

Inhoud

De 'briefterrorist'	9
1. Het gelaagde begrip 'rechtsstaat'	13
Inhoud	17
Opzet	18
Van ongebondenheid naar wetmatigheid	18
Van wetmatigheid naar rechtmatigheid	19
2. De bouwstenen van de rechtsstaat	22
Het absolutisme	22
Hobbes' <i>Leviathan</i>	23
Het contractdenken	25
Locke: grondrechten	26
Rousseau: volkssoevereiniteit	29
Montesquieu: machtscheiding	32
3. De idealen van de Franse Revolutie	35
Lafayette en Sieyès	37
De Verklaring van de rechten van de mens en van de burger	40
Het gelijkheidsbeginsel	40
De wetgever	41
De scheiding van de machten	43
De rechtsprekende macht	44
De Bataafse Republiek	45
De Staatsregeling van 1789	45
Het maatschappelijk verdrag	46

4.	Van besluitenregering naar 'regering naar wetten'	49
	De grondwet van 1815	49
	De grondwet van 1815 en koning Willem I	51
	Koninklijke besluiten	53
	De Blanketwet van 1818	54
	Geen volksinvloed	55
	De grondwet van 1848	56
	Een gemiste kans	57
	De wet van 26 april 1852, 'houdende regeling der afkondiging van algemeene maatregelen van bestuur'	60
	De uitvoerende macht berust bij de Koning	62
	Het Meerenberg-arrest	64
5.	De terugtred van de wetgever	67
	De opkomst van de sociale rechtsstaat	68
	Bestuursrechtelijke wetten	70
	Vrijheid voor het bestuur	71
	Codificatie en modificatie	73
	Kritiek op kader- of raamwetten	74
	Het bestuur stelt de wet	74
	Wegwerprecht	74
	Remedies tegen een uitgeholde wet	75
	Materieel wetsbegrip	76
	Inhoudelijk wetsbegrip	78
	Ingrijpende besluiten	80
6.	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	82
	Wie controleert het bestuur?	83
	De Eerste Franse Republiek	83
	Administratie of rechter?	84

Behoorlijke administratie	89
De rechter op ontdekkingstocht	90
Woonruimtevoorderingsarresten	90
Nieuwe jurisprudentie	92
Codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur	94
7. Mag de rechter ook algemene regels toetsen?	96
De rechtsmacht van de burgerlijke rechter	97
Arrest Noordwijkerhout versus Guldemond	97
Schellen en deuropeners-arrest	99
Leenders versus Ubbergen	100
Beoordeling van algemene regels	101
Pocketbooks-arrest	101
Landbouwvliegers-arrest	102
De Harmonisatiewet	104
Wetten zijn onschendbaar	105
Pro's en cons	108
8. Nieuwe bestuurswaarborgen	112
Openbaarheid	113
Openbaarheid van vergaderingen	115
Openbaarheid van informatie	116
Misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur	117
De Nationale ombudsman	120
Referendum en volksinitiatief	122
De Tijdelijke referendumwet	124
Het referendum over de Europese Grondwet	125
Het burgerinitiatief	126

9. Globalisering van de rechtsorde	128
Internationaal recht	128
Soevereiniteit	128
Primair en secundair recht	129
Multilevel governance	130
Europese 'normenflut'?	131
Verhouding tussen nationaal en internationaal recht	132
Monisme versus dualisme	132
De suprematie van het EU-recht	133
Rechtstreekse werking	133
De grondwet en internationaal recht	134
Rechtsvorming in een multi-actor setting	136
Who guards the guardians?	138
Jury- of lekenrechtspraak?	139
Tot besluit	142
Verder Lezen	143
Index	146

De 'briefterrorist'

Het leek allemaal zo gewoon. Mustafa Karasahin, eigenaar van een groot aantal panden in Dordrecht, verhuurde kamers, weliswaar niet met de vereiste papieren, maar dat komt meer voor. Huisjesmelkers zijn van alle tijden. Vanwege de overlast die de illegale kamerbewoning voor de buurt met zich meebracht, kwam de gemeente rond 2007 in actie en startte een handhavingstraject om overtreding van (onder meer) de gemeentelijke huisvestingsverordening te beëindigen. Achteraf bezien is het daarmee allemaal begonnen: een onophoudelijke stroom aan brieven, afkomstig van de huisjesmelker en gericht tot de gemeente, met aanvragen, klachten, bezwaarschriften en verzoeken om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Honderden.

In eerste instantie leek de overheid het pleit te winnen. De gemeente legde dwangsommen op, paste bestuursdwang toe (met de sluiting van panden) en liet twee panden executoriaal verkopen wegens niet-betaalde dwangsommen. Maar toen de brievenmachine eenmaal op gang was gekomen, bleek er geen houden meer aan, wat de gemeente ook probeerde. Dat de rechter de huisjesmelker op verzoek van de gemeente vervolgens verbood om meer dan tien brieven per maand te verzenden en op overschrijding daarvan een dwangsom stelde, leek hem allerm minst te deren. Niet het door de rechter toegestane aantal, maar 'the sky' was 'the limit', zoals Karasahin het zelf verwoordde. Het ging van kwaad tot erger. Met het vonnis kwam er geen einde aan het conflict, maar groeide het in rap tempo nog veel verder uit tot een onbeheersbaar gezwel. Het afhandelen van alle post joeg de gemeente op kosten, van naar schatting een half miljoen euro per jaar. Vier tot vijf ambtenaren waren er permanent mee bezig, schaarse capaciteit die niet elders voor de algemene zaak kon worden ingezet, zo klaagde de wethouder. Uit de vele interviews die



1. Bron: RTV Rijnmond (www.rijnmond.nl).

Karahasin gaf, kan worden opgemaakt dat hij het nooit zal opgeven. Een kwestie van gerechtigheid, volgens hem. Dordrecht is een persoonlijke vendetta, een kruistocht tegen zijn persoon begonnen. David zal Goliath uiteindelijk verslaan. De rechtsstaat heeft de burger de middelen gegeven om ongelijkheid, willekeur en machtsmisbruik in overheidsoptreden aan te pakken. Het is mijn goed recht om daarvan gebruik te maken, aldus de huisjesmelker.

De gemeente, met de moed der wanhoop, stapte vorig jaar weer naar de rechter. Op 25 september 2014 zette de rechtbank Rotterdam de huisjesmelker op een rantsoen van twee brieven per maand. De in het vooruitzicht gestelde sanctie was niet mals. De huisjesmelker mocht worden vastgezet wanneer hij zich niet aan het toegestane aantal hield. Op 28 januari 2015 werd de briefterrorist, het klaagbriefkanon, de bezwarentijger, de beroeps-Wob'er, de offline spammer (of welke bijnamen Karasahin ook heeft) opgepakt en in het huis van bewaring opgesloten. Zelf was hij daar niet zo van onder de indruk. Naar eigen zeggen heeft hij nu meer tijd om zich aan zijn brievenschrijverij te wijden.

Vanuit het perspectief van de rechtsstaat bezien gaat het hier om een interessante casus. Valt de rechtsstaat hier in het eigen zwaard? In een rechtsstaat beschermen wet en recht de burger tegen de overheid en niet andersom. De Wet openbaarheid van bestuur, een vanuit de optiek van de rechtsstaat zeer belangrijke wet, geeft burgers het recht om de overheid om informatie te verzoeken en legt de overheid vervolgens de verplichting op om op dergelijke verzoeken te reageren. Het belang van openbaarheid voor de rechtsstaat kan nauwelijks worden overschat. De Wet openbaarheid van bestuur waarborgt de rechtspositie van de burgers in de samenleving door hun rechten en mogelijkheden te geven om de gangen van de overheid na te kunnen gaan. Een mondige burger moet geïnformeerd zijn. Alleen op die voorwaarde kan hij meedoen en meedenken met de overheid en op verantwoorde wijze gebruik maken van zijn democratische rechten. Bovendien is openbaarheid onmisbaar om te kunnen controleren wat de overheid doet.

De gemeente wil paal en perk stellen aan de verzoeken die de huisjesmelker op grond van de Wet openbaarheid van bestuur indient, omdat het volgens haar louter om pesterij gaat: Karasahin wil alleen maar zand in de machine gooien. De rechter heeft de gemeente in haar redenering gevolgd en heeft beslist dat de huisjesmelker misbruik van zijn recht maakt als hij het door de rechter vastgestelde maximumaantal overschrijdt. Misschien is het een bijzondere oplossing voor een bijzonder probleem, hoewel het gedrag van Karasahin niet in de richting van een oplossing wijst, hij blijft immers doorgaan met schrijven ondanks zijn opsluiting. Het is zeker ook een vonnis met principiële consequenties. Beperking van de mogelijkheid om informatie in te winnen, waar het hier eigenlijk op neerkomt, is geen sinecure.

De Wet openbaarheid van bestuur kent uitzonderingsgronden, redenen waarom de overheid in een concreet geval geen informatie hoeft te verstrekken. Deze uitzonderingen zijn in

de wet en de toelichting daarop nauwkeurig omschreven. Van een wettelijke uitzonderingsgrond is in de zaak van de Dordtse huisjesmelker geen sprake. De rechter heeft als het ware nieuwe, 'buitenwettelijke' uitzonderingsgronden toegevoegd aan de bestaande uitzonderingsgronden door te bepalen dat gezien de omstandigheden van het geval de huisjesmelker niet meer dan twee brieven per maand mag schrijven.

Hierbij kunnen twee kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is het zo dat in een rechtsstaat de democratisch gelegitimeerde wetgever degene is die de regels vaststelt, en niet de rechter. Hoewel er de laatste tijd veel over de rechtsvormende taak van de rechter te doen is, geldt het primaat van de wetgever als ongeschreven principe. Ten tweede is het zo dat rechtsregels kristalhelder moeten zijn om te kunnen worden nageleefd. Fijnzinnige nuances op het leerstuk van misbruik van recht die een rechter uitgesproken heeft in een incidenteel geval, voldoen daaraan niet. Saillant detail is dat op dit moment een ontwerp van wet ter voorkoming van misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur bij de Tweede Kamer aanhangig is. Opvallend is het politieke gehannes over de vraag wanneer er nu precies van misbruik sprake is. Er zijn al verschillende pogingen om adequate criteria te formuleren gedaan, zonder dat er een voor alle partijen overtuigende optekening uit de bus is gerold.

De rechtsstaat. Het woord is al diverse keren gevallen. Hij is dichterbij dan we denken. De rechtsstaat zit overal, tot in de haarvaten van de samenleving. We nemen het woord gemakkelijk in de mond, maar achter 'de rechtsstaat' zit een hele wereld. Wat is de rechtsstaat nu eigenlijk? In dit deel uit de reeks *Elementaire Deeltjes* wordt de wereld achter 'de rechtsstaat' blootgelegd en besproken.