Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXXIX

De omvang van de rechtsbescherming

Verslag van de algemene vergadering
gehouden op 28 januari 1982
ter behandeling van de preadviezen van
mr. P.J.J. van Buuren
en
mr. M. de Groot-Sjenitzer

H.D. Tjeenk Willink
Alphen aan den Rijn

DE OMVANG VAN DE RECHTSBESCHERMING/VERSLAG

Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXXIX

Verslag van de algemene vergadering gehouden op 28 januari 1982 ter behandeling van de preadviezen van

Mr. P. J. J. van Buuren
en
Mr. M. de Groot-Sjenitzer

H. D. TJEENK WILLINK ALPHEN AAN DEN RIJN 1982

CIP-GEGEVENS
Omvang
De omvang van de rechtsbescherming: verslag van de algemene vergadering gehouden op 28 januari 1982 ter behandeling van de preadviezen van Mr. P. J. J. van Buuren en Mr. M. de Groot-Sjenitzer. – Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink. – (Geschriften van de Vereniging voor administratief recht ; 89)
ISBN 90 6092 111 9
SISO 394 UDC 342.9
Trefw. : administratief recht.

Copyright © 1982 Vereniging voor Administratief Recht

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van H. D. Tjeenk Willink bv, gevestigd te Alphen aan den Rijn, die daartoe door de auteursrechthebbenden met uitsluiting van ieder ander is gemachtigd.

Inhoud

Rede van de voorzitter, mr. W. Konijnenbelt 7

Interventies (ochtendgedeelte) 18
mr. A. R. Bloembergen 18
mr. P. C. E. van Wijmen 19
mr. H. O. Thunnissen 23
mr. A. Q. C. Tak 25
mr. J. M. Loonstein 27
mr. J. Wessel 29
mr. F. H. van der Burg 31

Beantwoording door de preadviseurs (ochtendgedeelte) 33
mr. P. J. J. van Buuren 33

Uitreiking van de VAR-prijs 1977-1980 35

Interventies (middaggedeelte) 38
mr. H. Th. J. F. van Maarseveen 38
mr. H. J. G. Bruens 40
mr. A. F. M. Brenninkmeijer 41
mr. E. M. Gerdes 42
mr. drs. M. Oosting 43
mr. W. M. Levelt-Overmars 46
mr. F. A. M. Stroink 48
mr. G. J. M. Cartigny 50
mr. J. E. M. Polak 51
mr. R. Fernhout 53
mr. C. F. J. de Jongh 54
mr. D. Simons 57
mr. K. Groen 59
mr. C. J. A. Koning 62

Beantwoording door de preadviseurs (middaggedeelte) 65
mr. M. de Groot-Sjenitzer 65
mr. P. J. J. van Buuren 73

Enkele discussiethema's uit het preadvies van mr. P. J. J. van Buuren 80

Verslag van de secretaris over 1981 81

Bestuur en ereleden 83

Preadviezen uitgebracht voor de VAR 85

Rede van de voorzitter, mr. W. Konijnenbelt

Het oordeel van de ombudsman

1. Ombudsman en bestaande vormen van rechtsbescherming

Vandaag spreken wij over de omvang van de rechtsbescherming. Daarbij valt, althans in de preadviezen van mrs. Van Buuren en De Groot-Sjenitzer, de aandacht uitsluitend of vrijwel uitsluitend op de rechtsbescherming in enge zin: de bescherming tegen overheidshandelingen die kan worden gevonden bij administratieve rechters, administratieve beroepsinstanties en eventueel de burgerlijke rechter. Het was trouwens ook de bedoeling dat de preadviezen zich daarop zouden richten.

Naast de gewone vormen van rechtsbescherming tegen het bestuur – waaraan men nog kan toevoegen het spontane vernietigingsrecht en de aandacht van vertegenwoordigende lichamen voor individuele problemen, bijv. via de werkzaamheid van commissies voor de verzoekschriften – kennen wij sinds vier weken een andersoortige voorziening die enige verwantschap vertoont met de rechtsbescherming: de Nationale ombudsman. Aan de invoering van deze funktie in het Nederlandse stelsel heeft onze vereniging het nodige bijgedragen.[1] Vanmorgen vraag ik kort uw aandacht voor de verhouding van de ombudsman tot de bestaande vormen van rechtsbescherming. Daarbij gaat het mij met name om de maatstaven waaraan de ombudsman de handelingen waarover zijn oordeel wordt gevraagd, toetsen kan, in vergelijking met de beoordelingsmaatstaven van rechters en beroepsorganen.

Om met deze laatste te beginnen. De vertrouwde, globale voorstelling van zaken welke wil dat onafhankelijke rechters bestuurshandelingen beoordelen op hun rechtmatigheidsgehalte en dat beroepsorganen zowel een beleids- of doelmatigheidsoordeel vellen als een rechtmatigheidsoordeel, moeten we sinds het rapport *Kroonberoep en Arob-beroep*[2] aanmerken als een oversimplificatie. Een oversimplificatie; dat wil zeggen, dat het geschetste beeld niet per se onjuist is, maar dat het wel zo onvolledig is dat het een vertekend, een misleidend beeld geeft.[3]

Ik denk dat een juist zicht op de beoordelingsmaatstaven kan worden verkregen door te letten op:

a. de positie van de oordelende instantie ten opzichte van het orgaan over welks handelen wordt geklaagd;[4]

b. de aard van de handeling waarover wordt geklaagd;
c. de aard van de uitspraak die de oordelende instantie kan doen;
d. de wettelijke toetsingsnormen voor de oordelende instantie.

Anders gezegd: men kan niet volstaan met te kijken naar *d*, de door de wet gegeven toetsingsnormen alleen; inhoud en hantering daarvan worden mede bepaald door de overige factoren.

2. Karakteristieken van de bestaande vormen van rechtsbescherming.

Ik begin met elk van de vier punten kort uit te werken voor de Kroon als spontane vernietigster,[5] de Kroon als beroepsorgaan, de sociale-verzekeringsrechter, de Arob-rechter en de burgerlijke rechter.[6]

a. Positie oordelende instantie ten opzichte van orgaan over welks handelen wordt geklaagd.

- De Kroon bezit het *spontane-vernietigingsrecht* uitsluitend met betrekking tot besluiten van decentrale overheden: organen van provincies, gemeenten en lichamen uit de sfeer van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie,[7] en bovendien met betrekking tot besluiten van Kamers van Koophandel en Fabrieken. Het gaat dan om een toezichthoudende funktie, uitgeoefend door een 'hoger' bestuursorgaan, dat wil zeggen een bestuursorgaan dat niet hiërarchisch hoger is maar dat orgaan is van de hoogste corporatie: het rijk.[8] De staatsrechtelijke verhouding tussen de corporaties brengt met zich dat de Kroon hier zeer afstandelijk moet optreden.
- Treedt de *Kroon* op *als beroepsorgaan*, dan liggen de kaarten anders. Soms oordeelt de Kroon over besluiten van rijksorganen – meestal ministers –, vaak over besluiten van decentrale bestuursorganen. Uit het rapport van Van Buuren c.s. blijkt dat de Kroon-als-beroepsinstantie zich steeds beschouwt als 'alternatieve bestuurder': ze gaat vrijwel onbeschroomd zitten op de stoel van het orgaan over welks handelen wordt geklaagd.[9]
- Voor alle drie soorten *rechters*: sociale-verzekeringsrechter, Afdeling rechtspraak en burgerlijke rechter, geldt dat ze behoren tot de kategorie van de onafhankelijke rechters, losstaand van het bestuur; ze zijn ervoor om de incidentele (overheids-) handelingen die hun worden voorgelegd te beoordelen op hun rechtswaarde, zonder dat ze daarbij een bestuurlijke of politieke bevoegdheid of legitimatie bezitten. Verschil is echter dat alleen de sociale-verzekeringsrechter een gespecialiseerde rechter is, terwijl Arob- en burgerlijke rechter dat niet zijn.

b. De aard van de handeling waarover wordt geklaagd.

- Voor *spontane vernietiging* door de Kroon komen in aanmerking alle mogelijke soorten besluiten. Dat is enerzijds heterogeen: zowel besluiten van algemene strekking als individuele besluiten, niet alleen publiekrechtelijke maar ook

privaatrechtelijke besluiten. Anderzijds geeft de aanduiding toch een zekere bepaaldheid: de besluiten liggen (praktisch in alle gevallen) vast in schriftelijke stukken, en de voorbereidings – en uitvoeringshandelingen – zoals het al dan niet horen van belanghebbenden, de wijze waarop politiedwang wordt uitgeoefend- zijn in beginsel niet vatbaar voor vernietiging.[10]

- Voor de *Kroon als beroepsinstantie* geldt in grote lijnen hetzelfde. Hier gaat echter – sterker dan boven – nog een ander aspect meespelen: is een gebonden of een vrij besluit in het geding? Bij vrije besluiten blijkt de bestuurlijke/beleidsmatige invalshoek van groot belang te zijn, terwijl er bij gebonden besluiten uit de aard der zaak ruimte is voor weinig meer dan rechtmatigheidstoetsing.[11] In zekere zin nemen de beschikkingen met voorschriften nog weer een bijzondere positie in; die komt ad *c* echter duidelijker uit de verf.
- De *sociale-verzekeringsrechter* en de *Afdeling rechtspraak* hebben uitsluitend met beschikkingen van doen: eenzijdige, publiekrechtelijke rechtshandelingen voor individuele of konkrete gevallen.[12] Maar daarmee houdt de overeenkomst ook op. De sociale-verzekeringsrechter heeft immers met een specifieke kategorie beschikkingen te maken; voor het grootste deel sterk gebonden beschikkingen, die bovendien alle in verband staan met het al of niet toekennen van uitkeringen op grond van de sociale-verzekeringswetten; kortom, een specifieke, betrekkelijk homogene groep beschikkingen.
  Daarentegen wordt de Arob-rechter geconfronteerd met alle mogelijke soorten beschikkingen: vrije en gebonden, van allerhande overheidsorganen, op allerlei beleidsterreinen, en gericht op zeer diverse rechtsgevolgen; dat hangt samen met het algemeen aanvullende karakter van de Arob-rechtsbescherming.
- Aan de *burgerlijke rechter,* de algemene 'reserverechter', kunnen alle mogelijke soorten overheidshandelingen worden voorgelegd. Niet alleen besluiten van allerlei garnituur, zoals bij de Kroon het geval is (zie boven), maar ook voorbereidings- en uitvoeringshandelingen, ja alle mogelijke handelingen en gedragingen, ook die welke in geen enkele relatie tot enig besluit staan, kunnen aan de rechter worden voorgelegd als pretense onrechtmatige daad.

c. Aard van de uitspraak die de oordelende instantie kan doen.

- Bij de *spontane vernietiging* kan er uitsluitend iets negatiefs gebeuren: de Kroon vernietigt het besluit; het getroffen overheidsorgaan moet zelf de gevolgen van de vernietiging regelen (zie bijvoorbeeld art. 191 gemeentewet, 175 Provinciewet).
  Gedeeltelijke vernietiging is mogelijk. De Kroon kan bepalen dat (de, of sommige) gevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven.
- De *Kroon,* oordelende in beroep, kan allereerst het aangevallen besluit vernietigen. Daarbij kàn ze het laten; dan moet het betrokken bestuursorgaan een nieuw besluit nemen met inachtneming van de uitspraak van de Kroon. De wet stelt echter voorop dat de Kroon zo mogelijk zelf het besluit vaststelt zoals het haars inziens moet luiden (art. 58 b Wet Raad van State, eerste lid).
  Dat is in de praktijk vooral van belang bij beschikkingen – met name ver-

gunningen – met voorschriften; geregeld stelt de Kroon hele series voorschriften bij milieuvergunningen vast, vaak na ruggespraak met het bestuursorgaan waarvan het besluit in het geding is.[13] Ook hier kan de Kroon bepalen dat gevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven, terwijl de vernietiging gepaard kan gaan met het toekennen van schadevergoeding.
De mogelijkheid van ambtshalve beoordeling door de Kroon van punten die de partijen niet in het geding hadden gebracht, vermeld ik hier zonder er verder op in te gaan;[14] in uitzonderingsgevallen komt reformatio in peius voor.

- De *sociale-verzekeringsrechter* heeft, wat de inhoud van zijn uitspraak betreft, ongeveer dezelfde mogelijkheden als de Kroon in beroep. Volgens art. 70 Beroepswet kan een Raad van beroep, als hij het beroep gegrond oordeelt, hetzij een uitspraak geven die in de plaats treedt van de vernietigde beslissing, hetzij bepalen dat het orgaan welks beslissing vernietigd is een nadere beslissing dient te nemen met inachtneming van de uitspraak van de rechter. Ook hier zijn ambtshalve toetsing en reformatio in peius mogelijk (art. 69). Van de toekenning van schadevergoeding rept de wet niet; dat lijkt voor deze sector ook niet zo relevant.
- Concludeert de *Afdeling rechtspraak* dat een beschikking moet worden vernietigd, dan kan ze er niet zelf een nieuwe voor in de plaats stellen; het betrokken bestuursorgaan moet zo nodig in de zaak voorzien, met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling. De Afdeling kan bepalen dat gevolgen van een vernietigd besluit in stand kunnen blijven (bijv. bij vernietiging van een bouwvergunning); in geval van vernietiging is ook toekenning van schadevergoeding mogelijk (art. 73 Wet Raad van State).
  De voorzitter van de Afdeling is een geval apart: hij kan een beschikking schorsen en voorlopige voorzieningen treffen, indien onevenredig nadeel dreigt voor de verzoeker (art. 80).
- Ook bij de *burgerlijke rechter* moeten we onderscheiden tussen uitspraken van de president in kort geding, en 'normale' 1401-zaken. De president kan bij wege van voorlopige voorziening een verbod (bij uitzondering komen ook geboden voor) opleggen, eventueel met een dwangsom op de achtergrond. Bij normale 1401-zaken gaat het doorgaans om de kwalificatie van een handeling als onrechtmatige daad jegens de eiser, met veroordeling van de overheid tot schadevergoeding.

d. Toetsingsnormen

- De toetsingsnormen bij *spontane vernietiging* door de Kroon zijn bekend: strijd met de wet en strijd met het algemene belang. Onder dat laatste vat de jurisprudentie niet alleen strijd met andere wettelijke regelingen dan de wet in formele zin en strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar ook een voldoende sterk afwijkend beleidsoordeel van de Kroon. Met andere woorden: het kan om een rechts- en om een beleidsoordeel gaan.
- De *Kroon als beroepsorgaan* is niet gebonden aan bepaalde toetsingscriteria. Ze kan dus zowel rechtsgronden als beleidsmotieven in haar oordeel betrekken; dat laatste zal in feite alleen relevant zijn met betrekking tot besluiten die niet strikt gebonden zijn van karakter.

- Ook de sociale-verzekeringsrechter kent in het algemeen geen uitdrukkelijke toetsingsgronden. Waar hij te oordelen krijgt over gebonden beslissingen, zijn in feite alleen rechtsgronden relevant; waar hij geconfronteerd wordt met discretionaire bevoegdheden toetst hij het beleid slechts marginaal. We zien deze rechter in de praktijk dan ook toetsen aan geschreven recht en aan de beginselen van behoorlijk bestuur (met inbegrip van de willekeurtoetsing).
  In enkele gevallen bepaalt de wet dat de rechter moet nagaan of een beschikking van een uitvoeringsorgaan 'in overeenstemming is met de redelijkheid' (bijv. art. 32 WAO, art. 30 Ziektewet). Deze redelijkheidstoetsing houdt het midden tussen de marginale toetsing in het kader van het willekeurverbod en de volle beleidstoetsing die we aantreffen in het administratieve beroep.
- De *Afdeling rechtspraak* vindt in artikel 8 Wet Arob de vier bekende toetsingsgronden, die neerkomen op strijd met een algemeen verbindend voorschrift of strijd met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.
- De *burgerlijke rechter* als 1401-rechter heeft te maken met de onrechtmatigheidskriteria uit het arrest Lindenbaum-Cohen (inbreuk op andermans subjectief recht, strijd met eigen rechtsplicht, strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid).[15]
  Uit de jongste jurisprudentie van de Hoge Raad kan worden afgeleid dat de maatschappelijke zorgvuldigheid – in de woorden van art. 6.3.1.1 NWB: hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt – voor het overheidshandelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur omvat.[16]

3. Beoordeling van overheidsbehandelen door rechtsbeschermende instanties

Samengevat betekent het bovenstaande het volgende voor de wijze van beoordeling door de verschillende instanties.

- Bij *spontane vernietiging* toetst de Kroon besluiten weliswaar over de volle breedte – op rechtmatigheids- en op doelmatigheidsaspecten –, maar het is een gereserveerd oordeel: vernietigd wordt niet zodra er maar een rechtmatigheidsgebrek of een afwijkend beleidsoordeel wordt geconstateerd, maar pas als er dringende redenen zijn om dat 'gebrek' ook metterdaad aan te grijpen.
- *In beroep* gaat het er niet zozeer om welke gebreken er kleven aan het aangevallen besluit, ter discussie staat in feite vooral hoe de Kroon zèlf vindt dat de beslissing in dit geval moet luiden; de Kroon handelt als het ware alsof de oorspronkelijke aanvraag rechtstreeks bij haar is ingediend. Kan het aangevallen besluit, vergeleken met het eigen oordeel van de Kroon, niet in stand blijven, dan is er reden om – mede aan de hand van wat de appellanten hebben aangevoerd – een aantal gebreken in dat besluit te signaleren; is de Kroon het per saldo met het aangevallen besluit eens, dan worden eventuele gebreken ervan – die dan met name in de formele sfeer zullen liggen – geheeld door alsnog zelf beter te motiveren, belanghebbenden te horen, enz.
- De *sociale-verzekeringsrechter* zit tussen de Kroon en de Afdeling rechtspraak

in. Enerzijds heeft hij een andere positie en verantwoordelijkheid dan bestuursorganen hebben; hij is niet een alternatieve beslisser, zoals de Kroon, maar een controleur van de overheid. En wel een gespecialiseerde controleur op een beperkt terrein waar wel vage normen voorkomen maar waar beleidsvrijheid in eigenlijke zin een schaars goed is.[17] Dat leidt ertoe, dat de bestuursbeslissingen zonder veel reserve door de rechter worden getoetst op hun juistheid; omdat het vrijwel uitsluitend om gebonden beslissingen gaat, kon de wet dan ook bepalen dat de rechter een eindoordeel kan geven dat in de plaats treedt van de bestuursbeslissing.

- De *Arob-rechter* is een onafhankelijke rechter die met een grote diversiteit van beschikkingen te maken krijgt en die niet zelf een oordeel kan geven in plaats van de aangevallen administratieve beschikking. De Afdeling is dan ook geneigd, het algemene beleid van het betrokken bestuursorgaan als gegeven te accepteren, en de concrete beschikking te bezien tegen de achtergronden van dat beleid en van de rechtmatigheidsvereisten. Dat leidt tot relatief veel aandacht voor de meer formele kanten van het beslissingsproces (hoorplicht, alle relevante informatie wegen, motiveringsvereisten, bekendmaking van beleidswijziging, overgangstermijnen e.d.).[18]
  De Afdeling kan zich veroorloven om juist op deze meer formele zaken de nadruk te leggen, omdat de administratie, na de vernietiging van haar beschikking, vervolgens een nieuw besluit kan nemen waarbij de geconstateerde fouten alsnog kunnen worden vermeden; tot welke uitkomst dat per saldo moet leiden, is dus zaak voor het bestuur, niet voor de rechter.[19]

  De hier geconstateerde verschillen in positie, invalshoek en mogelijkheden kunnen ook het plaatje op blz. 21 van *Kroonberoep en Arob-beroep* verklaren, waar in beeld is gebracht dat deze twee instanties veeleer een echt verschil in benadering van de zaken hebben dan dat je kunt stellen dat Kroon beroep 'Arob plus' zou zijn: Arob-toetsing plus doelmatigheidstoetsing.

- De *burgerlijke rechter* is in zoverre te vergelijken met de Afdeling rechtspraak, dat ook hij geplaatst wordt tegenover allerhande overheidshandelingen en dat ook hij een onafhankelijke rechter is die uitsluitend een rechtsoordeel kan vellen. Wanneer de burgerlijke rechter in beginsel dezelfde beoordelingsmaatstaven kan hanteren als de Arob-rechter maar niettemin minder snel tot een onrechtmatigheidsoordeel lijkt te komen dan de laatstgenoemde, dan valt dat mijns inziens vooral te verklaren uit het andere, forsere effect van zijn veroordeling: hij heeft in beginsel slechts de keus tussen de judicia 'rechtmatig' of 'onrechtmatig',[20] en in het laatste geval betekent het dat de bijl definitief valt: dan móet veroordeling tot schadevergoeding volgen, dan móet tenuitvoerlegging van het besluit worden verboden.

  Aandacht voor de samenhang tussen de positie van een rechtsbeschermingsinstantie en de beoordelingscriteria die het feitelijk hanteert vinden we ook uitdrukkelijk bij J. A. Borman, *Aspecten van de Arob-bezwaarschriftenprocedure* (inaugurele rede, Amsterdam V.U. 1979).

4. Karakteristieken van de ombudsman

Hoe is nu de positie van de ombudsman? Ik loop de punten *a* tot en met *d* weer na.

a. Positie ten opzichte van het orgaan over welks handelen wordt geklaagd.
De ombudsman is een instantie die volkomen losstaat van het bestuur; in dit opzicht is hij geheel te vergelijken met een rechter.

b. Aard van de handelingen waarover wordt geklaagd.
Het is op zichzelf niet uitgesloten dat de ombudsman soms te maken krijgt met handelingen van hetzelfde type als die welke opduiken bij de administratieve rechtspraak en in administratief beroep: overheidshandelingen die van invloed zijn op de rechtspositie[21] van een natuurlijk persoon of een rechtspersoon; dat kan bijv. bij beschikkingen die vóórkomen op de negatieve lijst bij de Wet Arob. Maar gegeven het Nederlandse stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid zullen, dat toch uitzonderingsgevallen zijn, en – anders dan bijvoorbeeld in Denemarken – is de ombudsman daarvoor ook in de eerste plaats bedoeld.

De wet zegt dat aan de ombudsman gevraagd kan worden onderzoek te doen naar 'de wijze waarop een administratief orgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens een natuurlijk persoon of een rechtspersoon heeft gedragen' (artikel 12 Wet Nationale ombudsman); gedragingen van personen in dienst van een overheidsorgaan werden beschouwd als gedragingen van dat orgaan (art. 1).

De formule van artikel 12 zegt precies waar het om gaat: de wijze van optreden jegens individuen. Daarbij past het verbod van artikel 14, een onderzoek in te stellen naar het algemeen beleid van een overheidsorgaan of naar algemeen verbindende voorschriften. Wanneer we ook letten op de overige bevoegdheidsbepalingen in de wet,[22] dan ontstaat in grote trekken het volgende beeld:

- de controle op algemene beleidsvraagstukken en op de inhoud van algemene regels is in eerste instantie voorbehouden aan de vertegenwoordigende lichamen;
- de controle op konkrete besluiten en handelingen die rechtstreeks van invloed zijn op de rechtspositie van bestuurden ligt in het stelsel van de normale rechtsbescherming, vooral de mogelijkheden van administratieve rechtspraak en administratief beroep;
- de wijze van behandeling, de bejegening van personen door bestuursfunctionarissen valt onder competentie van de ombudsman.

c. Aard van de uitspraak van de ombudsman
Één van de bijzondere kenmerken van de ombudsman is dat hij in zijn eindoordeel niemand iets kan opleggen; zijn bevoegdheden zijn uitsluitend onderzoeksbevoegdheden (hier afgezien van zijn doorverwijsfunctie). Het onderzoek resulteert in een rapport waarin de ombudsman zijn bevindingen en zijn oordeel weergeeft, zegt artikel 27; in voorkomende gevallen kunnen daaraan aanbevelingen worden toegevoegd over eventueel te nemen maatregelen. Het rapport wordt toegestuurd

aan de (eventuele) verzoeker, aan het onderzochte orgaan en – als er een ambtenaar is wiens gedragingen speciaal onderwerp van onderzoek zijn geweest –, ook aan die ambtenaar. Verder is het rapport in principe openbaar.

Daarnaast kan de ombudsman, als hij dat van belang acht of als een kamer daarom vraagt, het rapport van een concreet onderzoek aan het parlement overleggen. In elk geval biedt hij elk jaar een verslag van zijn werkzaamheden aan.

Samengevat: onderzoek, oordeel en publiciteit, dat zijn de voornaamste wapens van de ombudsman.

d. Toetsingsnormen

Wat is de maatstaf waaraan de ombudsman het overheidsoptreden toetst? Volgens artikel 26 beoordeelt de ombudsman 'of het administratief orgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen'. Uit de wetsgeschiedenis is duidelijk geworden dat deze behoorlijkheidstoetsing de rechtsmatigheidskriteria van de administratieve rechter (overeenstemming met geschreven en ongeschreven recht), niet per se buiten beschouwing hoeft te laten, ja dat zelfs doelmatigheidstoetsing niet per definitie is uitgesloten. Volgens minister De Ruiter (t.a.p.) is de behoorlijkheidsnorm van artikel 26 een open, diffuse norm die zich zal aanpassen aan het type gedragingen dat de ombudsman moet onderzoeken.

Ten Berge heeft in zijn NJB-artikel van vorig jaar een aantal voorbeelden gegeven van wat zijns inziens beginselen van behoorlijk overheidsgedrag zouden kunnen zijn.[23] Ook elders zijn wel voorbeelden genoemd.[24]

Kunnen de onder a tot c genoemde gevallen misschien wat meer licht werpen op de wijze van beoordeling die de ombudsman past? Dat wil ik ten slotte onderzoeken.

5. Beoordeling van overheidshandelen door de ombudsman

De ombudsman is ten opzichte van de door hem aan een onderzoek te onderwerpen overheidsorganen even onafhankelijk als de rechters dat zijn; net als de rechters mist hij bestuurlijke of politieke bevoegdheden of zo'n legitimatie. Dit moet ertoe leiden dat hij zich geen eigen beleidsoordeel in politieke zin mag aanmatigen. Wanneer minister De Ruiter in het kamerdebat te kennen geeft dat de behoorlijkheidsnorm niet uitsluit dat de ombudsman let op de doelmatigheid van het aangevochten overheidsoptreden, dan moeten we denken aan doelmatigheid in de technische zin van effectiviteit (is het gemaakte optreden geschikt om het beoogde doel te bereiken?); en efficiency (was het optreden onmisbaar om het doel met zo weinig mogelijk kosten te bereiken?); een eigen beleidsoordeel over het beoogde doel komt de ombudsman niet toe.

Evenals voor de Arob-rechter is het door een overheidsorgaan gevoerde beleid in algemene zin een gegeven voor de ombudsman. Daarmee is in overeenstemming dat de controle op meer algemene beleids- en politieke vraagstukken niet aan de

ombudsman is opgedragen maar in feite gereserveerd moet blijven voor de vertegenwoordigende lichamen, zoals we hebben gezien. Met Ten Berges opmerking[25] dat de komst van de ombudsman het parlement beperkt in zijn vrijheid om onderzoekscommissies ad hoc in te stellen, zoals gebeurd is in de helmenaffaire (commissie-Koersen, eind jaren '50) en het recente Lockheedschandaal (commissie van drie), ben ik het dan ook volstrekt oneens. Daar moet de ombudsman ver buiten blijven.

De ombudsman is ervoor om na te gaan of individuele personen behoorlijk worden bejegend door de administratie. Letten wij op de eerder geconstateerde taakverdeling: algemene beleidscontrole door vertegenwoordigende lichamen, waarborgen voor individuele rechtsposities door middel van administratieve rechtspraak en administratief beroep, die gespitst zijn op de geldigheid van besluiten: en de wijze van bejegening, toevallend aan de ombudsman, die geen harde machtsmiddelen heeft. Dan zijn het niet zozeer die aspecten van de overheidsgedragingen jegens individuen die gevolgen hebben voor de rechtsgeldigheid van de overheidsbesluiten, welke vallen onder de beoordelingsmacht van de ombudsman; die vallen onder de zorgvuldigheidstoetsing van de rechtsbeschermende instanties. Het zijn de aspecten die betrekking hebben op *de menselijke waardigheid,*[26] welke zich lenen voor toetsing door de ombudsman. Met een wat ander accent kan men het zo zeggen: het *dienstverlenende karakter* dat de grondtoon moet vormen van de wijze van overheidsoptreden, dat is het kader voor de beoordeling door de ombudsman.[27]

'De overheid is er voor de burger', dat is de Pauliaanse slogan die ik steeds vaker tegenkom. Met die leus als *norm* ben ik het helemaal eens. Maar sommigen keren de boel om en poneren deze uitspraak als *feitelijkheid,* om die vervolgens te gebruiken als wapen tegen rechtzoekende individuen. Struycken deed dat in 1910,[28] en ik ben geneigd te oordelen dat Van der Horst in feite hetzelfde doet in zijn bespreking van de preadviezen van vandaag[29] (welke bespreking in andere opzichten, met name door de rol van de ambtenarenrechtspraak naar voren te halen, een welkome aanvulling op die preadviezen vormt).

Als ik het goed zie, is het de taak van de vertegenwoordigende lichamen, erop toe te zien dat wat het bestuur doet in beginsel strekt ten voordele van de samenleving, althans van die groepen uit de samenleving die daar in een bepaald geval het meest voor in aanmerking komen volgens de gestelde regels. Maar het is niet voldoende, alleen te letten op zoiets abstracts als 'de samenleving'. De overheid moet ook zo handelen dat de individuele mensen, instellingen en organisaties die de samenleving vormen, zo goed en korrekt mogelijk worden bediend. Dat betekent onder andere dat er waarborgen moeten zijn voor hun individuele rechten en belangen; hoe het daarmee staat, zullen we straks bezien in de discussie over de preadviezen van mevrouw De Groot en de heer Van Buuren. Het betekent ook dat de individuele bestuurden van overheidswege zo moeten worden bejegend dat hun menselijke waardigheid te allen tijde wordt gerespecteerd en dat zij, de bestuurden, de individuele burgers, er niet zijn voor het systeem maar het systeem voor hen. Daarop toe te zien, is naar mijn mening de specifieke taak van de ombudsman.

Noten

1. J. G. Steenbeek's boek *De parlementaire ombudsman in Zweden, Denemarken en Noorwegen* (Haarlem 1963), kwam tot stand op verzoek van het VAR-bestuur. Zie verder het rapport van de commissie-Belinfante, *De ombudsman* (VAR-geschrift LII, Haarlem 1964), dat een ontwerp bevatte van een Wet op de Algemeen vertrouwensman.
2. P. J. J. van Buuren, H. Bolt en M. Scheltema, *Kroonberoep en Arob-beroep;* rapport van de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde Groningen naar de verschillen tussen Kroonberoep en Arob-beroep (Deventer 1981). In de loop van 1982 zal het rapport worden besproken op een VAR-studiedag.
3. Dat is treffend in beeld gebracht door de figuren 1 en 2 van het rapport *(Kroonberoep en Arob-beroep),* blz. 19 en 21.
4. Deze lamentabele term gebruik ik als algemene aanduiding voor voorziening vragen, in beroep komen, klagen, herziening verzoeken, bezwaar maken, e.d.
5. De daarmee samenhangende positie van de Voorzitter van de Afdeling contentieux (art. 60a Wet Raad van State) laat ik buiten beschouwing.
6. Onder burgerlijke rechter versta ik de gewone rechter die zijn competentie ontleent aan artikel 2 Wet r.o. In het vervolg zal ik mij beperken tot de burgerlijke rechter als onrechtmatige-daad-rechter, incl. de president in kort geding.
7. Ten aanzien van besluiten van waterschapsbesturen berust het spontane-vernietigingsrecht niet bij de Kroon maar bij G.S. (art. 22 Waterstaatswet 1900).
8. Ruiter spreekt, in de verhouding rijk-provincie-(gewest)-gemeente, van een 'territoriale hiërarchie' (D. W. P. Ruiter, *Gewest en territoriale decentralisatie,* proefschrift Utrecht 1976, blz. 159 e.v.).
9. *Kroonberoep en Arob-beroep,* hs. 4, par. 4.2.9.-4.10.9.
10. In beginsel: wel indien het gaat om afzonderlijke besluiten tot het al dan niet verrichten van bepaalde voorbereidings- of uitvoeringshandelingen.
11. Vgl. *Kroonberoep en Arob-beroep,* par. 4.2.9-4.10.9 en hoofdstuk 5, blz. 295/296.
12. Evenals de AR let ook de CRvB (als s.v.-rechter) op het onderscheid beschikking/puur feitelijke handeling (bijv. CRvB 22 november 1977, RSV 1980, nrs. 6 en 80).
13. *Kroonberoep en Arob-beroep,* par. 4.2.3-4.10.3.
14. Vgl. mijn discussie met Van der Net in *Best.wet.* 1980, blz. 474-478 en de noot onder AB 1981, 252.
15. Voor de president in kort geding komt daar nog bij het vereiste van 289 Rv., dat 'uit hoofde van onverwijlden spoed, eene onmiddellijke voorziening' nodig is.
16. Vgl. HR 25 april 1980, AB 482 m.n. Van der Burg, NJ 1981, 416 m.n. Scheltema (Sögüt); 13 maart 1981, AB 396 m.n. Crince Le Roy, NJ 346 m.n. Brunner (Den Haag-Van Beveren); 22 april 1981, R.v.d. W. 65 (Strauss-Amsterdam).
17. Voor het verschil tussen beleidsvrijheid en vage normen, zie Van der Burg/Cartigny, *Rechtsbescherming tegen de overheid* (Utrecht 1979), blz. 83/84 en 141 e.v. en Donner, *Algemeen deel* (1974), blz. 226 e.v.
18. Zie ook de controverse tussen enerzijds A. M. Donner, *Misbruik van beginselen,* R.M.Th. 1978, blz. 377 e.v., en anderzijds J. M. Polak, *Indruk, ervaringen en suggesties van een AROB-rechter* (AROB-aspecten, Zwolle 1978, blz. 90) en P. J. J. van Buuren, *De hantering van algemene beginselen van bestuur door de administratieve rechter,* Best. wet. 1979, blz. 148-151.
19. Daaraan doet niet af, dat een bestuursorgaan dat zijn beschikking op formele gronden vernietigd zag, in de praktijk geneigd blijkt te zijn de appellant dan ook maar materieel zijn gelijk te geven (*Kroonberoep en Arob-beroep,* blz. 299).
20. Aan de nuancering 'gedeelde schuld' kan in dit verband worden voorbijgegaan.
21. De uitdrukking 'rechtspositie' is ontleend aan een discussiebijdrage van minister De Ruiter (Hand. TK 1979/80, blz. 5980/81).

22. Ze zijn overzichtelijk samengevat in het ook overigens zeer instruktieve artikel van E. M. H. Hirsch Ballin, Wet Nationale ombudsman, AA 1981, blz. 295 e.v.; zie speciaal blz. 298/299.
23. J. B. J. M. ten Berge, Nationale Ombudsman, *NJB* 1981, blz. 541 e.v.; voor deze beginselen zie met name blz. 552.
24. Bijv. in het VAR-rapport *De ombudsman*, blz. 30 (het VAR-ontwerp sprak van 'gevallen waarin door de wijze, waarop de overheidstaak is vervuld, het vertrouwen in de overheid kan worden geschaad' – een aan het tuchtrecht ontleende formule die anno hodie wel erg patriarchaal aandoet. Den Hertog citeert zelfs uit de zgn. Crossman-catalogue, de reeks voorbeelden van maladministration die Richard Crossman opsomde bij de parlementaire debatten van de invoering van de Parliamentary Commissioner for Administration (Erik den Hertog, Toetsingscriteria van de ombudsman, *AA* 1978, blz. 249 e.v.); hij ziet daarbij echter over het hoofd dat de Britse P.C. moet werken tegen de achtergrond van een heel ander stelsel van rechtsbescherming dan de Nederlandse ombudsman.
25. *NJB* 1981, blz. 544.
26. Aldus ook H. H. Kirchheiner, *Tweede Internationale Ombudsman Conferentie van 26-30 oktober 1980 te Jeruzalem*, NJB 1980, blz. 559/560. Maar zijn mening over de achtergrond van het optreden van ombudslieden ('Juist in deze tijd waarin norm na norm verloren gaat, . . . ' blz. 560) kan ik niet delen.
27. De toetsing door de ombudsman van gedragingen zal wel eens overlappingen vertonen met vooral de zorgvuldigheidstoetsing in het kader van de a.b.b.b. Beide toetsingen blijven niettemin iets eigens behouden: de ombudsman let – als gezegd – op menselijke waardigheid en dienstbetoon, rechter en beroepsorgaan hanteren de zorgvuldigheid als norm voor de rechtmatigheid, dat wil zeggen de geldigheid, van een besluit.
28. A. A. H. Struycken, *Administratie of rechter* (Arnhem 1910).
29. Th. A. M. van der Horst, *De omvang van de rechtsbescherming*, G.S. 6691, punt 1.

Interventies (ochtendgedeelte)

mr. A. R. Bloembergen

Misschien mag ik als eerste spreker beginnen met hulde te betuigen aan de preadviseurs, niet alleen voor het feit dat zij de preadviezen hebben geschreven, maar ook voor het feit dat deze zo tijdig bij ons waren. Persoonlijk ben ik wat meer aangesproken door het preadvies van Van Buuren, maar dat kan een kwestie van smaak zijn.

Ik zou eerst iets willen zeggen over de oorzaken van de explosieve groei van de procedures. Aan de door Van Buuren genoemde oorzaak wil ik er één toevoegen. Nu weet ik wel dat het hachelijk is, over die oorzaken te praten, want wat weten we ervan? Het zijn niet meer dan hypothesen. In de hypothesen van Van Buuren kan ik mij heel goed vinden; ik heb alleen iets gemist. Ik heb begrepen dat Van Buuren inmiddels werkzaam is op wetgevingsgebied en het is juist op het terrein van de wetgeving dat er naar mijn mening in het preadvies iets ontbreekt. Weliswaar schrijft Van Buuren op bladzijde 25 dat de kwaliteit van de wetgeving tot een verminderde legitimiteit leidt, wat dan weer tot meer procedures kan leiden, maar ik vermoed dat de factor wetgeving nog op een andere manier te maken heeft met het aantal processen. Ik denk namelijk – ik weet het misschien zelfs wel betrekkelijk zeker – dat er wettelijke regelingen zijn die door hun opzet en hun begrippenapparaat eenvoudigweg veel procedures genereren en dat er aan de andere kant wettelijke regelingen zijn die door hun eenvoud relatief minder procedures genereren. Ik zeg 'relatief', omdat je een verband zou moeten leggen met bijvoorbeeld het aantal beschikkingen dat op grond van zo'n wet wordt gegeven. Je zou ook een verband kunnen leggen met het geldsbedrag dat in het kader van zo'n wettelijke regeling wordt omgezet, hetzij in de vorm van uitkeringen aan de burgers, hetzij in de vorm van heffingen van de burgers.

Tegenwoordig moet je alles 'hard' maken. Je moet iets niet zo maar beweren; je moet onderzoek hebben. Ik wil in zekere zin aan die eis voldoen, door met enige voorbeelden te komen.

Allereerst een voorbeeld uit mijn land van herkomst: de aansprakelijkheid voor verkeersongevallen. Ik heb op dit punt in het verleden zelf onderzoek gedaan, waarbij ik heb geconstateerd dat het hier gaat om een systeem waarbij relatief veel wordt geprocedeerd. Dat is ook wel verklaarbaar, want op dit gebied staat het zeer moeilijke schuldbegrip centraal, een begrip dat procedures genereert. Je ziet dat de procedures meestal over de schuld gaan. Het is in dit verband leerzaam naar de

Amerikaanse ervaringen te kijken. In de Verenigde Staten van Amerika waren op een gegeven ogenblik de rechtbanken in de grote steden overladen met procedures over verkeersongevallen. Dit leidde ertoe dat er achterstanden van drie tot vijf jaar waren. Er is toen vanuit Washington een grote beweging in de richting van de zogenaamde 'no fault-systemen' gekomen en deze systemen zonder schuld zijn ook op betrekkelijk grote schaal ingevoerd. Dit heeft ertoe geleid dat de overbelasting van de rechtbanken aanzienlijk is afgenomen. Je kunt dus louter door wetgeving het aantal procedures terugbrengen.

Een volstrekt tegenovergesteld systeem in ons eigen land vinden we in de AOW. De heffing van de premie is gekoppeld aan de heffing van loon- en inkomstenbelasting en er zijn dan ook weinig procedures over, terwijl aan de uitkeringskant de criteria zó eenvoudig zijn, dat er nauwelijks over te procederen valt. Het belangrijkste criterium is dat iemand 65 moet zijn geworden. Er zijn nog wel enige problemen met vrouwen die kostwinner zijn, maar in beginsel is het heel eenvoudig: je moet 65 zijn en dan krijg je een uitkering.

Het derde voorbeeld ligt op het terrein waarop ik nu werkzaam ben: de belastingwetgeving. Er is erg veel over te zeggen, maar laten we nu eens de invoering van de onroerend-goedbelastingen nemen. Vroeger was het allemaal erg simpel. Je had de straat-, de riool- en de grondbelasting en dat gaf nauwelijks tot procedures aanleiding, maar men heeft het op een gegeven ogenblik nodig gevonden de onroerend-goedbelasting in te voeren. Men moest toen van 3 à 4 miljoen percelen gebouwd onroerend goed die er in Nederland waren de waarde gaan vaststellen of via ingewikkelde formules een oppervlakte gaan bepalen. U zult begrijpen wat dat aan procedures heeft opgeleverd.

De conclusie ligt nogal voor de hand. Naast de door Van Buuren terecht genoemde factoren is ook de factor wetgeving mede van invloed op het aantal procedures. Als men werkt met moeilijk hanteerbare begrippen als schuld in de verkeerscontext of waarde bij het onroerend goed, dan vraagt men om procedures. Een oplossing van de problemen waarvoor we gesteld zijn, kan ook worden gezocht in de richting van verbeterde wetgeving.

Nu ben ik natuurlijk niet zo naïef om te denken dat dat overal zal werken. De AOW kan eenvoudig zijn omdat je het eenvoudige leeftijdscriterium kunt hanteren. Ik begrijp best dat de criteria bij de WAO en de Ziektewet ingewikkelder moeten zijn. Je zult echter de explosie van procedures op een aantal manieren te lijf moeten gaan en ik geloof dat verbetering van de wetgeving één van de manieren is en bovendien een manier die niet zo veel geld hoeft te kosten.

mr. P. C. E. van Wijmen

Zowel de opzet als de inhoud van het preadvies van Van Buuren verdienen mijns inziens alle lof. Als deze interventie dan ook hier en daar een andere nuance aanbrengt of kritiek behelst, dan moet dat worden gezien in het licht van hetgeen naar mijn idee, de bedoeling is van zulke tussenkomst: de discussies over het preadvies enigszins in banen te leiden.[1]

Ik zal mij bezighouden met het derde hoofdstuk waarin Van Buuren de positie van procespartijen (p. 30-40 van het preadvies) – de appellerende burger en de zich verwerende overheid – aan een onderzoek onderwerpt. De uitgangsstelling van de preadviseur, die ik geheel kan onderschrijven, luidt, dat de positie van de overheid doorgaans sterker moet worden geacht hetgeen gevolgen heeft voor de houding van het overheidsorgaan in het conflict: het bestuur zou de neiging vertonen om het eindoordeel over een beslissing maar aan de rechter te laten, een gedrag dat Van Buuren de interessante kwalificatie geeft van 'passief gebruik van de rechtsbeschermingsmogelijkheden', door het bestuur dus; de appellerende burger is dan de actieve gebruiker. Rechterlijke tussenkomst heeft volgens de preadviseur tevens het gunstig effect van een verhoogd aanvaardbaarheidsniveau voor diezelfde appellant, die – en ook dat acht ik een juiste observatie – hoe langer hoe meer te kampen lijkt te hebben met een verminderde legitimiteit van (de inhoud van) bestuursbeslissingen (zie p. 24 e.v. van het preadvies): de burger gelooft minder dan vroeger dat de beslissing juist is.

Van Buuren voert voor die sterkere positie van het procederend overheidsorgaan twee argumenten aan: ten eerste beschikt het orgaan over grotere processuele vaardigheden dan de burger, een gegeven dat wij allen uit eigen wetenschap als juist kunnen aanvaarden, zodat ik het verder laat voor wat het is. Ten tweede is de uitgangspositie van de overheid beter dan die van de burger, een op zich ook verantwoorde stelling, die Van Buuren onderbouwt in hoofdstuk 3.2 van zijn preadvies. Het is bij dit deel van zijn betoog, dat ik enkele kanttekeningen wil plaatsen.

Inderdaad is het zo dat de burger *steeds* moet beginnen met een procedure, maar of de positie van de verweerder als een 'betrekkelijk comfortabele' beschouwd kan worden is mijns inziens twijfelachtig en wel om diverse redenen: laat de beschikking 'een vermoeden van rechtmatigheid' aankleven[2], het risico van vernietiging is niet gering en voor het orgaan in kwestie kan vernietiging op grond van abus de droit best een ernstige correctie betekenen. En, wat erger is, vaak kan het overheidsorgaan zelf niet in hoger beroep komen van een negatieve beslissing, een manco dat met name in de Wet Arob zou kunnen worden weggenomen, indien daarin rechtspraak in twee instanties haar terechte plaats zou krijgen.

Van Buuren stelt dan vervolgens dat vele administratief-procesrechtelijke bepalingen 'in het voordeel van het bestuursorgaan uitwerken' om dan te vervolgen: 'Zo is een belangrijk uitgangspunt dat de rechter de vrijheid van het bestuur moet respecteren' en het is op dit punt dat ik meer concrete kritiek heb. Het begrip 'vrijheid' is erg ruim, te ruim als men er niet onder verstaat 'beleidsvrijheid'. En bestuursbeleid kan alleen zijn gericht op het algemeen belang, een gewichtige beperking van deze 'vrijheid'. Meestal trouwens wordt zij ook geëncadreerd door de bevoegdhedenomschrijving die in wettelijke voorschriften is vastgelegd. Bovendien wordt die beleidsvrijheid nog ingeperkt door motiveringsplicht, openbaarheidsvereisten en aspecten als continuïteit en verwachting bij de justitiabelen. Dit zijn alle aspecten die in rechterlijke toetsing betrokken kunnen worden, om over allerlei procedures en vormvoorschriften maar te zwijgen.

Voorts kan de administratieve rechter 'de gemaakte beleidskeuzen en belangenafwegingen' niet slechts 'toetsen en controleren' 'met behulp van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur' (Van Buuren, p. 31), tenzij men daaronder ook de redelijkheidstoetsing begrepen acht, hetgeen sommigen lijken te doen. Ik zie die liever als een afzonderlijke toetsingsgrond en wel een die dicht in de buurt komt van de doelmatigheidscontrole die een beroepsinstantie als de Kroon stellig uitoefent: daar is dus vaak veel minder sprake van een respecteren van de bestuurlijke beleidsvrijheid. Deze verwijzing naar de doelmatigheidscontrole gebeurde opzettelijk. Zij vestigt de aandacht juist op de verwantschap tussen deze controle en de marginale rechtmatigheidstoetsing, een verwantschap die ik elders uitvoerig onderzocht en beschreef.[3] Ik volsta hier slechts met vermelding van enige hoofdpunten.[4]

Wanneer een rechter van oordeel blijkt te zijn dat een bestuursorgaan niet in redelijkheid tot de aangevochten beslissing had kunnen komen en dus tot vernietiging van die beslissing overgaat, heeft deze rechter de feiten en omstandigheden, die tot deze beslissing voerden, onderzocht. Hij kwam daarbij tot de bevinding, dat het bestuur 'bij de afweging van de betrokken belangen' (zoals de wettelijke formule doorgaans luidt) tot een onbehoorlijk resultaat is gekomen, een resultaat dat in strijd is met hetgeen rechtens was geweest. Het is duidelijk, dat de rechter hier het gehele beleid, alles wat tot de beslissing voerde, heeft moeten onderzoeken en nagaan op zijn rechtsgehalte en van 'respecteren van vrijheid' is geen sprake. En als hij bepaalt dat het bestuursorgaan in kwestie bijvoorbeeld de vergunning in redelijkheid *niet* had kunnen weigeren, blijft er voor dat orgaan nog slechts één mogelijkheid open, namelijk de vergunning verlenen. Een niet zo comfortabele positie dus voor de procederende overheid en tevens een indicatie voor de toegenomen rechterlijke invloed. De rechter moet overigens vaak wel: het is de wetgever die hem in het zadel helpt – zij het nog lang niet op dat van de bestuurder, hetgeen ook ongewenst ware – door hoe langer hoe meer gebruik te maken van vage normen, aldus de interpretatie aan de rechter overlatend. Men kan de gedachte ook omkeren: wellicht geeft de wetgever op die wijze het bestuur zo veel (te veel?) vrijheid, dat betrokkenen minder vrede kunnen hebben met de beslissing, omdat zij tot een andere interpretatie kwamen. Beroep op de rechter moet dan de uitkomst brengen.

Dieper op deze materie ingaan: ik zou het graag willen, maar het voert nu te ver. Er is bovendien méér aan de orde. Van Buuren maakt in het kader van de positionele voordelen voor de overheid ook melding van het feit dat beroep doorgaans géén schorsende werking heeft en iedereen, ook de preadviseur zelf, denkt in dit verband natuurlijk direct aan de mogelijkheid om schorsing te vragen, zoals voorzien in de artikelen 80 en 60a van de Wet op de Raad van State. Deze bepalingen stellen de belangen van de betrokken partijen direct tegenover elkaar en noodzaken dus tot een eigenstandige *rechterlijke* belangenafweging, die anders van aard kan zijn en tussen andere belangen (partijen) kan geschieden, dan de *bestuurlijke* die aan het aangevallen besluit vooraf pleegt (of behoort) te gaan. Ook hier dus zien we insnoering van bestuurlijke vrijheid door rechterlijke tussenkomst, zij het inci-

denteler van aard. Er bestaat echter momenteel een wetsbepaling die een veel inhoudelijker schorsingscriterium aanlegt en wel artikel 46 lid 2 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne[5], een regeling waarop dan ook al diverse malen met succes een beroep werd gedaan. Meegewogen worden de kosten verbonden aan het gebruik maken van de beschikking, of het risico van een voldongen feit[6]: het gebeurt immers regelmatig dat men succes heeft bij bijvoorbeeld de Afdeling rechtspraak, doch dat deze, hoewel vernietigend, de gevolgen van de beslissing (gedeeltelijk) in stand laat, aldus toepassing gevend aan artikel 58b lid 3 Wet R.v.St. Ook Van Buuren neemt deze mogelijkheid op in de reeks van 'regelvoordelen' voor het bestuur (preadvies, p. 32).

Alvorens iets te zeggen over Van Buurens ideeën aangaande de mogelijkheden de houding van de overheid te beïnvloeden, ga ik nog even in op een procespositie die de preadviseur mijns inziens wat onderbelicht laat en die toch heel belangrijk is, die namelijk van de 'procedurele derde', zelf in wezen vaak de direct belanghebbende, bijvoorbeeld de vergunninghouder. Hij wordt als begunstigde doorgaans opgeroepen en gehoord in de beroepsprocedure die werd geëntameerd door degene voor wie dezelfde beschikking een belastend effect zou hebben. Aldus geschetst blijkt er aan deze situatie een onvermoed aspect te kleven (waar Van Buuren trouwens ook op wijst): onder het administratiefrechtelijk geschil schuilt een ander conflict, namelijk de directe belangentegenstelling tussen mij en degene die 'in mijn uitzicht' wil bouwen. Het vergunningsverlenend overheidsorgaan staat in beginsel lijdelijk tussen de partijen in, zij het dat het, wanneer van een gebonden beschikking sprake is, weinig of geen vrijheid zal hebben om anders te beschikken dan het deed. Procedureel is de overheid hier het aambeeld en bevindt zij zich tussen de confligerende partijen in. Hier is noch sprake van 'passief gebruik van rechtsbescherming', noch van een comfortabele positie. Dit punt is een onderzoek waard, mede gericht op de vraag of het niet mogelijk zou zijn het geschil op andere wijze te beslechten dan nu geschiedt. Versterking van de positie van de derde belanghebbende in de bezwaarschriftenprocedure en met name in de non-contentieuse fase van de besluitvorming zou wellicht veel soulaas kunnen bieden: enerzijds verhoogt meer inzicht ook de aanvaardingsbereidheid, anderzijds kan A misschien ook zijn zin krijgen (bouwen bijvoorbeeld) op nét iets andere wijze, zo dat buurman B minder in zijn belang wordt getroffen. In allerlei gemeenten wordt al op dergelijke wijze gewerkt bij het verlenen van vergunningen voor kleine verbouwingen, uitbreidingen etc.

Rest mij enige aandacht te geven aan de al genoemde pogingen tot beïnvloeding van de houding van de overheid in het conflict, doch ik plaats de vraag gaarne in een iets bredere kontekst dan Van Buuren doet.

Naast meer aandacht voor de besluitvorming – het is nu eenmaal zo dat men meer invloed kan uitoefenen op iemand die zijn beslissing nog moet gaan nemen en deze dus nog niet heeft gefixeerd in een (meestal) schriftelijke vorm – wijs ik op de noodzaak dat de overheid haar eigen rol en positie in het bestuursproces juist dient te waarderen. Zonder te willen beweren, dat het daaraan altijd en overal zou mankeren, durf ik wel te stellen, dat overheidsorganen zich vaak zelf in sterke mate

tot (mede)belanghebbende maken in een te vroeg stadium van het afwegingsproces. Zij nemen dan een eigen standpunt in, terwijl bijvoorbeeld nog niet alle gegevens bekend zijn of niet voldoende onderzoek naar alternatieve mogelijkheden is ingesteld. Erger nog is het, en dat komt gelukkig veel minder voor, als een orgaan de zuiverheid van oogmerk die de belangenafweger past, uit het oog verliest, bijvoorbeeld doordat sub rosa bepaalde belangen worden 'voorgetrokken', of doordat al zekere toezeggingen en beloften zijn gedaan in vooroverlegsituaties of anderszins. Het is mijns inziens een bestuurs-ethisch postulaat, dat de overheid zelf afweegster van belangen blijft, zonder te kiezen voordat die afweging behoorlijk en kenbaar heeft plaatsgehad. Doet zij anders dan maakt zij zich in stede van afweegster tot medeafgewogene.

Noten

1. Een belangrijke literatuurverwijzing die de preadviseurs natuurlijk niet konden opnemen is die naar de rede die Minister De Ruiter op 17 december uitsprak onder de titel 'De keerzijde van de rechtbescherming', *Advocatenblad* 1982, p. 34-38.
2. Zie daarover J. M. Polak in *Burgerlijke rechtspraak, AROB-rechtspraak. Een vergelijking,* Vuga, 's-Gravenhage, 1979, p. 8.
3. Zie *Recht, belang en rechtsbescherming,* p. 475-541, Vuga, 's-Gravenhage, 1981.
4. Tal van details vindt men in het recente rapport *Kroonberoep en Arob-beroep* van P. J. J. van Buuren, H. Bolt en M. Scheltema. Kluwer, Deventer. 1981.
5. Interessant is het in dit kader kennis te nemen van de parlementaire geschiedenis van dit wetsartikel. Zie *Recht, belang en rechtsbescherming,* p. 178-179.
6. Zie daarover wederom *Recht, belang en rechtsbescherming,* p. 170-193.

mr. H. O. Thunnissen

Door hun bekwaamheid en hun inspanning hebben de beide preadviseurs een bijdrage geleverd aan de geschriften van de VAR die de lezer doet pendelen tussen instemming en tegenspraak, tussen het gevoel van vervulde verwachtingen en het gevoel van onvervulde verwachtingen en tussen rust en schrik. Zo hoort het ook.

Onder een als multi-interpretabel gekenschetste werktitel heeft Van Buuren de kwantitatieve problemen in en rond de rechtsbescherming in beschouwing genomen. Onder het noemen van achtergronden en oorzaken heeft de preadviseur gewezen op de groei van het beroep op de rechter. Vervolgens heeft hij zich beziggehouden met de vraag, op welke wijze die wassende stroom van gedingen moet worden beperkt, moet worden beheerst, moet worden verwerkt. Over het waarom van die vraag blijft de lezer echter in het duister, zoals ook geen licht wordt verschaft over de grenzen waarbinnen een antwoord moet worden gevonden. Anders gezegd: er ontbreekt een plaatsbepaling van het belang van de rechtspraak in het geheel van de maatschappelijke behoeften waarin bestuurlijk moet worden voorzien, een plaatsbepaling temidden van andere, in onze gemeenschap noodzakelijk geachte voorzieningen als die ten aanzien van de gezondheidszorg, het onderwijs, het openbaar vervoer en de communicatie.

Is de rechtsingang in onze maatschappij te beschouwen als een tot het normale cultuurpatroon behorende methode om te reageren op ieder ongelijk en op alles wat ons niet welgevallig is, of is hier veeleer sprake van een weg die pas moet worden begaan wanneer ieder alles heeft gedaan en zich alle inspanning heeft getroost om te komen tot een oplossing van het geschil, en een weg die alleen dan nog moet worden begaan indien het om relatief belangrijke waarden gaat? Zijn de kosten, voor de rechtspraak uitgetrokken, vergeleken bij die van de andere voorzieningen die een voorwerp van bestuurlijke zorg zijn, in overeenstemming met het aandeel en het belang van de rechtspraak in ons hele cultuurpatroon? Hoe zou hier de schaarste moeten worden verdeeld?

Door die voorvragen eens voor te leggen aan overheidsinstanties, maatschappelijke groeperingen, wetenschappelijke instellingen, groeperingen op het gebied van de rechtshulp en sociologen, zou naar ik meen een beter fundament kunnen worden gevonden voor het preadvies. Nu begrijp ik best dat van één preadviseur of zelfs van twee preadviseurs niet kan en mag worden verlangd dat een afgerond onderzoek wordt verricht, maar enige verwijzing naar die voorvragen en enige vingeroefening ten aanzien van een dergelijk vooronderzoek zouden de lezer toch meer aanleiding hebben kunnen geven om het rapport te zien als een begin van verdere studie waartoe hij in discussie zou kunnen bijdragen.

Na deze algemene opmerkingen iets over een noot van mevrouw De Groot, die ik zou willen kraken: noot 59b op de bladzijden 121 en 122. Mevrouw De Groot pleit hier voor het sluiten van de deuren, de afschaffing van de openbaarheid, bij de mondelinge behandeling in zaken waarin voor de burger zeer persoonlijke kwesties aan de orde zijn. Zij noemt pensioen- en sociale verzekeringszaken. Akkoord, daarbij kunnen zeer persoonlijke kwesties voor de burger aan de orde zijn, maar zo ken ik er meer. Wat denkt mevrouw De Groot van de strafrechtspraak? Moeten we niet zeggen dat daar bij uitstek zeer persoonlijke kwesties voor de burger aan de orde zijn? Geldt dat niet in het algemeen voor de administratieve rechtspraak wanneer het gaat over gedingen waarbij het hele hebben en houden van de mensen die hun recht komen zoeken bij de mondelinge behandeling over de tafel komt? Moeten we dan in het spoor van de richtlijn die mevrouw De Groot in haar noot heeft gegeven tot de conclusie komen dat de deuren dienen te worden gesloten, dat het afgelopen moet zijn met de openbare behandeling en dat de openbaarheid in de administratieve rechtspraak geen plaats meer heeft?

In de geschriften LXXXII en LXXXIII hebben Van Galen en Van Maarseveen een verdediging van de openbaarheid gegeven. Zij hebben de openbaarheid genoemd als één van de fundamentele beginselen van de administratieve rechtspraak. Ik zou daaraan nog het volgende willen toevoegen. Gelooft mevrouw De Groot niet dat, indien de openbaarheid zou worden afgeschaft, het vertrouwen in het openbaar ministerie, het vertrouwen in de overheid, het vertrouwen in de rechter enorme schade zou leiden? We moeten heel voorzichtig zijn. Dat vertrouwen is op het ogenblik nog wel in de gemeenschap aanwezig, maar we moeten er niet te grote verwachtingen van hebben: het is bij heel veel groepen in onze samenleving een mini-vertrouwen geworden. Om dit vertrouwen te behouden en te versterken is het nodig dat de overheid, het openbaar ministerie, de rechter

functioneert in volledige openbaarheid, een openbaarheid waarbij de koningin der aarde, de pers, op de publieke tribune zit.
Dat wil niet zeggen dat we onder bijzondere omstandigheden in bepaalde zaken niet de deuren zouden moeten sluiten, maar dat is iets anders. Het uitgangspunt moet echter blijven dat we de openbaarheid als een groot rechtsgoed handhaven.

mr. A. Q. C. Tak

Ik wil mij beperken tot het preadvies van de heer Van Buuren, met name, omdat die vrij uitvoerig stilstaat bij de mogelijke oorzaken van de toename van beroepen. Belangrijk, zo dacht ik, omdat remedies pas dán moeten worden gezocht en gekozen, als de oorzaken van een ongewenste situatie duidelijk zijn.

Is er sprake van een ongewenste situatie? Hoewel ook ik overtuigd ben van een forse toename van wat ik maar noem de 'beroepen-druk', kan het door Van Buuren aangedragen materiaal mij toch niet altijd even sterk overtuigen. Slechts de *aantallen* beroepen worden belicht, en vanuit die approach blijven bijv. het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, maar ook de burgerlijke rechter, buiten beeld. *Aantallen* beroepen zeggen natuurlijk wel iets, maar op zichzelf nog lang niet alles, zolang de *bewerkelijkheid* ervan niet kan worden gegeven. Men denke slechts aan beroepen in de sfeer van de sociale verzekeringen tegenover die in de sfeer van de ambtelijke rechtsposities. Ik aarzel niet om de laatste tenminste drie maal zo bewerkelijk te achten. Bovendien is het beeld onzuiver, als wél de schorsingsverzoeken bij de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak in de grafiek van Arob-beroepen zijn verwerkt, doch niet bij de Voorzitter van de Afdeling contentieux in de grafiek van Kroonberoepen. Verder mis ik pijnlijk een inzicht in de aantallen ingetrokken beroepen.

Niettemin wil ook ik een forse toename van de beroepen-druk als een gegeven aannemen en mij verder verdiepen in de oorzaken daarvan. Als belangrijkste oorzaak wordt onder 2.2 genoemd: de verminderde legitimiteit van overheidsbeslissingen. De uitwerking daarvan is echter niet erg consistent. Onder 2.2 zelf wordt blijkbaar gedoeld op de legitimiteit van wetten en bestuursbesluiten en pas later is impliciet wat te bespeuren van een vraag naar de legitimiteit van rechterlijke uitspraken.

Om met de eerste categorie te beginnen: ik ben het eens met Van Buuren, dat de kwestie van de legitimiteit van wetten en bestuursbesluiten de hoofdoorzaak lijkt van de beroepen-druk. Waaróm die legitimiteit is verminderd, komt minder goed uit de verf. Moeten we inderdaad geloven, dat normen, in het bijzonder rechtsnormen, als zodanig aan relatief snelle veranderingen onderhevig zijn? Ik ben daar allerminst van overtuigd. Is het niet veeleer zo, dat volksvertegenwoordigers en regeerders (op alle niveaus) de 'feeling' voor het juridisch-normatieve lijken te verliezen en de politieke moed missen om de burgers op hoofdzaken duidelijkheid en zekerheid verschaffen? Verliezen zij zich niet steeds meer in 'regelgeving' met lage, of in het geheel géén juridische lading in versnipperde gelegenheidswetgeving?

Ik verwijs hierbij naar het onderwerp van de vorige werkvergadering en naar de opmerkingen van Van Buuren zelf over de bedenkelijke kwaliteit van de huidige wetgeving. Gefragmentariseerde sectorwetgeving, die binnen haar fragmentarisering vaak weer lijdt aan over-detaillering, roept, bij het ontbreken van juist *algemene juridische* normstellingen, vaak meer vragen, en dus beroepen, op, dan zij beantwoordt, resp. voorkómt. Vele werken van de laatste tijd, recentelijk o.a de dissertatie van P. C. E. van Wijmen, doen sterk denken in deze richting van volksvertegenwoordigingen en regeerders die deficiënt zijn op het punt van moedige en klare algemene normstelling. Zo belanden we zelfs in de gevarenzone, waarvoor de ex-president van de Hoge Raad, Dubbink, terecht zo bevreesd was, waarin rechters zich moeten gaan afvragen, of zij hun verantwoordelijkheid nog kunnen dragen.

Van Wijmen bepleit reeds een 'publiek beroep' op grond van 'het algemeen belang' tegen *alle* mogelijke overheidshandelingen en -besluiten (met dan nog net een uitzondering voor landswetten en medebewindsverordeningen). Men roept om rechters om te doen, wat volksvertegenwoordigers en regeerders nalaten, en iedere politieke discussie dreigt in de rechtszaal te worden herhaald. Ik acht dit een heilloze weg, geleidelijk wegvoerend van ons democratisch bestel. Het lijkt me dan ook een gevaarlijke stelling, dat rechtsbeschermingsprocedures kunnen helpen om de noodzakelijke legitimiteit te *verschaffen* aan de besluiten en handelingen van het bestuur, zoals op p. 28 wordt gesteld. Die legitimiteit dient van binnenuit te komen, niet van buitenaf.

De overige, onder 2.4, gesuggereerde oorzaken acht ik, zo al niet voortvloeiend uit de geduide hoofdoorzaak, dan toch met Van Buuren (op p. 29) van veel geringere invloed.

Thans dient nog bezien te worden, in hoeverre wellicht ook de rechtsprekende instanties zelf debet zijn aan de wassende stroom van beroepen. Hierover komt het preadvies niet veel verder dan hier en daar wat morrelen in de marge. Is niet primair bepalend voor zowel de 'input' als de verwerkingscapaciteit van de rechterlijke en beroepsinstanties de *duidelijkheid* en *vastheid* van de jurisprudentie? Hoeveel beroepen worden niet nog steeds aanhangig gemaakt bij de Afdeling rechtspraak, omdat nog altijd duidelijke afbakeningen ontbreken van essentiële wettelijke begrippen als 'gericht op rechtsgevolg', 'rechtshandeling naar burgerlijk recht' en 'besluit van algemene strekking'? Ja, is het niet zo, dat door de te summiere en wisselvallige 'uitleg' van deze begrippen in de jurisprudentie, de stroom van beroepen, die zich op die wettelijke begrippen toespitsen, eerder toedan afneemt? Wil men de 'input' verantwoord terugdringen en de verwerkingscapaciteit doelmatig aanwenden, dan zullen de bewuste wettelijke begrippen ééns en voorgoed éénduidig moeten worden uitgelegd. Daarna zullen dergelijke beroepen, voorzover die dan nog voorkomen, dan vaak vereenvoudigd kunnen worden afgedaan.

Vereenvoudigd, ja, want ik deel niet Van Buurens aversie tegen deze werkwijze. Mits de verzetsmogelijkheid wordt verbeterd door openbare behandeling van het verzet, prefereer ik deze procedure verre boven behandeling door enkelvoudige kamers. Bij de laatste wordt immers het principe verloochend van collegiale

besluitvorming over de hoofdzaak. Dit is temeer bedenkelijk, waar we in het administratief proces, anders dan Van Buuren suggereert, de regel kennen van rechtspraak in slechts één instantie (de enige uitzondering vormt de Centrale Raad van Beroep). Bovendien ontbreekt het correctief en unificatiemiddel van het cassatie-instituut. Anders dan bij vereenvoudigde behandelingen is de uitspraak van een enkelvoudige kamer daarom in het algemeen finaal. Dit alles doet mij opteren vóór de vereenvoudigde behandeling en tégen de enkelvoudige kamer.

Als toetje nog enkele suggesties.

Zou het geen aanbeveling verdienen om de bezwaarschriftenprocedures te vervangen door het ter discussie stellen van een concept-beschikking, op het voetspoor van de gedachten over het voorbereiden van beschikkingen, zoals onder andere ontvouwd in het Rapport A.B.A.R. van de Commissie van Maarseveen? Thans zijn de stellingen al te zeer betrokken, doordat reeds formeel en definitief een beschikking is genomen, en heeft de justitiabele m.i. niet ten onrechte vaak het gevoel 'bij de duivel te biecht te moeten'.

Zou het voorts geen aanbeveling verdienen om griffierechten te heffen waarover ze ook geheven moeten worden: de kosten aan de kant van het gerecht, en dan reëel berekend? Mits maar het systeem van financiële steun aan minder draagkrachtigen reëel is, is ook het heffen van griffierechten op deze basis reëel. Het hanteren van griffierechten als beroepsdrempel voor justitiabele zowel als voor het bestuur, wat Van Buuren voorstelt, is strikt genomen toch een vorm van détournement de pouvoir?

En tenslotte: Zou het geen aanbeveling verdienen, om de verliezende partij te veroordelen in de kosten van de wederpartij? Persoonlijk verwacht ik hiervan: *a.* minder *b.* meer reële en *c.* meer gedegen procedures, met als gevolg: *d.* verhoogde legitimiteit.

mr J. M. Loonstein

Mijn interventie komt niet op uitnodiging, maar zij is, zoals mevrouw De Groot zal begrijpen, wel enigszins uitgelokt.

Wat mij in beide preadviezen het meest heeft getroffen, is datgene wat ik er niet in heb gevonden, de keerzijde. Het is duidelijk dat de overheid en de burger ongelijkwaardige partijen zijn. Mijn overtuiging is evenwel dat die niet-gelijkwaardigheid niet meer kan worden vertaald met 'dat momenteel in het algemeen de burger in de meeste opzichten de mindere van de overheid is'. Ik geloof dat de burger in het verleden dat inderdaad nagenoeg volledig was, maar als gevolg van velerlei ontwikkelingen – ik noem als voorbeelden de toegenomen mondigheid, de gemakkelijkere toegang tot juridische en andere hulpverleners en de houding van de rechter in het compenseren van de tekortkomingen van de burger – is in vele situaties die ongelijkheid ten voordele van de burger gaan strekken.

Voor de overheid gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Van de overheid wordt verwacht dat hij zo objectief mogelijk een oordeel vormt op

basis van door die overheid toe te passen regelingen; daar behoren geen persoonlijke bedoelingen aan te pas te komen. Als de overheid zijn werk niet volgens die regels doet, wordt hij door de rechter teruggeroepen.

Welke beginselen moet echter de burger in acht nemen op straffe van ongelijk van de rechter te krijgen? Neem bijv. de informatieplicht. Als regel geldt die plicht tot het verschaffen van informatie aan de overheid voor de burger wel, maar niet rust op hem de plicht, alle informatie waarover hij beschikt over te leggen. Hij kan naar eigen goeddunken feiten die hij niet zo gunstig voor zijn zaak acht verzwijgen, hij kan de namen van getuigen die verklaringen te zijnen nadele zouden kunnen afleggen ongenoemd laten, hij kan medische gegevens waarover hij beschikt achterhouden en hij kan tot op het laatste moment – dat is de mondelinge behandeling ter zitting – zijn beroep met feiten onderbouwen die hij niet eerder heeft geproduceerd.

Mijn ervaring is dat de ongelijke positie van de burger ten opzichte van de overheid in toenemende mate *niet* betekent dat de burger een mindere plaats inneemt. Enerzijds zijn er de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die in feite nagenoeg alle de burger (en zijn advocaat) helpen en de rechter in staat stelt de burger meer dan de overheid tegemoet te komen, anderzijds de burger en zijn advocaat die zich nauwelijks om die regels behoeven te bekommeren, maar de zaak kunnen voordragen zoals het hun goeddunkt. Naar zijn mening zou een erecode voor de burger moeten ontstaan: *beginselen van goed burgerschap* als equivalent voor de abbb. Gedacht zou moeten worden aan sancties voor het geval dat de burger die erecode niet nakomt. Uiteraard is dit in het kader van deze preadviezen niet aan de orde geweest, omdat deze betrekking hebben op de omvang van de rechtsbescherming. Het lijkt mij dat de beide preadviseurs door in het geheel aan deze kant van de zaak geen aandacht te geven toch een te eenzijdig beeld hebben gegeven.

Verder nog een enkele losse opmerking. De snelheid waarmee moet worden beslist, is zeker een onderdeel van de rechtsbescherming. De legitimiteit – het staat overal – wordt veel minder aanvaard dan voorheen. Dezelfde tendens zie ik ontstaan bij de houding van de burger ten opzichte van de rechtspraak. De rechter moet oppassen dat hij terwille van een snelle afdoening niet de indruk gaat vestigen te weinig aandacht aan de zaak te geven. Het is steeds opnieuw belangrijk dat de rechter de burger het volle pond geeft. Alle maatregelen die de indruk vestigen dat dat niet meer zo zou zijn, zou men moeten voorkomen.

Ter indamming van de door de rechter te behandelen zaken zou gedacht kunnen worden – de vorige spreker heeft zich in dezelfde richting uitgelaten – aan een wettelijke verplichting tot inschakeling van de burger, meer dan tot nu toe, in de voorbereidende fase van de eerste beslissing, althans in die gevallen waarin de overheid tot de conclusie komt dat het verzoek van de burger zou moeten worden afgewezen. Dit zou er wellicht toe kunnen bijdragen, als het op de juiste wijze gebeurt, dat het imago van het overheidshandelen weer wat wordt opgevijzeld.

Naar aanleiding van een tweetal noten bij het preadvies van mevrouw De Groot tenslotte nog het volgende. In het preadvies zijn enkele stellingen m.i. volkomen

onvoldoende onderbouwd. Als voorbeelden noem ik de noten 55 en 86.

Noot 55 vermeldt dat de beroepschriften-stroom waarschijnlijk te maken heeft met het feit dat de burger vaak niet of nauwelijks de mogelijkheid heeft gehoord te worden. Deze stelling wordt niet nader onderbouwd.

In noot 86 wordt de klemmende noodzaak voor dwangsom etc. onvoldoende gemotiveerd met de verwijzing naar de in die noot bedoelde zeer exceptionele situatie.

In Nederland is het tot nu toe toch zo, dat de overheid rechterlijke uitspraken volgt. De ene exceptionele tijdelijke uitzondering kan nauwelijks als voorbeeld dienen.

De ongehoorzaamheid die in de afgelopen jaren in de Nederlandse samenleving te zien is, is toch niet die van de overheid.

mr. J. Wessel

Gaarne complimenteer ik het bestuur van VAR ermee dat het heden de problematiek van de omvang van de rechtsbescherming aan de orde heeft gesteld. De preadviseurs verdienen waardering voor de heldere en begrijpelijk geschreven preadviezen. Wat mij daarin vooral aantrekkelijk voorkwam, was hun grote aandacht voor het standpunt van de individuele, rechtsbescherming zoekende burger, een aandacht die met name in het preadvies van mevrouw De Groot doorklinkt.

De groei van de beroepsprocedures is een indrukwekkend gegeven dat tot vreugde en bezorgdheid aanleiding geeft, vreugde omdat velen de rechtsbeschermingskanalen weten te vinden, bezorgdheid omdat het apparaat en ons rechtsbestel niet op die hoeveelheid zijn ingesteld.

Toen ik de statistieken zag die Van Buuren over de groei van de ingekomen beroepen heeft opgenomen, bekroop mij de vraag wat daarbij de relatie zou kunnen zijn tot het grote aantal juristen dat in de afgelopen jaren aan de universiteiten is opgeleid en tot het aantal juristen dat in de praktijk werkzaam is. En als we het toch over statistieken hebben: hoe zou het staan met de relatie tot de omzet van de juridische uitgeverijen zoals bijvoorbeeld Kluwer? In elk geval lijkt er sprake te zijn van een juridisering van de samenleving. In Amerika spreekt men, zoals we onlangs in de N.R.C. hebben kunnen lezen, zelfs van 'legal pollution' oftewel rechtsvervuiling.

De oorzaak van het toegenomen aantal beroepszaken wordt door Van Buuren mede gezocht in de afgenomen legitimiteit van de overheidsbeslissingen. Op bladzijde 24 vermeldt hij vier gronden om beslissingen te aanvaarden: het verkrijgen van voordeel, het zich op gronden van sleur neerleggen bij een beslissing, het moeten buigen voor geweldsuitoefening en het toekennen van legitimiteit, nader omschreven als het geloof in de juistheid van het handelen van het bestuur. Mijns inziens zal bij de legitimiteit niet alleen sprake moeten zijn van aanvaarding op grond van gezagsgetrouwheid en/of een zeker gevoel van solidariteit met de besturende elite, maar ook van aanvaarding door het besef dat er in feite geen

alternatieven waren en dat de resultaten van het handelen positief zullen zijn. Juist op die laatste twee punten staat ons systeem onder druk. Men denkt bij het bestuur, althans in de richting van de burger, te weinig in alternatieven en men let te weinig op de resultaten, de effecten en vooral de neveneffecten, van het handelen.

Een reden van het veelvuldig instellen van beroep zou ook kunnen zijn dat men tegenwoordig sterk hecht aan de kwaliteit van het bestaan. Men heeft er veel meer vrije tijd en aandacht voor over om bepaalde zaken uit te zoeken. De één gaat vissen, de ander gaat beroepsprocedures voeren.

In elk geval lijkt het rechterlijk handwerk op weg naar massafabricage, en dit roept weerstanden op. Niet voor niets is er een gezegde 'niet het vele is goed, maar het goede is veel', 'non multa, sed multum'. Ik denk dat dat ook voor het recht geldt.

In het geding is hier ook de culturele functie van het recht in de samenleving. Het is van belang voor een samenleving dat er enige hoogste rechters zijn die algemene bekendheid genieten door hun standaardarresten en die daarin ook de omslag van het rechtsdenken in het volk kunnen uitdragen. Die functie zou wel eens in gevaar kunnen komen door de massafabricage van het rechterlijk handwerk. Daardoor wordt ook de verwerking van de uitkomsten van de beroepszaken in bestuur en wetenschap veel moeilijker. Ik denk dat dit zijn terugslag zal krijgen in de wijze waarop wij de jurisprudentie bestuderen en in de wijze waarop het bestuur in ons land wordt gevoerd.

De oplossing van de grote toevloed van rechtszoekenden zal primair moeten worden gezocht in een aanpassing van het procesrecht en de rechterlijke organisatie. Daarnaast is van belang dat er aandacht wordt geschonken aan de opleiding en de vaardigheden die leiden tot een functie bij de rechterlijke macht. Bovendien – dat is al meer gezegd – zal de oplossing mede moeten worden gezocht in twee richtingen. In de eerste plaats zou kunnen worden onderzocht of het beroep niet te beperken is tot de meest essentiële beslissingen. In het vakjargon van de milieu-effectrapportage spreekt men van cruciale besluiten. Het moet niet mogelijk zijn dat men in dezelfde zaak over dezelfde activiteit meerdere juridische instrumenten kan hanteren om hetzelfde doel te bereiken; een verschijnsel dat zich bij het verlenen van bouwvergunningen in relatie tot de verlening van verklaringen ex artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening nogal eens voordoet. Voor de niet-essentiële beslissingen lijkt slechts een bezwaarschriftenprocedure, en zeker niet een hoger beroep, op zijn plaats.

In de tweede plaats zou men, conform de procedure uit de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, de belanghebbenden reeds in het voorbereidingsstadium van een beschikking de gelegenheid moeten geven om hun belangen te bepleiten; dit is hier ook door andere sprekers opgemerkt. Op die inbreng zou dan ook gemotiveerd moeten worden gereageerd.

Tot slot wil ik opmerken dat ik er reeds in 1969 voor heb gepleit in Nederland tot een rechtsbeschermingsbeleid te komen. Tot dusver is dit niet tot stand gekomen. Het lijkt mij van belang dat op dit ogenblik de staatssecretaris van Justitie hier aanwezig is: ik hoop dat hij een begin wil maken met de formulering van een

rechtsbeschermingsbeleid. Aan de preadviseurs zou ik alleen willen vragen of zij de door mij gedane suggesties in hun beantwoording willen meenemen.

mr. F. H. van der Burg

Ik wil beginnen met mij aan te sluiten bij de lof die voor de preadviezen is geuit. In het bijzonder wijs ik op de werkelijk fabelachtige hoeveelheid tijd die heeft gelegen tussen deze vergadering en de toezending van de preadviezen. Ik denk dat zoiets in juridisch Nederland uniek is en ik meen dat de preadviseurs en het bestuur op dit punt een bijzonder woord van lof verdienen. Naar ik mij kan herinneren is het bij de VAR wel eens anders geweest.

Het uitgangspunt van mijn betoog zou ik graag willen nemen in de stelling van Van Buuren dat één van de oorzaken van het groeiend aantal beroepsprocedures gelegen is in de afgenomen legitimiteit van overheidsbeslissingen. Nu ben ik nogal historisch aangelegd en ik vraag mij dan ook af waar Van Buuren zijn vergelijkingspunt legt als hij van afgenomen legitimiteit van overheidsbeslissingen spreekt. Ik zou mij kunnen voorstellen dat men bij vergelijking met de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog de legitimiteit van overheidsbeslissingen verminderd acht. We kunnen echter ook verder teruggaan, naar de tijd van vóór het algemeen kiesrecht en de vraag stellen of ook in vergelijking daarmee de legitimiteit van overheidsbeslissingen is afgenomen. Zou dat zo zijn, dan kom je tot de merkwaardige conclusie dat er in de tijd dat er geen algemeen kiesrecht was en velen bestuurd werden door mensen ten aanzien van wier verkiezing ze geen zeggenschap hadden, een grotere legitimiteit zou zijn geweest dan nu. Ik zou dit graag aan Van Buuren willen voorleggen.

Sprekend over legitimiteit is het misschien goed er de aandacht op te vestigen dat het adiëren van rechters vaak onderdeel is van wat we nu in Nederland noemen: actie voeren in het algemeen. Bepaalde groepen gaan naar de rechter, maar sluiten niet uit dat ze ook actie voeren. Het is niet ongebruikelijk dat men op het moment dat men hoort dat men van de rechter geen gelijk heeft gekregen, vervolgens acties gaat voeren. U zult zich herinneren dat de actie tegen het storten van nucleair afval in zee zowel een procedure bij de Raad van State omvatte, als pogingen om de haven van IJmuiden te blokkeren. In zulke gevallen gaat er een soort tweelingbroerrelatie ontstaan tussen burgerlijke ongehoorzaamheid en rechtsbescherming. Ik denk dat dit voor de rechtsbescherming erg intrigerend is. Op een bepaalde manier werkt het als chantage op de beslissende instanties, want als ze niet toegeven volgt de burgerlijke ongehoorzaamheid. Het lijkt mij goed – dat is dan vooral een suggestie aan het bestuur – politicologische analyses te maken van het samengaan van rechtsbescherming en burgerlijke ongehoorzaamheid.

Men zou daarbij misschien ook de algemene vraag kunnen bezien, in hoeverre de rechtsbescherming inderdaad de voornaamste maatschappelijke en economische beslissingen bestrijkt. Wellicht is het zo dat de rechtsbescherming alleen speelt bij betrekkelijk ondergeschikte kwesties, badinerend gezegd bij de bouw van koekoeksramen en bij de verlening van vergunningen voor patates-frites-kramen,

terwijl er legio overheidsbeslissingen van veel meer importantie zijn die op enigerlei wijze helemaal buiten de rechtsbescherming vallen. Ik denk hier aan de steun voor het bedrijfsleven.

Ik zou verder de aandacht willen vragen voor een algemeen model van rechtsbescherming dat wij vroeger eens met de Tilburgse vakgroep in 'Bestuurswetenschappen' hebben gepubliceerd en dat het volgende inhield. De rechtsbescherming kan in economische termen worden bezien door te spreken van vraag en aanbod van justitiële diensten. De vraag naar justitiële diensten wordt voornamelijk bepaald door:

- het begrip 'belanghebbende';
- het griffierecht;
- de financiering van de rechtsbijstand;
- de al dan niet verplichte procesvertegenwoordiging.

Daarentegen wordt het aanbod van justitiële diensten bepaald door het aantal rechters, maar bij de vraag of rechters in steeds groteren getale kunnen worden benoemd, speelt dan het probleem van de kamercoördinatie. Je kunt colleges niet onbeperkt uitbreiden, want naarmate ze groter worden wordt het probleem van de coördinatie sterker.

Als vraag en aanbod niet op elkaar zijn afgestemd, ontstaat er stagnatie en krijgt men te maken met steeds grotere voorraden dossiers die niet afgehandeld zijn. In Frankrijk kent men uit de tijd dat de Raad van State nog alleen rechtsprak de uitdrukking 'het probleem van de 13.000 dossiers'. Na de invoering van de tribunaux administratifs zijn geleidelijk aan die 13.000 dossiers weggewerkt.

Je kunt mèt mevrouw De Groot van mening zijn dat de stagnatie op rechtsweigering neerkomt, maar het zou ook kunnen zijn dat de stagnatie voor de ene groep veel meer problemen oplevert dan voor de andere. Er zijn procedures waarin een late beslissing uiteindelijk toch nog 'meegenomen' is. Het geeft dan niet – ik denk aan procedures over bijstandsuitkeringen – of men een heel lange procedure moet voeren. Aan de andere kant is het denkbaar dat een partij bijvoorbeeld een jaar moet wachten, intusssen bedrijfskapitaal moet reserveren voor de activiteit waarvoor zij een vergunning nodig heeft, hetgeen zij zich niet kan permitteren. Zo'n partij zou eerder moeten afhaken en je zou dan ook kunnen zeggen dat zij in het totaal van de stagnatie wordt achtergesteld bij partijen die zich dat lange wachten wèl kunnen permitteren.

U zult overigens hebben begrepen dat ik dit allemaal niet zelf heb verzonnen. U kunt het vinden in een artikel van Scott in de 'Harvard Law Review' van 1972.

Vervolgens nog een vraag aan mevrouw De Groot. Zij spreekt op bladzijde 79 van 'ijle constructies' en op bladzijde 85 van 'pragmatische constructies' van de Raad van State. Ik vraag mij af of 'ijl' en 'pragmatisch' hetzelfde betekent. Op het eerste gezicht lijkt mij dat niet het geval te zijn, maar ik zou graag vernemen wat mevrouw De Groot hiermee bedoelt.

Beantwoording door de preadviseurs (ochtendgedeelte)

mr. P. J. J. van Buuren

Van Wijmen heeft erop gewezen dat een vraagteken kan worden geplaatst bij de confortabele uitgangspositie die naar mijn mening de verweerders in het algemeen in het administratief procesrecht hebben. Hij is daarbij in het bijzonder ingegaan op een zin waarin ik heb opgemerkt dat de rechter immers de beleidsvrijheid van het bestuur heeft te respecteren. Zoals zo vaak gebeurt heeft hier een enkele zin een misverstand opgeroepen. Ik heb zeker niet bedoeld te zeggen dat het bestuur zo maar iets zou kunnen doen en dat de rechter vervolgens de vrijheid van het bestuur te respecteren zou hebben. Het is stellig niet mijn bedoeling geweest de dingen zo voor te stellen. Het tegendeel is het geval. Het gaat mij alleen maar om de overigens vrij wezenlijke gedachte dat de wetgever op bepaalde punten het bestuur een 'vrije bestuursbevoegdheid' heeft gegeven – met andere woorden: dat de wetgever op die punten niet concreet heeft aangeduid hoe het bestuur een bepaalde bevoegdheid moet gebruiken, maar dat het bestuur uit een aantal alternatieven kan kiezen – en dat binnen deze keuzemogelijkheid voor het bestuur de rechter niet volledig zijn idee omtrent de te maken keuze aan het bestuur kan opleggen. Het meergenoemde boek over het Kroon- en Arob-onderzoek dat wij in de vakgroep in Groningen hebben geschreven, geeft daarvan een heel duidelijk beeld. Ik weet heel goed dat de rechter, met name een administratieve rechter als de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, met een toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – anders dan Van Wijmen begrijp ik hieronder ook de toetsing aan kennelijke onredelijkheid – erg ver kan komen. Dit neemt echter niet weg dat er een kleine marge overblijft waarin de rechter alles overwegende tot de conclusie komt dat er zowel voor het standpunt van de burger als voor het standpunt van het bestuur iets te zeggen is. In zo'n geval zul je meestal zien dat de marginale toetsing met zich mee moet brengen dat de keuze van het bestuur prepondereert.

Dit is slechts één aspect van de door mij gesignaleerde confortabele uitgangspositie van het bestuur. De burger moet als het ware deze drempel overschrijden. Het is niet voldoende dat hij, ervan uitgaande dat het bestuur redelijk heeft gehandeld, daar een redelijk betoog tegenover stelt. Hij moet verder gaan, want hij moet aantonen dat het bestuur onredelijk – volgens de norm van de wet zelfs 'kennelijk onredelijk', wat nog verder gaat – heeft gehandeld.

Een ander punt dat door Van Wijmen aan de orde is gesteld, is de positie van de derde-belanghebbende. Het zal hem bekend zijn – het blijkt ook uit zijn dissertatie

– dat ook ik mij wel eens op dat terrein heb begeven. Hij heeft erop gewezen dat de derde-belanghebbende vaak een rechtstreeks belang bij de afhandeling van het conflict heeft. Degene die het beroep instelt is vaak niet eens de meest primair belanghebbende, maar bijvoorbeeld een buurman, terwijl de meest primair belanghebbende in het conflict enigszins ondergesneeuwd raakt.

Naar mijn mening is dit punt voor de problematiek die we vandaag bespreken, slechts van betrekkelijk belang. Hoe interessant en hoe belangrijk het vraagstuk van de derde-belanghebbende ook is, als wij de hele groep van procedures tegen de overheid bij elkaar nemen, blijkt het maar om een betrekkelijk klein deel van alle gevoerde procedures te gaan. Natuurlijk zijn de derden-belanghebbenden in de ruimtelijke ordening erg nadrukkelijk aanwezig, maar in veel andere takken van het administratief recht ontbreken zij te enen male. Naar mijn mening kan het gezichtsveld van de derde-belanghebbende in het algemeen slechts betrekkelijk van invloed zijn. Overigens ben ik het graag met Van Wijmen eens dat de overheid in de non-contentieuze fase de derde-belanghebbende en de primair belanghebbende meer met elkaar zou moeten confronteren. De hoop is gerechtvaardigd dat op deze manier veel procedures kunnen worden voorkomen. Als de mensen maar met elkaar in gesprek raken, kunnen ze het vaak toch nog wel op de een of andere manier eens worden.

Dit geldt ook meer in het algemeen. Eén van mijn achtergrondgedachten bij het schrijven van het preadvies was dat er in het administratief recht veel te veel wordt geprocedeerd. Er wordt ook geprocedeerd in zaken waarin het naar mijn overtuiging niet nodig zou zijn geweest, als maar in een eerdere fase een werkelijk gesprek tussen de overheid en de burger had kunnen plaatsvinden. Hierop is van diverse kanten, o.a. door *Tak*, *Loonstein* en *Wessel*, ingehaakt met de suggestie dat er reeds in een eerdere fase een bezwaarmogelijkheid zou moeten zijn. Men zou dan al tegen een concept-beslissing bezwaar moeten kunnen maken. Op sommige terreinen in ons administratief recht bestaat een dergelijke mogelijkheid al – er zijn voorbeelden van –, maar ik begrijp uit de suggestie die nu op tafel is gelegd dat men dit meer in het algemeen zou willen invoeren. Het zou natuurlijk kunnen, maar, alles afwegende, zie ik er niet zo veel in. Het komt gelukkig nog heel vaak voor dat men het met de genomen beslissing wel eens is en in zulke gevallen zou het volgen van deze suggestie erop neerkomen dat alleen maar meer en overbodig werk wordt gedaan. In gevallen waarin men tegen het concept bezwaar maakt, zou er naar mijn mening niet zo veel verschil zijn met een bezwaarschriftprocedure achteraf. De 'normale' beslissing die nu wordt genomen, kan men immers in zekere zin ook beschouwen als een concept waartegen je nog een bezwaarschrift kunt indienen. Ik geloof dat het niet zo'n goede oplossing zou zijn als we in het gehele administratieve recht met concept-beslissingen zouden gaan werken, maar principieel onmogelijk is het natuurlijk zeker niet.

Uitreiking van de VAR-prijs 1977-1980

mr. J. A. Borman, lid van de jury, draagt het jury-rapport voor:

'Welke auteur heeft over de periode 1977-1980 door het publiceren van een oorspronkelijk werk de meest waardevolle bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het algemeen deel van het Nederlandse administratieve recht?' Aldus de vraag die de jury volgens artikel 1 van het reglement VAR-prijs te beantwoorden had. Artikel 2 schreef de jury voor zich daarbij te beperken tot auteurs van ten hoogste veertig jaar en publikaties van tenminste vijfentwintig bladzijden.

Bij het afpalen van het begrip 'ontwikkeling van het algemeen deel' heeft de jury het zich niet moeilijk gemaakt. Publikaties van algemene aard betreffen als het goed is steeds begrippen die op de speciale vakgebieden functioneren. Al daardoor kan de grens tussen het algemeen en het bijzonder deel niet scherp worden getrokken. Nog vager wordt die grens doordat geschriften die enigszins diep graven op een bijzonder terrein spoedig stoten op algemene noties. Publikaties uit de laatste categorie heeft de jury dan ook niet buiten haar beschouwingen gesloten.

De aanduiding 'oorspronkelijk' heeft de jury opgevat als 'niet-vertaald' en als 'niet bijna uitsluitend een uitgave van reeds vóór 1977 gepubliceerde teksten behelzend'. Weinig ingrijpend gewijzigde herdrukken vallen zo af. Een louter beschrijvend werk zou de jury niet in alle gevallen op grond van de beperking, gelegen in 'oorspronkelijk', buiten de beoordeling hebben gelaten. Het enkele in kaart brengen van een Nederlands rechtsgebied, of de verkenning van een buitenlands rechtsverschijnsel kan van aanmerkelijk nut zijn voor de ontwikkeling van het algemeen deel van het Nederlandse administratieve recht. De kwestie heeft zich overigens niet in concreto aan de jury voorgedaan.

De vaststelling van hetgeen 'het meest waardevol' moet worden genoemd, heeft de jury wèl moeilijkheden opgeleverd. Wat heeft meer waarde voor de ontwikkeling van het algemeen deel: een bezinning van hoog abstractieniveau op grondbegrippen, die op den duur tot gewichtige ombuigingen in de bestuursrechtelijke theorie kan voeren maar voorshands door betrekkelijk weinigen uitputtend wordt bestudeerd, of een uiteenzetting van direct praktisch belang die vergezeld gaat van uitvoerbare voorstellen tot wetgeving? Een breed opgezet werk dat veel onderwerpen kort noemt maar wegens de originele visie van de auteur op elk van die onderwerpen een nieuw licht werpt, of een nauwkeurige analyse van één enkele, in de actualiteit echter centraal staande rechtsfiguur? Het creatief ordenen

van een klassieke maar moeilijke materie die daardoor voor beoefenaars van de rechtspraktijk toegankelijk wordt, of een stoutmoedige poging om de toekomst van het administratieve recht te voorspellen? De jury heeft deze vragen, zoals u hoort, retorisch getoonzet om uit te drukken dat een beantwoording nauwelijks mag worden verwacht. Iedere keuze is arbitrair.

In dit besef heeft de jury gekozen voor een werk dat zich onderscheidt doordat het een aantal goede hoedanigheden in combinatie bezit. Het door haar eenstemmig verkozen – straks te noemen – geschrift vertoont de volgende kenmerken. Het behandelt een bij uitstek gewichtig onderwerp binnen het algemeen deel van het administratieve recht. Het bestrijkt een breed terrein. Het maakt een rechtsontwikkeling die niet gemakkelijk kan worden overzien maar voor de burger van het hoogste belang is, door analyse toegankelijk. Het begeleidt deze ontwikkeling kritisch en draagt daarmee bij aan de rechtsvorming. Het levert in dit alles een bijdrage aan de ontwikkeling van inzichten en begrippen binnen het algemeen deel van het administratieve recht en het is in hoge mate bruikbaar voor de rechtspraktijk.

De jury doelt op het werk 'Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen' met de ondertitel 'Teksten, commentaar en jurisprudentie betreffende de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen en daarmede samenhangende regelingen', uitgegeven door Samsom Uitgeverij te Alphen aan den Rijn, en op de arbeid die voor dit werk wordt verricht door J. B. J. M. ten Berge en F. A. M. Stroink.

Ten Berge en Stroink, beiden 33 jaar oud, verbonden aan de rijksuniversiteit te Utrecht en daar in 1978 gepromoveerd, voeren tezamen de redactie van dit nu vijfdelige werk sinds 1977. Aangezien het de Vereniging voor Administratief Recht te doen is om bekroning van auteurs, niet van redacteuren, vermeldt de jury slechts in het voorbijgaan, ofschoon met respect, dat Ten Berge en Stroink leiding weten te geven aan, althans weten te coördineren tussen achttien medewerkers, onder wie hoogleraren, wetenschappelijk hoofdmedewerkers, wetenschappelijk medewerkers, ambtenaren van Staat en andere ambtenaren. Terecht, zo meent de jury, luidt de citeertitel ook voor het door deze medewerkers geschrevene 'Arob tB/S'. Daarnaast echter – en hier legt de jury het zwaartepunt – hebben Ten Berge en Stroink als auteur een aandeel gehad in de rubrieken 'Algemeen commentaar' en 'Commentaar Wet Raad van State', een omvangrijk aandeel in de rubriek 'Commentaar Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen' en een zeer aanzienlijk aandeel in de annotaties in de rubriek 'Jurisprudentie'. Hetgeen de jury heeft gezegd over de kenmerken die het werk als geheel vertoont, geldt voor elk van de aan Ten Berge en Stroink meer in het bijzonder toe te rekenen aandelen. Daarnaast wijst de jury graag afzonderlijk op de helderheid van uitdrukking en de consistentie in de annotaties, als hoedanigheden die bij de noodzakelijke verbrokkeling en veelzijdigheid van de annoterende arbeid waardering verdienen.

De jury is de heer mr. J. E. M. Polak, adjunct-secretaris van de vereniging,

erkentelijk voor de omvangrijke en doeltreffende bijstand die hij haar heeft verleend.

5 januari 1982
w.g. (in alfabetische volgorde)
Borman
Van der Burg
Donner'

Vervolgens overhandigt de voorzitter de prijs aan mr. Stroink – de andere prijswinnaar, mr. Ten Berge, is wegens ziekte verhinderd aanwezig te zijn – en biedt hem de gelukwensen van de vereniging aan.

Interventies (middaggedeelte)

mr. H. Th. J. F. van Maarseveen

De interventies zijn vanmorgen begonnen met een opmerking over smaak en aangezien dat het enige is waar zinnig over te twisten valt zou ik ook zo'n opmerking willen maken: ik heb het meeste smaak gehad aan het taalgebruik van het preadvies van mevrouw De Groot. Het is deviant taalgebruik en ik heb er genoegen aan beleefd.

Op het probleem van de omvang van de rechtsbescherming zou ik een iets ander licht willen werpen. Er zijn allerlei voorstellen gedaan om de omvang terug te dringen. Het 'schandelijke' voorstel van mevrouw De Groot dat verplichte procesvertegenwoordiging zou moeten worden overwogen, druist lijnrecht in tegen artikel 10 van het Europese Verdrag betreffende de rechten van de mens, maar ik laat dat nu maar zitten. Mijn vraag is: wat betekent de omvang van de rechtsbescherming voor het totale politiek-juridische stelsel?

Dit stelsel – politiek en recht zijn nu eenmaal twee kanten van dezelfde medaille – toont op het ogenblik kenmerken die typisch op verandering duiden. Ik noem er drie.

1. De relatieve chaotisering. Het systeem is in verschillende opzichten, zij het relatief, zichzelf aan het chaotiseren. Er komt te veel wetgeving, zegt men, er is rechtsvervuiling, er ontstaan als maar meer collisies, onbeheersbaarheid neemt toe, non-intentionele effecten overschaduwen de intentionele effecten en zo zijn meer voorbeelden te noemen.
2. Het systeem treedt hoe langer hoe vaker en willekeuriger terug wat het sturen betreft en laat allerlei eigen pretenties over aan de zelfregulerende krachten van de samenleving.
3. Er doet zich binnen het systeem een enorme functieverschuiving voor. Dit is het punt waarop ik in het vervolg van mijn interventie wil ingaan.

Die functieverschuiving zie je vooral duidelijk waar je het trias-politica-model hanteert. We zijn het erover eens dat dat model niet meer werkt, maar de vraag is welk beschrijvingsmodel we dan wèl kunnen gebruiken. Naar mijn mening zijn we òf aangewezen op het oude dyademodel van politie (wetgeving, bestuur, politiek en beleid) en justitie (de rechtspraak dus), zoals Van der Burg dat destijds beschreven heeft in zijn proefschrift, òf we zijn genoodzaakt over te stappen op enigerlei poly-archisch model, al lijkt het mij voor juristen nauwelijks nog mogelijk dat model werkelijkheidsgetrouw in te vullen.

Tegen de achtergrond hiervan zou ik de vraag willen stellen wat de rechtsbescherming op het ogenblik in politiek opzicht betekent. De rechtsbescherming heeft een aantal politieke functies:

1. Zij bezit een legitimeringsfunctie. Het gaat daarbij niet, zoals Van Buuren zegt, om het legitimeren van concrete beslissingen van het bestuur, maar om het legitimeren van het politieke systeem als zodanig. Die functie is belangrijker naarmate de politiek minder in staat is zelf rechtstreeks haar legitimatie te organiseren.
2. In de tweede plaats is er de functie van normatieve integratie. Het rechtsbeschermingssysteem integreert politieke subsystemen in de politieke normativiteit. Dit is in feite een integratie die een subsysteem door de rechtsbescherming wordt afgedwongen, waardoor de anomie wordt tegengegaan en de relatieve chaotisering beperkt wordt.
3. De derde functie bestaat uit een input van waarden aan de ene kant en een signaalfunctie voor het totale systeem aan de andere kant. Rechtspraak sluist waarden – soms nieuwe waarden, soms rechtstreeks opgepakt uit de maatschappij – in in het politieke systeem en daarmee worden die waarden als het ware in de politieke allocatieprocessen opgenomen. Rechtspraak geeft voorts vaak signalen af over lacunes of defecten van het besluitvormen in het politieke milieu en compenseert die ook nogal eens.
4. Als vierde – maar het is zeker niet de laatste – is er de substitutie-functie. Politieke inspraak en politieke actie zijn zich via de rechtsbescherming gaan manifesteren en daarmede is procederen een inspraak- en actiekanaal geworden. Evenzeer worden allerlei regelings- en beleidscompetenties door de rechter als het ware overgenomen wegens inactiviteit elders. Daarmede worden allerlei competities gesubstitueerd, vervangen dus door de rechtsbeschermingscompetenties. Dit is – vergeleken met Angelsaksische rechtsstelsels – niet vreemd, hoogstens is het vreemd dat het nu pas in zo grote mate gebeurt.

Deze functies wilde ik aanstippen, omdat je bij het probleem van de omvang van de rechtsbescherming deze niet buiten je overwegingen mag laten. Uit praktische overwegingen kan het best aanbeveling verdienen de omvang van de rechtsbescherming terug te dringen, maar steeds rijst de vraag wat je voor het verlies aan functies teruggeeft. Welke functionele equivalenten heb je voor rechtsbescherming? Die vraag lijkt mij minstens zo belangrijk als de vraag naar overbelasting van rechterlijke organen. Het lijkt mij fout de omvang van de rechtsbescherming te beperken door het klagers minder gemakkelijk te maken toegang tot de rechtsbescherming te verkrijgen. De voorstellen van beide preadviseurs komen daarop in feite neer, maar zolang je voor de bestaande rechtsbescherming geen functionele compensaties weet te vinden zul je die weg niet moeten inslaan; tenzij je natuurlijk de relatieve chaotisering wilt versterken, maar dat gaat wel ten koste van de minst weerbaren.

Mijn bijdrage aan de discussie richt zich op de passage van het preadvies van Van Buuren, waarin deze ingaat op de ooraken van de omvang van het aantal procedures. Hetgeen ik over dit onderdeel nog naar voren wil brengen, sluit in belangrijke mate aan op hetgeen Thunnissen hierover vanmorgen reeds heeft opgemerkt.

Van Buuren begint met zich af te zetten tegen een door hem weergegeven these van Schuyt, inhoudende, dat een bepaalde maatschappij-ontwikkeling ertoe leidt, dat de behoefte aan rechtsbescherming en de hoeveelheid procedures toenemen. Naar mijn mening doet Van Buuren dit onvoldoende gemotiveerd. Hij schrijft op pagina 23 slechts, dat de these van Schuyt hem niet overtuigt. Op pagina 24 volstaat hij in kennelijke oppositie daartegen met de opmerking, dat het werk van rechtsbescherming, de rechtspraak, anders moet worden gezien dan als een functie van immateriële dienstverlening. Indien Van Buuren meent, dat rechtsbescherming anders moet worden getypeerd, dan had hij die antithese toch tenminste nader moeten motiveren. Ik behoef de stelling van Schuyt niet te verdedigen – ik wil dat ook niet op mij nemen – maar voorshands acht ik deze begrijpelijker dan hetgeen Van Buuren daartegen inbrengt.

Op pagina 24 van zijn preadvies geeft Van Buuren vier aan de literatuur ontleende motieven weer ter verklaring van de groei van het aantal zaken. Het stelt daartegenover slechts één motief, de legitimering. Ik acht deze verabsolutering een onaanvaardbare vereenvouding van de werkelijkheid. Zo denk ik bij voorbeeld, dat het voordeel dat een burger bij een procedure heeft, de acceptatie van de te nemen beslissing in hoge mate beïnvloedt. Ik moge dit illustreren met een voorbeeld ontleend aan de praktijk bij de toepassing van het Kroonberoep ingevolge de Algemene Bijstandswet. Van de ongeveer 2500 artikel 43 beroepen die de laatste vijf jaar zijn behandeld, zijn er slechts drie of vier aanhangig gemaakt door mensen die, hoewel zij door Gedeputeerde Staten alsnog overeenkomstig hun aanvraag begunstigd waren, toch nog in hoger beroep kwamen. Dit is voor mij een indicatie, dat het mogelijk voordeel een niet te verwaarlozen factor is bij de verklaring van de omvang van de rechtsbescherming. De behoefte aan gelijk krijgen in ruimere zin is een belangrijke drijfveer om rechtsbescherming te zoeken.

Het uitgangspunt van Van Buuren stemt mij ook in ander opzicht verdrietig. Er spreekt een grote eenzijdigheid van benadering uit. De rechtsbescherming wordt alleen bezien vanuit de optiek van de ontrechte burger. Uit hetgeen Van Buuren met betrekking tot de legitimiteit benadrukt krijg ik de indruk, dat de overheid zoiets is als een schurk met een hoge hoed op. De burger wordt ten opzichte van de overheid in een positie geplaatst die te omschrijven is met de woorden: 'De overheid is een wolk voor wie haar grijpen wil, doch een moker wanneer zij toeslaat'. Dit beeld is naar mijn mening niet juist. Ik heb gezien, dat mevrouw De Groot op pagina 112 van haar preadvies iets anders onder legitimiteit verstaat; zij poneert daar, dat rechtsbescherming de rechtsstaat legitimeert. Die stelling onderschrijf ik gaarne. Legitimiteit betekent mijns inziens, dat het bestuur bij het nemen

van een beslissing het voorrecht van de twijfel heeft. Weliswaar kan een beslissing in beroep worden vernietigd – de rechtsbescherming en de rechtspraak vervullen in de staat een wezenlijke functie – maar er moet van worden uitgegaan, dat het bestuur in beginsel legitiem handelt. Ik zou ervoor willen pleiten, dat de rechtsbescherming niet wordt gezien als louter het vechten van een zijn recht zoekende burger tegen een uitsluitend onrechtbedelende overheid. Ik ben te lang ambtenaar om mij dat niet aan te trekken.

mr. A. F. M. Brenninkmeijer

Ik zou twee algemene opmerkingen willen maken, waarvan de eerste wederom de legitimatie betreft. Op dat punt wil ik een enigszins andere benadering bepleiten. Naar mijn mening verleent de rechtsbescherming in de eerste plaats legitimatie aan het functioneren van het gehele overheidsapparaat als zodanig. De rechtsbescherming draagt, denk ik, niet zo zeer bij tot de legitimatie van de overheidsbeschikking zelf, want deze zal in de regel legitimatie krijgen door de wettelijke basis. Een burger die door de rechter in het ongelijk wordt gesteld is in de regel even ontevreden als een burger die van het bestuur zelf een negatieve beslissing heeft gekregen. Dit brengt mij op het kernpunt van de rechtsbescherming. Bij rechtsbescherming gaat het erom dat de burger pretendeert dat de overheidshandeling onrechtmatig is. Dat is dan ook het uitgangspunt. Als we over de omvang van de rechtsbescherming spreken, moeten we nagaan wat de betekenis is van de pretentie van de burger dat de overheidshandeling onrechtmatig moet worden geacht.

Hoeveel procent van de primaire overheidsbeschikkingen is juist en hoeveel procent van die beschikkingen is onjuist? Wanneer blijkt dat slechts in een uiterst klein aantal gevallen de burger terecht een beroep op de rechter doet, is er reden om bezorgd te worden over de omvang van de rechtsbescherming, aangezien de rechter dan mensen naar zich toe blijkt te trekken die eigenlijk geen recht van spreken hebben. Ik denk – je moet dit per procedure benaderen – dat in de regel procedures in 10 tot 20% van de gevallen tot vernietiging van overheidsbeschikkingen zullen leiden. Het is dan mijns inziens onterecht de omvang van de rechtsbescherming aan de orde te stellen, want in minstens 10 tot 20% van de gevallen – de burger mag ook twijfelen – komt men terecht naar de rechter. Als men de problematiek van de omvang van de rechtsbescherming wil benaderen, moet men uitgaande van het percentage afgewezen en niet-ontvankelijke beroepen, per rechtsgang nagaan wat de oorzaken kunnen zijn van een te lichtvaardig ingesteld beroep op de rechter. Te denken valt bijvoorbeeld aan de beroepen inzake de motorrijtuigenbelasting. (Inmiddels is in samenwerking met mr. P. Banda een begin gemaakt met een onderzoek naar de uitkomst van procedures voor de administratieve rechter.)

Mijn tweede opmerking is van vrij formele aard. Mevrouw De Groot gebruikt het ius de non evocando-artikel 170 van de Grondwet: 'Niemand kan tegen zijn wil

worden afgetrokken van de rechter, die de wet hem toekent.' – als ondersteuning voor de stelling dat de burger aanspraak heeft op snelle rechtsbescherming. Materieel ben ik het volledig met haar eens, maar ik vind dat zij hier het ius de non evocando te zeer oprekt. Mijn opvatting is dat het ius de non evocando deze ruime betekenis niet heeft. Ter illustratie: in artikel 101 van het Duitse Grundgesetz wordt het ius de non evocando omschreven terwijl afzonderlijk daarvan in artikel 19, lid 4, de aanspraak op effectieve rechtsbescherming is neergelegd. Deze aanspraak op effectieve rechtsbescherming heeft in Duitsland geleid tot schorsende werking van het beroep. Daarin is aanspraak op snelle rechtsbescherming verweven.

mr. E. M. Gerdes

Het is natuurlijk niet toevallig dat de bezwaarschriftprocedure in de beide preadviezen de nodige aandacht heeft gekregen. Nadat in 1976 de Wet Arob in werking was getreden, is gedurende vijf en een half jaar flink met die Wet geopereerd en in die tijd heeft natuurlijk ook de bezwaarschriftprocedure een zekere ontwikkeling doorgemaakt. De bezwaarschriftprocedure, die in het geheel beschouwd min of meer als een novum kon gelden, is veel centraler komen te staan, waarbij we langzamerhand van gunstige ervaringen kunnen spreken. Dit moet ons echter niet afbrengen van ons streven naar een stelsel van afgeronde besluitvorming, een streven dat voor onze vereniging al lang geldt. In dit verband rijst de vraag of we in de sfeer van verlengde besluitvorming – ik wijs hier in het bijzonder op het preadvies van Van Buuren – de bezwaarschriftprocedure over de hele linie nodig hebben. Er kan wat dat betreft een heel interessant praktijkonderzoek worden gedaan.

Naar mijn mening is in een aantal gevallen de bezwaarschriftprocedure niet nodig. Ik denk dan aan gevallen waarin de beslissing op een binnengekomen aanvraag is genomen na het inwinnen van adviezen en nadat een mogelijkheid tot horen is geboden. Zo gaat het niet overal, maar het komt wel voor.

In dit verband wijs ik op het wetsontwerp van de commissie-Van Maarseveen, dat er de nadruk op legt dat er een stelsel van afgeronde besluitvorming in eerste aanleg moet zijn. Ik hoop dat de preadviseurs hierop straks nog willen ingaan. Ook ben ik langzamerhand erg benieuwd naar een ambtelijk respons. Er zijn ettelijke jaren overheen gegaan en het wetsontwerp verdient alleszins een behandeling.

Wij moeten toe naar een stelsel van adequate rechtsbescherming, waarbij met name in verband met de toepassing van de Wet Arob hoe langer hoe meer wordt gedacht aan rechtspraak in twee instanties. Ik wijs erop dat we ons voor een te zware behandeling moeten wachten. Ik zie heel goed in dat de bezwaarschriftprocedure een filterwerking kan hebben en ik zie nog beter in dat in een groot aantal gevallen – ik denk aan stempelbesluiten – een snelle beslissing praktisch vereist is. Mijn conclusie is dan ook niet dat we van de bezwaarschriftprocedure af moeten, maar ik vind wèl dat bij de aanwezigheid van een stelsel van afgeronde besluitvorming de eerstvolgende stap moet kunnen zijn dat je het besluit laat

toetsen door een onafhankelijke rechter. Dat is het ideaalbeeld waar we naartoe moeten, hoewel het misschien niet altijd haalbaar is.

Ik kom dus tot een iets andere conclusie dan de preadviseurs. Voor beschikkingen van de centrale overheid creëert de Wet Arob een facultatieve procedure. Een beroepschrift wordt teruggezonden naar het orgaan-in-kwestie, met de mogelijkheid om het als bezwaarschrift te behandelen. Naar mijn mening moet er op zijn minst een dergelijke facultatieve bezwaarschriftprocedure blijven bestaan; een verplichting zou ik zeker willen ontraden. Ik heb begrepen dat er ook takken van rechtsbescherming zijn waar geen bezwaarschriftprocedure bestaat en waar deze beter ook niet kan komen.

Stel nu dat de rechter met een 'stempelbesluit' wordt geconfronteerd en dat het betrokken orgaan desgevraagd te kennen geeft de beslissing niet opnieuw te willen overwegen. Ik zou willen zeggen: dat is dan erg jammer en dan maakt het orgaan grote kans dat dat orgaan het via de rechter nog eens moet overdoen. Ik ben het ermee eens – de preadviseurs hebben in dit opzicht een nuttige bijdrage geleverd – dat de rechter een beter instrumentarium moet hebben om snel recht te kunnen doen. Ik denk bijvoorbeeld aan de beschikkingswijze van de Centrale Raad.

mr. drs. M. Oosting

Ook ik zou iets over de bezwaarschriftprocedure willen zeggen, en deze in verband willen brengen met de legitimiteitsthematiek (die voor bijna elke spreker belangrijk lijkt te zijn). Wanneer wordt gesteld dat afnemende legitimiteit, (zoals deze bijv. blijkt uit een geringer aanvaardingsbereidheid van het overheidsoptreden), één van de oorzaken is van het probleem dat vandaag centraal staat, lijkt het mij van belang mogelijke oorzaken na te gaan van deze vermindering van legitimiteit, om vervolgens te bezien welke mogelijkheden er zijn om tot opbouw van legitimiteit te komen. Op dat punt heeft Van Maarseveen al belangrijke dingen gezegd, door te wijzen op de primaire functie van het politieke systeem bij de opbouw van legitimiteit. We zien in de ontwikkeling van onze samenleving en van onze staat een zodanige verschuiving, dat het opbouwen van legitimiteit – in de Duitse literatuur Legitimationsbeschaffung genoemd – niet meer uitsluitend berust bij het politieke systeem, maar zich voor een deel heeft verlegd naar het bestuurlijke systeem. Ik meen dat die constatering ook van belang is voor de benadering van de bezwaarschriftprocedure. Man kan van oordeel zijn dat (waar beide voorgaande stadia – politiek en bestuur – ontoereikend zijn geweest) het stelsel van rechtsbescherming in opbouw van legitimiteit een aanvullende werking kan hebben. Daarmee zijn we dan echter al in het stadium van de reparatie. Waar de beide voorgaande stadia tekort zijn geschoten kan – in het stadium van rechtsbescherming – nog tot op zekere hoogte reparatie plaatsvinden, zij het dat dan de legitimiteitsopbouw primair ten goede komt aan de burger die zelf in actie is gekomen. Vandaag staat immers de *aan*wezige burger in veel betogen centraal. We moeten echter niet vergeten dat er daarnaast een bestand is van *af*wezige burgers. Er is een reservoir van mogelijk bezwaar in de samenleving en er is een veelheid van

factoren die er aanleiding toe kunnen geven dat een bezwaar zich niet exponeert in de vorm van enigerlei actie in het kader van de rechtsgangen die daarvoor ter beschikking staan.

Ik kom tot de preadviezen zelf. Hoewel hun voorstellen tot stroomlijning van de procedure op zichzelf verdienstelijk zijn, lopen de beide preadviseurs door de manier waarop zij tegen de burger aankijken het risico van 'kurieren am Symptom': het bestrijden van een probleem aan het eind van de keten van veroorzaking. Van Buuren ziet dat ook wel in, maar hij stelt (op de bladzijden 27 en 28) dat door verminderde legitimiteit het aantal beroepsprocedures is toegenomen, maar dat tegelijkertijd deze beroepsprocedures tot legitimiteit moeten bijdragen. Men vindt dit terug in Van Buurens eerste stelling; ik beschouw deze als 'patstelling', omdat de eerste en de tweede zin mij met elkaar in tegenspraak lijken. Een goede procedure voor een onafhankelijke beroepsinstantie is een groot goed; uit een oogpunt van legitimiteitsopbouw komt deze echter wel wat aan de late kant.

Het voorafgaande had ik nodig om iets te kunnen zeggen over de wijze waarop men tegen de bezwaarschriftprocedure in het geheel van de rechtsbescherming kan aankijken. Gezien de betekenis juist ook van het bestuur voor het opbouwen van legitimiteit (de in een nog eerder stadium liggende mogelijke bijdrage van het politieke systeem laat ik hier buiten beschouwing) ben ik van mening dat het beginpunt van deze legitimiteitsopbouw zo veel mogelijk in de fase van de 'primaire besluitvorming' zou moeten worden gelegd. Deze gedachte komt ook tot uiting in bijvoorbeeld het rapport ABAR en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

In de fase van de primaire besluitvorming heeft het bestuur zijn kans. Daarbij is de bestuurlijke cultuur waarin overheidsbeschikkingen worden genomen buitengewoon belangrijk. Het is van groot belang dat degenen die bij het nemen van overheidsbeschikkingen enigerlei rol spelen, beseffen dat men bezig is met rechtsvorming, met recht doen, zowel naar inhoud als naar procedure. Voor die bestuurlijke cultuur kunnen overigens positieve sancties van even grote betekenis zijn als negatieve. De suggestie van Van Buuren tot invoering van boetes voor het bestuur lijkt mij dan ook wel aardig, maar het effect van zulke boetes moet niet worden overschat. Het gaat immers slechts om een kleine ingreep in het budget van een dienstonderdeel (zal dat niet als een normaal risico worden ervaren?), en de portemonnee van de ambtenaar blijft buiten schot.

Als de legitimiteitsopbouw in de fase van de primaire besluitvorming mislukt (dat wil i.c. zeggen: als een overheidsbesluit niet wordt aanvaard, maar op bezwaren stuit), kan de bezwaarschriftenfase een belangrijke functie vervullen, maar dan niet in de door Van Buuren gepropageerde vorm van 'verlengde besluitvorming'. Wanneer de zaak onverhoopt in dit stadium terecht is gekomen, is het van belang het rolconflict van de meespelende scheidsrechter zo veel mogelijk te voorkomen. Dat rolconflict is nu juist aan de gedachte van de verlengde besluitvorming verbonden.

Van Buuren verwijst naar onderzoek van de Groningse vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde naar de werking van de Arob-bezwaarschriftprocedure.[1] Daarin is onder meer vastgesteld dat een vormgeving van de bezwaarschriften-

procedure met meer contentieuze elementen, en met meer distantie tot het bestuur, tot in verhouding minder beroepen op de Afdeling rechtspraak leidt dan een vormgeving met minder contentieuze elementen en een geringere afstand tot het bestuur (de zgn. filterfunctie). Dit is een tendens in statistische zin, maar het is de moeite waard erover na te denken, mede in het perspectief van mogelijke beleidsconclusies. Een dergelijke procedure – in de praktijk aangeduid met het trefwoord 'adviescommissiemodel' – zou namelijk wel eens meer kunnen bijdragen tot het opbouwen van legitimiteit dan het model van de verlengde besluitvorming.

Hoewel Van Buuren op deze conclusie uit ons onderzoek wijst, verbindt hij er zelf een tegengestelde gevolgtrekking aan. Hij beveelt immers in zijn vierde stelling aan, het eenvoudige model en de informele behandeling in te voeren in de vorm van het systeem van de verlengde besluitvorming. Dit systeem heeft echter qua legitimiteitsopbouw minder effect, en leidt, wat zijn doorwerking op de omvang van de rechtsbescherming betreft, tot een in verhouding hoger aantal beroepen dan het adviescommissiemodel.

Ik vind dan ook – en dat zal geen verrassing zijn – de motivering van Van Buuren op dit punt minder overtuigend. Hij volgt hier Borman, maar ook deze heeft mij helaas op dit punt in zijn oratie niet kunnen overtuigen. Naar mijn mening moet, nogmaals gezegd, het bestuur het gesprek in een eerder stadium aangaan. Als men, zoals Van Buuren, het gesprek in het kader van een verlengde besluitvorming ziet, loopt men het risico een bestuurlijke cultuur te bevorderen waarin de legitimiteitsopbouw in de fase van de primaire besluitvorming naar verhouding minder accent krijgt. Op deze wijze zou een klimaat kunnen ontstaan waarin min of meer wordt gerekend op betere mogelijkheden tot reparatie van bedrijfsongevallen, zoals die bij een routinematige wijze van werken kunnen ontstaan. Men verwacht dan een mogelijkheid tot correctie, via het vangnet van de herkansing, een vangnet dat echter pas in werking treedt via het 'piepsysteem' van de agerende burger.

De visie van Van Buuren op dit vind ik daarom minder gelukkig; ik signaleer in de opbouw van zijn preadvies ook een zekere tegenstrijdigheid. Aan de ene kant behandelt hij de positie van de burger met nogal veel begrip – hij stelt de burger als 'one-shotter' tegenover de overheid als 'repeat-player' –, maar aan de andere kant kiest hij voor een behandeling van bezwaarschriften vooral vanuit het model van de overheid als repeat-player. Het model van de verlengde besluitvorming lijkt mij primair te passen in de optiek van het bestuur. Vanuit het bestuur gezien is er immers sprake van verlenging van de besluitvorming: de besluitvorming is nog niet af.

Ik kom tot een afronding. Bij de vormgeving van de bezwaarschriftenprocedure zou ik – in tegenstelling tot Van Buuren – een duidelijker accent willen leggen op de optiek van de rechtsbescherming. Dit heeft drie voordelen ten opzichte van de stelling die Van Buuren betrekt.

1. Een betere garantie voor de opbouw van legitimiteit in het stadium van de primaire besluitvorming. Van de vormgeving die mij voor ogen staat zal in dat stadium namelijk een zekere dwang op het bestuur kunnen uitgaan om deze opbouw van legitimiteit serieus te nemen.

2. Bij mislukking van de opbouw van legitimiteit in de fase van de primaire besluitvorming (dat wil i.c. zeggen: bij het ontstaan van een geschil) kan vervolgens een meer contentieuze en meer gedistantieerde bezwaarschriftenprocedure een grotere legitimiteitopbouwende (dat wil i.c. zeggen: tot meer aanvaarding leidende) waarde hebben dan het model dat Van Buuren propageert.
3. Er lijkt een tendens te zijn dat de vormgeving die mij voor ogen staat ook profijtelijk is uit een oogpunt van een geringer effect op de werkbelasting die uiteindelijk bij de administratieve rechter terecht komt.

Noot

1. C. M. Breeuwsma, E. Helder, E. Niemeijer, M. Oosting, Beeld van de Arob-bezwaarschriftenprocedure, Deventer, 1982.

mr. W. M. Levelt-Overmars

Ook ik wil iets zeggen over de bezwaarschriftprocedure, die door beide preadviseurs wordt aanbevolen. Van Buuren stelt voor de bezwaarschriftprocedure op het terrein van de sociale verzekeringen uit te breiden en aangezien ik op dat terrein werkzaam ben heb ik mij afgevraagd in hoeverre ik mogelijkheden voor een dergelijke uitbreiding zie. Alvorens ik daarop inga wil ik het verwante onderwerp van de voor beroep vatbare beslissingen aansnijden.

Van Buuren pleit voor uitbreiding van het systeem van de *gevraagde* voor beroep vatbare beslissingen en voor inperking van het systeem waarbij de voor beroep vatbare beslissingen *van rechtswege* worden uitgereikt. Dit pleidooi wordt door de uitvoeringsorganen geheel onderschreven. Wij hebben sinds 1967 al gevraagd het systeem van de ambtshalve te verlenen voor beroep vatbare beslissingen bij de WAO en de AAW te beperken tot de gevallen die zich daartoe uitsluitend lenen en voor het overige een systeem van *gevraagde* voor beroep vatbare beslissingen op te zetten. Ons departement van Sociale Zaken zegt daarop evenwel dat het departement van Justitie dit niet in overeenstemming vindt met de rechtsbescherming.

Nu naar het onderwerp van de bezwaarschriftprocedure. Beide preadviseurs zien deze procedure in het kader van een informeel overleg, overleg dat bij Van Buuren zou kunnen voeren tot een compromis en bij mevrouw De Groot tot een minnelijke regeling. Als je met de verzekerde tot een compromis of een minnelijke regeling kunt komen waarbij de verzekerde 'ook wat krijgt', zal dat inderdaad zijn rechtsgevoel bevredigen. Over het geheel genomen kan dat de gang naar de beroepsrechter verminderen. Op zich verdient dit voorstel dan ook de aandacht.

Ik heb mij vervolgens afgevraagd in hoeverre zoiets ook voor de praktijk werkbaar is. Als je namelijk kiest voor een strategie waarbij je tot overleg komt dat

mogelijk tot een compromis zal voeren, dan moet je als overheidsorgaan in zulk overleg iets aan te bieden hebben. Je moet kunnen zeggen: 'Je kunt iets krijgen.' Een compromis moet, met andere woorden, tot de reële mogelijkheden behoren. Als ik dan bedenk wat voor soort beslissingen in het kader van de werknemersverzekeringswetten worden genomen, stuit ik op problemen.

We kennen allereerst de premiebeslissingen. Voor zover er verschillen van mening zijn over de hoogte van bepaalde loonbedragen, vindt er altijd uitgebreid overleg plaats. Er zou misschien meer overleg kunnen worden gepleegd, maar in aanmerking genomen dat er voor alle premiebeslissingen 100 voor beroep vatbare beslissingen per jaar worden gevraagd, denk ik niet dat dit aantal procedures sterk zal verminderen. Overleg is dus wel mogelijk en wordt in de praktijk ook gepleegd, maar het zal niet veel minder procedures opleveren.

Bij dagloonvaststellingen kun je je voor bepaalde componenten – bijvoorbeeld het te schatten aandeel van het overwerk – hetzelfde voorstellen. Hier wordt overleg ook in praktijk gebracht. Het aantal dagloonprocedures is echter minimaal.

Een derde terrein waarop ik mij compromissen kan voorstellen is het terrein van de schatting van de arbeidsongeschiktheid van een zelfstandige die nog gedeeltelijk werkt. Je weegt bij zo'n schatting immers over en weer af wat de betrokkene nog kan, wat hij nog verdient en wat hij vroeger heeft verdiend. Ook op dat terrein zijn 'compromissen' mogelijk en die worden dan ook gesloten, zij het natuurlijk niet officieel.

Anders ligt het met de typen beslissingen die werkelijk de grote omvang van de beroepszaken uitmaken. Op het terrein bijvoorbeeld van de uitkeringen op grond van de Werkloosheidswet gaat het merendeel van de zaken over gevallen van niet-onvrijwillige werkloosheid en van weigering van passende arbeid. Wat moet je hier de verzekerde in het compromis bieden? Hij heeft recht op volledige uitkering of hij heeft dat niet. Kun je nu zeggen: 'Och, een paar dagen . . .'? Als je de verzekerde terecht een paar dagen uitkering geeft, moet hij recht hebben op volledige uitkering.

Hetzelfde probleem doet zich bij de andere uitkeringen naar mijn mening ook voor. Een procedure over ziekengeld gaat bijvoorbeeld praktisch altijd over een geschil waarbij de verzekerde meent dat hij in het geheel nog niet aan het werk kan en waarbij de arts meent dat dat wèl kan. Er valt dan misschien over te praten of de verzekerde vandaag dan wel morgen aan het werk moet, maar tegenover een verzekerde die vindt dat hij helemaal niet aan het werk kan, is dat geen serieuze discussie.

Ik noem ook nog de voorzieningen in het kader van de WAO. Denkt u aan het verzoek om een auto vanwege beperkte mobiliteit. Wat kun je iemand bieden als je van mening bent dat hij die auto niet nodig heeft. Moet je dan een kwart taxikostenvergoeding toekennen? Wat zou daarvoor de wettelijke basis zijn?

Ik kan zo nog wel doorgaan, maar ik hoop te hebben aangetoond dat het aanbevolen informele overleg voor het probleem van het grote aantal procedures geen oplossing biedt, omdat de bulk van de geschillen zich eenvoudig weg niet leent

voor een schikking. In aanmerking nemend dat iedere suggestie, gezien de omvang van het probleem, serieuze overweging verdient, wil ik ten aanzien van de beslissingen, waarbij een zekere beleidsruimte bestaat, de oplossing van de preadviseurs nog eens nader toetsen. Dat betreft de arbeidsongeschiktheidsschattingen bij mensen die geen werk hebben. Hierbij bestaat de mogelijkheid om iemand twee of drie maanden langer een uitkering te geven of een iets hoger percentage vast te stellen dan strikt genomen bij een precieze, zuinige uitvoering van de wet verantwoord zou zijn. Op het ogenblik is de uitvoeringspraktijk van dien aard, dat er ruim wordt 'afgeschat': het voordeel van de twijfel wordt aan de verzekerde gegeven. Er zijn talloze uitspraken van de Centrale Raad van Beroep waarin deze constateert dat het arbeidsgeschiktheidspercentage 'zeker niet is onderschat', hetgeen betekent dat het naar de mening van de Raad is *over*schat. Moet je daarmee nu nog verder gaan, dus in een overleg nog een klasse extra, nog een maand langer uitkering bieden? Waar is dan het einde? Of moet je als gedragslijn vaststellen dat er zuinig wordt geschat, in de wetenschap dat iemand die zich verzet er nog iets bij kan krijgen? Zo kom je op een 'piepsysteem'.

Kortom, ik zou graag van de preadviseurs willen horen hoe zij hun voorstel in de praktijk willen uitwerken. Naar mijn mening zijn de mogelijkheden die het uitvoeringsorgaan in het overleg heeft zeer gering, weinig flexibel en zeer voorspelbaar. De consequentie hiervan is dat een eventueel compromis zeer vaak gewoon in strijd zal zijn met de regeling die moet worden uitgevoerd en in andere gevallen tengevolge van het overvragen door de verzekerde onbereikbaar zal zijn, zodat toch een procedure volgt.

mr. F. A. M. Stroink

Van Buuren toont zich voorstander van het op algemenere schaal invoeren en verbeteren van bezwaarschriftprocedures (blz. 45). Tevens verdedigt hij de opvatting dat de bezwaarschriftprocedure in het algemeen de voorkeur verdient boven het openstellen van administratief beroep. Ik kan hem daarin geheel volgen en wil zijn betoog ondersteunen en aanvullen.

Daarmee kom ik onvermijdelijk tevens op het terrein van de verbetering van de rechtsbescherming. Hoewel ik daar eigenlijk van Polak (NJB, 1982, blz. 101) niet op in mag gaan, ontkom ik daar niet aan omdat je naar mijn mening de omvang (zowel feitelijk: de grote aantallen beroepen als juridisch: de vele verschillende mogelijkheden) van de rechtsbescherming niet los kunt zien van het uitgangspunt dat het rechtsbeschermingssysteem zo helder en overzichtelijk mogelijk moet zijn. En daar schort nog al een en ander aan.

Ik zal mij in het nu volgende beperken tot Arob-appellabele beschikkingen en beroep op de Kroon of bijzondere administratieve rechters buiten beschouwing laten.

Zoals bekend komt men bij de Afdeling rechtspraak terecht of via de bezwaarschriftprocedure of via een of andere vorm van administratief beroep. Dat administratief beroep levert nog al eens problemen op. Ik volsta met twee voor-

beelden, die echter met vele andere aan te vullen zijn. Er zijn verordeningen die alleen inzake een weigering of intrekking van een beschikking een administratieve beroepsmogelijkheid instellen. Dit betekent dat men inzake bijvoorbeeld een niet-ontvankelijkheidsverklaring een Arob-bezwaarschrift moet indienen. Dit is erg verwarringwekkend. (Zie bv tB/S jur VIII, nr. 34 m.a. Steenbeek.)

De positie van de zogenaamde derde belanghebbende kan tot vrijwel onoplosbare puzzles leiden. Het komt nog al eens voor dat een wettelijk voorschrift aan een gedeconcentreerd orgaan een beroepsrecht toekent. Indien een andere belanghebbende nu binnen 30 dagen een Arob-bezwaarschrift indient, dient hij niet-ontvankelijk verklaard te worden, want hij moet wachten tot de termijn van de inspecteur verlopen is. Die niet-ontvankelijkverklaring zal in de regel wel afkomen op het moment dat de bezwaartermijn verlopen is zodat definitief alle kansen verspeeld zijn (vgl tB/S jur IV, nr 20). Om op het juiste moment bezwaar in te kunnen dienen, dient men zeer degelijk administratiefrechtelijk geschoold te zijn en zelfs dan kan het nog fout gaan.

Bestaande administratieve beroepsprocedures leveren dus nog al eens wat problemen op. Ik zou nu het, op het eerste gezicht vrij radicale, voorstel willen doen het administratief beroep (nogmaals: ik beperk mij tot Arob-appellabele beschikkingen; beroep op de Kroon laat ik buiten beschouwing) af te schaffen en altijd de Arob-bezwaarschriftprocedure verplicht te stellen. Dit levert een aanzienlijke vereenvoudiging en verduidelijking van de Arob-rechtsgang op.

Bovendien zijn er nog een aantal andere bezwaren van meer algemene aard tegen het administratieve beroep aan te voeren. De gemeenteraad is niet de meest geschikte instantie voor administratief beroep; de mogelijkheid van administratief beroep op organen van andere openbare lichamen dan waartoe het beschikkende orgaan behoort is moeilijk te rijmen met de decentralisatiegedachte. Daarentegen is er alles voor te zeggen het in eerste instantie beslissende orgaan te laten heroverwegen. Bovendien is het tevens van belang de fase van de primaire besluitvorming te versterken.

Zoals gezegd lijkt het voorstel vrij radicaal, maar ik denk dat dat wel meevalt. Het ligt enigszins in de lijn van de geschiedenis dit voorstel te verwezenlijken. In 1976 is een belangrijke stap gezet op het terrein van de aanvullende rechtsbescherming, waarbij de bestaande lappendeken van administratieve beroepsmogelijkheden gehandhaafd bleef. Nu zijn we zo langzamerhand toe aan een uniformering van het rechtsbeschermingsstelsel.

Een en ander zal overigens wel een hoeveelheid werk met zich brengen. Een inventarisatie van de bestaande administratieve wetgeving, zowel op centraal als decentraal niveau, op administratieve beroepsmogelijkheden is noodzakelijk. Maar ook op een aantal andere punten zou een inventarisatie van de bestaande administratieve wetgeving zeer zinvol zijn. De Arob-jurisprudentie heeft laten zien dat tal van wettelijke regelingen op een aantal punten zonder enige ratio uiteenlopen (bv beroepstermijnen; mogelijkheden van verschoning wegens overschrijding beroepstermijn). Vereenvoudiging en harmonisering van het administratieve (proces)recht is dringend geboden.

Tot slot nog een woord van geruststelling aan Van Buuren. Ik kan hem

verzekeren dat er nog redacties zijn die van de gehele stroom uitspraken kennis nemen en die in staat zijn tot een verantwoorde selectie te komen (blz. 20 onderaan).

mr. G. J. M. Cartigny

Ook ik heb een opmerking over de bezwaarschriftprocedure en ik ga daarbij in hoge mate in de richting die Oosting vóór mij is ingeslagen. Van Buuren kiest voor de verlengde besluitvorming en tegen de bezwaarschriftprocedure als rechtsmiddel. Als je die keuze op haar consequenties doordenkt kom je al snel tot de conclusie dat het voortgezette gesprek met het bestuur zal moeten plaatsvinden met dezelfde bestuurder of dezelfde ambtenaar die zich in eerste instantie met de beschikking heeft beziggehouden. Ik denk dat daartegen nogal wat bezwaren aan te voeren zijn.

Als je eenmaal kiest voor een gesprek met de bestuurders en de ambtenaren die in eerste instantie met de beslissing zijn geconfronteerd, valt je keuze op een model waarin een adviescommissie eigenlijk niet meer zo goed past. Oosting heeft gezegd dat volgens onderzoeksresultaten de adviescommissies beter filteren. Als lid van een gemeentelijke beroepscommissie heb ik ervaren dat het vrij moeilijk blijkt te zijn bestuurders en ambtenaren die in eerste instantie met zo'n beslissing geconfronteerd zijn geweest, nog bereid te doen zijn tot heroverweging te komen. Het komt natuurlijk wel voor dat men de genomen beslissing in heroverweging neemt, maar dan gaat het vaak om zaken waarbij geheel nieuwe argumenten en geheel nieuwe feiten een rol spelen. Wanneer het bestuur gewoon wordt gevraagd de argumenten, zonder dat er sprake is van nieuwe feiten, opnieuw te overwegen, blijkt men zich vaak vastgeklonken te hebben in de eerste beschikking, zodat een heroverweging maar moeilijk van de grond komt.

Ik heb ook ervaren dat de betrokkenen vaak informeren welke status de adviescommissie heeft. Men wil dan weten of de commissie onafhankelijk van burgemeester en wethouders en van de gemeenteraad is of dat zij er maar zo'n beetje bij hangt. Dit lijkt mij van belang in verband met de legitimiteit van de procedure, waarover Van Buuren en Oosting enige opmerkingen hebben gemaakt. Wanneer de procedure de vorm van verlengde besluitvorming heeft, is, denk ik, het vertrouwen van de burger daarin niet zo groot. Mevrouw De Groot gebruikt de uitdrukking 'bij de duivel te biecht gaan'. Ik denk dat een procedure volgens het model van de verlengde besluitvorming voor veel mensen daarop inderdaad neerkomt. Ik zou willen kiezen voor de bezwaarschriftprocedure als rechtsmiddel, met een adviescommissie, waarin dan liefst ook mensen moeten zitten die niet direct bij de besluitvorming in de gemeente zelf betrokken zijn geweest.

Ik zie overigens wel in dat de door mij bepleite procedure nadelen heeft. Eén van die nadelen is dat een adviescommissie minder gemakkelijk tot een vergelijk met de reclamant komt. De commissie zal zich niet graag op glad ijs begeven door voor burgemeester en wethouders met de betrokkenen een soort compromis te sluiten. Naarmate de procedure een meer contentieus karakter heeft, verdraagt zij zich minder met 'onderhandelingen' met de reclamant.

Tot slot nog een opmerking over een ander punt. Van Wijmen heeft er vanmorgen al op gewezen dat het bij Arob-beroep vaak niet zo zeer gaat om rechtsbescherming van de burger tegen de overheid als wel om conflicten tussen burgers onderling of groepen van burgers onderling. Van Buuren heeft daarop gereageerd met de opmerking dat dit aspect tegen de achtergrond van het geheel niet zo belangrijk is. Ik heb de indruk dat het kwantitatief belang wellicht gering is, maar dat het kwalitatief belang groot kan zijn. Het gaat vaak om heel ingrijpende beslissingen. Zo komt het voor dat enige buurtbewoners zich tegen een bedrijf keren en burgemeester en wethouders verzoeken het te sluiten, of dat men burgemeester en wethouders in het kader van de stadsvernieuwing verzoekt een grote huiseigenaar aan te schrijven. Van belang is daarbij de volgende overweging: hoe de procedure ook uitvalt, de overheid spint er zelden garen bij, want voor één van de twee partijen heeft zij het waarschijnlijk altijd verkeerd gedaan. Als je over de legitimiteitswaarde van procedures spreekt, moet je in aanmerking nemen dat procedures van dit type zelden tot legitimatie van het overheidsbestuur bijdragen.

mr. J. E. M. Polak

De beide preadviseurs beoordelen de bezwaarschriftenprocedure zeer positief. Dit is ook de algemene tendens: Borman heeft zich eerder in dezelfde zin uitgelaten en mijn veel beroemdere naamgenoot heeft in zijn bespreking van de preadviezen in het NJB een soortgelijk geluid laten horen. Ik geloof, dat het goed is om als iemand die in de praktijk werkzaam is – ik ben een paar jaar advocaat – een ander geluid te laten horen. Over het algemeen vinden burgers, die bij het overheidsorgaan dat de eerdere beslissing heeft genomen te biecht gaan, het vaak zeer merkwaardig, dat zij bijvoorbeeld een beslissing van de gemeente weer daar ter discussie moeten stellen, terwijl zij immers het niet eens waren met die gemeente over die beslissing en dat zij bij die gemeente dan vaak met de ambtenaar worden geconfronteerd, die de beslissing heeft genomen. Cartigny, die zelf deel uitmaakt van een beroepsadviescommissie, heeft hiervoor aangegeven, dat het hem vaak veel moeite kost een ambtenaar, die zelf de beslissing heeft genomen, nog van zijn standpunt af te brengen. Zo'n ambtenaar is heel moeilijk tot een werkelijke heroverweging van zijn beslissing te bewegen. Kortom, dat de zaak weer wordt voorgelegd aan het orgaan, waarmee men het niet eens is, wordt in de praktijk vaak niet al te positief beoordeeld.

Een tweede opmerking houdt verband met het feit, dat er nogal eens bezwaarschriften zijn, waarop de beslissing zeer lang op zich laat wachten. Zowel in de Arob- als in de bijstandssfeer duurt het vaak maanden voordat er een beslissing komt. Is zo'n beslissing in een Arob-procedure niet genomen en komt men bij de Afdeling rechtspraak in beroep tegen de zogenaamde fictieve weigering, dan hanteert de Afdeling de bepalingen omtrent termijnen van de Wet-Arob. Binnen 30 dagen moet op het bezwaarschrift een beslissing zijn genomen; als er een commissie is geldt een termijn van 60 dagen. Is zo'n beslissing niet binnen die

termijn genomen, dan heeft een appellant 30 dagen om in beroep te gaan. Heeft men zich hieraan niet gehouden, dan is men te laat. Kortom, als de overheid een half jaar niets van zich laat horen en als de burger op grond daarvan in beroep gaat, wordt hij bij de Raad van State met een niet-ontvankelijkheid geconfronteerd. Aldus wordt aan de overheid een premie verleend op het niet-beslissen op een bezwaarschrift.

Er is gesproken over de vraag of de bezwaarschriftenprocedure nu als rechtsbescherming of als verlengde besluitvorming moet worden gekwalificeerd. Ook voor de praktijk is deze vraag van belang, zoals mag blijken uit het volgende. Het komt wel eens voor, dat diegene die een bezwaarschrift indient er eigenlijk slechter van wordt als op zijn bezwaarschrift wordt beslist. Een voorbeeld: in Den Helder wilde een meubelzaak zich vestigen, zulks tot ongenoegen van de plaatselijke middenstand. Er werd een bouwvergunning aangevraagd, maar aangezien de voorgenomen vestiging in strijd met het bestemmingsplan was, moest er een voorbereidingsbesluit worden genomen en een verklaring van geen bezwaar door Gedeputeerde Staten worden gegeven. De gemeente deed het niet erg netjes: de bouwvergunning werd verleend, daarna kwam de verklaring van geen bezwaar en werd het voorbereidingsbesluit genomen, derhalve niet geheel zoals de wet het voorschrijft. De middenstanders togen naar de voorzitter van de Afdeling rechtspraak, die de beslissing van Gedeputeerde Staten en de bouwvergunning tot 30 dagen na de beslissing op het bezwaarschrift schorste.

Bij de beslissingen op de bezwaarschriften door Gedeputeerde Staten en burgemeester en wethouders, de 'heroverweging', werden vervolgens een nieuwe verklaring van geen bezwaar en een nieuwe bouwvergunning afgegeven en toen de middenstanders van die beslissing opnieuw schorsing vroegen aan de voorzitter van de Afdeling rechtspraak, werd dit nieuwe schorsingsverzoek afgewezen. Zo werden de reclamanten eerst geconfronteerd met een beslissing, die in strijd met het bestemmingsplan was en later bij de beslissing op het bezwaarschrift met een beslissing die geheel volgens de wet was genomen. De bezwaarschriftenprocedure is dan ook echt verlengde besluitvorming (waar de burger zelden beter van wordt) en heeft met rechtsbescherming weinig te maken.

Tot slot nog iets over het 'filterargument' van Van Buuren: slechts 50% van de mensen, die een beslissing op hun bezwaarschrift hebben gekregen gaat vervolgens in beroep. Men stelle zich eens voor dat van de beslissingen van kantonrechters en rechtbanken 50% in beroep zou gaan. Ik begrijp wel, dat de vergelijking niet helemaal op gaat, maar ik vind 50% erg veel als men bedenkt dat het bijvoorbeeld gaat om mensen, die over hun dakkapel eerst vier maanden bij een gemeente hebben geprocedeerd en die dan ook nog eens de moed moeten hebben om hun zaak bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State aanhangig te maken. De bezwaarschriftenprocedure duurt nogal een tijd en kennelijk is 50% van de betrokkenen bereid de bezwaren ook nog eens aan de Afdeling rechtspraak voor te leggen.

Ik geloof, dat het beter zou zijn als er 'administratieve kantonrechters' zouden zijn, wijze mannen, die geheel onafhankelijk van de administratie tot een oordeel

komen. Het mag ouderwets klinken, maar ik geloof dat dit beter zou zijn dan het voorleggen van de zaak aan de ambtenaren, die zich vaak op een beslissing hebben vastgepind. Het zou goed zijn als de zaak in eerste instantie aan 'administratieve kantonrechters' zou worden voorgelegd met vervolgens een mogelijkheid van beroep bij de Raad van State.

mr. R. Fernhout

Ik denk dat het velen bij het lezen van deze preadviezen zo vergaan zal zijn als het mij is vergaan: je maakt onwillekeurig vergelijkingen met de gedeelten van het bestuursrecht die je wat beter van binnenuit kent. Voor mij is zo'n gedeelte onder andere het vreemdelingenrecht. Vanuit deze specifieke ervaring heb ik vaak met grote instemming de meer algemene analyse van de preadviseurs kunnen volgen. Ik wil echter ook vanuit deze ervaring een kanttekening maken bij een centraal thema van de preadviezen: het rechtspreken door middel van enkelvoudige kamers.

Het rechtsmiddelenstelsel van de Vreemdelingenwet is wat curieus. De Vreemdelingenwet kent in de eerste plaats de mogelijkheid van herziening door de staatssecretaris van Justitie, waarbij een geheel uit buitenstaanders samengestelde Adviescommissie voor vreemdelingenzaken wordt ingeschakeld. Vervolgens komt dan het beroep op de rechter, de Afdeling rechtspraak. Uit wat gegoochel met cijfers uit de laatste justitiebegroting en cijfers uit het preadvies van Van Buuren heb ik kunnen opmaken dat van het totaal aantal Arob-beroepen tegen de centrale overheid één derde uit vreemdelingenberoepen bestaat. Dat is een fors aandeel en het is dan ook begrijpelijk dat met name ten aanzien van vreemdelingenzaken de Afdeling rechtspraak er steeds meer toe overgaat de behandeling over te laten aan een enkelvoudige kamer. Tak heeft vanmorgen kanttekeningen geplaatst bij het rechtspreken door enkelvoudige kamers en er terecht bezwaren tegen ingebracht, maar ik denk dat men in vreemdelingenzaken, gezien de veelheid van eenvoudige zaken en omdat er slechts in één instantie recht wordt gesproken, niet aan een systeem van enkelvoudige kamers kan ontkomen. Het voorstel de mogelijkheden tot behandeling door enkelvoudige kamers nog te verruimen neemt in de preadviezen een centrale plaats in. In het preadvies van mevrouw De Groot is het zelfs de 'list' die moet leiden tot leniging van allerlei Bommeliaanse noden.

Op bladzijde 59 wijst Van Buuren op de parallellen met de administratieve rechtspraak in belastingzaken. Ook in belastingzaken kennen we enkelvoudige kamers, maar daarnaast bestaat de mogelijkheid van verplichte verwijzing naar een meervoudige kamer op verzoek van één van de partijen (artikel 4, zesde lid, Wet administratieve rechtspraak belastingzaken).

Volgens Van Buuren is het voor discussie vatbaar of dit systeem moet worden gehandhaafd. Op bladzijde 60 – met correctie van een verschrijving – doet hij zelf het voorstel, artikel 4, zesde lid, van de Wet a.r.b. te schrappen en dus de daarin neergelegde verplichting te laten vervallen.

Ik zou precies het tegendeel willen bepleiten. Graag zou ik de verplichting tot

verwijzing op verzoek van partijen in de administratieve rechtspraak belastingzaken willen handhaven en eigenlijk algemeen willen maken. Zoals u weet is het in het systeem van de Wet op de Raad van State (de artikelen 66 en 28, zesde lid) de voorzitter die beslist of het om een eenvoudige zaak gaat die door een enkelvoudige kamer behandeld kan worden. Wel kan de enkelvoudige kamer de zaak steeds naar een meervoudige kamer terugwijzen, maar partijen hebben daarop geen beslissende invloed. Ik denk dat we ons op een hellend vlak bevinden, wanneer we louter en alleen de voorzitter en de enkelvoudige kamer over het eenvoudige karakter van een zaak laten beslissen. Ik heb een willekeurig gekozen uitspraak van de Afdeling rechtspraak meegenomen, die in een enkelvoudige kamer is tot stand gekomen. Het gaat om een asielzaak. Een asielzoeker vraagt om een toelating als vluchteling en een vergunning tot verblijf. Beide worden hem in eerste instantie geweigerd; hij vraagt herziening en in herziening krijgt hij wat betreft de vergunning tot verblijf gelijk bij de Adviescommissie, maar de staatssecretaris gaat contrair en handhaaft de eerste beslissing. De zaak komt vervolgens bij de Afdeling rechtspraak en ik kan werkelijk niet begrijpen dat men een zaak, waarover kennelijk zo veel verschil van mening bestaat, verwijst naar een enkelvoudige kamer. Wanneer de staatssecretaris van Justitie afwijkt van het advies van een semi-rechterlijk adviesorgaan als de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, kan naar mijn mening niet meer gesproken worden van een eenvoudig feitensubstraat, dat behandeling door een enkelvoudige kamer rechtvaardigt. Gezien de omvang van de rechtsbescherming is behandeling door enkelvoudige kamers onontkoombaar, maar terwille van de kwaliteit van de rechtsbescherming dienen partijen toch de mogelijkheid te hebben hun zaak desgewenst bij de meervoudige kamer naar voren te brengen.

mr. C. F. J. De Jongh

Polak heeft in zijn bespreking van de preadviezen van vandaag in het NJB deze vergadering een waarschuwing meegegeven. Hij heeft namelijk opgemerkt dat, wil deze vergadering iets opleveren, de discussies zich tot enkele thema's zullen moeten beperken.[1] 'Ik zal deze opmerking ter harte nemen, al moet mij van het hart, dat deze opgave erg moeilijk zal zijn, aangezien een ieder die het terrein van de rechtsbescherming enigszins tot het zijne wil rekenen, hetzij vanuit de theorie, hetzij vanuit de praktijk, welhaast op iedere bladzijde van de beide preadviezen genoeg aanknopingspunten vindt om er eens – populair gezegd – 'flink tegenaan te gaan'. Ik zal – de woorden van Polak indachtig – me tot enkele bijzondere punten beperken.

Eén algemene opmerking echter vooraf. Het is weliswaar begrijpelijk, maar daarom niet minder jammer, dat beide preadviseurs geen blik over de grens hebben gewaagd. In het Arob-themanummer – Van der Burg heeft er vanmorgen al op gewezen – van Bestuurswetenschappen in 1979 hebben de medewerkers van de buitenlandse kroniek, verbonden aan de Katholieke Hogeschool Tilburg, een bijdrage gewijd aan de administratieve rechtspraak van de ons omringende landen, met name die in Frankrijk en West-Duitsland.[2] Daaruit blijkt duidelijk, dat het groeiend aantal beroepen met de daarmede gepaard gaande overbelasting geen

typisch Nederlands verschijnsel is. Interessant zou zijn geweest te vernemen of de in die landen gevonden oplossingen – ik denk met name aan de tribunaux administratifs en diverse oplossingen, die in de Duitse administratieve rechtspraak zijn gekozen – ook van toepassing zouden kunnen zijn op de Nederlandse situatie.

Zonder Van Buuren ook maar enigszins tekort te willen doen zou ik mij willen beperken tot het preadvies van mevrouw De Groot en met name tot de laatste twee hoofdstukken daarvan. Zij heeft haar preadvies vooral geschreven – en dat trok mij zeer aan – vanuit haar beroep als advocate; je zou dus mogen zeggen: cliëntgericht. Dat zij haar geschrift een 'klaagzang' noemt – bladzijde 115 –, moet toch vele lezers van het preadvies hebben opgeschrikt. Vele generaties bestuursjuristen hebben immers tot nog toe geijverd voor een betere rechtsbescherming en nu het dan eindelijk zo ver lijkt te zijn dat er een redelijk sluitend systeem is, blijkt dat andere problemen de weg voor de rechtzoekende burger weer frustreren.

Het gevaar bestaat in mijn ogen dat er een groeiende discrepantie komt tussen de theorie en de praktijk. Laatstgenoemde vraagt om snel en begrijpelijk recht en een meer efficiënte organisatie, de wetenschap tobt met de erfenis van de verbrokkeldheid van de Nederlandse rechtsbescherming. Snelle rechtspraak enerzijds en een steeds groeiende achterstand anderzijds: deze begrippen raken mijns inziens het hart van de problematiek, die beide preadviseurs ons voorschotelen.

Er is natuurlijk een voor de hand liggende oplossing, namelijk: breek het gebouw van de rechtsbescherming af – diverse sprekers vóór mij hebben al betoogd dat de bouwstenen niet allemaal even solide meer zijn –, vervang het door een nieuw gebouw en beman dit met voldoende capabele rechtsprekers. Deze oplossing is echter zó simpel, dat zij om meer dan één reden onuitvoerbaar is. Staatscommissies en hun subcommissies, die zich over het rechtsbeschermingsvraagstuk hebben gebogen (en buigen) deinzen in feite alle terug voor ingrijpende veranderingen of lopen stuk op het parlement, en daarbij laat ik de andere problemen zoals de schaarste aan financiële middelen en de vereiste mankracht maar verder buiten beschouwing. In ieder geval is in mijn ogen de historisch gegroeide situatie mede een belangrijke belemmering voor een effectieve rechtsbescherming.

Eerbied voor het verleden is er ook de oorzaak van, dat enig soulaas totnogtoe voornamelijk in ad-hoc-oplossingen wordt gezocht. Daarvan uitgaande zou men zich de vraag kunnen stellen of het niet mogelijk zou zijn het aantal voor beroep vatbare beslissingen bij de diverse rechters en beroepsorganen terug te brengen. Ik geef een voorbeeld. De Algemene Bijstandswet geeft een uitgebreide reeks mogelijkheden te zien om een beschikking van burgemeester en wethouders aan te vallen: bezwaar bij burgemeester en wethouders of bij een gemeentelijke commissie, ex art. 61 Gem. wet, beroep bij Gedeputeerde Staten (art. 41 ABW) en tenslotte hoger beroep bij de Kroon (art. 43 ABW). Omdat men bij de totstandkoming van de Wet meende dat voor sommige burgers het gebrek aan materiële middelen zó ernstig zou kunnen zijn, dat een afwijzing in eerste instantie zeer ernstige gevolgen zou hebben, heeft de Wet in artikel 45 ABW de voorzitter van Gedeputeerde Staten de mogelijkheid gegeven een weigerachtige gemeente te ver-

plichten onverwijld bijstand te verlenen.[3] Het laat zich denken dat in onze naoorlogse welvaartsstaat bijna alle verzoeken op grond van artikel 45 werden afgewezen, maar in principe kon het soms een nuttig correctiemiddel zijn. Sedert de inwerkingtreding van de Wet Arob echter is deze beschikking 'arobabel' en de 'proceslustigheid' – een verschrikkelijke vertaling van 'Prozessfreudigkeit' – veroorzaakt een groot aantal bezwaarschriften, waarvoor dan weer hoorzittingen moeten worden gehouden.[4] Bij afwijzing van de bezwaren is er een beroep op de Afdeling rechtspraak of meestal op de voorzitter van die Afdeling mogelijk, dit alles terwijl de bodemprocedure lustig verder gaat totdat eventueel de Kroon in hoogste instantie een uitspraak heeft gedaan. In mijn ogen heeft de Wet Arob in het geval van artikel 45 van de ABW gezorgd voor een volkomen overbodige tweede procedure, die weer heel wat manuren eist, en kan leiden tot uitspraken van twee parallelle instanties.

In dit verband kan ik ook wijzen op de verschillende rechtsgangen voor aanvrager en derde-belanghebbende. Hierop is al eerder ingegaan, met name door Wessel zodat ik dit punt buiten verdere beschouwing laat. Misschien is het voorbeeld, dat ik heb gegeven uit de ABW met andere aan te vullen. Het zou de moeite waard zijn eens te onderzoeken in hoeverre de uitbreiding van de rechtsbescherming op dit punt een te veel aan rechtsbescherming heeft opgeleverd.

Snel recht is essentieel voor de rechtsbescherming: dat is de kern van het preadvies van mevrouw De Groot. Wil rechtspleging geloofwaardig en bruikbaar zijn, dan moet zij in ieder geval snel geschieden. Naarmate de uitspraak langer uitblijft, wordt de geloofwaardigheid voor de burger in de rechtspleging minder. Toch denk ik, dat dit maar de halve waarheid is. Naast de invalshoek van de rechtzoekende burger is er de invalshoek van de rechter, die snel maar ook goed recht wil spreken. Niet alleen snelle rechtspraak, maar ook goede rechtspraak is een absolute voorwaarde voor bruikbaar recht. Een groot probleem daarbij is wel dat in onze ingewikkelde, vertechnologiseerde maatschappij een rechtspreker in een groeiend aantal gevallen gewoonweg te weinig kennis heeft om een goed oordeel te kunnen vellen zonder de hulp van andere deskundigen. Het inschakelen van deskundigen kost geld, maar vooral tijd.

Mevrouw De Groot constateert in dit verband dat met name medische rapportage vertragend werkt. Ik denk, dat dit voor alle van buiten komende adviezen geldt, maar het woord 'vertragend' is in deze context naar mijn mening te eenzijdig. Advisering kan in bepaalde gevallen een noodzakelijk onderdeel zijn om tot gefundeerde rechtspraak te komen. De oordeelsvorming duurt dan langer, maar het woord 'vertragend' heeft daarbij iets pejoratiefs. *Nodeloze* vertraging moet echter vermeden worden.

Misschien nog een enkele suggestie in dit verband. Het zou aan te raden zijn bij alle binnengekomen beroepen zo snel mogelijk te bekijken of er eventueel advisering nodig is en, zo ja, door wie (welke instantie). Adviseurs kunnen dan sneller worden ingeschakeld en de andere zaken kunnen bij voorrang worden afgehandeld. Ik geef toe, dat het niet altijd mogelijk is een scherpe scheidslijn te trekken, maar in veel gevallen kan in mijn ogen op die wijze nodeloze vertraging worden voorkomen.

Daarnaast zouden ook de rechtzoekenden wat meer op de hoogte kunnen worden gebracht van het hoe en waarom van de lange duur van hun procedure. Een betere dienstverlening van het rechtsprekend apparaat in het voorlichten over de stand van zaken geeft velen het gevoel dat er aandacht aan de zaak wordt besteed. Ik verwijs in dit verband naar het vandaag reeds meermalen genoemde rapport van Schuyt c.s.[5]

Ik kom tot een slotwoord. Bruikbaar recht voor de burger kan niet altijd hetzelfde zijn als bruikbaar recht voor de rechter. Beiden streven naar hetzelfde, maar de invalshoek kan anders zijn. Er zijn vele oorzaken te vinden voor het feit dat er meer geprocedeerd wordt dan vroeger. Dit vraagt natuurlijk om een andere aanpak. Ad-hoc-oplossingen zijn hiertoe bruikbaar, maar blijven toch een lapmiddel. Voor echt bruikbaar recht zal men naar meer fundamentele oplossingen moeten zoeken. Het Groningse onderzoek heeft bijvoorbeeld uitgewezen dat oude waarheden ook geen eeuwigheidswaarde hoeven te hebben.[6] Belangrijkste voorwaarde voor verbetering van de administratieve rechtspraak is mijns inziens een grondige herverkaveling, maar ook daarvan mag een rechtzoekende niet altijd alles verwachten. Discrepanties tussen goede rechtspraak en snelle rechtspraak zullen er altijd blijven. Het is maar net aan welke kant van de tafel je hebt plaatsgenomen.

Noten

1. mr. J. M. Polak, De omvang van de rechtsbescherming, N.J.B. 1982, blz. 101.
2. Best. W., 1979, nr. 3, blz. 192-208.
3. Zie ook art. 46 der ABW.
4. In de provincie Gelderland werden in 1980 30 en in 1981 54 bezwaarschriften ex art. 45 ABW ingediend.
5. C. Schuyt, Een beroep op de rechter, met name hoofdstuk 8, blz. 251 e.v.
6. Van Buuren, Bolt, Scheltema; rapport van de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde Groningen over Kroonberoep en AROB-beroep. Met name wordt hier bedoeld het klassieke onderscheid tussen recht- en doelmatigheidstoetsing.

mr. D. Simons

Ik ben blij dat ik nog het woord krijg, al was het alleen maar omdat ik nog eens zou willen zeggen hoezeer ik van de twee preadviezen heb genoten. De preadviseurs hebben op voor een deel verschillende wijze een behandeling gegeven aan het onderwerp waarmee we ons bezighouden en waarover we vandaag al belangrijke interventies hebben gehoord.

Met de samenvatting van Van Buuren ben ik het in grote trekken eens. Ook ik zie de bijzondere positie die de overheid als repeat-player heeft tegenover de burger als one-shotter. Ik onderschrijf dan ook zijn conclusies, voorzover gericht op het terugbrengen van het aantal procedures en misschien – maar daarbij plaats

ik voor mijzelf een vraagteken – ook voor wat betreft het leggen van drempels in de vorm van financiële consequenties voor de besturen bij het verliezen van procedures. In dit verband wijs ik erop dat de administratieve procedure iets is waartoe de burger als het ware wordt genoodzaakt. Er zijn wetten en andere regelingen die vergunningen voorschrijven en die dus bepalen dat de burger de medewerking van de overheid nodig heeft, of die de overheid de bevoegdheid geven de burger bij het ondernemen van initiatieven bepaalde moeilijkheden in de weg te leggen. Er moet in zo'n situatie voor de burger een mogelijkheid tot verweer zijn, liefst zonder dat dat veel kosten voor hem met zich brengt. Bij de burgerlijke procedure is het anders want deze wordt ingesteld op grond van een in het algemeen – in onze maatschappij natuurlijk niet altijd – min of meer vrije keuze van de burger omtrent de vraag of hij een bepaald iets zal ondernemen en, zo ja, of hij in verband daarmee een procedure wil aanvatten. Een en ander brengt met zich mee dat men in financieel opzicht de burger bij de administratieve procedure zo veel mogelijk zal moeten ontzien. De overheid daarentegen verkeert in een andere positie en het kan zeker nuttig zijn de overheid eens te laten voelen dat zij ten onrechte te veel heeft vastgehouden aan haar bezwaar of ten onrechte te weinig heeft gelet op de moeilijkheden die van de zijde van de burgers zijn aangevoerd.

In het preadvies van mevrouw De Groot heb ik gelezen dat ook zij betekenis hecht aan de case-load waarop Van Buuren uitgebreid is ingegaan. Zij richt zich echter meer op een verbetering van de wetgeving die aan de beschikking ten grondslag ligt, de wijze waarop de beschikking wordt genomen en de criteria die de rechter zal mogen aanleggen om tot een rechtvaardige uitspraak in het door hem te beslissen geschil te geraken. Wanneer ik haar conclusies bekijk, voel ik toch wel veel voor de gedachte, de rechter wat meer latitude te verschaffen. Ik zou het niet zo erg vinden als de rechter desnoods op grond van de bijzondere aard van de hem voorgelegde zaken van de algemene wettelijke regels zou mogen afwijken. De wet wordt immers gegeven voor een reeks van gevallen waarvan men de draagwijdte niet altijd van tevoren kan voorzien. Er zijn wetten, zoals de belastingwetten, die een hardheidsclausule kennen en die dus de mogelijkheid bieden om van de wettelijke regel af te wijken, maar niet altijd is die mogelijkheid in de wetten gelegd en ook is het bestuur genoopt op grond van zijn onpartijdigheid zo veel mogelijk gelijkheid te betrachten, door de wet voor iedereen op gelijke wijze toe te passen. Wanneer echter een geval zo ver is gekomen dat het voor de administratieve rechter wordt gebracht, is alles ervóór – ik deel wat dit betreft de mening van mevrouw De Groot – dat de rechter eventueel van de wet kan afwijken teneinde ervoor te zorgen dat niet summum ius tot summa iniuria wordt.

Ik zou vervolgens nog iets willen zeggen over de praktische uitvoering die zal moeten worden gegeven aan de vele denkbeelden die in het verband van de VAR en in andere geschriften naar voren zijn gebracht omtrent verbetering van de procedures. Laat ik er maar op rekenen dat men in de loop van dit jaar zal komen tot invoering van de nieuwe grondwetsbepaling: 'De wet stelt algemene regels van bestuursrecht vast.' Dan zal zeker de wetgever zijn voordeel kunnen en mijns inziens moeten doen met de wenken die in deze twee preadviezen op zo duidelijke wijze zijn gegeven. Bij de behandeling van het grondwetsontwerp inzake deze

bepaling is voldoende gebleken dat hierbij ook algemene regels van administratief procesrecht geenszins uitgesloten zijn. Ook die komen naar mijn mening zeker in aanmerking om in een algemene wet te worden opgenomen.

Nu ik dan toch even over de Grondwet spreek – ik kan het niet helemaal laten – zou ik een kleine correctie willen aanbrengen op hetgeen mevrouw De Groot heeft geschreven over een andere beoogde wijziging van de Grondwet. Deze wijziging heeft betrekking op het horen van de Raad van State inzake voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur. Het bewuste grondwetsartikel zet het horen van de Raad van State over bepaalde algemene maatregelen van bestuur beslist niet buiten de deur. Er is uitsluitend toegevoegd dat in bij de wet te bepalen gevallen het horen achterwege kan blijven en daarbij is zeker niet in de eerste plaats gedacht aan adviezen over algemene maatregelen van bestuur. Overigens doet deze kleine correctie die ik meen te moeten aanbrengen geenszins afbreuk aan mijn grote waardering ook voor het preadvies van mevrouw De Groot waarvan ik de frisse kijk op de problemen van de administratieve procesvoering werkelijk heb bewonderd.

mr. K. Groen

Met veel genoegen heb ik het bezonken werkstuk van Van Buuren gelezen. Een paar opmerkingen mogen doen blijken van mijn belangstelling in zijn betoog.

De pieken in de aantallen ambtenarenzaken in 1970 en 1974 lijkt de preadviseur te willen toeschrijven aan min of meer collectieve acties (bladzijde 12 onderaan en noot 3). Ik weet niet, of hij daarover informatie heeft ingewonnen in Rotterdam, noch wat hij in dit verband precies onder 'collectieve acties' verstaat. Nu hij juist Rotterdam noemt zou ik willen opmerken, dat men daar volgens mijn herinnering juist omstreeks 1970 werd geteisterd door de activiteit van een querulant, die er niet tegen opzag enige tientallen beroepen tegelijk of kort na elkaar in te stellen en daarvoor dan enige honderden guldens griffierecht ineens te betalen.

De querulant is trouwens in de ambtenarenrechtspraak een niet onbekende verschijning, een echte RP dus! Meer dan één collega weet daarvan mee te spreken. Bij het ambtenarengerecht in Arnhem zijn mijn voorganger en ik jarenlang geplaagd door een enigszins gestoorde dame, een gewezen lerares, die beroep na beroep instelde, en die toen ze er vele had verloren, en per ongeluk ook wel eens een enkele had gewonnen, in het laatst van mijn Arnhemse tijd nog kwam met een vordering tot revisie van een stuk of tien in de loop der jaren te haren nadele gewezen uitspraken.

Ook dit is een kwaad onder de zon als we spreken over efficiënte rechtsbescherming. Zulke gevallen kosten namelijk, vanwege de 'onmogelijkheid' van de zaken – één gek kan meer vragen opwerpen dan duizend wijzen kunnen beantwoorden –, onevenredig veel tijd. Het beste in het Arnhemse geval bleek in feite nog, de zaken maar te laten liggen, want de 'aardigheid' voor de betrokkene zat, naar we op den duur hebben waargenomen, in het procederen en niet in het

verkrijgen van een uitspraak. Als je er een gegeven had – want de rechter houdt er echter niet van zaken te laten liggen –, dan kwam er prompt een nieuw beroep binnen en als je niets deed kwamen er ook geen nieuwe beroepen.

Ik voeg hier nog aan toe, dat bij de Centrale Raad van Beroep wel eens een paar hogerberoepen van die mevrouw terecht zijn gekomen. De toenmalige ondervoorzitter die die zaken behandelde, liet ze rustig een tijd in de kast liggen en dat leidde in dit geval tot het beste resultaat.

Over het op bladzijde 39 van het preadvies van Van Buuren gelanceerde idee, een verliezend bestuursorgaan – omdat ik in de sociale verzekeringen thuis behoor, voeg ik hieraan toe: een verliezend uitvoeringsorgaan – met een enigszins beduidende bijdrage in de gerechtskosten te belasten, moet ik opmerken, dat er mogelijk toch net iets te veel wordt miskend, dat de meeste gevallen niet zwart-wit maar meer of minder grijs zijn. Dat het, althans in sociale-verzekeringszaken, vaak gaat om de concrete invulling van algemeen geformuleerde begrippen als: onvrijwilligheid van de werkloosheid, weigeren van passend werk, zich in onvoldoende mate inspannen werk te vinden, en dergelijke. Als men er al voor terugschrikt van de justitiabelen (hogere) griffierechten te vragen, zelfs als ze die bij het winnen van hun proces terug kunnen krijgen, dan is het althans in gevallen als door mij bedoeld evenzeer aan bedenking onderhevig, het uitvoeringsorgaan te belasten met een boete voor het nemen van een beslissing – die het nu eenmaal nemen moet – die in de ogen van de rechter geen genade vindt, maar die daarom nog helemaal niet per se slecht en onverantwoord behoeft te zijn geweest.

Ik heb er hier vroeger al eens tegen gewaarschuwd, niet door verplichte hoorprocedures de administratie, met name die van de sociale verzekeringen, voor onmogelijke opgaven te plaatsen, die daar alle kanalen in de sector van de besluitvorming zouden kunnen doen dichtslibben. Zo ben ik er ook niet zeker van, dat een algemene invoering van een bezwaarschriftenprocedure in de sector van de sociale verzekeringen – ze bestaat er hier en daar in enigerlei vorm – zo gunstig zou werken: ze zou, dunkt mij althans, licht tot aanmerkelijke vertraging in de afgifte van voor beroep vatbare beslissingen kunnen leiden. En dan zou je mevrouw De Groot-Sjenitzer eens horen!

De aanmaning van de derde alinea op bladzijde 45 onderschrijf ik volmondig. Aan de motivering van de beslissing op een bezwaarschrift mankeert nogal eens iets. In WWV-zaken vindt men maar al te vaak afwijzingen van bezwaarschriften met de 'motivering', dat de ingebrachte bezwaren het gemeentebestuur geen aanleiding hebben gegeven, zijn standpunt te wijzigen (of woorden van gelijke strekking). Van een aldus 'gemotiveerde' heroverweging gaat uiteraard geen enkele zeefwerking uit, noch kwantitatief, noch 'kwalitatief'.

Overigens ben ik over die zeefwerking niet zo optimistisch, althans niet in sociale-verzekeringszaken. Wat de verzekerde wil is niet een grondige heroverweging en eventueel een gemotiveerde weerlegging van zijn bezwaren, maar zijn geld waarop hij meent, of althans zegt, recht te hebben.

De dusgenaamde 'zware' beschikking van de artikelen 128 en 129 van de Beroepswet was in 1976 niet nieuw. Ze had al een voorloper in de in die artikelen reeds vóórdien gegeven mogelijkheid, een zaak bij beschikking af te doen – zakelijk – na een rapport over het punt van geschil. Meestal ging dat dan over medische zaken. Sinds 1976 kan het ook zonder dat zo'n rapport is uitgebracht, en kan het dus ook veel gemakkelijker in andere dan 'medische zaken', enkel op de door de verweerder overgelegde stukken. Of dat nu zo gunstig is . . . .?

Ik onderschrijf het hoofdbezwaar tegen deze methode van afdoen, te weten dat de rechtzoekende zodoende 'cannot have his day in court', tenzij hij tijdig verzet tegen de beschikking aantekent. Ik vind het heel belangrijk, dat men zijn dag op de rechtszitting kan hebben; en ook een motivering van uitspraken die de justitiabele het volle pond geeft acht ik van groot belang. Het mag dan niet zo proceseconomisch zijn, als men op van alles en nog wat moet ingaan, maar dit is dan mijn idee van 'inspraak' en 'democratie' in de rechtspraak.

Ten aanzien van het preadvies-Van Buuren wil ik het hierbij laten. Het preadvies van mevrouw De Groot-Sjenitzer heeft mij – het spijt mij dat ik het zeggen moet – heel wat minder kunnen bekoren. Als ik het heel eerlijk mag zeggen is het mij te opgewonden van toon en inhoud. Als ik het zo lees begin ik mij af te vragen, wat mijn collega's en ik de laatste achttien jaar – zo lang zit ik in de administratieve rechtspraak – eigenlijk hebben zitten te doen. Maar ja, het is dan ook een 'klaagzang', erger nog: het zijn wanhoopskreten (bladzijde 115). Inderdaad, nogal eens 'kreten', vrees ik.

Ik zou mevrouw De Groot op ettelijke punten kunnen en willen aanvallen en ik zou allerlei misvattingen kunnen corrigeren, maar daarvoor geeft de voorzitter mij zeker niet de ruimte. Ik volsta dan ook met een paar korte opmerkingen, die de aan het preadvies bestede vlijt en de – dat neem ik graag aan – oprechte verontwaardiging toch zeker wel verdienen.

Als ik het goed begrijp, wordt als middel tegen het te lang uitblijven van een voor beroep vatbare beslissing aanbevolen de mogelijkheid van beroep tegen een fictieve weigering – niet van die afgifte, maar: van uitkering, dus à la artikel 60, tweede lid, van de Ambtenarenwet. Daargelaten de moeilijkheden die beroepen van dit type in ambtenarenzaken al opleveren, hoe stelt de preadviseuse zich dit voor in sociale-verzekeringszaken? Wat moet de rechter zeker in die zaken aan met een procedure waarin het onderwerp van geschil niet is neergelegd in en afgegrensd door een welberaden, op schrift gestelde beslissing van het uitvoeringsorgaan? Ik zie dat nog niet erg zitten; en teken hierbij overigens nog aan, dat de uiteindelijk uitgereikt wordende voor beroep vatbare beslissing lang niet altijd identiek is met de redengeving van de afwijzing door de administratie. Ook als er een briefje van die afwijzing in het dossier ligt, ben je dus nog niet alles wijzer. Ik neem niet aan, dat mevrouw De Groot heeft bedoeld, dat de procedure alleen zal gaan over de verplichting tot afgifte van een voor beroep vatbare beslissing, want op die manier bereiken we geen enkele bespoediging: voordat zo'n geding is afgelopen zou de voor beroep vatbare beslissing, desnoods na een klacht bij de S.V.R., er al lang zijn geweest. Het zou anders zijn, als hiervoor dan een 'kort

geding' werd bedoeld, maar dan werkt een klacht bij de S.V.R. zeker net zo vlug. Overigens: met een kort geding heeft althans een beroep tegen een fictieve weigering, te weten: van uitkering, niets te maken. Voor kort geding, daar genaamd: beslissingen bij voorraad, zie artikel 102 van de Ambtenarenwet, een zelden benutte mogelijkheid.

Bladzijde 86, vierde alinea. Wat een 'ruimer keurslijf' is, is mij taalkundig niet geheel duidelijk: dit lijkt een contradictio in terminis; maar de bedoeling begrijp ik maar al te goed. Hier wordt iets voorgestaan dat uitloopt op wat ik in deze kring al eerder een dikastokratie heb genoemd, die ik met heel mijn juridische en politieke hart te enen male afwijs. De rechter zij nu net geen ombudsman! In dit verband kan ik het helaas ook met Simons dus niet eens zijn.

Hoofdstuk 3, paragraaf 2. Hier worden minimumvereisten geformuleerd voor het overleg tussen de administratie en de burger. Als dit, althans in de sector van de sociale verzekeringen, niet op het zojuist door mij aldus genoemde dichtslibben uitloopt, heet ik geen Klaas Groen.

Bladzijde 95, laatste alinea. Hier gaat het over 'schikken'. Afgezien misschien van sommige 'schattingen' van de mate van arbeidsongeschiktheid – maar dat zijn dan ook 'schattingen', al mogen we ze zo niet noemen – is 'schikken' althans in de sociale-verzekeringssector *uit den boze*. Het gaat in die sector om aanspraken op uitkering of op een verstrekking jegens een (semi)overheidsorgaan. Zo'n aanspraak heb je of je hebt hem niet. Het gaat hier niet om 'rechten waarover het verzekeringsorgaan de vrije beschikking heeft' (vergelijk artikel 620 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).

Hiermee zou ik aan het eind van mijn interventie zijn, ware het niet dat ik nog één opmerking wil maken die eigenlijk buiten de preadviezen om gaat: ceterum censeo, dat het woord 'legitimiteit' in het onderhavige verband niet op zijn plaats is. De rechterlijke uitspraken zijn echt wel legitiem, immers: bevoegdelijk tot stand gekomen. Het gaat veeleer om de legitimatie ervan tegenover de justitiabele.

mr. C. J. A. Koning

Men zal begrijpen dat degenen die dagelijks in de hitte van de strijd staan – met andere woorden: die de geweldige werklast moeten dragen die op het ogenblik op de rechterlijke colleges drukt –, met blijdschap hebben kennisgenomen van het feit dat onze vereniging aandacht aan de omvang van de rechtsbescherming zou gaan schenken. Een woord van bijzondere dank aan het adres van de preadviseurs, die de tijd hebben genomen om zich op degelijke en overtuigende wijze – ik verschil een tikkeltje van mening met de vorige spreker! – met de materie bezig te houden.

Ik zal mijn bijdrage kort houden, al was het alleen maar om te bewijzen dat het bij de Centrale Raad van Beroep niet altijd even lang hoeft te duren. Ik wil ingaan op twee onderwerpen die naar mijn mening van het allergrootste belang zijn voor de vermindering van de werklast of het efficiënter afdoen van zaken.

Er is al gesproken over de enkelvoudige kamer. Het behoeft uiteraard geen betoog dat de afdoening van zaken op bijzondere wijze zou kunnen worden versneld als bijvoorbeeld een college als de Centrale Raad van Beroep in enkelvoudige kamer recht zou kunnen doen. De beide preadviseurs hebben dan ook voor dit systeem gekozen. Helaas moet ik constateren dat wij, toen we in een werkgroep dit onderwerp aan de orde stelden en een wetsontwerp, compleet met memorie van toelichting, hebben gemaakt, toch te optimistisch zijn geweest in onze verwachting dat deze regeling snel zou kunnen worden ingevoerd. Inmiddels is immers de afdoening in enkelvoudige kamer in breder verband geplaatst. Ook de afdoening in enkelvoudige kamer bij de Hoven is aan de orde gekomen en nu is in zekere zin juridisch Nederland in rep en roer. Men is namelijk bij de Hoven volkomen tegen het afdoen in hoger beroep van zaken in enkelvoudige kamer. Bij de Hoven wil men eenvoudigweg geen enkelvoudige kamer. Voor dit standpunt zijn uiteraard argumenten aan te voeren. Men vraagt zich af of men niet, conform het gebruik dat in Nederland altijd is gevolgd, in hoger beroep meervoudig moet blijven oordelen. Ook wordt de vraag opgeworpen of een andere, alleensprekende rechter het beter kan weten dan de hogere, ook alleensprekende rechter.

Dat deze kwestie niet van louter theoretisch belang is, blijkt uit het volgende. Als er een Arob-onderbouw komt die in eerste instantie recht spreekt, terwijl de Raad van State in meervoudige kamers recht moet spreken, kan de vraag worden gesteld of er veel tijd wordt bespaard, want op het ogenblik doet de Raad van State vrij veel in enkelvoudige kamer af. De rechtspraak in enkelvoudige kamer is een belangrijk vraagstuk. De meningen verschillen er zeer over, met het gevolg dat vermoedelijk de eerste jaren geen oplossing zal worden bereikt.

Eén van de vorige sprekers heeft zich afgevraagd of verplichte verwijzing naar de meervoudige kamer wenselijk is. Ik meen dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord. In de sector van de belastingrechtspraak heb ik op dit punt enige ervaring. Ik schreef indertijd briefjes met de vraag of men afdoening in meervoudige dan wel in enkelvoudige kamer wenste. Meestal nam men genoegen met de enkelvoudige kamer. Overigens voegden wij eraan toe: 'U kunt er rekening mee houden dat afdoening in enkelvoudige kamer op korte termijn zal plaatsvinden.' Wat de huidige situatie betreft: wij zullen de ontwikkelingen moeten afwachten.

Het tweede onderwerp waarop ik wil ingaan is: hoe staat het met het recht doen in twee instanties in de administratieve rechtspraak? De Beroepswet kent twee instanties, de belastingrechtspraak niet en de rechtspraak van de Raad van State eigenlijk ook niet. Moet nu, als er een onderbouw onder de Raad van State komt, in alle gevallen hoger beroep mogelijk zijn? Persoonlijk neem ik het volgende standpunt in. Ik ga uit van een goede bezwaarschriftprocedure, hopelijk met inschakeling van een adviescollege waarin het lekenelement tot zijn recht kan komen. Het lijkt mij goed dat leken, burgers, bij de werkzaamheden van een bezwaarschriftencommissie worden betrokken. We moeten beseffen dat rechtspraak altijd in de overheidssfeer ligt – rechters zijn ook ambtenaren – en het verdient dan ook aanbeveling de beoordeling mede in handen te leggen van mensen ten aanzien van wie niet het bezwaar bestaat, dat zij mogelijk oogkleppen

hebben of aan beroepsdeformatie lijden, mensen die buiten de ambtelijke dienst en buiten de overheidssfeer staan.

Als nu een dergelijke bezwaarschriftencommissie advies heeft uitgebracht en als vervolgens een Arob-gerecht in enkel- of meervoudige kamer uitspraak heeft gedaan, is het wellicht niet nodig dat in alle gevallen, ook wat de feiten betreft, de weg van hoger beroep open staat. Willen we tot een verantwoorde, efficiënte rechtspraak komen, dan moet het naar mijn mening mogelijk zijn het hoger beroep te beperken tot het recht. We kunnen hier een vergelijking maken met de cassatie van de Hoge Raad met betrekking tot administratiefrechtelijke arresten van de Hoven. Toen ik indertijd bij de rechtspraak in eerste instantie bij de Raden van Beroep betrokken was, heb ik nooit gehoord dat men ontevreden was over het ontbreken van een tweede feitelijke instantie. Ik heb indertijd een zaak behandeld waarbij een aanslag van *f* 1 miljoen in het geding was, en *f* 1 miljoen betekende toen nog iets! Het was een zuiver feitelijke kwestie en niemand betreurde het dat een verdere procedure niet meer mogelijk was. Men kan er van mening over verschillen, maar mijn indruk is dat de praktijk niet zo zeer om twee feitelijke instanties vraagt.

Gaarne zou ik over de enkelvoudige kamer en over de hoger-beroepsmogelijkheid-ook-voor-de-feiten het oordeel van beide preadviseurs willen horen.

Beantwoording door de preadviseurs (middaggedeelte)

mevrouw mr. M. de Groot-Sjenitzer

Ik zal in volgorde op de opmerkingen van de interveniënten reageren. Mijn reactie zal kort zijn; per slot van rekening heb ik al 40 bladzijden geschreven en dat leek mij eigenlijk wel genoeg.

Thunnissen heeft de vraag gesteld, *waarom* de wassende stroom gedingen moet worden beperkt. Daarop wil ik het volgende antwoorden: mij is opgevallen dat niemand is ingegaan op iets wat voor mijzelf een kernpunt was: de enigszins terloops gemaakte opmerking van Schuyt die op bladzijde 77 van mijn preadvies te vinden is. Deze opmerking luidt: 'Vergelijkt men de Raden onderling per wet, dan blijkt telkens die Raad het meest 'streng' die van die wet het meeste zaken te behandelen krijgt'. Ik meen dat dit iedereen die met recht bezig is sterk moet aanspreken. Zou inderdaad het feit dat de rechter ondergestroomd, overbelast raakt, invloed kunnen hebben op zijn vonnissen? Als je het met je klompen probeert aan te voelen, kom je tot de constatering dat iemand die veel te doen heeft, probeert te 'snijden' en tracht er snel van af te zijn. Als dan in het administratiefrechtelijk stelsel ook nog het uitgangspunt geldt dat de overheid gelijk heeft, zou de stelling van Schuyt, die hij heel voorzichtig poneert, wel eens van grote betekenis kunnen zijn. Alleen dat is al een reden waarom er aan de wassende stroom iets zou moeten worden gedaan.

Een tweede belangrijk punt in dezen is de door die wassende stroom veroorzaakte duur van de rechtsverkrijging. De cijfers, genoemd in het preadvies, – ik heb ook nog enige recente cijfers van de Centrale Raad van Beroep gekregen – geven aan dat de zogenaamde 'werkvoorraad', die ik toch echt als *achterstand* moet kwalificeren, alleen maar toeneemt. De achterstandscijfers zijn enorm toegenomen. De laatste tijd heeft zich bijvoorbeeld bij de Centrale Raad van Beroep in één jaar een achterstandstoename met 1.200 voorgedaan, zodat er nu 5.500 zaken liggen. Probeert u zich eens voor te stellen wat dit betekent voor een burger die het gevoel heeft dat hij in een rechtsstaat leeft. Dit wordt hem van kindsbeen af bijgebracht, toch blijkt hij vele jaren op zijn recht te moeten wachten. Het kan gebeuren – het is mij enige malen overkomen – dat een cliënt halverwege zijn procedure overlijdt. Ik geloof dat we ons dat moeten realiseren. Er kan te zijner tijd recht verkregen worden maar als het zo lang duurt – ik sluit hier aan bij een opmerking van Van Buuren – wordt het onrecht.

Een volgende vraag van Thunnissen was: hoe zou de schaarste moeten worden verdeeld? Ik denk dat je dit naast de toetssteen van het algemeen belang mede kunt afmeten aan het criterium, hoe ernstig gemeend de bezwaarde voor zijn recht vecht. Ik heb in dit verband enige mogelijkheden aangegeven, zoals een reëel griffierecht, bijdragen in eventuele advokatenkosten en het vragen van méér motivatie dan alleen ondertekening in het geval van actiegroepen.

Thunnissen heeft een onderwerp aan de orde gesteld dat alleen in een noot te vinden was, namelijk de kwestie van de gesloten deuren. Natuurlijk (noot 59b blz. 121 en 122) heb ik er geen enkele moeite mee dat uitspraken in het openbaar geschieden. Dat gebeurt ook bij de Centrale Raad van Beroep en bij de Raad van State. Het probleem zit in de vraag, in hoeverre je bij de behandeling/onderzoek door de administratieve rechter gesloten deuren zou mogen toepassen. In het strafproces, waarmee een vergelijking wordt gemaakt, is de situatie naar mijn mening heel anders. Door een strafrechtelijk vergrijp is de openbare orde aangetast en vervolgens wil het publiek – inclusief vaak het slachtoffer – weten waar het aan toe is, zodat het erbij moet kunnen zijn. Over het algemeen gaat het in administratieve zaken echter niet om aantasting van de openbare orde, afgezien van uitzonderingen als de schorsing van een politieman met M.E.-aspecten.

Wat de aanwezigheid van de pers betreft: bij Arob-korte-gedingen maak je wel mee dat er pers is, maar bij de Centrale Raad van Beroep of de Raden van Beroep heb ik de pers nog nooit gezien. Het probleem is dat de toevallige aanwezigheid van mensen die op hun beurt wachten, tot gevolg heeft dat degene wiens zaak wordt behandeld zich erg unheimisch voelt: hij kan niet echt over zijn problemen spreken, want er zitten mensen achter hem. Het is vaak niet mogelijk deze handicap op een zitting te overwinnen. Daar komt bij – hierop ben ik in de noot primair ingegaan – dat het heel vreemd is – en ook aldus overkomt – als medische stukken geheim zijn terwijl ze wel in het openbaar worden behandeld, in aanwezigheid van allerlei mensen die er helemaal niets mee te maken hebben: ófwel de geheime stukken blijven niet geheim, ófwel het onderzoek wordt een schimmenspel. Ook wijs ik nog op de vraag, in hoeverre de privacy van een burger, die vaak met zeer persoonlijke problemen bij de administratieve rechter komt, wordt aangetast. Ik kan mij voorstellen dat de burger de voorkeur aan een behandeling met gesloten deuren geeft. Thunnissen meent dat van de aanwezigheid van de pers een corrigerende werking uit gaat, maar ik denk dat we ons geen al te grote illusies moeten maken van wat de gemiddelde persverslaggever met zo'n zaak doet. Hij wil er graag een smeuïg stukje van maken, maar dat heeft toch vaak een wat ander doel. Ik denk dat de rechter in zo'n geval het belang van een openbare behandeling in administratieve zaken – en dat zal er niet vaak zijn – zal moeten afwegen tegen het belang van de burger bij bescherming van zijn privacy. Kortom het vertrouwen in de rechter zit dan niet in open of gesloten deuren, maar in de wijze waarop de rechter serieus onderzoekt, gelegenheid tot inspraak aan de burger geeft en zijn uitspraak motiveert.

Loonstein heeft, uitgaande van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die de overheid in acht moet nemen, betoogd dat iets dergelijks ook voor de burger zou

moeten gelden. Ik ben het in principe volstrekt met hem eens en ik vind dit een heel boeiende gedachte. Iets anders is dat verplichtingen dan ook volledig wederzijds zouden moeten gelden. Er zou een algemene informatieplicht ook voor de overheid moeten zijn. De overheid zou verplicht moeten zijn alle stukken te verstrekken, maar dat gebeurt nu juist bij een aantal overheidsinstanties heel vaak niet. De idee van de WOB (openbaarheid van gegevens, tenzij . . .) blijkt bij overheidsinstanties bepaald nog geen algemene navolging te vinden. Als de overheid informatie verschaft, kan zij die eveneens vragen aan de burger. Als de burger iets achterhoudt en dat komt uit, dan wordt hij meestal in een rechtzaak terdege afgestraft; dat is een ervaringsfeit. Iets anders is dat mij in de praktijk, op een enkele uitzondering na, nooit is gebleken dat een burger bewust stukken of andere gegevens achterhield. Wél heeft een burger vaak niet precies in de gaten wat hij moet overleggen, iets wat – dat is de keerzijde van de medaille – ook voor positieve gegevens geldt. Soms zeg je na afloop van de zitting: 'Had dat nou eerder gezegd, want het zou zo goed voor de zaak geweest zijn het naar voren te brengen c.q. het van te voren te weten!' Zulke positieve gegevens houdt de burger ook achter, gewoon doordat hij niet altijd in de gaten heeft waar het – in zijn belang – werkelijk om gaat en welke informatie hij daartoe moet verschaffen. Als op een gegeven ogenblik werkelijk te kwader trouw stukken zouden worden achtergehouden, kan een strafbepaling uit de Ambtenarenwet worden toegepast, maar ook ten aanzien van de verantwoordelijke overheidsman/orgaan. De Wet op de Raad van State kent naar ik meen een dergelijke bepaling niet, maar er zijn natuurlijk mogelijkheden om iemand goed aan zijn jasje te trekken, bijvoorbeeld door intrekking van de vergunning of beschikking.

Inschakeling van de burger bij de voorbereiding van een beslissing – Loonstein heeft daarvoor gepleit – lijkt mij een goede suggestie, mits men op basis van een volledige openheid van stukken te werk gaat. Het mag niet zo zijn dat de burger aanvankelijk onvolledig wordt geïnformeerd, terwijl deze achteraf pas merkt wat er allemaal in het dossier lag. Een dergelijke situatie – farce – ontstaat als men de burger wel om informatie en naar zijn mening vraagt, maar hem niet alle gegevens verstrekt.

Ik keer nog terug naar het achterhouden van gegevens. Een algemeen bekend feit is dat de rapporten van GMD's vaak worden gekuist voordat ze aan de rechter worden overgelegd, waardoor de interne gegevens en vooringenomenheden voor een deel niet in het geding blijken.

Naar aanleiding van noot 55 (bladzijde 121) heeft Loonstein mij gevraagd de daarin neergelegde stelling te onderbouwen. Ik ben uitgegaan van gegevens die Justitie mij had verstrekt. Het viel mij op dat er bij die kamers van de Centrale Raad van Beroep die in eerste en hoogste instantie recht moeten spreken sprake is van een bijzonder grote toename van zaken – de cijfers staan in het preadvies (blz. 101) – voor zover het uitvoeringsorgaan-in-kwestie geen werkelijke bezwaarschriftprocedure heeft gehanteerd en de betrokkenen in feite ook niet of nauwelijks heeft gehoord. Je kunt dit ook invoelen. Onder meer uit de reacties van cliënten blijkt dat iemand, die het gevoel heeft dat hij voor zijn probleem geen (echt) gehoor heeft gekregen, òf zijn activiteiten staakt òf doorgaat omdat hij wil dat er één keer goed naar hem wordt geluisterd.

In dit verband wijs ik op een opvallend gegeven omtrent het in Nederland meest populaire rechtsmiddel: het kort geding, Arob of civiel. Ik meen – ik ken overigens geen cijfers – dat het percentage hogere beroepen van een civiel kort geding relatief klein is, terwijl daarnaast, zoals uit het preadvies blijkt, een Arob-kort-geding vaak al deels op de eindbeslissing prejudicieert, met als gevolg dat bepaalde eindbeslissingen niet meer nodig blijken te zijn. Kortom, het helpt.

Op de vraag van Loonstein, of een dwangsom nodig is, kan ik een heel simpel antwoord geven. De Raad van State vindt een dwangsom kennelijk nodig, want er is, zoals uit noot 85 blijkt, een inmiddels wet geworden voorstel tot wetswijziging ingediend dat het mogelijk moet maken dat dwangsommen ook bij voorzittersbeslissingen worden opgelegd. Blijkbaar vindt men dit nodig, waarschijnlijk op grond van ervaringsfeiten. Bij het civiel kort geding is een dwangsom mogelijk, maar deze wordt op een enkele uitzondering na nooit tegen een overheidsinstantie gegeven. Dit is niet nodig, omdat kennelijk de stok achter de deur groot genoeg is. Bij de uitspraken van de voorzitter van de Afdeling rechtspraak is die stok achter de deur er niet, maar ik neem aan dat men de invoering ervan heel hard nodig acht, want anders zou men de wet niet willen wijzigen.

Tot mijn spijt is niemand ingegaan op de vraag in hoeverre een kort geding in de Beroepswet geboden zou zijn. Ik wijs erop dat het vaak helemaal niet nodig is een kort geding ook werkelijk door te zetten. Het enkele feit dat het er is of dat je opbelt of schrijft met de vraag 'wat dacht u van een kort geding?' – je formuleert het dan meestal wat anders – blijkt voldoende te zijn om de betrokken overheidsinstantie (evenals menige civiele partij) op haar schreden te doen terugkeren. Hier zien we dus het effect van de stok achter de deur. Dat er relatief weinig ambtenaren-korte-gedingen voorkomen houdt waarschijnlijk mede verband met het feit dat het overheidsapparaat, dat – als professionele procespartij, de repeat player – zeer goed zijn kansen kan inschatten, geconfronteerd met de dreiging van een kort geding, eieren voor zijn geld kiest.

Ik kan instemmen met de suggesties van *Wessel* met betrekking tot de oplossing van de toevloed van rechtzoekenden die ik aldus 'vertaal':

- aanpassing van het procesrecht;
- aanpassing van de macht van de rechterlijke organisatie;
- herbezinning over het functioneren van de rechter;
- inspraak van de burger in het voorbereidingsstadium (zie blz. 92 van het pre-advies);
- alleen zeer schroomvallig (zie blz. 112 en volgende van het preadvies) beperking van beroepsmogelijkheden; doch eerst na een onderzoek of zulks echt geboden is. De 'administratieve kantonrechtertjes' van *Polak* spreken mij in deze aan.

In de reactie van *Van Maarseveen* viel mij in het bijzonder op zijn uitspraak over de verschuiving van de trias politica naar de tweedeling politiek/rechtspraak. Het fascinerende is dat dit enigszins aansluit bij een interview met het Kamerlid Nijpels in 'Trema' van verleden jaar. Hij betoogde daarin dat de politiek uitmaakt

wat het recht is: een tegenspraak oproepende uitspraak zoals ik die ook in mijn preadvies heb getracht te doen, kennelijk met succes. In een concreet geval – genoemd in noot 86 – waarin het uitvoerend orgaan een uitspraak niet ten uitvoer legde omdat er geen dwangsom was, heeft inderdaad waarschijnlijk de interventie van Tweede Kamer-leden ervoor gezorgd dat een kort geding niet hoefde door te gaan. Er kan zo een heel boeiende samenwerking – waarvan de openbaarheid uit juridisch rechtsbeschermingsoogpunt bepaald discutabel is – tussen politiek en rechtspraak ontstaan, en daarom viel mij de opmerking van Van Maarseveen op.

Van Maarseveen heeft de vraag gesteld, hoe je de beperking van de rechtsbescherming zou moeten compenseren. Er kan in dit verband worden gedacht aan de ook door *Simons* ondersteunde grotere vrijheid voor de rechter, terwijl *Konijnenbelt* in zijn inleidende rede de diffuse norm van de ombudsman memoreerde. Iemand moet ergens gaan 'rechtsbeschermen'. De Tweede Kamer kan het niet aan en de ambtenaren zijn te veel bij de zaken betrokken. Laat er dan een onpartijdig iemand zijn die op dit gebied iets kan doen en die niet in een keurslijf zit – ik kan het niet anders noemen – doordat hij maar een klein stukje mag bekijken. Daarnaast is het van belang dat bij de totstandkoming niet alleen van wetgeving, maar ook van uitvoerende maatregelen de betrokken burgers worden ingeschakeld. Ik denk dan niet aan zo maar een wildvreemde, maar bijvoorbeeld aan belangenorganisaties. Deze praktijk wordt bij de opstelling van wetten vaak al gevolgd, maar het is geen standaardpraktijk.

Door *Brenninkmeijer* is artikel 170 van de Grondwet ten tonele gevoerd. Ik kende de Duitse versie daarvan niet, want ik ben geen wetenschapper. Mogelijk heb ik artikel 170 ongeoorloofd uitgerekt, maar iets anders is dat in dit verband het Europees Verdrag, met zijn ingrijpende betekenis voor het Nederlandse recht, steeds belangrijker gaat worden. Mede in aansluiting op wat Wiarda in zijn bijdrage in 'Non sine causa' aangeeft lijkt het mij duidelijk dat het hebben van rechtsingang door het Europees Verdrag geboden wordt geoordeeld. Overigens, de door Brenninkmeijer aangestipte schorsende werking van beroepen in Duitsland is inderdaad zeer effectief voor een snelle rechtsbescherming: de 'meest gerede partij' is dan de overheid geworden en die zal dus spoed betrachten. Een dergelijke schorsende werking zou bij voorlopige voorziening – dus na casuïstische toetsing door de rechter – in Nederland mogelijk moeten zijn ook in het 'niet arobabele recht'.

Ten aanzien van *Van der Burg's* gewetensvraag naar het wezenlijke verschil tussen 'ijle' en pragmatische constructies diene het volgende: indien een praktische (pragmatisch constructieve) uitspraak geboden lijkt, kan dit een ijle juridische constructie blijken te vereisen.

De opmerking van *Gerdes* dat er nu eens iets met het ABAR-rapport van Van Maarseveen c.s. moet gebeuren, was mij uit het hart gegrepen. Ik heb in dat verband genoteerd 'stemmen', maar ik heb begrepen dat daarvoor helaas waar-

schijnlijk geen tijd meer is. Het lijkt mij van groot belang dat de bezwaarschrift-procedure wordt verbeterd en het is in mijn ogen van mindere betekenis of men het nu in verlengde besluitvorming of in een adviescommissie zoekt. Hoofdzaak is dat het bezwaarschrift zo dicht mogelijk bij de burger zelf wordt behandeld, in zijn eigen omgeving. Een goede suggestie vond ik het toevoegen van outsiders aan de commissie. Essentieel is – ik wees er al op – dat de burger de indruk krijgt dat er concreet naar hem wordt geluisterd. Bij korte gedingen treedt dat effect heel duidelijk op. Alle aandacht is dan op de burger gericht en zo zou het ook in de bezwaarschriftprocedure moeten zijn. Het zou niet moeten gebeuren dat men zegt: 'We moeten verder, want we hebben nog een aantal andere gevallen. Wilt u zich beperken!' Zo'n geluid heb ik ook van rechters wel eens gehoord en ik denk niet dat de burger op deze manier de indruk krijgt dat aan zijn probleem aandacht is besteed.

Mevrouw Levelt is ingegaan op de vraag, in hoeverre het mogelijk is met een bedrijfsvereniging tot een compromis of minnelijke regeling te komen. Ik wijs erop dat een compromis of minnelijke regeling niet per se tot 'iets aan de burger geven' hoeft te leiden. Je kunt de burger proberen uit te leggen wat er aan de hand is. Als hij zich afvraagt waarom hij wordt 'afgeschat' terwijl hij zich toch ziek voelt, kun je hem uitleggen – als advocaat doe je dat ook vaak – dat hij zich misschien wel ziek voelt, maar dat het afhangt van wat de arts vindt. Blijkt zijn eigen arts dan iets anders te vinden, dan is er misschien iets te ondernemen. Vaak zegt men dat men door de bedrijfsgeneeskundige niet goed is onderzocht en ik vrees dat zo'n opmerking veelal terecht is. Naar aanleiding daarvan kan de zaak opnieuw worden bekeken, en ik denk dat er in zoverre sprake van een compromis of minnelijke regeling kan zijn. Ik weet dat zoiets veel tijd kost, maar het GAK zit hiërarchisch onder de rechter en we moeten de rechter proberen te ontlasten. Ik denk dat dit op een vrij laag niveau redelijk kan worden uitgepraat.

Stroink heeft voorgesteld het administratief beroep af te schaffen en daarvoor in de plaats altijd een Arob-bezwaarschriftprocedure te geven. Ik kan dit voorstel alleen maar toejuichen. Ik ken dit soort procedures toevallig heel goed van de Vuurwapenwetgeving. Je hebt hierbij te maken met een volstrekte anomalie, aangezien je voor verschillende rechters kunt komen te staan. Als je op een gegeven ogenblik een versnelling in de rechtsverkrijging teweeg wilt brengen moet je in het pre-arobabele stadium naar de civiele kort-geding-rechter en het vreemde is dat je dan een paar maanden later – in het stadium van de arobabele kennelijke weigering – voor een Arob-rechter staat met een ander bewijsrecht, andere mogelijkheden en andere achtergronden. (Zie verder blz. 83 van het preadvies).

Ik ben het met *De Jongh* eens dat ik geen blik over de grenzen heb geworpen, maar gezien mijn andere werkzaamheden was dat voor mij uitgesloten. Overigens kan ik mij voorstellen dat men in wetenschappelijke kring de blik op het buitenland richt, of dat het ministerie dat doet, omdat je mogelijk van de oplossingen in het buitenland kunt leren. Er is gesproken over 'de 13.000 dossiers' in Frankrijk. De

pointe daarvan ken ik niet, maar ik denk dat vele landen op het ogenblik worstelen met een toename van de vraag om recht. Iedereen zal daaraan, hoop ik, op zijn wijze proberen iets te doen en daarvan kun je waarschijnlijk het nodige opsteken.

Met de interventie van De Jongh ben ik het zeer eens. Opvallend vond ik zijn opmerking dat alles afbreken natuurlijk niet mogelijk is. Ik geloof niet dat ik er in mijn preadvies voor heb gepleit alles af te breken. Wèl denk ik dat het onjuist is ervan uit te gaan dat alles behoort te blijven zoals het altijd is geweest. Men moet zich afvragen of dingen die altijd zo zijn geweest, maar waardoor kennelijk stagnatie optreedt, echt nodig zijn en of er niet op een andere wijze kan worden gewerkt. Dit is een heel andere houding. Het is niet de houding van 'het is altijd zo geweest', maar de onderzoekende, innoverende houding van 'is het functioneel en leidt het ertoe dat er rechtsbescherming wordt geboden?'.

De Jongh is voorbij gegaan aan de schaarste aan financiële middelen. Eerlijk gezegd hadden wij verwacht dat we naar ons hoofd zouden krijgen dat er geen geld is voor wat dan ook, dus ook geen geld voor anders gerichte (meer cliënt) en uitbreiding van rechtsbescherming. Ik denk dat wat ik in mijn preadvies heb voorgesteld nauwelijks geld kost. Het gaat namelijk om een verandering van houding, met als resultaat dat men de burger een gelijke procespositie geeft. Je zou ook van 'equality of arms' kunnen spreken, een in deze administratieve omgeving misschien niet helemaal bekend begrip, waarover echter in het strafrecht uitgebreid wordt gefilosofeerd. Er is een dissertatie van Myjer op komst waarin hierover de nodige gegevens worden verstrekt. Het fascinerende van het begrip 'equality of arms' is dat het in het civiele recht met zijn gelijkwaardige procespartijen heel duidelijk geldt en dat de Europese Commissie met zo veel woorden heeft gezegd dat het a fortiori ook in het strafrecht geldt, zodat de vraag rijst waarom het niet ook in het administratief recht zou gelden. Het administratief recht is een broertje of zusje van het strafrecht: beiden kennen ze een niet-lijdelijke rechter en een openbare-orde-systeem.

Ook het recht laten spreken door een unus iudex kost uiteraard geen extra geld en wat snel recht betreft: de zaken moeten toch worden afgewikkeld en op zich kan dat dus niet meer geld kosten.

Een ander punt is de invalshoek van de rechter in verband met het feit dat hij overbelast raakt en deskundigen moet inschakelen. Ik kan mij voorstellen dat de rechter een deel van zijn taak laat overnemen door een advocaat. Dat zou waarschijnlijk ook goedkoper zijn, maar dat laat ik nu even buiten beschouwing. De advocaat staat er in een administratieve zaak in principe niet alleen voor de versiering bij: hij kan concreet meedenken. Advocaten zullen, zodra ze de gegevens in handen hebben, nagaan welke nadere argumenten en bewijsvoering nog gegeven kunnen worden en onderzoeken wat voor deskundigen zouden moeten worden ingeschakeld. De advocaat kan, in navolging van de gang van zaken in het strafrecht, de rechter erop wijzen dat het goed zou zijn een deskundige een onderzoek te laten instellen. Ik wijs op de procedure bij de rechter-commissaris in strafzaken.

Simons voelt voor de gedachte de rechter, juist in specifieke zaken, meer 'latitude' te geven. Terecht heeft hij er ook op gewezen dat het bestuur gelijkheid dient te betrachten en uit vrees voor precedenten beslissingen achterwege moet laten die een rechter, omdat hij de zaken in concreto in beschouwing neemt, niet uit de weg hoeft te gaan. Een hardheidsclausule, die in het belastingrecht en ook in andere wetten al bestaat, zou inderdaad eigenlijk algemeen moeten worden ingebouwd, ter voorkoming – Van der Horst heeft op dit punt in 'De Gemeentestem' gereageerd – van beslissingen contra legem. Het is niet mijn bedoeling dat er veel beslissingen contra legem worden genomen. Iets anders is dat in bepaalde situaties een hardheidsclausule nodig is en dat de rechter in dit opzicht een taak kan hebben. Iemand zal het moeten doen, want de wet krijg je zo snel niet veranderd. We zijn hier bezig met recht. Recht was vroeger misschien datgene wat Shakespeare in de Koopman van Venetië heeft omschreven als *het verkrijgen van je 'pound of flesh'*, maar dat is gelukkig niet meer het geval. Er wordt tegenwoordig ook gekeken naar wat redelijk en billijk is.

Groen heeft het een en ander gezegd over een procederende dame die het allemaal zo querulerend deed (het probleem van querulantie is dat er altijd een stukje 'terecht' geklaagd wordt) en van wie de dossiers door de voorzitter onder in de kast werden gelegd, omdat het nog wel even kon duren. Het trieste is dat dit echt een oud verhaal moet zijn, want op het ogenblik hoef je niets te doen om ervoor te zorgen dat je dossier drie jaar in de kast ligt, en dat gebeurt dan zonder opzet!

Een andere opmerking van Groen had betrekking op de fictieve weigering. Ik verwijs in dit verband overigens naar de artikelen in 'Ars Aequi' 1979, 11 en 1980 no. 1 en 2 over de leemte in de wet. Het is inderdaad moeilijk een beroep tegen een fictieve weigering in te stellen. Iets anders is dat de Arob-rechter en kennelijk ook de ambtenarenrechter dit regelmatig op hun boterham krijgen. Het schijnt dus te kunnen en dat het moeilijk is, is natuurlijk geen reden om een gat in de rechtsbescherming te laten vallen. Ik neem aan dat iedereen capabel genoeg zal zijn.

Een klacht bij de sociale verzekeringsraad zou volgens Groen even snel tot resultaat leiden als een kort geding. Ik heb een paar onderzoeken van de sociale verzekeringsraad meegemaakt: het is erg mooi en erg degelijk, maar het gaat echt niet sneller dan een kort geding. Je bent er waarschijnlijk een half jaar of langer mee bezig en je schiet er dus weinig mee op; je kunt er alleen achteraf extra je gram mee halen. Terzijde, uit het instellen van een dergelijke klacht blijkt dat het de burger niet meer om geld gaat – want dat krijgt hij van de sociale verzekeringsraad niet –, maar om genoegdoening omdat hij vindt dat niet aan zijn recht is voldaan. Mijns inziens wordt er te veel gedacht dat het de burger alleen maar om het geld gaat. Vaak is dat terecht, maar niet altijd: het gaat hem ook om het rechtsgevoel, want ook hij heeft een rechtsgevoel.

Groen meent dat 'schikken' niet mogelijk is. Ik maak bij tijd en wijle mee – heel recentelijk nog - dat een gemachtigde van een uitvoeringsorgaan ter zitting bijna met zo veel woorden wil refereren, maar dat niet kan doen, terwijl het natuurlijk in feite veel beter zou zijn. Niemand heeft iets aan gezichtsverlies en het is voor een

administratieve rechter veel gemakkelijker als hij alleen maar hoeft te constateren dat partijen het eens zijn en dat hij geen vonnis meer hoeft te maken. Dat zal waarschijnlijk op een redelijke besparing neerkomen, want vonnissen maken kost naar ik aanneem tijd.

Naar aanleiding van de opmerkingen van *Koning* over de enkelvoudige kamer het volgende. Ik ben vóór enkelvoudige kamers, ook bij de Centrale Raad van Beroep. De figuur waarin een enkelvoudige kamer over uitspraken van meervoudige Raden van Beroep oordeelt, is inderdaad niet elegant, maar de burger wil, zoals Koning zelf signaleerde, liever snel recht. Ik vond het voorbeeld van het belastingrecht erg mooi! In een geval waarin de Centrale Raad van Beroep in eerste en hoogste instantie recht spreekt, met het risico dat de gang van zaken ten aanzien van het feitenmateriaal niet geheel volmaakt is geweest, zou een soort voortgezette behandeling mogelijk moeten zijn, op de wijze van een verzet, zodat een verzuim alsnog kan worden hersteld. Je kunt op civielrechtelijk gebied een vergelijking met sprongcassatie en prorogatie maken. Een advocaat kan beter voor sprongcassatie dan voor prorogatie kiezen. Bij prorogatie ga je meteen naar het Hof en als het Hof fouten ten aanzien van de feiten maakt zit je zelf ook fout, terwijl je in het geval van sprongcassatie kunt kijken of bij de Rechtbank alle feiten eruit komen. Als je dan meent dat alle feiten voldoende uit de verf zijn gekomen kun je rechtstreeks de cassatierechter erover laten nadenken.

Koning heeft de vraag gesteld, in hoeverre er bij aanwezigheid van een bezwaarschriftprocedure en een Arob-onderbouw ook nog hoger beroep nodig is. Ik kan mij zeer goed voorstellen dat in die situatie toetsing achteraf door een cassatierechter – dus echt een rechtsrechter – voldoende is. Hoe zeer je misschien ook in concrete gevallen betreurt dat je niet nog eens naar een feitenrechter kunt, het is uit een oogpunt van efficiency goed, te zeggen dat de kous eens af moet zijn. Zie verder blz. 113 en 114 van het preadvies.

mr. P. J. J. van Buuren

Ik heb begrepen dat ik er goed aan doe mijn reactie kort te houden en ik zal dan ook niet in volgorde alle interveniënten antwoorden. Ik zal proberen mijn betoog aan de hand van een aantal thema's op te bouwen.

Bloembergen heeft een betoog over de kwaliteit van de wetgeving gehouden. Hij heeft aan de hand van een aantal sprekende voorbeelden aangetoond dat het belang van duidelijke en heldere normen door de wetgever erg hoog moet worden gesteld. Ik ben het daar graag mee eens en ik zou zijn betoog als ter plekke in mijn preadvies ingelast willen beschouwen. Het is echter voor een wetgever niet altijd eenvoudig – Bloembergen zal het daarmee naar ik aanneem wel eens zijn – de dingen maar even met gebruikmaking van heldere begrippen te regelen. Niet iedere materie leent zich ervoor, dat men zo te werk gaat. Je zou kunnen overwegen – daarmee een bijdrage tot de oplossing van het vandaag besproken probleem

leverend – sommige dingen gewoon maar *niet* te regelen. Misschien is het goed om niet alles waarmee mensen in de samenleving zich bezighouden, tot de taak van de overheid te rekenen en niet voor alles regelingen te willen maken. Er worden in de literatuur voorbeelden genoemd van minder goede regelingen waar de samenleving eigenlijk niet zo veel mee is opgeschoten. Eén van die voorbeelden is de W.I.R. Ik weet persoonlijk niet voldoende van de W.I.R. af om er een oordeel over te kunnen geven, maar in ieder geval wordt zij genoemd als een voorbeeld van een regeling die er misschien toch maar beter niet had kunnen komen.

Tak heeft opmerkingen van gelijke strekking gemaakt, waarbij hij het terrein verruimde tot de jurisprudentie. Zijns inziens zouden we ook gebaat zijn met een *rechtspraak* die met duidelijker begrippen zou werken. Ik denk dat rechters daar in het algemeen zeker naar streven, maar ook dit ideaal is niet altijd bereikbaar. De bestuursrechtelijke materie is vaak erg weerbarstig en divers, en dan is het erg moeilijk – we merken dat ook bij de harmonisatie – met zeer algemene regels en algemene begrippen te komen. Overigens meen ik dat hier een relatie met de legitimiteitsproblemen ligt. De onduidelijkheid, de vaagheid, de niet direct te begrijpen strekking van de wet en de verschillen die in het totaal van rechtsregels liggen, vormen gezamenlijk één van de problemen waardoor de legitimiteit zo achteruit is gehold.

Een groot aantal sprekers is op dit verminderde legitimiteit ingegaan. *Van der Burg* heeft gevraagd wanneer de vermindering is begonnen en of we het beginpunt vóór de invoering van het algemeen kiesrecht moeten leggen. Ik weet dat niet, want ik was er toen niet bij, maar ik stel voor de periode vanaf de jaren '60 in beschouwing te nemen. Ik denk dat zich in die tijd zowel in ons land als in het buitenland een belangrijk breekpunt heeft voorgedaan, dat op een wat rustiger gebied als het recht en ook het administratief recht zijn doorwerking pas een tiental jaren later heeft gekregen.

Van diverse kanten – bijvoorbeeld door *Wessel* – is erop gewezen dat het legitimiteitsvraagstuk niet alleen betekenis heeft voor het bestuur als instantie, maar dat het daarbij ook gaat om de inhoud van de beslissingen die het bestuur neemt. Hoewel dit juist is, stel ik vast dat het bestuur er veelal niets aan kan doen omdat het nu eenmaal gebonden is aan bepaalde regels. Voor zover Wessel betoogt dat de houding van het bestuur te weinig conflictoplossend gericht is en dat er te weinig naar alternatieven wordt gezocht, zal hij begrijpen dat hij daarvoor in mij een medestander vindt. Ik ben het met hem eens – dit is een punt voor hem – en ik kom er straks bij de behandeling van de bezwaarschriftprocedure nog op terug.

Thunnissen heeft, bijgevallen door *Bruens*, een zeer fundamenteel betoog gehouden. Hij is ingegaan op de vraag waarom wij eigenlijk rechtsbescherming hebben en hij heeft gevraagd waarom de rechtsbescherming niet is afgewogen tegen andere voorzieningen in de maatschappij zoals gezondheidszorg en onderwijs. Je kunt hier denken aan elk belang dat de overheid zich aantrekt, bijvoorbeeld ook de

kunst, waarvoor subsidies worden gegeven. Ik weet eerlijk gezegd niet precies wat ik op de vraag van Thunnissen moet zeggen, ik wil daar niet omheen draaien. We hebben gewoon geen objectief criterium – ook Thunnissen heeft het niet genoemd – om te bepalen wanneer er te veel rechtsbescherming is of wanneer de rechtsbescherming te veel gaat kosten. Naar ik hoop is een beetje overgekomen dat ik de rechtsbescherming erg belangrijk acht, ook als onderdeel, om in de termen van Van Maarseveen te spreken, van het hele bestuurlijk-politiek systeem. De rechtsbescherming is belangrijk in verband met de compensatie die zij voor het legitimiteitsverlies kan bieden. Het gaat mij daarbij niet zo zeer – ik ben op dat punt misschien niet voldoende duidelijk geweest – om de legitimering van de bestuurlijke beslissing in concreto achteraf. Een dergelijk uitgangspunt zou veel problemen opleveren, want het zou het nodig maken dat tegen elke beslissing beroep werd ingesteld. Mijn bedoeling is dat het enkele feit dat in ons systeem beroep mogelijk is, voor het totaal legitimerend werkt. *Van Maarseveen* heeft een stelling in deze richting geformuleerd waarmee ik het graag eens ben, evenals met zijn waarschuwing om voorzichtig te zijn met afbreken, omdat je je daarbij moet afvragen wat voor functieverlies er optreedt en wat je ervoor teruggeeft. Ik ben het daarmee eens, maar anderzijds – ik probeer genuanceerd te oordelen – moet er natuurlijk wel iets gebeuren, want de stapels dossiers beginnen te wankelen op de rechterlijke bureaus. De lijnen in de grafieken voor de verschillende takken van rechtspraak kan men gewoon doortrekken. Ik ben wel in 1980 geëindigd, maar u kunt van mij aannemen dat u de lijnen – behalve bij de Kroon, waarbij zich een stabilisatie heeft voorgedaan – gewoon kunt doortrekken. Het aantal procedures in de belastingrechtspraak neemt werkelijk explosief toe en ook het aantal Arob-zaken ligt intussen al weer 1.000 per jaar hoger, hetgeen op een stijging van bijna 10% neerkomt. Dergelijke groeipercentages kunnen natuurlijk niet steeds maar blijven bestaan en er zal dan ook beslist iets moeten gebeuren.

Wessel en *Thunnissen* hebben zich afgevraagd of we niet toe moeten naar een systeem met een onderscheiding tussen essentiële en minder essentiële beslissingen. Mijn vraag is dan: welke beslissingen zijn minder essentieel? Wessel noemde het voorbeeld van de ruimtelijke ordening, een voor hem erg bekend terrein. Als er achtereenvolgens sprake is van een bestemmingsplan, een verklaring van geen bezwaar en een bouwvergunning, welke van de drie is dan minder belangrijk? Ik zou het niet durven zeggen. Naar mijn mening hebben we hier te maken met drie beslissingen die alle drie vaak erg belangrijk zijn. De mogelijkheid van beroep op opeenvolgende momenten zou ik niet willen prijsgeven, zeker voor deze beslissingen niet.

Ik kom toe aan de interventie van *Loonstein* en dat brengt mij tevens op een opmerking van *Bruens,* die ik naar zijn zeggen verdrietig heb gestemd. Ik hoop dat ik het verdriet van Bruens een beetje kan wegnemen. Loonstein en Bruens hebben de 'andere kant' gemist: de ongelijkheid strekt veelal ook ten voordele van de burgers en naast het belang van de burger verdient dan ook tevens het belang van de overheid de aandacht. Loonstein heeft erop gewezen dat de burger geen alge-

hele informatieplicht heeft en informatie zou kunnen achterhouden. Ik geloof dat dat maar zeer ten dele waar is. Als een rechter het idee heeft dat de burger over informatie beschikt, kan hij de burger wel degelijk vragen hem die informatie te geven. Hij kan hem misschien niet dwingen, maar als de burger niet aan het verzoek voldoet zal dat zijn zaak bepaald niet ten goede komen. Ook van de stelling dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de burgers te veel helpen en dat er niet zoiets bestaat als algemene beginselen van behoorlijk burgerschap waardoor de overheid zou worden geholpen, kan ik eerlijk gezegd niet erg onder de indruk zijn. Ik geloof dat bij de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wel degelijk rekening kan worden gehouden en ook *wordt* gehouden met de moeilijkheden die het bestuur bij zijn taakuitoefening ondervindt. Verder moeten we niet vergeten dat één van de uitgangspunten blijft dat het bestuur beslist en dat de burger die het er niet mee eens is, maar moet zien hoe hij er iets aan doet. Dat is nu eenmaal in de structuur van het geheel een belangrijk punt.

Over de legitimatie zou ik heel lang kunnen praten. Het blijft een moeilijk begrip en ik heb de indruk dat een enkele spreker het heel anders hanteert dan ik. Ik ga niet proberen dat recht te zetten, want dan vervallen we in een terminologisch debat en gelet op het gevorderde uur is dat misschien niet zo geslaagd.

Ik ga over naar het onderwerp *bezwaarschriftprocedure*, waarover ik nog het een en ander zou willen opmerken. Dit onderwerp is aan de orde geweest in de interventies van *Gerdes, Oosting, mevrouw Levelt, Stroink, Cartigny, Polak, Fernhout* en *Groen*. Ik kan niet op alle opmerkingen ingaan, maar ik kan wel proberen tot een samenvatting te komen. Mevrouw Levelt en de heer Groen hebben voor het terrein van de sociale verzekeringen en de volksverzekeringen vraagtekens gezet bij mijn stelling dat het aanbeveling zou verdienen bezwaarschriftprocedures in algemene zin in te voeren, c.q. de reeds aanwezige aanzetten tot bezwaarschriftprocedures uit te breiden tot een tamelijk algemene regel. Om voor mij niet helemaal duidelijke redenen ontstond er veel gelach om een retorische vraag van mevrouw Levelt. Zij vroeg, hoe ik dit in de praktijk zou doen. Nu zit ik inderdaad in de praktijk en de vraag kan dus wat dat betreft worden gesteld, maar ik begrijp dat achter de vraag de suggestie ligt dat mijn suggestie praktisch niet of moeilijk uitvoerbaar zou zijn. Ik besef best dat het, alleen al gelet op de enorme aantallen beslissingen waarmee men te maken heeft, niet eenvoudig zal zijn, maar ik geloof niet dat we van een onmogelijkheid kunnen spreken.

Mevrouw Levelt heeft zelf terreinen genoemd waarop mijn suggestie in feite al min of meer in de praktijk wordt gebracht. Op het gebied van premiebeslissingen, dagloongeschillen en 'afschattingen' van verdiencapaciteit zijn zeker mogelijkheden aanwezig. Er gebeurt al iets in de door mij bedoelde richting en we zouden dat best kunnen omzetten in een echte bezwaarschriftprocedure. Overigens ben ik van mening dat er ook op de overige door mevrouw Levelt genoemde terreinen mogelijkheden zijn. Dit is direct al heel duidelijk bij de verstrekkingen die de bedrijfsverenigingen kunnen geven. Het is wel degelijk relevant dat het in een geval waarin iemand geen auto kan krijgen, misschien mogelijk is zgn. 'leefkilometers' te

geven. Dat is een tegemoetkoming waarop bij de beslissing op het bezwaarschrift zou kunnen worden ingegaan.

Een ander voorbeeld is de uitvoering van de Werkloosheidswet. Het komt daarbij vaak aan op de exacte gang van zaken bij een ontslag of een werkweigering. Een gesprek met de burger omtrent die feiten vóórdat er wordt geprocedeerd kan verhelderend werken en zeer nuttig zijn. Ik sluit mij in dezen dan ook aan bij hetgeen mevrouw De Groot zojuist nog heeft gezegd. Het gaat bij de bezwaarschriftenprocedures niet alleen om het vinden van compromissen. Natuurlijk is het vaak zo dat de wet slechts in zeer beperkte mate ruimte voor compromissen biedt. Het gaat niet alleen om het vinden van compromissen, maar ook om het kweken van begrip voor de juistheid van de beslissing. Laat men het de burger eens uitleggen! Hij krijgt te maken met voor hem in volkomen onbegrijpelijke taal gestelde beslissingen. Een gesprek daarover kan verhelderend werken en kan in veel situaties begrip kweken. Ik acht het zeer wel mogelijk – men zou het moeten proberen, want ik heb geen bewijzen – dat men in veel gevallen zal afzien van een procedure, in dit geval bij de Raad van Beroep.

Ook de opzet van de bezwaarschriftprocedure is ter sprake gekomen. Enkele sprekers voelen niet voor de gedachte van verlengde besluitvorming. Ik meen in dezen in het goede gezelschap van Borman te zijn, maar ik zal uiteraard proberen mijn stelling zelf te verdedigen. Terecht heeft *Oosting* erop gewezen dat een pleidooi voor het model van de verlengde besluitvorming haaks staat op een conclusie die je uit onderzoeksgegevens misschien zou mogen trekken, namelijk dat adviescommissies meer legitimiteit verschaffen. Ik wil daar best vanuit gaan en ik heb op zichzelf ook niets op adviescommissies tegen, maar het gaat mij er vooral om dat er behoefte bestaat aan bezwaarschriftprocedures die snel kunnen worden afgewikkeld, die niet te veel belasting betekenen voor de voortgang van het overheidshandelen en die niet te veel aan formaliteiten worden gebonden. Als je adviescommissies inschakelt, bestaat de neiging allerlei regelingen te treffen voor processuele situaties die zich kunnen voordoen. Ik ben niet voor een dergelijke aanpak en ik zou de procedure zo informeel mogelijk willen houden. Mij staat voor ogen dat er een gesprek wordt gevoerd waarbij de bezwaren van de burger nog eens kunnen worden overwogen en over het voetlicht kunnen worden getild.

Hiertegen is ingebracht dat de bezwaarde op deze manier eigenlijk 'bij de duivel te biecht gaat'. Hij komt immers bij de oorspronkelijke beslisser terug en – daarop is door onder anderen *Cartigny* en *Polak* gewezen – de werkelijke bereidheid tot het overwegen is niet altijd even groot. Dat is juist. Het lijkt mij dan ook niet nodig en wenselijk dat alleen de ambtenaar die de beslissing heeft genomen bij de bezwaarschriftprocedure wordt betrokken. Het is best mogelijk er ook nog eens een ander bij te betrekken die er fris tegenaan gaat. Ik meen dat we een keuze moeten doen en ik denk dat de bezwaarschriftprocedure goed kan werken als een voorbereiding op – ik gebruik een term van Borman – 'de fase van de rechtsmiddelen'. Het lijkt mij goed de bezwaarschriftprocedure zó in te richten, dat zij kan dienen als een mogelijkheid tot goed contact tussen bestuur en burger, vooraf-gaand aan de eventuele contentieuze fase en zonder met deze te worden vermengd.

Voor zo'n visie op de bezwaarschriftprocedure voel ik te meer, wanneer we over de gehele linie toe groeien naar een stelsel van administratieve rechtspraak in twee instanties, zoals de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie en de Subcommissie De Gaay Fortman hebben geadviseerd.

Oosting en *Gerdes* hebben gepleit voor afwijzing van het model van de verlengde besluitvorming en voor hantering van de bezwaarschriftprocedure als rechtsmiddel. Aan dit pleidooi ligt ten grondslag de opvatting dat de primaire beslissing beter zou moeten worden voorbereid. Het zou natuurlijk mooi zijn als de oorspronkelijke beslissing werkelijk altijd goed en gedegen zou worden voorbereid. Ik ben de laatste die zich tegen een goede voorbereiding van de primaire beslissing zal verklaren, maar is het mogelijk op deze manier uitvoering te geven aan de voorstellen van de commissie-Van Maarseveen? De bezwaarde zou altijd éérst moeten worden gehoord en zou altijd direct een uitgebreide motivering moeten ontvangen. Ik denk dat dat in de huidige tijd te veel gevraagd is. Ik geloof niet dat het mogelijk is een algemene verplichting in deze zin in te voeren; voor heel zware vergunningen zou iets dergelijks misschien te overwegen zijn, maar in het algemeen lijkt het mij beter ernaar te streven dat in gevallen waarin men moeite met de genomen beslissing heeft, een informele bezwaarschriftprocedure in de bovenomschreven zin kan plaatsvinden. Hieruit komt mijn voorkeur voor het model van de verlengde besluitvorming voort. Overigens moeten we de tegenstelling natuurlijk niet te veel 'opkloppen'. Het verschil tussen de rechtsmiddelbenadering en de benadering van de verlengde besluitvorming lijkt mij betrekkelijk, maar ik kies primair voor het uitgangspunt van de verlengde besluitvorming.

Ter afronding kom ik nog even op een heel ander, maar interessant punt: de rechtspraak door de alleensprekende rechter. De gedachten die ik hierover heb ontvouwd hebben van diverse kanten bijval ondervonden, maar ook tegenspraak, met name van *Fernhout*. Ik meen dat Fernhout is uitgegaan van een zaak die wellicht een beetje a-typisch lag. In die vreemdelingen-zaak was de rechter er kennelijk zodanig van overtuigd dat de beslissing van Justitie niet goed was, dat hij het verantwoord vond in een enkelvoudige kamer tot een uitspraak te komen. Ik heb daartegen eerlijk gezegd niet zo veel bezwaar. Het moet helaas voor mogelijk worden gehouden dat Justitie juridische fouten maakt en voor ieder ander overheidsorgaan geldt precies hetzelfde. Men maakt soms zodanig duidelijke fouten dat ook een alleensprekende rechter best tot vernietiging kan overgaan. Ik ben door het voorbeeld van Fernhout niet overtuigd, maar ook meer in het algemeen vind ik unus-rechtspraak mét een mondelinge behandeling beter dan een louter schriftelijke afdoening.

Eén van de sprekers heeft gezegd meer aan collegiale besluitvorming te hechten, maar ik wijs erop dat ook de schriftelijke beschikking van de voorzitter bepaald niet collegiaal tot stand komt: zij wordt enkelvoudig genomen. Weliswaar is verzet mogelijk en kun je na heel veel processuele moeilijkheden nog wel aan een meervoudige behandeling toekomen, maar ik vind dat deze beschikkingsvorm voor te veel zaken als een bruikbaar middel wordt aanbevolen. Overigens ben ik er niet in alle opzichten tegen; ik probeer ook in dezen te nuanceren.

Rechtspraak door een unus lijkt mij een goede vorm, maar in tegenstelling tot Fernhout acht ik een verplichting tot verwijzing naar de meervoudige kamer op enkele aandrang van één van de partijen niet nodig. Met drie heren is natuurlijk mooier dan met één – dat geldt ook in de katholieke kerk –, maar we moeten een beetje praktisch blijven en in het algemeen lijkt het mij best mogelijk de beslissing toe te vertrouwen aan een enkelvoudige kamer en deze te laten uitmaken of meervoudige dan wel enkelvoudige afdoening wenselijk is. Dit neemt niet weg dat partijen om een meervoudige behandeling kunnen *verzoeken,* maar een verwijzingsverplichting lijkt mij niet aanbevelenswaard. Er moet – ik zei het al eerder – iets gebeuren en dan helpt ook zoiets als het werken met enkelvoudige kamers weer een klein beetje.

De voorzitter: Met betrekking tot de kwestie unus iudex of collegiale kamer bestaat naar ik heb begrepen een controverse tussen de Centrale Raad van Beroep en het ministerie van Justitie. Op dit punt bieden enige Westduitse recente vernieuwingen zeer interessant materiaal waar men bepaald eens naar zou moeten kijken.

Enkele discussie-thema's uit het preadvies van mr. P. J. J. van Buuren

Deze discussiethema's zijn niet in het preadvies opgenomen, doch werden los bijgevoegd. Ze worden hier alsnog afgedrukt.

1. Een belangrijke oorzaak van het groeiende aantal beroepsprocedures is de afgenomen legitimiteit van overheidsbeslissingen.
   De procedure voor een onafhankelijke beroepsinstantie kan aan het verschaffen van legitimiteit van overheidshandelen bijdragen.

2. In het kader van het zoeken naar mogelijkheden om de litigation-rate terug te dringen, dient het gemakkelijke *passieve* gebruik van de rechtsbeschermingsmogelijkheden door het bestuur te worden tegengegaan. Gedacht kan worden aan het heffen van financiële bijdragen van verwerende bestuursorganen in geval van verloren procedures.

3. Het invoeren c.q. verhogen van griffierechten voor de burgers tot bedragen van honderden guldens is geen goede zaak.

4. Het verdient aanbeveling om op grotere schaal bezwaarschriftprocedures in te voeren, welke eenvoudig en informeel van opzet zijn. Daarbij dient primair 'verlengde besluitvorming' voor ogen te staan.

5. Van de mogelijkheden om beroepen bij beschikking van de voorzitter zonder een mondelinge behandeling af te doen, dient terughoudend en prudent gebruik te worden gemaakt.
   Eerder verdient het aanbeveling om in eenvoudige zaken door een unus mondelinge uitspraken te laten doen.

Verslag van de secretaris over 1981

Op 5 maart 1981 werd te Utrecht een *algemene ledenvergadering* gehouden. Tijdens die vergadering stond ter discussie het preadvies 'Onwetmatig bestuur' van de hand van mr. F. W. ter Spill, voorzitter van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, en mr. A. Q. C. Tak, wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de R.U. Utrecht. In dit preadvies (geschrift LXXXVI) wordt behandeld: *a.* bestuur in strijd met wettelijke voorschriften; *b.* bestuur dat niet is gebaseerd op wettelijke voorschriften.

Eveneens te Utrecht werd op 30 november 1981 een eerste *studiebijeenkomst* gehouden. Het ligt in het voornemen om, naast de jaarlijkse ledenvergaderingen, met een zekere regelmaat dergelijke studiebijeenkomsten te beleggen. Beoogd wordt op deze bijeenkomsten wat dieper in te gaan op (onderdelen van) recente publikaties, die voor het staats- en administratief recht en hun beoefenaars een grote actualiteit hebben. De bijeenkomst van 30 november was gewijd aan achtergrondstudie nr. 8, deel i, uitgebracht voor de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst ('Wetgeving, planning, financiering, algemeen'). Na een toelichtende inleiding van prof. mr. P. de Haan traden als co-referenten op prof. mr. D. W. P. Ruiter en mr. W. G. van der Velden. Daarna volgde een discussie met enkele interveniënten uit de zaal. De belangstelling voor de eerste studiebijeenkomst was groot: ± 150 geïnteresseerden waren aanwezig.

Wat de *verslagen* van de jaarvergaderingen betreft, kan worden opgemerkt dat de achterstand in publikatie daarvan in de loop van 1981 geheel is weggewerkt. In februari verscheen het verslag van de jaarvergadering-1979 over 'Overheidspersoneel en grondrechten' (geschrift LXXXV). In september werden vervolgens gepubliceerd het verslag van de jaarvergadering-1978 over 'Beginselen van administratief procesrecht' (geschrift LXXXIII) en het verslag van de vergadering van 5 maart 1981 over 'Onwetmatig bestuur' (geschrift LXXXVII). Dat laatstgenoemd geschrift zo snel kon verschijnen, is in belangrijke mate te danken aan het feit dat de vervaardiging van een concept-verslag in handen is gegeven van een stenografenbureau. Gelet op deze gunstige ervaring – die niet alleen de snelheid van vervaardiging, maar zeker ook de kwaliteit van het concept-verslag betreft – is het bestuur voornemens ten behoeve van volgende verslagen wederom een beroep te doen op externe stenografische assistentie.

Medio 1981 is het reglement van de eens per 4 jaar toe te kennen *VAR-prijs* vastgesteld en gepubliceerd. De heren prof. mr. J. A. Borman, prof. mr. F. H. van der Burg en prof. mr. A. M. Donner zijn bereid gevonden zitting te nemen in de jury die het VAR-bestuur zal adviseren omtrent de toekenning van de prijs. Het is de bedoeling op de algemene ledenvergadering van 28 januari 1982 bekend te maken aan wie de (eerste) VAR-prijs zal worden toegekend.

De Commissie-Algemene bepalingen administratief recht heeft in 1981 haar werk ter voorbereiding van een herziene, vijfde druk van het rapport-ABAR voortgezet. Het is thans nog niet aan te geven wanneer zij deze werkzaamheden zal hebben afgerond.

Met ingang van 1 mei 1981 heeft het bestuur mr. J. E. M. Polak, advocaat te Amsterdam, voor een periode van drie jaar aangesteld als parttime *adjunct-secretaris*. Zijn taak zal bestaan uit:
- het organiseren van de hierboven reeds genoemde studiebijeenkomsten;
- het assisteren van de jury die het VAR-bestuur zal adviseren over de toekenning van de VAR-prijs.

De *samenstelling van het bestuur* werd in 1981 als volgt gewijzigd: uit het bestuur vertrokken de heren Pijnenburg, Scheltens en Zielhuis; in hun plaats werden benoemd de heren Melis, Geppaart en Hennekens.
Op 1 januari 1982 wordt het bestuur gevormd door:
W. Konijnenbelt (voorzitter)
A. Ch. M. Rijnen (secretaris)
H. O. Thunnissen (penningmeester)
A. G. van Galen
H. Th. J. F. van Maarseveen
B. Plomp
P. van Zanten
L. Dorhout
A. R. Bloembergen
W. Blanken
L. A. G. Melis
Ch. P. A. Geppaart
H. Ph. J. A. M. Hennekens

Het ledental is in de verslagperiode iets teruggelopen: van 1300 naar ± 1250. De financiële positie van de vereniging is gezond.

A. Ch. M. Rijnen
9 december 1981

Bestuur en ereleden

1. Bestuur

Op 1 juli 1982 bestond het bestuur van de VAR uit de volgende personen:

mr. W. Konijnenbelt (voorzitter)
mr. A. Ch. M. Rijnen (secretaris)
mr. B. van Wagtendonk (penningmeester)
mr. W. Blanken
mr. A. R. Bloembergen
mr. E. Brederveld
mr. L. Dorhout
mr. Ch. P. A. Geppaart
mr. O. van der Heide
mr. H. Ph. J. A. M. Hennekens
mr. L. A. G. Melis
mr. drs. M. Oosting
mr. J. van Vliegen

2. Ereleden

mr. A. D. Belinfante
mr. A. M. Donner
mr. J. H. van der Meide
mej. mr. H. J. D. Revers
mevr. mr. A. Rothuizen-Geerts
mr. F. W. ter Spill
mr. G. J. Wiarda

Overzicht van preadviezen uitgebracht voor de VAR

*De met * aangeduide preadviezen zijn nog verkrijgbaar bij de uitgever of via de boekhandel*

II	mr. A. Koelma mr. R. Kranenburg	De verhouding van staatsrecht en administratief recht	(1940)
IV	mr. J. Kruseman mr. J. H. Scholten	De verhouding van administratief recht en burgerlijk recht	(1941)
VI	mr. A. Kleyn mr. J. V. Rijpperda Wierdsma	De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) handelingen of besluiten	(1942)
VIII	mr. L. J. M. Beel mr. G. J. Wiarda	Publiekrechtelijke overeenkomsten	(1943)
X	mr. E. Bloembergen mr. H. E. R. E. A. Frank	Administratieve rechtspraak op economisch terrein	(1946)
XIII	mr. J. M. Kan mr. W. G. Vegting	De grenzen van de verordenende bevoegdheid van de gemeente	(1947)
XV	dr. G. A. van Poelje mr. A. M. Donner dr. Jules Lespes	Codificatie van de algemene beginselen betreffende het administratief recht	(1948)
XVII	mr. S. J. Fockema Andreae mr. D. Simons	Het administratief recht in de Grondwet	(1949)
XIX	dr. S. O. van Poelje mr. C. H. F. Polak	Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht	(1950)
XXII	mr. H. Fortuin mr. A. J. Hagen	De voorwaardelijke beschikking	(1951)
XXIV	dr. I. Samkalden mr. G. J. Wiarda	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	(1952)
XXVI	dr. J. W. Noteboom mr. L. R. J. Ridder van Rappard	Samenwerking van overheid en particulieren	(1953)
XXIX	mr. W. F. Prins mr. H. D. van Wijk	Politiedwang	(1954)
XXXI	mr. D. Simons dr. F. E. de Visschere mr. S. F. L. Baron van Wijnbergen	Bestuursrecht en bestuurskunde	(1955)

XXXIV	dr. B. de Goede dr. M. Troostwijk	Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij de behartiging van openbare belangen	(1956)
XXXVI	mr. A. D. Belinfante mr. A. Mulder	De verhouding van administratieve sancties en straffen	(1957)
XXXVIII	mr. J. Korf mr. L. G. van Reijen	De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen	(1958)
XL	mr. B. Bolkestein dr. D. van der Wel	Het goedkeuringsrecht	(1958)
XLII	mr. A. M. Donner mr. I. Samkalden	Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op sociaal en economisch gebied?	(1960)
XLIV	mr. R. A. V. Baron van Haersolte dr. H. A. Brasz mr. J. G. Steenbeek	De overheidssubsidie	(1961)
XLVI	mr. W. F. Leemans mr. W. M. J. C. Phaf	Figuren als overdracht, machtiging en opdracht met betrekking tot bestuursbevoegdheden	(1962)
XLIX	mr. E. H. s'Jacob mr. J. C. Somer	De onderlinge verhouding van wettelijke voorschriften van verschillende wetgevers afkomstig	(1963)
LIV	mr. W. Duk mr. H. J. M. Jeukens	Terugwerkende kracht	(1965)
LVII	mr. J. M. Kan mr. N. H. Muller mr. R. Streng	Doeltreffendheid van het administratief beroep	(1966)
LIX	mr. D. van Duyne mr. J. Bulthuis	Het plan in het openbaar bestuur	(1967)
LX	mr. L. J. Brinkhorst mr. T. Koopmans mr. A. D. Peiffer mr. W. M. J. C. Phaf prof. mr. S. O. van Poelje	Tenuitvoerlegging van Gemeenschapsrecht door de Nederlandse overheid	(1968)
LXII	mr. O. A. C. Verpalen mr. F. J. Beunke	Schadevergoeding terzake van rechtmatige overheidsdaad	(1969)
LXIV	mr. F. H. van der Burg	Overheid en onderdaan in een representatieve democratie	(1970)

LXVI	mr. J. A. M. van Angeren mr. Th. J. C. Verduin	De sanctionering van het administratief recht	(1971)
LXIX	mr. A. M. Donner mr. P. J. Boukema mr. H. J. M. Jeukens	Naar aanleiding van enkele belangrijke aspecten van het rapport van de Staatscommissie Cals/Donner	(1972)
LXX	mr. L. J. M. de Leede mr. J. P. Scheltens	Het sociale verzekeringsrecht en het belastingrecht in het administratieve recht	(1973)
LXXIV	mr. M. Scheltema mr. W. Konijnenbelt	De rechtsverwerking in het administratieve recht	(1975)
LXXVI	mr. B. Plomp drs. E. L. Berg	Milieuheffingen	(1975)
LXXVIII	mr. W. Brussaard J. Rothuizen	Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening	(1976)
LXXX	mr. S. V. Hoogendijk-Deutsch mr. R. Samkalden	Advisering in het bestuursrecht*	(1978)
LXXXII	mr. A. G. van Galen mr. H. Th. J. F. van Maarseveen	Beginselen van administratief procesrecht*	(1978)
LXXXIV	mr. R. Bergamin mr. C. J. G. Olde Kalter	Overheidspersoneel en grondrechten*	(1979)
LXXXVI	mr. F. W. ter Spill mr. A. Q. C. Tak	Onwetmatig bestuur*	(1981)
LXXXVIII	mr. P. J. J. van Buuren mr. M. de Groot-Sjenitzer	De omvang van de rechtsbescherming*	(1981)

Colofon

Letter: Times
Zetwerk, druk en afwerking: Samsom-Sijthoff grafische bedrijven bv