

Normvervaging

H.J.A.M. van Geest

De minister-president heeft gesproken. Naar aanleiding van de kritiek op zijn opmerkingen te Scharwoude ging hij in zijn rede bij gelegenheid van het 10-jarig bestaan van de HRWB, nader op zijn schets van de overbelaste democratie in. Hij deelde mede dat bepaalde reacties hem hebben doen glimlachen. En stelde vervolgens: 'Waarom zou ik als medewetgever geen bespiegeling mogen houden over stafminima ...' (*NRC-Handelsblad* 25.4.1987).

Gelukkig voor de critici van zijn eerste rede: de premier is niet boos geworden, hij heeft slechts geglimlacht. En waarom ook niet: als medewetgever mag hij toch een mening hebben? Maar is hij dat eigenlijk wel?

In zijn rede voor de HRWB spreekt Lubbers zelf over de Grondwet. Raadpleging van dat hoogst belangrijke – zij het niet overal duidelijke – staatsstuk doet zien dat de wetgever gevormd wordt door regering en de Staten-Generaal (artikel 81). De regering wordt weer gevormd door de koning en de ministers (artikel 42). Niet ontkend kan worden dat de minister-president een preponderante positie inneemt, maar het is zonder meer onjuist de minister-president als medewetgever aan te duiden. Als de betreffende functionaris het zelf zegt, wellen alle mogelijke andere gedachten op ...

Aan het woord was dus drs. R.F.M. Lubbers, minister-president. Hij oordeelde het 'op zichzelf positief' dat er regelingen zijn gekomen om te klagen, bezwaar te maken en in beroep te komen tegen overheidsmaatregelen. Deze democratische verworvenheden dreigen evenwel door een overvloedig gebruik ervan 'plat gezegd uit de klauwen te lopen'. Lubbers toonde zich bezorgd over de overvloed aan tijdrovende administratiefrechtelij-

ke en strafrechtelijke procedures, de maatschappelijke acceptatie van delicten, de normvervaging etc. (Scharwoude, *NRC* 9.4.1987). Bij de 10-jarige HRWB wordt de overbelaste democratie geweten aan de burgers die te veel van de overheid verwachten die dat niet allemaal waar kan maken. De verloedering van de rechtsstaat hangt samen met de normvervaging, overbelasting van het rechterlijk apparaat etc. Men leze er verder de kranten op na.

De premier heeft ongetwijfeld behartigenswaardige dingen gezegd, ook al hoeft men het er niet mee eens te zijn. Hij is echter wel zeer eenzijdig geweest. Aangenomen dat er problemen bestaan als een overbelaste democratie en een dreigende verloedering van de rechtsstaat, komt zulks dan niet evenzeer – of wellicht zelfs vooral – op conto van de overheid? Laat ik er een enkel punt uitlichten: de normvervaging.

Artikel 12 van de Luchtvaartwet geeft 'Ons' de bevoegdheid tot het instellen van een tijdelijk verbod tot het uitoefenen van de burgerlijke luchtvaart, in buitengewone omstandigheden of in het belang van de openbare veiligheid. 'Ons' is de Kroon, en niet de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, wiens besluit dan ook vernietigd werd: 'gezien de slechts voor één uitleg vatbare bewoordingen van deze wetsbepaling' (AB 1982, nr. 175). Zeker een staatssecretaris, of het departement, kan zich niet op onwetendheid beroepen.

Onder het kopje 'zorgvuldigheid' in het register op de administratiefrechtelijke beslissingen worden twee pagina's lang uitspraken opgesomd. Ik neem er één uit, wederom op het gebied van de luchtvaart. Het ministerie weigerde exacte capaciteitsberekeningen te maken, hoewel appellants steeds en gemotiveerd de gehanteerde berekenin-

gen bestreed. De weigering van de vergunning voor ongeregelde verkeersvluchten werd dan ook vernietigd (AB 1983, nr. 215).

In een recente uitspraak heeft de Hoge Raad uitgemaakt dat algemeen verbindende voorschriften (waaronder algemene maatregelen van bestuur) getoetst kunnen worden aan algemene rechtsbeginselen. Geen rechtsregel staat eraan in de weg dat de rechter een niet door de formele wetgever vastgesteld voorschrift toetst en onverbindend verklaart op de grond dat 'sprake is van willekeur in dier voege dat het desbetreffende overheidsorgaan, in aanmerking genomen de belangen die aan dit orgaan ten tijde van de totstandbrenging van het uitvoeringsbesluit bekend waren of behoorden te zijn, in redelijkheid niet tot het desbetreffende voorschrift is kunnen komen'. (HR 16.5.1986, RvdW 86, 110). Ook onzorgvuldige belangenafweging valt onder het kopje normvervaging. Immers de overheid, i.c. het bestuur, vindt zijn *raison d'être* in dienstbaarheid aan de burger.

De 'overbelasting' van het justitieel apparaat, waarbij ik me beperk tot de administratiefrechtelijke instanties, is inderdaad een gevolg van de klaaglust van de burger. Maar als gezien wordt

hoe dikwijls die burger gelijk krijgt, dan is er iets loos bij de 'overheid'. In een in 1981 afgesloten onderzoek konden wij concluderen dat invoering van de Wet Arob ertoe geleid had dat het bestuur zorgvuldiger was gaan beslissen (*Anticiperen en ruimtelijk beleid*, Zwolle 1982, p. 139).

Het zal duidelijk zijn dat de gegeven voorbeelden met legio andere aangevuld kunnen worden. De premier werkt door zo'n eenzijdige voorstelling van zaken mee aan normvervaging. Ook al omdat termen als democratie en rechtsstaat vage normatieve uitgangspunten, of eigenlijk streefnormen zijn. Rechtsstaat in zijn eenvoudigste karakteristiek betekent 'recht regelt macht'. Van belang is dat de macht van de overheid beperkt, geregeld en gecontroleerd wordt door het recht. De overheid heeft zich te houden aan de beperkingen die het recht stelt. De handhaving van dat recht wordt gegarandeerd door de onafhankelijke rechter. Bij conflicten tussen overheid en burger beslist het recht, niet de (over)macht van de overheid.

Als er al sprake zou zijn van verloedering van de rechtsstaat, dient de minister-president allereerst de hand in eigen boezem te steken. Over normvervaging gesproken.