



UNIFORM EN TOCH FLEXIBEL

DOOR / BENDERT ZEVENBERGEN

De Algemene wet bestuursrecht bestaat 25 jaar. De wet wordt geprezen om zijn flexibiliteit en uniformiteit. Over de vraag of de burger nu laagdrempelig zijn recht kan halen, wordt wisselend gedacht.

Hoewel de wet na 25 jaar nog steeds aanleiding geeft tot discussie, is het algemene oordeel van deskundigen positief. 'Met de Awb kwam er eindelijk een algemene wet voor het bestuursrecht, zoals het civiele recht dat met het Burgerlijk Wetboek en Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering al veel langer had,' zegt Bert Marseille (57), hoogleraar bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. 'De Awb heeft gezorgd voor uniformering van algemene begrippen en heeft bovendien geleid tot een sterke normering van het handelen van bestuursorganen.' Marseille is vooral te spreken over de invoering van de bezwaarprocedure die de burger sinds 1994 bij elk bestuursorgaan kan instellen. 'Deze procedure zorgt ervoor dat veel geschillen in een vroeg stadium

worden opgelost. Ongeveer vijfennegentig procent van de bezwaarmakers gaat vervolgens niet meer naar de rechter.'

Met de komst van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) werd in 1994 een einde gemaakt aan de wirwar aan regelingen die het bestuursrecht tot dat moment kenmerkte. De Awb bracht voor het eerst een stelsel van algemene regels waaraan praktisch alle uitvoerders van overheidsregelgeving – de bestuursorganen – zich hebben te houden, ongeacht of ze zich nu bezighouden met ruimtelijke ordening of met het verstrekken van uitkeringen.

Ter viering van dit feit wordt een vuistdikke bundel uitgebracht met de titel: '25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid'. In de bundel zijn 75 artikelen opgenomen van 85 auteurs. Het zilveren jubileum wordt

tijdens een congres op 8 februari in Den Haag gevierd.

FLEXIBEL

'Terugkijkend op 22 jaar praktijkervaring kan ik stellen dat de Awb veel heeft bijgedragen aan de uniformering van het bestuursrecht en in het bijzonder het bestuursprocesrecht,' zegt partner Jan Reinier van Angeren (47) van Stibbe. 'Nu geldt voor iedereen die bezwaar wil maken een maximale termijn van zes weken, bestuursorganen moeten onterecht ontvangen bezwaren naar de juiste instantie doorsturen en ze moeten wijzen op de rechtsmiddelen die voor de burger openstaan.'

André Verburg (52), staatsraad in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, roemt de veerkracht van de Awb. 'De rechter zoekt steeds de ruimte en het is knap dat een wet

Bert Marseille



van 25 jaar geleden telkens weer die ruimte geeft. De rechtsbescherming die de Awb bij de start bood, werd destijds makkelijk aanvaard, ook als dat gepaard ging met autoritaire oordelen van het type “zo zit het nu eenmaal”. Door de verdere individualisering, horizontalisering en de opkomst van internet is het automatische gezag van de overheid en de rechter weg. De overheid moet nu veel beter uitleggen waarom een bepaald besluit is genomen. Ook heeft dit ertoe geleid dat de rechtspraak meer responsief is geworden. De Awb maakt het mogelijk dat de rechter zich flexibel opstelt.’

LANGE WEG

Dat betekent niet dat de ontwikkeling van de Awb zonder horten en stoten is verlopen. ‘Vanaf 1994 ontstond een hausse naar formalisering die in 2004 zijn hoogtepunt bereikte,’ zegt Verburg. ‘Dat betrof vooral de nadruk die in de rechtspraak werd gelegd op de grondenfuik en de bewijsfuik waarmee de ruimte voor de burger aanzienlijk werd beperkt. In de periode daarna is het inzicht gekomen dat de aandacht vooral moet uitgaan naar de echte zaak.’ Ook Marseille noemt het gunstig

dat de formalisering is afgenomen. ‘Op het hoogtepunt van de formalisering werd verwacht dat je bij het indienen van het bezwaar al je kaarten op tafel legde en konden in beroep vaak geen gronden meer worden toegevoegd. Gelukkig zijn we hiervan afgestapt. Mensen procederen ook niet zo. Rechter zijn nu in principe bereid om alle aangevoerde gronden bij hun toetsing te betrekken.’

Onderdeel van deze ontwikkeling is de nieuwe zaaksbehandeling vanaf 2010. Rechters spanden zich vanaf dat moment in om procedures zo snel mogelijk ter zitting te brengen en nadrukkelijk aandacht te geven aan het werkelijke conflict. Bij voorkeur worden geschillen nu geschikt of beslist door de rechter zelf, zonder dat deze de zaak terugstuurt naar het bestuursorgaan.

LAAGDREMPELIG

Juist bij besluiten van de overheid is het van belang dat de burger ruime toegang heeft tot het recht. Overheidsorganen nemen immers eenzijdig besluiten die de burger direct treffen. Het is daarom zaak dat deze burger laagdrempelig – dus tegen lage kosten en in beginsel zonder advocaat – tegen dergelijke besluiten in het geweer kan komen. Op de vraag of de overheid hier met de Awb goed in is geslaagd, wordt wisselend gedacht. Verburg: ‘Met een wilde gok zou je kunnen zeggen dat de burger in 1994 in drie van de tien zaken een advocaat nodig had. Met de formalisering nam dat toe en vanaf 2004 is een gemengd beeld ontstaan. Men is wel afgestapt van het formalisme, maar door het invoeren van het relativiteitsvereiste zijn procedures tegelijk weer complexer geworden.’ Advocaat Matthijs Vermaat (61) van

Van der Woude De Graaf Advocaten wijst erop dat juridische bijstand in veel gevallen noodzakelijk is, maar dat dit doorgaans niet met de Awb van doen heeft. ‘De drempel om een proces te voeren, is mede dankzij de Awb niet heel hoog. De Awb eist geen procesvertegenwoordiging, iedereen met verstand van zaken kan procederen. Maar dan moet je wel verstand

‘De advocaat moet voor de zitting zijn belangrijkste werk hebben gedaan’

van de materiewetten hebben, want de meeste vragen gaan hierover, niet zozeer over de Awb. In bijvoorbeeld een arbeidsongeschiktheidszaak is vaak hulp nodig van iemand die goed is ingevoerd in de materiewetgeving, zoals iemand van de vakbond. Het hoeft dus niet altijd een advocaat te zijn die veel van bestuursrecht weet.’ Volgens hoogleraar Marseille gaat het in negentig procent van de processen over inhoudelijke zaken en niet over formele kwesties zoals de vraag wie belanghebbende is ►



Jan Reinier van Angeren

of de vraag of het om een besluit gaat. 'Als dat wel het geval is, dan kan een advocaat uitkomst bieden. Maar tegelijk heeft de rechter de plicht om juist deze formele punten ambtshalve te onderzoeken. De procedure zelf is dus niet zo'n probleem, vaak wel de inhoud van het geschil.'

Volgens Verburg is de rechter cruciaal in de ontwikkeling van de bestuursrechtspraak. 'We zetten in op de responsieve rechter. Dat betekent dat de rechter de burger meeneemt in de procedure, ook als er een gemachtigde is. Mensen

'Het is gênant dat de rechtspraak na 25 jaar niet stabiel is over de uitleg van de drie b's'

moeten zich lid blijven voelen van de "Vereniging Nederland". Dat is de enige manier waarop je als rechter gezag kunt blijven houden.' Dat betekent volgens Verburg dat de advocaat in toenemende mate een andere rol krijgt. 'De advocaat moet voor de zitting al zijn belangrijkste werk hebben gedaan. Op de zitting zelf heeft de advocaat meer een bewakende rol om zijn cliënt te beschermen tegen juridische risico's.'

DE DRIE B'S

Als het op de formele procedure aankomt, lopen burgers nog weleens vast op de invulling van de sleutelbegrippen besluit, belanghebbende en bestuursorgaan. Een burger kan alleen in bezwaar en beroep tegen een zogenoemd besluit van een bestuursorgaan, niet tegen andere handelingen. Wat precies onder een besluit

valt, is niet altijd helder. 'Ik heb niet veel last van de Awb, maar centrale begrippen als besluit en belanghebbende zijn niet meer op de huidige praktijk toegesneden,' zegt advocaat Vermaat. 'Gemeenten huren vaak externe partijen in, bijvoorbeeld voor de schoonmaak. Dit zijn civiele overeenkomsten, waardoor de gedragingen van de gemeente onder "feitelijk handelen" vallen. Belanghebbenden kunnen in zo'n geval geen bezwaar maken. Het besluitbegrip zou op dit punt moeten worden uitgebreid. In een recente conclusie heeft de advocaat-

generaal van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hier gelukkig al een begin mee gemaakt.'

Advocaat Van Angeren is kritisch over de invulling van het begrip belanghebbende door

de bestuursrechter. 'Mocht de bestuursrechter je niet-ontvankelijk verklaren omdat je geen belanghebbende bent, dan kun je altijd nog naar de civiele rechter, zij het dat deze procedure kostbaarder is. De vraag wie belanghebbende is, is daarmee in feite een vraag over welke rechter eigenlijk bevoegd is. Dat is geen goede zaak, omdat juist de bestuursrechter goed geëquipeerd is om besluiten te toetsen. Dat er ergens een grens moet zijn, begrijp ik, maar het is nu te complex.' Van Angeren stelt dat 'de gedachte heerst dat elke belanghebbende in een eenvoudige procedure in beroep kan gaan, maar in de praktijk blijkt het een heel formele procedure. Het is soms alsof je voor een buurtfeestje wordt uitgenodigd en ineens in gala moet komen opdagen. De verwachtingen die met de Awb worden gewekt,

André Verburg



worden niet altijd waargemaakt'. 'Het is gênant dat de rechtspraak na 25 jaar niet stabiel is over de uitleg van de drie b's', zegt staatsraad Verburg.

RELATIVITEITSVEREISTE

Een ander heikel punt is het relativiteitsvereiste dat in 2013 in de Awb is opgenomen. Dit vereiste zegt dat een belanghebbende zich alleen mag beroepen op regels en beginselen die strekken tot bescherming van zijn eigen belangen. 'Het relativiteitsvereiste heeft tot veel nieuwe en ingewikkelde discussiepunten geleid,' zegt Marseille. 'Dat is jammer, want de rechter moet de nadruk kunnen leggen op het oplossen van het feitelijke geschil. Met het relativiteitsvereiste is het aantal formele voorvragen alleen maar toegenomen. Ik hoop dat het zo snel mogelijk van tafel gaat.' Verburg: 'Met de komst van het relativiteitsvereiste is de subjectiviteit in het bestuursrecht verder toegenomen. Processen worden hiermee ingewikkelder en meer juridisch. De eenvoudige oplossing zou zijn: weg met het relativiteitsvereiste. Het goede aan het relativiteitsvereiste is wel dat de echte professionals weten wat ze niet meer hoeven aan te voeren.' ■