

Algemene wet bestuursrecht

TEKST & COMMENTAAR

De tekst van de Algemene wet bestuursrecht, voorzien van commentaar

Onder redactie van:

Mr. T.C. Borman

coördinerend raadgever Ministerie van Justitie en Veiligheid

Prof. mr. J.C.A. de Poorter

hoogleraar bestuursrecht Universiteit van Tilburg

Elfde druk

 Wolters Kluwer

Deventer 2019

VOORWOORD

Bij de elfde druk

In deze elfde editie zijn alle wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht verwerkt die hebben plaatsgevonden na het verschijnen van de tiende druk. Waar mogelijk is in deze nieuwe druk voorts ingegaan op toekomstig recht, waaronder de in juli 2019 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstellen tot herziening van afdeling 2.3 Awb (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer) en tot aanpassing van de Awb en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht.

In deze editie is veel nieuwe jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters verwerkt. De Hoge Raad, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven zijn steeds meer gericht op rechtseenheid. Onnodige verschillen in jurisprudentie tussen de vier hoogste bestuursrechters zijn in de afgelopen jaren in rap tempo weggenomen. Bij nieuwe rechtsvragen zetten de hoogste bestuursrechters zoveel mogelijk eenvormige jurisprudentielijnen uit. Deze uitgave brengt bij de daarvoor in aanmerking komende artikelen deze vaak nieuwe jurisprudentielijnen in beeld. Tegelijkertijd wordt vanzelfsprekend aandacht besteed aan de verschillen in jurisprudentielijnen, indien deze (nog) bestaan. Uiteraard is ook het commentaar op het Besluit proceskosten bestuursrecht, het Besluit elektronisch verkeer met de bestuursrechter en het Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursrecht weer up to date gemaakt. Achterin deze uitgave is voorts een lijst met vindplaatsen opgenomen van regelingen van rechterlijke instanties (procesregelingen e.d.) waarnaar in commentaren in deze uitgave is verwezen.

Beoogd wordt de lezer een betrouwbaar en snel antwoord te geven op vragen over de betekenis van artikelen van de Awb en de toepassing daarvan. Gelet op de formule van de T&C-serie gaat het daarbij om een beschrijving van het positieve recht. Het *sein* staat dus in deze uitgave centraal, voor het *sollen* treft de lezer waar nodig verwijzingen aan naar bijdragen in juridische tijdschriften en andere vakliteratuur met een meer opiniërend karakter.

Het team dat voor u deze nieuwe editie heeft verzorgd is sinds de vorige druk onveranderd gebleven. Naast ondergetekenden hebben Rianne Jacobs en Janette Verbeek een belangrijk aandeel gehad in deze uitgave.

Hoewel aan deze uitgave grote zorg is besteed, kunnen bij het gebruik ervan fouten en/of tekortkomingen aan het licht komen. Redactie en uitgever stellen het zeer op prijs indien de gebruiker hen van gebleken onnauwkeurigheden op de hoogte brengt.

Ook overigens houden zij zich aanbevolen voor suggesties ter verbetering van deze uitgave. U kunt schrijven naar de uitgever, Postbus 23, 7400 GA Deventer, of mailen naar TekstCommentaar@wolterskluwer.com. Voor het laatste nieuws over Tekst & Commentaar kunt u [@TekstCommentaar](https://twitter.com/TekstCommentaar) volgen op Twitter.

Deze elfde editie gaat wat betreft de rechtspraak en literatuur uit van de stand van zaken per 1 september 2019. Wat betreft de wetgeving kon worden uitgegaan van de stand van zaken per 1 oktober 2019.

Tim Borman
Jurgen de Poorter

VERKORTE INHOUDSOPGAVE

(* met commentaar)

Algemene wet bestuursrecht*	1
Bijlagen	1327
Wet op de Raad van State (Hoofdstuk III)	1329
Beroepswet	1331
Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie	1335
Algemene wet inzake rijksbelastingen (Hoofdstuk V)	1339
Besluit proceskosten bestuursrecht*	1351
Besluit elektronisch verkeer met de bestuursrechter*	1379
Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursrecht*	1383
Lijst van de in deze uitgave vermelde regelingen van rechterlijke instanties met vindplaatsen	1401
Trefwoordenregister	1403

Algemene wet bestuursrecht

Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht, Stb. 1992, 315, zoals laatstelijk gewijzigd op 17 oktober 2018, Stb. 2018, 371 (i.w.tr. 01-10-2019)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat ingevolge artikel 107, tweede lid, van de Grondwet de wet algemene regels van bestuursrecht dient vast te stellen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

[Inleidende opmerkingen]

1. De wordingsgeschiedenis. a. Voorgeschiedenis en doelstellingen. De basis van de Algemene wet bestuursrecht is gelegen in art. 107 lid 2 van de in 1983 herziene Grondwet. Terwijl al voordien in de Grondwet een bepaling was opgenomen met de strekking dat het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk en strafprocesrecht in algemene wetboeken worden geregeld, is aan deze in lid 1 neergelegde bepaling in lid 2 toegevoegd dat de wet algemene regels van bestuursrecht vaststelt. Aan de totstandkoming van dit lid 2 zijn de nodige wetenschappelijke beschouwingen en rapporten voorafgegaan waarin op het opstellen van algemene regels van bestuursrecht is aangedrongen. Met name de Vereniging voor Administratief Recht heeft zich daarvoor sinds de Tweede Wereldoorlog sterk gemaakt. De doelstellingen van het wettelijk vastleggen van algemene regels van bestuursrecht zijn nader gepreciseerd in een rapport van een in 1982 ingestelde Startwerkgroep die is voorafgegaan aan de instelling in 1983 van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie Scheltema). Het zijn er vier: a. het bevorderen van eenheid binnen de bestuursrechtelijke wetgeving; b. het systematiseren en, waar mogelijk, vereenvoudigen van de bestuursrechtelijke wetgeving; c. het codificeren van ontwikkelingen, die zich in de bestuursrechtelijke jurisprudentie hebben afgetekend; en d. het treffen van voorzieningen ten aanzien van onderwerpen die zich naar hun aard niet voor regeling in een bijzondere wet lenen. De wetgever heeft niet gepoogd om in één keer tot een enigszins volledige vastlegging van de algemene regels van bestuursrecht te komen. Welbewust is gekozen voor zogenoemde aanbouwwetgeving, waarbij de Awb bij stukjes en beetjes (via zogenoemde tranches) zou worden aangevuld. In de loop der tijd zijn echter ook los van een tranche afzonderlijke aanvullingen en wijzigingen tot stand gekomen of in voorbereiding genomen, die veelal in het teken staan van de juri-disering en het streven naar een meer definitieve geschilbeslechting door de bestuurs-rechter. *Literatuur.* T.C. Borman, 'Van Warb tot Awb: de invloed van de commissie-Scheltema op de Awb', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht*

harmoniseren: 15 jaar Awb, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 23-40. **b. Eerste en tweede tranche (1994)**. De onder a genoemde doelstellingen zijn overgenomen in het door de commissie medio 1987 gepubliceerde voorontwerp en liggen ook ten grondslag aan het in 1989 bij de Tweede Kamer op dat voorontwerp gebaseerde wetsvoorstel 21221, inhoudende hoofdstuk 1, 2, 3, 4, 6, 7 en het huidige hoofdstuk 11. Dit wetsvoorstel staat bekend als de eerste tranche van de Awb. Deze eerste tranche is als wet van 4 juni 1992 gepubliceerd in *Stb.* 1992, 315. De grondwetsbepaling beperkt zich tot de (materïële) regels van bestuursrecht. In de considerans van de Awb is dat ook tot uitdrukking gebracht. Maar de Awb houdt meer in. Bevatte de eerste tranche met zijn hoofdstuk 6 en 7 over bezwaar en beroep al het een en ander over bestuursprocesrecht, de samenhang met de plannen om de rechterlijke organisatie te herzien en om daarbij te beginnen met de administratieve rechtspraak, was voor de regering aanleiding in het op 23 januari 1992 ingediende wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (*Kamerstukken* 22495) de tweede tranche van de Awb op te nemen. Dat is hoofdstuk 8 geworden, dat het overgrote deel van het uniform bestuursprocesrecht bevat (wet van 16 december 1993, *Stb.* 650). Bij wet van 14 oktober 1993, *Stb.* 581 (*Kamerstukken* 22601) werd ingevoegd een nieuwe afdeling 3.5 inzake de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Voorts werd bij wet van 15 december 1993, *Stb.* 671 (*Kamerstukken* 22690) nog titel 1.2 toegevoegd inzake uitvoering van bindende besluiten van de EG. De invoering van de eerste en tweede tranche van de Awb is gepaard gegaan met een omvangrijke aanpassingswetgeving. De aanpassing aan de eerste tranche werd neergelegd in een eerste en tweede aanpassingswet (*Stb.* 1992, 422 en 1992, 423; *Kamerstukken* 22061 en 22320) en een afzonderlijke aanpassingsrijkswet (*Stb.* 1993, 692; *Kamerstukken* 23252). De noodzakelijke aanpassingen aan de tweede tranche zijn deels in de tweede tranche zelf opgenomen. Daarmee was de aanpassingswetgeving nog niet voltooid. In wetsvoorstel 23258 werd de Aanpassingswet Awb III opgenomen (wet van 23 december 1993, *Stb.* 690). De eerste en de tweede tranche van de Awb zijn tezamen met de andere genoemde wetten in werking getreden op 1 januari 1994. Via de Leemtewet Awb (*Stb.* 1995, 250) werden nadien nog enkele onvolkomenheden hersteld. **c. Taal in het bestuurlijk verkeer (1995)**. Bij wet van 4 mei 1995, *Stb.* 302 (*Kamerstukken* 23543) werd afdeling 2.2 aan de Awb toegevoegd (taal in het bestuurlijk verkeer) in werking getreden op 1 juli 1995. Daarmee werd de hoofdregel verankerd dat het Nederlands de bestuurstaal is en werd tevens het Fries officieel als bestuurstaal erkend. De bepalingen over de Friese taal zijn in 2014 overgeheveld naar een afzonderlijke Wet gebruik Friese taal (zie onder u). **d. Derde tranche (1998)**. In december 1991 publiceerde de Commissie Scheltema het voorontwerp van de derde tranche. Op 29 april 1994 werd het wetsvoorstel Derde tranche Awb ingediend (wetsvoorstel 23700). Het haalde de eindstreep als wet van 20 juni 1996, *Stb.* 1996, 333. Bij deze tranche werden onder meer titel 4.2 (subsidies), titel 4.3 (beleidsregels), hoofdstuk 5 (handhaving, voor zover betrekking hebbend op toezicht op de naleving, bestuursdwang en dwangsom) en hoofdstuk 10 (mandaat, delegatie, goedkeuring, schorsing en vernietiging) ingevoegd. Nadat de nodige aanpassingswetgeving (*Stb.* 1997, 510, 511 en 580; *Kamerstukken* 25280, 25319 en 25464) zijn beslag had gekregen, trad de derde tranche op 1 januari 1998 in werking. **e. Intern klachtrecht (1999)**. Een nieuw hoofdstuk 9 (het oude was inmiddels vernummerd tot hoofdstuk 11) over intern klachtrecht werd ingevoegd bij wet van 12 mei 1999, *Stb.* 214 (*Kamerstukken* 25837). Dit hoofdstuk 9, thans genummerd als titel 9.1, trad in werking per 1 juli 1999. **f. Fiscaal procesrecht (1999)**. Per 1 september 1999 werden krachtens de wet van 29 oktober

1998, *Stb.* 621 (*Kamerstukken* 25175) hoofdstuk 6, 7 en 8 ook van toepassing in het fiscaal procesrecht (behoudens uitzonderingen). **g. Kosten bestuurlijke voorprocedures (2002)**. Op 12 maart 2002 trad in werking de wet van 24 januari 2002, *Stb.* 55 (*Kamerstukken* 27024), waarin de bestuursrechter bij uitsluiting van de civiele rechter bevoegd is gemaakt tot het uitspreken van veroordeling in de kosten van bezwaar of administratief beroep. **h. Eerste evaluatiewet Awb (2002)**. Op 1 april 2002 trad in werking de Eerste evaluatiewet Awb (*Stb.* 2002, 53; *Kamerstukken* 26523), waarin diverse losse wijzigingen in de Awb werden aangebracht naar aanleiding van de eerste evaluatie van die wet. **i. Elektronisch bestuurlijk verkeer (2004)**. Op 1 juli 2004 trad een nieuwe afdeling 2.3 in werking, waarin regels worden gesteld over elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling (wet van 29 april 2004, *Stb.* 214; *Kamerstukken* 28483). **j. Rechtstreeks beroep (2004)**. Via de Wet rechtstreeks beroep (wet van 13 mei 2004, *Stb.* 220; *Kamerstukken* 27563) is per 1 september 2004 art. 7:1a aan de Awb toegevoegd. Daarmee is de mogelijkheid ontstaan om met wederzijds goedvinden van bezwaarmakers en bestuursorgaan de bezwaarschriftprocedure over te slaan, en dus rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter in te stellen. **k. Extern klachtrecht (2005)**. Via de Wet extern klachtrecht (wet van 3 februari 2005, *Stb.* 71; *Kamerstukken* 28747) is per 15 maart 2005 titel 9.2 aan hoofdstuk 9 toegevoegd, die een regeling bevat over de behandeling van klachten door een externe, onafhankelijke klachtinstantie: de Nationale ombudsman of een decentrale ombudsvoorziening. **l. Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (2005)**. Bij wet van 24 januari 2002, *Stb.* 54 (*Kamerstukken* 27023), kwam tot stand de samenvoeging van de twee openbare voorbereidingsprocedures uit afdeling 3.4 en 3.5 tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure in een nieuwe afdeling 3.4. Na de totstandbrenging van een aanpassingswet, waarin ook de van de Awb-systematiek afwijkende actio popularis, het beroepsrecht voor eenieder in het omgevingsrecht, werd geschrapt (wet van 26 mei 2005, *Stb.* 282; *Kamerstukken* 29421), trad de nieuwe afdeling 3.4 uiteindelijk in werking op 1 juli 2005. **m. Samenhangende besluiten (2008)**. Op 1 juli 2008 trad de Wet samenhangende besluiten Awb in werking (wet van 29 mei 2008, *Stb.* 200; *Kamerstukken* 30980). Hiermee is een nieuwe afdeling 3.5 aan de Awb toegevoegd, waarin een facultatieve regeling is opgenomen voor het coördineren en bundelen van voorbereiding en rechtsbescherming ter zake van samenhangende besluiten. Verder bevat deze afdeling een inspanningsverplichting voor bestuursorganen om aanvragers van vergunningen e.d. te informeren over eventuele andere benodigde vergunningen voor de te verrichten activiteit. **n. Vierde tranche (2009)**. In september 1999 bracht de Commissie Scheltema een voorontwerp voor de vierde tranche uit. Een op basis van het voorontwerp door de regering opgesteld wetsvoorstel werd in juli 2004 bij de Tweede Kamer ingediend (*Kamerstukken* 29702). De Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht trad uiteindelijk op 1 juli 2009 in werking (*Stb.* 2009, 264). De vierde tranche heeft de Awb aangevuld met drie onderwerpen: bestuursrechtelijke geldschulden (titel 4.4), bestuurlijke handhaving, in het bijzonder de algemene bepalingen en bepalingen over de bestuurlijke boete (titel 5.1 en 5.4) en attributie aan ondergeschikten (afdeling 10.1.3). Verder bracht de vierde tranche ingrijpende wijzigingen aan in de Awb-bepalingen over bestuursdwang en de last onder dwangsom (opgenomen in een nieuwe titel 5.3 over herstelsancties). Per 1 juli 2009 werden via de Aanpassingswet vierde tranche Awb (*Stb.* 2009, 265; *Kamerstukken* 31124) ook de nodige aanpassingen in bijzondere wetgeving aangebracht. **o. Lex silencio positivo (2009)**. Ter uitvoering van de Europese dienstenrichtlijn is een nieuwe paragraaf

4.1.3.3 (art. 4:20a-4:20f) aan de Awb toegevoegd, waarin een algemene regeling opgenomen over de van rechtswege verleende vergunning die ontstaat als er binnen een wettelijke beslistermijn geen beslissing op een aanvraag is genomen. De regeling van deze figuur — ook bekend onder de benaming 'lex silencio positivo' — is via de Dienstenwet toegevoegd aan de Awb en op 28 december 2009 in werking getreden (*Stb.* 2009, 503; *Kamerstukken* 31579). **p. Bestuurlijke lus (2010).** Op 1 januari 2010 is de Wet bestuurlijke lus Awb in werking getreden, die voortkwam uit een door de Kamerleden Vermeij, Koopmans en Neppérus aanhangig gemaakt initiatiefvoorstel (*Stb.* 2009, 570; *Kamerstukken* 31352). Via deze wet zijn in de Awb de nieuwe afdelingen 8.2.2.A (art. 8:51a-8:51c) en afdeling 8.2.7 (art. 8:80a en art. 8:80b) ingevoegd. De bestuurlijke lus is bedoeld als een middel om definitieve geschilbeslechting te bevorderen, door het bestuursorgaan de gelegenheid te bieden om gebreken in het bestreden besluit nog tijdens de beroepsprocedure bij de rechter te herstellen. **q. Elektronisch verkeer met de bestuursrechter (2010).** Op 1 juli 2010 is de Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter in werking getreden (*Stb.* 2010, 173; *Kamerstukken* 31867). Via deze wet is aan de Awb art. 8:40a toegevoegd, waarin afdeling 2.3 (elektronisch bestuurlijk verkeer) van overeenkomstige toepassing is verklaard op het verkeer met de bestuursrechter. Dit betekent dat processtukken en beroepschriften elektronisch kunnen worden verzonden, mits het betrokken rechterlijke college deze mogelijkheid heeft geopend. Ter uitvoering van art. 8:40a is het Besluit elektronisch verkeer met de bestuursrechter tot stand gebracht, in werking getreden op 16 juli 2010 (*Stb.* 2010, 278). **r. Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (2010).** Op 1 oktober 2010 is de Wet dwangsom en beroep niet tijdig beslissen in werking getreden, welke wet voortkwam uit een initiatiefvoorstel van de Kamerleden Wolfsen en Luchtenveld (*Stb.* 2009, 383; *Kamerstukken* 29934). Via deze wet is de Awb aangevuld met regels over het opleggen van een dwangsom en de mogelijkheid van rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter als een bestuursorgaan een wettelijke beslistermijn overschrijdt. De dwangsomregeling werd opgenomen in een nieuwe paragraaf 4.1.3.2 (art. 4:17-4:20) en de beroepsregeling in een nieuwe afdeling 8.2.4A (art. 8:55b-8:55e). In verband met deze wet zijn via een afzonderlijke wet eerst de termijnen voor onder andere de termijnen voor beslissen op bezwaar en administratief beroep in hoofdstuk 7 Awb aangepast (*Stb.* 2009, 384; *Kamerstukken* 31751). De beroepsregeling in de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen werd overgenomen uit een bij de Tweede Kamer ingediend regeringsvoorstel, dat na de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is ingetrokken (*Kamerstukken* 30435). **s. Aanpassing bestuursprocesrecht (2013).** Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden (*Stb.* 2012, 682; *Kamerstukken* 32450). Deze wet bevatte diverse ingrijpende wijzigingen en aanvullingen van de Awb, met name omdat daarmee vrijwel het gehele bestuursprocesrecht werd geconcentreerd in de Awb. Onder andere werd daarmee titel 8.5 ingevoegd over het hoger beroep (art. 8:104-8:118). Deze bepalingen kwamen in de plaats van de desbetreffende bepalingen in de Wet RvS, de Beroepswet, de Wbbo en de AWR. Nieuwe elementen waren echter de bepalingen over incidenteel hoger beroep (art. 8:110-8:112, in werking getreden op 1 juli 2013) en de judiciële lus (art. 8:113). Ook de drie bijlagen bij de Awb (de Regeling rechtstreeks beroep, de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak en de Regeling verlaagd griffierecht) werden via deze wet aan de Awb toegevoegd. Andere aanvullingen betroffen de bepalingen over de 'grote kamer' (art. 8:10a lid 4), het nemen van conclusies (art. 8:12a), definitieve geschilbeslechting (art. 8:41a) en het relativiteitsvereiste (art. 8:69a).

Via de Wet aanpassing bestuursprocesrecht werden ook art. 6:18 en 6:19 samengevoegd tot een nieuw art. 6:19 betreffende het meenemen van nieuwe of gewijzigde besluiten in een lopende bezwaar- of beroepsprocedure. Ook werd met deze wet de mogelijkheid verruimd om gebreken in een besluit te passeren als daardoor geen belanghebbenden zijn benadeeld (art. 6:22). Een belangrijke wetssystematische en terminologische wijziging betrof de introductie van de begrippen 'bestuursrechter' en 'hoger beroepsrechter', omschreven in art. 1:4. Via de Wet aanpassing bestuursprocesrecht is verder de verplichte vijfjaarlijkse evaluatie van de Awb geschrapt (art. 11:1) en is een algemene indexeringsbepaling toegevoegd betreffende onder andere griffierechten en proceskostenvergoedingen (art. 11:2). Via de op 1 juli 2013 in werking getreden Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht (*Stb.* 2013, 226; *Kamerstukken* 33455) zijn nog enkele wetstechnische aanpassingen aangebracht. **t. Schadevergoeding bij onrechtmatig bestuurshandelen (2013)**. Op 1 juli 2013 zijn bepalingen over schadevergoeding bij onrechtmatig bestuurshandelen in werking getreden. Kern daarvan was de invoering van titel 8.4, waarin een verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter is opgenomen voor het verkrijgen van schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (art. 8:88-8:95). Deze bepalingen zijn ingevoerd via de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (*Stb.* 2013, 50; *Kamerstukken* 32621). Art. 8:73 en 8:73a over veroordeling tot schadevergoeding bij gegrondverklaring van het beroep of intrekking van het beroep bij tegemoetkoming, zijn via die wet geschrapt. De bepalingen over nadeelcompensatie zijn nog niet in werking getreden. Dit gebeurt waarschijnlijk per 1 januari 2021. **u. Schraping bepalingen Friese taal (2014)**. Ingevolge de Wet gebruik Friese taal (*Stb.* 2013, 382; *Kamerstukken* 33335) zijn per 1 januari 2014 art. 2:7-2:11, die handelden over het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer, in enigszins gewijzigde vorm overgeheveld naar die afzonderlijke Wet gebruik Friese taal. **v. Wijziging in verband met digitale handtekening (2017)**. Op 10 maart 2017 is een wet in werking getreden die strekt tot implementatie van de EU-verordening elektronische diensten en vertrouwensdiensten (*Stb.* 2017, 13; *Kamerstukken* 34413). Via deze wet is in art. 2:16 Awb de verwijzing naar art. 3:15a en 3:15b BW vervangen door een verwijzing naar de genoemde EU-verordening. **w. Vereenvoudiging en digitalisering procesrecht (KEI) (2017)**. Op 21 juli 2016 verschenen in het *Staatsblad* de wet tot wijziging van Rv en de Awb in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht, en een invoeringswet (*Stb.* 2016, 288 en 290; *Kamerstukken* 34059 en 34212). Dit in het kader van het project Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI). Wat de Awb betreft, voorzien deze wetten onder meer in een uitgebreidere regeling over digitaal verkeer met de bestuursrechter, neergelegd in afdeling 8.1.6a, die in de plaats zou moeten treden van art. 8:40a (zie echter hierna onder y t.a.v. het wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch verkeer). Ook zijn enkele wijzigingen aangebracht in hoofdstuk 8 die geen rechtstreeks verband houden met digitaal procederen. Een groot deel van de Awb-wijzigingen is op 12 juni 2017 voor het gehele bestuursrecht in werking getreden. De verplichting om digitaal te procederen (art. 8:36a, 8:36b en 8:36c lid 1, tweede volzin) treedt echter gefaseerd in werking voor verschillende soorten zaken en verschillende rechterlijke colleges. Op 12 juni 2017 is die verplichting als eerste gaan gelden voor asiel- en bewaeringszaken bij de rechtbanken (zie inwerkingtreedingsbesluit in *Stb.* 2017, 174 en 230). **x. Terugvordering staatssteun (2018)**. Op 1 juli 2018 is de Wet terugvordering staatssteun in werking getreden (*Stb.* 2018, 75 en 99; *Kamerstukken* 34753). Via deze wet is onder andere de Awb aangevuld met een weigeringsgrond voor het verstrekken van subsidie

in strijd met Europese staatssteunregels (aanvulling art. 4:35 en 4:43). **y. Toekomstige wijzigingen. Nadeelcompensatie.** Via de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (*Stb.* 2013, 50; *Kamerstukken* 32621) zijn algemene bepalingen over schadevergoeding bij rechtmatig overheids-handelen (nadeelcompensatie) tot stand gebracht in de vorm van een nieuwe titel 4.5 (art. 4:126-4:131). Het in juli 2019 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Awb en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht (*Kamerstukken* 35256) past enkele nadeelcompensatiebepalingen in bijzondere wetten aan en maakt daarmee de weg vrij voor inwerkingtreding van titel 4.5. Naar verwachting zal dit gebeuren per 1 januari 2021, de beoogde datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Via de Invoeringswet Omgevingswet (*Kamerstukken* 34986) worden in hoofdstuk 15 Omgevingswet voor het omgevingsrecht aanvullende regels ten opzichte van titel 4.5 opgenomen. **Bevordering mediation.** In juli 2016 werd op www.internetconsultatie.nl een consultatieversie gepubliceerd van de Wet bevordering mediation. Art. 32 van dat conceptwetsvoorstel bevat diverse wijzigingen van de Awb. Naast enkele nieuwe bepalingen in de Awb die beogen een goede communicatie van het bestuursorgaan met de burger te bewerkstelligen in het algemeen en in de bezwaarfase (art. 2:4a en 7:1b) regelt het conceptwetsvoorstel dat het bestuursorgaan belanghebbenden die bezwaar hebben gemaakt in de gelegenheid kan stellen deel te nemen aan mediation. Ook voor de procedure bij de bestuursrechter is uitdrukkelijk bepaald dat deze partijen in de gelegenheid kan stellen om deel te nemen aan mediation, benevens een bepaling die de bestuursrechter aanzet om met partijen te onderzoeken of een rechtmatige minnelijke oplossing mogelijk is (nieuw art. 8:41a; bestaand art. 8:41a wordt vernummerd tot 8:41b). Het wetsvoorstel zou in de plaats moeten komen van een initiatiefvoorstel dat het Tweede Kamerlid Van der Steur in 2014 bij de Tweede Kamer aanhangig had gemaakt en na diens aantreden als Minister van VenJ is ingetrokken. **Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb.** In april 2016 is op www.internetconsultatie.nl de consultatieversie gepubliceerd van een wetsvoorstel naar aanleiding van de in 2013 uitgevoerde evaluatie van titel 4.4 Awb (bestuursrechtelijke geldschulden). Via enkele wijzigingen van art. 4:96 en 5:37 Awb krijgen bestuursorganen de mogelijkheid om betaling van voorschotten op te schorten en wordt de positie van derden bij de inning van verbeurde dwangsommen versterkt door de verjaringstermijn van verbeurde dwangsommen op te schorten. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft eind april 2017 advies uitgebracht over het wetsvoorstel (nog niet openbaar). In mei 2018 maakte het kabinet in een brief aan de Tweede kamer bekend dat wordt overwogen een algemene kwijtscheldingsbepaling aan het wetsvoorstel toe te voegen (*Kamerstukken II* 2017/18, 24515, nr. 431). **Aanpassingen Awb via Wet elektronische publicaties.** In juni 2018 is bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel Wet elektronische publicaties ingediend (*Kamerstukken* 35218). Via dat wetsvoorstel worden de regels over elektronische overheidspublicaties geconcentreerd in de Bekendmakingswet en wordt die wet uitgebreid met regels over de elektronische publicatie en ontsluiting door bestuursorganen van mededelingen en kennisgevingen. In verband daarmee worden diverse Awb-bepalingen aangepast, deels omdat de inhoud daarvan wordt overgeheveld naar de Bekendmakingswet. Dit betreft art. 3:11-3:14, 3:16, 3:18, 3:42, 3:44, 6:8 en 8:80. **Coördinatie samenhangende besluiten c.a.** In juli 2018 is bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Awb en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht ingediend (*Kamerstukken* 35256). Dat wetsvoorstel bevat onder

andere een nieuwe regeling over de coördinatie van samenhangende besluiten, die in de plaats komt van de huidige afdeling 3.5. Ook regelt het wetsvoorstel dat de medewerkingsplicht jegens toezichthouders van art. 5:20 kan worden gehandhaafd via een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom (wijzigingen art. 5:20 en 5:32). Vanwege de samenhang met de nieuwe Omgevingswet moet het wetsvoorstel tegelijkertijd met die wet in werking treden. Beoogde inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet is 1 januari 2021. **Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (afdeling 2.3).** In juli 2018 is bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer ingediend (*Kamerstukken* 35261). Dit wetsvoorstel bevat een modernisering van afdeling 2.3 (art. 2:13-2:17) over het elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen. Deze afdeling wordt aanzienlijk uitgebreid. De belangrijkste elementen zijn: een zorgplicht voor bestuursorganen tot ondersteuning bij overheidscommunicatie, los van digitalisering (nieuw art. 2:1 lid 1); het recht van burgers en bedrijven op elektronische communicatie voor de meer officiële berichten, waaronder berichten in het kader van een procedure over een besluit of een klacht; voor andere berichten hebben burgers en bedrijven dat recht als het bestuursorgaan expliciet kenbaar heeft gemaakt dat de elektronische weg is geopend; een expliciete bepaling dat natuurlijke personen niet kunnen worden verplicht tot het gebruik van de elektronische weg, wat echter onverlet laat dat een bijzondere wet daarvan kan afwijken; verlaging van de drempel voor de bijzondere wetgever om elektronische communicatie verplicht te stellen voor ondernemingen en rechtspersonen; nadere regels over ontvangstbevestiging en notificatie; wat te doen bij foutmeldingen, incl. de inspanningsplicht voor bestuursorganen om elektronische adressen op orde te hebben; wat te doen bij elektronische onbereikbaarheid van het bestuursorgaan: termijnverlenging, verschoonbaarheid; nadere regels over bewijslast bij elektronisch bestuurlijk verkeer; de mogelijkheid tot tijdelijke afwijking van afdeling 2.3 in geval van nieuwe technieken; een grondslag voor regels over bewaren en vernietigen van elektronische gegevens. Verder voorziet het wetsvoorstel in een nieuwe grondslag voor vrijwillig digitaal procederen bij de bestuursrechter (nieuw art. 8:36ea, dat in de plaats komt van art. 8:40a).

2. Eenheid van wetgeving. De eerste doelstelling die in de toelichting bij de eerste tranche (MvT, *Parl. Gesch. Awb I*, p. 19 en volgende) wordt genoemd is de eenheid in wetgeving. Alle deelnemers aan het rechtsverkeer – de burger, de wetgever, het bestuur en de rechter – hebben baat bij een eenheid van wetgeving die het recht eenvoudiger en daardoor beter toegankelijk maakt. Verschillen zoals in de bepalingen die termijnen stellen voor bezwaar en beroep, geven aanleiding tot verwarring. Wijken formuleringen van artikelen van elkaar af, dan moet worden nagegaan of daarmee ook verschillen in betekenis zijn bedoeld. Er moet meer een beroep op de rechter worden gedaan dan wanneer één enkele algemene regeling wordt gegeven. Eenheid bevordert ook dat betere en meer op de rechtspraak toegesneden commentaren beschikbaar komen. Bij een versplinterde regeling hoeft iedere wet een eigen commentaar. Eenheid van recht heeft echter haar grenzen. Er zullen steeds bijzondere wetten blijven. De eenheid van het bestuursrecht zal vooral moeten worden gevonden in het uniform regelen van al die onderwerpen die op ieder terrein weerkeren en steeds dezelfde problemen met zich brengen.

3. Systematiseren en vereenvoudigen. Het opstellen van algemene regels zal tot vereenvoudiging van de wetgeving leiden omdat speciale bepalingen en vele bijzon-

dere wetten daardoor overbodig worden. Voor de wetgever heeft een stelselmatige opbouw van de wetgeving het voordeel dat leemten of tegenstrijdigheden gemakkelijker worden vermeden. Een wijziging is eenvoudiger aan te brengen omdat door de aangebrachte systematiek gemakkelijker is te overzien welke gevolgen die zal hebben. Voor de toepassing van de wet, met name door de rechter, is het voordeel van een goede systematiek dat daaraan bij de interpretatie een argument kan worden ontleend. Handleidingen en commentaren kunnen beter tot hun recht komen en bijdragen leveren aan de verdere ontwikkeling van het bestuursrecht. **Amicus curiae.** In oktober 2019 is op www.internetconsultatie.nl een conceptwetsvoorstel gepubliceerd dat onder meer het instrument van de *amicus curiae* ('meedenkers') introduceert voor de hoogste bestuursrechters. Dit instrument houdt in dat de HR, de ABRvS, de CRvB en het CBB de mogelijkheid krijgen om anderen dan de direct betrokken partijen te laten meedenken bij een bepaalde zaak. De regeling wordt opgenomen in een nieuw artikel 8:12b, op te nemen in een nieuwe afdeling 8.1.2b ('Opmerkingen door anderen dan partijen').

4. Codificeren. Codificatie van jurisprudentie bevordert de kenbaarheid van het recht en daardoor de rechtszekerheid. Men behoeft – zo vervolgt de memorie van toelichting – een rechtsregel niet meer af te leiden uit een veelheid van rechterlijke beslissingen over steeds weer enigszins verschillende gevallen, maar vindt haar als een algemeen geformuleerde regel in één wetsbepaling. De inhoud en het toepassingsbereik van de regel zijn daardoor meestal gemakkelijker vast te stellen. Er zijn nog andere voordelen. Bij rechterlijke uitspraken is het vaak lastiger te beoordelen in hoeverre zij hun betekenis hebben verloren dan bij wetsbepalingen. Codificatie van een regel van bestuursrecht betekent ook een grotere eenheid van de huidige jurisprudentie van de verschillende bestuursrechters. Daarmee is ook aangeduid dat op dit terrein codificeren bijna steeds met modificeren gepaard gaat: de nieuwe regel zal ten opzichte van de jurisprudentie van althans enkele rechters enige afwijkingen vertonen. Overigens is met het codificeren van in de rechtspraak ontwikkelde regels niet beoogd een verdere ontwikkeling van het ongeschreven recht af te snijden. Zo zijn in de eerste tranche enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur vastgelegd (zie art. 3:2, 3:3, 3:4 en art. 3:46), maar niet alle. Het wetsvoorstel wilde geen belemmering zijn voor nieuwe ontwikkelingen in de rechtspraak.

5. Het treffen van algemene voorzieningen. Voor algemene regels pleit ook dat er onderwerpen zijn die zich niet lenen voor regeling buiten een algemene wet, omdat zij voor het gehele bestuursrecht moeten gelden. De toelichting geeft als voorbeeld de bepaling dat stukken, gericht aan een verkeerd bestuursorgaan, door dat orgaan moeten worden doorgestuurd naar de juiste instantie (zie art. 2:3). Als tweede voorbeeld wordt de bezwaarschriftprocedure genoemd die over de gehele linie verplicht wordt voorgeschreven aan degenen die beroep bij een bestuursrechter willen instellen (zie art. 7:1).

6. Verhouding tot andere wetten. De Awb is naar haar aard een wet die zoveel mogelijk algemene werking moet hebben. De wetgever kan en kon daarom niet zonder meer vertrouwen op de toepassing van bekende collisieregels als 'een bijzondere regel gaat voor een algemene' en 'een jongere wet gaat voor een oudere'. Ten aanzien van op het moment van inwerkingtreding bestaande wetten zouden beide collisieregels immers veelvuldig in tegenovergestelde richtingen wijzen. De wetgever heeft daarom niet

op deze regels willen vertrouwen. In een reusachtige wetgevingsoperatie heeft hij de complete bestaande formele wetgeving aangepast aan de Awb. Ook de lagere wetgevers stonden en staan voor de taak hun voorschriften in overeenstemming te brengen met de Awb. Nu de wetgeving is aangepast aan de bepalingen van de Awb, kan voor de vraag naar de verhouding tussen de Awb en de overige wetgeving in formele en materiële zin van de volgende vierdeling worden uitgegaan (vergelijk MvT, *Parl. Gesch. Awb I*, p. 64 en 65 en de toelichting bij de Eerste Aanpassingswet, 22061, 3, p. 6-8). **a. Regels van dwingend recht.** Aan de meeste regels van de Awb komt een dwingend karakter en een algemene werking toe. De reden hiervoor is dat zulke regels geschikt worden geacht om voor alle onder het bereik van de regel vallende gevallen een oplossing te bieden. Dat betekent dat deze regels gelding hebben, ook indien een voorschrift in een bijzondere wet over hetzelfde onderwerp een regel met een andere (maar met de Awb niet onverenigbare) inhoud geeft. De consequenties van dit uitgangspunt kunnen verreikend zijn. Indien bijvoorbeeld een wettelijk voorschrift wel de gelegenheid aan belanghebbenden biedt om schriftelijk hun zienswijze naar voren te brengen, zou uit de art. 4:7 en art. 4:8 kunnen voortvloeien dat de belanghebbenden ook de keuze moet worden geboden om hun zienswijze desgewenst mondeling naar voren te brengen. Op het niveau van de formele wet kan uiteraard van de dwingendrechtelijke voorschriften van de Awb worden afgeweken, al is dat in beginsel niet de bedoeling van de Awb wetgever. Zulks dient echter steeds uitdrukkelijk te geschieden. Dit geschiedt in zulke gevallen doordat in een bijzondere wettelijke regel dan staat vermeld: 'In afwijking van artikel ... van de Algemene wet bestuursrecht ...'. Uit de aard van de dwingendrechtelijke regels in de Awb vloeit voort dat door de lagere wetgever niet van de inhoud van deze regels mag worden afgeweken. Alleen indien de formele wetgever de lagere wetgever daartoe gemachtigd heeft op een concreet genoemd punt van de Awb af te wijken, bestaat die mogelijkheid wel. **b. Regelend of semidwingend recht.** Sommige regels van de Awb hebben een regelend of semidwingend karakter. Bij het opstellen van deze regels is de wetgever er van uitgegaan dat de gegeven regel in het algemeen bruikbaar is, maar heeft hij rekening gehouden met de noodzaak of de wenselijkheid dat in een beperkt aantal gevallen een andere regel zou moeten gelden. Van de in de Awb neergelegde hoofdregel mag dan door wetgevers van ieder niveau worden afgeweken, mits daarvoor een toereikende wettelijke bevoegdheid bestaat. Het karakter van regelend of semidwingend recht blijkt uit de woorden: 'Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald ...' (bijvoorbeeld art. 4:1 over het indienen van een aanvraag) of uit de woorden: 'Voor zover niet bij wettelijk voorschrift anders is bepaald ...' (zie art. 7:5 lid 2 over het horen in het openbaar in een bezwaarschriftprocedure). De term 'wettelijk voorschrift' omvat niet alleen wetten in formele zin, maar ook voorschriften van lagere wetgevers (algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling, verordeningen van provincie, gemeenten, waterschappen, enzovoorts). Indien een Awb-bepaling een dergelijke clausule bevat, is niet bedoeld daarmee aan lagere wetgevers regelgevende bevoegdheid te delegeren, maar alleen om duidelijk te maken dat lagere wetgevers een andere regel kunnen stellen indien zij dat kunnen op grond van een autonome of gedelegeerde regelgevende bevoegdheid. Van bepalingen van regelend of semidwingend recht kan dan worden afgeweken zonder dat daarbij uitdrukkelijk dient te worden aangegeven dat dit geschiedt in afwijking van de Awb. **c. Aanvullend recht.** Een derde categorie regels heeft uitsluitend een aanvullend karakter. Het accent ligt dan juist op de regels die in de bijzondere wetgeving gevonden worden. De Awb heeft bij deze categorie regels niet de pretentie dat een goede, algemene

regel kan worden gegeven, maar voorziet wel in een regel die van toepassing is indien de bijzondere regeling geen voorschrift kent dat in het onderwerp voorziet. Een voorbeeld geven art. 4:13 en art. 4:14 over de termijnen voor het geven van beschikkingen. Deze artikelen gaan ervan uit dat de bijzondere wetgever een termijn voor het geven van een beschikking heeft bepaald. Indien dat niet het geval is, voorziet de Awb in een soepele regeling. Een ander voorbeeld is te vinden in art. 3:6 lid 1. De aanhef van dat artikellid ('Indien aan de adviseur niet reeds bij wettelijk voorschrift een termijn is gesteld ...') brengt tot uitdrukking dat de Awb op dit punt de voorrang geeft aan de bijzondere wetgever. **d. Facultatieve regelingen.** Ten slotte kent de Awb enkele facultatieve regelingen. Het gaat in het bijzonder om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4, de coördinatieregeling voor samenhangende besluiten in afdeling 3.5, de regeling over per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen in afdeling 4.2.8 en de klachtadviesprocedure van afdeling 9.1.3. Deze regelingen zijn niet uit hoofde van de Awb van toepassing, maar uitsluitend indien dat elders bij wettelijk voorschrift of bij een afzonderlijk besluit van een bestuursorgaan is bepaald (art. 3:10 lid 1, art. 4:58 en art. 9:13). Binnen deze facultatieve regelingen kan men weer bepalingen van regeland of semidwingend recht tegenkomen. Zo blijkt uit art. 3:15 lid 2 dat bij het in art. 3:10 bedoelde wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan kan worden afgeweken van de hoofdregel dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure alleen openstaat voor belanghebbenden. **e. Literatuur.** S.E. Zijlstra, 'De Awb en de bijzondere wet', *NTB* 2017/24.

7. Toepasselijkheid Awb in de Antillen. **a. BES.** De Awb is slechts in zeer beperkte mate van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland). Dit volgt uit art. 3 Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zoals tot stand gebracht via de Tweede aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba-A (*Stb.* 2010, 829; *Kamerstukken* 32368). Op besluiten en handelingen van bestuursorganen met een zetel in de BES (zoals de gezaghebber en het eilandsbestuur) is alleen het klachtrecht van hoofdstuk 9 Awb van toepassing. Op besluiten en handelingen van bestuursorganen die hun zetel hebben in het Europese deel van Nederland (zoals ministers) ten aanzien van ingezetenen van de BES is alleen het materiële bestuursrecht uit de Awb van toepassing als het gaat om besluiten en handelingen die zijn genomen op basis van wetgeving die in beginsel overal ter wereld kan gelden en derhalve ook in de BES, zoals de Wet openbaarheid van bestuur en de uitvoering van socialezekerheidswetten. Het bestuursprocesrecht (hoofdstukken 6, 7 en 8) is niet van toepassing, omdat in plaats daarvan de Wet administratieve rechtspraak BES geldt. Zie hierover nader: *Kamerstuk* 32368, 3, p. 9-11, en 7, p. 8-10. **b. Aruba, Curaçao en Sint Maarten.** De Awb is niet van toepassing op bestuursorganen van de andere drie landen van het Koninkrijk. Dat betekent dat in sommige rijkswetten over de uitoefening van een ingevolge zo'n rijkswet aan een bestuursorgaan van Aruba, Curaçao of Sint Maarten verleende bevoegdheid uitdrukkelijk regels zijn opgenomen (zoals de verplichting om een bepaalde beschikking te motiveren), terwijl dit voor Nederlandse bestuursorganen met corresponderende bevoegdheden niet het geval is omdat voor Nederlandse bestuursorganen die regels reeds uit de Awb voortvloeien (zie hierover *Kamerstukken II* 1992/93, 23252, 3, p. 2-4). Indien in regelgeving van Aruba, Curaçao of Sint Maarten bevoegdheden worden toegekend aan een Nederlands bestuursorgaan, moet worden aangenomen dat op de uitoefening van die bevoegdheden de Awb van toepassing is, tenzij de toepassing van de Awb niet verenigbaar is met de desbetreffende