

De prijs van codificatie

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur geregeld?

Mr. drs. M.A. Heldeweg*

Het Voorontwerp Algemene Wet Bestuursrecht (VAWB)¹ voorziet in codificatie van een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb). Maar worden we met die codificatie-arbeid eigenlijk wel vooruit geholpen, vooral als we ons bedenken hoezeer de abbb verbonden zijn met de ontwikkeling van het ongeschreven (bestuurs-)recht? Leidt codificatie van de abbb niet juist tot verschralling van de rechtswaarborgen tegen onregelmatig bestuur? – Een appel aan de ontwerpster² van het VAWB tot het verschaffen van (grotere) helderheid!

* Universitair Docent Publiekrecht, faculteit Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Limburg.

¹ Den Haag, 19-01-1987.

² De commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, zie ook later in de tekst.

³ VAWB, blz. 21.

⁴ VAWB, blz. 22-23.

⁵ Dit beginsel is – anders dan de overige te codificeren beginselen – in de voorstellen slechts van toepassing op beschikkingen.

⁶ Het gelijkheidsbeginsel is niet uitdrukkelijk gecodificeerd, maar het verbod van vooringenomenheid valt, mede gelet op de toelichting daarop, wel zo uit te leggen.

⁷ VAWB, blz. 68.

⁸ Van Wijk/Konijnenbelt, Hoofdstukken van Administratief recht, Den Haag 1984, blz. 67.

⁹ A.Q.C. Tak, Normaal bestuur, in: Steenbeek, J.G., M.C. Burkens en J.B.J.M. ten Berge (red.), Bestuur en norm, bundel opstellen opgedragen aan Prof. mr. R. Crinice Le Roy, Deventer 1986, blz. 255-263 (m.n. blz. 256 en 257).

¹⁰ Waarvan het beginpunt doorgaans bij het Doetinchemse woonruimtevoorderingsarrest, HR 24-01-1949, NJ 558, wordt gelegd.

¹¹ Volgens de vakgroep Staats- en bestuursrecht van de R.U.C. leidt dit redigeren overigens tot hardere en (dus) innoverende normen, 'Algemene Wet Bestuursrecht', NJB 1987, blz. 877 e.v.

¹² Zie ook A.Q.C. Tak, Overheidsbestuur en Privaatrecht, Alphen aan den Rijn 1978, blz. 23-29 en blz. 210.

1. Inleiding

Artikel 107 van de Grondwet geeft in het tweede lid aan de wetgever de opdracht om 'algemene regels van bestuursrecht vast te stellen', aldus de eerste woorden van de Memorie van Toelichting (MvT) bij het voorontwerp Algemene wet bestuursrecht (VAWB).

Een van de doelstellingen van de commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, ontwerpster van het VAWB (hierna ook: de commissie), was het codificeren van ontwikkelingen, die zich in de administratiefrechtelijke jurisprudentie hebben afgetekend.³ Deze doelstelling staat blijkens de MvT⁴ in het teken van de bevordering van de kenbaarheid van het recht en daarmee van de rechtszekerheid. De commissie acht het, gelet op het fragmentarische karakter van de rechtsbescherming en de grote betekenis van het ongeschreven recht in het bestuursrecht, dringend gewenst dat de belangrijkste regels uit de jurisprudentie in de wet (de AWB) worden neergelegd (dit terwille van 'een precisering en een betere toegankelijkheid door middel van codificatie').

Uitvloeisel van deze taakopvatting zijn de codificatie-voorstellen ter zake van:

- het formele zorgvuldigheidsbeginsel: art. 3.2.1
- het verbod van détournement de pouvoir: art. 3.2.2 en art. 3.2.3 lid 1
- het verbod van willekeur: art. 3.2.3 lid 2
- het materiële zorgvuldigheidsbeginsel: art. 3.2.3 lid 2
- het evenredigheidsbeginsel: art. 3.2.3 lid 2
- het motiveringsbeginsel: artt. 4.1.4.1 e.v.⁵
- het gelijkheidsbeginsel: art. 2.1.4.⁶

De motieven voor het (aldus) codificeren van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) in het VAWB worden op verschillende plaatsen in de MvT nader uitgewerkt.

Hieronder wil ik ingaan op het nut van het in de (toekomstige) AWB vastleggen van de normen waarnaar het bestuurlijk handelen zich heeft te richten. Goeddeels zijn de meeste van deze normen immers al in de vorm van rechterlijke toetsingscriteria gecodificeerd?!

Ik wil mijn betoog – uiteindelijk – toespitsen op de

vraag of de vorm die voor codificatie van de 'bestuursnormen' in het VAWB is gekozen – gelet op het dynamische karakter van het bestuursrecht en de positie van 'het bestuur' daarin – een erg gelukkige is.

2. Bestuursnormen

In de toelichting bij art. 3.2.2⁷ (het verbod van détournement de pouvoir) is te lezen dat het onderhavige beginsel, rechtstreeks als norm voor het bestuur kan worden geformuleerd, 'en niet slechts als een beroepsgrond of een vernietigingsgrond'. Ook op andere plaatsen in de MvT blijkt hoe de commissie er naar streeft om abbb als concrete normen voor het bestuurlijk handelen te codificeren. Het benaderen van abbb als rechtsnormen voor het bestuur is overigens niet nieuw. Ook Konijnenbelt⁸ wijst op de betekenis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) als norm voor het bestuurlijk handelen, naast de normen van het geschreven recht en de overige normen van ongeschreven recht. Konijnenbelt beschouwt de abbb pas in de tweede plaats als beroeps- of vernietigingsgrond.

Tak⁹ stelt dat een benadering waarin de abbb louter als toetsingscriteria worden opgevat beslist te eenzijdig is; de abbb dienen primair als leidinggevende principes, op grond waarvan het bestuurlijk handelen dient te worden ingericht, te worden opgevat. De gedachte dat de abbb in feite (normatief) deel uit maken van een bevoegdheidverlenend voorschrift ligt eigenlijk tamelijk voor de hand. De rechterlijke bereidheid om aan de abbb te toetsen vindt immers z'n grondslag in het feit dat bestuursorganen zich aan diezelfde abbb te houden hebben. Inzoverre lijkt codificatie ook niets nieuws te brengen. Niettemin noopt de codificatie-arbeid op dit punt mijns inziens tot enige waakzaamheid. We moeten namelijk wel bedenken dat de abbb van oorsprong een rechterlijke vondst zijn.¹⁰ De abbb zijn de vruchten van een toetsingspraktijk waarin de rechter zich ten opzichte van het te toetsen onderwerp terughoudend wilde opstellen (zij het in steeds mindere mate). Voor de codificatie van abbb zou dat mijns inziens twee consequenties moeten hebben:

– De commissie zou zich er rekenschap van moeten geven dat er wellicht nog veel meer normen zijn waaraan het bestuur is gehouden (denk bijvoorbeeld aan de doelmatigheid en de legitimititeit van het bestuurshandelen). Door zich, onder de kop 'algemene bepalingen over besluiten', te beperken tot codificatie van de abbb wekt de commissie echter de suggestie een omvattende definitie van 'behoorlijk bestuur' te geven, terwijl ze zich in feite beperkt tot het redigeren van de beperkte toetsingscriteria van de rechter.¹¹ De enige winst is – wellicht – dat de rechter aan toetsing aan de in de AWB gecodificeerde abbb niet meer kan ontkomen: art. 3.1.1 VAWB zou dit ook voor de burgerlijke rechter moeten waarborgen.

– Codificatie van de abbb zou moeten geschieden in het besef dat de huidige invulling, e.q. toepassing van de abbb door de rechter slechts het beeld van een tussenstand en niet van een eindstand biedt. Dat besef zou in de wijze van codificatie moeten doorklinken. De open ontwikkeling van het ongeschreven recht mag niet gebarricadeerd worden.¹² De band tussen de ontwikkeling van de abbb als rechterlijke toetsingscriteria, zoals deze vanuit het

ongeschreven recht worden 'gevoed', en de abbb als gecodificeerde rechtsnorm, zoals voorgestaan door de commissie, mag niet worden 'doorgeknipt'. Dit laatste zou zeker het geval zijn indien de rechterlijke rechtsvorming op het gebied van de abbb door codificatie geheel afgesloten zou worden. Zo vraagt Knoop¹³ zich af of codificatie van jurisprudentie (en hij heeft daarbij primair het oog op de abbb) wel verstandig is en niet zal leiden tot verarming of verstarring. Van Buuren¹⁴ reageert hierop met de stelling dat het voorontwerp een soort twee-sporen-aanpak volgt. Enerzijds worden – waar het gelet op de stand der jurisprudentie mogelijk lijkt – uit de abbb afgeleide concrete algemeen toepasbare regels gecodificeerd, terwijl anderzijds in de wetsartikelen 'het beginselkarakter van de abbb' tot uitdrukking wordt gebracht. Als voorbeeld van deze tweesporigheid noemt hij de artikelen 3.2.1 (zorgvuldigheid in het algemeen) en 3.3.5 (zorgvuldigheid t.z.v. advisering). De gedachte die kennelijk aan dit 'verweer' ten grondslag ligt is dat m.n. door abbb met een beginselkarakter te codificeren, het probleem van verstarring kan worden voorkomen.

Dat codificatie van abbb reeds op zichzelf rechterlijke rechtsvorming zal barricaderen¹⁵ lijkt mij overigens niet waarschijnlijk. De rechter is, getuige (bijvoorbeeld) de ontwikkelingen in de rechtspraak inzake art. 1401 Burgerlijk wetboek en art. 58 Ambtenarenwet (oud), indien nodig bereid tot tamelijk extensieve interpretatie van wetsbepalingen.

3. Open of gesloten systeem

'Rechterlijke autonomie' kan, getuige deze voorbeelden, een waarborg zijn tegen ongewenste effecten van al te starre regelgeving (of, beter, regels die mede door hun dringende formulering – al snel – verouderd zijn). Vanuit het standpunt van de wetgever geredeneerd lijkt het mij de vraag of de (ook door de commissie gehuldigde) beginselen van rechtszekerheid en rechtseenheid niet juist vergen dat bij codificatie van rechtsnormen een inherente (maar tevens expliciete) relatie wordt gelegd met het ongeschreven recht.

Ik denk dat het hier, toegespitst op de codificatie van de abbb, gaat om de vraag of in het VAWB wordt geopteerd voor een systeem van rechtswaarborgen voor de burger van een meer open of een meer gesloten karakter. Een typisch voorbeeld voor een meer open systeem van rechtswaarborgen wordt geboden door de wet-AROB; met name door toedoen van de toetsingscriteria van art. 8 lid 1 onder c. en d. van deze wet.

De inhoud van deze ('open') toetsingscriteria wordt vooral gevonden in waarden en normen van het ongeschreven recht. 'Redelijkheid' en 'algemeen rechtsbewustzijn'¹⁶ zeggen op zich beschouwd niet zoveel, het zijn vooral (voor)portalen naar andere delen van het (on)geschreven recht. Deze criteria waarborgen, om met Tak te spreken:¹⁷ een open rechtsontwikkeling met duidelijke verbindingslijnen naar alle onderdelen van het recht, ook buiten het bestuursrecht'.

Een open systeem van rechtswaarborgen als karakterisering voor de codificatie van de abbb in de AWB acht ik vooral ook van belang omdat daarmee iets gezegd zou zijn over de 'rechtspositie' van het bestuur. Het ontbreken van een 'pijplijn naar het (ongeschreven) recht', opteren voor een meer geslo-

ten systeem van op zichzelf staande rechtswaarborgen, zou de indruk geven dat de AWB toch vooral voor de gemoedsrust van de bestuurders is geschreven; zolang een bestuursorgaan zich netjes richt naar de eisen van het ontwerp zit het goed. Het bestuur mag alles dat niet uitdrukkelijk is verboden – maar zo kan het natuurlijk niet zijn! De grenzen van het bestuurlijk handelen kunnen – afgezien van de bevoegdheidsproblematiek – niet definitief (en limitatief) worden getrokken. Het oordeel over de rechtmatigheid van het bestuurlijk handelen ontwikkelt zich terwijl dit handelen (en het oordeel over rol en plaats van het bestuur in het algemeen) zich in de tijd ontwikkelt. Het belang van rechtsbescherming tegen de overheid verhoudt zich niet met het fixeren van de juridische armslag van het bestuur op een wijze die uiteindelijk tot fixatie (lees: beperking) van de rechtspositie van de burger leidt.

Ik kan mij voorstellen dat de commissie bij het concipiëren van het voorontwerp Donners 'Bestuurspostulaat' (het bestuur moet ook doelmatig kunnen besturen)¹⁸ in gedachten heeft gehad maar niet dat zij het bestuur zozeer in bescherming heeft willen nemen.

Het probleem is echter dat de commissie zich er niet echt over uitlaat; bijvoorbeeld door te stellen dat de bestuursnormen in de AWB als minimumnormen moeten worden opgevat.

4. Een problematisch duo

Onzekerheid over het meer gesloten of open karakter van waarborgen tegen onregelmatig bestuurshandelen prangt mijns inziens het meest bij artikel 3.2.3 van het voorontwerp.

Ik wil op dit artikel, bij wijze van voorbeeldgewijze uitwerking van mijn vertoog, wat nader ingaan. Het artikel luidt aldus:

1. Het bestuursorgaan weegt alle rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voorzover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de strekking van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Het gaat hier – als bij de artikelen 3.2.1 en 3.2.2 – om (zoals Van Buuren het stelt) codificatie van abbb met een beginselkarakter. Dat beginselkarakter leidt tot bepalingen die naar hun inhoud beschouwd een algemene strekking hebben; er is geen sprake van concrete handelingsvoorschriften. Met deze algemeenheid is echter nog niets gezegd over het meer open of gesloten karakter van de onderhavige bepalingen. Algemeenheid is niet voldoende om een verbinding met de ontwikkeling in het algemeen rechtsbewustzijn aan te brengen. De term 'beginselkarakter' suggereert openheid maar biedt daarvoor althans in de context van het VAWB – geen enkele waarborg, algemeenheid is slechts een aanzet of voorwaarde voor openheid.

Om met lid 2 van het artikel te beginnen, vraag ik mij af of de commissie juist hier wel voldoende acht slaat op de door haar zelf gestelde grote betekenis van het ongeschreven recht (zie Inleiding). De rol van het ongeschreven recht wordt door de commissie mijns inziens juist in het tweede lid van art. 3.2.3 voor een deel weggelaten!

13 T. Knoop. Wetgever of rechter?, Gemeentestem 6845, blz. 405.

14 Van Buuren, P.J.J., Codificatie van administratief recht in de algemene wet bestuursrecht, NJB 21 mei 1988 speciaal.

15 Ook Van der Burg laat zich hierover negatief uit: Van der Burg, F.H., Het Voorontwerp Algemene Wet Bestuursrecht getoetst, NTB 87/1, blz. 3-8.

16 Art. 8 lid 1 onder c. en d. wet-AROB.

17 A.Q.C. Tak. Overheidsbestuur en Privaatrecht, Alphen aan den Rijn 1978, blz. 210.

18 A.M. Donner, VAR LXXXVII, Verslag blz. 20-23.

De Utrechtse vakgroep Staats- en Bestuursrecht heeft mijns inziens volstrekt gelijk als zij ten aanzien van de codificatie van het willekeurverbod in art. 3.2.3 lid 2 stelt:¹⁹ 'de klassieke suggestie dat het moet gaan om gevallen van "redeloosheid" of "aper-te willekeur" is weg'. Dat is in de 'nieuwe formule' namelijk precies het probleem! Het willekeurverbod is nu verpakt in termen van de evenredigheid tussen doel en middel bij het nemen van een besluit, waardoor het willekeurverbod mijns inziens veel te sterk wordt ingekapseld. Het willekeurverbod zoals we dat bijvoorbeeld in art. 8 lid 1 onder c wet-AROB kennen ('niet in redelijkheid tot de beschikking (...) kunnen komen') is in de voorstellen gereduceerd tot een utilistische formule.

De grondslagen voor deze benadering vinden we onder meer in een bijdrage van Hirsch Ballin en De Moor-van Vugt in *Ars Aequi*.²⁰ maar ik vraag mij af of in deze op de doel-middelen verhouding toegesneden zienswijze niet voorbij wordt gegaan aan het feit dat de willekeurformule meer dan alleen een utilistische beoordeling van bestuurlijk handelen behelst. Een aantal onregelmatigheden die wel onder de beproefde willekeurformule ('niet in redelijkheid ...') zijn te brengen valt mijns inziens in de nieuwe evenredigheidsformule uit de boot; ik denk hierbij onder meer aan het verschijnsel bestuurscompensatie waarvoor de grondslag – anders dan de commissie suggereert²¹ – mijns inziens niet in onevenredigheid tussen doel en middelen bij het nemen van een bestuursbesluit, maar in onevenredigheid naar de mate waarin burgers door een bestuursbesluit nadelig worden getroffen moet worden gezocht.²² Met de evenredigheidsformule kom je dan niet uit. Daarbij komt dat de willekeurformule naar de letter beschouwd ook meer ruimte biedt voor rechtsvinding door de rechter: het criterium biedt de mogelijkheid om onregelmatigheden die wij thans nog niet zien of die wij thans nog niet als onregelmatigheden beschouwen metertijd aan het bestuur voor te houden.

Al met al kom ik tot de conclusie dat de regeling van het tweede lid van art. 3.2.3 minder rechtswaarborgen tegen onregelmatig bestuur biedt dan thans bij het verbod van willekeur het geval is. Dit houdt mijns inziens vooral verband met het feit dat de gekozen redactie een meer gesloten karakter draagt dan de willekeurformule.

Art. 3.2.3 lid 1 is een wat moeilijk te begrijpen artikel. De MvT²³ schetst de bepaling als een soort positief complement op het verbod van détournement de pouvoir uit art. 3.2.2: laatstgenoemd verbod bewaakt de 'zuiverheid van oogmerk' (geen behartiging van 'vreemde belangen'), het eerste beoogt te verzekeren dat het bestuur in beginsel *alle* (cursief MAH) relevante belangen die door de te nemen beslissing zullen worden geraakt mee afweegt. Uit de toelichting (en de daarin gebruikte voorbeelden) meen ik te mogen opmaken dat de bepaling eigenlijk alleen voorschrijft dat het bestuur geen enkel relevant belang over het hoofd mag zien. Het voorschrift heeft in die zin dan ook een betrekkelijk formeel karakter; het laat zich niet uit over de wijze waarop alle belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen (afweging naar de mate van het gewicht van de betrokken belangen), maar slechts over de *omvang* van de belangenafweging.

Het moeilijke of moeizame zit echter een beetje in de bewoordingen van de bepaling: 'Het bestuursor-

gaan weegt alle (...) belangen af (...)', maar waartegen? Heeft de commissie met het gebruik van het begrip 'afwegen' misschien toch bedoeld dat dit afwegen slechts kan geschieden naar de mate van het gewicht van de betreffende belangen?

Er valt eigenlijk maar weinig eenduidigs over te zeggen, hetgeen een opstap kan zijn voor de stelling dat de rechter er dus in relatieve vrijheid zijn gang mee kan gaan. Daarmee lijken mij de doelen die de commissie zich heeft gesteld echter niet gediend. De codificatie van de abbb voltrekt zich dan op een wijze die geen helderheid verschaft over het meer open of gesloten karakter van de aldus gegeven rechtswaarborgen; een principiële uitspraak over de relatie met het ongeschreven recht en de (daarmee verbandhoudende) 'rechtspositie' van het bestuur blijft achterwege!

5. De rechtspraak

Wat codificatie van de abbb in de AWB zal brengen ligt – ik preludeerde daar al op – vooral in handen van de rechter. Voor het bestuursrecht is in dit verband vooral de toekomstige ontwikkeling in de Arob-rechtspraak van belang.²⁴

Art. 8 lid 1 wet-AROB geeft aan welke de toetsingscriteria binnen de Arob-rechtspraak zijn; toetsing aan de wet, aan het verbod van détournement de pouvoir, aan het verbod van willekeur en aan de abbb.

Ik ga er vooralsnog vanuit dat art. 8 lid 1 ongeschonden door de invoering van de AWB (en de Herziening van de rechterlijke organisatie)²⁵ heen zal komen. In ieder geval bevatten de voorstellen en uitzettingen van de commissie geen voornemens of adviezen aangaande wijziging van art. 8 lid 1.

De vraag is nu op welke wijze de aan art. 8 lid 1 wet-AROB toetsende rechter, gegeven een in zijn huidige vorm ingevoerde AWB, met de abbb zal 'opereren'. Ik zie twee trajecten voor rechterlijke toetsing:

1. De rechter toetst aan de in de AWB opgenomen normen op grond van art. 8 lid 1 onder a wet-AROB (strijd met een algemeen verbindend voorschrift, te weten de AWB).

2. De rechter toetst aan buiten de AWB gelegen normen op grond van art. 8 lid 1 onder (b) c en d wet-AROB.

Het onder 2 bedoelde 'traject' zou worden bewandeld indien de rechter van mening is dat de heersende rechtsopvattingen, terzake van het in geding zijnde bestuurshandelen, zelfs met extensieve interpretatie niet door de in de AWB gecodificeerde abbb tot uitdrukking worden gebracht; (kan worden 'omgebogen').²⁶ Omdat geen brug meer kan worden geslagen met het ongeschreven (bestuurs-)recht, wijkt de rechter uit naar toetsing aan art. 8 lid 1 onder (b) c en d wet-AROB.

Een eerste reactie kan hier zijn: dan valt het met de discussie over het open of gesloten karakter van te codificeren abbb allemaal wel mee, de rechter kiest gewoon een ander traject! Daar staan echter twee mijns inziens belangrijke bezwaren tegenover:

In de *eerste* plaats valt het oogmerk van de commissie om helderheid te verschaffen in de toepassing van de abbb in het water. Lukte dit nog in het uitschrijven van de toepassing van bepaalde beginselen (met name zorgvuldigheid, § 3.3, 3.4, 4.1.2 en 4.1.3 en motivering; § 3.5 en 4.1.4), met de 'beginselbe-

19 T.a.p. blz. 323.

20 Doel en middel in het bestuursrecht. AA 35 (1986) 12, blz. 783-790.

21 VAWB, blz. 73.

22 Zie onder meer mijn bijdrage: Grondslag en vormgeving van bestuurscompensatie, in TvO 1988/4, blz. 68-73.

23 VAWB, blz. 69 e.v.

24 De burgerlijke rechter en andere administratieve rechters laat ik buiten beschouwing, maar de lezer zal bemerken dat het betoog dat nog volgt daarvoor goeddeels gelijklopend zal zijn.

25 Waarover ik tegenwoordig slechts nog uit de krant vernem wat de laatste ontwikkelingen zijn!

26 M. Toonder. 'Recht is iets kroms dat verbogen is', hernaam Super in een korte pauze. 'En daar heb ik verstand van, als zakenman zijnde', Plaatje 3082.

palingen' wordt het niets. Wat te denken van de situatie waarin de rechter aan art. 8 lid 1 onder c wet-AROB toetst en niet aan art. 3.2.3 lid 2?! De rechter zal met andere woorden onder omstandigheden de in de AWB gecodificeerde abbb kunnen laten voor wat ze zijn en zich kunnen verlaten op toetsing aan (wellicht zelfs gelijknamige) abbb van art. 8 lid 1 wet-AROB. De inzichtelijkheid wordt er op die manier niet beter op, maar de mogelijkheid bestaat!

Mijn tweede punt van overweging is dat de codificatie-arbeid invloed zal hebben op de werkwijze van de rechter. Hij zal waarschijnlijk een terughoudende positie innemen; niet meteen te hard van stapel willen lopen. Zijn voorkeur zal – denk ik – liggen bij het bewandelen van het eerstgenoemde traject. Het zou kunnen zijn dat de rechter redeneert dat het tweede traject wat de in de AWB gecodificeerde abbb betreft onbegaanbaar is. Art. 8 lid 1 onder b, c en d vormen in die redenering niet meer dan een grondslag voor de abbb in de AWB en zelfstandige toetsing aan de wet-AROB past nog slechts voor die abbb die *uitdrukkelijk* niet zijn gecodificeerd. Gevolg zou zijn dat de rechter zich ook – in eerste aanleg – conformeert aan de gesloten, beperktere normen van de AWB: mijn eerder geformuleerde bezwaren blijven dan onverkort van kracht.

Al met al twee weinig opwindende uitersten als resultaat van de (proeve tot) codificatie: grotere onoverzichtelijkheid en/of beperktere rechtsbescherming!

6. Conclusie

Betekent een en ander dat codificatie van de abbb in de AWB moet worden afgewezen?

Waar de abbb zich (laten uit)kristalliseren als betrekkelijk concrete rechtsnormen lijkt mij zo'n conclusie te ver te gaan. Codificatie kan juist daar bij-

dragen tot grotere helderheid over de rechtswaarborgen van de burger jegens de overheid.

Daar waar het gaat om de bepalingen met een 'beginselkarakter' ben ik uitermate sceptisch. Het resultaat van de codificatievoorstellen lijkt mij daarvoor de burger – om wie het naar mijn mening toch uiteindelijk allemaal gaat – haast contra-productief! In eerste instantie vroeg ik me bij het lezen van de desbetreffende bepalingen af welke verduidelijking ervan te verwachten zou zijn, maar mijn slotsom is dat het allemaal nog erger is dan ik dacht. Het panorama van de rechtsbescherming wordt mistiger en kleiner, onoverzichtelijkheid en terughoudendheid zijn de m.i. wat wrange vruchten van de voorstellen. De 'beginselbepalingen' kunnen wat mij betreft dan ook eigenlijk beter achterwege blijven. Het streven om eenheid in de toetsingspraktijk van onze parade van administratieve rechters en instanties te creëren lijkt mij eigenlijk meer thuis te horen bij de operatie tot Herziening van de rechterlijke organisatie. Als de commissie er op rechtspolitieke gronden aan hecht om niettemin 'beginselbepalingen' te handhaven dan zullen deze ofwel als uitdrukkelijke minimumnormen²⁷ moeten worden gepresenteerd, of het open karakter van de VAWB zal moeten worden versterkt. Het laatste lijkt mij het best gewaarborgd indien de commissie voor open rechtsnormen, als die onder c en d van artikel 8 lid 1 wet-AROB, een aparte plaats inruimt; bijvoorbeeld met een aanvullend: art. 3.2.3 lid 3 – Het bestuursorgaan neemt bij zijn beslissingen de in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur in acht.²⁸

De Algemene Wet Bestuursrecht zou in een directe, open verhouding tot de jurisprudentiële rechtspraktijk staan, daarmee impliciet erkennend dat de grenzen van het rechtmatig bestuurshandelen nimmer definitief getrokken zijn.

27 Waarboven nog nadere – zich in het algemeen rechtsbewustzijn ontwikkelende – eisen denkbaar zijn!

28 Met dank aan Nico Verheij.

Kroniek Rbb

Advies inzake de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening

De Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening heeft weinig oog voor de bestuurlijke aspecten van de ruimtelijke beleidsvoering. De Rbb acht het juist, dat in de Vierde Nota de beperkingen van sturing van ruimtelijke ontwikkelingen door de overheid worden erkend. In de nota wordt echter nauwelijks ingegaan op de vraag waar en hoe de overheid wél begeleiding of sturing kan en wil geven aan deze ontwikkelingen. De Raad acht dat een tekortkoming van de nota.

Volgens de Raad komt de Vierde Nota slechts in zeer beperkte mate tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer tot vereenvoudiging van het stelsel van ruimtelijke planning. Enkele essentiële onderdelen van het ruimtelijk beleid ontbreken nog. Het is (vooralsnog) niet gelukt de bestaande verkokering van het rijksbeleid te doorbreken.

Het getuigt volgens de Rbb van realiteitszin, dat in de Vierde Nota wordt erkend dat de uitvoering van het ruimtelijk beleid van het rijk mede afhangt van de medewerking van provincies en gemeenten. De opvattingen en belangen van deze 'mede-overhe-