?’, in: J.L. Boxum (red.), *Aantrekkelijke gedachten. Beschouwingen over de Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 1993, p. 109 e.v. Zie ook de bijdragen in: R.L. Vucsan (red.), *De Awb-mens: boeman of underdog?*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1996.

¹⁹ Vgl. bijv. de VAR-preadviezen van Groothuis, Prins en Schuyt in: *De digitale overheid* (VAR-reeks 146), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

geleidelijk ook – op bijzondere deelterreinen – een meer verplichtend karakter. Dit roept nieuwe en indringende vragen op over de rechtspositie van de burger.²⁰

Een algemene bestuursrechtelijke systeemwet moet hierop reageren en bij voorkeur ook op anticiperen. Een eerste belangrijke aanzet hiertoe werd gegeven met de komst van Afdeling 2.3 Awb, waarin normen zijn te vinden voor ‘verkeer langs elektronische weg’. Duidelijk is dat dit slechts een eerste tussenhalte was en dat de turbulente ontwikkelingen vragen om veel meer. De Awb zal de komende jaren meer ‘digiproof’ moeten worden gemaakt, zowel wat betreft het besluitvormingsrecht als wat betreft het rechtsbeschermingsrecht.

Naast de digitale vernieuwingen stond het Awb-project de afgelopen vijftien jaar ook bol van de andere innovaties, vooral op procesrechtelijk vlak. De discussie over onwenselijke ‘juridisering’ van het openbaar bestuur (eind jaren negentig van de vorige eeuw) vormde de opmaat voor een veel bredere wens om te komen tot meer tijdigheid en finaliteit in het bestuursrecht, alsmede tot het keren van ‘oneigenlijk gebruik’ van procesrecht. Dit leidde tot een verhoogde wetgevingsactiviteit aan het Awb-front.

Te wijzen valt op nieuwe voorzieningen in verband met niet tijdig beslissen, de introductie van de bestuurlijke lus, een verruiming van de mogelijkheid om gebreken te passen en de komst van het incidenteel appel. Een verdere innovatie betrof de komst van de zogenaamde zelfstandige verzoekschriftprocedure ter verkrijgen van schadevergoeding bij de bestuursrechter (artikel 8:88 e.v.). Andere noemenswaardige procesrechtelijke innovaties, die in het teken staan van het bevorderen van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling, zijn de conclusie en de *amicus curiae*. Al deze wijzingen en vernieuwingen hebben het Awb-project in een kwart eeuw meer dan levend weten te houden en kunnen het vertrekpunt vormen voor verdere ontwikkelingen op het vlak van besluitvorming en rechtsbescherming. Dit alles illustreert dat de Awb een dynamische en levende wet is.

5. Tot besluit

Aan het eind van deze voorbeschouwing zijn enkele dankzeggingen op hun plaats.

Die betreffen allereerst de 87 auteurs, die de 75 bijdragen in deze jubileumbundel hebben geschreven. Die dank ligt eenvoudig: zonder schrijvers, geen bundel! Welnu, niet eerder was er binnen het bestuursrechtelijk domein zo’n grote groep auteurs verenigd in een bundel. Dat maakt dit werk bijzonder en zet luister bij aan de viering van het vijfentwintig bestaan van ‘onze’ Algemene wet bestuursrecht. Natuurlijk heeft het schrijven, samenstellen en verschijnen

²⁰ Vgl. G-J. Zwenne & A. Schmidt, ‘Wordt de homo digitalis bestuursrechtelijk beschermd?’, in: *Homo digitalis* (Handelingen NJV 2016-1), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 307 e.v.

van deze bundel flink wat tijd in beslag genomen. Het is daarom van belang om te melden dat de meeste bijdragen per 1 november 2018 zijn afgerond.

Dat de noeste arbeid van de auteurs heeft geresulteerd in een fraaie bundel, is te danken aan verschillende mensen. Dat betreft uitgeverij Wolters Kluwer en met name uitgever Peter van der Jagt en bureauredacteur Sezgin Degirmenci, die zich – in deze tijd van elektronisch uitgeven – bijzonder hebben ingespannen om ‘gewoon’ een mooi boek te laten verschijnen. Dank ook aan Sander Peters (Tu/E) voor de grafische lay-out, het fotowerk en de technische opmaak. Veel redactie- en correctiewerk is verricht door Eline van Slijpe (Universiteit Leiden) en Barbara Beijen (Radboud Universiteit), opdat een foutloos boek opgeleverd kan worden.

Het symposium ‘25 jaar Awb. Verschillende generaties over eenjarige wet’ vormt het decor waarin deze bundel wordt gepresenteerd op 8 februari 2019. Dank gaat uit naar hen die medewerking hebben verleend aan dit symposium, waarvan een aantal – degenen voor de schermen – in het programma staan vermeld, dat als bijlage aan deze bundel is toegevoegd.

Alle medewerking en inzet ten spijt, kan een project als dit slechts worden gerealiseerd met (extra) financiële ondersteuning. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben onmiddellijk positief gereageerd op ons verzoek daartoe. Daarmee hebben zij het gehele project ‘25 jaar Awb’ daadwerkelijk mogelijk gemaakt, waarvoor grote waardering op zijn plaats is.

Met deze bundel staan wij stil bij het zilveren jubileum van een belangrijke bestuursrechtelijke systeemwet. In het besef dat de ontwikkelingen binnen het bestuursrecht en de Awb onverdroten doorgaan, is het perspectief nadrukkelijk op de toekomst gericht. Tegelijkertijd is dit jubileum en deze jubileumbundel een vluchtig markeerpunt op de lijn van een alsmaar doorgaande rechtsontwikkeling. Dat wij niettemin ‘onze’ Awb mogen (blijven) herkennen als in het aforisme van Jules Deelder:²¹

‘Alles blijft
Alles gaat voorbij
Alles blijft voorbijgaan’

Intussen vieren wij 25 jaar Awb en wensen wij de lezer veel leesplezier!

Leiden/Groningen/Nijmegen
december 2018

²¹ Dit is zogeheten ‘straatpoëzie’: het prijkt op de gevel van A&M Recycling aan de Montrealweg in Botlek Rotterdam langs de A15.