

## Uitreiking VAR-Lex Michiels prijs 2021

Beste leden van de VAR,

Aan mij de eervolle taak om de VAR-Lex Michiels prijs 2021 uit te reiken. Mijn naam is Rob Widdershoven, hoogleraar Europees bestuursrecht aan de UU, en ik reik deze prijs uit namens een jury die verder bestond uit Jacobine van de Brink, hoogleraar bestuursrecht aan de UvA, Bert Marseille, de nieuwe voorzitter van de VAR en hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder de empirische bestudering van het bestuursrecht, aan de Rijksuniversiteit Groningen en Johan Wolswinkel, hoogleraar Bestuursrecht, markt en data, en verbonden aan Tilburg University.

De VAR-Lex Michiels prijs is vernoemd naar een belangrijke eerdere voorzitter van de VAR, Lex Michiels. De prijs betreft een geldbedrag van 2000 euro en vooral ook de eeuwige roem. Hij wordt eens in de vier jaar uitgereikt aan (ik citeer uit het Reglement):

‘de auteur van een oorspronkelijk werk, gepubliceerd in de voorafgaande periode van vier jaar, dat naar het oordeel van de jury een bijzonder waardevolle en innovatieve bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van het Nederlandse bestuursrecht.’

Bovendien mag de auteur volgens datzelfde reglement ten tijde van het verschijnen van de publicatie die reden is voor de toekenning van de prijs ten hoogste 35 jaar oud zijn geweest. Deze leeftijdsgrens maakt duidelijk dat de prijs is bedoeld voor jonge beoefenaren van het bestuursrecht. Daarmee onderscheidt de prijs zich van de Michiel Scheltema-prijs, die op de jaarvergadering van 2019 is uitgereikt aan Leo Damen.

De Lex Michielsprijs is dus een (wat oudere) jongerenprijs en heeft dit keer betrekking op publicaties die zijn verschenen in de jaren 2017 t/m 2020. Die publicaties kunnen dissertaties zijn, maar dat is op zich niet noodzakelijk. Als de publicatie maar ‘oorspronkelijk’ is, ‘een bijzonder waardevolle en innovatieve bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van het Nederlands bestuursrecht’ en de auteur niet ouder is dan 35 jaar, kan ook een artikel, een preadvies en in zelfs een noot of een blog voor de prijs in aanmerking komen. Tegelijkertijd – en dan licht ik een tipje van de uitreikingssluier op – heeft de commissie uiteindelijk toch alleen een aantal dissertaties voor de prijs in aanmerking genomen. We hebben wel kennis genomen van bestuursrechtelijke artikelen en preadviezen van 36-minners in de relevante periode, maar uiteindelijk vonden wij de dissertaties qua innovativiteit en grondigheid toch wat waardevoller dan die andere publicaties.

De Lex Michielsprijs betreft publicaties op het terrein van het Nederlands bestuursrecht. Dat roept de vraag op wat allemaal onder het Nederlands bestuursrecht valt. Het reglement rekent daartoe zowel het algemeen deel van het bestuursrecht als de bijzondere delen ervan, alsmede de invloed van het Europese recht daarop. Dat is potentieel heel ruim. Gelukkig stelt het reglement ook dat de jury zelf mag bepalen wat zij tot het Nederlands bestuursrecht rekent. Dat hebben wij dan ook gedaan.

Uitgangspunt voor de jury is geweest dat de publicatie in elk geval ook serieuze betekenis moet hebben voor het algemeen deel van het bestuursrecht. Dat sluit publicaties in de bijzondere delen niet uit, maar er moet dan wel een duidelijke link zijn met het algemeen deel.

Dat sluit publicaties waarin niet-juridische methoden zijn toegepast evenmin uit, mits die methode meerwaarde heeft voor het algemene deel. Dat sluit ten slotte publicaties waarin bestuursrecht wordt gecombineerd met andere juridische disciplines, zoals het Europees, privaot- of strafrecht, ook niet uit, mits het Nederlands bestuursrecht daarin wel een serieuze plaats heeft.

Ik maak uitdrukkelijk melding van deze keuzes van de jury, omdat het de jury is opgevallen dat er, afgaande op de dissertatie die van 2017 t/m 2020 zijn geschreven, steeds minder hardcore bestuursrechtelijke dissertatie worden geschreven. Veel dissertaties overschrijden juist de grenzen van het algemeen bestuursrecht en combineren dat met andere rechtsgebieden, met niet typisch juridische methoden, met bijzondere delen et cetera.

Volgens de jury is dat een goede ontwikkeling, omdat op de grens van bestuursrecht en andere disciplines vaak spannende ontwikkelingen plaatsvinden. Bovendien maakt dit duidelijk dat het algemeen bestuursrecht steeds meer doordringt in andere rechtsgebieden en steeds belangrijker is geworden. Tegelijkertijd heeft de jury daarom wel knopen moeten doorhakken over de vraag of een publicatie wel of niet behoort tot het Nederlands bestuursrecht. Dat hebben wij naar eer en geweten en uiteraard verantwoord gedaan.

Na deze aanloop wordt ik langzaam maar zeker concreter. Nadat de jury had bepaald dat de nadruk zou liggen op dissertaties en wat volgens haar nog kon worden opgevat als vallend onder Nederlands bestuursrecht, heeft zij een lijst gemaakt van dissertaties die in beginsel in aanmerking zouden kunnen komen voor de prijs. Die lijst bevatte 10 dissertaties, gepubliceerd in de periode van 2017 t/m 2020 door iemand die op het moment van publicatie maximaal 35 jaar oud was.

Die proefschriften zijn allemaal gelezen door tenminste twee en meestal meer leden van de jury. Op basis van hun bevindingen is een aantal dissertatie afgevallen, soms omdat het bestuursrechtelijke aandeel te beperkt was, maar ook omdat zij minder hoog werden gewaardeerd dan andere dissertaties. De daarna nog resterende dissertaties zijn door alle juryleden gelezen. De waardering door de leden leidde ertoe dat drie dissertaties overbleven als mogelijke winnaar van de prijs. In alfabetische volgorde gaat het om de volgende personen.

*In de eerste plaats: Floor Bakker met haar dissertatie 'Billijkheidsuitzonderingen', verdedigd aan de Radboud Universiteit Nijmegen in 2018.*

Floor Bakker heeft een vernieuwend en heel relevant boek geschreven over een onderwerp dat bijzonder actueel is gebleken, namelijk de billijkheidsuitzondering in het recht. Het boek betreft de vraag in hoeverre de rechter bevoegd is om wegens bijzondere omstandigheden wettelijke voorschriften in individuele gevallen buiten toepassing te laten. Bakker onderzoekt die vraag voor zowel de civiele, straf- en bestuursrechtspraak aan de hand van een constitutioneel/rechtstheoretisch toetsingskader, waarin zelfs Aristoteles figureert. In haar prettig geschreven proefschrift signaleert zij onder meer dat de bestuursrechter op het punt van billijkheidsuitzonderingen het meest terughoudend is, terwijl die juist wordt geconfronterd met de meest onbillijke regels. Haar gelijk op dit punt is pijnlijk duidelijk geworden in de Toeslagenaffaire. Bakkers' onderzoek resulteert in conclusies over de grondslag van de billijkheidsuitzondering (het evenredigheidsbeginsel) en over de mogelijkheden, beperkingen en contra-indicaties bij de toepassing ervan. Deze conclusies

konden Peter Wattel en ik goed gebruiken bij het schrijven van onze conclusie over het evenredigheidbeginsel

*De tweede kandidaat voor de prijs is Thomas Sanders met zijn dissertatie 'Invordering door de overheid', verdedigd aan de Universiteit Leiden in 2018.*

Thomas Sanders heeft een voor de wetenschap, maar ook voor de praktijk bijzonder nuttig en gedegen boek geschreven over 'Invordering door de overheid'. In het boek onderzoekt hij met behulp van klassieke juridische methoden de diverse vormen van invordering van gelden door de overheid – namelijk van verbeurde dwangsommen, van kostenverhaal bij bestuursdwang en van ingetrokken uitkeringen en subsidies – en beoordeelt hij het toepasselijke recht aan de hand van drie criteria: praktisch, effectief en evenredig. Dat leidt tot heldere standpunten die zowel praktisch als kritisch zijn. Sanders staat duidelijk boven de stof, is doelgericht en stoot zonder veel omwegen door naar de echte problemen. Door die volwassen insteek en zijn vele andere publicaties, zoals zijn VAR-preadvies van 2019 en vele AB-noten, heeft hij het thema invordering op de bestuursrechtelijke agenda geplaatst. Daarbij heeft vooral zijn harde standpunt over de formele rechtskracht van niet-aangevochten besluiten in ketenbesluitvorming de aandacht getrokken. Over die stellingname kan men anders denken, maar uitdagend is zij wel.

*En, ten slotte is er de derde kandidaat, Marc Wever met de dissertatie 'Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures', verdedigd aan de Rijksuniversiteit Groningen in 2020*

Marc Wever heeft in zijn dissertatie onderzoek verricht naar de vraag welke wijze van inrichting van de bezwaarprocedure de hoogste kwaliteit van bezwaarbehandeling oplevert. Om die vraag te beantwoorden heeft hij empirisch onderzoek verricht, waarin een aantal zorgvuldig geformuleerde hypothesen is getoetst in een enquête die is afgenomen onder 200 professionele rechtshulpverleners. Die empirische insteek is voor het bestuursrecht vernieuwend. Dat onderzoek is bovendien helder in zijn opzet, compact en gedegen in zijn uitvoering. Het geeft een beter inzicht in de werking van het bestuursrecht, onder meer omdat eruit blijkt dat, anders dan vaak verondersteld, de ervaren kwaliteit van bezwaarprocedures nauwelijks samenhangt met de opzet van de procedure in die zin dat een interne, informele opzet beter wordt gewaardeerd dan een externe, formele. Wat echt van belang is, is de houding van degene die het horen leidt. Wat ten slotte waardering verdient is dat Wevers zijn empirische onderzoekslijn in de dissertatie, maar ook in latere publicaties in het NTB en NJB, terugkoppelt naar het bestuursrecht en duidelijk maakt wat het bestuursrecht ermee zou kunnen of moeten doen. Aldus staat dat onderzoek in dienst van beter recht en is daar niet van losgezongen.

Kortom, beste mensen, de jury had uiteindelijk drie prachtige dissertaties die alle een verrijking betekenen voor het bestuursrecht, maar die tegelijkertijd heel verschillend en moeilijk te vergelijken zijn. Een bijkomende complicatie was dat een van ons, Bert Marseille, eerste promotor was van een van auteurs, en wel van Marc Wevers. Dat probleem hebben we getackeld door Bert te cancellen en hem dus geen stemrecht te geven. Vervolgens was het aan Jacobine, Johan en mijzelf om een keuze te maken tussen de appels, peren en kersen. Voor welke auteur en welke dissertatie zullen wij hebben gekozen? Is dat het fundamentele onderzoek van Bakker, dat de bestuursrechter er al in 2018 aan herinnerde dat wettelijke

voorschriften opzij kunnen en moeten worden gezet als zij onbillijk uitpakken? Is dat het volwassen onderzoek van Sanders dat wetenschap combineert met praktijk en bij iedere advocaat bestuursrecht op het nachtkastje moet liggen? Of is dat het proefschrift van Wever, dat met toepassing van innovatieve empirische methoden het bestuursrecht verrijkt met inzichten over de bezwaarprocedure die afwijken van onze intuïtie?

We hebben daarover lang met elkaar gesproken en de drie juryleden hebben zelfs een gemotiveerde top drie samengesteld. Uiteindelijk heeft de jury unaniem als winnaar van de VAR Lex Michiels 2021 gekozen voor:

*Marc Wever, met 'Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures'.*