

“Liever een convenant dan de rechter”

Het is alweer zeven jaar geleden dat ik in dit blad stelling nam tegen acties van milieugroepen in de rechtszaal. Drie jaar later gaf ik daar nadere uitwerking aan en plaatste de kwestie in de ruimere context van de bedenkelijke ontwikkeling in ons land van een rechtsstaat naar een rechtersstaat. Vandaag wil ik deze trilogie afronden met het aanbieden van alternatieven voor rechterlijke acties van milieuverenigingen en andere belangengroeperingen.

Het is een alternatief, dat ook weer geplaatst moet worden tegen de bredere achtergrond van het falen van de ontwikkeling van rechtsstaat naar rechtersstaat. Zoals ik eerder schetste, hebben burgers en belangengroepen in ons land, als gevolg van het falen van de volksvertegenwoordigingen op de diverse niveaus, van gemeenteraden tot kamerleden toe, in het bieden van een open oor aan de burger en een adequate correctie van arrogante bestuurders, van wethouders tot ministers toe, de weg gezocht en gevonden naar de rechter. Dat leek aanvankelijk hoopvol, en menig burgemeester schrok zich een ongeluk van “Mr. AROB”. Maar allengs bleek het meer blaffen dan bijten vanuit Den Haag, en wat nog mooier was: als niet gebeten werd - en dat werd dus zelden of nooit - kreeg het betwiste handelen zelfs een aureool van rechterlijke flattering. Inspraak en medezeggenschap zijn daarom ingewisseld voor formele procedures van bedenkingen en bezwaar, gevolgd door beroep bij de rechter, en in een rituele dans worden alle bezwaren tegenwoordig keurig aangehoord en geboekstaafd, om vervolgens met Goeroe-spreuken te worden “weerlegd”, welke weerlegging door een onafhankelijk en onpartijdig te achten rechter wordt bezegeld onder verwijzing naar de bestuurlijke vrijheid, de discretionaire bevoegdheid, de pouvoir discrétionnaire, het freies Ermessen; kortom het bestuurlijk oordeel over wat het algemeen belang zou zijn en wat dit zou vereisen. Anders gezegd: wat de overheid doet in naam van het algemeen belang, is welgedaan. Ook hierbij

worden Goeroe-spreuken gebezigd in de zin van: “In redelijkheid kan niet worden gezegd dat bij het bestreden besluit in redelijkheid niet geoordeeld had kunnen worden dat het bestuursorgaan bij afweging van alle in aanmerking komende belangen in redelijkheid niet had kunnen komen tot het besluit om...”. Het resultaat is inmiddels nul. Het aantal vernietigingen wegens strijd met het willekeursverbod of enig ander materieel algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is sinds de Wet AROB schrikbarend teruggelopen. De veelgeprezen “verhoogde rechtsbescherming” blijkt bij nadere beschouwing een papieren tijger: er is bij de Nederlandse bestuursrechters helemaal geen rechtsbescherming tegen de overheid meer te vinden! In plaats van beslechtiging van geschillen over omstrede rechtsverhoudingen van partijen is nog enkel sprake van een formulierenjurisprudentie, een controle van het formulier ‘besluit’, dat enkel tegen het licht der wet wordt gehouden en, indien het niet in orde wordt bevonden, met doorstreping van het ondeugdelijke terug wordt gegeven aan de bestuurder om het nog eens over te schrijven, soms tot twee/drie maal toe, met steeds dezelfde inhoud als resultaat. Is er bij die rechter nog toekomst voor de justitiabele, maar ook voor de belangengroepering, de milieuvereniging? Ik geloof er niet in. Maar wat moet de oplossing dan zijn?

Die oplossing is mijns inziens te vinden in het feit, dat ook de overheid zelf niet gelukkig blijkt met het hui-

dige systeem. Weliswaar blijkt het mogelijk, dat bezwaren in formele procedures worden weggepoetst, maar dat gaat toch ten koste van (te) veel inspanning, geld en - wat vooral bezwaarlijk wordt gevonden, met name bij ambitieuze projecten - tijdverlies. Ook bij de overheid heeft de onvrede over zowel de formele overlegstructuren als over het functioneren van de formele rechtspleging in het bestuursrecht (bezwaar en beroep bij de rechter) de laatste jaren steeds grotere omvang aangenomen. Gewezen kan worden op het Rapport Bestuur in Geding van de Werkgroep Van Kemenade en op de wetsvoorstellen inzake Prorogatie (= overslaan van bezwaar); (kosten) Bestuurlijke Voorprocedures, Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedures, Projectwetgeving, enz. Al deze wetten en rapporten zijn evenzovele blijken van de onvrede die ook bij de overheid leeft met de huidige procedures en geschilbeslechtiging, die ervaren worden als stroperig, formalistisch en (vooral) tijdrovend. Ook het handhavingstekort en de onzekerheid van de individuele rechtspositie, naast de noodzakelijke efficiënte en effectieve behartiging van het algemeen belang, baren hierbij grote zorg.

Tegen deze achtergrond kunnen de eerste pogingen worden gesignaleerd van een zoeken naar nieuwe wegen om te komen tot minder formalistische, snellere en efficiëntere behandeling en afdoening van procedures. Daarbij wordt in de lijn van het Poldermodel gezocht naar het draagvlak van overleg en overeenstemming, in plaats van eenzijdigheid en machtsuitoefening. Het inzicht breekt door, dat het voor alle partijen vele male profijtlijker is om geschillen te voorkomen, dan ze aan rechters voor te leggen; dat het oplossen van toch gerezen geschillen buiten de rechtszaal vele malen ver-



Tegenstanders Oost-Westbaan bij Raad van State

kieslijker is dan daarbinnen. Ook de overheid heeft de tol betaald voor de procedures bij de rechter. Ook al heeft die rechter nooit het lef gehad om daartoe te veroordelen, toch is de Oost-Westbaan "van de baan". En ieder kent ongetwijfeld uit eigen omgeving talrijke voorbeelden van ambitieuze plannen die moesten worden bijgesteld, omdat het hardnekkige verzet het afwachten van de langdurige procedures niet meer lonend deed zijn voor ondernemer of overheid. Geleidelijk aan breekt zelfs bij de overheid het inzicht door, dat het misschien toch verstandiger is om met de belangrijkste groeperingen om tafel te gaan zitten en consensus na te streven, dan weg te duiken in de schuttersputjes en een Pyrrhus-overwinning na te streven. Moderne bestuursvormen als Gentleman's Agreements, Bestuursafspraken, Beleidsakkoorden en Convenanten winnen daarom aan belangstelling. Zij zijn bij uitstek geschikt om procedures te voorkomen. En wanneer tóch geschillen zijn ontstaan, blijken moderne 'proces'vormen als Mediation, Bindend Advies, Arbitrage en Buitengerechtelijke Geschilbeslechting aanzienlijke voordelen te bieden boven bezwaar en beroep bij de rechter.

Al deze vormen hebben één ding gemeenschappelijk: ze vergen de gelijkgestemde wil van betrokkenen om de problematiek op deze wijze aan te

pakken, en niet het formele pad op te gaan. Anders gezegd: zij berusten op wilsovereenstemming, en niet op eenzijdige uitoefening van overheidsgezag. Die wilsovereenstemming gaat uiteraard niet zó ver, dat burgers of belanggroeperingen als evenknie van de overheid gaan functioneren. De uiteindelijke gezagsuitoefening zal altijd een privilege van de overheid blijven en moeten blijven. Maar alvorens haar keuzes te maken over die gezagsuitoefening, kan die overheid wel degelijk overleg plegen. En zij kan daarbij wel degelijk binnen door haarzelf te bepalen kaders keuzes voorleggen of handbreedtes aangeven voor de gesprekspartners.

En op het bereikte resultaat kan ook zij, evenals de andere gespreksdeelnemers, zich vastleggen. Daarbij kunnen zelfs afdoende sancties en geschilregelingen worden geformuleerd zoals boeteclausules en bindend advies of arbitrage, waardoor zekerheden worden geboden zonder dat enige rechterlijke tussenkomst nodig is.

Naar mijn stellige overtuiging ligt hier het pad naar de toekomst ook voor de Stichting Milieufederatie Limburg. Voor zover nog nodig dient zij de diverse overheden te overtuigen van haar representativiteit als gespreksdeelnemer over de door haar behartigde onderwerpen. Daarbij moet zij op voorhand verlangen, dat kaders worden

aangegeven waarbinnen overeenstemming mogelijk zal zijn, en dat bereikte overeenstemming zal worden vastgelegd en gesanctionneerd. Regeling in convenant of bestuursovereenkomst hoort het primaire doel te zijn; wettelijke regeling hooguit als sequel daarvan. Bij omstreden maatschappelijke kwesties kan zij voorstellen dat door overheid en belanggroeperingen gezamenlijk opdracht zal worden verstrekt aan een onafhankelijk bureau tot het uitbrengen van een onafhankelijke opinie of advies, in plaats van partijadvisering aan of door enerzijds de overheid en anderzijds aan of door de Stichting. En bij geschillen moet zij niet beginnen met bezwaar- of beroepschriften, dan na eerst uitdrukkelijk gepoogd te hebben om de betreffende overheid over te halen tot afdoening van het geschil buiten rechte, middels mediation, bindend advies, arbitrage of buitengerechtelijke geschilbeslechting. Hiermee wordt een afdoening gegarandeerd binnen enkele weken of maanden, in plaats van het jarenlange procedurecircus, en is die afdoening bovendien inhoudelijk en finaal, in plaats van formeel en "terug naar af". Onafhankelijke derden, zelfstandige adviseurs en bureaus nemen aldus op basis van gemeenschappelijke opdrachten van overheid en belanghebbenden de plaats in van het spelen van rechtertje in eigen zaak door het bestuur bij bezwaar en het formulieren spelletje van de bestuursrechter.

A. Tak