

ELF GOUDEN REGELS IN HET BESTUURSRECHT

Een onvolledig maar nuttig overzicht

1. Inspraak en beroep zijn (noodzakelijke) rechten, geen gunsten.

Openbaar bestuur werkt (te) vaak middels het zogenaamde piepsysteem: als er niemand reageert op een plan of besluit, dan is er blijkbaar geen probleem. Iedereen maakt fouten. Daarin zijn ambtenaren zeker geen uitzondering. Bovendien: vooral bij de gemeentelijke overheid werken toch iets te vaak mensen met onvoldoende kwalificaties. En ook: niet zelden krijgen ambtenaren van de bestuurder de opdracht in te zetten op een bepaald besluit, ook als die strijdig is met het geldende beleid. Maar we kunnen het misschien beter omdraaien: de belastingdienst neemt ook niet zonder meer aan dat alle belastingaangiften juist zijn. Burgers kunnen er - helaas - niet altijd op vertrouwen dat de overheid zich altijd aan de regels van de rechtstaat houdt. Samenvattend: niet alles wat de overheid doet, is goed gedaan.

De kranten staan vol over onvoldoende optreden van bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie of de Belastingdienst. De kranten schrijven veel minder over het overheidsoptreden bij milieuveiligheid. Zou dat werkelijk zijn omdat de overheid zorgvuldig optreedt in zaken van milieuveiligheid? Als dat zo is, hoe kan het zijn dat er nog duizenden veestallen staan met asbest? Hoe kan het zijn dat er doden vallen door Q-koorts door geitenstallen? Of, dat de Groningers pas na tientallen jaren serieus worden genomen met hun klachten over aardbevingen door gaswinning?

Conclusie: maak gebruik van uw inspraak- en procesrecht. Zwijgen betekent instemmen.

2. Het bestuur is openbaar.

Het bestuur is openbaar. Dit betekent dat ook de wetten, regels, besluiten, vergunningaanvragen, controlerapporten maar ook de politieke agenda openbaar zijn. Vaak zijn die stukken digitaal beschikbaar, al dan niet via een website. De ambtenaar is verplicht procedurestukken (de vergunningaanvraag, oude vergunningen, controlerapporten) in te laten zien en/of in kopie ter beschikking te stellen. Te vaak proberen ambtenaren burgers nog af te schepen als vergunningstukken worden opgevraagd. Laat u niet afschepen. Weet wel wat u precies wil hebben en stel uiteraard ook geen onredelijke vragen. Soms hebben ambtenaren toch wel gelijk. Wees redelijk en reëel. Let ook op als u een kopie van een papieren dossier opvraagt want er zijn gemeenten die schandalig hoge kopieerkosten rekenen. Een bedrag van 50 cent per A4 is niet acceptabel. De teveel in rekening gebrachte kosten (leges) zijn eventueel ook aanvechtbaar, maar doet dit niet te snel. Dat leidt af van de hoofdzaak.

Stel een ordelijk dossier samen. Hoe ordelijker, hoe trefzekerder u kunt opereren. Weet daarbij: u heeft een voordeel. U bent maar met 1 dossier bezig, waar de ambtenaar en wethouder met vele dossiers bezig is. Benut dat voordeel. Weet ook dat u vaak al snel meer weet dan de wethouder. Een wethouder is vaak niet meer dan een roepstoeter, een lege huls, die eigenlijk niet veel meer doet dan politiek-bestuurlijk de boel overeind houden (lees: de helft van de gemeenteraad achter zich houden, handig genoeg kan praten om zich niet in de hoek te laten zetten).

Van individuele vergunningbesluiten weten wethouders zelden meer dan de hoofdlijnen. Want: waarom meer weten als er pas een politiek probleem is als een raadsmeerderheid dat een probleem vindt, en nog talloze andere zaken ook op de agenda staan?

Zoek de politieke zwakheid in het verhaal, bijt u vast en laat niet los.

Essentieel: maak bij de dossiervorming onderscheid tussen het juridische en het bestuurlijk-politiek dossier. Juridische procedures hebben vaak een heel andere dynamiek dan politieke procedures. Beiden hebben ook een andere (tijds)agenda. Meestal gaat een politieke agenda aan de juridische agenda vooraf. Dus: wordt eerst het politieke besluit genomen (bijvoorbeeld instemming gemeenteraad wijzigen bestemmingsplan), en daarna ook het juridische besluit. Maar vaak lopen er ook meerdere procedures door elkaar heen. Maak een goed overzicht van alle aanvragen / besluitprocedures.

Probeer allereerst de informatie compleet te krijgen over de politieke agenda. Weet welk onderdeel bij welke overheid speelt. De omgevingsvergunning (milieu, bouwen, bestemmingsplan) speelt vaak bij de gemeente. Als het bestemmingsplan wijziging vergt (zoals wijzigen van het bouwblok), dan kan dat politiek een belangrijk traject zijn, waar je niet vroeg genoeg bij kunt zijn. Hoe later je instapt, hoe groter de achterstand.

De Waterwetvergunning en de vergunning Wet Natuurbescherming spelen vaak bij (of: via) de provincie. Verder heb je nog het waterschap, de GGD (de slapende waakhond van de milieuveiligheid, die te vaak niets doet als de burger steun nodig heeft) en de MER-commissie. De wethouder verschuilt zich in het politieke debat vaak achter de MER commissie door te zeggen dat de MER-commissie het plan heeft goedgekeurd. Een schandelijke omkering van de verantwoordelijkheid! De MER-commissie adviseert enkel over de volledigheid van de MER. Enkel en alleen het openbaar bestuur is politiek verantwoordelijk voor het te nemen besluit.

Verder is het zaak om de verhouding in uw gemeenteraad (en, zo nodig provinciale staten / Tweede Kamer) te kennen. Zorg dat je een voldoende contact krijgt met zowel een coalitiepartij alsook een oppositiepartij. Een oppositiepartij kan veel scherpere standpunten innemen, maar is ook vaak bestuurlijk krachteloos. Dat neemt niet weg dat de oppositie de politieke verhoudingen kennen, toegang hebben tot de raadsstukken, kunnen weten wat speelt en wat politiek gevoelig ligt. En natuurlijk raadvragen stellen. Maar je enkel beperken tot een oppositiepartij is zeer onverstandig; dan blijf je zeker aan de zijlijn staan. Bouw daarom ook altijd een goed contact op met een coalitiepartij. Die partij waar je het beste denkt te kunnen binnenkomen. Niet met het doel om direct volledige steun te krijgen. De coalitiepartij zal zelden direct je kant kiezen. Want de verantwoordelijk wethouder eist steun van zijn of haar coalitiepartners. Politiek is een langzaam en kwetsbaar spel.

Zo lang tegen de door jullie gewenste politieke stelling geen 'ja' wordt gezegd, vermijdt zeer beslist dat een hard 'nee' wordt uitgesproken. Met een hard 'nee' heb je meestal verloren. Immers, van een 'nee' weer een 'ja' maken is moeilijker dan van een 'weet het nog niet' een 'ja' maken. Realiseer je dat aan de andere kant van de zaak ook getrokken wordt door mensen die vaak al veel langer met de plannen bezig zijn (de vergunningaanvrager), en daar vaak veel geld voor hebben uitgegeven. Zorg dat het lijntje met de politici en de ambtenaren niet breekt.

Stel u richting de overheid niet op als een Calimero (zij zijn groot, en ik is klein en dat is niet eerlijk ...). U bent burger van dit land, en de tijd dat burgers onderdanen van de koning zijn is voorbij. Benader de overheid volwassen, maar wel met de wetenschap dat daar het nodige mis kan gaan, zeker waar het milieuveiligheid betreft. U kunt de overheid 'helpen' om de milieuveiligheid weer de juiste plaats te laten hebben in het openbaar bestuur. Milieuveiligheid is een randvoorwaarde voor leven van mensen, dieren en planten. Kwaliteit van bodem, water en lucht zijn géén politiek wisselgeld, maar dreigt dat wel steeds meer te worden. Bestuurders die dit anders zien moeten het heel moeilijk gemaakt worden.

3. Bij de rechter wint u hoogstens een slag, de strijd kan enkel in de raadszaal worden gewonnen

Het enige wat een rechter doet is beoordelen of het besluit van het uitvoerend gezag (B&W, GS, minister) aan de regels voldoet. De rechter gaat nooit opnieuw een politiek besluit nemen (gaat niet op de stoel van het uitvoerend gezag gaan zitten; Trias Politica, scheiding der machten van uitvoerend gezag, wetgever en rechterlijke macht). De regels waar de rechter aan toets zijn in principe opgesteld door de wetgever. Maar, de wetgever en uitvoerend gezag zijn in Nederland niet consequent scheiden. De minister stelt vaak het recht op die de rechter moet toepassen !

En via beleidsrichtlijnen, pseudowetgeving enz. treden alle bestuurslagen als wetgever op. Voorbeeld: de gemeenteraad is planwetgever. Het bestuursrecht heeft daardoor omstreden elementen. Het voert te ver om hier nu verder op door te gaan. Weet: de rechter toetst enkel aan wat in de wet staat. En: hoe concreter de wet, hoe duidelijker de rechter de wet kan toepassen.

Ook is het belangrijk te weten dat de rechter nooit zal zeggen dat een plan helemaal van tafel moet. Dat is immers een politiek oordeel. De rechter zal hooguit kunnen zeggen dat een plan in de gekozen vorm niet door kan gaan. Daarmee is dus niet gezegd dat het plan in een andere vorm niet door kan gaan. En dat is wat vaak ook gebeurt als een besluit wordt vernietigd door de bestuursrechter: het uitvoerend gezag stelt een witwas-rapport op waarmee de rechter tevreden lijkt te kunnen worden gesteld. En gaan de plannen met wat vertraging alsnog door.

Het openbaar bestuur heeft het laatste woord of een plan al dan niet door mag gaan. Het is daarom onverstandig enkel te vertrouwen op de rechter. Rechtszaken zijn te vaak een achterhoedestrijd. Maar: een juridische procedure is wel vaak noodzakelijk omdat daarmee veel cruciale informatie beschikbaar komt. Het maakt vaak zichtbaar waar eventuele knelpunten in de besluitvorming zitten.

Als u niet de ambitie heeft zich ook politiek te laten horen, dan is de juridische weg vaak verloren tijd en geld. Bestuursrecht en politiek zijn als een Siamese tweeling.

4. De rechter kan alleen helpen als er ook een officieel besluit ligt.

Meestal is wel duidelijk of er een aanvechtbaar overheidsbesluit ligt. Dit is bijvoorbeeld een besluit op vergunningaanvraag of het wijzigen van een bestemmingsplan. In het besluit moet de beroepsmogelijkheid genoemd worden.

Mocht er twijfel zijn: de Algemene wet bestuursrecht noemt in artikel 1.3 een definitie van een overheidsbesluit. Een besluit is pas een bij de rechter aanvechtbaar besluit als het is gericht op 'enig rechtsgevolg'. Bijvoorbeeld een brief met algemene informatie is geen besluit.

5. Voordat er een officieel besluit ligt, ligt er vaak (niet altijd) eerst een ontwerpbesluit.

Als er een ontwerpbesluit ligt dan is het noodzakelijk om goed te reageren op het ontwerpbesluit middels zienswijzen (vroeger heette dit 'bedenkingen'). Deze brief richt u aan de betrokken overheid, meestal de gemeente. De argumenten die in deze brief niet worden genoemd, kunnen soms later niet meer worden aangevoerd (!). Dat betekent dat je in deze brief alle bezwaren - ten minste kort- moet noemen. Wees daarom niet bang te veel bezwaren te noemen. Beter te veel dan te weinig. Reageer ook tijdig. Buiten de termijn bent u niet ontvankelijk.

Heel belangrijk: zorg dat u geen besluiten of ontwerpbesluiten mist. Neem een abonnement op de website met bekendmakingen voor de locatie waar het om gaat. Zie:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/uitgebreidzoeken/officielebekendmakingen>

Maar: pas weer opnieuw op. Op die website staat niet altijd alles gepubliceerd. Niet alle gemeenten, provincies en waterschappen publiceren op die website hun (ontwerp)besluiten. Soms publiceren zij die enkel op hun eigen website. En, om het nog ingewikkelder te maken: soms worden ze zelfs enkel gepubliceerd op de website van de regionale omgevingsdienst. Het is daarom uiterst verstandig op van tijd tot tijd te informeren bij de betrokken overheid naar de planning van de besluitvorming. Elk besluit of ontwerpbesluit die wordt gemist is een verloren slag. En: als een ontwerpbesluit wordt gemist dan kan je in principe niet meer optreden tegen het definitieve besluit.

6. Zoek uit of u belanghebbende bent in de procedure die u wenst te beginnen.

De overheid is soms ook een gevaarlijke organisatie. Ze hebben het monopolie in beslissingen over uw milieuveiligheid ! De overheid beslist eenzijdig of, en waar een megastal, snelweg of industrieterrein wordt toegestaan.

De overheid beslist bovendien ook of, en hoe u bij de rechter terecht kunt met uw zorgen om uw milieuveiligheid. De overheid stelt zich te vaak burgervijandig op door de toegang tot de milieurechter te beperken. Hierin zijn in de afgelopen jaren ferme stappen gezet (schrappen actio popularis in het milieurecht, wijzigen procesrecht middels Crisis- en Herstelwet, algemene introductie relativiteitsvereiste, samenvattend: het milieu is niet meer van iedereen). U mag enkel nog wat tegen de rechter zeggen voor zover het direct uw eigen huis raakt. Bijvoorbeeld over het park verderop of het bedrijf dat meer dan enkele 100-en meters bij u vandaan ligt kunt u niet meer bij de rechter terecht.

In bestuursrechtelijke jargon heet dit het schrappen van de zogenoemde 'actio popularis' in combinatie met de introductie van het relativiteitsvereiste. Niet alleen moet het (vergunning)besluit de burger direct raken in een belang dat zich onderscheidt van andermans belangen, ook mogen enkel nog argumenten worden aangevoerd die ook de betrokken burger raakt. Een voorbeeld: u heeft evident belang bij de dreigende komst van een megastal. De daarbij verleende vergunning Wet Natuurbeschermingswet vanwege die megastal naast uw huis betreft de stikstofdeposities op een natuurgebied. Omdat u niet meer belang heeft dan vele andere burgers bij dat natuurgebied zal de rechter u wegsturen. Maar ook bij een beroep tegen de milieuvergunning dreigt u tegenwoordig door de rechter te worden weggestuurd als u een duidelijke fout weet aan te wijzen, maar die niet uw eigen huis raakt. U mag bij de rechter enkel nog opkomen voor wat betreft onjuiste zaken die plaats vinden op enkele honderden meters afstand van uw woning die ook uw eigen woning raken. Is dat niet het geval concludeert de rechter dat u geen belanghebbende bent en daarom 'niet ontvankelijk' in uw beroep(sgrond).

Mijn advies hierin aan elke inwoner van Nederland is om uw ongenoegen duidelijk kenbaar te maken bij de politieke partijen van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer speelt een sleutelrol in deze wetgeving. Met name de CDA en PvdA zijn eerst verantwoordelijke voor deze burgervijandige wetgeving. Er zal op enig moment een evaluatie plaats hebben van deze beslissingen. Dat zijn geen onderwerpen die op de voorpagina's van de krant te lezen zullen zijn. Ook niet verderop in de krant. Dit vinden journalisten te ingewikkeld. Maar dat kan misschien veranderen als u en anderen daar over gaat schrijven.

7. Zorg dat de relevante feiten van de zaak zo goed mogelijk op een rijtje staan.

Feiten zijn heel belangrijk in de rechtspraak. Veel wetten en regels bestaan uit het classificeren van feiten: Meten, wegen, indelen in een categorie, enzovoort. Naast wetten en regels draaien rechtszaken vooral om feiten. Met het enkel beter kennen van de feiten dan de ambtenaren is soms de zaak al te winnen. Welke feiten relevant zijn is natuurlijk sterk afhankelijk van de zaak en de daarvoor geldende wet- en regelgeving.

8. Als u in beroep gaat dan gelden zeer strikte procedureregels en -termijnen.

Daarin bestaat geen soepelheid. Als te laat griffierecht wordt betaald, niet tijdig een juiste machtiging wordt overlegd, of niet tijdig beroep wordt ingesteld, dan is dat eenvoudig het einde van de zaak.

9. De rechter kan u enkel van dienst zijn als er wetten en/of regels zijn geschonden.

De rechter kan niets doen als u het niet eens bent met een politiek besluit. Althans, niet voor zover er geen wetten en/of regels zijn geschonden. Kortom, de rechtszaal is in principe niet bruikbaar om het politieke debat voort te zetten. Of het zou uitsluitend voor de krant moeten zijn bedoeld. Dit punt hangt samen met punt 3.

10. Bij de groenteman koopt u groenten en bij de bakker koopt u brood.

In milieuzaken kunnen enkel milieu-argumenten aangevoerd worden. In waterwetzaken enkel water-argumenten. Bij de Wet Natuurbescherming enkel ecologische argumenten. Maar, om precies te zijn: soms ligt het ook toch wat ingewikkelder. Weet in ieder geval dat de rechter alleen kan kijken naar de belangen die de betrokken wet(ten) noemen. Een vergunningbesluit volgt altijd uit een wet. Lees het besluit, laat je niet in de war brengen, probeer te begrijpen waar het over gaat, haal de wet er bij die in het besluit wordt genoemd, en zoek daar meer gegevens over. Op internet is heel veel te vinden. Probeer zeker niet alles in een keer te begrijpen. Dat gaat niet lukken. Stukje voor stukje werkt beter.

11. Laat toch altijd een deskundige meekijken.

U kunt veel zelf doen. Dat kan interessant zijn, misschien ook leuk. Politiek en bestuursrecht werkt in essentie best eenvoudig: wie krijgt gelijk in het openbaar bestuur, en welke regels gelden daarbij? Zelf aan de slag gaan bespaart bovendien vaak kosten. En; u kunt het werk van bestuursrechtjuristen beter plaatsen. Maar als laatste tip moet genoemd worden als u de zaak zelf wenst te doen: laat een deskundige naar de brieven kijken voor *feed back*, bijvoorbeeld op basis van een afgesproken aantal uren. Want: door sommige fouten kunnen belangrijke kansen worden gemist. Vergelijk het met uw eigen gezondheid. Veel kunt u zelf inschatten, maar voor sommige zaken heeft u toch werkelijk de kennis van een huisarts nodig.

Er zijn juristen die niet open staan voor deze wat passievere rol: ze willen de procedures van begin tot einde zelf in de hand willen houden. Bij Wösten juridisch advies is een *second opinion* onder voorwaarden mogelijk. Voorwaarde is onder meer dat de zaak tijdig en zo volledig mogelijk wordt aangeboden.

Op deze tekst rust auteursrecht.

De tekst is beschikbaar voor verspreiding mits ongewijzigd en met vermelding van de auteur.

VW v. april 2020