

Zomerconferentie Montesquieu Instituut 2012 Beeldvorming en werkelijkheid in het bestuursrecht

De zomerconferentie 2012 van het Montesquieu Instituut gaat over beeldvorming en werkelijkheid. Centraal staat de vraag naar de kloof tussen de ‘Haagse’ werkelijkheid en de in de rest van het land levende beelden over wat politiek en bestuur er van maken. Een van de onderdelen van de zomerconferentie is een symposium waarin dit thema wordt toegespitst op de wereld van het bestuursrecht.

Het bestuursrecht ordent de rechtsbetrekking tussen burger en overheid. Bij de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht begin jaren negentig van de vorige eeuw werd gesproken over een wederkerige rechtsbetrekking tussen bestuur en burger. Hoewel het bestuur het algemeen belang vertegenwoordigt en daarbij dienstbaar is aan de uitvoering van democratisch genomen besluiten, terwijl de wederpartij (de burger) een individueel belang naar eigen inzicht mag behartigen, staan beide partijen in een wederkerige relatie. Beiden moeten rekening houden met de positie en de belangen van de andere partij. Voor bestuursorganen betekent dit dat zij rekening moeten houden met de belangen en zienswijzen van de burger, waar dat verenigbaar is met de taak van het bestuur om het algemeen belang te behartigen. Voor de burger betekent het dat hij die belangen en zienswijzen op de daartoe geschikte wijze naar voren moet brengen en dat hij daaraan ook door het bestuur kan worden gehouden.

In de Algemene wet bestuursrecht, maar ook in vele andere wetten, is aan het concept van de wederkerige rechtsbetrekking onder meer invulling gegeven door regels over inspraak en rechtsbescherming. Het openbaar bestuur is daarmee ingebed in veel juridische bepalingen. Voor een deel is dat een direct gevolg van de rechtsstaat: het openbaar bestuur moet immers op de wet berusten. Soms lijken de juridische regelingen echter een doel in zichzelf te zijn geworden en onvoldoende te zijn aangepast aan de eisen van modern bestuur. De lange duur van besluitvormingsprocessen en rechterlijke procedures is daarbij een specifieke bron van problemen. Een goed besluit is immers niet alleen een besluit dat in inhoudelijk opzicht juist is, maar ook een besluit dat op tijd komt. Het recht heeft dat aspect te lang verwaarloosd. Er bestaat een maatschappelijke behoefte aan snellere en slagvaardigere procedures. Dit leidt tot ‘versnellingswetgeving’ zoals de Crisis- en herstelwet.

Aan de andere kant klinkt er ook de kritiek dat de rechtsbescherming van de burger daarmee onder druk komt te staan. En, zo wordt gezegd, die burger komt er in het bestuursrecht al zo bekaaid van af: hij wordt meteen afgestraft als hij een termijn niet haalt (niet-ontvankelijkheid in bezwaar of beroep), terwijl de overheid straffeloos termijnen kan overschrijden. En er is een ‘partijdige wetgever’, die beslistermijnen aanpast ten nadelen van de burger (Wob-verzoeken en bezwaarschriften) en de rechtsbescherming tegen overheidsbesluiten inperkt. Een voorbeeld hiervan is de invoering van een relativiteitsvereiste en verruiming van de mogelijkheden om onrechtmatige besluiten toch in stand te laten. In dit verband klinkt kritiek dat wetgevende en uitvoerende macht, en zelfs rechtsprekende macht, steeds meer samenlinken ten koste van de burger: van een *trias politica* naar een *duas* en misschien zelfs naar een *unus policita*.

De bestuursrechter lijkt in toenemende mate klem te komen tussen het bestuur en de burger. De machtscheiding verlangt dat de rechter niet op de stoel van het bestuur gaat zitten. Maar van de rechter wordt ook verwacht dat hij snel en definitief een einde maakt aan een geschil.

Dit wordt lastig wanneer de bestuursrechter zich formeel alleen maar met het voorgelegde besluit en niet met het achterliggende geschil mag bezighouden. Regelmatig klinkt ook het geluid dat de bestuursrechter zich niet moet bemoeien met ‘democratisch genomen besluiten’ en dat de Algemene wet bestuursrecht effectief besturen onmogelijk maakt. Maar waar blijft dan de rechtsbescherming van de burger? En zou de bestuursrechter juist niet veel toegankelijker moeten worden, bijvoorbeeld door af te stappen van het besluitbegrip als centrale rechtsingang? Allerlei juridische haarkloverijen en formaliteiten over de afbakening tussen de rechtsmacht van de civiele rechter en de bestuursrechter, kunnen dan verleden tijd worden.

Kortom, het bestuursrecht lijkt te kampen met een imagoprobleem: er is een diffuus onbehagen, dat veel heeft te maken met beeldvorming versus werkelijkheid over de wijze waarop de overheid besluiten moet nemen, over de wijze waarop participatie en rechtsbescherming van burgers vorm moeten krijgen en over de wijze waarop de bestuursrechter zijn werk moet doen. Of is het meer dan een imagoprobleem? En zo ja, wat zijn dan de remedies? Moet de Algemene wet bestuursrecht worden aangepast? Of liggen aan te brengen verbeteringen juist niet op het vlak van wetgeving? Daarop zal het symposium licht moeten werpen.