

MEDEDELINGEN DER KONINKLIJKE NEDERLANDSE
AKADEMIE VAN WETENSCHAPPEN, AFD. LETTERKUNDE
NIEUWE REEKS, DEEL 47 – No. 1

WERKT DE RECHTSSTAATSIDEE
BUREAUCRATIE IN DE HAND?

A.M. DONNER

ISBN 0-4448-5608-0

IN ANDERE VORM ALS VOORDRACHT UITGESPROKEN
TIJDENS DE VERGADERING VAN 10 OKTOBER 1983

De vraag is provocerend en dat is ook de bedoeling. De suggestie dat de rechtsstaatsgedachte, toch een van de verworvenheden van de Westerse wereld¹, de bureaucratie, waar wij heel wat minder trots op zijn, in de hand zou werken, is schokkend. Men is geneigd haar te verwerpen en bijv. te stellen, dat de bureaucratie zich van de rechtsstaatsgedachte heeft meester gemaakt en haar als voorwendsel gebruikt om eigen bestaan en de eigen praktijken te rechtvaardigen, althans te verontschuldigen. Daarvoor zijn goede argumenten aan te voeren en het is een verhaal dat even goed in het gehoor ligt als de sprookjes over de jonkvrouw en de draak; dan blijft wit mooi wit en zwart echt zwart. Maar stuit men eenmaal op de vraag, die hierboven is gesteld, dan komt men er zo makkelijk niet meer onder uit. Dan wordt men wel gedwongen om te erkennen, dat de relatie tussen die twee inderdaad wat meer gecompliceerd is.

Hoe het dan wél is? Dat zou ik niet durven zeggen, want wordt men eenmaal door die vraag geprovoceerd, dan ontdekt men telkens meer kanten en „invalshoeken” aan de verhouding tussen rechtsstaat en bureaucratie. Het volgende is dan ook niet meer dan een voorlopige inleiding tot een probleem, dat zich steeds sterker aan ons opdringt en waar wij, m.i. voorlopig nog niet mee in het reine zijn.

De rechtsstaatsgedachte is al oud, veel ouder dan het woord zelf, dat in het begin van de vorige eeuw in Duitsland werd gelanceerd en toen naar ons is overgewaaid². Zij gaat minstens terug tot de middeleeuwen, doch neemt daar de vorm aan van verdediging van het oude, goede recht tegen allerlei beweerd en vaak ook actueel misbruik van bevoegdheid door vorsten en anderen. Dan ligt de nadruk op de zekerheid van verkregen, geërfde, bezworen rechten en afspraken, op de verdediging van zoals het heet „the ancient constitution”³.

Zijn hedendaagse gestalte, waarbij de nadruk ligt op heerschappij van de wet, machtscheiding, burgerrechten en onafhankelijke rechtspraak, krijgt de rechtsstaatsgedachte pas om en in het revolutionaire tijdperk als het verzet zich richt tegen de bemoeizucht van oudere en jongere, wereldlijke en kerkelijke autoriteiten en met name tegen de zorg voor „die Glückseligkeit der Untertanen” van de verlichte despotie. Zij keert zich ten dele

1. In de jongste troonrede (20 sept. 1983) komt het woord „rechtsstaat” viermaal voor, dat is nog vaker dan het woord „democratie” (driemaal). In die rede worden beide termen steeds gebezigd met een wervende, mobiliserende strekking!
2. Het eerste gebruik als begrip bij Robert von Mohl, *Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg*, Bd I, 6, Tübingen, 1829. Het woord is het eerst te vinden in C.Th. Welcker, *Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe*, 1 Buch, S.25, Giessen, 1813.
3. J.G.A. Pocock, *The Ancient Constitution and the Feudal Law*, 1957.

tegen oudere „rechtsstatelijke” instellingen en vindt nu haar uitdrukking in het verlangen naar „a government of measures, not of men”⁴ en in het Kantiaanse „Vernunftrecht”, het stelsel van voor ieder gelijkelijk geldende normen, waaronder de vrijheid van de een kan bestaan met de vrijheid van de anderen.

In zekere zin kijkt de moderne rechtsstaatsgedachte achteruit; zij richt zich tegen vormen die men beslist niet meer wil. Daarbij ontwerpt zij een program of model voor de toekomst, welk model nog altijd gezaghebbend is al heeft de ondervinding wel geleerd dat de practijk niet zo simpel is als gehoopt en verwacht was. Daarom is de norm vaak afgezwakt tot de eis dat de staat leeft “in der Weise des Rechts” en wordt tegenwoordig de inhoud gepreciseerd door te zeggen, dat wij een „sociale rechtsstaat” behoeven. Of dat een vernieuwing van de rechtsstaatsgedachte is welke valt te vergelijken met die van het begin der vorige eeuw, dat zal de geschiedenis der ideeën ons moeten leren⁵.

Ook de bureaucratie is veel ouder dan het woord zelf⁶. De eerste duidelijke motor van het verschijnsel is en blijft de compatibiliteit. De oudste vorm van bureaucratie zijn dan ook de rekenkamers, waarin op ambtelijke, stelselmatige wijze van ieder, die als ambtsdrager of beambte kon worden beschouwd, verantwoording van inkomsten en uitgaven werd verlangd. De techniek is door de vorsten van de kerk afgekeken, met name van de pauselijke kanselarij of curie, die ook in dit opzicht de erfgenamen en bewaarster was van Romeinse beschaving. Die bureaucratische practijken van de comptabiliteit hebben zich op den duur ook aan andere delen van het bestuur meegedeeld, maar tot in onze tijd blijven de eisen van regelmaat en zorgvuldige boekhouding, die zij aan alle diensten stelt, een stimulans voor het afgestemde en formalistische dat wij met het begrip bureaucratie plegen te verbinden. Zo bezien is het dan ook niet verwonderlijk, dat in de verzorgingsstaat, die staat van uitkeringen, bijdragen, steun en subsidie, kortom van prestaties in geld, de bureaucratie sterk toeneemt. Evenmin is het verwonderlijk dat de bureaucratie niet tot de overheid beperkt is, maar kan worden aangetroffen in elke grote onderneming, waar het overzicht over kosten en baten moeilijkheden oplevert – ook al wordt dáár de bureaucratie getemperd doordat zij zelf aan de kosten-baten-maatstaf wordt getoetst.

Zonder diep op het bureaucratisch verschijnsel in te gaan, is het voor het volgende voldoende om te wijzen op zijn twee voornaamste bezwaren,

4. In die formule is m.i. het utopisch element van de rechtsstaatsgedachte zéér duidelijk.
5. Vgl. de verzameling E. Forsthoff (ed), Rechtsstaatlichkeit u. Sozialstaatlichkeit, Aufsätze, Essays, 1968.
6. De term schijnt te zijn uitgevonden door de physiocraat, Vincent de Gournay (1712-1759), aan wie ook het bekende „laissez faire, laissez aller” wordt toegedicht. Zie M. Albrow, Burocracy, 1970, in de serie Key Concepts in Political Science.

het ene kwantitatief van aard, en het andere kwalitatief. Het kwantitatieve bestaat in de vermenigvuldiging van instanties, formaliteiten en procedures, om het grof te zeggen: in de lange mars langs de loketten, het, zoals het heet, van het kastje-naar-de-muur gezonden worden en, vooral, in het wachten, het werkeloos moeten blijven en tijd verliezen voordat alle controles zijn verricht en men aan het werk kan gaan en de activiteiten aanvangen, waarom het voor het besef van de bestuurde leek toch begonnen is en waarop het aankomt.

Het kwalitatieve bezwaar hangt vooral samen met het verschil tussen de optiek van de controlerende, zo geheten „verantwoordelijke” bestuurders in hun bureaux en achter hun schrijftafels en de optiek van degenen die het moeten „doen”. Het bezwaar, dat de mensen op de bureaux er niets van begrijpen, is al oud en men vindt het bij de ingenieurs en arbeiders van de waterstaat zo goed als bij militairen, om slechts de twee oudste takken van overheidsbemoeying te noemen. Het komt dichter bij ons eigen huis in de toenemende klacht over bureaucrativering van onderwijs en onderzoek – een verschijnsel dat wordt verhevigd door de noodzaak om te bezuinigen en af te slanken (dus alweer een zaak van comptabiliteit, van het verantwoorden waarvoor het geld nodig is). De kortsluiting der perspectieven is bekend. Wat volkomen vanzelf spreekt voor degenen, die het „doen” en wat naar de in hun beroepen geldende maatstaven goed en wenselijk is, moet worden „vertaald” in verslagen en aanvragen, die voldoen aan de eisen van verantwoording, die de bureaux stellen. Bij die vertaling worden de zaken echter zo gereduceerd dat zij nu juist de dimensie verliezen, waaraan zij voor de betrokkenen zelf hun identiteit en waarde ontleenen. Er ontstaat een „dialogue des sourds” met een jargon dat noch voor de ene zijde noch voor de andere de nodige zeggingskracht bezit. Zo vormt zich een klasse van bemiddelaars, van „taalmannen” om het oude woord voor advocaten te bezigen, die zich ertussen schuift en waarbij niet degene, die in het eigen beroep als gezaghebbende geldt, maar de beste „copy writer”, om een woord uit het reclamevak te bezigen, in het voordeel raakt.

Het is de vraag, die ons in het hele leven vanaf het simpele „samenwonen” tot de internationale „coexistentie” tegenkomt, wie zich naar wie moet richten⁷. Zij die klagen en briesen over bureaucrativering van onderwijs en onderzoek en daarin slechts tijdverlies, zo niet erger zien ten koste

7. Het is een algemeen maatschappelijk – eerlijker: menselijk – verschijnsel, dat „het ziekenhuis wordt opgericht voor de zieken en vervolgens ingericht voor de dokters”. Zo gaat het met elke voorziening: de verzorging is er om de verzorgden, maar wordt bewerktuigd voor de verzorgers (vgl. rechtsbijstand). Ook een bakker of bankier doet het zo, maar hij staat onder dreiging van concurrentie. Een monopolistische voorziening of een gesloten beroep en bedrijf kunnen zich tegen concurrentie wapenen en dan moeten andere remmen op deze wetmatigheid worden gezocht. De bureaucraten zoeken er thans naar t.o.v. ziekenhuizen enz. maar is er al iets gevonden t.o.v. de bureaucratie zelf?

van wat toch de hoofdzaak behoort te zijn, vergeten dat degenen aan de andere kant, althans de eerzamen en oprechten onder hen⁸, even wanhopig zijn. Want in hun perspectief kunnen zij wél zien hoe onderwijs en onderzoek zo zuinig mogelijk bedreven zouden kunnen worden, maar zij voelen zich tamelijk weerloos tegenover het betoog dat dat nog geen deugdelijk onderwijs of excellent onderzoek is en zoeken naar criteria, wie men in dat opzicht vertrouwen kan. Neem het hun eens kwalijk dat zij dan, niet zonder wantrouwen, afgaan op de beste vertalers en op degenen die de beste d.w.z. voor hen meest bevattelijke nota's verslagen, aanvragen etc. overleggen. Met een „laat het maar aan ons over” kunnen zij nu eenmaal geen genoemen nemen, net zomin als zij dat kunnen t.a.v. waterstaatsmensen of militairen. Zij moeten zich overtuigen en kunnen verantwoordwoorden, dat er voor de beweringen over wat „werkelijk” nodig en nuttig is, goud op de bank staat. Ik gebruik dat bankiersbeeld niet toevallig want wij behoeven de kranten maar open te slaan om te zien dat ook bankiers zich in eenzelfde ongemakkelijke positie bevinden tegenover hun credietnemers en dat ook op dat gebied er heel wat mis kan gaan en metterdaad mis gaat.

Er is bij dit „kwalitatieve” bezwaar van de bureaucratie wat langer stilgestaan, niet alleen omdat kwalitatieve verschillen moeilijker tastbaar te maken zijn dan kwantitatieve dito, maar bovendien omdat wij een vergelijkbaar verschijnsel zullen tegenkomen bij het volgende verhaal, in hoeverre de rechtsstaatsidee bureaucratie in de hand werkt.

Ter beantwoording van die vraag, wordt stilgestaan bij twee pijlers van de rechtsstaat, nl. het beginsel van de heerschappij van de wet en de inrichting van de rechtsbescherming.

Van die twee is het eerste het eerbiedwaardigst, wat niet betekent dat het ook het meest geëerbiedigd wordt. Het is de vertolking van het reeds genoemde centrale denkbeeld, „a government of measures, not of men”. Het beantwoordt aan de romantische voorstellingen van Rousseau, volgens wie de *Volonté générale* zich alleen kan uitspreken door middel van algemene, abstracte en voor ieder gelijke regels. Maar het correspondeert ook met de rechts- en staatsphilosophische opvatting, dat het recht maar niet een gegroeid samenstel van rechtsposities, gebruiken en tradities is doch een systeem van normen, die voor ieder gelden en per definitie abstract en algemeen zijn. Rechten, plichten, bevoegdheden en gehoorzaamheid, die niet op regels of normen zijn gegrond kan men zich dan niet voorstellen.

En dat is nog altijd het geval, ook al heeft men intussen wel ondervonden dat het vinden en formuleren van voor een ieder gelijke algemene regels, regels die steeds van toepassing zijn en steeds toepasselijk blijven,

8. Over de „copywriters” in de bureaucratie zelf, spreek ik niet.

maar in beperkte mate mogelijk is. Zelfs een zo fundamentele regel als die dat men zich aan zijn afspraken te houden heeft, kan uitzondering lijden ... door verandering van de omstandigheden die de nakoming onmogelijk of zo bezwarend maken, dat het onbillijk en onrechtvaardig zou worden om haar ook hier en nu nog te vorderen – nog daargelaten de vraag of de afspraak wel redelijk, zedelijk en ordentelijk was. Doch dat neemt niet weg, dat wij, als wij een probleem of een misverstand tegenkomen, bijna automatisch reageren met: Daar zou toch een wet of regel voor moeten zijn! Maar ...

Het meest in het oog springende gebrek is dat algemene regels dikwijls op de een veel zwaarder drukken dan op de ander en ongelijkheid scheppen doordat de verlangde prestatie of het voorgeschreven gedrag voor de een onevenredig veel moeilijker is dan voor anderen.

Soms kán een regeling met zulke ongelijkheden geen rekening houden. De verkeerswetgeving legt plichten op die voor de zelfde persoon in de ene situatie vaak veel zwaarder zijn dan in een andere situatie en die stelling voor sommigen, bejaarden of gehandicapten, prohibitief zijn, zodat zij niet mogen wat anderen, die er geen moeite mee hebben, wel is toegestaan. Aan zulke verschillen poogt men dan wel tegemoet te komen, maar de regel is de regel voor iedereen, want een bepaald gedrag in het verkeer verwachten wij nu eenmaal van elkaar en zijn wij elkaar ook schuldig. Verkeer is alleen mogelijk als wij erop kunnen vertrouwen, dat ieder zich aan de regels houdt.

Maar meestal is het anders. Neem bijv. de belastingenwetgeving, waarin juist het uitgangspunt is dat ieder naar draagkracht heeft bij te dragen en waar het eminent rechtsstatelijk beginsel van de evenredigheid der verplichtingen en aanspraken domineert. Dat heeft dan ook geleid tot een verwarrende veelheid van voorschriften. Het is niet genoeg om met progressieve of degressieve tarieven te werken en bepaalde producten zwaarder te belasten dan andere. Er moeten voor bepaalde activiteiten, toestanden en posities aparte regelingen komen omdat toepassing van de algemene regels onevenredig zwaar of ongeëigend zou zijn. Bekend is, hoe bij het toenemen van de belastingdruk tevens de behoefte aan uitzonderingen, vrijstellingen, aftrekregelingen enz. enz. toeneemt, alles in naam van de rechtvaardigheid en de proportionaliteit. Dat het nastreven daarvan tot ontzag wekkende paparasserie en gecompliceerdheid heeft geleid zodat de leek er zich vaak zonder leiding van een belastingadviseur niet in waagt, is wel bekend. Hier is dan ook het verband tussen de verfijning van het belastingrecht en het toenemen van de bureaucratie wel duidelijk.

Maar dit is niet specifiek voor het belastingrecht. In tal van andere delen van het bestuursrecht komen wij vergelijkbare situaties tegen, of het nu gaat om de arbeidswetgeving, vooral dat deel dat de bescherming van de arbeiders beoogt, dan wel om de vestigingswetgeving of om de z.g. ruimtelijke ordening. Telkens blijkt dat wat in het ene bedrijf, in het ene

seizoen, in de ene streek een vanzelfsprekende regel behoort te wezen, veel te zwaar en zelfs ongepast zou wezen voor het andere. En zo ontstaat de verfijning van parallelle regelingen, uitzonderingsregelingen, aanvullende regelingen of hoe zij ook heten mogen, die evenredigheid moeten brengen, het op maat houden van rechten en verplichtingen in verhouding tot de gevaren of misstanden die moeten worden bestreden.

Een bijkomende moeilijkheid is dat niets op zijn plaats blijft, noch de mensen, noch de technieken, noch de voorwerpen en situaties. Alles verandert: wat heden tamelijk onschuldig leek, blijkt morgen niet te tolereren en omgekeerd. Zo moeten de regels telkens worden aangepast, bijgesteld en aangevuld tot er een aanhoudende stroom van wijzigings-wetgeving ontstaat. Die stroom is zo groot omdat vanwege de onderlinge samenhang van al die parallelle regels een verandering op de ene plaats onmiddellijk de noodzaak schept om ook op andere plaatsen te veranderen en aan te passen. Zo eisen het de gelijkheid en de evenredigheid. Dat is dan de „Normenflut” om het woord te gebruiken, dat dit verschijnsel in het Duits heeft doen ontstaan: niet een opeenstapeling van nieuwe regels, maar een dagelijkse vloed van wijzigingsvoorschriften, die met de regeldichtheid niet maar gelijke tred houdt doch als in het kwadraat toeneemt en die aan een spotvogel reeds de term „wegwerprecht”⁹ in de mond gegeven heeft – men kan het, als men er zich moeite voor geeft, nog netjes opbergen, maar het werkelijk lezen en praktisch verwerken kan niet meer.

Men behoeft het verschijnsel maar in de aandacht te roepen om te doen begrijpen, dat de „Normenflut” vanzelf leidt tot een „Beamten-schwemme”. Bij de veelheid van regelingen is het steeds moeizamer te beslissen welke laden men moet opentrekken voor elk geval. Dan komt de inlichting: Hiervoor behoort U hier niet thuis, maar moet U elders zijn. Jammer dat U zo lang hebt moeten wachten, voordat wij het ontdekt hadden, maar Uw geval is dan ook niet gebruikelijk! Ofwel de mededeling dat er alweer een nieuw voorschrift en een nieuwe procedure is.

Is het billijk om deze complicaties aan de rechtsstaat en aan het streven naar rechtvaardigheid en rechtsverfijning te wijten? Om daarop een antwoord te vinden, zij er de aandacht op gevestigd dat de rechtsstaatsidee het verlangen naar regeling, naar „measures” in belangrijke mate gemeen heeft met de bureaucratie zelf, in haar beste vorm nl. een op rationaliteit en onbaatzuchige behartiging van openbare belangen gerichte ambtenorganisatie. Het verschil is dat wat de voorstander van de rechtsstaat ziet als een waarborg, die zekerheid, voorspelbaarheid en meetbaarheid moet verschaffen, door de ambtelijke bureaucraat wordt gezien als een instructie en een werkprogram. De top van de organisatie die de instructie geeft, beoogt daarmee een in het gelid lopen van de ondergeschikte instanties, terwijl de voet de instructie ontvangt als handleiding die van moeilijke be-

9. L.A. Geelhoed, in *Binnenl. Bestuur* 29 jan. 1982, blz. 13.

slissingen verlost en de richting wijst, hoe met de verwarrende veelheid en verscheidenheid van gevallen om te gaan¹⁰. Ook bureaucraten reageren op de problemen en complicaties die zij ontmoeten met de vraag: Is daar niet een voorschrift voor?

Denken wij de eisen van de rechtsstaat even weg, dan nóg zou er een soort heerschappij van de wet zijn ontstaan in de zin van algemene, gelijkelijk toe te passen voorschriften. Maar zouden zij er net zo uit zien en zou de eventuele detaillering eenzelfde verfijningsgraad nastreven?

Het is waarschijnlijk dat andere gezichtspunten en andere doelstellingen zouden overwegen. Wij hebben te bedenken dat de wetgever of de regelaar niet maar met één punt of doel heeft te rekenen, maar dat hij, wat ook het object van zijn regeling zij, als 't ware door een veelhoek van oriëntatiepunten wordt aangetrokken. Laten wij de rechtmatigheid even weg, dan blijven de werkbaarheid van de regeling, haar doelmatigheid, haar efficiency, drie begrippen die net als de rechtmatigheid naar zekere evenredigheden verwijzen, maar naar andere dan die waar de rechtsstaat om vraagt, een evenredigheid van middel en doel, van kosten en baten, van inspanning en effect. Het zijn maar een paar punten en dan is er al tenminste een driehoek¹¹ van gezichtspunten. Een bestuurskundige zal er stellig nog meer ontdekken, zodat het een vier of vijfhoek wordt. Die veelheid zou ongetwijfeld bewerken, dat er een tamelijk gedetailleerd samenstel van instructies zou ontstaan. Maar denkt men aan het belastingrecht, dan zouden toch de regels van een goed georganiseerde maffia of andere „sophisticated” roversbende belangrijk eenvoudiger zijn en beter te hanteren. Oók de „godfather” van de bende zou, als hij rustig zijn gang kon gaan, wel terdege rekening houden met de draagkracht van de aangeslagenen en erop letten, dat hij de kip met de gouden eieren in leven laat. Lette men, zoals die peetvader, alleen op de werkbaarheid, doelmatigheid en efficiency dan zou het systeem er echter stellig heel anders uitzien dan nu er ook met de rechtvaardigheid gerekend wordt en deze zelfs tot het dominerende gezichtspunt is verheven. Daar zijn wij rechtsstaat voor, maar de bureaucratische kosten zijn dan ook hoog.

10. Hoe dicht de beide objectieven verwant kunnen zijn toont het door van der Hoeven met behulp van de naamgeving „pseudo-wetgeving” boven de juridische horizon gebrachte verschijnsel, dat ambtelijke instructies soms effecten kunnen hebben, die gelijken op die van een algemeen verbindend voorschrift. Het zijn wel geen voorschriften, maar zij vormen als 't ware bewijsstukken voor het bestaan van een „beleid” dat als zodanig het bestuur zelf bindt uit hoofde van het gelijkheidsbeginsel of dat van de binding aan opgewekte verwachtingen. Over het hele onderwerp thans J.H. van Kreveld, *Beleidsregels in het recht*, diss. Groningen, 1983, die m.i. de door hem terecht beleidsregels genoemde instructies nog iets te veel ziet als *rechsregels* i.p.v. *rechtsfeiten*, die iets bewijzen of aantonen.
11. R. Wahl, *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*, Bericht Staatsrechtslehrertagung 1982, Veröff. der Verein der Deutschen Staatsrechtslehrer, 41, 1983.

Vooral omdat de rechtsstaat naar den aard een zekere marge van „rule-shopping” moet toelaten, het gebruiken van de mazen van de wet. De burger heeft de vrijheid om zijn activiteiten zo in te richten, dat hij onder de voor hem meest voordelige ofwel minst nadelige regeling valt. Die vrijheid brengt mee, dat hij zijn gedrag naar de belastingfaciliteiten richt, dat hij zijn bedrijf zo inrichten kan dat het nog net niet met de voorschriften van het ontwikkelingsplan in strijd komt, dat hij met dat bedrijf ook overigens onder de gunstigste bepalingen valt, enz. Dat zulk gedrag dan, als het in de ogen der verantwoordelijken onaannemelijk wordt, weer tot nieuwe regels en verdere verfijning of reparatie leidt, is bekend. Ook dat dit de omslachtigheid van het openbaar bestuur nog vergroot. Het onderscheiden tussen wat wél mag, althans aanvaard behoort te worden, en wat als misbruik of fraude behoort te worden bestreden is een bron van veel bemoeiing.

De last van die bemoeiing valt niet zozeer op de „uitgekookte” burger, die de wet „kent”, maar op het brede publiek dat zich geen kwaad bewust is en geen kwaad in de zin heeft, maar zich veel onderzoek en veel controles moet laten welgevallen, voordat de verantwoordelijken zich hebben overtuigd dat het allemaal wel in orde is. Het verenigen van de vrijheid van de een met de vrijheid van de anderen kan én de bureaux én die anderen heel wat werk en last bezorgen!

Trouwens het beginsel van de heerschappij van de wet heeft niet alleen tot een toenemende regeldichtheid gevoerd. Ondanks die regelzucht blijft immers de waarheid gelden, dat de regelaars niet alles kunnen voorzien en dus zijn wat ik nu maar met een algemene term aanduid als „de vergunningsstelsels” ontstaan. De structuur daarvan is eigenlijk heel eenvoudig: een bepaalde activiteit wordt verboden behoudens vergunning; wie handelt zonder vergunning, ontheffing, vrijstelling, toestemming of hoe het verder heten moge, is strafbaar (als men het nog zo noemen kan, want de praktijk wordt thans meer en meer: hij krijgt een accept-girokaart van het O.M.). Soms zegt het verbod precies wat wordt beoogd: een motorrijtuig besturen op de openbare weg zonder rijbewijs is verboden. Zo is het! Dikwijls echter verbiedt de regeling veel meer dan de gedraging die men wil voorkomen. Dan trekt zij de grenzen van het opvanggebied veel ruimer dan strikt nodig is, zodat ieder die in het gebied werkt zich om een vergunning bij de autoriteiten moet melden, die dan beslissen of de werkzaamheid onberispelijk is en dus toegelaten kan worden, dan wel op bezwaar stuit, zodat een vergunning moet worden geweigerd of slechts onder beperkende voorwaarden kan worden verleend. Dat is het principe van de Hinderwet, de Woningwet of, om bij het wegenverkeer te blijven, van de verplichte autokeuring. De reden is evident: de autoriteiten sporen U niet op en komen niet naar U toe; komt U maar bij de autoriteiten. Die geven U dan op aanvraag, liefst in triplo of nog meer, wel het stempel

of papier, dat U op eerste vordering moet tonen of zichtbaar op Uw voorruit moet plakken¹².

In de praktijk is het niet bij vergunningen gebleven. Subsidies, uitkeringen, bijdragen worden eveneens volgens de methode van verlening op aanvraag, eventueel onder allerlei beperkende voorwaarden, gegeven.

Over de vragen, of er wel een vergunning etc. nodig is, of zij terecht geweigerd is en of bij de verlening gestelde voorwaarden en opgelegde lasten wel gegrond en evenredig zijn, komt altijd verschil van mening voor tussen de autoriteiten en de getroffen burgers.

En daarmee komen wij aan een tweede pijler van de rechtsstaat toe n.l. de rechtsbescherming van de bestuurden door de rechtspraak van een onafhankelijk rechter. Oorspronkelijk, zo zou men kunnen stellen, was de administratieve rechtspraak er vooral om de heerschappij van de wet te waarborgen. Wie meende dat te zijnen aanzien de wet en de wettelijke voorschriften niet waren nageleefd en dat hij tot meer verplicht werd of minder gekregen had dan daaruit volgde, kon zich tot de rechter wenden en klagen. Was het thans nog zo, dan was de rechtsbescherming niet meer dan een complement van het beginsel van de heerschappij van de wet. Dan zou zij ook niet als een zelfstandige bron van bureaucratische complicaties kunnen worden beschouwd. Hoogstens zou zij dan immers verzekeren dat de vele verwarrende regelingen en procedures, die bij of krachtens wet of verordening zijn geschapen, ook netjes en nauwkeurig nageleefd moeten worden. Slechts werd dan het euvel van lang te moeten wachten voor men eindelijk aan de gang kan gaan in die gevallen, waar een gang naar de rechter nodig is, nog evenredig groter.

Maar dat zou dan toch niet een als zodanig in de hand werken van de bureaucratie mogen worden genoemd. Wanneer de rechtsbescherming dan ook in het verband met onze vraag wordt gezien, dan heeft dat een andere oorzaak.

De rechter spreekt n.l. wel recht aan de hand van de wet, maar hij spreekt *recht*, d.w.z. hij neemt de wettelijke voorschriften, legt hen uit en past hen toe als *recht* met gebruikmaking van rechtsbegrippen en eventueel met in acht nemen van rechtsbeginselen. Dan komt er soms wel eens iets meer uit een voorschrift dan de opstellers ervan gedacht hebben.

12. Het kan ook anders! Soms vindt men in plaatselijke verordeningen nog bepalingen als die welke verbiedt om dieren te houden, die naar het oordeel van B en W gevaarlijk voor hun omgeving zijn. Dan moet het gemeentebestuur een besluit nemen, waarbij die gevaarlijkheid voor een individueel geval wordt uitgesproken, en zulke besluiten zijn beroepbaar. Hoewel zulke bepalingen op het eerste gezicht in strijd lijken met de rechtszekerheid en het model van de heerschappij van de wet, zijn zij meestal veel bevredigender voor de bestuurde, die rustig kan afwachten en pas in actie behoeft te komen als het bestuur zijn dier gevaarlijk oordeelt. Hij is dan in dezelfde positie als hij wie een vergunning is geweigerd, maar heeft nooit de rompslomp van het onderzoek, of een vergunning vereist was, en van het eventueel invullen van de aanvraagformulieren gehad.

Zo hebben rechters onder en achter de wetsteksten nog een heel complex van beginselen van recht en beginselen van behoorlijkheid gevonden, een rechts- en behoorlijkheidscode voor het bestuur, die zij mee laten spelen, als moet worden beoordeeld of de bestuursautoriteiten wel rechtmatig zijn opgetreden. Dat is maar goed ook, want als de rechter zich er toe had beperkt om na te gaan of die autoriteiten wetmatig waren te werk gegaan, dan waren de teleurstellingen niet te tellen geweest. De voorschriften zelf zijn nl. zeer ongelijkmatig in de nauwkeurigheid waarmee zij rechten en plichten bepalen en in de omzichtigheid waarmee zij de procedures van besluitvorming regelen. Mede vanwege die ongelijkmatigheid was het nodig om lacunes in de voorschriften aan te vullen door een beroep te doen op wat recht en behoorlijk en fair was.

Trouwens de wetgever heeft na de oorlog de rechter zelf in dat opzicht aangevuurd: men kan tegenwoordig klagen¹³ niet alleen wegens strijd met algemene verbindende voorschriften maar ook wegens strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. En terwijl de rechter wel precies kan nagaan welke voorschriften er zijn, laat de wetgever het aan hem zelf over om uit te vinden welke beginselen er alsoo gelden en sluit dus allerminst uit dat hij er bij gelegenheid nog een paar nieuwe vindt¹⁴.

Het is zelfs een effectief middel tegen bureaucratie, die zich aan verantwoordelijkheden onttrekt door onnadenkend voorschriften te hanteren en niet meer naar de merites van de gevallen te kijken. De gevallen waarin de rechter door het struikgewas van de formaliteiten en regels heen hakt door de vraag naar de zin en strekking van dat alles aan de orde te stellen, zijn vele. En toch ...

Twee eisen die de rechter telkens weer stelt, zijn dat besluiten met zorgvuldigheid worden voorbereid en dat zij gemotiveerd zijn met gronden, die de inhoud kunnen dragen. Dat zijn eisen, die met de strekking van de vele voorschriften overeenkomen, welke vaak reeds bepalen wie er geraadpleegd moeten worden, welke informatie moet worden ingewonnen, op welke wijze de aanvrager zich tegen de eventuele bezwaren kan verweren, enz. Ook het voorschrift dat met name ongunstige beschikkingen moeten zijn gemotiveerd, vindt men op tal van plaatsen in de regelingen. Maar de rechter heeft er beginselen in gezien en past deze altijd toe. Dan

13. Art. 8 AROB, art. 5 ARBO.

14. Er zijn beginselen van constitutionele rang, zoals het gelijkheidsbeginsel, dat in art. 1 GW is verankerd en dan ook in principe voor de wetgever en voor het bestuur geldt – al blijkt het in de praktijk niet zo makkelijk toe te passen als men op het eerste gezicht wel eens verwacht. Andere beginselen, bijv. dat van de binding aan opgewekte verwachtingen, zijn van lagere rang en zouden – het klinkt onaardiger dan het bedoeld is – voor de wetgever niet kunnen gelden. Anders: D.P.W. Ruiter, Wettelijke ombuiging en het vertrouwensbeginsel, in B.W. 1983, blz. 24 e.v. Zie ook B. Jeanneau, *La Théorie des principes généraux à l'épreuve du temps*, Etudes et Doc., Conseil d'Etat no. 33 (1981–1982), blz. 33 e.v.

kan het voorkomen, niet alleen in de gevallen, waar de voorschriften vrijwel niets zeggen over de besluitsvoorbereiding en de besluitvorming, maar ook in gevallen, waar de procedure tamelijk uitvoerig is vastgelegd, dat hij toch in naam van de zorgvuldigheid de zaken nog wat nader preciseert en aanscherpt. Men had nog die moeten horen en men had dit moeten verifiëren en het oordeel van deze of die commissie of instantie, die gehoord is, had men toch maar niet zo opzij mogen schuiven. Kortom er gaat geen week voorbij of er komt wel een beslissing uit van de rechter, vooral de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, of de reactie op de secretarieën, op de ministeries, op de griffies is: O, dus daar moet voortaan ook op gelet worden, dat moet ook nog gebeuren, wil een besluit in beroep. „hieb- und stichfest” zijn en als zorgvuldig kunnen gelden.

En zo gaat het met de plicht tot motivering ook. De tijd waarin het bestuur zich in de schriftelijke motivering van zijn beschikkingen er met een „Jantje-van-Leiden” of een paar obligate formules kon afmaken, is voor goed voorbij: Er moet wel terdege gestudeerd worden, hoe men een weigering of het opleggen van een voorwaarde zal rechtvaardigen en of wel alle steekhoudende tegenwerpingen zijn weerlegd. Het is goed, maar het kost tijd en veel contrôles voordat er een definitief stuk uit kan gaan¹⁵.

Ik noem nog een tweede voorbeeld: het toelaten van beroep door derden-belanghebbenden. Dat betekent dat niet alleen de eerste belanghebbende, de aanvrager of de getroffene, in beroep kan gaan, maar ook anderen. Neem bijv. de Hinderwet, die verbiedt bepaalde inrichtingen, welke voor de omgeving hinder zoals stank, lawaai, trillingen enz. kunnen opleveren, in werking te stellen zonder vergunning van het gemeentebestuur.

15. Verwezen zij naar de jurisprudentie van de ambtenarenrechter. Het is bekend dat deze eventuele maatregelen wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid zeer kritisch beziet en dat wie een ambtenaar moet ontslaan wegens ongeschiktheid voor vele ankers vast moet gaan liggen en daartoe over lange perioden een dossier van bewijsstukken moet aanleggen om de ongeschiktheid te staven. In een gesprek wees ik erop dat in deze tijd van „afslanking” de neiging om wegens ongeschiktheid te ontslaan weer groter wordt, maar dat men dan op de vraag stuit: Waarom ontdekte U de geschiktheid van de ambtenaar nu pas, terwijl er toch in de voorspoedige tijd geen aanmerking op zijn geschiktheid is gemaakt? Dan wordt het antwoord: Toen er niemand behoefde af te vloeien en er intergendeel ruimte genoeg was om anderen aan te stellen, gaf men zich niet de moeite van een omslachtige procedure van ontslag; doch nu er andere bekwaame jonge krachten dreigen af te vloeien, móet de ongeschiktheid van sommige ouderen (in de zin van eerder aangestelden) wel een rol gaan spelen!, niet aanvaard. Mij werd tegengeworpen: Maar dat zou toch ook onbehoorlijk zijn! Het zou werken met twee maatstaven worden! Die opmerking getuigt m.i. van een verabsolutering der maatstaven van de rechtvaardigheid en het volstrekt op zichzelf bezien van het te beslissen geval zonder te letten op de context, zoals de rechtvaardigheid dat meestal vereist. Een ongeschiktheid, die nog aanvaardbaar is bij een groeiende dienst, kan wel terdege onaanvaardbaar worden als de dienst moet inkrimpen. Er zijn geen tijdloze maatstaven van ongeschiktheid en onbekwaamheid; die moeten mede naar tijd, plaats en omstandigheden worden bezien. Doet men dat niet dan offert men – zoals nog zal worden betoogd – de doelmatigheid en werkbaarheid op aan de (ik zeg: z.g.) rechtmatigheid.

Vanouds is tegen verlening van zo'n vergunning een recht van beroep toegekend aan de omwonenden. Immers in hun belang is het vereiste van een vergunning gesteld en zij moeten dus kunnen opkomen tegen een al lichtvaardige verlening. Toch was men daar wat voorzichtig mee en liet alleen beroep toe van omwoners, die hun bezwaren reeds bij het gemeentebestuur hadden ingediend. Een beperking die terecht is, want het is voor de aanvrager, die na soms veel heen-en-weer gepraat en geschuif een vergunning heeft verkregen, wel zeer zwaar als hij opeens wordt besprongen met het beroep van een buurman, die nog nooit eerder van zich had laten horen. Dat werkt misbruiken – en zij komen ook in dit verband voor – in de hand.

Toch is de deur naar de rechtszaal voor derdenbelanghebbenden met een brede zwaai door de wetgever opengezet. Het begon ermee dat milieuorganisaties zich bij de behandeling van hinderwet-vergunningen als belanghebbenden aanmeldden en als zodanig door de rechter werden aanvaard – zij het aanvankelijk onder de voorwaarde dat er tenminste een paar omwonenden toe behoorden. Dat gebeurde ook bij andere zaken wel en opeens was er een rechtsovertuiging dat derden-belanghebbenden in het algemeen moesten kunnen klagen over de verlening van een vergunning e.d. aan hun buurman, concurrent of wat dan ook. De wet-AROB voerde het beroepsrecht in algemene termen in (art. 7) en sindsdien weten wij niet beter of het hóórt zo¹⁶.

Het gevolg is al aanstonds, dat het bestuur zelf zich moeite moet geven om de derden-belanghebbenden op te sporen. De eenvoudige toestand van voorheen, toen het bestuur, als het een vergunning verleende, erop kon rekenen dat de zaak áf was, is voorbij. Het kan zijn dat er zich na de verlening een derde-belanghebbende meldt, zodat er allerlei complicaties rijzen. Dus nu moet het anders. De aanvraag om een vergunning zal op zijn minst moeten worden bekend gemaakt of aangeplakt en misschien wel aan evident belanghebbenden moeten worden toegezonden. Wie zich meldt, zal moeten worden gehoord en wat hij aanvoert, zal in de overwegingen moeten worden betrokken, getoetst en onderzocht. Een duidelijk voorbeeld, dat de procedure wordt verlengd. Nu kan men ermee instemen, dat derden zich op openbare belangen beroepen, die bij de besluitvorming in ieder geval een rol horen te spelen, maar wat te doen met de buurman of concurrent, die zich door het aangevraagde in zijn particuliere rechten of belangen geschaad acht? Horen zulke geschillen tussen burenen en concurrenten niet thuis bij de gewone burgerlijke rechter? Het zijn immers dikwijls privaatrechtelijke geschillen (ook al loopt men er niet gauw mee naar die rechter – want dat kost veel moeite en geld en zulke offers

16. Art. 7 AROB spreekt van „rechtstreeks in zijn belang getroffen” en laat daarmee aan de rechter een zekere vrijheid van beoordeling (wat is „rechtstreeks”?). Doch de jurisprudentie is welwillend.

worden alleen in extreme gevallen gebracht). Doch nu geeft de aanvraag van een bouwvergunning door mijn buurman, die iets aan zijn huis wil veranderen, mij de gelegenheid om zonder veel moeite mijn belang te bepleiten bij de gemeente. Het geeft mij zelfs een klein drukmiddel om mijn buur door dreiging met een beroep tot concessies te dwingen op punten, die met de aanvraag weinig of niets te maken hebben. Rechtsbescherming en administratieve rechtspraak zijn een zegen, maar zij hebben hun prijs¹⁷.

Ik herinner aan het opgemerkte over de veelhoek van gezichtspunten. De rechtsstaatsgedachte zegt – evenals de idee der democratie – iets over de wijze waarop er geregeerd, geregeld en bestuurd moet worden. Zij zegt weinig of niets over wát er moet worden gedaan – ook dát heeft zij gemeen met de democratie. Want men kan wel zeggen dat er recht gedaan en gerechtigheid betracht moet worden of dat moet gebeuren wat „het volk” begeert en behoeft, doch zo eenvoudig is het niet. De prioriteiten, wat er gedaan en vaak „als de bliksem” gedaan moet worden, worden de overheid meestal opgelegd van buiten: door de natuur (het water, dijken en watergangen) door het gedrag van de bureaus, door de oogsten en misoogsten, door de gang der economie, door de techniek en door allerlei andere risico’s en gebeurtenissen. Dan moet er gehandeld worden – zéker, met inachtneming van het recht en op democratische wijze, maar toch liefst ook op afdoende, efficiënte, doelmatige, werkbare wijze. Het gaat niet alleen om het hoe? van het optreden; het gaat er ook om dat er iets gebeurt en wel met vrucht.

Wie een scherp oog heeft voor de dynamiek van de bureaucratie als machtsverschijnsel, ontdekt zonder moeite de punten, waar zij zich de rechtsstatelijke beginselen en de beginselen van democratie¹⁸ te nutte maakt om haar positie te versterken en haar optreden te rechtvaardigen. Want ook de bureaucratie is maar een wijze van doen, die kan botsen met de noodzaak van vruchtbaarheid en werkbaarheid en zij moet zich – an-

17. Een sprekend geval vormt „de badkuip voor de aalscholvers”. Het ging over de aanleg van een spoorlijn naar Lelystad – werd die in rechte lijn getrokken, dan kwam een natuurgebied dat sinds de inpoldering was ontstaan in gevaar. Daartegen kwamen uiteraard de milieubeschermers in het geweer en er waren lange beroepsprocedures te voorzien. Omdat de autoriteiten het noodzakelijk achtten, dat de spoorlijn naar de groeiende stad er voor 1990 zal zijn, werden uitvoerige besprekingen gevoerd, die het resultaat hadden, dat in het tracé een badkuipachtige omlegging werd aangebracht onder het wel-begrepen beding dat alle „rechtstreekse belanghebbenden” zich verbonden om deze oplossing te aanvaarden en daartegen dus niet in beroep te gaan. Zo kan een voortvarend gemeentebestuur de zaken nog tracteren, maar particulieren ...

18. Een sprekend voorbeeld vormt de wijze, waarop ambtelijk met de ministeriële verantwoordelijkheid (een parlementair-democratisch instituut) wordt geschermd. Het „de minister is verantwoordelijk” is vaak een ambtelijke dooddoener, waarmee ministeriële staven hún bemoeiing onbegrensd uitbreiden. Een minister is slechts verantwoordelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden, die de wet hem toekent. Kent de wet hem geen of slechts beperkte bevoegdheden toe – en dat gebeurt! – dan is er geen reden tot klagen over veronachtzamen van de min. verantwoordelijkheid.

ders dan zulke erkende „waarden” als rechtsstaat en democratie – verwerpen en rechtvaardigen zo goed en zo kwaad als dat lukt.

Doch de vraag blijft of de rechtsstaatsidee de bureaucratie in de hand werkt. Dat dit gebeurt, is, dunkt mij, aannemelijk en daarvoor valt, m.b.t. de rechtsbescherming ook wel een (bijkomende) verklaring te geven. Het bestuur heeft met een veelhoek van gezichtspunten te maken en zal trachten binnen die veelhoek een standpunt te vinden, die het hele bord in evenwicht laat. Om dat standpunt te kunnen beoordelen moet men op alle kanten letten en naar alle kanten op de hoogte zijn. Komt iemand tegen het genomen besluit in beroep, dan plaatst hij de rechter voor moeilijkheden. Terwijl de klager aanvoert dat het besluit onrechtmatig is, stelt het verwerende bestuur dat die rechtmatigheid moet worden bezien in samenhang met de kanten van de werkbaarheid, de efficiency en de doelmatigheid en zal met vertoon van deskundigheid betogen, dat het besluit wel zó moest uitvallen, als het uitgevallen is. Die situatie doet zich vooral voor als de klager niet zozeer de formele rechtvaardigheid aanvecht als wel de zakelijke gegrondheid. Rechters aan wie de vernietiging van besluiten tot vestiging van een kerncentrale of van de weigering van steun voor bedrijven of (subsidie) voor orkesten wordt gevraagd, zijn niet te benijden. Het is begrijpelijk, dat zij zich dan bij voorkeur richten op zulke vragen als die of het aangevochten besluit wel zorgvuldig is voorbereid, of wel ieder is gehoord, die men had kunnen horen, of er in de motivering geen leemten zitten en of er geen factor van belang over het hoofd gezien of kennelijk ondergewaardeerd is. Vindt de rechter daar gebreken, dan zal hij op de verdere argumenten zelden ingaan, maar op grond van zulke gebreken vernietigen. D.w.z. de verwerende overheid moet de procedure nog maar eens overdoen en haar motivering beter voorbereiden of sluitender formuleren. De klager wint dan wel, maar hij krijgt zijn gelijk (nog) niet, want de vernietiging betekent, vooral als zij op gebrek aan zorgvuldigheid of een onbevredigende motivering is gegrond, meestal dat het bestuur op de aanvraag etc. opnieuw zal moeten besluiten en mag proberen het zorgvuldiger te doen en beter te motiveren ... met een beter resultaat¹⁹.

19. Het verweer dat de rechter over het hele dossier beschikt en soms na de mondelinge behandeling over meer informatie beschikt dan het verwerende bestuur ten tijde van zijn besluit voor zich had, moet men zeker laten gelden. Doch als daarmee bedoeld zou worden, dat de rechter dus met goed recht kan zeggen hoe wél had moeten worden besloten, dan wordt de veelhoek van gezichtspunten vergeten. Die veelhoek omvat een aantal „beleids”elementen, welke bij het bestuur moeten blijven en die de rechter niet beoordelen kan en mag. Dat weegt praktisch niet zo zwaar als het erom gaat of wél of niét een dans- of muziekvergunning voor één avond aan een café kan worden verleend (hoewel er dan óók ongelukken kunnen gebeuren als de rechter meent het even te goed te kunnen beoordelen als de burgemeester; vgl. de noot van E. Brederveld in Gem. St. 6699 onder A.R. 23 juni 1981), maar het gaat zwaar wegen als het gaat om demonstraties, om subsidies

Het is onbillijk en te eenvoudig om te spreken van eenzijdigheid. Het is een zaak van het perspectief waarin de rechter de zaken ziet en behoort te zien. Daarin spelen de procedurele voorbereiding en adequate besluitvorming en besluitverantwoording uiteraard een grote rol. Het is echter wel zo, dat de rechter het laatste woord heeft en dat daardoor zijn perspectief, als hij niet oppast, te veel kan domineren. Ook dat hij het laatste woord spreekt, is op zichzelf juist – niet alleen uit een oogpunt van de rechtsstaat (fiat iustitia), maar ook omdat er nu eenmaal een laatste woord moet zijn (lites finiri oportet). Als er een euvel is, dan zou het zijn dat het „fiat iustitia” wel en het „lites finiri oportet” te weinig wordt bedacht. Dan valt er teveel gewicht op het gezichtspunt van de rechtmatigheid en dan kan het evenwicht tussen de gezichtspunten zo verschuiven, dat het bord omklapt – d.w.z. dat wát gebeuren moet, met te grote vertraging of misschien wel helemaal niet gebeurt.

Ik eindig waar ik begon: de rechtsstaatsgedachte is één van de grote en karakteristieke verworvenheden van wat wij, op gedempte toon, de Westerse beschaving noemen. Maar wij bezitten die schat „in aarden vaten”. Zoals G.K. Chesterton eens opmerkte, Lucifer is uit de hemel gevallen ten gevolge van „his gravity”, de gravitas die reeds bij de Romeinen gold als kenmerk van de verantwoordelijken, de senatoren. Het lost niets op, integendeel, om de senatoren af te schaffen en door anderen of door een andere instelling te vervangen. Het lost zelfs niets op om hen te vermanen de zaken niet meer ernstig te nemen – dat zou wat moois wezen. Een oplossing, als men van oplossing spreken kan, ligt in het inzicht dat ook de rechtsstaat niet alles oplost, dat hij geen panacee is voor alle bestuurlijke en staatkundige ziekten maar eerder een medicijn die gevaarlijke neveneffecten van andere geneesmiddelen kan voorkomen of tegengaan.

Het gaat dan ook niet om vragen die op eenmaal op te lossen zijn. Het zijn echte vragen, d.w.z. vragen waar wij mee moeten leren leven!

Bij de opmerkingen gemaakt over het euvel van de groeiende regeldichtheid, zal menigeen het mode-woord „deregulering” door het hoofd hebben gespeeld. Nu staat wel vast dat die operatie, wil zij met enige vrucht worden volbracht, zich niet in de eerste plaats moet richten op het afschaffen of vereenvoudigen van bestaande voorschriften. Dat moet óók gebeuren, maar het is een moeizaam werk omdat de practijk zich reeds naar

of kerncentrales. De rechter die dan meent dat hij wel oordelen kan, loopt gevaar te gaan lijken op de departementale bureaucraat, die denkt het „doen” naar de hand te kunnen zetten en niet door heeft dat hem het inzicht daartoe ontbreekt. Zie blz. 5, v. hiervóór.

20. Vgl. de protesten vanwege de Bovag tegen het eventueel niet doorgaan van een verplichte periodieke auto-keuring. De garage-houders zouden zich reeds dure apparatuur hebben aangeschaft! (Hoe zij dan tot nog toe de gewone revisie uitvoerden, verneemt men niet).

het bestaan dier regelingen heeft ingericht, zodat dikwijls even grote en „eerbiedwaardige” belangen zijn ontstaan door hun gelding als er belangen zijn bij het afschaffen ervan²⁰. Doch het zwaartepunt van de deregulering wordt terecht gelegd op de toekomstige wetgeving en op regelingen die nog in voorbereiding zijn: deze moeten opnieuw op haar noodzaak en nut worden getoetst. Wie de berichten verneemt, wat er alzo op onderscheiden ministeries „opnieuw overwogen” wordt, komt onder de indruk van de omvang van deze operatie en zal verlangen dat de „deregulering” permanent op de agenda blijft.

Ten aanzien van het opgemerkte over de rechtsbescherming is het in wezen niet anders. Het ware onaannemelijk om bestaande rechtsgangen te schrappen of de bestaande jurisprudentie drastisch om te buigen. Het zwaartepunt zal ook hier moeten liggen op de verdere ontwikkeling en op het inhouden van de pas. De voorbereiding van de wet algemene bepalingen van bestuursrecht biedt de gelegenheid om een aantal verduidelijkingen aan te brengen, die de rechter een kader bieden, waarin hij zich beter op zijn plaats zal gevoelen, en om hem van een aantal vragen te verlossen, die al te onbezorgd aan hem waren overgelaten. (Zelfs voor de wet-AROB geldt, dat de wetgever niet alles heeft kunnen voorzien).

Als men de zaken zo beziet, dan zal wellicht ook degene, die minder dan ik geneigd is om op de gestelde vraag een bevestigend antwoord te geven, ermee kunnen instemmen dat zij aan de orde blijft en gedurig in gedachten wordt gehouden – met behoud van de provocerende strekking.