



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De relevantie van de Algemene wet bestuursrecht voor bestuurskundigen

Dijkstra, G.

Citation

Dijkstra, G. (1998). De relevantie van de Algemene wet bestuursrecht voor bestuurskundigen. *Bestuurskundige Berichten*, 13(3), 7-9. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234153>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234153>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

overzicht. Dit is voor een groot deel het gevolg van het feit dat Duitslands buitenlandpolitiek nog steeds wordt achtervolgd door haar verleden en het daarbij behorende agressieve imago. Duitsland profileert zich daarom niet graag als een grote macht om geen 'angstgevoelens' bij haar burens op te roepen. De andere grote mogendheid is Groot-Brittannië, maar deze heeft zich altijd meer op de Verenigde Staten gericht en minder op Europa. Door de 'passieve' houding van deze twee kan Frankrijk daardoor vaak haar zin doorvoeren. In dit kader komt men het begrip 'raison d'état' weer tegen, want zoals Kissinger aangeeft: "The success of a policy of raison d'état depends above all on the ability to assess power relationships".

De verklaring van Duisenberg dat hij in verband met zijn leeftijd de termijn niet volledig zal afmaken, komt dan ook enigszins vreemd over. Helemaal omdat hij in januari in het programma NOVA heeft gezegd: "De benoeming is voor acht jaar. En bij leven en welzijn, ik ben nu 62, kan ik het een hele poos blijven doen". Trichet is nu 56 en als Duisenberg inderdaad over ongeveer 4 jaar terugtreedt, dan is hij 60. Trichet zal dan Duisenberg opvolgen voor een volle termijn. Aan het eind van die termijn zal hij dan 68 zijn. Het spreekwoord: je bent nog zo jong als je voelt, geeft in dit licht te denken.

Het verontrustende in deze affaire is niet de persoon Duisenberg, maar dat de benoeming van de voorzitter van een politiek onafhankelijk instituut inzet werd van een politieke machtsstrijd, en er dus wel degelijk een politiek afhankelijke beslissing werd genomen door Duisenberg te laten inzien dat hij over 8 jaar zeventig zou zijn en dus maar beter na 4 jaar kan op-

stappen om plaats te maken voor de Franse kandidaat. Het is dus duidelijk dat binnen Europa de nationale belangen nog zullen blijven prevaleren over het 'Europees belang'. Dit geeft stof tot nadenken voor toekomstige beslissingen binnen Europa. De Nederlandse strategie van stille diplomatie en goede argumenten alsook de gedachte dat kwaliteit voor zich spreekt (de persoon Duisenberg) is zeer nobel. Echter, in de huidige situatie speelt machtspolitiek de boventoon. In zo'n geval is een iets andere aanpak wellicht vereist. Wil Nederland, en dat geldt voor alle andere minder grote lidstaten, een rol van belang willen spelen en invloed willen blijven uitoefenen, dan dient zij naar mijn mening, de inhoud van haar stille diplomatie bij te stellen. Om tegenwicht aan de as Bonn-Parijs te kunnen geven, is het voor die minder grote staten van belang dat zij samen een gezamenlijk front vormen en zodoende de as kunnen weerstaan. Een versteviging van de BeNeLux-landen aangevuld met bijvoorbeeld Denemarken en eventueel in de toekomst Groot-Brittannië, zou zo'n tegengewicht kunnen zijn.

Geraadpleegde literatuur:

-Berg, van den, J.Th.J (red.), *Inleiding Staatskunde*, Kluwer, 1995, Deventer

-Kissinger, H., *Diplomacy*, Simon & Schuster, 1994, New York

-NRC Handelsblad, *Duisenberg eerder weg bij Euro-bank*, 4 mei 1998

David-Paul Boender

Student bestuurskunde in Leiden

Wilt u een advertentie in de Bestuurskundige Berichten plaatsen? Dat kan. Neem dan contact op met Jan (071-5273696)!

De relevantie van de Algemene wet bestuursrecht voor bestuurskundigen

G. Dijkstra

De Algemene wet bestuursrecht (kortweg Awb) kent weinig geheimen meer voor de student bestuurskunde die met succes het doctoraal I heeft afgerond. Deze betrekkelijk nieuwe wet (ingevoerd per 1 januari 1994) komt namelijk uitgebreid aan bod in het vak staats- en bestuursrecht. Bestuursjuristen hebben zich met volle overgave op deze wet gestort. Het aantal juridische artikelen over de Awb bedraagt vele honderden. Bestuurskundigen hebben zich daarentegen nog maar weinig met de Awb bezig gehouden. Het aantal bestuurskundige publicaties over deze wet is uiterst beperkt.

Natuurlijk valt hier wel een verklaring voor te geven. Juristen hebben nu eenmaal een grotere belangstelling voor wetten dan bestuurskundigen. Maar daarmee is de kous nog niet af. Wanneer wij beseffen dat ieder overheidslichaam zich aan deze toch tamelijk omvangrijke wet moet houden, dan wordt duidelijk dat de Awb van enorme invloed is (of althans: kan zijn) op het Nederlandse openbaar bestuur. Om deze reden zouden bestuurskundigen zich eigenlijk veel meer dan nu het geval is, bezig moeten houden met de Awb. Natuurlijk moeten zij niet het werk van de bestuursjuristen overdoen. Wel is het van belang de bestuurskundige implicaties goed in de gaten te houden (en vanuit hun eigen perspectief te bestuderen). Bestuurders zelf zien het belang van de Awb wel degelijk. Een aantal (waaronder Van Kemenade en Peper) klaagt steen en been over de Awb. Zij zijn van mening dat de wet hun werk sterk bemoeilijkt (de zogenaamde 'stropigheid van de besluitvorming') en de democratie belemmert. De angst dat Nederland langzamerhand verandert van een rechtsstaat naar een rechtersstaat komt uit een aantal betogen vrij expliciet naar voren. Nu wordt de soep natuurlijk niet zo heet gegeten als zij wordt opgediend. Ik heb de indruk dat de eerder genoemde bestuurders overdrijven om

daarmee de door hun gevoelde problemen wat duidelijker naar voren te brengen. Desalniettemin moeten wij deze signalen wel serieus nemen.

Wat is er nu precies aan de hand? De Awb is bedoeld om de positie van de burger ten opzichte van het openbaar bestuur te versterken. Alhoewel vaak wordt gewezen op verschijnselen als 'onderhandelend bestuur' en 'horizontalisering van de verhouding burger-overheid' verkeren de meeste burgers nog steeds in een zwakke positie ten opzichte van een machtige overheid. De wetgever wilde de positie van de burger versterken door het bestuursrecht voor de burger toegankelijker te maken en de overheid daarnaast aan extra regels te binden. Deze regels zouden moeten worden neergelegd in een wet (de Awb) die voor alle beleidsterreinen geldt. Uniformering is dan ook een ander doel van de Awb. Zo bezien vallen de klachten van bestuurders ook goed te begrijpen. De versterking van de positie van de burger brengt vrijwel automatisch een verzwakking van de positie van het bestuur met zich mee. Zo kent de Awb een aantal regels over de termijn waarbinnen aanvragen en bezwaarschriften afgehandeld moeten worden. Voorts moet onder iedere beschikking komen te staan binnen welke termijn

een burger in bezwaar of beroep kan gaan (en bij welke instantie). Sommigen binnen het openbaar bestuur vonden dit laatste te ver gaan. Je zou mensen wel eens op verkeerde gedachten kunnen brengen. De Awb geeft ook aan dat, voordat bepaalde beslissingen genomen worden, eerst de burger 'gehoord' moet worden. Toen een voormalig Gronings burgemeester besloot een coffeeshop te sluiten zonder eerst de eigenaar te 'horen' werd hij gecorrigeerd door de rechter. Zijn reactie was dat de rechter en hij maar eens een dagje van plaats moesten wisselen (hetgeen nooit heeft plaats gevonden). Kortom, bestuurders vinden dat de Awb het hen maar lastig maakt. Al voordat de Awb werd ingevoerd klaagden zij over de bestuurslasten die de wet met zich mee zou brengen.

Nu weet je als bestuurskundige dat je nooit direct moet afgaan op wat er wordt geroepen over een bepaald verschijnsel. Deugdelijk onderzoek blijft altijd geboden. De socioloog Elias heeft altijd aangegeven dat de socioloog zich moet opstellen als een mythenjager. Ik zou daaraan willen toevoegen dat dit evenzeer geldt voor de bestuurskundige. Nu wil het toeval dat ik tezamen met onder andere Frans Jorna (die ook verbonden is aan het departement bestuurskunde) betrokken ben geweest bij de evaluatie van de Awb. Uit deze evaluatie komt naar voren dat de Awb eigenlijk niet of nauwelijks heeft geleid tot veranderingen in het functioneren van het openbaar bestuur. We mogen er dan ook vanuit gaan dat de positie van de burger niet of nauwelijks is versterkt. De meeste mensen zijn eigenlijk zelfs nauwelijks op de hoogte van het bestaan van de Awb, laat staan dat zij de inhoud van de wet goed kennen. De klachten van bestuurders komen dan ook overtrokken voor. Hoe komt het nu dat de wet, die toch zulke goede bedoelingen had, niet of nauwelijks tot veranderingen heeft geleid? Enkele oorzaken zijn aan te wijzen. In de eerste plaats stelt de Awb vooral regels die voorheen ook al golden, maar dan op basis van uitspraken van rechters (jurisprudentie). Deze regels, die we ook wel codificerende regels noemen, hebben ook niet de intentie

veranderingen tot stand te brengen. Maar de Awb kent ook nieuwe regels die wel pogen veranderingen tot stand te brengen. Zo gelden in de zogenaamde bezwaarschriftenfase beslistermijnen die voorheen niet golden. Deze regels worden door het openbaar bestuur vrij massaal overtreden omdat men eenvoudigweg te weinig personeel heeft om deze bezwaarschriften op tijd af te handelen. Bovendien stelt de Awb niet of nauwelijks (zware) sancties op het overtreden van regels van deze wet. Het beeld dat uit de evaluatie naar voren komt is voor degene die overtuigd is van het nut van deze wet niet altijd even positief. De mythe dat de Awb tot enorme gevolgen heeft geleid binnen het openbaar bestuur kan daarmee worden doorgeprikt.

Zo op het eerste gezicht lijkt het erop alsof de geringe belangstelling van bestuurskundigen voor de Awb gerechtvaardigd is. Toch is dit bij nader inzien niet het geval. De evaluatie waar ik net over sprak kwam tot stand betrekkelijk kort na inwerkingtreding van de wet. Veel overheidsorganen moesten in het begin nog kennis nemen van de wet. Bovendien moesten kinderziekten eerst worden overwonnen. Pas na enkele jaren werden bestuurders geconfronteerd met rechterlijke uitspraken waarin zij op hun vingers werden getikt. Daarbij kwam, dat rechters ook steeds meer bereid waren het bestuur te veroordelen tot schadevergoeding aan de burger. Om financiële redenen zal het openbaar bestuur dan ook steeds meer genoodzaakt zijn de Awb goed toe te passen. Veel gemeenten hebben zich om deze reden verzekerd bij Centraal Beheer uit Apeldoorn. De opvallende situatie doet zich in dit verband voor dat Centraal Beheer op een aantal punten de gemeenten verplicht de Awb goed uit te voeren om het aantal schadeclaims te beperken. Een private organisatie dwingt als het ware de overheid (gemeenten) zich aan de eigen regels te houden. Langzamerhand zal de Awb steeds meer van invloed zijn op het handelen van het openbaar bestuur. Hier komt nog bij dat de Awb op dit moment nog niet 'af' is. In de toekomst zullen meer onderdelen ('tranches')

aan de Awb worden toegevoegd.

Wat de gevolgen van de Awb in de toekomst zijn voor het openbaar bestuur valt op dit moment nog niet goed in kaart te brengen. Wel kunnen enkele tendensen worden gesignaleerd. In de eerste plaats zal de Awb, zo heb ik hierboven reeds aangegeven, steeds meer financiële gevolgen hebben. In de tweede plaats kan de Awb leiden tot een verdere bureaucrativering (in termen van Max Weber) van het openbaar bestuur. Steeds meer wordt het handelen van het openbaar bestuur neergelegd in regels (formalisering). In de derde plaats zal ook de relatie tot de burger geleidelijk veranderen en zal niet alleen de positie van de burger sterker worden, maar zal de relatie bestuur-

burger ook steeds meer worden gereguleerd (juridisering). In de vierde en laatste plaats brengt de Awb ook meer werk voor het bestuur met zich mee (bestuurslasten).

Alhoewel de invloed van de Awb op dit moment nog niet sterk merkbaar is, moet de invloed van de Awb in de toekomst niet worden onderschat. Gezien de gevolgen die de Awb in de toekomst met zich mee kan brengen, is de Awb ook voor bestuurskundigen uiterst interessant. Reden genoeg om de Awb niet enkel te beschouwen als voer voor bestuursjuristen!

Gerrit Dijkstra

Universitair docent departement bestuurskunde

De nieuwe tsaar

B. Swinkels

De ene keer lijkt het alsof hij dronken een officiële bijeenkomst bezoekt, dan weer biedt hij, zonder dat zijn mensen ervan weten, aan om de strijdkrachten in een bepaald deel van zijn land te halveren, waarna regeringsfunctionarissen zich haasten om mede te delen dat dit niet de eigenlijke bedoeling was. Soms lijkt hij erg afwezig, dan weer joviaal en enthousiast.

Boris Jeltsin, president van de Russische Federatie, heeft al heel wat ophef in de pers in binnen en buitenland veroorzaakt. Desondanks zit hij nog steeds op zijn post en heeft niemand enig idee wat hij binnenkort weer gaat doen. De meerderheid van de gewone Russen is niet meer zo enthousiast over de man aan wie zij de wederopbouw van hun land toedachten na de ineenstorting van het communisme. Boris Jeltsin heeft eerst carrière gemaakt binnen de communistische partij. Begonnen in de partijafdeling van zijn geboortestad Nowosibirsk in midden Rusland, wist hij zich op te werken tot in de hoogste regionen van de Communistische Partij in Moskou.

Daar was hij een van de medestanders van Gorbatsjov en diens hervormingsgezinde stroming binnen de partij.

In de verwarrende periode na de ineenstorting van het communisme in Rusland wist hij bij veel mensen het vertrouwen te wekken dat hij de man was die Rusland naar een nieuwe toekomst zou voeren. Hij werd dan ook gekozen tot president in de eerste democratische verkiezingen in het Rusland van na de communistische periode.

De economie was echter niet zo gemakkelijk uit de problemen te halen als Jeltsin dacht. Het ene na het andere plan werd gelanceerd, maar strandde in de