

Justitiele verkenningen

23e jrg., nr. 5, juni/juli 1997

Tussen bestuurlijke daad en juridische rede

Voorwoord

In een dichtbevolkt land denken burgers en overheid vaak heel anders over de inrichting van schaarse ruimte en de omgang met het milieu. Bestuurders stellen vaak het economisch belang voorop (bedrijven binnenhalen; industrieterreinen creëren), burgers en belangengroepen hebben meer voeling met leefbaarheid. Dat leidt (en zal blijven leiden) tot botsingen waarbij actiegroepen niet schromen naar de rechter te stappen. Vaak worden overhaast genomen besluiten (over bouwplannen of de aanleg van een nieuwe weg) met succes aangevochten. Maar soms wordt de rechter alleen ingeschakeld om vertraging te veroorzaken; men hoopt dat door een procedurele fout in de complexe besluitvorming de plannen alsnog worden afgeblazen.

Door toepassing van allerlei vormen van rechtsbescherming (inspraak, bezwaarschriften, beroep tegen bindende besluiten) weten actiegroepen bestuursplannen vaak jarenlang tegen te houden. Soms lijkt het erop dat grote infrastructurele projecten (Betuwelijn; nieuwe snelwegen) in Nederland niet meer uitvoerbaar zijn.

In bestuurlijke kringen wordt scherp gereageerd op deze ontwikkelingen. Prominente bestuurders als Van Kemenade, commissaris van de koningin in Noord-Holland, hebben alarm geslagen en vrezden dat de democratie in gevaar is. De kritiek komt er op neer dat de rechter ten onrechte op de stoel van de bestuurder gaat zitten. De rechter toetst niet alleen de rechtmatigheid maar ook de doelmatigheid van bestuursbesluiten. Daarnaast leiden vele vormen van rechtsbescherming tot uitstel of afstel van beleid. Het gezag van het bestuur boet hierdoor in. De boodschap is duidelijk: de juridisering, de rechterlijke bemoeienis met besluitvorming, dient tot staan te worden gebracht.

Deze problematiek roept veel vragen op. Is het zo dat de juridisering toeneemt? Of spookt dat slechts in de hoofden van bestuurders? Stappen Nederlandse burgers eerder naar de rechter dan in het buitenland en doen zij dat vaker dan een twintigtal jaren terug? Zijn procederende nimby's (not in my backyard-actiegroepen) een teken van een verloederde of juist van een levendige democratie? Is vertraging wel altijd funest voor het maatschappelijk draagvlak van het beleid? Moet de rechtsbescherming worden ingeperkt zoals bestuurders wensen? Zijn bezwaarschriften overbodig?

De antwoorden op deze vragen vallen in dit themanummer opmerkelijk vaak negatief uit voor de uitvoerende macht. De meeste auteurs vinden dat de bestuurders hun kritiek beter moeten onderbouwen en bepleiten een 'onthaasting' van de besluitvorming. Ze doen ook aanbevelingen om bestuurlijke onzorgvuldigheden te voorkomen en de kwaliteit van het bestuur te vergroten.

In de openingsbijdrage stelt A.G.J.M. Rombouts, burgemeester van Den Bosch, zich op het standpunt dat de rechtsbescherming te ver is doorgeschooten. Uitstel van voorgenomen beleid door opeenstapeling van procedures heeft zijn uitwerking op de lokale democratie niet gemist: het gemeentebestuur heeft aan gezag en geloofwaardigheid ingeboet, bestuurders gaan risicomijdend gedrag vertonen. Volgens Rombouts wordt de rechtspraak voor andere doelen gebruikt dan waarvoor deze is bedoeld, namelijk als een 'vorm van vertragingstactiek, als middel om bestuurlijk handelen sterk te vertragen of zelfs te blokkeren'. Het aantal rechtsbeschermingsmogelijkheden dient zijns inziens te worden beperkt.

N. Verheij gaat in zijn bijdrage na in hoeverre de argumenten van bestuurders deugen. Hij constateert eerst dat de klacht dat de rechter een slagvaardig bestuur in de weg staat, al minstens vier eeuwen oud is. De auteur verwerpt de stelling dat de macht van de rechter zo groot zou zijn dat hij de democratie zou uithollen. 'Wel is het zo dat het bestuursrecht de laatste twintig jaar een stormachtige ontwikkeling heeft doorgemaakt, waardoor het bestuur inderdaad vaker en indringender met zijn juridische grenzen wordt geconfronteerd.' Sinds de jaren zeventig is het bestuursrecht in hoog tempo volwassen geworden en 'dat is voor het bestuur kennelijk nog even wennen'. Hij adviseert het bestuur meer te investeren in juridische kwaliteit van haar personeel, want veel juridische fouten kunnen gemakkelijk vermeden worden.

P.C. Ippel gaat in zijn studie na in welke mate en in welk opzicht de laatste decennia sprake is van een voortgaande tendens tot juridisering. Hij stelt vast dat de wet- en regelgeving - ondanks de beoogde deregulering - flink is gegroeid en dat het aantal rechterlijke procedures op sommige gebieden (zoals beroepen bij sociale verzekeringszaken) eveneens is gegroeid. Het aantal rechtshulpverleners is de laatste vijftientig jaar meer dan verdubbeld. Toch acht Ippel het overdreven om op grond van de beschikbare gegevens het toenemende beroep op de rechter te dramatiseren. Bovendien worden veel conflicten voorkomen door inschakeling van informeel opererende geschilbeslechtsers en klachtenbehandelaars. Wel zijn er tekenen - analoog aan Amerikaanse ervaringen - dat door maatschappelijke verharding mensen eerder bereid zijn de weg naar het recht in te slaan en de rechtsstrijd aan te gaan. In de toekomst zou daarom het tempo en de intensiteit van juridisering kunnen toenemen.

Volgens P.M. Langbroek ligt aan de tegenstelling tussen rechters en besturen een verschillend soort rationaliteit ten grondslag. Het leerstuk van rechterlijke onafhankelijkheid mag dan wel een onbevooroordeelde oordeelsvorming garanderen, maar het vormt tevens een belemmering voor een meer maatschappij-gerichte rechterlijke praktijk. Bovendien ontbreekt eenheid in het beleid van de zittende magistratuur: op grond van hetzelfde leerstuk pogen rechters om uitspraken die met elkaar in tegenspraak zijn, toch te rechtvaardigen. De bestuurlijke logica heeft ook haar feilen. Door de nadruk op ontwikkeling van nieuw beleid worden de juridische kanten van het beleid vaak verwaarloosd. Veel ambtelijke diensten geven weinig prioriteit aan de rechtmatigheidsaspecten van hun werk. Langbroek beklemtoont dat zowel besturen als rechters pogingen in het werk zouden moeten stellen de kwaliteit van hun werk te vergroten (grotere ontvankelijkheid voor informatie; betere klachtprocedures).

Vervolgens gaat E. Helder in op de vraag wat het bestuur kan doen om rechterlijke bemoeienis te voorkomen. Want zijns inziens is het bestuur niet zo zeer slachtoffer van inhoudelijke rechterlijke oordelen, maar lokken bestuurders en ambtelijke diensten deze bemoeienis zelf uit. Helder gaat voor drie opeenvolgende fasen - de primaire besluitvorming, de bezwaarschriftenprocedure en het beroep bij de bestuursrechter - na welke knelpunten er liggen. De auteur concludeert dat uiteenlopende bestuurlijke tekorten (onzorgvuldige voorbereiding van besluiten, onduidelijk beleid, fouten bij beleidsuitvoering, vertraging) burgers doen besluiten een bezwaarschrift in te dienen of een gerechtelijke procedure te beginnen. Voorts heeft de correcte afhandeling van bezwaarschriften een te lage prioriteit.

Tenslotte benadert prof. H.R. van Gunsteren de spanning tussen bestuur en rechter vanuit een andere invalshoek. Hij gaat na of het nieuwe management van productie en efficiëntie dat Justitie voor de rechterlijke macht in petto heeft wel zo bevorderlijk is. De taal van dit nieuwe management is volgens hem minder neutraal dan het lijkt. In feite committeert het bestuur zich aan het model van 'uiteindelijk is er één baas'. Dit 'één baasdenken' is zowel verouderd als gevaarlijk. Verouderd omdat complexe organisaties in het bedrijfsleven er afstand van hebben genomen, gevaarlijk omdat het kan leiden tot verlicht despotisme en hofhoudinggedrag. De kernfuncties van de rechterlijke macht, kwaliteit, onpartijdigheid en beroepsethiek, komen er door in het gedrang.