Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXXVIII

Preadvies

De omvang van de rechtsbescherming

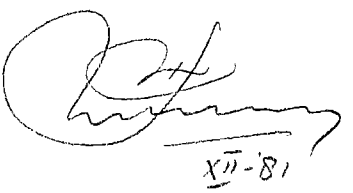
door
Mr. P.J.J. van Buuren
Mr. M. de Groot-Sjenitzer

H.D. Tjeenk Willink
Alphen aan den Rijn

DE OMVANG VAN DE RECHTSBESCHERMING

Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht

LXXXVIII



DE OMVANG VAN DE RECHTSBESCHERMING

PREADVIEZEN, UITGEBRACHT DOOR
MR. P.J.J. VAN BUUREN
EN
MR. M. DE GROOT-SJENITZER

voor de algemene vergadering
op 28 januari 1982

H.D. TJEENK WILLINK ALPHEN AAN DEN RIJN 1982

CIP-gegevens
Buuren, P.J.J. van – De omvang van de rechtsbescherming: preadviezen uitgebracht voor de algemene vergadering op 28 januari 1982 / door P.J.J. van Buuren en M. de Groot-Sjenitzer. – Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink. – (Geschriften van de Vereniging voor administratief recht; 88).

Met lit. opg.
SISO 394 UDC 342.9
Trefw.: administratief recht.

ISBN 90 6092 103 8

Copyright © 1982 P.J.J. van Buuren, Voorschoten; De Groot & Partners, Utrecht.

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

Mr. P.J.J.. van Buuren

1	**Groei-problemen**	10
1.1	Inleiding	10
1.2	De omvang in beeld	11
1.3	Gevolgen van de groei	19
1.4	Probleemstelling	21
2	**Oorzaken en achtergronden van het toegenomen beroep op de rechter**	23
2.1	Inleiding	23
2.2	Aanvaarding en legitimiteit	24
2.3	Legitimiteit en procedures	27
2.4	Overige oorzaken	28
2.5	Samenvatting en conclusie	29
3	**De positie van procespartijen op macro-niveau beschouwd**	30
3.1	Inleiding	30
3.2	Verschil in uitgangsposities	31
3.3	Verschil in processuele vaardigheden en ervaring	33
3.4	Verschil in doelstellingen	34
3.5	Houding in het conflict	35
3.6	Naar een beïnvloeding van de houding van de overheid in een conflict	38
4	**Beperking van het beroep op de rechter**	41
4.1	Inleiding	41
4.2	De bezwaarschriftprocedure als voorprocedure	41
4.2.1	Zeefwerking	42
4.2.2	Een verdere invoering van bezwaarschriftprocedures	45
4.3	Griffierechten	46
4.4	Verplichte procesvertegenwoordiging	48

5	**Processuele aanpassingen ter verhoging van de efficiency**	50
5.1	Inleiding	50
5.2	Beschikkingen in plaats van uitspraken	50
5.2.1	Overzicht van de onderscheidene regelingen	51
5.2.2	Kritische beschouwing van de mogelijkheden om zonder mondelinge behandeling het beroep af te doen	53
5.2.3	Strijd met het Verdrag van Rome?	57
5.3	Enkelvoudige kamers	58
5.4	De mondelinge uitspraak	60
6	**Uitbreiding van de administratiefrechtelijke colleges**	62
6.1	Algemeen	62
6.2	Arob-rechtspraak in twee instanties	63
7	**Samenvatting**	65
	Noten	70

Mr. M. de Groot-Sjenitzer

1	**Uitgangspunt**	76
2	**Rechtsingang**	82
2.1	Het keurslijf van de rechter	82
2.2	Arob of civiel Kort Geding?	83
2.3	Toetsing van algemeen verbindende voorschriften	84
2.4	Accessoria	85
2.5	Prejudiciële beschikkingen	85
2.6	Beroepsgronden	85
2.7	Het kennen van de beroepsgang	86
2.8	Rechtshulp	87
2.9	Competentie	87
2.10	Unificatie van de gerechten	88
3	**De procedure**	91
3.1	Procedureregels in het bezwaarschriftenstadium	91
3.2	Minimumvereisten	92
3.3	Procedureregels in het beroepschriftenstadium	94
3.3.1	Het bewijsrecht	94
3.3.2	Administratieve rechter-commissaris	94

3.3.3 Voorlopige voorzieningen door de R.C. 96
3.3.4 Procesparticipatie van de burger 96
3.3.5 Rechtshulp 96
3.3.6 De processtukken 97

4 Bruikbaar recht 100

4.1 Snel recht 100
4.2 Raden van Beroep 101
4.3 Centrale Raad van Beroep 101
4.4 Raad van State 101
4.5 Unus judex 102
4.6 Efficiency 103
4.7 Medische rapportage 104
4.8 Bericht van de uitspraak 105
4.9 Voorlopige voorzieningen 106
4.10 Begrijpelijk recht 106
4.11 Obiter dicta 107
4.12 Een naar inhoud redelijk vonnis 107
4.13 Minnelijke regeling 108
4.14 Executabele uitspraak 108
4.15 Beslissing vervangende uitspraak 109
4.16 Executie en dwangsom 109
4.17 Accessoria 109

5 Beperking van de omvang van de rechtsbescherming 112

6 Conclusies 115

7 Vragen 117

Noten 118

Bestuur en ereleden 125

Overzicht van preadviezen uitgebracht voor de VAR 126

Mr. P.J.J. van Buuren

1 Groei-problemen

1.1 Inleiding

Het bestuur van onze vereniging heeft als onderwerp voor deze werkvergadering op de agenda geplaatst: de omvang van de rechtsbescherming. Niet aanstonds was duidelijk wat met deze multi-interpretabele werktitel werd bedoeld. De toelichting die van de kant van het VAR-bestuur op de omschrijving van de opdracht werd gegeven, was gevarieerd en inspirerend, maar gaf geen uitsluitsel omtrent de betekenis die aan het woord 'omvang' diende te worden toegekend.

Zo kan men bij 'de omvang van de rechtsbescherming' denken aan vragen als: tegen welke soorten van besluiten en vormen van overheidsoptreden behoort rechtsbescherming te worden opengesteld en voor welke personen? Men zou dat een kwalitatieve interpretatie van het begrip omvang kunnen noemen. Anderzijds kan de titel van dit preadvies ook refereren aan kwantitatieve problemen in en rond de rechtsbescherming. Het is met name deze invalshoek die mij bij het schrijven van dit preadvies voor ogen staat.

Daar is ook wel enige aanleiding toe, want er is een enigszins paradoxale ontwikkeling aan de gang die tot nadenken stemt.

Al ruim een eeuw lang is er gewerkt aan het mogelijk maken, het voorbereiden, het uitbreiden en het vervolmaken van een stelsel van administratieve rechtsbescherming tegen de overheid. Belangrijke stappen in deze richting zijn ook met name gezet in de laatste decennia. Nog is het stelsel niet voltooid, hoewel de ombudsman al wel genoemd is als het sluitstuk op de rechtsbescherming. Diverse aanvullingen staan echter nog op stapel, zoals het bieden van verhoogde rechtsbescherming aan vreemdelingen, het geleidelijk aan doen verdwijnen van de negatieve lijst van art. 6 Wet Arob en de introductie van Arob-rechtspraak in twee instanties.

Terwijl dus nog gewerkt wordt aan de introductie van het sluitstuk op de administratieve rechtsbescherming (de ombudsman) en aan de afwerking van het systeem, ontstaat tegelijkertijd een zorgelijk gevoel vanwege het veelvuldig gebruik dat van de mogelijkheden gemaakt wordt en zint de wetgever voortdurend op maatregelen om dat gebruik af te remmen en/of de verwerking van de stroom van beroepen zo efficiënt mogelijk te maken. De regels van het administratief procesrecht ondergaan de invloed van de toevloed van zaken. Op de problemen die daarmee samenhangen, wil ik de aandacht in dit preadvies richten.

1.2 De omvang in beeld

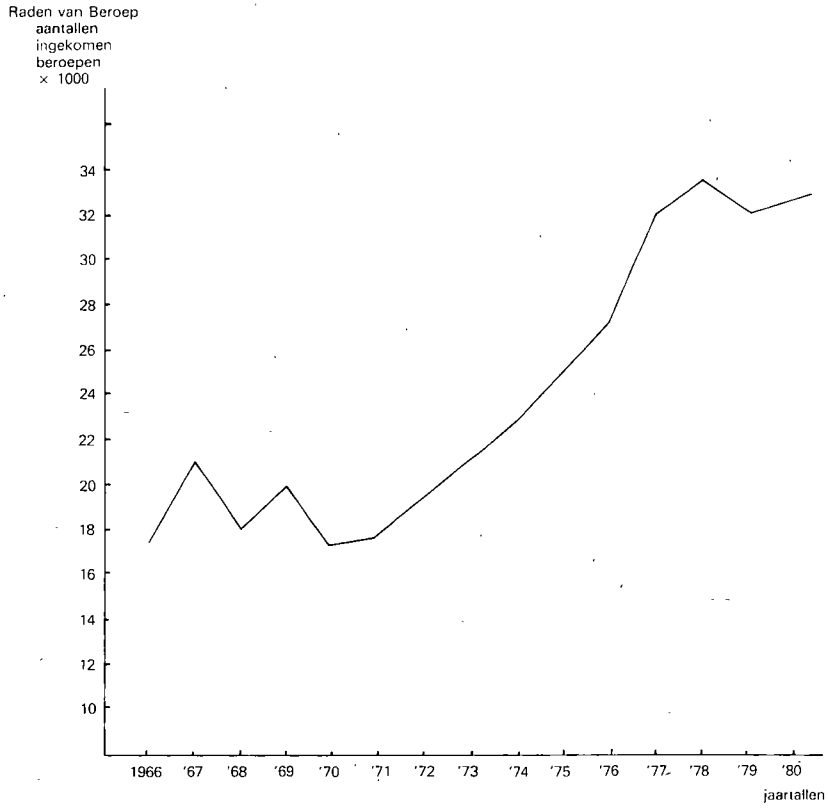
De grafieken in deze paragraaf brengen voor een aantal belangrijke gebieden van administratieve rechtspraak en het Kroonberoep de gestegen en veelal nog steeds stijgende vraag naar rechtsbescherming in beeld. De grafieken zijn voor een groot deel gebaseerd op cijfers uit de Justitiële Statistieken over de jaren 1968 tot en met 1978.[1] Gegevens over latere jaren waren bij het CBS nog in bewerking; aanvullende gegevens over 1979 en 1980 werden verkregen dankzij de bereidwillige medewerking van de diverse griffieapparaten van de rechtscolleges en het Ministerie van Justitie. Voor de Kroon en de Afdeling rechtspraak van de Raad van State ben ik geheel afgegaan op gegevens uit de jaarverslagen van de Raad van State.

Voor één, op zichzelf niet onbelangrijk college, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven heb ik er vanaf gezien een grafiek samen te stellen. Kwantitatief heeft de rechtsbescherming bij het CvBB nooit een grote vlucht genomen. Er heeft zich geen noemenswaardige groei voorgedaan. Het aantal ingekomen beroepschriften bedraagt de laatste jaren zo'n driehonderd tot vierhonderd per jaar. Deze cijfers vallen in het niet vergeleken bij de cijfers voor de Raden van Beroep, de belastingrechter en de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, waar we in de orde van grootte van tienduizenden beroepszaken per jaar moeten denken. Deze relatief geringe belasting van het CvBB geeft wellicht aanleiding tot bezinning op de vraag of het niet wenselijk zou zijn dit college op den duur met andere vormen van administratieve rechtspraak (in het bijzonder met het Arob-beroep) te integreren en als aparte tak van administratieve rechtspraak op te heffen.[2]

Raden van beroep

Een duidelijke groei heeft plaatsgevonden voor het gebied van de sociale en volksverzekeringen (Raden van Beroep). In 1970 kwamen bij de 10 Raden van Beroep ruim 16.000 zaken binnen, in 1980 waren dat er iets meer dan 32.000. Nagenoeg een verdubbeling dus in tien jaar tijds. De laatste jaren lijkt het aantal beroepen zich enigszins te stabiliseren. Er bereikten mij echter geluiden dat er zich in 1981 weer enige stijging voordoet. De Raden van Beroep hebben de stijging van de beroepszaken dankzij een aantal maatregelen kunnen opvangen, zodat er niet van noemenswaardige achterstanden kan worden gesproken. Die maatregelen zijn in het bijzonder een forse uitbreiding van het aantal ondervoorzitters, gerechtsauditeurs en ondersteunend personeel en daarnaast het sterk gegroeide gebruik van de mogelijkheden om zaken bij beschikking van de voorzitter af te doen. Alsdan vindt er, behoudens de gevallen waarin verzet gedaan, geen mondelinge behandeling ter terechtzitting plaats. De wettelijke mogelijkheden om zaken bij beschikking af te doen zijn in 1976 in belangrijke mate uitgebreid. De cijfers tonen het toenemend gebruik aan: in 1975 werd nog in 12.748 zaken uitspraak gedaan en in 7.552 gevallen een beschikking gegeven; in 1978

werd in 12.474 gevallen een uitspraak gedaan en in 14.035 zaken een beschikking gegeven door de voorzitter. Terwijl dus het aantal uitspraken iets verminderde, verdubbelde bijna het aantal beschikkingen.



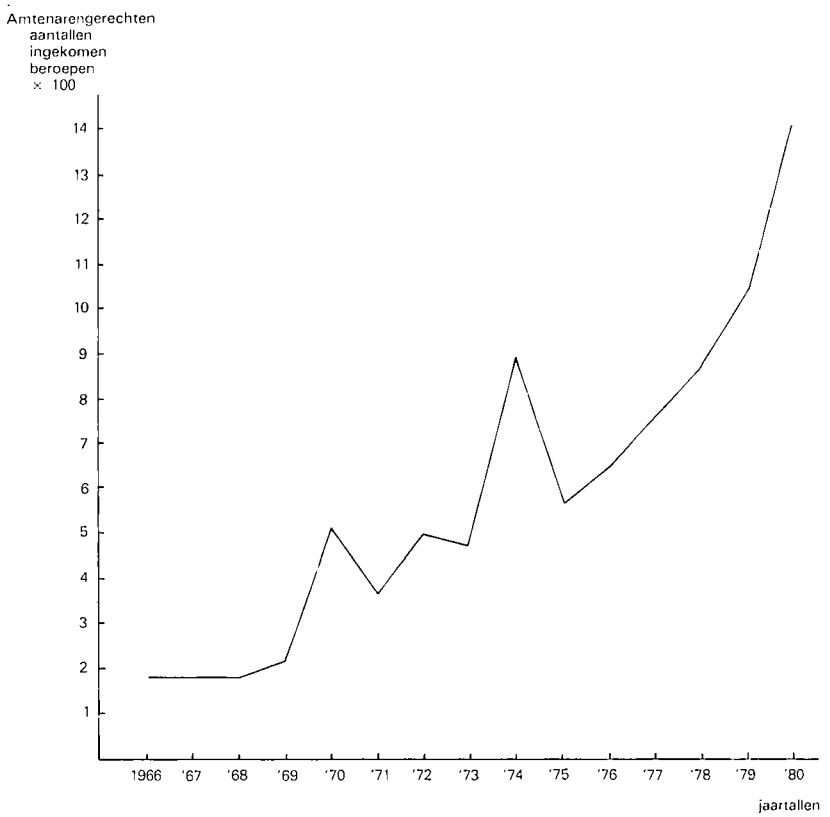
Grafiek 1

Ambtenarenrechter

Bij de ambtenarengerechten gaat het om betrekkelijk geringe aantallen zaken (zeker in vergelijking met de aantallen voor de beroepsrechter, die met de ambtenarenrechter min of meer een 'personele unie' vormt). De groei die voor deze tak van rechtspraak optreedt, mag echter stellig fors genoemd worden. Ten opzichte van 1968 (179 zaken) is het aantal ingekomen beroepen in 1980 ongeveer het achtvoudige(!): 1.413 zaken. Tot en met 1975 verloopt die groei schoksgewijze; na 1975 is er een gelijkmatige toename te zien. De pieken in 1970 en 1974 zouden goed kunnen duiden op min of meer collectieve acties.[3]

Tot op heden geeft de groei van het aantal ambtenarenzaken nog geen grote

problemen. Met het aantal ondervoorzitters bij de Raden van Beroep is ook het aantal fungerend-voorzitters bij de ambtenarengerechten uitgebreid. Maar de groeipercentages (1979: ± 25 procent; 1980: ± 40 procent) mogen wel verontrustend genoemd worden. Tenslotte moet bedacht worden dat ambtenarenzaken gemiddeld als aanzienlijk moeilijker, ingewikkelder en daardoor ook als meer belastend worden ervaren dan 'beroeps'zaken. De belasting die voor het totale rechterlijke apparaat van deze zaken uitgaat is daarom onevenredig veel zwaarder te noemen.

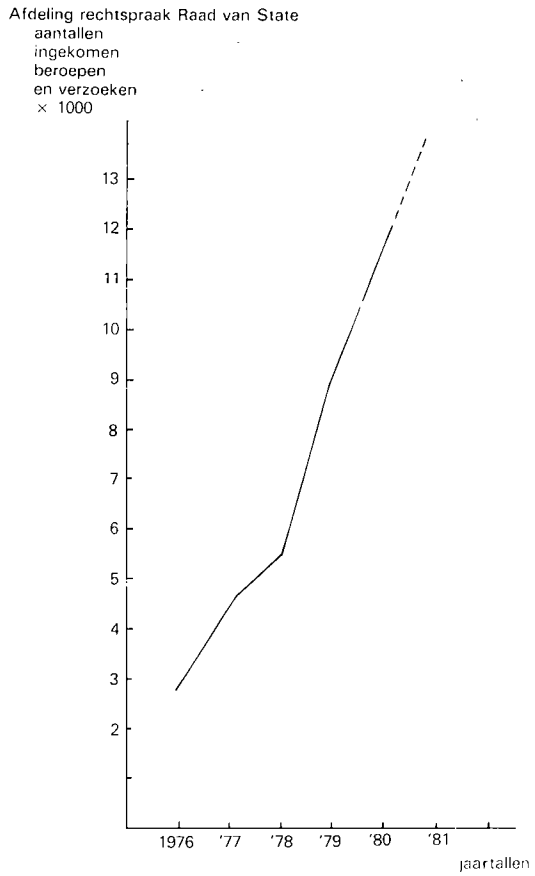


Grafiek 2

Afdeling rechtspraak van de Raad van State

De groeicijfers voor de Afdeling rechtspraak van de Raad van State zijn zonder meer imponerend te noemen. Wel moet natuurlijk bedacht worden dat die groei niet zonder meer vergeleken kan worden met die voor de andere takken van administratieve rechtspraak. Een gedeelte van de hier optredende groei – met na-

me voor zover het beroepen betreft die afkomstig zijn van de lagere overheidsorganen – lijkt mij toe te schrijven aan het feit dat de wet pas enkele jaren van kracht is en er aanvankelijk natuurlijk nog veel onbekendheid met de Wet Arob bestond. Maar die afnemende onbekendheid kan m.i. niet alle groei verklaren. In ruim vier jaar is het aantal per jaar binnenkomende beroepen meer dan verviervoudigd. Begon men in 1976 op jaarbasis met 2.870 beroepen, verzoeken om schorsingen, om voorlopige voorzieningen enzovoorts, in 1980 werd bijna het aantal van 12.000 beroepen en verzoeken bereikt. Het einde van de groei lijkt voor deze tak van rechtspraak nog niet in zicht. De op zichzelf al groeiende vraag om rechtsbescherming zal nog versterkt worden ten gevolge van de inwerkingtreding van nieuwe wetten zoals de Leegstandwet, de te verwachten Wet uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand vreemdelingen en het ten dele laten vervallen van de negatieve lijst van art. 6 Wet Arob.



Grafiek 3

De spectaculaire groei onder de Wet Arob wordt ook goed zichtbaar als men enigszins een vergelijking probeert te maken met de aantallen beroepen die werden ingesteld op grond van de Wet Bab. In de jaren 1971 tot en met 1975 was er geen groei. Het aantal ingekomen beroepen lag rond de 400 zaken per jaar. In 1976 zien we plotseling een enorme toename: hoewel de Wet Bab per 1 juli 1976 vervangen wordt door de Wet Arob komen er nog 541 Bab-zaken binnen. Op jaarbasis dus: ruim 1.000 zaken. In 1980 is het aantal Arob-zaken voor de centrale overheid: 4.787 ingekomen beroepen en verzoeken.

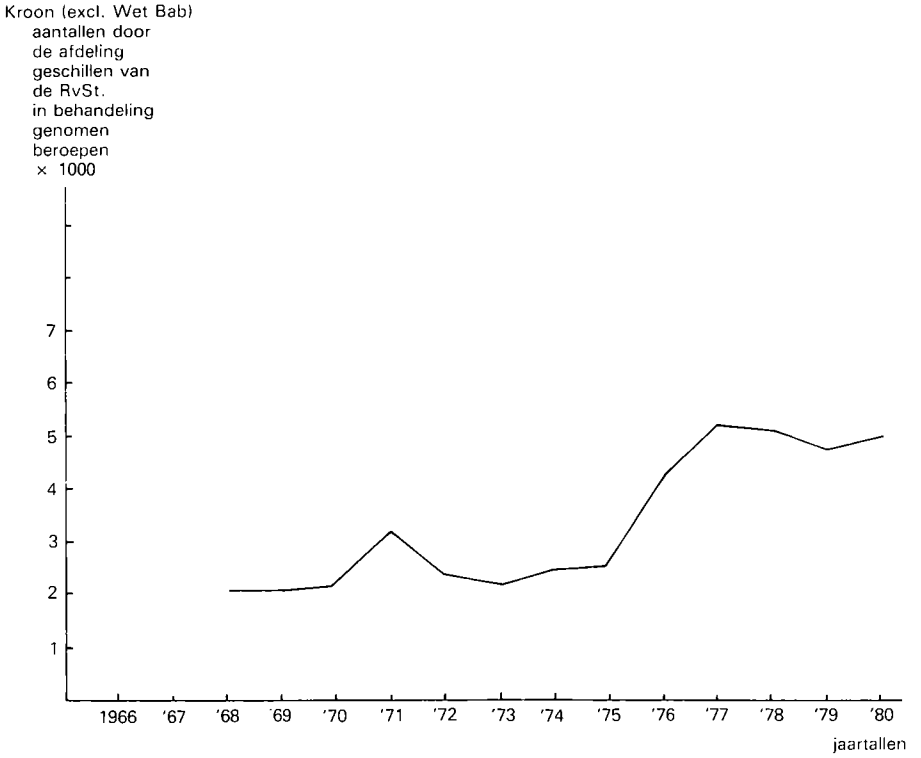
Opmerkelijk genoeg heeft de Afdeling rechtspraak die wassende stroom van beroepen in ieder geval tot en met 1980 redelijk goed weten te verwerken. Er is wel sprake van een zekere overbelasting van het gehele apparaat, maar de achterstand nam in 1980 in weerwil van de sterk wassende stroom niet toe. R.J. Jue berekende die achterstand per 1 januari 1980 op 2.967 zaken (± vijf maanden).[4] Rekenend volgens zijn model en met zijn uitgangspunten zou die achterstand per 1 januari 1981 zijn teruggelopen tot 2.152 zaken. Maar, een van zijn uitgangspunten is waarschijnlijk onjuist, zodat dit beeld veel te rooskleurig wordt.[5] Realistischer lijkt mij de schatting dat de achterstand in maanden uitgedrukt op zijn best is gelijk gebleven of zelfs nog iets is toegenomen.[6]

De hoge produktie door de Afdeling rechtspraak is mogelijk geworden door een sterke uitbreiding van het aantal Staatsraden en het hen ondersteunend personeel en vooral ook door een efficiënte manier van werken te ontwikkelen. Veel gevallen worden in een vereenvoudigde behandeling zonder een zitting te houden, door de Voorzitter afgedaan. Op ruime schaal wordt gebruik gemaakt van enkelvoudige kamers. Door de griffie wordt onderzocht of het verwerend bestuursorgaan niet bereid is om met de uitvoering van de bestreden beschikking te wachten op de uitspraak in de hoofdzaak c.q. totdat op het bezwaarschrift is beslist, zodat het verzoek om toepassing van art. 80 Wet RvSt. weer kan worden ingetrokken. Gewezen kan ook worden op de belangrijke rol die aan de juristen van de stafafdeling rechtspraak is toebedeeld. Op de voorbereidende werkzaamheden en de nota's die door de ondersteunende juristen worden geproduceerd, moet door de Staatsraden noodzakelijkerwijze in belangrijke mate vertrouwd worden.

Toch komen de grenzen van het opvangende vermogen van de Afdeling rechtspraak in het zicht. De Afdeling rechtspraak kan niet steeds opnieuw weer worden uitgebreid. Nog meer effeciency zal echter gemakkelijk ten koste kunnen gaan van de kwaliteit van de geboden rechtsbescherming of wellicht leiden tot een te vergaande burocratisering van deze administratieve rechtspraak. Er zullen ongetwijfeld ingrijpende maatregelen noodzakelijk zijn om een goed functioneren van de Arob-rechter als de algemene administratieve rechter ook voor de toekomst te kunnen waarborgen. Het binnenkort te verschijnen rapport van de subcommissie Arob van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (de commissie De Gaay-Fortman) zal daartoe de weg moeten wijzen.

Kroon-beroep

De cijfers voor het Kroonberoep (exclusief de beroepen op grond van de Wet Bab) geven een ietwat grillige groei te zien met een ogenschijnlijk zeer sterke groei in de jaren 1976 en 1977, waarna het peil zich lijkt te hebben gestabiliseerd. De zeer sterke opgaande lijn in 1976 en 1977 geeft echter een vertekend beeld. In werkelijkheid zijn de groeicijfers over die jaren beïnvloed door de inwerkingtreding van de gewijzigde Wet op de Raad van State op 1 juli 1976. Met ingang van die datum is de instructie van de beroepen overgegaan in de handen van de Voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur. Maar tegelijkertijd werden bij de Afdeling geschillen gewoon zaken aanhangig gemaakt waarvoor de instructie nog op de onderscheidene departementen was verricht voor beroepen die vóór 1 juli 1976 waren ingesteld. In feite is er dus in de tweede helft van 1976, in 1977 en in volgende jaren in afnemende mate sprake geweest van een versnelde instroom van beroepen bij de Raad van State die niet voortkomt uit een stijging van het aantal Kroonberoepen, maar het gevolg is van een veranderde procesgang. Eind 1980, na drieënhalf jaar, is dit verstorende effect voor het overgrote deel verdwenen. Maar dit betekent dus dat die groei voor het aantal Kroon-beroepen, die er wel degelijk is, veel gelijkmatiger trekken vertoont dan de grafiek op basis van het bekende cijfermateriaal laat zien. Hoewel dit niet goed valt na te



Grafiek 4

gaan is het aannemelijk dat er sinds 1973 een gestadige groei heeft plaats gevonden van ruim 2.200 ingekomen beroepszaken naar ruim 5.000 zaken in 1980. Dat komt dus neer op ongeveer een verdubbeling van het aantal te behandelen zaken.
Die groei is over de verschillende soorten Kroonberoepen ongelijk verdeeld. Opmerkelijk is de absolute en relatieve terugval van het aantal beroepen tegen weigeringen van vrijstelling van militaire dienst. Tot 1980 stond kwantitatief bezien dit type Kroonberoep op de eerste plaats. Terwijl tot en met 1970 (aanzienlijk) meer dan de helft van alle ingestelde Kroonberoepen de uitvoering van de Dienstplichtwet betrof, bedroeg in 1980 het aantal Dienstplichtwet-zaken nog maar 17,5 procent. In absolute cijfers daalde het aantal Dienstplichtwet-zaken van bijna 2.000 in 1964 via ruim 1.400 in 1970 tot 870 in 1980. Het totaal aantal Kroonberoepen dat bij de Raad van State binnenkwam, bedroeg in 1964: 2.575, in 1970 nog 2.600 (incl. Wet Bab) en in 1980: 5.013.

Dit dalen van het absolute en relatieve aantal Dienstplichtwet-zaken verhult dus nog de stijging van de overige Kroonberoepen. Daar komt bij dat in verhouding Dienstplichtwet-zaken over het algemeen relatief eenvoudig zijn en voor de Afdeling geschillen van bestuur mede ook van wege de gevolgde werkwijze[7] veel minder arbeidsintensief zijn dan de overige Kroonberoepen. De werkbelasting voor de Afdeling geschillen is dus onevenredig veel zwaarder geworden. Van die overige Kroonberoepen moeten met name de milieuzaken genoemd worden. Hun aantal is de afgelopen jaren – mede door de inwerkingtreding van een groot aantal milieuwetten en -verordeningen – gegroeid en blijkens het Jaarverslag 1980 van de Raad van State kan vanwege de inwerkingtreding van de Wet Algemene bepalingen milieuhygiëne in de iets meer verwijderde toekomst nog een verdere toename van beroepszaken op dit terrein worden verwacht.[8]

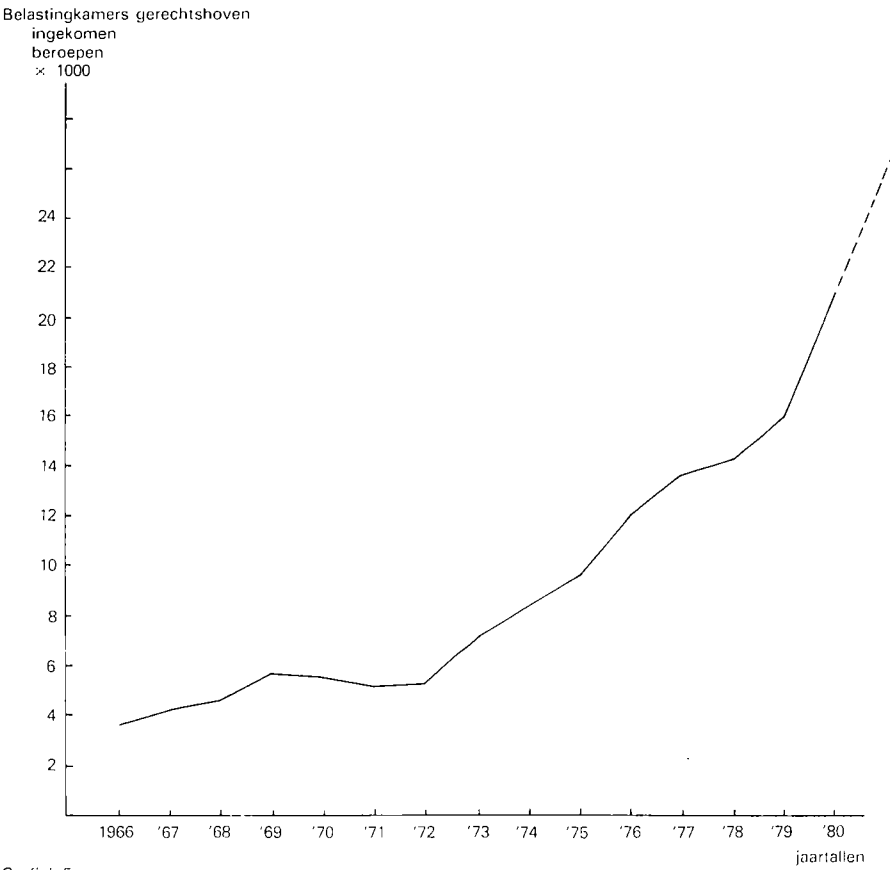
Ten slotte moet er op gewezen worden dat in het aantal binnengekomen Kroonberoepen – anders dan voor de Afdeling rechtspraak – niet mede het aantal verzoeken om schorsing en/of voorlopige voorziening op grond van art. 60a Wet RvSt. is begrepen. Maar juist ook deze 'kort-geding' procedures voor de Voorzitter van de Afdeling geschillen nemen de laatste tijd hand over hand toe. Het Jaarverslag 1980 van de Raad van State meldt een stijging met bijna 100 procent in één jaar tijd (van 120 naar 235). Daaraan wordt toegevoegd: 'Te verwachten is, dat – mede als gevolg van de Wet Algemene bepalingen milieuhygiëne – deze toename zich in 1981 zal voortzetten'.[9]

Concluderend kan worden gesteld dat ook het aantal Kroonberoepen en daarmee samenhangende procedures voor de Afdeling Geschillen van de Raad van State een aanzienlijke groei vertoont, zij het dat het zicht op de continuïteit en het gewicht van die groei bemoeilijkt door de in werking treding van een gewijzigde Wet op de Raad van State in 1976 en de daling van het aantal Dienstplichtwet-zaken in absolute en relatieve zin.

Belastingrechtspraak

De meest imponerende groei van het aantal beroepszaken heeft plaats gevonden (en vindt nog plaats) bij de belastingrechtspraak. De groeipercentages komen overeen met die voor de Afdeling rechtspraak, doch reeds over een langere reeks van jaren en zonder dat gedacht kan worden aan 'aanloop-effecten'. De stijging van het aantal binnengekomen beroepen bij de gerechtshoven neemt vrij plotseling een aanvang in 1972 (5270 beroepen) en gaat dan vrijwel gelijkmatig door tot 20.846 beroepen in 1980. In 10 jaar tijds heeft een verviervoudiging plaats gevonden: van ongeveer 5.000 zaken in 1971 tot ruim 20.000 zaken in 1980.

Naar aanleiding van de problemen die deze forse stijging voor de belastingrechtspraak betekende, stelde de Minister van Justitie een Commissie van advies in (onder voorzitterschap van mr. J.C.J. van Vucht), die in haar rapport gewaagde van een dreigende noodsituatie.[10] Dat lijkt niet te veel gezegd, zeker niet wanneer bedacht wordt dat de belastingrechter – anders dan de andere admi-



Grafiek 5

nistratiefrechtelijke colleges – niet in staat was om die groei op een enigszins adequate manier op te vangen. Daartoe ontbraken mankracht, andere voorzieningen en wettelijke mogelijkheden. De commissie Van Vucht gaf in haar rapport een indicatie van de achterstand op 31 december 1979. De werkvoorraad op die datum was ongeveer 1,25 maal het aantal in het achterliggende jaren afgewikkelde zaken. (Ter vergelijking: op 31 december 1980 bedroeg de werkvoorraad van de Afdeling rechtspraak 0,7 maal de jaarproduktie van 1980). Er vanuit gaande dat de normale (gemiddelde?) duur van behandeling van een beroepschrift op een half jaar kan worden gesteld, berekende de commissie de *gemiddelde* achterstand op driekwart jaar (met de aantekening dat die achterstand tussen de verschillende hoven onderling nogal uiteen liep). Dat betekende dus voor begin 1980: in plaats van een 'normale' behandelingsduur van 6 maanden, een *gemiddelde* behandelingsduur voor een beroepschrift van 14 maanden. Sedertdien is de situatie alleen nog maar verslechterd. Per 1 oktober 1980 was de werkvoorraad (en daarmee de achterstand) bij de verschillende hoven in ieder geval opnieuw aanzienlijk toegenomen.[11]

Wanneer we bovenstaande grafieken voor de voornaamste takken van administratieve rechtspraak en het Kroonberoep overzien, mag geconcludeerd worden dat zich op alle belangrijke terreinen van administratieve rechtspraak (met uitzondering van het College van beroep voor het bedrijfsleven) en het Kroonberoep een opvallende groei van het aantal binnenkomende beroepen heeft voorgedaan. Hoewel er onderling sterke verschillen in de groeipercentages zijn aan te wijzen, is de tendens toch overal hetzelfde: steeds meer beroepen. Er zijn geen aanwijzingen dat die groei op korte termijn tot stilstand zal komen, laat staan dat er een daling zal optreden.

In de volgende paragraaf gaan we na tot welke problemen deze groei heeft geleid en leidt, op grond waarvan dan een probleemstelling voor de rest van dit preadvies kan worden geformuleerd.

1.3 Gevolgen van de groei

De sterke groei van het aantal zaken bij de verschillende administratiefrechtelijke colleges leidt, zeker bij het uitblijven van adequate reacties, gemakkelijk tot gevolgen, waarmee uiteindelijk de kwaliteit van de rechtsbescherming niet is gediend.
Gewezen kan worden op:

Wachttijden. Bij het uitblijven van maatregelen is het directe gevolg dat er in toenemende mate een achterstand ontstaat bij de afhandeling van beroepen. De dossiers blijven langer in de kast liggen en de procesduur neemt toe. Een cynicus zal stellen dat het probleem zich daardoor vanzelf oplost, omdat de administratieve rechtspraak aanzienlijk in populariteit zal dalen. Het laten oplopen van de werkvoorraad heeft echter voor alle betrokkenen nadelen en weinig van doen

met het ideaal van een goede rechtsbescherming. Een gevleugeld gezegde van Montesquieu luidt: 'Souvent l'injustice n'est pas dans le jugement, elle est dans le délai'. Het oplopen van de behandelingsduur in verband met de stijging van het aantal zaken heeft zich voorgedaan bij de Raden van Beroep, maar daarin is door een aantal maatregelen een kentering gebracht. Lange wachttijden vanwege een stijgende werkvoorraad gelden thans met name de belastingrechtspraak, de Arob-rechtspraak en sommige sectoren van het Kroonberoep.

Overbelasting. Men mag ervan uitgaan dat rechterlijke instanties zoveel mogelijk willen proberen om het tot een onverantwoorde hoogte oplopen van de werkvoorraad te voorkomen. Men doet pogingen de zaken bij te houden of een achterstand in te lopen. De aldus gecreëerde verhoogde werkdruk kan leiden tot overbelasting van rechters en het met hen werkende ambtelijke apparaat. Afgezien van mogelijke nadelige gevolgen voor de gezondheid en de arbeidsvreugde, kan gemakkelijk de kwaliteit van het werk er onder lijden omdat niet aan elke zaak die hoeveelheid tijd en energie besteed kan worden die in rustiger tijden voor wenselijk zou zijn gehouden.[12]

Coördinatieproblemen. Indien de personele bezetting van de verschillende colleges in betekende mate wordt uitgebreid, dreigt er een ander gevaar. Er ontstaan problemen met de onderlinge coördinatie. Met hoe meer kamers en (fungerend) voorzitters een college werkt, hoe groter de kans dat er onderling niet goed verenigbare uitspraken in gelijksoortige zaken binnen één college gegeven worden. Het is duidelijk dat zulks in het belang van de rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid en het gezag van het rechterlijk college zoveel mogelijk moet worden voorkomen.[13] Er is veel onderling beraad en overleg nodig om op één lijn te komen. Bij de Raad van State is zelfs een aparte jurisprudentie-onderzoeker aangesteld, die tot taak heeft om tegenstrijdigheden te signaleren.

Een bezwaar van grotere colleges is voorts dat het laten doorwerken van nieuwe inzichten in de jurisprudentie belemmerd wordt. Eén kamer kan niet zo maar eens op eigen gezag van een gevestigde lijn afwijken, hoewel hij daartoe zelf geneigd zou zijn. Het noodzakelijke overleg vormt een rem om eens een nieuwe weg in te slaan. In veel gevallen zal er ongetwijfeld veel en lang gepraat moeten worden alvorens een heel college 'om' kan gaan. Overigens is het duidelijk dat zulke organisatorische problemen zwaarder wegen bij colleges die in hoogste instantie oordelen (Afdeling rechtspraak, Kroon, CRvB, HR) dan bij colleges van wier uitspraken nog hoger beroep mogelijk is.

Slechte doorwerking in de praktijk. Het wassen van de stroom van uitspraken is ook niet bevorderlijk voor een effectieve doorwerking van de jurisprudentie in de bestuurspraktijk. Duidelijk doet dit probleem zich voor bij de stroom van uitspraken van de Afdeling rechtspraak. Is er nog een redaktie van een jurisprudentie-periodiek of losbladige jurisprudentie-verzameling die nog in staat is om van de gehele stroom van uitspraken kennis te nemen en daaruit op de meest verantwoorde manier een selectie te maken? Het lijkt mij waarschijnlijk dat gepubli-

ceerde uitspraken een tamelijk willekeurige selectie vormen zodat interessante uitspraken ongepubliceerd en onbesproken blijven, terwijl tegelijkertijd het wel gepubliceerde gedeelte nog van zodanige omvang is dat het slechts een enkeling gegeven is daarvan kennis te nemen. Mogen wij nog verwachten dat de praktijkmensen door de bomen het bos blijven zien?

Kosten voor de samenleving. Het grote aantal procedures kost de samenleving veel geld. Om een goede rechtsbescherming mogelijk te maken is steeds meer geld nodig voor rechters, griffiepersoneel, huisvesting, etc. Ook de kosten voor rechtsbijstand in administratiefrechtelijke zaken drukken in toenemende mate op het overheidsbudget. Aanzienlijke bedragen zijn gemoeid met het laten rapporteren door 'vaste deskundigen', meestal duur betaalde medische specialisten, die de Raden van Beroep en de CRvB voorlichten in geschillen met een medische achtergrond (Ziektewet, WAO, AAW). Zeker niet op de laatste plaats moet worden gedacht aan de kosten welke bezwaar- en beroepsprocedures voor het bestuur met zich meebrengen. Het afhandelen van bezwaarschriftprocedures en het voeren van adequaat verweer is een arbeidsintensieve en daarom kostbare aangelegenheid.

Het is niet goed mogelijk om in het kader van dit preadvies zicht te geven op de bedragen welke de rechtsbescherming aan de samenleving kost. Veel kosten zijn versluierd en als zodanig niet op begrotingen opgevoerd, omdat ze een onderdeel van andere posten uitmaken. Maar al zouden we kunnen berekenen dat een modale beroepsprocedure de samenleving (stel) *f* 8.000,— kost, dan nog is het niet duidelijk wat met zo'n gegeven kan worden begonnen.

Er is geen criterium om aan af te meten wanneer de kosten van rechtsbescherming voor de samenleving te hoog worden. Wel is duidelijk dat ook die kosten nopen tot onderzoek naar de vraag hoe op een verantwoorde manier (de groei van) de omvang van de rechtsbescherming zo beperkt mogelijk kan worden gehouden en de stroom van beroepen zo efficiënt mogelijk kan worden verwerkt.

1.4 Probleemstelling

Bovenstaande negatieve effecten welke het gevolg kunnen zijn van het groeiende beroep op de rechter, doen zich niet overal even sterk voor en zullen wellicht ook niet in hun volle omvang hoeven op te treden, omdat de wetgever en de rechter zelf corrigerende maatregelen kunnen treffen. Teneinde die verschillende maatregelen die getroffen zijn, worden of nog zullen worden in een breder kader te plaatsen en aan een zekere waardering te kunnen onderwerpen, is het dienstig de volgende vragen onder ogen te zien

1. Wat zijn de oorzaken en de achtergronden van het toegenomen beroep op de rechter?

2. Welke gezichtspunten biedt het maken van een analyse van beroepsprocedures op macro-niveau?

Juristen zijn gewend naar procedures te kijken op micro-niveau, dat wil zeggen een procedure als een individuele beslechting van een conflict te bestuderen. De Amerikaan *Marc Galanter* heeft echter een aanzet gegeven tot een macro-juridische beschouwing, welke aanknopingspunten kan bieden bij het zoeken naar oplossing voor problemen welke voortvloeien uit de omvang van de rechtsbescherming.

3. Hoe kan de stroom van beroepszaken verminderd of beheerst worden zonder op onaanvaardbare wijze afbreuk te doen aan elementaire eisen waaraan een goede rechtsbescherming moet voldoen? Bij die eisen kan met name gedacht worden aan het vereiste van een 'goede toegankelijkheid' van de procedure.

4. Welke processuele aanpassingen maken een efficiënte afdoening van beroepszaken mogelijk, onder gelijktijdige handhaving van elementaire eisen waaraan een goede rechtsbescherming moet voldoen? Onder die eisen vallen in dit kader onder meer: het bieden van zo goed mogelijke waarborgen tegen foutieve rechterlijke oordelen, het bieden van voldoende mogelijkheden voor partijen om hun argumenten en hun visie op de zaak voor de rechter uiteen te zetten en de mogelijkheid voor de appellant 'to have his day in court'.

5. Ten slotte moet enige aandacht worden geschonken aan de vraag in hoeverre uitbreiding van institutionele voorzieningen (meer rechterlijke colleges, meer rechterlijke ambtenaren) een oplossing kan of moet zijn. In het bijzonder is enige aandacht op zijn plaats voor de te verwachten voorstellen van de Commissie De Gaay Fortman, zo genoemd naar de voorzitter van de Subcommissie Arob van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie, omtrent de uitbreiding van de Arob-rechtsgang met een eerste rechterlijke instantie onder de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

Met deze vijfledige vraagstelling is tevens de verdere indeling van dit preadvies gegeven (hoofdstukken 2 t/m 6). Aan het eind wordt een samenvatting gegeven (hoofdstuk 7).

2 Oorzaken en achtergronden van het toegenomen beroep op de rechter

2.1 Inleiding

Noch de juridische noch de rechtssociologische literatuur biedt een duidelijk aanknopingspunt voor een beschouwing omtrent de oorzaken en de achtergronden van de toegenomen behoefte aan rechtsbescherming. Er is al weinig bekend omtrent hetgeen de mensen beweegt om al dan niet beroep in te stellen, laat staan dat er op gedegen onderzoek berustende theorieën zijn die verklaren waar de groei van het aantal beroepszaken op berust. Een van de weinige onderzoeken naar het gedrag van justitiabelen in administratiefrechterlijke geschillen is de rechtssociologische studie *Een beroep op de rechter* van Schuyt, Jettinghoff, Lambregts en Zwart.[14] Maar ook daarin vinden we geen houvast voor een verklaring van de groeiverschijnselen.

Wel heeft de rechtssocioloog Schuyt geprobeerd een theorie te ontvouwen over de achtergronden van de groeiende behoefte aan rechtspraak en rechtshulp in zijn inleiding voor de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht.[15] Ik moet echter bekennen dat ik met het betoog van Schuyt niet goed uit de voeten kan. De kern van zijn betoog is: met rechtspraak (ook met administratieve rechtspraak[16] gaat het als met andere vormen van immateriële dienstverlening. Na een periode van snelle groei van materiële consumptie (met name in de jaren '60) mondt de onbevredigdheid over die materiële consumptie uit in een behoefte aan immateriële hulpverlening van velerlei aard. Die vraag, welke opkomt in de jaren '70, blijft autonoom doorgroeien, omdat de consument niet erg bevredigd wordt. Schuyt concludeert: 'De behoefte aan rechtshulp en in iets mindere mate de behoefte aan rechtspraak is in onze samenleving onverzadigbaar geworden, niet omdat het een noodzakelijk kenmerk is van rechtshulp, maar omdat het een moderne manifestatie is van de levensstijl van de moderne industriële samenleving, waarvan de motor wordt voortbewogen op de assumptie dat mensen vrijer zijn naarmate zij méér behoeften bevredigen, méér goederen bezitten, méér nieuwe ervaringen opdoen, méér kennissen maken, méér van dienstverlening gebruik maken'.[17]

Zijn betoog heeft mij niet overtuigd. Ik kan nog niet inzien waarom voor het instellen van beroep op een rechter of een beroepsorgaan dezelfde regelmatigheden zouden gelden als voor het bezoeken van een dokter of een maatschappelijk werker of voor het gaan op vakantie. Bovendien acht ik het nog maar de vraag of wij administratieve rechtspraak en beroepsprocedures wel primair moeten

zien als vormen van immateriële dienstverlening. Natuurlijk kan een goed verlopen procedure – in beginsel zelfs ongeacht de afloop – voor de appellant welzijnsbevorderend werken, indien en voorzover hij het gevoel krijgt dat hem recht gedaan is. Maar van overheersende betekenis lijkt mij toch dat de inzet van de meeste procedures primair materiële belangen betreft.

Ik zal daarom de analyse van Schuyt laten voor wat die is en proberen langs andere weg enig licht te werpen op wat mijns inziens belangrijke oorzaken voor het toenemende beroep op de rechter zijn.

2.2 Aanvaarding en legitimiteit

Een veel genoemde factor bij het zoeken naar oorzaken van het veelvuldig instellen van beroep, is de toegenomen 'mondigheid' van de burgers.[18] Het probleem van die verklaring is dat gesuggereerd wordt dat de mensen zelf in hun eigenschappen op grote schaal zouden zijn veranderd, terwijl dat mijns inziens nog de vraag is. Op de tweede plaats verklaart de mondigheidshypothese eigenlijk niet veel: men ziet dat burgers van zich laten horen in inspraakprocedures, bezwaarschriftprocedures en beroepsprocedures, kortom: mondig gedrag vertonen, en stelt dan dat zulks komt omdat de burgers mondiger zijn geworden. Het lijkt mij een beetje een schrale verklaring. Toch komen we langs deze weg verder, omdat een 'mondig' gedrag duidt op een niet-aanvaarden van overheidsbeslissingen. Het lijkt mij daarom vruchtbaar om aansluiting te zoeken bij het vraagstuk van de legitimiteit van bestuursbeslissingen.

De bestuurskundige en politicologische theorie leert dat er vier gronden zijn om beslissingen te aanvaarden: het verkrijgen van voordeel, het zich op gronden van sleur neerleggen bij een beslissing, het toekennen van legitimiteit en tenslotte het moeten buigen voor geweldsuitoefening.[19] De eerste en de laatste grond hebben voor ons onderwerp geen betekenis omdat zij niet in verband staan met het instellen van beroep. De andere twee gronden zijn wel van belang.

Uit sleur leggen de bestuurden zich bij beslissingen neer wanneer op hen het besef drukt dat 'het nu eenmaal altijd zo gegaan is' en dat 'er toch niets aan te veranderen valt'. Het spreekt vanzelf dat die grond voor aanvaarding alleen kan gelden indien het gaat om beslissingen die een lange traditie hebben en daardoor een routine-matig karakter verkregen hebben.

Onder legitimiteit wordt sinds Max Weber algemeen verstaan: het geloof in de juistheid van de bestuurshandelingen verricht door het bestuur. Tussen legitimiteit en 'sleur' als gronden voor aanvaarding bestaat een zekere samenhang. Men gelooft gemakkelijker in de juistheid van beslissingen indien die altijd zo genomen zijn.

Het toegenomen beroep op de rechter duidt op een verminderde aanvaarding van bestuursbeslissingen. Dat immers is de reden om in beroep te gaan: men kan de beslissing niet zonder meer aanvaarden.

Wanneer we kijken naar de twee voor ons van belang zijnde gronden voor de

aanvaarding van beslissingen, dan is die vermindering niet onbegrijpelijk. Sedert het midden van de jaren '60 kennen we in de westerse samenlevingen en in het bijzonder ook in Nederland een periode van voortdurende een relatief snelle veranderingen. Alleen daardoor al wordt het argument van de 'sleur' als grond voor aanvaarding van beslissingen minder beleefd. Maar ook de legitimiteit van het bestuursoptreden is onder sterke druk komen te staan en, naar valt aan te nemen, afgenomen.[20]

Verminderde legitimiteit

Legitimiteit van overheidsbeslissingen moet het hebben van een geloof in de juistheid van ideologische uitgangspunten (waarden), van normen en van gezagsstructuren in onze samenleving. Maar in een periode van relatief snelle veranderingen gaan juist ook die waarden, normen en gezagsstructuren veranderen. Nieuwe waarden worden geïntroduceerd of – wat gemakkelijker gaat maar op hetzelfde neerkomt – oude waarden krijgen een nieuwe betekenis, een nieuwe lading. Normen, met name ook wettelijke normen worden veelvuldiger gewijzigd. Dat maakt niet alleen de aanvaarding van de inhoud op grond van gewenning veel moeilijker of zelfs onmogelijk, maar het stelt ook de legitimiteit van de normen zelf ter discussie. Het is moeilijk een norm als juist en rechtvaardig te voelen of te geloven in de juistheid daarvan, indien de norm gisteren nog anders was en morgen wellicht weer anders zal luiden.

Hetgeen op deze wijze voor de algemene normen geldt, gaat wellicht in nog sterkere mate op voor de door het bestuur gegeven beschikkingen in het kader van de uitoefening van een vrije bestuursbevoegdheid. Het ligt in de aard van de vrije bestuursbevoegdheid besloten dat het bestuur op grond van zich voortdurend ontwikkelende beleidsinzichten een wisselend gebruik maakt van die bevoegdheid. Maar dan is het niet vanzelfsprekend dat een in zijn belangen getroffen burger de beslissing nog als legitiem aanvaardt.

Kwaliteit van de wetgeving

In ruime kring maken juristen zich al weer enige tijd zorgen over de kwaliteit van de wetgeving.[21] Laten we eens aannemen dat de kritische beoordeling van de gemiddelde wetgevingsprodukten op goede grond berust; dan is het duidelijk dat die verminderde kwaliteit de legitimiteit van de wettelijke normen en de daarop berustende bestuurshandelingen niet ten goede komt. De burgers zullen relatief slechtere wetten en de daarop gebaseerde beschikkingen over het algemeen immers eerder als onrechtvaardig en onbillijk ervaren. Vanuit dat beleefde gevoel van onrecht zullen zij gemotiveerd zijn om beroep in te stellen.

Inderdaad noemen enkele auteurs over de explosieve groei van het aantal belastingzaken bij de hoven de verminderde kwaliteit van de belastingwetgeving en de 'onrechtvaardigheid van de regels' als één van de oorzaken van die groei.[22]

Het probleem heeft echter ook nog een andere dimensie met name voor wetten die zijn voortgevloeid uit het aanvatten van nieuwe overheidstaken in de so-

ciale verzorgingsstaat. Het gaat dan niet alleen meer om de kwaliteit van die wetgeving, maar een probleem wordt vooral ook de discrepantie tussen het beleden en in de wet tot uitdrukking gebrachte ideaal van de verzorgingsstaat en de subjectieve gevoelens bij degenen voor wie de voorzieningen bestemd zijn. Schuyt heeft van die discrepantie een analyse gegeven.[23] Het meest aansprekende onderdeel van die analyse dunkt mij te zijn, waar hij schrijft: 'Iedere rechtsregel categoriseert rechtssubjecten langs scheidslijnen, die lang niet altijd samenvallen met die in de sociale wereld van de gerechtigden en niet-gerechtigden. Toch vindt er een proces van vergelijking plaats binnen die sociale werelden van de betrokkenen. Men vergelijkt zich altijd met personen met wie men bepaalde kenmerken wel, maar bepaalde rechten niet gemeen heeft. Wanneer nu steeds verfijndere rechtsregels worden gemaakt, zal het voor de rechtssubjecten steeds onduidelijker worden en steeds meer onzichtbaar waarom de één wèl door een rechtsregel wordt begunstigd en de ander niet. Hierdoor worden gevoelens van deprivatie verscherpt.'[24] Schuyt noemt vervolgens een aantal aan onderzoek ontleende voorbeelden uit de sfeer van het sociale verzekeringsrecht, welke ik graag overneem:

- 'Waarom krijgen bejaarden in een bejaardenflat hun vakantiegeld integraal, terwijl bejaarden, die zelfstandig wonen, er een stuk belasting over moeten betalen?'
- 'Waarom geeft de ene gemeente wel vergoeding van reiskosten naar een school voor gehandicapte kinderen en een andere gemeente niet?'
- 'Waarom worden bij mij als vrachtwagenchauffeur niet mijn drie diploma's in mijn loon tot uitdrukking gebracht en bij mijn oude dienstkameraad, die werkt als buschauffeur bij het streekvervoer wel?'
- 'Waarom krijgen mensen die samenwonen meer AOW dan gehuwden?'
- Waarom krijg ik geen telefoonkosten vergoed door de WAO en mijn invalide overbuurman wel?'
- 'Waarom wordt bij gepensioneerde ambtenaren de AOW op hun pensioen in mindering gebracht?'

Voorbeelden op andere gebieden van het recht zijn er natuurlijk ook legio. Bijna iedere uitkeringsregeling of subsidieregeling bereikt een zodanige verfijning dat het bij de modale justitiabele niet meer appelleert aan zijn gevoel voor rechtvaardigheid waarom X wel en hij juist niet voor een uitkering in aanmerking komt. Dat nu is de paradox van de sociale verzorgingsstaat: de regels worden zo verfijnd gemaakt om aan allerlei ongelijkheden recht te doen, maar het resultaat sluit niet aan op het (achtergebleven?) subjectieve rechtvaardigheidsgevoel van grote groepen in onze samenleving. Het is duidelijk dat ook onder invloed van deze paradox de legitimiteit van het op deze normen gebaseerde overheidshandelen onder druk komt te staan.

2.3 Legitimiteit en procedures

Als de legitimiteit van de inhoud van beschikkingen een minder vanzelfsprekende zaak wordt, kan geprobeerd worden het bestuurlijke handelen op een alternatieve wijze te legitimeren door een grotere nadruk te leggen op de wijze waarop de beschikkingen tot stand komen. De wijze van tot stand komen moet de inhoud van de beslissing legitimeren, waar die inhoud zelf aan legitimiteit te kort komt. Inspraakprocedures hebben die functie. Ook het Rapport Abar van de Commissie Van Maarseveen, waarin groot gewicht aan enkele meer procedurele aspecten als het horen van belanghebbenden en het motiveren van beslissingen werd gehecht, kan in dit licht bezien worden.[25] Een zwaar accent op deze procedurele aspecten treffen we met name ook aan in de jurisprudentie van de jongste tak van administratieve rechtspraak, de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. In de Arob-jurisprudentie wordt bijzonder sterk gelet op de manier waarop beschikkingen tot stand zijn gekomen en op de wijze waarop ze zijn gemotiveerd. Het relatieve aandeel van vernietigingen op grond van de meer formele beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel dat de motivering de beschikking moet kunnen dragen, ligt bijzonder hoog.

In de jongere wetgeving vinden we die aandacht voor deze procedurele aspecten ook terug. Een duidelijk voorbeeld biedt de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, welke wet hoofdzakelijk procedureregels geeft voor de wijze van behandeling van aanvragen om vergunningen, compleet met inspraakprocedures, bezwaar- en beroepsprocedures.

In dit kader spelen ook rechtsbeschermingsprocedures een belangrijke rol. Wie een beslissing niet kan aanvaarden, staat de weg open naar de onafhankelijke rechter of het hoogste bestuursorgaan (de Kroon). Wie alle kansen heeft gehad om voor een onpartijdige en objectieve instantie zijn gevoelens van onrecht en onbillijkheid te uiten, moet de uitslag van de procedure als redelijk en legitiem aanvaarden. Dat althans is de veronderstelling en het normatieve uitgangspunt van het systeem. Dat voor een deel van de verliezers de aanvaarding uiteindelijk een moeilijke zaak blijft,[26] is misschien een wat deprimerend gegeven. Het betekent echter niet dat van beroepsprocedures geen legitimerende werking uitgaat. hoogstens wordt er de betrekkelijkheid van 'Legitimation durch Verfahren' mee onderstreept.

Een onderdeel in het proces van legitimatie langs deze weg, is de vermelding onder beschikkingen van de mogelijkheden van bezwaar en beroep waartoe op steeds ruimere schaal werd en wordt overgegaan. Het is zonder meer aannemelijk dat deze 'Rechtsmittelbelehrung' op zichzelf al een zekere toename van het aantal procedures tot gevolg heeft gehad. Een duidelijke aanwijzing daarvoor is het groei-effect dat optrad bij de algemene introductie van de vermelding van de beroepsmogelijkheid op de CRvB onder uitspraken van de Raden van Beroep.[27]

Het bovenstaande omtrent legitimiteitsproblemen voor het bestuur in de huidige tijd kan in een tweeledige conclusie worden samengevat. Enerzijds is de vermin-

derde legitimiteit van beschikkingen op zichzelf een belangrijke oorzaak voor het toegenomen aantal beroepsprocedures. Anderzijds moeten nu juist die beroepsprocedures (en het bestaan van mogelijkheden daartoe) legitimiteit verschaffen aan bestuurshandelingen. Daarin ligt ook het grote belang van de rechtsbescherming voor het bestuur. Rechtsbeschermingsprocedures zijn lastig, maar zij kunnen helpen de noodzakelijke legitimiteit te verschaffen aan de besluiten en handelingen van het bestuur.[28]

2.4 Overige oorzaken

Het is natuurlijk geenszins gezegd dat legitimiteitsproblemen als de enige achtergronden van de groei van het aantal beroepszaken moeten worden gezien. Ook andere, minder complexe oorzaken kunnen een gedeelte van die groei verklaren. Een bijkans triviaal verband lijkt me gelegd te kunnen worden met de toename van het aantal voor beroep vatbare besluiten. In de verzorgingsstaat heeft de overheid in een snel tempo steeds weer nieuwe taken op zich genomen. Nieuwe wetten en nieuwe bevoegdheden hebben tot hele reeksen voorheen onbekende beschikkingen geleid. Zo kan men voor de beroepsrechter (Raden van Beroep) groeieffecten toedichten aan de invoering van succesvolle wetten als de WAO (1966) en de AAW (1976).

Ook voor de explosieve groei van het aantal belastingzaken wordt deze oorzaak genoemd. Nieuwe taken vergden nieuwe en groter financieringsbronnen (onroerend goed-belasting, milieuheffingen). Maar vooral is op dit gebied van belang dat een steeds groter aantal contribuabelen boven de aanslaggrens van de inkomstenbelasting en de vermogenbelasting is komen te vallen, hetgeen uiteraard tot een veel hoger aantal beschikkingen heeft geleid.

Voor de Arob-beroepen zijn deze effecten moeilijker zichtbaar te maken. Maar ze zijn er wel. De wildgroei in subsidieregelingen van de centrale overheid die wij tot voor kort op allerlei terreinen hebben gehad, heeft tot een duidelijke toename van het aantal voor beroep vatbare beschikkingen geleid. Ook kan men bedenken dat de steeds strakker wordende en uitgebreidere planologische regiems steeds vaker tot beschikkingen van de lagere overheden leiden, welke voor een of meer belanghebbenden moeilijk aanvaardbaar zijn.

Effecten van rechtshulp

Een aannemelijk verband kan ook gelegd worden tussen het op ruime schaal beschikbaar komen van rechtshulp, met name ook in administratiefrechterlijke zaken, en de progressie in het aantal beroepsprocedures. Het financieringsstelsel van de Wet Rechtsbijstand aan on- en minvermogenden, zoals dat op dit moment nog net bestaat, heeft het niet alleen voor grote groepen in de samenleving mogelijk gemaakt om zich van (gratis) rechtsbijstand te voorzien, maar houdt vanuit het gezichtspunt van die eenmaal benaderde rechtshulpverlener (de advocaat) ook geen enkele rem in om beroepsprocedures te voeren. Integendeel, in-

dien hij eenmaal met de zaak geconfronteerd is, is het in het belang van de 'pro deo'-advocaat om zo enigszins mogelijk (en zo frequent als redelijkerwijze nodig geacht kan worden) beroep in te stellen. De cliënt kost het niets en baat het hem niet, het schaadt hem ook niet. De advocaat daarentegen krijgt in ieder geval per procesverrichting betaald.[29]

In de nabije toekomst zal dit tengevolge van een wijziging van de Wet Rechtsbijstand aan on- en minvermogenden wellicht enigszins veranderen. De introductie van de eigen bijdragen en het systeem van toevoegingen tegen verminderd tarief kan als (niet beoogd) neveneffect hebben dat de justitiabelen en hun raadslieden ietwat kritischer zullen nagaan of, gelet op enerzijds de kansen in de procedure en anderzijds de kosten van de rechtsbijstand, het instellen van beroep een verantwoorde keuze is. Hoe groot het uiteindelijk effect zal zijn, moet afgewacht worden.

Ten slotte kan men zich afvragen of niet ten dele ook conjuncturele invloeden een rol spelen. Sinds de eerste olie-crisis (eind 1973) is het met de economische conjunctuur langzaam bergafwaarts gegaan. Het is niet ondenkbaar dat de neerwaartse druk op het inkomen de mensen motiveert om met meer inzet voor hun materiële belangen op te komen. Een gedeelte van de groei van het aantal belastingzaken, sociale verzekeringsgeschillen en ambtenarenzaken zou door die factor verklaard kunnen worden.

2.5 Samenvatting en conclusie

De groei van het aantal beroepszaken heeft naar onze analyse vooral te maken met een groei van het aantal voor beroep vatbare beslissingen en met een verminderde aanvaardbaarheid (legitimiteit) van die beslissingen. Als oorzaken van secundaire aard kunnen beschouwd worden de toegenomen beschikbaarheid van rechtshulp in administratieve procedures en wellicht ook conjuncturele invloeden.

Het is duidelijk dat deze oorzaken niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn. Dat noopt en heeft genoopt tot een bezinning op andere maatregelen, met name in het procesrechtelijke vlak. Door de regeling van de administratiefrechtelijke procedure speciaal daarop af te stemmen, kan geprobeerd worden de 'input' van beroepszaken af te remmen en te verkleinen, terwijl daarnaast ook getracht kan worden de totale verwerkingscapaciteit (throughput) te vergroten.

Daarbij is het van belang nog een volgende conclusie vast te houden. Het is niet alleen zo dat een vermindering van legitimiteit ons inziens een belangrijke oorzaak is van het toegenomen beroep op de rechter, maar het is ook van belang dat het beroep op de rechter nu juist er toe kan dienen om langs die weg weer een stuk legitimiteit aan het bestuurlijk handelen te verschaffen. Maar dan zullen we met het oog daarop kritisch moeten staan tegenover maatregelen die weliswaar een efficiënte behandeling van beroepszaken mogelijk maken, maar tegelijkertijd aan het vermogen van beroepsprocedures om legitimiteit te verschaffen in betekende mate afbreuk doen.

3 De positie van procespartijen op macro-niveau beschouwd

3.1 Inleiding

Indien het wenselijk wordt geacht om het aantal gevallen waarin de administratieve rechter geroepen wordt om in een geschil tussen overheid en burger uitspraak te doen, te beperken, wil men het gedrag van partijen zodanig beïnvloeden dat zij hun conflicten in mindere mate door de rechter laten beslechten. Het is dan nuttig te bedenken dat in administratieve procedures doorgaans sprake is van twee zeer ongelijke partijen en dat die ongelijkheid, die meerdere dimensies heeft, ook van betekenis is met het oog op de mogelijkheden om het gedrag van partijen effectief te beïnvloeden.[30]

Een belangrijke notie in dit verband is het onderscheid dat de Amerikaanse rechtssocioloog Marc Galanter heeft gemaakt tussen de 'repeat-player' en 'one-shotter'.[31] Met deze aan de kansspelen ontleende terminologie typeert Galanter het verschil tussen enerzijds de procespartij die over een langere periode beschouwd in veel soortgelijke gevallen als procespartij optreedt (de repeat-player, RP) en anderzijds de figuur die slechts een enkele maal of incidenteel een procedure voert (de one-shotter, OS). De RP is dikwijls een partij die professioneel, dat wil zeggen in het kader van de beroepsuitoefening, procedures voert. Men kan denken aan verzekeringsmaatschappijen, officieren van justitie en overheidsorganen. De OS is de gewone man die bijvoorbeeld in een echtscheidingsprocedure verwikkeld raakt, een ontslag aanvecht of strafrechtelijk vervolgd wordt.

In een fraaie en uitgebreide analyse laat Galanter zien hoe dit verschil tussen de RP en de OS consequenties heeft voor de positie in de procedure, het gedrag van partijen voor en tijdens de procedures en vooral op hun doelstellingen in de procedures. Zijn analyse is niet zonder meer bruikbaar voor de Nederlandse situatie en zeker niet voor de Nederlandse administratieve procedures. Maar het is wel inspirerend om in de door hem gewezen richting te denken. Uitgangspunt is dat in het normale en meest frequent voorkomende geval de appellerende burger een OS is en het verwerend bestuursorgaan als een RP kan worden beschouwd. Natuurlijk bestaan daarop uitzonderingen: de provinciale milieufederaties zal men als RP's kunnen beschouwen en de kleine gemeente die na vijf jaar voor het eerst als verweerder in een Arob-procedure voor de Raad van State optreedt, kan als een OS gelden. In het algemeen geldt echter dat de burger als OS ageert

tegen een bestuursorgaan dat een RP is. Dit verschil tussen RP en OS werkt door in:

a. de uitgangsposities in de procedure;
b. de processuele vaardigheden;
c. de nagestreefde doelstellingen en belangen in de procedure;
d. de opstelling in het conflict.

Hieronder werken we deze vier punten uit.

3.2 Verschil in de uitgangsposities

Gelijk Marc Galanter algemeen voor de RP's constateert, heeft ook het verwerend bestuursorgaan in het Nederlands administratief procesrecht op een aantal punten belangrijk 'regel-voordeel'. Op een aantal strategische punten zijn de regels van het administratief procesrecht in het voordeel van het verwerend bestuursorgaan.

Kenmerkend voor het administratief procesrecht is dat de burger steeds (in eerste aanleg althans) als 'klager', 'appellant' of 'verzoeker' moet optreden, terwijl het bestuursorgaan de betrekkelijk comfortabele positie van verweerder bekleedt. Het bestuursorgaan neemt (eenzijdig) de beslissingen en kan dan vervolgens rustig afwachten of en door wie en op welke gronden een genomen beslissing zal worden aangevochten. In ons systeem is het aan de belanghebbende burger om in de procedure aan te tonen dat de genomen beslissing onjuist, c.q. onrechtmatig is; het verwerend bestuursorgaan kan zich geheel en al concentreren op het weerleggen of ontkrachten van de door de burger aangevoerde argumenten en van hem wordt in beginsel niet gevergd dat uiteengezet wordt waarom de genomen beslissing rechtmatig is. In zoverre geldt inderdaad zoiets als 'het vermoeden van rechtmatigheid'.[32]

Daarbij komt dan dat vele regels van administratief procesrecht in het voordeel van het bestuursorgaan uitwerken. Zo is een belangrijk uitgangspunt dat de rechter de vrijheid van het bestuur moet respecteren. Dat betekent dat, voor zover het gaat om de uitoefening van een vrije bestuursbevoegdheid, de bestuursbeslissing tot op zekere hoogte van het rechterlijk ingrijpen gevrijwaard is. Hoe verregaand en hoe kritisch ook de administratieve rechter met behulp van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de gemaakte beleidskeuzen en belangenafwegingen kan toetsen en controleren, er blijft toch een zekere distantie ten opzichte van de gemaakte beleidskeuzen bestaan.[33] Indien bestuur en burger ten aanzien van een belangenafweging beide een verschillend, maar redelijk te achten standpunt innemen, preapondereert de visie van het bestuur.

Belangrijk regel-voordeel biedt ook de over het algemeen geldende regel van administratief procesrecht dat het beroep geen schorsende werking heeft. Het bestuur mag er hangende de beroepsprocedure van uitgaan dat zijn beslissing rechtmatig is en dat volgens die beslissing gehandeld kan worden. Op deze hoofdregel bestaan in het moderne bestuursrecht natuurlijk wel belangrijke uit-

zonderingen, maar ook bij deze uitzonderingen heeft het bestuur toch veelal weer de mogelijkheid om te bepalen dat zijn beschikking onmiddellijk van kracht wordt. Indien het erop aankomt, heeft het beroep dan toch weer niet schorsende werking. Ook de mogelijkheid dat de burger in de administratiefrechtelijke procedure een schorsing of een andere voorlopige voorziening kan vragen, verzacht de werking van de algemene hoofdregel wel, maar heft die zeker niet op.

Het is duidelijk dat het ontbreken van schorsende werking aan het beroep in het algemeen de door het bestuur vertegenwoordigde belangen in het conflict ten goede komt en zeer nadelig kan zijn voor de procederende burger. Soms zal de belanghebbende na een gewonnen procedure moeten ervaren dat gedane zaken nu eenmaal moeilijk een keer nemen. Men denke aan inmiddels uitgevoerde bouwwerken of verrichte ontgrondingen. Bij een beroep tegen een weigering van een begunstigende beschikking (vergunning, uitkering,subsidie) is het dikwijls onvermijdelijk dat voorgenomen activiteiten moeten worden opgeschort en/of financiële problemen ontstaan.

Het is dus met name de appellerende burger die belang heeft bij een snelle beslissing in het conflict. In de meeste gevallen kan het bestuursorgaan een lange behandelingsduur van het beroep zonder grote problemen velen. Slechts indien het beroep wel schorsende werking heeft of door de rechter een voorlopige voorziening getroffen is, kunnen de belangen omgekeerd liggen. Dan kan de 'slagvaardigheid' van het bestuur in de verdrukking komen door te lang durende procedures. Men kan denken aan beroepen tegen goedkeuringen van bestemmingsplannen of – iets heel anders – tegen weigeringen van verblijfsvergunningen aan vreemdelingen. Maar over het grote geheel bezien zijn dat de uitzonderingssituaties.

Andere regels van administratief procesrecht die de processuele positie van het bestuur ten goede komen zijn de toetsing ex tunc (de administratieve rechter, met name de Afdeling rechtspraak, houdt slechts rekening met feiten en omstandigheden zoals die ten tijde van de bestreden beslissing bekend waren of bekend hadden moeten zijn) en de bevoegdheid de nietigheid voor gedekt te verklaren. Ten slotte komt ook de regel dat de administratieve rechter dient te volstaan met een vernietiging van de beslissing en dat vervolgens het bestuur met inachtneming van de rechterlijke uitspraak, voor zover nodig, opnieuw in de zaak dient te voorzien, de processuele positie van het bestuur ten goede. Het is in ons stelsel niet aan de onafhankelijke rechter om een beslissing te geven waarmee het conflict kan worden beëindigd, maar aan het bestuursorgaan dat zelf partij is bij het conflict en dat de procedure naar aanleiding van dat conflict verloren heeft.

Niet alleen het administratief procesrecht geeft het bestuur een relatief sterke uitgangspositie, maar ook het materiële bestuursrecht komt die processuele positie veelal ten goede. Ik citeer Van Galen en Van Maarseveen: 'Maar vooral geldt dat de overheid die ten processe verschijnt, geconfronteerd wordt met een klacht over de uitvoering van het 'eigen' recht, dat wil zeggen de uitvoering van het recht, dat zo het al dan niet door hetzelfde overheidsorgaan is vastgesteld, dan toch typisch daarop toegeschreven is of met de uitvoering waarvan het orgaan

ervaring heeft. Dikwijls heeft het overheidsorgaan te maken met de concrete uitvoering van door zichzelf vastgestelde voorschriften.'[34] Dit houdt onder meer in dat op het tevoren in de regels vastleggen van wat wel en wat niet relevant zal zijn bij een conflict, het bestuur meer invloed heeft gehad dan zijn opponent.

Het is niet mijn bedoeling om op deze juridische bevoordeling door de regels van het administratief procesrecht en het materiële bestuursrecht in zijn algemeenheid kritiek uit te oefenen. Integendeel, ik meen dat het in een doelmatig en democratisch georganiseerde rechtsstaat moeilijk anders kan. Maar het is wel van belang om in te zien dat het bestuur in het algemeen vanuit een relatief gunstiger uitgangspositie aan een procedure kan beginnen dan zijn tegenpartij. De betere uitgangspositie voor het bestuur maakt dat hij in het algemeen met meer vertrouwen en geduld de uitslag van het proces kan afwachten dan de burger. Men kan mijns inziens veronderstellen dat deze gunstige uitgangspositie van invloed is op de bereidwilligheid om langs een andere weg naar een oplossing van het conflict te zoeken. Het maakt begrijpelijk waarom bestuursorganen nog al eens weinig bereidheid tonen om over gerezen conflicten serieus te overleggen of hun beslissing diepgaand te heroverwegen. Wie sterk staat of zich sterk acht staan, geeft minder toe.

3.3 Verschil in processuele vaardigheden en ervaring

In het algemeen is het verwerend bestuursorgaan veel deskundiger in het voeren van procedures dan zijn tegenpartij. Het bestuursorgaan heeft ervaring met de procedure en de toepasselijke voorschriften, de burger heeft die ervaring in de meeste gevallen helemaal niet. Het bestuursorgaan is veel beter op de hoogte met de relevante jurisprudentie dan de burger, die veelal in de veronderstelling verkeert dat zijn zaak uniek is. Het bestuursorgaan beschikt gemakkelijker over deskundige adviseurs, over gegevens in dossiers en archieven dan zijn tegenpartij. Bij de inschakeling van deskundigen speelt voor de overheid, als het erop aankomt geld veel minder een rol, terwijl voor veel burgers dat geld al snel een beperkende factor is.

Voor de burger is het procederen vaak een uiterst spannende aangelegenheid waarbij zijn emoties hem parten kunnen spelen en hinderen bij een optimale procesvoering. De vertegenwoordiger van het bestuursorgaan heeft van zulke emoties geen last; voor hem is het procederen een professionele aangelegenheid waarbij hij gemakkelijk afstand tot de zaak kan bewaren.

Ook in contacten met de rechter heeft het bestuursorgaan het voordeel van de grotere deskundigheid en ervaring. Hij kent de rol van de rechter en weet wat er gaat gebeuren. Hij spreekt en verstaat de taal van de rechter beter dan de gemiddelde burger. Dat is met name van gewicht wanneer er schriftelijk in de instructiefase of mondeling op de openbare behandeling door de rechter vragen worden gesteld. De appellerende burger is in deze contacten in het nadeel vanwege zijn onbekendheid met de hele materie, de rolverdeling en de gehele gang van zaken in de procedure.

Rechtsbijstand aan de burger door advokaten of andere professionele rechtshulpverleners neemt een belangrijk deel van deze ongelijkheid weg, maar zeker niet alles. Ook de burger die vertegenwoordigd wordt door een advocaat behoudt een aantal van de nadelen welke zojuist werden genoemd, zij het in een mindere mate. Belangrijk daarbij is natuurlijk te constateren dat rechtsbijstand slechts in een gedeelte van de administratiefrechtelijke procedures plaatsvindt. Sommigen vinden de weg naar de advocaat niet, voor vele anderen (met name uit de grote 'midden-groepen') is die rechtsbijstand te duur. De op handen zijnde wijziging van de Wet Rechtsbijstand aan on- of minvermogenden, waarin het systeem van een eigen bijdrage wordt ingevoerd en de mogelijkheid wordt geschapen voor rechtsbijstand tegen verminderd tarief, brengt hierin geen verbetering. Het is natuurlijk verstandig te achten wanneer burgers in voor hen belangrijke zaken niet op eigen houtje gaan procederen, doch zich daarin laten bijstaan door een deskundige rechtshulpverlener, maar het is evenzo goed begrijpelijk wanneer zij dat niet doen.

Vanwege zijn grotere ervaring en vertrouwdheid met de procedures in kwestie, zijn doorgaans superieure kennis van de voorschriften en de jurisprudentie, moet het bestuursorgaan over het algemeen veel beter in staat worden geacht om van tevoren en ook nog hangende de procedure te overzien hoe de kansen in de procedure staan en welke afloop moet worden verwacht. De gemiddelde burger is daartoe veel minder in staat. Niet gehinderd door een overmaat aan juridisch inzicht of kennis van de jurisprudentie meent hij in alle oprechtheid doorgaans volstrekt gelijk te hebben.

Dat (verwerende) bestuursorganen hun kansen in de procedure veel beter kunnen schatten blijkt ook wel wanneer er hoger beroep mogelijk is. Onderzoek heeft aangetoond dat bedrijfsverenigingen in een aanzienlijk hoger percentage van de gevallen waarin zij hoger beroep op de CRvB instellen, succes hebben dan de zogenaamde 'klagers'.[35] Een vergelijkbaar resultaat werd gevonden voor het hoger beroep op de Kroon tegen besluiten van GS in het kader van de Algemene Bijstandswet. Colleges van B en W scoren met hun hogere beroepen aanzienlijk beter dan de bijstandaanvragers.[36]

3.4 Verschil in doelstellingen

De belangen welke met de uitspraak van de rechter zijn gemoeid, zijn voor het bestuursorgaan in sommige opzichten van geheel andere aard dan voor de procederende burger. Het bestuursorgaan is met name geïnteresseerd in het algemene aspect dat in meer of mindere mate aan iedere rechterlijke uitspraak inhaerent is. De strategie, zo mag men aannemen, is er op gericht om de bestaande praktijk bij de uitvoering van de wet of het bestaande beleid zoveel mogelijk voor een desavouering in een rechterlijke uitspraak te vrijwaren. Het is immers vervelend indien als consequentie van een rechterlijke uitspraak een bepaalde beleidslijn of uitleg van de wet voortaan moet worden prijsgegeven. Het bestuursorgaan is dus

sterk geïnteresseerd in de ontwikkeling van de jurisprudentie omdat het daarmee in de toekomst in soortgelijke gevallen rekening zal moeten houden. Er mag daarom worden verondersteld dat het bestuur naar verhouding veel oog zal hebben voor de grote lijnen. Het verliezen van een procedure in een concreet geval is op zichzelf meestal voor het bestuur niet van zo groot gewicht, zolang de grote lijn in de jurisprudentie zich vanuit bestuursstandpunt bezien maar niet in ongunstige zin ontwikkelt.

Zo is het voor een bestuursorgaan weinig bezwarend indien de administratieve rechter in een concreet geval zo nu en dan oordeelt dat er sprake is van 'een bijzonder geval' of dat de Kroon 'in dit geval' alle belangen afwegend tot een andere uitkomst komt, omdat dergelijke benaderingen de grote lijn immers onverlet laten en bij het besturen tot op zekere hoogte tevoren zelfs kunnen worden voorzien en ingecalculeerd.

Op de vorming van de jurisprudentie kan het bestuur in beperkte mate ook invloed uitoefenen door gevallen waarin van een precedentwerking sprake zou kunnen zijn enigszins te selecteren. Indien men vreest dat een precedent wellicht tot een jurisprudentie zal leiden die het bestuur onwelgevallig is, kan men geneigd zijn om maar liever in dat ene geval toe te geven teneinde een procedure in die zaak te voorkomen. Heeft men daarentegen de verwachting dat een precedent voor het bestuur wel eens gunstig zou kunnen aflopen, dan ligt het voor de hand dat het bestuursorgaan meer geneigd is om zo'n zaak maar eens principieel te spelen.

Voor de betrokken burger liggen de zaken doorgaans geheel anders. Hij is niet geïnteresseerd in het handhaven van regels of beleid, in de ontwikkeling van de jurisprudentie of de grote lijn. Hem interesseert primair, zo niet uitsluitend de uitkomst van de procedure die betrekking heeft op zijn concrete geval. Zal de rechter hem in gelijk stellen of niet, is voor de burger de kwestie waar het om draait. In de ene procedure die hem betreft, gaat het voor hem meestal om maximale winst (gelijk krijgen) of om maximaal verlies (ongelijk krijgen). Men mag verwachten dat de burger, om het risico van een maximaal verlies te beperken, in veel gevallen bereid zal zijn tot onderhandelingen over een vergelijk of tot het zoeken naar voor beide partijen aanvaardbare alternatieve oplossingen. Maar hoeveel gehoor zal hij vinden bij het bestuursorgaan dat met name oog heeft voor de grote lijn en vreest dat een compromis of een alternatieve oplossing zou kunnen leiden tot een resultaat waarvan men de precedentwerking moeilijk kan overzien?

3.5 Houding in het conflict

Bovenstaande punten zijn van invloed op de opstelling die elk van beide partijen zal kiezen wanneer er sprake is van een conflict. Voor de in zijn belangen getroffen burger geldt dat hij feitelijk maar één mogelijkheid heeft om iets te doen: beroep instellen en daarmee het oordeel van de rechter inroepen. Alternatieve sanctie- of pressiemogelijkheden heeft hij over het algemeen niet. De verdere relatie

afbreken zoals in privaatrechtelijke verhoudingen nog wel eens mogelijk is, is in contacten met de overheid niet of nauwelijks mogelijk. Men kan nu eenmaal niet met hetzelfde gemak van overheid wisselen als van slager of garagehouder.

Het bestuur is eveneens gemakkelijk geneigd om conflicten maar door de rechter te laten uitzoeken en beslechten. Voor het bestuur zitten daar zekere voordelen aan vast en weinig nadelen. Indien het bestuur in het gelijk wordt gesteld, betekent zo'n uitspraak een ondersteuning van de bestuursbeslissing en een verhoging van de legitimiteit van het bestuurlijk handelen. Wanneer de rechter de beslissing vernietigt, heeft dat in het algemeen geen ingrijpende gevolgen. Het bestuur doet eenvoudig alsnog wat het had behoren te doen. Het risico dat er schadevergoeding moet worden betaald blijkt in de praktijk gering.

Het heeft er alle schijn van dat, met name waar het om beschikkingen gaat met een zeker routine-matig karakter, de rechter wordt gebruikt als een verlengstuk van de administratie. Het bestuur maakt een passief gebruik van de rechtsbeschermingsmogelijkheden door de burgers die moeilijkheden hebben met een bestuursbeslissing naar de beroepsinstantie te verwijzen. Men is dan van zo'n ontevreden burger af en zijn klacht wordt behandeld langs gestroomlijnde en daarvoor geëigende kanalen. Voor zover de burger aanhoudt bij het bestuursorgaan zelf of terugkomt, kan men zich verschuilen achter de aanhangige procedure: de zaak is sub judice; zijn oordeel dient te worden afgewacht. Dat dit standpunt juridisch uiterst zwak is omdat het bestuur wel bevoegd is om op zijn beslissing terug te komen, belet bestuursorganen kennelijk niet het bij herhaling in te nemen.

Ik citeer Schuyt, Jettinghoff, Lambregts en Zwart over de houding van bedrijfsverenigingen als uitvoerende organen in de sociale verzekeringswetgeving:

'Pogingen om met de bedrijfsverenigingen alsnog tot overeenstemming te komen lijken van de kant van de bedrijfsvereniging met terughoudendheid te worden bejegend.' Van deze houding zeggen de auteurs: 'Deze terughoudende opstelling hanteren de bedrijfsverenigingen bewust. Het advies (van de bedrijfsvereniging, v.B.) om in beroep te gaan komt eigenlijk neer op een verwijzing: 'Wie het niet met de beslissing eens is, gaat maar in beroep'. Dat hier, in ieder geval wat het GAK betreft, sprake is van beleid blijkt uit de reactie van het GAK op het Ontwerp ABAR van de Commissie van Maarseveen. Schuyt c.s. citeren vervolgens een gedeelte van die reactie waaruit blijkt dat het GAK de door die commissie voorgestane hoorplicht afwijst mede omdat er immers '(...) via een kosteloze en informele procedure voor ieder beroep op de rechter (Raad van Beroep) openstaat.' Schuyt c.s. concluderen: 'In zekere zin wordt de Raad van Beroep op die manier gebruikt als adres voor klachten en bezwaren.' Zij voegen daar aan toe dat zij slechts een enkele keer hebben kunnen vaststellen dat een bedrijfsvereniging een beroep trachtte af te houden dooor duidelijk te maken dat beroep vrijwel zeker kanslooos was.[37]

Op het gebied van het belastingrecht is het een bekend euvel dat de bezwaarschriftprocedure veelal weinig bevredigend verloopt. Ook hier is het min of meer beleid dat de contribuabele verwezen wordt naar de belastingrechter. Pas in die fase is de belastinginspectie bereid om werkelijk aandacht aan het conflict te

besteden. Dat resulteert dan in een belangrijk aantal gevallen (ruim 50 procent) alsnog in een oplossing zodat het beroep kan worden ingetrokken.

Prof. dr. D. Brüll stelt: 'Het systeem speelt in op de drempelvrees bij de doe-het-zelvers en op de kostendrempel voor de klanten van de adviseurs'. Hij maakt ook melding van de kreet: 'Je gaat je gelijk maar in Arnhem halen.'[38]

Overeenkomstige kreten zijn ook in 'Arobabele' zaken niet onbekend. Hoeveel gemeente-bestuurders zeggen of denken niet: 'Hij gaat zijn gelijk maar in Den Haag halen' en wachten vervolgens in alle rust de stappen van de in zijn belangen getroffen burger en de Arob-rechter af?

Nog wat schrijnender is de hantering van een 'piep'-systeem zoals dat in de praktijk van de uitvoering van de Monumentenwet vorm heeft gekregen. Daar worden zonder overleg met belanghebbenden en zonder een adequate motivering door de Minister van CRM op voordracht van de Monumentenraad monumenten op de lijst van beschermde monumenten geplaatst (zie art. 8 e.v. Monumentenwet). Slechts indien tegen die plaatsing op de lijst beroep wordt ingesteld, vindt alsnog een uitgebreid onderzoek plaats en moet de Kroon in beroep gaan uitmaken of plaatsing op de lijst al dan niet gehandhaafd moet blijven. Het verbaast niet dat het percentage van de gevallen waarin de Kroon het beroep gegrond bevindt opvallend hoog ligt.[39]

Ook een zekere vrees voor precedentwerking wanneer men zich lankmoedig zou tonen, kan het bestuur gemakkelijk motiveren tot een passief gebruik maken van de rechtsbeschermingsmogelijkheden. Het bestuur ziet soms liever dat de rechter een uitzondering maakt dan dat het dat zelf doet. In twijfelgevallen stelt men zich daarom gereserveerd op en men wacht af wat de uitslag van de beroepsprocedure zal zijn. Illustratief voor deze houding zijn uitlatingen van de Staatssecretaris van Justitie, mevrouw Haars, in een interview dat betrekking had op het vreemdelingenbeleid.[40] Zij toonde zich niet ontvreden over de uitspraken van de rechter in vreemdelingenzaken. 'Tussen de tachtig en negentig percent van de korte gedingen over vreemdelingenkwesties worden door ons gewonnen. Tien tot twintig percent verliezen wij. Met andere woorden de rechters volgen in grote lijnen het beleid. De koers wordt niet doorkruist' (...) 'Je kan nooit alle procedures winnen, dat is nou eenmaal zo. Er zijn een aantal gevallen geweest waar ik geaarzeld heb. Door de aard van die zaken kwam ik er niet goed uit, had twijfels. In zulke gevallen probeer ik de procedures te laten doorlopen. Laat een rechter maar eens een oordeel vellen of de Raad van State. Als zij vinden dat iemand toch mag blijven, vind ik dat uitstekend. Het is dan beter en verstandiger dat een rechter dat stelt dan ik. Als ik dat doe, gaat er een precedentwerking van uit, het heeft dan zo snel een aanzuigend effect.'

Ook hier beluistert men een bewust gebruik *door het bestuur* van de beroepsmogelijkheden op de rechter. In geval van twijfel stelt het bestuur zich gereserveerd op en laat het de eer aan de rechter. De rechter moet de moeilijke gevallen maar uitzoeken. Het verliezen van procedures – zelfs in twintig procent van het aantal zaken, overigens een vrij 'normaal' percentage – is niet bezwaarlijk, zolang de rechter de grote lijnen van het beleid maar volgt.

3.6 Naar een beïnvloeding van de houding van de overheid in een conflict

In het bovenstaande werd betoogd dat ook bestuursorganen, met name in gevallen waarin beslissingen langs een min of meer routine-matige wijze tot stand worden gebracht, een zeker (*passief*) gebruik maken van de administratieve rechtsbeschermingsmogelijkheden. Zo 'verwijst' men burgers met klachten naar de administratieve rechter, men laat de rechter liever uitzonderingen maken dan dat men ze zelf maakt of men hanteert een soort 'piep'-systeem. In de procedures waarin het bestuursorgaan als verweerder optreedt, ontwikkelt het veelal als vanzelf een zekere strategie die er niet zozeer op gericht is om in het individuele, concrete geval in kwestie gelijk te krijgen, doch die er vooral op gericht is om de grote lijn of het vaste beleid bij een bepaald type van beslissingen te beschermen. We constateerden dat het bestuur als verwerende partij in de procedure een relatief sterkere uitgangspositie bezit, omdat het op verschillende punten regelvoordeel heeft. Daar komt dan nog bij dat het bestuur in de procedure over het algemeen tegenover de burger-appellant het voordeel heeft van een veel grotere juridische en processuele deskundigheid en ervaring.

Men kan mijns inziens constateren dat het bestuur er zich niet zo erg veel aan gelegen laat liggen en ook niet behoeft te laten liggen om geschillenbeslechting door de administratieve rechter te voorkomen. Er bestaat dikwijls te weinig bereidheid om tesamen met de burger te zoeken naar alternatieve oplossingen voor een geschil. Daartoe bestaan in het huidige systeem ook weinig prikkels. Een eventuele vernietiging door de administratieve rechter als sanctie op een onjuist besluit, heeft voor het bestuur over het algemeen immers betrekkelijk weinig of zelfs geen nadelige gevolgen.

Anderzijds geldt voor de burger-appellant dat procederen voor hem de enig mogelijke wijze van handelen is, behoudens de mogelijkheid van berusting in het gevoel van onrecht.

Het bovenstaande lijkt mij van belang indien nagedacht wordt over mogelijkheden om het aantal procedures tegen de overheid te beperken en de zogenaamde 'litigation-rate' in administratiefrechtelijke zaken terug te dringen. Bestaande of nog in voorbereiding zijnde middelen proberen vooral het gedrag van de burgers te beïnvloeden (bijvoorbeeld: invoering van griffierechten, verzwaarde motiveringsplicht). Op die wijze worden drempels in de toegang tot de rechter opgeworpen. Dergelijke maatregelen hebben iets onbevredigends wanneer men acht slaat op het gebrek aan gedragsalternatieven voor de burger en het bij hem over het algemeen bestaande onvermogen om zijn kansen in de procedure realistisch te schatten en de belangen bij de procedure rationeel af te wegen. Drempels van betekenis in de toegang tot de rechter kunnen slechts grofmazig werken en er bestaat daarmee een grote kans dat ook op zichzelf terechte beroepen van de rechter vandaan worden gehouden.

Daarentegen zou men wellicht meer en betere effecten mogen verwachten van pogingen om verwerende bestuursorganen te motiveren tot een beperkter en selectiever passief gebruik van de rechter. Van het bestuur immers mag een veel betere kijk op de materie van het administratieve recht en -procesrecht worden verwacht. Dat betekent dat het bestuur ook veel beter in staat kan worden geacht

om de kansen van het eigen gelijk te schatten. Van het bestuur mag een professionele en rationele benadering en afweging van proceskansen worden gevraagd.

Men zou dus eigenlijk wensen dat bestuursorganen sterker worden bewogen om te zoeken naar oplossingen die aan het conflict een eind maken zonder dat de rechter tot een oordeel wordt geroepen. Het is echter niet eenvoudig om doelmatige en geëigende middelen te vinden waarmee het gedrag van het bestuur kan worden beïnvloed. Ik meen dat in ieder geval een soepel geregelde en informele bezwaarschriftenprocedure deze funktie enigszins zal kunnen vervullen. In veel gevallen zal het bestuur in een gesprek met de burger begrip kunnen kweken voor zijn standpunt en begrensde mogelijkheden, in andere gevallen zal het bestuur in de confrontatie meer oog en begrip kunnen krijgen voor de verlangens van de burger en het bestuursstandpunt kunnen versoepelen door geheel of gedeeltelijk aan zijn verlangens tegemoet te komen. Soms blijken ongedachte alternatieve oplossingen in het verschiet te liggen. Zo'n informele bezwaarschriftenprocedure kan bijdragen tot wat de Duitsers noemen 'Bürgernähe Verwaltung'.

Het zou echter gewenst zijn om met een meer gerichte stimulans te komen teneinde het passieve gebruik van administratieve rechtspraak tot een wat minder vrijblijvende zaak te maken. Men zou kunnen overwegen om, gelijk van de appellerende burgers griffierechten geheven (gaan) worden, ook voor het verwerend bestuursorgaan een financiële prikkel te creëren.

Zo zou in het geval van een verloren procedure van het verwerend bestuursorgaan een bepaalde bijdrage in de gerechtskosten geheven kunnen worden. Dat bedrag zou enerzijds zo hoog moeten zijn dat er een zekere prikkel van uit kan gaan om het betrekkelijke van het eigen gelijk af te wegen tegen de mogelijkheid dat de burger ook gelijk kan hebben, waarbij ook het totale belang van het geschil mee mag wegen, anderzijds mag zo'n bijdrage ook weer niet zo hoog zijn dat het bestuur om die redenen bij voorbaat zou gaan afzien van het voeren van verweer. Om de gedachten te bepalen noem ik een bedrag van *f* 500,— of *f* 1.000,—.

Ik kan mij voorstellen dat men deze gedachte enigszins overrompelend vindt en een aantal bezwaren ziet. Zo kan men stellen dat zo'n heffing bij het in het ongelijk gestelde bestuursorgaan toch maar 'vestzak-broekzak'-politiek zou zijn of dat het bestuursorgaan het verlies van dergelijke heffingen in een x-aantal gevallen gewoon zou incalculeren zoals men thans ook rekent op een bepaald percentage verloren zaken. Daar moge wat van waar zijn. Maar het heffen van een bijdrage in de gerechtskosten heeft als voordeel het effect dat een (klein) gedeelte van de kosten zichtbaar wordt gemaakt en ten laste wordt gebracht van de begroting van dat bestuursonderdeel waar die kosten vermeden hadden kunnen worden. Hoewel het bestuursorgaan natuurlijk een zeker verliespercentage zal incalculeren, sluit dat niet uit dat in concrete gevallen de geschatte kans op verlies van de heffing van invloed is op het gedrag vóór en tijdens de procedure. Zelfs indien het verlies van zo'n heffing op zichzelf voor het bestuur weinig betekenis zou hebben, kan er toch een belangrijke symbolische werking van uitgaan. Het verliezen van een procedure is op die manier voor het bestuur niet langer een volstrekt vrijblijvende en gratuïte zaak meer.

Mijn conclusie luidt daarom: hoewel het heffen van een bijdrage in de gerechtskosten van het bestuur in het geval zijn beslissing wordt vernietigd een geheel nieuw element in administratief procesrecht zou brengen, lijkt mij deze mogelijkheid toch een nadere overweging waard. Het aantrekkelijke van dit middel om de litigation-rate terug te dringen is dat het de mogelijkheden voor de burgers om rechtsbescherming te verkrijgen onverlet laat. Wanneer ingrijpende maatregelen nodig mochten blijken om aan de problemen van overbelasting een einde te maken, komt mijns inziens ook deze mogelijkheid voor een concrete uitwerking in aanmerking.

4 Beperking van het beroep op de rechter

4.1 Inleiding

De middelen die het huidige administratief procesrecht kent om aan de problemen van de steeds groter wordende aantallen beroepszaken het hoofd te bieden, zijn de vruchten van twee strategieën. Enerzijds wordt getracht om het aantal gevallen waarin de burger zich tot de administratieve rechter wendt, te beperken. Over de wijze waarop dat pleegt te geschieden handelt dit hoofdstuk. De andere benadering richt zich op het vergroten van de verwerkingscapaciteit van de toetsingsinstantie door het bewerkstelligen van processuele aanpassingen die de efficiëncy kunnen verhogen. Daarover handelt het volgende hoofdstuk.

Een beperking van het aantal gevallen waarin de burgers zich tot de administratieve rechter wenden, wordt in ons administratief procesrecht vooral nagestreefd door:

a. het verplicht stellen van een voorprocedure (in het bijzonder van een bezwaarschriftprocedure);
b. het heffen van griffierechten;
c. het propageren van verplichte procesvertegenwoordiging.

Speciaal voor het *hoger* beroep (binnen de administratieve rechtspraak) zou nog gedacht kunnen worden aan vormen van *selectief* appel. Hoger beroep is in zo'n systeem slechts toegestaan indien het belang van de zaak een bepaald minimum te boven gaat, hetzij indien de rechter daartoe speciaal verlof verleent. In Nederland kennen wij geen selectief hoger beroep in administratieve zaken en het wordt ook door niemand van harte aanbevolen. Naar mijn mening behoeft selectief appel niet op principiële bezwaren te stuiten, maar praktisch is zo'n systeem waarschijnlijk moeilijk bevredigend te regelen of te hanteren. Ik beperk mij in dit hoofdstuk tot de genoemde punten *a* t/m *c*.

4.2 De bezwaarschriftprocedure als voorprocedure

In veel gevallen kent de wet de verplichting (althans de mogelijkheid) tot het volgen van een bezwaarschriftenprocedure alvorens een beroep op de rechter of de beroepsinstantie mogelijk is. In de Wet Arob is de bezwaarschriftprocedure hoofdregel voor zover het gaat om beschikkingen afkomstig van niet tot de cen-

trale overheid behorende administratieve organen (art. 7, tweede lid, Wet Arob). Facultatief – voor de verweerder – is de bezwaarschriftprocedure indien de beschikking afkomstig is van een orgaan van de centrale overheid (art. 11 Wet Arob). De Wet Arbo kent een voor de burger facultatieve bezwaarschriftprocedure (art. 33, tweede lid, Wet Arbo). Verplicht is het vooraf maken van bezwaar in het belastingrecht (art. 23 Algemene wet inzake rijksbelastingen). Ook in de sociale wetgeving voor zover die wordt uitgevoerd door de gemeentebesturen, zijn bezwaarschriftprocedures gebruikelijk. Men zie bijvoorbeeld art. 34 Algemene Bijstandswet, art. 31, eerste lid, Wet Werkeloosheidsvoorziening en art. 31, eerste lid, Wet Sociale Werkvoorziening. Bezwaarschriftprocedures zijn ook her en der bekend op het gebied van de milieuwetgeving en het ruimtelijke ordeningsrecht.

Sommige sociale verzekeringswetten (bijvoorbeeld de Werkloosheidswet, Ziektewet) kennen het systeem dat eerst een (eenvoudige) beslissing wordt gegeven, waarna op aanvraag een zogenaamde 'voor beroep vatbare beslissing' wordt gegeven. Omdat ook daarbij veelal – op een wat hoger niveau – nog een heroverweging plaatsvindt, doet die gang van zaken wel wat aan een bezwaarschriftprocedure denken, zij het dat geen verplichting tot heroverweging bestaat en een aantal wezenlijke formele waarborgen voor de behandeling van het verzoek om zo'n voor beroep vatbare beslissing ontbreken.

4.2.1 Zeefwerking

Bezwaarschriftprocedures hebben een zekere zeefwerking. Niet alleen bestaat de mogelijkheid dat gemaakte vergissingen worden hersteld, maar ook is het mogelijk dat het bestuursorgaan na kennisneming van de bezwaren tot andere inzichten komt. Minstens zo belangrijk zijn de gevallen waarin het contact in de bezwaarschriftprocedure tot gevolg heeft dat de burger begrip krijgt voor het voor hem bezwaarlijke bestuursstandpunt. In al deze gevallen leidt de bezwaarschriftprocedure er meestal toe dat het beroep op de rechter achterwege blijft.

Het is bekend dat die zeefwerking het motief van de wetgever is geweest om de bezwaarschriftprocedure voor de lagere overheidsorganen in de Wet Arob verplicht te stellen.[41] Datzelfde motief had de wetgever ook reeds bewogen tot het opnemen van de bezwaarschriftprocedure in de Algemene Bijstandswet.[42] Over de motieven voor bezwaarschriftprocedures in andere wetten is minder bekend, maar het lijkt niet onaannemelijk dat ook daarbij de filterwerking voorop heeft gestaan.

Een interessante vraag is natuurlijk: hoe goed is die zeefwerking van bezwaarschriftprocedures nu eigenlijk? In het kader van een onderzoek naar de Arob-bezwaarschriftprocedure heeft de Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde te Groningen daarover cijfers verzameld door het houden van een enquête onder alle gemeenten en provincies.[43] Van de in 1978 ontvangen bezwaarschriften werden er door gemeentelijke bestuursorganen 13,1 procent gegrond verklaard en door provinciale organen 15 procent. Belangrijk is natuurlijk te weten in welk gedeelte van de gevallen waarin bezwaarschriften ongegrond dan wel niet-ont-

vankelijk werden verklaard, beroep werd ingesteld bij de Afdeling rechtspraak. De onderzoekers berekenden deze 'filterratio' voor beschikkingen afkomstig van colleges van B en W op 54,4 procent. Dus in ongeveer de helft van het aantal gevallen waarin daartoe aanleiding zou kunnen bestaan, werd beroep ingesteld. Voor de provinciale organen lag die filterratio lager (dus: 'beter'), namelijk op 34,3 procent. Een belangrijk gegeven daarbij is dat de onderzoekers constateerden dat bezwaarschriftprocedures met adviescommissies beter filterden dan bezwaarschriftprocedures zonder adviescommissies. Tegen beslissingen op bezwaarschriften waarbij een adviescommissie was betrokken werd significant minder beroep ingesteld dan tegen beslissingen waarbij het administratief orgaan zelf hoort en beslist. Dat kan er mijns inziens op duiden dat de legitimiteit van beslissingen waarbij een adviescommissie werd ingeschakeld, hoger ligt. Opvallend is dat het percentage vernietigingen niet significant verschilt naar gelang van de vorm van de bezwaarschriftprocedure. Voor beslissingen afkomstig van gemeentelijke organen werd een vernietigingspercentage (het aantal vernietigingen per honderd ingestelde beroepen) van 24,2 procent gevonden; voor beschikkingen afkomstig van de provinciale organen lag dat lager: 16,5 procent.

Mijns inziens mag aan deze gegevens de conclusie worden verbonden dat de filterwerking van Arob-bezwaarschriftprocedures kwantitatief aanzienlijk is, waarbij het dus nog verschil maakt welke vorm de bezwaarschriftprocedure heeft gekregen.

Het enige cijfer dat ik daarnaast ken heeft betrekking op de verhouding 'voor beroep vatbare beslissingen' in de Werkloosheidswet en de Ziektewet en het aantal beroepen daartegen op de beroepsrechter. In *Een beroep op de rechter* wordt het percentage beroepen (ruw) geschat op 40 à 50 procent.[44] Ook de simpele procedure van het vragen van een voor beroep vatbare beslissing blijkt dus al een aanzienlijke zeefwerking te hebben.

Voor de Wet Arob geldt dat de filterwerking van de bezwaarschriftprocedure een positieve invloed ondergaat van de filterwerking die in de praktijk toekomt aan de werkzaamheden van de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak in het kader van art. 80 Wet RvSt. In een niet onaanzienlijk aantal gevallen wordt reeds tijdens de bezwaarschriftprocedure om een schorsing of een voorlopige voorziening door de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak verzocht. In de praktijk volgt men dan veelal de gedragslijn dat met de beslissing op het bezwaarschrift gewacht wordt totdat men de uitspraak van de Voorzitter in het kader van de art. 80-procedure kent. In zijn uitspraak geeft de Voorzitter dikwijls een voorlopig oordeel omtrent de rechtmatigheid van de beschikking in kwestie te kennen. Dat oordeel speelt vervolgens een belangrijke rol in de afhandeling van de bezwaarschriftprocedure en – zo kan men zich voorstellen – bij de beslissing van de bezwaarde om vervolgens al dan niet (meestal: niet) bij de Afdeling rechtspraak in beroep te gaan.

Uit de jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak kan men de indruk krijgen dat de Afdeling ook alle middelen te baat neemt om die filterende werking zo groot mogelijk te maken. Aan het naleven van procedurele en formele voorschriften wordt strak de hand gehouden waarbij het vermoeden rijst dat zulks

niet steeds geschiedt met het oog op de belangen van goede rechtsbeschermingsprocedures, maar ook wel met het doel de kans op beroepen op de Afdeling rechtspraak zo klein mogelijk te houden. In het bijzonder denk ik daarbij aan de stringente sanctionering van de ontvankelijkheidseisen die ook voor de bezwaarschriftprocedure gelden. Indien een administratief orgaan zich ten gronde over een beslissing uitlaat in een zaak waarin strikt genomen het bezwaarschrift niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, wordt de beslissing op het bezwaarschrift steevast vernietigd. In feite had in de jaren 1978 en 1979 ongeveer 25 procent van alle vernietigingen van de Afdeling rechtspraak (Kamer 3) op zulke 'fouten' betrekking.[45] Zelfs wordt door de Afdeling rechtspraak niet toegestaan dat bezwaarschriften primair niet-ontvankelijk worden verklaard, doch daaraan subsidiair of in een overweging ten overvloede wordt toegevoegd dat het bezwaar overigens ook ongegrond wordt geacht.[46]

Deze jurisprudentie heeft het effect dat het bestuur gedwongen wordt om heel precies de grenzen van de ontvankelijkheid in acht te nemen. Inderdaad mag men verwachten dat, indien bezwaarschriften (uitsluitend en alleen) niet-ontvankelijk worden verklaard, de justitiabele er veelal vanaf zal zien om nog beroep in te stellen, omdat hij ofwel die niet-ontvankelijk-verklaring voor juist houdt, ofwel er tegenop ziet om eerst die niet-ontvankelijk-verklaring te gaan aanvechten om vervolgens van voren af aan opnieuw te moeten beginnen.

Men kan zich intussen afvragen of deze jurisprudentie in het belang is van een goed verlopende rechtsbescherming. Mij dunkt dat een uitspraak op een bezwaarschrift waarbij primair niet-ontvankelijk en subsidiair ongegrond wordt verklaard, voor beide partijen aantrekkelijker is. De burger krijgt inhoudelijk antwoord op zijn bezwaren en, indien de primaire niet-ontvankelijkverklaring in beroep onjuist blijkt, pleiten er toch proceseconomische gronden voor om dan tegelijk een uitspraak over de subsidiaire ongegrondverklaring te doen. Waarom deze bevoegdheid dan toch aan het bestuur onthouden?

Terugkerend naar de filterfunctie van bezwaarschriftprocedures moet worden opgemerkt dan niet alleen de getalsmatige zeefwerking van belang is. Een tweede aspect is dat, indien na een bezwaarschriftprocedure nog wel beroep bij de rechter wordt ingesteld, het conflict dikwijls inmiddels aan helderheid en overzichtelijkheid heeft gewonnen doordat de hoofdzaken van de bijzaken zijn onderscheiden en de nieuwe beslissing beter en zorgvuldiger is overwogen en op schrift gesteld. Deze filterende werking van de bezwaarschriftprocedure kan de taak van de rechter belangrijk verlichten en de afhandeling van het beroep bespoedigen.

Ten slotte is het van belang, dat bezwaarschriftprocedures, mits daarop ingericht, een mogelijkheid bieden voor een rechtstreeks en niet te formeel contact tussen bestuur en burger, waarin gezocht kan worden naar oplossingen voor het probleem. Niet zozeer het 'horen' van de bezwaarde, doch veeleer het *gesprek* met de burger zou centraal moeten staan.[47]

4.2.2 Een verdere invoering van bezwaarschriftprocedures

Om bovenstaande redenen zou ik mij een voorstander willen betonen van het op algemenere schaal invoeren, c.q. verbeteren van bezwaarschriftprocedures. Ik sluit mij dan aan bij de door Borman in zijn oratie gedane keuze: bij de inrichting van bezwaarschriftprocedures moeten worden uitgegaan van een bestuurlijke heroverweging als verlengde besluitvorming en niet zozeer van de bezwaarschriftprocedure als rechtsmiddel. Die funktie kan de bezwaarschriftprocedure voor de bezwaarde wel hebben, maar de inrichting moet daarop slechts zeer ten dele worden afgestemd. De fase van de rechtsmiddelen komt achter de bezwaarschriftfase aan.

Een goede bezwaarschriftprocedure moet een kader scheppen voor een snelle en betrekkelijk informele heroverweging die plaatsvindt na een direct contact met de bezwaarde (en eventuele andere belanghebbenden). Daarbij lijkt het belangrijk dat een aantal minimum-vereisten in acht worden genomen. Ik denk daarbij met name aan twee belangrijke vereisten. In de eerste plaats moet de bezwaarde 'gehoord' worden, tenzij hij te kennen geeft daarop geen prijs te stellen of zijn bezwaar *kennelijk* niet-ontvankelijk is.[48] In de zienswijze van de bezwaarschriftprocedure als (primair) verlengde besluitvorming past dat het horen door of vanwege het bestuursorgaan geschiedt[49] of, zo men al een adviescommissie wil inschakelen, door een commissie waarin betrokken beleidsambtenaren met al dan niet adviserende stem zitting hebben.[50] De aanwezigheid van het bestuursorgaan of een vertegenwoordiging daarvan schept betere mogelijkheden voor het gesprek tussen bestuur en burger.

Op de tweede plaats dient de beslissing op het bezwaarschrift behoorlijk gemotiveerd te zijn. De (voornaamste) bezwaren van de burger dienen, voor zover daaraan niet kan worden tegemoet gekomen, op een behoorlijke wijze te worden weergelegd.[51]

Er zijn nog vele terreinen waar een invoering van bezwaarschriftprocedures zinvol zou zijn. Op de eerste plaats denk ik aan de beschikkingen afkomstig van organen van de centrale overheid, waartegen thans rechtstreeks Arob-beroep plaatsvindt. Het blijkt dat ook hier niet altijd de besluitvorming op zorgvuldige wijze plaatsvindt.[52] Buiten het Arob-terrein noem ik als voorbeelden de Monumentenwet en de Dienstplichtwet.

De procedure waarbij na de ontvangst van een eerste beslissing gevraagd kan worden om een voor beroep vatbare beslissing (zoals we die onder meer kennen in de Werkloosheidswet) kan worden uitgebouwd tot een heuse bezwaarschriftprocedure. Eveneens zou overwogen kunnen worden om bestaande bezwaarschriftprocedures op het gebied van de sociale wetgeving (Wet Werkloosheidsvoorziening, Wet Sociale Werkvoorziening, Algemene Bijstandswet, Wet Uitkeringen Vervolgingsslachtoffers) aan te passen aan de te stellen minimum-eisen. Die wetten kennen bijvoorbeeld nu geen verplichting tot horen.[53] Ook in de bezwaarschriftprocedure voor belastingaanslagen zouden enkele verbeteringen niet misstaan.[54]

Ten slotte zou ik de stelling willen bepleiten dat in het algemeen een bezwaar-

schriftprocedure als voorprocedure de voorkeur verdient boven het openstellen van administratief beroep. Bezwaarschriftprocedures bieden vanwege hun non-contentieus karakter betere mogelijkheden voor een goed gesprek en het zoeken naar een oplossing, terwijl bovendien over het algemeen de afhandeling van de procedure op veel kortere termijn kan geschieden dan in geval van administratief beroep.

4.3 Griffierechten

Griffierechten vormen een financiële drempel in de toegang tot de rechter en het heffen van griffierechten kan daarom worden gehanteerd als een middel om die gang naar de rechter wat selectiever te maken.

In het huidige administratieve procesrecht zijn griffierechten niet onbekend, maar voor zover ze worden geheven, zijn de bedragen uiterst laag. Art. 57, eerste lid, Aw. vereist voor het geding in eerste aanleg storting van *f* 7,50 en voor het hoger beroep *f* 15,—. De griffier van het College van Beroep voor het bedrijfsleven dient een bedrag van *f* 10,— te heffen (art. 1 Besluit heffing griffierechten College van Beroep voor het bedrijfsleven). Voor een beroep op de Afdeling rechtspraak dient *f* 25,— te worden betaald (art. 68, vierde lid, Wet RvSt.). Dat bedrag wordt terugontvangen indien het beroep geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard (art. 68, zesde lid).

In belastingzaken wordt voor een beroep *in cassatie* *f* 10,— geheven. Voor beroepen op de belastingrechter in eerste aanleg (het Hof), de beroepsrechter (Raad van Beroep, CRvB) en het administratief beroep (onder andere de Kroon) worden in het geheel geen griffierechten geheven. Praktisch gesproken mag dus worden gezegd dat de administratieve procedure (nagenoeg) kosteloos is.

Onder de druk van de gestadig wassende stroom van beroepen wordt overwogen om griffierechten ook elders in te voeren c.q. te verhogen. De Tweede Kamer heeft reeds een wetsvoorstel aangenomen om het griffierecht voor het Arob-beroep te verhogen tot *f* 75,— en de Kroon de bevoegdheid te verlenen om dit bedrag voortaan aan te passen voor zover het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie daartoe aanleiding geeft.[55] De Commissie Van Vucht adviseert in haar rapport om voor beroepen op de belastingrechter in eerste aanleg een griffierecht van *f* 30,— en voor beroep in cassatie een bedrag van *f* 75,— te heffen. De MvT op de begroting 1981 voor het ministerie van Justitie vermeldt dat er plannen in voorbereiding zijn om de griffierechten voor de ambtenarenrechtspraak, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de belastingrechtspraak te herzien.[56] En in het Rapport van de Werkgroep heroverweging organisatie rechtspraak wordt de mogelijkheid geopperd om van eiser én van verweerder vrij forse griffierechten te gaan heffen. In ambtenarenzaken en sociale verzekeringszaken zou in eerste aanleg een griffierecht van *f* 100,— en in hoger beroep een griffierecht van *f* 200,— geheven kunnen worden. Voor belastingzaken worden bedragen van *f* 200,— respectievelijk *f* 300,— geopperd. Voor het Arob-beroep en het beroep op het CvBB noemt het rapport griffierechten van *f* 150,—.

Bovendien wordt voor verzoeken om voorlopige voorzieningen en schorsingen gedacht aan een recht van *f* 200,—.[57]

Ik denk dat het heffen van zulke griffierechten bij de appellanten geen gelukkige keuze zou zijn. Financiële drempels werken grof en ongenuanceerd. Omdat de gemiddelde burger slecht in staat moet worden geacht om zijn kansen in beroep enigszins juist te schatten, bestaat het gevaar dat het vorderen van een hoog griffierecht niet alleen de kansarme, maar ook de kansrijke beroepen weert. Dat laatste is wellicht niet de opzet, maar lijkt wel onvermijdelijk een gevolg. Daar komt dan bij dat zulke bedragen voor mensen met smallere beurzen veel harder aankomen dan voor lieden met wat dikkere beurzen.

In ieder geval dunkt het mij niet erg billijk om hoge griffierechten alleen van de appellerende burgers te heffen. Men moet immers in het oog houden dat ook (verwerende) bestuursorganen van de mogelijkheden tot rechtsbescherming een passief gebruik maken en daarbij een zekere strategie kunnen ontwikkelen (zie hierboven par. 3.5). In het huidige systeem heeft dat voor hen geen kostenverhogend effect. Ik acht het daarom gelukkig dat de Werkgroep heroverweging organisatie rechtspraak kennelijk ook denkt aan het heffen van griffierechten aan de zijde van verweerder, maar ik meen dat de verhoudingen anders moeten liggen. Ik denk dat de te heffen bijdrage in de gerechtskosten aan de kant van het verwerend bestuursorgaan beter wat hoger zou kunnen liggen, om voldoende effect te kunnen sorteren, terwijl anderzijds het heffen van zo'n bijdrage beperkt zou moeten worden tot de gevallen waarin het bestuur de procedure verliest.

De bezwaren die kunnen worden ingebracht tegen het heffen van hoge griffierechten bij de burger, behoeven niet tot de conclusie te leiden dat geheel en al moet worden afgezien van verdere invoering, c.q. het enigszins verhogen van griffierechten. Een griffierecht dat ook in de ogen van lagere inkomensgroepen nog betrekkelijk laag mag heten, legt geen onoverkomelijke drempel, terwijl er vermoedelijk toch enig beperkend effect vanuit zal gaan. In zaken waarin de burger eigenlijk wel voelt dat de bestuursbeslissing (hoogstwaarschijnlijk) juist is en/of het belang van de zaak voor hem maar gering is, kan de verplichting tot het betalen van een griffierecht hem bewegen van zijn beroep af te zien. Bovendien lijkt het doelmatig om over te gaan tot terugbetaling van het griffierecht indien het beroep wordt ingetrokken. Zulks is reeds de praktijk bij intrekking van een beroep op de Afdeling rechtspraak.[58] Art. 57, vijfde lid, Aw. verleent de voorzitter van het ambtenarengerecht de bevoegdheid daartoe, indien de klager daarom verzoekt. Terugbetaling zou mijns inziens regel moeten zijn.

Daarnaast staat de regeling van het terugbetalen van het griffierecht indien het beroep geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard. Die regeling bestaat thans alleen voor het Arob-beroep. Bij invoering van (gewijzigde) griffierechten zou een overeenkomstige regeling voor andere takken van administratieve rechtspraak overweging verdienen.

Bij het nader uitwerken van de vraag wat nog als een laag en derhalve aanvaardbaar griffierecht kan worden beschouwd, zou eigenlijk moeten worden uitgegaan van hetgeen nog laag mag heten in de ogen van een appellant die net niet meer voor vrijstelling in aanmerking komt, omdat hij boven de grenzen van het

'bewijs van onvermogen' valt. Een bedrag van *f* 75,—, zoals dat in de nabije toekomst voor een Arob-beroep gaat worden geheven, is dan wellicht zo'n beetje de grens. Voor colleges die in *hoger* beroep oordelen (CRvB, HR) zou het bedrag nog iets hoger kunnen worden gesteld. Per slot van rekening is daar de toegankelijkheid van de administratieve rechtspraak ook wat minder direct in het spel. Opgemerkt zij nog dat hogere bedragen eerder aanvaardbaar zijn indien men ook zou komen tot het systeem van het heffen van een bijdrage van het bestuursorgaan in de gerechtskosten.

Voor één tak van administratieve rechtspraak lijkt het heffen van griffierechten per saldo een ondoelmatige en misschien ook wel onbillijke zaak. De beroepsrechter heeft zo veelvuldig met de lagere en allerlaagste inkomens van doen, dat een financiële drempel hier maar beter niet kan worden gecreëerd. Zou mén hier griffierechten gaan heffen, dan moet worden gevreesd dat zo veelvuldig verzoeken om vrijstelling moeten worden beoordeeld (en toegewezen), dat de nadelen de voordelen gaan overtreffen.

Ten slotte geldt dat het heffen van griffierechten in vol beroep par usance geen bon ton is. Vanwege de bestuurlijke belangen en invloeden die bij de beslissing in die beroepen een doorslaggevende rol kunnen spelen, kan die usance maar beter gehandhaafd blijven.

Resumerend zou ik willen stellen: van een *rechtvaardig* te achten regeling van griffierechten kan wel enige beperking van de stroom van beroepen worden verwacht, doch een sterke zeefwerking moet langs deze weg niet worden nagestreefd, omdat het gewenst is de te heffen bedragen relatief laag te houden. Voor (eventuele) *hogere* beroepen ligt de zaak gunstiger: tegen het heffen van hogere rechten teneinde een voldoende mate van zeefwerking te bereiken bestaan voor die fase minder bezwaren.

4.4 Verplichte procesvertegenwoordiging

Een wel geopperde mogelijkheid om het aantal beroepen te verminderen, de kwaliteit van ingediende beroepschriften te bevorderen en de procesgang te bespoedigen, is het verplicht stellen van rechtsbijstand in het bijzonder in de fase van het instellen van het beroep. Niet alleen bij ons,[59] maar ook in Duitsland wordt deze gedachte wel gepropageerd.[60] In een dergelijke opzet zou dus met name de balie een zeeffunktie dienen te gaan vervullen. Mr. J.J.R. Bakker gaat in zijn bijdrage *Verplichte rechtshulp bij administratieve rechtspraak*[61] uit van het spanningsveld tussen de procesmondige burger en de onbedrevenheid van de meeste rechtzoekenden om aan de rechter de noodzakelijke informatie te verschaffen. Aan de dissertatie van G.R. Rutgers (*De verplichte procesvertegenwoordiging*) ontleent hij een aantal argumenten voor verplichte procesvertegenwoordiging, waaronder het vlottere verloop van het geding, de verlichting van de werkzaamheden van de rechter en de onmisbare zeeffunctie welke de balie vervult. Bakker acht verplichte procesvertegenwoordiging geboden zowel vanuit het

oogpunt van een goede rechtsbescherming als vanuit het oogpunt van doelmatigheid in het administratief procesrecht. Bij het eerste punt tekent hij aan verplichte procesvertegenwoordiging dringend gewenst te achten ondanks het beginsel van de niet-lijdelijkheid van de administratieve rechter. Daarbij wijst hij erop dat de administratieve rechter in het beroepschrift niet altijd voldoende aanknopingspunten kan vinden. Hij concludeert 'Van werkelijke rechtsbescherming is pas sprake wanneer rechtshulp in het stadium van de indiening van het inleidende verzoekschrift wettelijk verplicht wordt gesteld'. Die vorm van verplichte rechtshulp komt zijns inziens ook de doelmatigheid van de administratieve rechtsbescherming ten goede, omdat deze zowel kwaliteitsverhogend als kwantiteitsbeperkend werkt.

Mij dunkt worden deze argumenten te zeer aangevoerd met het oog op de belangen van de (overbelaste) rechter. Aan deze of iedere andere vorm van een algemene verplichting tot rechtsbijstand in administratieve zaken kleven aanzienlijke bezwaren.[62]

De belemmering van verplichte rechtsbijstand in de vrije toegang tot de administratieve rechter betekent een te grote inbreuk op de procesmondigheid van de burger. Verplichte rechtsbijstand bij de indiening van het beroepschrift kan in de praktijk gemakkelijk betekenen dat de procederende burger afhankelijk wordt van de inzichten van de rechtshulpverlener. Dat zou wellicht afbreuk doen aan de legitimerende functie die de administratieve procedure kan vervullen. Het belangrijkste bezwaar lijkt mij echter te schuilen in het sterk kostenverhogende effect. Voor zover het om de lagere inkomensgroepen gaat, zou de overheid de nodige middelen voor de hogere kosten voor kosteloze rechtsbijstand moeten zien te vinden. Voor zover het om de grote middengroepen gaat, bestaat het reële gevaar dat de kosten van die verplichte rechtshulp, die de justitiabelen geheel of gedeeltelijk voor eigen rekening zullen moeten nemen, hen van het instellen van beroep zal doen afzien. Op dit punt zijn aan de invoering van verplichte rechtsbijstand dezelfde bezwaren verbonden als aan de invoering van een hoog griffierecht.

Ik meen dat de bezwaren overwegen en dat men voor het administratief procesrecht helemaal niet aan verplichte rechtsbijstand moet beginnen. In ieder geval onderschrijft ik voor het administratieve proces de stelling van C.J.H. Brunner: de wetgever dient terughoudend te zijn met het voorschrijven van verplichte rechtsbijstand indien die door partijen zelf zou moeten worden betaald.[63]

5 Processuele aanpassingen ter verhoging van de efficiency

5.1 Inleiding

Behalve de voorzieningen teneinde de instroom van beroepen te beperken, kunnen ook maatregelen getroffen worden welke tot doel hebben een spoedige en efficiënte afdoening van aangebrachte zaken te bevorderen. Zulke maatregelen verhogen de verwerkingscapaciteit van het bestaande apparaat. Daarbij kan in de eerste plaats gedacht worden aan organisatorische maatregelen en veranderingen in bestaande werkwijzen. Een voorbeeld is de introductie van tekstverwerkende apparatuur welke een enorme verlichting van de taak van het griffie-apparaat kan betekenen. Het is voor een buitenstaander zonder een uitgebreid organisatieonderzoek onmogelijk te beoordelen of en in welke mate met behulp van dergelijke veranderingen de verwerkingscapaciteit nog hoger kan worden opgevoerd. Dat aspect van de zaak valt daarom buiten het kader van dit preadvies.

Wel willen we in dit hoofdstuk ingaan op een aantal processuele aanpassingen die door de wetgever zijn of nog worden bedacht om beroepen op een snellere en efficiëntere wijze te kunnen afdoen. Het gaat daarbij meer in het bijzonder om drie maatregelen: het door de rechter geven van een oordeel zonder een mondelinge behandeling van de zaak (par. 5.2), het behandelen van een geschil door een enkelvoudige kamer in plaats van een meervoudige kamer (par. 5.3) en het doen van mondelinge in plaats van schriftelijke uitspraken (par. 5.4).

Bij al deze drie mogelijkheden laat zich voortdurend de spanning voelen tussen enerzijds de dwingende noodzaak om over mogelijkheden te beschikken om kwesties die betrekkelijk eenvoudig van aard zijn zo efficiënt mogelijk te kunnen behandelen en anderzijds de belangen van de appellerende burger die gebaat is met, en prijs stelt op een volwaardige procedure waardoor niet alleen de kansen op rechterlijke vergissingen tot een minimum beperkt worden, maar ook bij de appellant het gevoel kan ontstaan dat hem recht gedaan wordt.

5.2 Beschikkingen in plaats van uitspraken

Een eerste mogelijkheid betreft het op vereenvoudigde wijze behandelen van de zaak. In essentie komt deze mogelijkheid erop neer dat op het beroep door één rechter (meestal de Voorzitter) beslist wordt zonder dat er een behandeling van de zaak heeft plaats gevonden. Tegen zo'n 'beschikking' bestaat op de een of an-

dere wijze een mogelijkheid tot *verzet* open, dat tot doel heeft de beschikking te doen vervallen waarna er alsnog een mondelinge (en in de regel openbare) behandeling dient plaats te vinden.

De procesrechtelijke uitwerking van deze hoofdgedachte kan zeer verschillend zijn, waarbij ook gradaties zijn te onderkennen in de zwaarte van de hindernissen die de opposant moet overwinnen om een normale behandeling van zijn zaak te bewerkstelligen.

5.2.1 Overzicht van de onderscheidene regelingen

Verschillende en goed te onderscheiden mogelijkheden voor het afdoen bij beschikking bieden de Beroepswet en de Ambtenarenwet. Beide wetten kennen allereerst mogelijkheden om beroepen die aanstonds als *kennelijk* niet-ontvankelijk of *kennelijk* ongegrond herkend worden, zonder nader onderzoek bij beschikking van de Voorzitter af te doen (art. 94, eerste lid, Beroepswet en art. 68, eerste lid, Aw.). Binnen veertien dagen kan verzet worden gedaan. Ten gevolge van het verzet vervalt de beschikking tenzij het verzet niet-ontvankelijk (in de Aw: nietig) of ongegrond wordt verklaard. *Ongegrond* verklaren van het *verzet* kan slechts geschieden nadat de opposant in de gelegenheid is gesteld te worden gehoord (zie art. 95 Beroepswet en art. 69 Aw.).

In 1976 is in beide wetten – onder de druk van het groeiende aantal zaken bij de beroepsrechter – de mogelijkheid geschapen om ook in *latere stadia* van de behandeling van het beroep de zaak zonder een behandeling ter openbare terechtzitting met een beschikking af te doen. Zodra de Voorzitter '... van oordeel is dat voldoende grondslag is verkregen voor een beslissing van het geschil, kan hij bij met redenen omklede beschikking het beroep niet-ontvankelijk of ongegrond verklaren, dan wel gegrond met zodanige nadere beslissing als nodig is' (art. 128, eerste lid, Beroepswet en art. 101a, eerste lid, Aw.). Tegen een dergelijke beschikking kan binnen dertig dagen verzet worden gedaan. Door het doen van verzet vervalt de beschikking, tenzij dit verzet niet-ontvankelijk wordt verklaard (waartoe in de praktijk nauwelijks aanleiding bestaat). Men zie art. 129 Beroepswet en art. 101b Aw. Van deze nieuwe mogelijkheden wordt met name door de beroepsrechter veelvuldig gebruik gemaakt,[64] zij het dat zulks door de verschillende Raden van Beroep nog op verschillende wijzen en met verschillend enthousiasme gebeurt. Zo is er een Raad van Beroep, waar men, als ik juist ben ingelicht, in beginsel alleen van de bevoegdheid van art. 128 gebruik maakt om beroepen *gegrond* te verklaren. Ik kom daarop nog terug.

De Beroepswet kent nog een derde mogelijkheid om de zaak bij beschikking van de Voorzitter af te doen. Het gaat dan om 'geschillen van geneeskundige aard' waarvoor de wet (zie bijvoorbeeld art. 75, tweede lid, Ziektewet) speciaal de 'vaste-deskundige' procedure van art. 131 e.v. Beroepswet voorschrijft. De ratio van deze beschikkingsbevoegdheid (art. 141 Beroepswet) is vooral gelegen in het feit dat een mondelinge behandeling door de rechter van het geschil, dat uitsluitend van geneeskundige aard is, geen enkele zin heeft. De mogelijkheden tot het doen van verzet zijn daarom ook uiterst beperkt (zie art. 142

Beroepswet).

Van belang is voorts nog dat in *alle* gevallen waarin het geschil bij beschikking wordt beslecht daartegen geen hoger beroep op de CRvB mogelijk is. De Beroepswet en de Aw. laten alleen hoger beroep toe tegen uitspraken.

De Wet op de Raad van State kent in zijn huidige versie voor het beroep op de Afdeling rechtspraak een mogelijkheid voor vereenvoudigde behandeling die overeenkomt met de eerste genoemde mogelijkheden voor resp. de Raad van Beroep en het ambtenarengerecht. Art. 78, eerste lid, Wet RvSt. geeft de voorzitter de bevoegdheid om onmiddellijk uitspraak te doen indien het verzoek kennelijk niet-ontvankelijk of (kennelijk) ongegrond is en voortzetting van de behandeling van de zaak niet nodig is. Tegen die uitspraak is verzet mogelijk. Ten gevolge van een gedaan verzet vervalt de uitspraak, tenzij het verzet niet ontvankelijk of ongegrond wordt verklaard. Het verzet kan echter niet *ongegrond* worden verklaard dan nadat de opposant in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord (art. 79 Wet RvSt.).

Voor het Kroonberoep bevat art. 60 Wet RvSt. een regeling van overeenkomstige strekking, zij het dat daar van het voornemen om zonder verdere behandeling uitspraak te doen te voren aan de appellant kennis wordt gegeven. Indien tegen dat voornemen een bezwaarschrift wordt ingediend, krijgt de zaak *steeds* alsnog een normale behandeling, dus met een openbare, mondelinge behandeling van het geschil.

Van de reeds bestaande mogelijkheden wordt – vooral door de Afdeling rechtspraak – een frequent gebruik gemaakt. Uit het Jaarverslag van de Raad van State over 1980 blijkt dat vrijwel evenveel zaken via de gewone procedure tot een uitspraak leiden als via de hier aan de orde zijnde vereenvoudigde behandeling worden afgedaan.

In de nabije toekomst worden de mogelijkheden voor deze vereenvoudigde behandeling voor Arob-beroepen en Kroonberoepen nog uitgebreid, terwijl de verzetsmogelijkheden wat stringenter worden en gedane verzetten efficiënter zullen kunnen worden afgehandeld. Volgens het door de Tweede Kamer aanvaarde wetsontwerp 16 324[65] wordt art. 78, eerste lid, Wet RvSt. gelezen als volgt:

'1. De voorzitter kan onmiddellijk uitspraak doen, indien het verzoek kennelijk niet-ontvankelijk is, dan wel indien de verdere behandeling van de zaak hem niet nodig voorkomt, omdat:

a. het verzoek kennelijk ongegrond is;

b. het aangevallen besluit kennelijk niet in stand kan blijven;

c. het aangevallen besluit door het bevoegd overheidsorgaan is ingetrokken of gewijzigd, en dit orgaan kennelijk aan de bezwaren van de verzoeker is tegemoet gekomen.'

Voor zover het huidige artikel 78, eerste lid, daarover nog twijfel laat bestaan, maakt deze nieuwe bepaling het mijns inziens mogelijk om in iedere fase van het geding zonder verdere behandeling van het verzoek uitspraak te doen. De verzetsregeling wordt in zoverre gewijzigd, dat de opposant in zijn verzetschrift gemotiveerd moet aangeven tegen welke overwegingen in de uitspraak van de voor-

zitter hij bezwaar heeft. Bovendien hoeft de Afdeling rechtspraak in de nieuwe regeling op het verzet niet meer te horen, tenzij de opposant daarom gevraagd heeft.

Een min of meer overeenkomstige regeling moet gaan gelden voor het Kroonberoep. Daar zal echter een verzet in beginsel tot gevolg hebben dat aan de voorgenomen wijze van afdoening geen toepassing zal worden gegeven, tenzij het verzet niet is gemotiveerd of, naar het oordeel van de voorzitter, kennelijk ongegrond is. Dat kennelijk ongegrond verklaren kan steeds geschieden zonder de opposant te horen.

Een recent ingediend wetsontwerp[66] beoogt 'ter bevordering van een goede en snelle behandeling van ingediende beroepen' in de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken een regeling op te nemen die volledig overeenkomt met de reeds aanvaarde regeling voor de Arob-rechtspraak. Deze bevoegdheden voor de voorzitter om beroepen bij beschikking zonder een daaraan voorafgaande mondelinge behandeling af te doen, zijn voor de belastingrechtspraak helemaal nieuw.

Hetzelfde wetsontwerp introduceert nog een andere mogelijkheid die elders in de administratieve rechtspraak (nog) onbekend is. Een nieuw artikel 11a moet de mogelijkheid gaan bieden om met schriftelijke toestemming van de beide partijen zonder een mondelinge behandeling uitspraak te doen. De burger heeft het hier dus in eigen hand om van de mondelinge behandeling af te zien.[67]

5.2.2 Kritische beschouwing van de mogelijkheden om zonder mondelinge behandeling het beroep af te doen

Terugkerend tot de kern van de zaak kan de vraag worden gesteld hoe de verschillende mogelijkheden om al dan niet bij beschikking van de voorzitter, maar in ieder geval zonder een (openbare) mondelinge behandeling van het geschil ter terechtzitting uitspraak te doen, gewaardeerd moeten worden. De algemene tendens is onmiskenbaar dat onder de druk van het toenemende aantal zaken steeds meer wettelijke mogelijkheden worden geschapen om af te zien van hetgeen door Van Galen en Van Maarseveen nog een beginsel van administratief procesrecht werd genoemd: de mondelinge behandeling ter terechtzitting.[68]

Het gaat hier om mogelijkheden die stellig kunnen bijdragen tot een (gemiddeld) snellere afdoening van zaken omdat men een fase van de procedure laat vervallen die veel tijd en energie vraagt van het gehele apparaat (rechters en griffiepersoneel). De voordelen van een dergelijke handelwijze zijn onmiskenbaar, waarbij natuurlijk van belang is dat slechts in een minderheid van de zaken verzet wordt ingesteld. Toch zou ik de vraag onder ogen willen zien waar de grens moet worden gelegd tussen enerzijds het belang om over mogelijkheden te beschikken voor een efficiënte afhandeling van zaken waarin met name vanuit het gezichtspunt van de rechter geen behoefte bestaat aan een mondelinge behandeling van de zaak en anderzijds het belang van een volwaardige procedure die ertoe bijdraagt dat fouten worden voorkomen en die partijen (in het bijzonder de appellerende burgers) de overtuiging kan geven dat hen recht gedaan wordt. Dat

laatste punt, het recht voor de burger 'to have his day in court' lijkt van een niet te onderschatten betekenis in verband met het goed kunnen vervullen van de legitimerende functie die in de huidige tijd – of men daar nu enthousiast over is of niet – door de administratieve rechtspraak wordt vervuld.[69] Uit het onderzoek van Schuyt, Jettinghoff, Lambregts en Zwart[70] blijkt hoe belangrijk de klagers bij de Raden van Beroep de behandeling ter terechtzitting achten. 77 procent van de ondervraagde klagers gaf de voorkeur aan een mondelinge behandeling. Deze onderzoekers concluderen uit de antwoorden van hun respondenten dat er hoge verwachtingen bestaan ten aanzien van de zitting. 'Het wordt', zo schrijven zij, 'bijna als iets vanzelfsprekends gezien dat men zélf mag verschijnen om het woord te voeren'. De auteurs voegen daaraan toe dat deze uitgesproken voorkeur een pikant gegeven vormt tegen de achtergrond van het feit dat in een groeiende mate zaken uitsluitend schriftelijk worden afgedaan.[71] In de slotbeschouwing komen Schuyt c.s. op deze kwestie terug. Ik citeer: 'Naar onze indruk schuiven de bedrijfsverenigingen het schenken van persoonlijke aandacht voor een deel af op de Raden van Beroep. Nu zijn daar wellicht redelijke argumenten voor aan te voeren. Maar het doet dan wel cynisch aan als de klagers hun doorzettingsvermogen ook bij de volgende beslissende instantie in toenemende mate niet direct met een mondelinge behandeling zien gehonoreerd. Voor de verzekerde die op een mondelinge behandeling staat, wordt de weg steeds langer: aanvraag v.b.v.b., instellen van beroep en steeds vaker: het instellen van verzet. Voor een groot deel van de klagers, die op eigen kracht en deskundigheid zijn aangewezen is deze weg te lang. Zo dreigt een afval-race te ontstaan, waarin grote groepen onderweg de strijd staken.'[72]

Bij het waarderen van en het zoeken naar grenzén voor het gebruik van de beschikkingsbevoegdheden door de voorzitters lijkt het goed een onderscheid te maken tussen enerzijds de gevallen waarin (kennelijk) niet-ontvankelijk of (kennelijk) ongegrond verklaard wordt en anderzijds de gevallen waarin geoordeeld wordt dat het besluit (kennelijk) niet in stand kan blijven of er (kennelijk) geen geschil meer is. Ik beschouw eerst de (kennelijk) niet-ontvankelijk c.q. ongegrond verklaringen.

Ik zou dan menen dat in het kader van bovengeschetste belangenafweging de bevoegdheid om *kennelijk* niet-ontvankelijke of *kennelijk* ongegronde beroepen zonder een mondelinge behandeling af te doen in beginsel positief benaderd kan worden. In de huidige omstandigheden kan men moeilijk overwegende bezwaren hebben tegen het op een zo efficiënt mogelijke wijze afdoen van beroepen die toch eigenlijk niet hadden behoren te worden ingediend. Ik denk bijvoorbeeld aan beroepen die gewoon te laat zijn ingesteld zonder dat ook maar enigszins blijkt dat zulks mogelijk verschoonbaar is geschied. Andere voorbeelden bieden gevallen waarin het beroep de strekking heeft te betogen dat de (gebonden) beschikking in kwestie onjuist is omdat de wettelijke regeling onbillijk is. Voor de Arob-rechtspraak kan in het bijzonder ook gedacht worden aan beroepen tegen de niet-ontvankelijk verklaring van bezwaarschriften, terwijl die niet-ontvankelijk verklaring evident juist is. Dat in zulke, duidelijke gevallen voor de appellant het rechtsmiddel van verzet openstaat, waarop (desverlangd) de appellant op zijn minst nog gehoord wordt, lijkt een voldoende waarborg.

Toch is er enige reden voor ongerustheid, want er schuilt in het scheppen, c.q. uitbreiden van deze bevoegdheden het reële gevaar dat onder de druk van de werkbelasting de norm omtrent wat nog *kennelijk* niet-ontvankelijk of als *kennelijk* ongegrond moet worden beschouwd, gaat schuiven. Men komt dan in de zône waarin de rechter als zeer gekwalificeerde deskundige de zaken op grond van de stukken (zonder meer) wel duidelijk acht. Het is efficiënt en dus verleidelijk om zulke zaken ook maar als kennelijk ongegrond of kennelijk niet-ontvankelijk af te doen. Daarbij moet bedacht worden dat het verschil tussen bijvoorbeeld kennelijk ongegrond en ongegrond maar uiterst subtiel en vloeiend is. Uit de jaarverslagen van de Raad van State kan worden opgemaakt dat het relatieve aandeel van zaken die in de vereenvoudigde procedure door de voorzitter worden afgedaan sterk stijgend is. In 1980 bedroeg het aandeel bijna 50 procent van het totaal aantal uitspraken ten gronde. Dan kan toch wel de vraag rijzen of die norm inderdaad al niet aan het verschuiven is. Zou dat het geval zijn dan zitten daar belangrijke schaduwzijden aan. Er kunnen gevallen zijn waarin de rechter – zonder dat hij er weet van heeft – een vergissing begaat, omdat op een mondelinge behandeling zou zijn gebleken dat de zaak toch nog niet zo eenvoudig lag. Het gebeurt immers regelmatig dat rechters de opinie die zij in een zaak op basis van de stukken vormden, onder invloed van het behandelde op de terechtzitting nog wijzigen.[73]

Daarnaast lijkt het voor kritiek vatbaar om uitsluitend uit te gaan van het criterium of de *rechter* behoefte heeft aan de mogelijkheid van verduidelijking door een mondelinge behandeling. Er behoort ook rekening te worden gehouden met de optiek van de burger en de bij hem bestaande legitieme verwachting omtrent wat (administratieve) rechtspraak is. Ik kom dan tot de slotsom dat de norm zou moeten zijn (c.q. blijven) dat niet zonder gelegenheid te bieden tot een mondelinge behandeling, uitspraak wordt gedaan in gevallen waarin een redelijk handelende, maar niet zo deskundige burger kon menen dat zijn beroep niet bij voorbaat kansloos was. Ik zou dus menen dat de bevoegdheid om kennelijk niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde beroepen bij beschikking zonder mondelinge behandeling af te doen, wel kan worden omarmd, maar dat in het belang van een goede rechtsbescherming gepleit en gewaakt moet worden tegen een te ruime toepassing. Een goede richtlijn zou kunnen zijn om op deze wijze alleen zaken af te doen waarvan men meent dat het beroep toch eigenlijk niet had mogen worden ingesteld.

In de lijn van het bovenstaande ligt dat ik niet onverdeeld enthousiasme kan opbrengen voor de in 1976 in de wet opgenomen bevoegdheden voor de voorzitters van de ambtenarengerechten en de Raden van Beroep om na de voltooiing van de schriftelijke behandeling dan wel na de voltooiing van de schriftelijke behandeling en het voorbereidend onderzoek, het beroep bij beschikking ongegrond of niet-ontvankelijk te verklaren, indien hij '... van oordeel is dat voldoende grondslag is verkregen voor een beslissing van het geschil' (art. 101a Aw.; art. 128 Beroepswet). In deze bepalingen wordt onomwonden de rechter de bevoegdheid verleend om zijn behoefte aan het al dan niet houden van een mondelinge behandeling ter terechtzitting tot norm te nemen. Mijns inziens bieden

deze artikelen voor een te grote groep zaken de mogelijkheid om van het beginsel van een mondelinge behandeling af te wijken. Aan deze kritiek wordt weliswaar gedeeltelijk tegemoet gekomen door de regel dat het indienen van een (ontvankelijk) verzetschrift de beschikking doet vervallen, maar dat is niet voldoende. Schuyt c.s. spreken niet ten onrechte van een 'afval-race'. En men kan die belanghebbenden die er van uit gaan dat het verzet zinloos is omdat het oordeel van de rechter toch al vast staat, moeilijk geheel en al ongelijk geven.

Veel hangt natuurlijk af van de wijze waarop de voorzitters in de praktijk van hun beschikkingsbevoegdheden gebruik maken. Op dit punt schijnen de Raden van Beroep/ambtenarengerechten nogal een verschillend beleid te voeren. Er zijn er die de bezwaren overwegend achten en er daarom een terughoudend gebruik van maken voor zover het om het ongegrond of niet-ontvankelijk verklaren gaat. Zo'n beleid verdient, dacht ik, bijval.

Tot dusver werd het oog vooral gericht op de bevoegdheden om zonder een mondelinge behandeling bij beschikking van de voorzitter beroepen als (kennelijk) niet-ontvankelijk of (kennelijk) ongegrond af te doen. De moderne bepalingen inzake deze beschikkingsbevoegdheden bieden echter ook de mogelijkheid het beroep zonder mondelinge behandeling af te doen indien het beroep gegrond wordt geacht (art. 101a Aw. en art. 128 Beroepswet) c.q. indien het bestreden besluit kennelijk niet in stand kan blijven of verweerder door intrekking of wijziging van zijn besluit inmiddels kennelijk aan de bezwaren van de belanghebbende is tegemoet gekomen (ontwerp-art. 78 Wet RvSt., ontwerp-art. 60 Wet RvSt. en ontwerp-art. 18a Wet administratieve rechtspraak belastingzaken). Ik meen dat een gebruik van de beschikkingsmogelijkheden in deze gevallen veel minder bezwaren ontmoet. Duidelijk is dat in te zien wanneer de overheid intussen aan de bezwaren van belanghebbende is tegemoet gekomen. Er bestaat dan geen geschil meer en dus geen (processueel) belang meer bij een uitspraak. Er bestaan echter evenmin zwaarwegende bezwaren indien een beroep (kennelijk) gegrond wordt gevonden. De positie, ervaring en deskundigheid van het verwerend bestuursorgaan als een typische RP verschillen dusdanig van die van de modale appellerende burger als typisch OS,[74] dat mijns inziens zonder bezwaren hier wèl als uitgangspunt mag worden genomen datgene wat de rechter als verantwoord voorkomt. De belangen van een goede rechtsbescherming voor de burger en de legitimatie van het bestuurlijk handelen zijn hier niet in het geding. Voor een verkorting van de belangen van de verwerende bestuursorganen behoeft mijns inziens nauwelijks gevreesd te worden, omdat van hen effectief gebruik van processuele bevoegdheden (in het bijzonder het indienen van goede verweerschriften of het doen van verzet) verwacht mag worden.

De conclusie kan daarom zijn dat een vrijmoediger gebruik van de bevoegdheid om zonder een mondelinge behandeling beroepen af te doen in het geval zij gegrond worden verklaard dan indien zij ongegrond of niet-ontvankelijk worden verklaard, te billijken valt. Overigens moet natuurlijk wel worden opgemerkt dat de gevallen waarin beroepen zo duidelijk *gegrond* zijn dat van een mondelinge behandeling veilig kan worden afgezien, relatief gering zijn. Voor de beroeps-

rechter kan men met name denken aan gevallen waarin de onafhankelijke medische deskundige in de voor klager gunstige zin heeft geadviseerd. Bij de Arob-rechtspraak kan men met name denken aan de gevallen waarin door verweerder ten onrechte een bezwaarschrift niet-, dan wel ten onrechte wel ontvankelijk is geacht.

5.2.3 Strijd met het Verdrag van Rome?

Art. 6, eerste lid, eerste volzin, van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens bepaalt: 'Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging, heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld'. Men weet dat sedert de arresten Ringeisen (1971) en met name König (1978) moet worden aangenomen dat ook de administratieve rechtspraak en het Kroon-beroep voor een groter of kleiner deel betrekking heeft op het vaststellen van burgerlijke rechten of verplichtingen.[75]

De kern van de door het Hof te Straatsburg gevolgde gedachtengang is dat een publiekrechtelijke handeling of beslissing van invloed kan zijn op omvang van of de bevoegdheid om burgerlijke rechten uit te oefenen (men denke bij voorbeeld aan allerlei vergunningenstelsels). Voor zover dat het geval is, heeft dan natuurlijk ook de administratieve rechtspraak of het administratieve beroep waarin over de rechtmatigheid van die handelingen of beslissingen wordt geoordeeld, betrekking op het vaststellen van burgerlijke rechten of verplichtingen. Hoewel deze jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens hier te lande met name bekendheid heeft gekregen vanwege de kwestie of het Kroonberoep, als zijnde een rechtsgang voor een niet-onafhankelijke rechter, wel verenigbaar is met art. 6, eerste lid, van het verdrag, moet toch ook de vraag onder ogen gezien worden of overigens onze administratieve rechtspraak en het Kroonberoep wel helemaal voldoen aan de eisen van art. 6, eerste lid. Die vraag klemt het meest voor het Arob-beroep en het Kroonberoep, omdat daar de meeste kans bestaat op het beslechten van conflichten waarbij 'burgerlijke rechten en verplichtingen' in de zin van het verdrag aan de orde kunnen zijn. Doch ook voor de overige administratieve rechtspraak is de kwestie niet op voorhand irrelevant. In dit verband rijst dan de vraag naar de betekenis van het 'recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak'. Over de betekenis van dit recht is nog geen jurisprudentie. Wel zijn er een aantal zaken bij het Hof in behandeling, waaraan het Hof reeds een zitting heeft gewijd. In haar rapport betreffende die zaken stelde de Europese Commissie '... that there is not a 'public hearing' unless the court dealing with the matter holds its proceedings in public both when considering the facts and when deciding on the law'.[76]

Het lijkt onmiskenbaar dat vereenvoudigde en versnelde behandelingen waarbij de verschillende voorzitters bij beschikking uitspraak doen zonder een voorafgaande mondelinge behandeling, niet voldoen aan het criterium van een eerlij-

ke en openbare behandeling van de zaak. Men zou dan kunnen stellen dat zulks *het recht op* een eerlijke en openbare behandeling nog onverlet laat omdat het rechtsmiddel van verzet gegeven is. Voor zover er gehoord wordt op het verzet, pleegt dat bij alle gerechten niet met een openbare behandeling, doch in raadkamer te gebeuren. Die praktijk lijkt niet in overeenstemming met art. 6, eerste lid. We hebben gezien (par. 5.2.1) dat in lang niet alle gevallen een hoorplicht in geval van verzet bestaat. Het verzet kan steeds, indien het niet-ontvankelijk wordt geacht, zonder de opposant te horen worden afgedaan. Volgens de op til staande wijzigingen van de Wet op de Raad van State en de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken zal de rechter op het verzet niet meer behoeven te horen tenzij de opposant uitdrukkelijk de wens te kennen heeft gegeven gehoord te worden. Voor het Kroonberoep gelden dat niet gemotiveerde of kennelijk ongegronde verzetten zonder te horen kunnen worden afgedaan. Met name de gevallen waarin verzetten niet-ontvankelijk worden verklaard of, voor het Kroonberoep, de voorzitter van de Afdeling geschillen van bestuur een verzet kennelijk ongegrond bevindt, mag het zeer twijfelachtig heten of de uitspraak bij beschikking en de afhandeling van het verzet daartegen voldoen aan het vereiste van een eerlijke en openbare behandeling van de zaak als bedoeld in art. 6, eerste lid.

Samenvattend zou ik willen stellen: er bestaat een gerede kans dat onze nationale regelingen van administratieve rechtspraak en het Kroonberoep niet voldoen aan de vereisten van art. 6, eerste lid, van het Verdrag van Rome, voor zover het horen op verzet na een beschikking van de voorzitter niet in een openbare terechtzitting geschiedt én voor zover het verzet kan worden afgehandeld zonder dat een recht bestaat om in een openbare terechtzitting over de zaak het woord te voeren. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval indien een verzet niet-ontvankelijk zou worden verklaard wegens het niet (voldoende) gemotiveerd zijn van het verzet.

5.3 Enkelvoudige kamers

Het laten behandelen van beroepszaken door enkelvoudige kamers in plaats van meervoudige kamers komt de verwerkingscapaciteit van een beroepsinstantie uiteraard aanzienlijk ten goede. Niet alleen kunnen met hetzelfde aantal rechters op die manier meer kamers bemand worden, waardoor in eenzelfde tijdsbestek meer zaken kunnen worden afgehandeld, maar bovendien geldt ook dat het nemen van de beslissing en het op schrift stellen daarvan door een éénhoofdig college eenvoudiger kan gebeuren dan wanneer zulks collegiaal moet geschieden.

Het door een enkelvoudige kamer laten behandelen van een beroep heeft wel wat gemeen met het afhandelen van beroepen door de voorzitter bij beschikking. Het verschil zit hem vooral in het al dan niet houden van een mondelinge behandeling (gekoppeld aan het niet, respectievelijk wel openstaan van het rechtsmiddel van verzet). De beide wijzen van behandelen van beroepen kunnen dan ook voor een groot deel als naast elkaar staande alternatieve mogelijkheden worden beschouwd.

Niet alle procesregelingen kennen de mogelijkheid tot het rechtspreken door enkelvoudige kamers. De ambtenarengerechten, Raden van Beroep en de CRvB missen deze mogelijkheid. Bij de voorbereiding van de wetswijzigingen van 1976, waarbij de mogelijkheden tot afdoening bij beschikking zijn uitgebreid, is de invoering van het instituut van de enkelvoudige kamer wel overwogen, doch men achtte – alle voor- en nadelen afwegende – kennelijk het alternatief van het kunnen afdoen van zaken bij beschikking van de voorzitter zonder een mondelinge behandeling aantrekkelijker.[77] Daarbij kan een belangrijke rol hebben gespeeld dat voor de Raden van Beroep en de ambtenarengerechten – anders dan voor de CRvB – het gebruik maken van enkelvoudige kamers maar zeer beperkte voordelen zou hebben. Immers, omdat bij de Raden van Beroep en de ambtenarengerechten als bijzitters leken, respectievelijk buitenstaanders functioneren, zou de enkelvoudige kamer geen of nauwelijks enige ontlasting voor de professionele rechters (de voorzitters en onder-voorzitters) betekenen. Voor de CRvB zou echter het instituut van de enkelvoudige kamer mijns inziens best overwogen kunnen worden.[78]

Voor de belastingrechtspraak bij de gerechtshoven is de behandeling door enkelvoudige kamers door de wetgever zelfs als uitgangspunt genomen (art. 3 Wet a.r.b.). Art. 4, derde lid, voegt daaraan toe: 'Indien de voorzitter de zaak niet vatbaar acht voor afdoening door enkelvoudige kamer, wijst hij voor de behandeling van de zaak de meervoudige kamer aan'. Daarnaast is een verwijzing van een in behandeling genomen zaak door de enkelvoudige naar de meervoudige kamer, steeds mogelijk (art. 4,vijfde lid, Wet a.r.b.). Voor discussie vatbaar lijkt de *verplichting* om te verwijzen, indien daarom schriftelijk vóór de mondelinge behandeling der zaak door een van de partijen wordt verzocht (art. 4, zesde lid, Wet a.r.b.). Uit de statistieken blijkt, dat een oplopend gedeelte (in 1979 ongeveer 75%) van de zaken enkelvoudig kan worden afgedaan.[79]

De Wet op de Raad van State biedt zowel voor de Afdeling geschillen van bestuur (art. 28, zesde lid) als voor de Afdeling rechtspraak (art. 66) de mogelijkheid om de behandeling van 'eenvoudige zaken' aan enkelvoudige kamers op te dragen. Van die mogelijkheden is de afgelopen jaren in toenemende mate gebruik gemaakt, zowel door de Afdeling rechtspraak als door de Afdeling geschillen.[80]

Aan het behandelen van beroepen door enkelvoudige kamers kleven natuurlijk ook bezwaren.[81] Collegiale rechtspraak biedt een verhoudingsgewijs grotere waarborg voor kwaliteit en een kleinere kans op misslagen of vooringenomenheid bij de rechter. Daarnaast geldt dat een behandeling in enkelvoudige kamers minder geschikt kan geschieden door nog onervaren rechters, die die ervaring bij voorkeur in meervoudige kamers zullen moeten opdoen. Ten slotte is het in verband met de legitimerende functie die aan de administratieve rechtspraak toekomt, niet helemaal zonder betekenis dat de justitiabelen wellicht wat meer vertrouwen zullen hebben in het werk van een college dan van een unus.

Toch meen ik dat een behandeling door enkelvoudige kamers voor een aanzienlijk gedeelte van de beroepszaken best verantwoord is. Als algemene criteria voor de behandeling door enkelvoudige kamers kunnen worden genoemd een

combinatie van enerzijds de eenvoud van de zaken in juridisch én feitelijk opzicht (vgl. art. 28, zesde lid, Wet RvSt.) en anderzijds het materiële en/of immateriële belang van het besluit in kwestie. Ik zou ook de stelling willen verdedigen dat aan de behandeling door enkelvoudige kamers resulterende in een gewone uitspraak, de voorkeur toekomt boven het doen van uitspraak bij beschikking. Juist dat kenmerkende verschilpunt, het al dan niet plaats vinden van een mondelinge behandeling, acht ik een belangrijk winstpunt.

Het laat zich vanaf een afstand moeilijk beoordelen of een verhoudingsgewijs nog groter gebruik van enkelvoudige kamers verantwoord zou zijn. Ik houd het erop dat van deze vorm van efficiëncy, voor zover de wet daartoe de mogelijkheden biedt, reeds een tamelijk optimaal gebruik wordt gemaakt zodat van een verdere verhoging van de efficiëncy langs deze weg niet veel meer verwacht zal mogen worden. Wel valt te overwegen de wettelijke mogelijkheden nog te verruimen door het instellen van enkelvoudige kamers ook bij de CRvB mogelijk te maken en de verplichting tot verwijzing neergelegd in art. 4, zesde lid, Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen te doen vervallen.

5.4 De mondelinge uitspraak

Een derde proces-organisatorische maatregel die met het oog op arbeidsbesparende effecten is gecreëerd en waarvan uitbreiding overwogen kan worden, is het mogelijk maken van het doen van *mondelinge* in plaats van *schriftelijke* uitspraken. In de huidige wetgeving bestaat die bevoegdheid reeds voor de Raden van Beroep en de ambtenarengerechten. Voor zover ik weet geven de Raden van Beroep zeer veelvuldig mondelinge uitspraken, terwijl ambtenarengerechten meer de gewoonte hebben om schriftelijk uitspraak te doen.

Nu moet men dat 'mondeling' uitspraak doen niet te zeer in letterlijke zin nemen. De wet schrijft voor dat aan partijen een (uiteraard schriftelijke) aantekening van de mondelinge uitspraak wordt gezonden (art. 75, eerste lid, Beroepswet), waarin behalve de namen van partijen en een stellige beslissing ook de gronden van de beslissing moeten worden vermeld (art. 72 Beroepswet). Van het daarnaast *daadwerkelijk* terstond na de raadkamer mondeling uitspraak doen (zie art. 73, tweede lid, Beroepswet) komt in de praktijk meestal niets terecht.

Niettemin kan de aantekening van de zgn. mondelinge uitspraak een niet onbelangrijke arbeidsbesparing betekenen ten opzichte van het doen van schriftelijke uitspraken. Het belangrijkste winstpunt is dat een aantekening van een mondelinge uitspraak naar zijn aard in het algemeen beknopter kan worden gehouden dan een schriftelijke uitspraak. Daar komt bij dat het schriftelijk uitspraak doen door een college veelal meer tijd en energie vraagt vanwege het noodzakelijke onderlinge overleg, dan het in raadkamer vaststellen van de mondelinge uitspraak, waarna er (door één rechter) een 'aantekening' van kan worden opgesteld.

Met name wanner het om relatief eenvoudigere zaken gaat, lijken er aan het op deze wijze doen van mondelinge in plaats van schriftelijke uitspraken geen ge-

wichtige bezwaren verbonden. Voor partijen maakt het, zolang aan de zeggingskracht van de rechtsoverwegingen maar geen afbreuk wordt gedaan, weinig uit of zij een aantekening van een mondelinge uitspraak dan wel een schriftelijke uitspraak ontvangen. Er kan voor hen nog het voordeel aan verbonden zijn dat zij de aantekening over het algemeen sneller zullen ontvangen en zelfs, indien zij erop staan, aanstonds na de raadkamer de beslissing kunnen vernemen.

Daarom is het wellicht de moeite waard om na te gaan in hoeverre het creëren van de bevoegdheid om 'mondelinge' uitspraken te doen ook voor andere gerechten nog enige soelaas kan bieden. De Commisse Van Vucht heeft een dergelijk voorstel reeds gedaan voor de belastingrechtspraak.[82] In het aanhangige voorstel tot wijziging van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken is dit idee (nog) niet overgenomen. Voor het Kroonberoep is het doen van mondelinge uitspraken uiteraard een wat moeilijk voorstelbare zaak. Daarentegen zou de bevoegdheid tot het doen van mondelinge uitspraken door de Arob-rechter wel goed denkbaar zijn, zij het dat de (betrekkelijke) arbeidsbesparing daar wellicht meer aan de ondersteunende staf van ambtenaren dan aan de Staatsraden zelf ten goede zou komen, omdat de concepten voor de (schriftelijke) uitspraken in overwegende mate juist door de ambtenaren van Staat plegen te worden opgesteld.

Wanneer de mogelijkheid van het doen van een mondelinge uitspraak gecombineerd wordt met de behandeling in enkelvoudige kamer, ontstaat een uiterst efficiënte wijze van behandeling voor eenvoudiger zaken, waarbij het accent zeer sterk gelegd kan worden op de mondelinge behandeling. Zo'n wijze van behandeling lijkt een aantrekkelijk en concurrerend alternatief voor de vereenvoudigde behandeling door de Voorzitters (uitspraak bij beschikking zonder mondelinge behandeling).

6 Uitbreiding van de administratiefrechtelijke colleges

6.1 Algemeen

In de voorafgaande hoofdstukken hebben wij de aandacht gericht op enerzijds de mogelijkheden om het aantal beroepen te beperken en anderzijds op procesorganisatorische bevoegdheden die ertoe kunnen dienen om aangebrachte zaken zo efficiënt mogelijk te behandelen. Er is natuurlijk nog een derde mogelijkheid die zich aandient, namelijk een uitbreiding van de bestaande colleges door het aantrekken van meer rechters en meer ondersteunend personeel. Zulke uitbreidingen zijn er de laatste jaren verschillende geweest. In de jaren '70 is de bezetting van de Raden van Beroep/ambtenarengerechten en de CRvB sterk uitgebreid. Daartoe heeft de wetgever in 1976 de voor de bezetting van deze colleges geldende maxima speciaal gewijzigd (art. 4, eerste lid, en art. 31, eerste lid, Beroepswet, art. 5, eerste lid, Aw.). Ook de bezetting van de Raad van State is bijna explosief gegroeid. Ook daartoe werd de wet gewijzigd. In 1975 werd het maximum aantal Staatsraden, genoemd in art. 1 Wet RvSt., van 20 gebracht op 24. Bij wet van 19 maart 1980, S. 129 werd dit aantal nog weer verhoogd tot 28. Tevens werd het maximum te benoemen aantal Staatsraden in buitengewone dienst gebracht van 10 op 14. Teneinde van Staatsraden in buitengewone dienst een zo optimaal mogelijk gebruik te kunnen maken is recentelijk de mogelijkheid geschapen om deze Staatsraden voor een periode van maximaal vijf jaar in een part-time dienstverband te kunnen aanstellen, waarbij zij dan overigens dezelfde rechten en verplichtingen zullen hebben als gewone Staatsraden.[83] Tevoren waren Staatsraden in buitengewone dienst uitsluitend 'incidenteel' oproepbaar.

Uitbreiding van rechterlijke colleges met meer rechters en ondersteunend personeel is een weinig creatieve oplossing die ook bezwaren oproept. Binnen grote colleges kunnen coördinatieproblemen ontstaan en verschillen in jurisprudentie die, in het bijzonder wanneer het om de hoogste instantie gaat, frustrerend kunnen werken voor de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid. Het is een oplossing waarbij men zich neerlegt bij de gestegen litigation-rate in administratiefrechtelijke zaken en waarbij het gevaar dreigt van een ontwikkeling waarin onze rechtsstaat verwordt tot een onwerkzame rechtsmiddelenstaat. Uiteraard heeft uitbreiding van het aantal rechters ook het bepaald niet verwaarloosbare kostenaspect tegen. Een praktisch punt is voorts dat het niet op alle terreinen van het administratieve recht eenvoudig is om voldoende geschikte rechters te vinden.

Dat probleem nijpt in ieder geval in het bijzonder voor de belastingrechtspraak.

Het lijkt daarom verstandig om naar het middel van uitbreiding van rechterlijke colleges pas op de laatste plaats te grijpen, nadat men eerst alle andere mogelijkheden op een verantwoorde wijze heeft benut en beproefd.[84] Indien dan komt vast te staan dat meer mankracht noodzakelijk is om de groeiende vraag om rechtsbescherming op te vangen, moet nader worden bezien of daarbij het accent moet vallen op uitbreiding van het aantal rechters dan wel op verdere uitbreiding van het ondersteunende personeel zoals gerechtssecretarissen, auditeurs of ambtenaren van Staat. De Commissie Van Vucht heeft voor de ondersteuning van de belastingrechter met name de aandacht gevraagd en in die richting maatregelen gepleit.[85] Een commissie uit het midden van de Teldersstichting, onder voorzitterschap van J.M. Polak, heeft met een beroep op de goede ervaringen bij de Raad van State tamelijk algemeen de voorkeur uitgesproken voor personeelsuitbreiding in de vorm van een uitbreiding van het bureau dat de rechters ten dienste staat.[86]

Natuurlijk is het een goede zaak dat aan rechters in voldoende mate assistentie wordt verleend bij het instrueren van zaken en het concipiëren van uitspraken. Maar het is voor mij nog wel de vraag of het haalbaar en verstandig is om met die ambtelijke ondersteuning zo ver te gaan als bij de Raad van State is geschied. Als bezwaar kan men aanvoeren dat wanneer ambtelijke ondersteuning zo ver gaat dat de rechter om organisatorische redenen praktisch gedwongen wordt om in vergaande mate te vertrouwen op de in ambtelijke nota's neergelegde inzichten, *feitelijk* afbreuk wordt gedaan aan een essentieel element van de rechterlijke functie, namelijk dat de rechter *zelf* na een gedegen onderzoek van de feiten en het recht in alle onafhankelijkheid de beslissingen neemt en daarbij passende motiveringen geeft, die hem juist voorkomen. Met het oog daarop worden hoge eisen voor benoembaarheid in het rechtersambt gesteld en is de onafhankelijkheid van de rechter onder meer door een aanstelling voor het leven ook wettelijk gewaarborgd. En dan laat ik nog in het midden of het realistisch is te verwachten dat men over de gehele linie, zowel voor de hogere als voor de lagere instanties, enigszins ervaren juristen zal kunnen vinden die voor het ondersteunende werk op niveau gekwalificeerd zijn, zonder dat zij de wens koesteren om na kortere tijd zélf rechterlijke verantwoordelijkheid te mogen gaan dragen.

6.2 Arob-rechtspraak in twee instanties

Voor de Arob-rechtspraak lijkt een toestand bereikt waarin een drastische uitbreiding van het rechterlijk apparaat onontkoombaar is. Voor zover er nog alternatieve middelen benut kunnen worden om het tij der beroepen te keren, mag daarvan op den duur niet voldoende soelaas worden verwacht. In brede kringen wordt daarom verwacht dat de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie in het voetspoor van haar sub-commissie De Gaay Fortman zal adviseren tot een verdere uitbouw van de Arob-rechtsgang tot rechtspraak in twee instan-

ties.[87] Het ligt voor de hand om deze weg te gaan nu een verdere groei van het aantal Arob-procedures nog kan worden verwacht en de rek aan de top, de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, er wel zo ongeveer uit is.

Daarbij komt dan nog dat men ook argumenten van meer principiële aard kan aandragen voor administratieve rechtspraak in twee instanties.

Uiteraard kleven aan een Arob-rechtspraak in twee instanties ook bezwaren. Met name moet worden gevreesd voor de verlenging van de totale procedure, gedurende welke procedure er hoe dan ook onzekerheid bestaat over de uiteindelijke afloop. Een nog zwaarder accent dan thans reeds het geval is, zal daardoor wellicht komen te vallen op het verkrijgen van schorsingen en/of voorlopige voorzieningen. Het relatieve belang van het administratiefrechtelijk kort geding zal daardoor vermoedelijk nog toenemen. Tegelijkertijd moet worden gevreesd voor meer uitzonderingen op en afwijkingen van de normale Arob-procedure op allerlei plaatsen in de wetgeving, zoals we die thans al in de Leegstandwet[88] kennen, omdat de wetgever het belang van uiterst korte procedures waarna een beschikking onherroepelijk wordt, voorop wil stellen.

In dit verband rijst tevens de algemene vraag of men in geval van de invoering van een eerste rechterlijke instantie, de bezwaarschriftenprocedure van artt. 13 en 14 Wet Arob moet handhaven c.q. modificeren. Onder verwijzing naar par. 4.1 zou ik willen propageren dat die bezwaarschriftenprocedure wordt gehandhaafd, zij het dat ik mij zou kunnen voorstellen dat die procedure informeler en nog soepeler van karakter wordt zodat werkelijk het gesprek met de burger voorop komt te staan.

Een belangrijke vraag is dan natuurlijk tenslotte op welke wijze aan de Arob-rechtspraak in eerste instantie het beste vorm kan worden gegeven. De alternatieven zijn duidelijk: men kan aansluiting zoeken bij bestaande colleges als de Raden van Beroep/ambtenarengerechten of de gewone rechterlijke macht (bijvoorbeeld: de rechtbanken); denkbaar is natuurlijk ook dat men speciale, geheel nieuwe colleges in het leven roept,[89] daarbij min of meer voortgaande in de Hollandse traditie van een versnipperd stelsel van rechtsbescherming. Over wat de meest doelmatige en beste oplossing is zal nog kunnen worden gediscussieerd naar aanleiding van het te verwachten advies van de Staatscommissie. Als ik met een stelling mag eindigen, zou ik willen poneren dat op praktische gronden aansluiting in de een of andere vorm bij de Raden van Beroep/ambtenarengerechten de voorkeur verdient.

7 Samenvatting

De vraag naar rechtsbescherming, zoals die tot uiting komt in het instellen van beroep bij de verschillende administratiefrechtelijke colleges, is de laatste jaren bijzonder sterk gestegen. Over het algemeen is het einde van die stijging ook nog niet in het zicht. Explosief zijn de groeipercentages voor de beroepen bij de Arob-rechter, de belastingrechter en de ambtenarenrechter. Bij de beroepsrechter heeft zich in de jaren zeventig eveneens een sterke stijging voorgedaan, maar de laatste jaren (1979, 1980) heeft het aantal beroepschriften zich enigszins gestabiliseerd. Bij het Kroonberoep tenslotte is ook van een duidelijke groei sprake. De enige tak van rechtsbescherming waar een betrekkelijke rust heerst, is het werkterrein van het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Om die reden is het CvBB buiten het bestek van dit preadvies gehouden.

Oorzaken van de groei

De oorzaken van de groei zijn vermoedelijk velerlei. Een belangrijke factor is in ieder geval de sterk toegenomen hoeveelheid bestuursactiviteit, waardoor steeds meer mensen steeds frequenter met beslissingen van bestuursorganen geconfronteerd worden. Een tweede belangrijke oorzaak lijkt te zijn dat de bereidheid om beslissingen van de overheid waardoor men rechtstreeks in zijn belangen wordt getroffen, zonder meer te aanvaarden, verminderd is. Die verminderde bereidheid houdt rechtstreeks verband met een zich reeds over een lange reeks van jaren uitstrekkend en ingewikkeld proces van afnemende legitimiteit van overheidsbeslissingen. Men kan constateren dat gepoogd wordt die afnemende legitimiteit van overheidsbeslissingen en -handelen te compenseren door een scala aan maatregelen op het gebied van de rechtsbescherming in ruimere zin. Zo vervullen ook administratieve rechtspraak en administratief beroep een legitimerende functie ten aanzien van overheidsbeslissingen die zelf die legitimiteit goeddeels verloren hebben. Omdat de genoemde oorzaken diep en structureel geworteld zijn, is het nauwelijks mogelijk die oorzaken weg te nemen. Het terugdringen van de totale hoeveelheid bestuursactiviteit is, indien al gewenst, een zaak van zeer lange adem. Het regenereren van de legitimiteit van overheidsbeslissingen is een moeilijk realiseerbare doelstelling. Wel kan worden gesteld, dat vanwege de legitimerende functie die de administratieve rechtsbescherming vervult, uiterste voorzichtigheid geboden is ten aanzien van maatregelen waarmee per saldo aan de toegankelijkheid en/of de kwaliteit van de rechtsbescherming afbreuk wordt gedaan.

Gevolgen

De sterke groei leidt intussen onmiskenbaar tot problemen. Er ontstaat file-vorming voor de rechtszoekenden en/of overbelasting van het rechterlijk apparaat. Uitbreidingen leggen beslag op schaarse middelen en op de beperkte groep van geschikt bevonden juristen. Als gevolg van uitbreidingen van colleges ontstaan nieuwe problemen van coördinatie en zorgen voor de eenheid van de rechtspraak. Deze problemen noodzaken de wetgever om te zoeken naar maatregelen waarmee de groei van het aantal zaken tot staan kan worden gebracht en de efficiency bij de behandeling van de beroepen kan worden bevorderd. Het gevaar bestaat echter dat daarbij aan de kwaliteit van het stelsel van rechtsbescherming afbreuk wordt gedaan.

Beschouwing van het procederen op macro-niveau

Omdat wij geïnteresseerd zijn in kwantitatieve aspecten van beroepen, is het nuttig een analyse te maken van hetgeen er op macro-niveau in procedures tussen de burgers en de overheid gebeurt. Een belangrijk verschil is dat de modale burger-appellant slechts bij uitzondering en incidenteel een procedure voert, terwijl bestuursorganen met een min of meer grote regelmaat en professioneel procederen. Het (verwerend) bestuursorgaan heeft een in het materiële bestuursrecht en procesrecht gefundeerde gunstige uitgangspositie in de procedure ('regel-voordeel'). Daar komen bij de voordelen van grotere proceservaring, professionalisering en een grotere beschikbaarheid van deskundigen. Over het algemeen heeft een procedure – en ook het eventuele verlies van een procedure – voor het bestuur geen grote bezwaren. De betrokkenheid van de burger en de consequenties voor de burger zijn niet zelden veel groter.

De doelstellingen van verwerende bestuursorganen in de procedure zijn meestal van geheel andere aard dan die van de appellerende burger. De laatste is er in het algemeen uitsluitend op uit om zijn gelijk te halen en alsnog te krijgen waar hij meent recht op te hebben. Het bestuursorgaan daarentegen is veel meer gericht op de algemene regelvorming in de jurisprudentie en hij streeft er naar om zijn interpretatie van algemeen verbindende voorschriften en zijn beleid bij de uitvoering van de wet zoveel mogelijk van rechterlijk ingrijpen te vrijwaren.

Zulke verschillen in uitgangsposities en doelstellingen (belangen) beïnvloeden de houding ten opzichte van en in het conflict. Bestuursorganen zijn er in veel gevallen niet erg op gericht om geschilbeslechting door de rechter te voorkomen. Vanwege de gunstige uitgangspositie en grotere deskundigheid en ervaring behoeven zij procedures niet zozeer te vrezen. Aan een eventuele vernietiging zitten in de meeste gevallen geen grote consequenties vast. En, naarmate het meer om beslissingen met een routine-matig karakter gaat, is het bestuursorgaan ook niet zozeer in ieder concreet geval geïnteresseerd, maar veeleer in de grote lijn, in het overeind houden van de gehanteerde interpretatie van (pseudo)wettelijke voorschriften en het beleid. Dat maakt dat verwerende bestuursorganen in veel situaties maar weinig geneigd zijn om in overleg met de bestuurde te zoeken naar

een oplossing, naar alternatieven of een compromis. De burger van zijn kant zal veel vaker bereid zijn tot een gesprek en het aanvaarden van alternatieven of compromissen, omdat hij de kans op maximaal verlies bij ongegrond-bevinding van zijn beroep zal willen vermijden. Maar in de huidige praktijk heeft hij vanwege de korte beroepstermijnen en de afhoudende houding van het bestuursorgaan slechts de mogelijkheid om beroep in te stellen.

Men kan stellen dat in feite niet alleen door appellerende burgers, maar ook door verweer voerende bestuursorganen gebruik gemaakt wordt van de rechtsbeschermingsmogelijkheden, zij het dat bestuursorganen een passief gebruik maken. Dit gebruik komt tot uiting in het doorverwijzen van burgers met klachten naar de rechter en het overlaten aan de rechter om uitzonderingen te maken op door het bestuur zelf bewust strak gehanteerde beleidsregels. Ook functioneert het in beroep gaan soms in het kader van een zogenaamde 'piep'-systeem, waarbij pas in de beroepsfase voor het eerst grondig naar de zaak wordt gekeken.

Drempels in de toegang

Vanuit deze gedachte betrokken wij de stelling dat een beperking van het aantal beroepen niet alleen nagestreefd dient te worden door het leggen van drempels in de toegang tot de rechter voor de burger, maar dat ook het bestuur meer gemotiveerd moet worden om het in conflictsituaties minder als vanzelfsprekend op een rechterlijke uitspraak te laten aankomen. Aan beide kanten moet het procederen worden afgeremd teneinde de litigation-rate te beperken. Een middel dat naar beide kanten effect kan hebben, is de mogelijkheid bezwaar te maken. Aan bezwaarschriftprocedures komt thans reeds een belangrijke 'zeeffunctie' toe, die nog zoveel mogelijk zou moeten worden bevorderd. Voor ogen staat daarbij een in beginsel zo soepel en informeel mogelijke procedure, waarbij wel enkele minimum-vereisten wettelijk moeten worden geregeld. Bezwaarschriftprocedures zouden op nog algemenere schaal dan reeds het geval is, moeten worden ingevoerd en diverse bestaande procedures enigszins worden verbeterd.

Om het aantal beroepen te beperken wordt voorts gedacht aan het heffen van griffierechten. Van de appellanten zou in alle gevallen een betrekkelijk gering griffierecht kunnen worden geheven, waarbij men ter bepaling van de norm dient uit te gaan van de lagere inkomensgroepen. Een bedrag van *f* 75,—, zoals dat gaat worden geheven voor een Arob-beroep, lijkt dan ongeveer de bovengrens. Het geheven griffierecht zou niet alleen steeds moeten worden terugbetaald indien het beroep gegrond wordt bevonden, maar ook indien het wordt ingetrokken.

Ook aan de kant van het verwerend bestuursorgaan zou een financiële prikkel op zijn plaats zijn teneinde het bestuur te bewegen om de kans op het eigen (on)gelijk en het belang van de zaak zelve te laten meewegen bij zijn opstelling in het conflict en zijn beslissing om tot het einde toe verweer te voeren. Daarom kwamen wij met de gedachte om van het verwerend bestuursorgaan een bijdrage in de gerechtskosten te heffen, te voldoen aan de griffie van het gerecht, indien hij in de procedure in het ongelijk wordt gesteld. Van zo'n bijdrage in de ge-

rechtskosten zou alleen al vanwege de psychologische en symbolische betekenis enig effect mogen worden verwacht.

Efficiëntere afdoening van zaken

Behalve naar mogelijkheden tot beperking van de aantallen beroepszaken wordt ook gezocht naar (wettelijke) maatregelen om zaken efficiënter af te doen. Een sterk in opmars zijnde maatregel is de bevoegdheid voor de voorzitters van de onderscheidene colleges om zaken in een vereenvoudigde procedure af te doen; er wordt dan bij beschikking uitspraak gedaan zonder dat een mondelinge behandeling van de zaak heeft plaatsgevonden. Langs deze weg worden bij de Afdeling rechtspraak en de beroepsrechter thans reeds, zowel in absolute als in relatieve zin, zeer aanzienlijke aantallen beroepschriften afgehandeld. Deze vereenvoudigde procedure is met name bestemd voor zaken die als kennelijk ongegrond, kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk gegrond kunnen worden beschouwd en daarnaast voor gevallen waarin een verdere behandeling van het geschil niet meer nodig is, omdat het bestuursorgaan kennelijk alsnog aan de verlangens van de appellant is tegemoet gekomen. Voor de beroepsrechter en de ambtenarenrechter is de wetgever in zoverre nog verder gegaan, dat op hun terrein de eis van *kennelijk* ongegrond of *kennelijk* niet-ontvankelijk, etc. niet wordt gesteld. Elke zaak kan door de voorzitters van deze gerechten in beginsel zonder een zitting worden afgedaan.

Hoewel de verschillende regelingen van de vereenvoudigde procedure onderling nog duidelijke nuanceverschillen vertonen, geldt algemeen dat het gevaar bestaat dat onder de druk van de werkbelasting en in verband daarmee de behoefte aan efficiency, de opvatting van de rechter omtrent het nut van een mondelinge behandeling bepalend wordt en te kort wordt gedaan aan het grote belang dat appellanten er veelal aan hechten dat hun zaak ook mondeling wordt behandeld. Dat bezwaar laat zich vooral gevoelen indien langs deze weg beroepen ongegrond of niet-ontvankelijk worden verklaard. Dit bezwaar wordt slechts gedeeltelijk ondervangen door tegen die beschikking het rechtsmiddel van verzet open te stellen. Deze weg wordt op deze wijze voor de appellant moeilijker begaanbaar gemaakt en bovendien gaan veel appellanten er begrijpelijkerwijze van uit dat, nu de rechter reeds van zijn oordeel heeft doen blijken, hij wel niet licht op zijn oordeel zal terugkomen. Geconcludeerd werd dat de bevoegdheid om zaken in deze vereenvoudigde procedures af te doen op zichzelf wel gewenst is, maar dat een terughoudend gebruik daarvan zou moeten worden aanbevolen. Alleen gevallen waarin een beroep toch eigenlijk misplaatst is, zouden langs deze weg moeten kunnen worden afgedaan. Overigens is het aan ernstige twijfel onderhevig of het afdoen van beroepen langs de weg der vereenvoudigde procedure zich wel verdraagt met het recht op een openbare behandeling van de zaak dat is neergelegd in art. 6, eerste lid, Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Die vraag klemt het meest voor het Arob-beroep en het Kroonberoep.

Aan het behandelen van geschillen door enkelvoudige kamers kleven ook en-

kele bezwaren, maar per saldo lijkt het enkelvoudig behandelen van administratiefrechtelijke geschillen van meer eenvoudige aard, waarvan dikwijls sprake is, verantwoord te kunnen geschieden. Voor enkele colleges zouden procesregelingen daartoe nog meer mogelijkheden moeten bieden.

Een laatste algemeen te overwegen mogelijkheid betreft het doen van mondelinge uitspraken, waarvan aan partijen een (beknopte) schriftelijke aantekening wordt gezonden. Deze wijze van uitspraak doen kan een belangrijke arbeidsbesparing inhouden, terwijl voor een groot gedeelte van de beroepen mag worden aangenomen dat partijen daardoor niet in hun belangen worden geschaad. Deze mogelijkheid die thans nog alleen bestaat in de Beroepswet en de Ambtenarenwet zou ook elders kunnen worden ingevoerd.

Toch nog uitbreiding van administratieve rechtspraak?

De verschillende mogelijkheden tot processuele aanpassingen om de groeiende vraag op te vangen worden reeds naast elkaar gebruikt en kunnen ook naast elkaar verder worden ontwikkeld. Uitgaande van de bestaande situatie, waarin een aantal mogelijkheden al in betrekkelijk sterke mate benut zijn, mag mijns inziens nog het meest verwacht worden van de heffing van gering te houden griffierechten bij de burgers en het heffen van bijdragen in de gerechtskosten aan de zijde van het verwerend bestuursorgaan. Daarnaast kan met name de bevoegdheid om mondeling uitspraak te doen baat brengen.

Indien dergelijke maatregelen niet voldoende zijn of niet opportuun worden geacht, komt een verdere uitbreiding van het aantal rechters (en het aantal colleges) in het vizier. Voor de Arob-rechtsgang mag – mede gelet op de nog te verwachten groei – intussen al wel worden aangenomen dat uitbreiding met een eerste instantie onder de Afdeling rechtspraak onontkoombaar is.

Uiteindelijk moeten wij ons de grote betekenis van een kwalitatief hoogstaande en goed toegankelijke rechtsbescherming, welke zowel in het belang van de burgers als van de overheid is, blijven realiseren. Daarvoor is meer dan een eeuw lang hard genoeg gestreden.

Noten

1. CBS, *Justitiële statistieken 1968 t/m 1978,* 's-Gravenhage.
2. Een veel minder verstrekkende oplossing, waaraan het karakter van een noodverband(je) toekomt, is het overhevelen van een meer of minder groot aantal zaken van de Arob-rechter naar het CvBB. Zie voor concrete voorstellen in die richting het Rapport van de werkgroep Inventarisatie Bevoegdheden Administratieve Rechter van de Afdeling Administratieve Rechtspraak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, *trema 'special'* '80-2, blzz. 9-17.
3. In 1970 werden bij het ambtenarengerecht te Rotterdam 339 zaken aangebracht, waarvan 304 gericht tegen besluiten afkomstig van 'gemeenten'. In 1971 werden slechts 114 zaken aangebracht; 285 beroepen worden bij beschikking niet ontvankelijk verklaard.
   In 1974 zien we plotseling een piek in de beroepschriften tegen het Rijk, waarvan korte tijd later een zeer groot gedeelte weer wordt ingetrokken.
4. Mr. R.J. Jue, Overbelasting van administratieve rechtspraak, *Bestuurswetenschappen* 1981, blzz. 16-24.
5. Jue is in zijn berekeningen uitgegaan van een gemiddelde behandelingsduur voor *alle* soorten van afhandeling van beroepen en verzoeken. In feite moet die *gemiddelde* duur aanzienlijk korter worden gesteld. Daarvan is het effect dat de 'genormeerde' produktie hoger wordt en dus ook de achterstand groter wordt.
6. Het Jaarverslag van de Raad van State over 1980 duidt op een toename van de achterstand: 'Ondanks een opmerkelijke stijging van het aantal afgedane zaken is de achterstand – zij het in afnemende tempo – verder toegenomen. Een zorgelijk verschijnsel dat ons aller aandacht blijft vragen. In de komende jaren zullen de inspanningen gericht moeten blijven op vermindering van druk op de Afdeling rechtspraak.' (blz. 5).
7. Voor beroepen op grond van de Dienstplichtwet pleegt de Afdeling nauwelijks departementale ambtsberichten te ontvangen, terwijl voor het ontwerp-KB in het merendeel van de gevallen van een standaard-formulier met standaard-motiveringen gebruik kan worden gemaakt. Zie uitgebreider: mr. P.J.J. van Buuren, mr. H. Bolt en prof. mr. M. Scheltema, *Kroonberoep en Arob-beroep,* Rapport van de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde Groningen naar de verschillen tussen Kroonberoep en Arob-beroep, Deventer 1981, par. 4.2.
8. *Jaarverslag Raad van State* 1980, blz. 5
9. Zie vorige noot.
10. *Rapport van de Commissie van Advies inzake werkwijze en normen belastingkamers gerechtshoven,* 's-Gravenhage 1980, blz. 3. Voor een bespreking en samenvatting van dit rapport: mr. CH. J. Langereis, *Weekblad voor Fiscaal Recht* 1980, blzz. 1345-1353.
11. Zie het staatje in *Losbladig Fiscaal Weekblad FED,* Adm. Rechtspr. Alg.: 42.
12. In het Jaarverslag Raad van State 1980, blz. 34 schrijft de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak: 'De arbeidsdruk op de leden van de Afdeling, maar zeker niet minder op het personeel van bureau en secretarie kan en mag niet meer worden vergroot.'

13. In Binnenlands Bestuur van 24-4-1981 stelde mr. J. van der Hoeven, voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State in een interview voorzichtig: 'Ons rechterlijk college kan niet te groot worden, want dan komt de eenheid van rechtspraak in gevaar. Tot nu toe zijn we er redelijk in geslaagd de homogeniteit te handhaven. Universiteiten hebben wel eens afwijkingen geconstateerd, maar niet vaak, zeker niet als je nagaat hoeveel uitspraken we doen.' (blz. 17).
14. Kees Schuyt, Alex Jettinghoff, Eric Lambregts, Frans Zwart, *Een beroep op de rechter,* Deventer 1978, in het bijzonder blzz. 115-170.
15. C.J.M. Schuyt, Is de rechter overbelast?, *Trema* 1981, blzz. 39-49.
16. Zie vorige noot, blz. 48.
17. Schuyt, a.w., blz. 49.
18. Zie onder meer: mr. W.G. Kloos, 75 jaar Beroepswet, een jubileum met achterstand, *Losbladig fiscaal weekblad FED,* Adm. rechtspr. Alg.: 22 e.v., en prof. mr. A.E. de Moor, Achterstand en overbelasting, *Losbladig fiscaal weekblad FED,* Adm. Rechtspr. Alg.: 25 e.v.
19. Prof. dr. H. Daudt, *Legitimiteit en legitimatie,* preadvies voor staatsrechtconferentie 1974, Rotterdam 1974, blz. 73 e.v.
20. Prof. mr. M.C. Burkens en mr. F.A.M. Stroïnk, Sociale verzorgingsstaat en consensuele besluitvorming, *NJB* 1980, blzz. 743-750, i.h.b. 745 e.v.; H. Daudt, *preadvies,* blz. 89 e.v.
21. Verwezen moge worden naar de rede van C.H.F. Polak voor de NJV in 1976 (*Handelingen NJV* 1976, deel 2, blz. 7 e.v. en de preadviezen van mr. J.M. Polak en prof. mr. M. Scheltema voor de NJV (*Handelingen NJV* 1979, deel 1).
22. De Moor, a.w. in noot 18, no. 26; prof. dr. D. Brüll, Hoeveel raadsheren gaan er in een straaljager?, *Losbladig fiscaal weekblad FED,* Adm. Rechtspr. Alg.: 11 e.v.
23. C. Schuyt, De sociale toekomst van de verzorgingsstaat, *Beleid en maatschappij* 1977, blzz. 190-201. Vgl. Burkens en Stroïnk, a.w. in noot 20, blz. 746.
24. C. Schuyt, a.w. in noot 23, blz. 198.
25. Rapport A.B.A.R., preadvies voor de VAR 1974, VAR-geschrift LXXII.
26. Zie Schuyt c.s., *Een beroep op de rechter,* blz. 237 e.v.
27. W.G. Kloos, a.w. in noot 18, spreekt van 'een zonder meer verstorend effect'. Terwijl de groei voor de Raden van Beroep in 1973-1976 30,7 procent was, bedroeg die groei voor de CRvB in hoger beroep maar liefst 68,5 procent.
28. Vgl. Burkens en Stroïnk a.w. in noot 20, blz. 747.
29. Vgl. Niels van Manen, *De rechtshulpverleners,* Deventer 1978, blzz. 135-137 en blzz. 27-28 (tabellen 2.8 en 2.9).
30. Zie over deze ongelijkheid van partijen in de procedure: mr. A..G. van Galen en prof. mr. H.Th.J.F. van Maarseveen, *Beginselen van administratief procesrecht,* preadvies VAR, geschrift LXXXII, blzz. 30-35.
31. Marc Galanter, Why the 'haves' come out ahead; speculations on the limits of legal change', *Law and Society Review* 1974, blzz. 95-160.
32. Van Galen en Van Maarseveen, *preadvies,* blzz. 42-44.
33. Zie daarover uitgebreid: Van Buuren, Bolt, Scheltema; *rapport van de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde Groningen over Kroonberoep en Arob-beroep,* par. 3.2 t/m 3.2.2.4.
34. Van Galen en Van Maarseveen, *preadvies,* blzz. 31-32.
35. Van Buuren, Bolt, Scheltema, *rapport van de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde Groningen over Kroonberoep en Arob-beroep,* par. 4.4.1 waar wordt vermeld dat voor ABW-beroepen het percentage 'gegrond' voor de burgers op zo'n 20 à 25 procent ligt, terwijl dit voor de colleges van B en W op 40 à 50 procent ligt.
37. Schuyt c.s., *Een beroep op de rechter,* blz. 135 en 162-163.
38. Prof. dr. D. Brüll, *Losbladig fiscaal weekblad FED,* Adm. Rechtspr. Alg.: 13.
39. Van Buuren, Bolt en Scheltema, *rapport van de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde Groningen over Kroonberoep en Arob-beroep,* par. 4.10.1 en 4.10.2.
40. Interview in *de Volkskrant* van 7 februari 1981.

41. Mr. J.A. Borman, *Aspecten van de Arob-bezwaarschriftenprocedure,* oratie, Deventer 1979, blzz. 5-7.
42. Zie de MvT, *Bijl. Hand. Tweede Kamer* 1961-1962, 67 96, nr. 3, blz. 26.
43. De resultaten van dit gedeelte van het onderzoek zullen naar het zich laat aanzien nog in 1981 worden gepubliceerd.
44. Schuyt c.s., *Een beroep op de rechter,* blz. 167 (noot 2).
45. Ook dit percentage werd gevonden in het kader van het Arob-bezwaarschriftenonderzoek door de vakgroep te Groningen. Als basismateriaal dienden de Weekoverzichten van de Raad van State.
46. Zie bijvoorbeeld Afd. R. RvSt. 11 maart 1980, *AB* 1980, 369 m.n.; *TB/S,* jur. beroepsrecht nr. 49.
47. Vgl. Borman, *oratie,* blz. 10.
48. De jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak laat het achterwege laten van horen bij kennelijk niet-ontvankelijke bezwaarschriften niet toe. Zie bijvoorbeeld Afd. R. RvSt. 6 maart 1978, *TB/S,* Jur. beroep en bezwaarschrift, blz. 61. Die verplichting geldt zelfs indien de Voorzitter in zijn beschikking op grond van art. 80 Wet RvSt. al heeft laten blijken het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te achten (Afd. R. RvSt. 12 juli 1979, nr. A.-3.2813).
49. Recentere jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak maakt het mogelijk dat het horen door ambtenaren geschied. Zie Afd. R. RvSt. 4 juli 1980, *TB/S,* Jur. beroepen bezwaarschrift, nr. 76.
50. Vgl. Borman, *oratie,* blz. 17.
51. Zie TB/S, *Commentaar Wet-Arob, op art. 14,* blz. 30.
52. Een pregnant voorbeeld biedt Afd. RvSt. 23 september 1980, *AB* 1981, 262 m.n. F.H. v.d. B.
53. Voor de ABW moet de gemeenteraad wel dienaangaande voorschriften vaststellen (art. 38 ABW).
54. Daar behoeft thans alleen op een daartoe strekkend verzoek van de bezwaarde te worden gehoord (art. 25, tweede lid, Awrb). De motivering van de beschikking op bezwaarschriften laat dikwijls veel te wensen over.
55. *Bijl. Hand. Tweede Kamer* 1979-1980, 16 324. In de MvT wordt deze aanpassing gemotiveerd met een beroep op de inflatie sedert 1963 toen het bedrag van *f* 25,— in de Wet Bab werd opgenomen. Bij de correctie der drukproeven bleek dat het w.o. inmiddels het *Staatsblad* bereikte: Wet van 1 juli 1981, S. 426.
56. *Bijl. Hand. Tweede Kamer* 1980-1981, 16 400, nr. 3, blz. 67.
57. Rapport van de Werkgroep heroverweging organisatie rechspraak, *Bijl. Hand. Tweede Kamer* 1980-1981, 16 625, nr. 13, blz. 17. Dit rapport werd geschreven in het kader van de heroverwegingsoperatie, waaruit voorstellen dienden te resulteren voor mogelijkheden voor bezuinigingen die uiterlijk in 1985 gerealiseerd zouden kunnen worden.
58. Wetsontwerp 16 324 gaat die praktijk van een wettelijke basis voorzien door een wijziging van art. 68, zesde lid, Wet RvSt. Zie toevoeging noot 55.
59. Mr. J.J.R. Bakker, Verplichte rechtshulp bij administratieve rechtspraak? *Advokatenblad* 1980, blzz. 478-482; jhr. mr. J.A.E. van der Does, Administratief beroep en verplichte procesvertegenwoordiging, *Advokatenblad* 1976, blz. 394 e.v.; Borman, oratie, blz. 24, voelt er voor wanneer de Afeling rechtspraak getransformeerd zou worden in een instantie die in tweede aanleg oordeelt.
60. Zie dr. Konrad Redeker, Koordinierung, Beschleunigung und Entlastung in öffentlichrechtlichen Gerichtszweigen, *Deutsche Verwaltungsblat* 1977, blz. 132 e.v. Volgens Redeker is men het over de wenselijkheid van verplichte procesvertegenwoordiging over het algemeen wel eens.
61. Zie a.w. in noot 59.
62. Vgl. prof. mr. C.J.H. Brunner, Verplichte procesvertegenwoordiging in civiele zaken, *Advokatenblad* 1980, blzz. 473-478.
63. Brunner, *Advokatenblad* 1980, blz. 478.

64. In 1978 werden meer zaken bij beschikking afgedaan dan door uitspraak te doen. Ruim 14.000 zaken werden bij beschikking afgedaan, terwijl het in ongeveer 12.000 zaken tot een uitspraak kwam.
In die 12.000 zaken is in een onbekend gedeelte eerst een beschikking gegeven die ten gevolge van verzet vervallen is.
65. *Bijl. Hand. Tweede Kamer* 1980-1981, 16 324, nr. 7. Zie toevoeging noot 55.
66. *Bijl. Hand. Tweede Kamer* 1980-1981, 16 848, nrs. 1-3.
67. Dat de variaties op het thema afdoen zonder een mondelinge behandeling daarmee nog niet zijn uitgeput, bewijst het Duitse administratieve procesrecht. De aldaar geldende *tijdelijke noodwet*, het *Entlassungsgesetz*, heeft de mogelijkheid van een *Gerichtsbescheid* geïntroduceerd (art. 2, par. 1 Entl.G.; wet van 31 maart 1978, BGB I blz. 446). Langs met waarborgen omklede weg (unanimiteit bij het Verwaltungsgericht dat de zaak eenvoudig is, vooraf bezwaar mogelijk van partijen) kan het gerecht beslissen zonder een mondelinge verhandeling uitspraak te doen. Verzet is niet mogelijk; wel staat hoger beroep en Revision open.
68. Van Galen en Van Maarseveen, *preadvies*, blzz. 64-66. Zij noemen de mondelinge behandeling 'onmisbaar' en stellen dat in een aantal gevallen een uitsluitend mondelinge behandeling tot vereenvoudiging zou kunnen leiden.
69. Vgl. hierboven hoofdstuk 2, par. 2.3.
70. Schuyt, c.s., *Een beroep op de Rechter*, blz. 216 e.v.
71. Schuyt, c.s., a.w., blz. 218.
72. Schuyt, c.s., a.w., blz. 296.
73. Van Galen en Van Maarseveen, *preadvies*, blz. 65.
74. Vgl. hierboven hoofdstuk 3, par. 3.1.
75. Zie mr. E.A. Alkema, Aanpassing van Kroonberoep en requestprocedures aan de Europese norm voor een eerlijk proces, *NJB* 1980, blzz. 193-198, alwaar verdere literatuurverwijzingen.
76. Rapport van de Europese Commissie voor de rechten van de mens van 14 december 1979 in de zaken Le Compte, Van Leuven en De Meyere, 6878/75 en 7238/75, par. 91. De zitting van het Hof vond plaats op 25 november 1980.
77. Mr. A. Blom, De organisatie van de Centrale Raad van Beroep en die van de gehele administratieve rechtspraak, *NJB* 1975, blzz. 456-460.
78. De Werkgroep heroverweging organisatie rechtspraak (zie noot 57) noemt ook dit 'beleidsalternatief'.
79. *Rapport van de Commissie van Advies inzake werkwijze en normen belastingkamers gerechtshoven*, blz. 3.
80. Zie gegeven in de Jaarverslagen van de Raad van State over 1978, 1979 en 1980.
81. Over de voor- en nadelen van alleensprekende rechters in civilibus, mr. J.M.H. van Staveren, *Trema* 1980, blzz. 113-114.
82. *Rapport van de Commissie van Advies inzake werkwijze en normen belastingkamers gerechtshoven*, blzz. 13-17.
83. Wet van 24 juni 1981, S. 425
84. Tegen de oplossing van uitbreiding van het aantal rechters keert zich een werkgroep onder voorzitterschap van mr. J.M. Polak, *Rechtsbescherming tegen de overheid*, geschrift 40 van de prof. mr. B.M. Teldersstichting, 's-Gravenhage 1981, blz. 29.
85. *Rapport van de Commissie van Advies inzake werkwijze en normen belastingkamers gerechtshoven*, blzz. 7-10.
86. A.w. in noot 84, blz. 29.
87. Op het moment van het afsluiten van de tekst (1 juli 1981) was het rapport nog niet verschenen.
88 Zie art. 19 Leegstandwet, wet van 21 mei 1981, S. 337. Bedenkingen daartegen formuleerde ik in Het ontwerp Leegstandwet en de Arob-rechtsgang, *NJB* 1980, blzz. 801-803.

89. In *Rechtsbescherming tegen de overheid* (zie noot 84) wordt de gedachte geopperd om aparte 'administratieve tribunalen' in het leven te roepen als onder-instantie van de Afdeling rechtspraak, zulks naar het model van de tribuneaux administratifs in Frankrijk die als onderinstantie van het Conseil d'Etat functioneren (blzz. 23-24).

Mr. M. de Groot-Sjenitzer

1 Uitgangspunt

De mens is er niet voor het recht, maar het recht is er voor alle mensen

Zomer 1980 verzocht het bestuur van de VAR mij te preadviseren. Gezien het ontbreken van wetenschappelijke ervaring, moet dit verzoek op mijn praktijkervaring als advocaat berusten. Ik heb als invalshoek voor mijn preadvies gekozen: de rechtsbescherming zoekende burger en de obstakels, die hij daarbij tegenkomt, daarbij parafraserend op de stelling van Langemeyer: 'Het recht is er voor de mens, niet de mens voor het recht'.[1]

De indruk gebaseerd op mijn praktijkervaring is, dat administratief recht gesproken wordt voor en over, maar vaak zonder de justitiabele. Immers, zonder dat deze er werkelijk zelf iets van kan begrijpen, erbij betrokken wordt c.q. er – desgewenst – bij betrokken kan zijn.[2]
De burger wordt geconfronteerd met:

- vaak onbegrijpelijke wetten nogal eens resulterend in een 'lex dura sed lex';
- wetten, aan welker totstandkoming hij formeel via de Tweede Kamer nog wel te pas is gekomen, doch aan de daarop steunende uitvoerende maatregelen geenszins;
- een wijze van totstandkoming van een besluit waarbij hij ook geen participant is;
- een onderzoek in rechte (bezwaarschriften- en beroepschriften-stadium) waarbij de niet-lijdelijke rechter de burger lijdelijk doet zijn;
- een procedure die zó lang duurt dat het feitelijk op rechtsweigering neerkomt.

Na deze eenzijdige voorstadia kan het slotstadium van de behandeling ter terechtzitting nauwelijks die eenzijdigheid compenseren; integendeel, de omstandigheden ter terechtzitting (podium, toga) en het verdere verloop van de rechtzitting maken vaak dat de burger zich als een kat in een vreemd pakhuis voelt. Enig meeprocederen in dit laatste stadium en het daaraan voorafgaande onderzoek – zoals al enigszins mogelijk gemaakt wordt bij de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne en ook bij de Wet Nationale Ombudsman – is niet mogelijk.

Na met diepe eerbied vele geschriften over het onderwerp 'rechtsbescherming'[3] en aanverwante onderwerpen doorgelezen te hebben, viel het mij op dat vrijwel niemand zich met deze problemen vanuit de positie van de burger bezighoudt, hooguit terloops of zijdelings.

Het boek van Schuyt c.s., *Een beroep op de rechter,* moge een uitzondering vormen, doch het is met een ander doel: 'hoe komt het huidige administratieve rechtsbestel over', geschreven. Het lijkt op zich al revolutionair genoeg indien op pragmatische wijze vanuit de beleids- c.q. rechtsprekende sector opgemerkt wordt dat de rechter aan zaken van gering belang minder aandacht zou moeten besteden: het 'de minimis non curat praetor'.[4]

Zo wordt bijvoorbeeld de steeds nijpender problematiek van de case-load, juist ten aanzien van de niet-lijdelijke rechter zo ernstig, steeds benaderd vanuit het probleem van het overbelast zijn van de rechter, het daardoor stagneren van het rechtsbedrijf en de noodzaak van bezuinigingen.[5]

De consequenties van case-load voor de justitiabelen – zowel kwantitatief als kwalitatief toch de belangrijkste groep – komen niet of nauwelijks aan bod. En deze consequenties komen te allen tijde voor rekening van de justitiabele.

Immers case-load bij de rechter pleegt te resulteren in het door deze rechter moeten kiezen tussen minder zorgvuldig gewezen recht en/of stagnatie in de rechtspraak. Het eerste resulterend in minder juiste vonnissen, het laatste in feitelijke (tijdelijke) rechtsweigering van de rechter; uit beiden vloeit rechteloosheid voor de burger voort. Zie Schuyt: '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'. Voor meer duidelijkheid zou echter een diepere analyse moeten worden uitgevoerd, volgens Schuyt.[6]

Zo ook pleegt de discussie over het instellen van één algemeen gerecht met civiel-, administratief- en strafrechtelijke kamers, nòch vanuit het belang dat de burger heeft bij een eenvoudig te vinden rechtsingang, te worden gevoerd nòch vanuit de visie dat de creëring van één rechtsinstantie kan vermijden dat de burger met zijn rechtsvraag tussen wal en schip geraakt, doch vanuit de optiek van de wenselijkheid voor de rechter etc..
Mijn preadvies zal een pleidooi voor snel en begrijpelijk[7] recht en een meer efficiënte organisatie inhouden. Een efficiënt functionerend gerecht is één van de conditiones sine qua non voor adequate – onder meer immers zo snel mogelijke – rechtsverkrijging en daaruit voortvloeiende rechtsbescherming.

Terug naar mijn uitgangspunt: De omvang, de begrijpelijkheid en de toegankelijkheid van het recht en het daaruit voortvloeiend sequeel van rechtsbescherming is de legitimatie van de rechtsstaat en bepaalt de legitimiteit van de inbreuk van de overheid op de rechten van haar burgers. Voor die burgers is een adequate rechtsbescherming een eerste levensbehoefte, waarvoor mijns inziens, net als voor brood, best betaald mag worden, zij het dat het niet 'onbetaalbaar' mag zijn. De voorgestelde griffiegeld-verhogingen doen echter het ergste vrezen.

Het recht hoort voor iedereen toegankelijk te zijn en niet in een ivoren toren geplaatst te worden, alleen begrijpelijk voor de enkeling, die zich in het administratieve recht heeft gespecialiseerd; een ten aanzien van het hele Nederlandse volk verwaarloosbare minderheid. Het recht is er immers voor de mens, en niet de mens voor het recht; en dan voor alle mensen, en niet alleen voor de 'aristi', die (administratief) rechtelijk gevormd zijn.

Het huidige in Nederland vigerende administratieve recht – een lappendeken – stamt qua uitgangspunten uit het einde van de vorige, begin deze eeuw, dat wil zeggen uit een geheel anderssoortige samenleving dan thans, met geheel andere opvattingen over een democratische samenleving. Onze huidige Nederlandse maatschappij is een open maatschappij, met inspraak en streven naar actieve gelijkberechtiging onder een veel gecompliceerdere bestuursvorm.[8]

Indertijd is zeer bewust gekozen voor de instelling van een niet-lijdelijke administratieve rechter, deels zelfs lekenrechter (de bijzitters[9]) en een niet verplichte procesvertegenwoordiging, alles ter bescherming – door een actieve administratieve rechter – van de toen zeer onmondige arbeider. Echter, wel een rechter met een beperkt terrein die geen beslissing vervangende uitspraak mag geven (zoals wel de burgelijke rechter en de Kroon); vergelijk de strijd tussen Loeff en Struycken.[10]

In het huidige administratieve recht is deze trend doorgezet (ambtenarenwet, Arob), doch deze oorspronkelijk als bescherming van de burger bedoelde maatregelen zijn feitelijk een belemmering geworden voor mondig mee kunnen procederen door die burger c.q. zijn procesvertegenwoordiger. Terwijl de rechter door een overmaat aan werk minder 'actief' kan zijn dan nodig is ter bescherming van de onmondig gemaakte justitiabele.[11]

De regelgeving zelf is sinds het begin van deze eeuw veel gecompliceerder geworden, zó gecompliceerd, dat ook administratiefrechtelijk gevormden het spoor wel eens bijster zijn.[12]

De visie van Struycken – erop neerkomend dat de rechter niet op de stoel van de administratie mocht gaan zitten, aangezien het bestuur aan de volkswil en parlementaire controle onderworpen was – gaat in ieder geval heden ten dage niet meer op, gezien het toegenomen gebruik van blanco-wetgeving.[13]

Het is de door Wiarda gesignaleerde 'Flucht in die Generalklausel', met daaraan gekoppelde, vaak uiterst gecompliceerde regelgeving door departementale ambtenaren en vervolgens ook nog regelgeving door de lagere uitvoeringsorganen zelf; de organen, die tevens nota bene in de administratieve procedure later de wederpartij zijn.

Niet voor niets maant de Raad van State in zijn jaarverslag 1980 tot voorzichtigheid ten aanzien van de beoogde wijziging van de Grondwet (art. 4.1), inhoudend dat de Raad van State niet meer geraadpleegd wordt bij bepaalde categorieën van algemene maatregelen van bestuur.
Een toch 'ook voor de justitiabelen niet geheel onbetekenende laatste controle door een onafhankelijke adviseur over de inhoud van een ontworpen maatregel'.

Er is een wildgroei in regelgeving ontstaan: de ene helft van Nederland bestuurt en reglementeert de andere helft op basis van ongelijkheid.[14]

Juist ter bescherming van de burger tegen al deze pseudo, noch door de Volksvertegenwoordiging, noch door de Raad van State werkelijk gecontroleerde regelgeving, vaak zonder enige legitimerende en compenserende inspraak tot stand gekomen, zou de administratieve rechter meer vrijheid moeten krijgen c.q. nemen. Met de enkel marginaal werkende algemene rechtsbeginselen en beginse-

len van behoorlijk bestuur – niet door de wet, maar door de Beroepsrechter (dus de rechter die door de Beroepswet (ge-)regeert(d) (wordt)), indertijd gecreëerd – komt de administratieve rechter zijns inziens misschien een heel eind, doch mijns inziens niet ver genoeg. Rechtsbescherming mag niet van een casuïstisch goedgunstige toepassing afhankelijk zijn.

Behoudens een enkele als 'witte raaf' functionerende praeter- of contra-legem uitspraak, lijkt de marginale rechtmatigheidstoetsing een werkelijk recht doen bepaald niet altijd toe te laten in gevallen van onredelijke regelgeving c.q. besluitvorming: tot op heden alleen in duidelijke gevallen van zeer serieus opgewekte verwachtingen gegeven.

Opvallend is dat de Beroepsrechter (de CRvB) soms zeer vergaande contra-legem uitspraken doet,[15] terwijl daarentegen de jongste administratieve spruit (de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State) binnen de wet zeer functionele uitspraken o.g.v. soms zeer ijle juridische contructies produceert.

Deze verschillende oplossingen illustreren èn het mogelijk zijn van functioneel rechtsbeschermende uitspraken door teleologische wetstoepassing èn het soms noodzakelijk zijn van dergelijke extensieve interpretatie (lopend van extensief, via praeter tot contra-legem).

Vergelijk Langemeijer naar aanleiding van het contra-legem civiele arrest van de HR, *NJ* 1972-339 in diens boek *Bij nader inzien,* blz. 60-61: 'Die verminderde eerbied voor de wet vertoont zich dus bij de rechter. Zijn positie maakt dit bij uitstek sensationeel. Aan de andere kant zal men van hem bereidwillig aannemen, dat zijn drijfveer is een juist verhoogde toewijding aan de taak, die naar haar strekking met eerbied voor de wet zou moeten samenvallen: recht te doen.'[16]

Het keurslijf van de rechter in administratieland uit het begin van deze eeuw dient dan ook verruimd te worden. Opvallend is dat de Nationale ombudsman een veel ruimere jas krijgt aangemeten; echter hij is nu eenmaal geen rechter en zijn uiteindelijke mogelijkheden ten behoeve van de burger lijken signaal- en schandpaalfunctie te zijn.[17]

Begin 1900 werd een snel te verkrijgen, begrijpelijke administratieve rechtsgang beoogd in een regenteske samenleving, die op dat moment vergeleken met de huidige situatie eenvoudige en begrijpelijke wetten had. Thans zijn de wetten vaak onbegrijpelijk geworden en duurt de rechtsgang zó lang, dat het op feitelijke (tijdelijke) rechtsweigering neerkomt; terwijl de rechtsgang zelve volstrekt ondoorzichtig voor de eerstbelanghebbende (de burgerij) is,[18] een burgerij die sinds enige tijd vertrouwd is met het begrip 'burgerlijke ongehoorzaamheid'.

Het adagium dat de belangen van de Staat voorgaan op die van de burger lijkt mij niet juist in die gevallen, waarbij het om generale belangen van de burgerij gaat, zoals procesparticipatie, tijdige kennisname van kopie van de processtukken tegen een redelijke prijs, behoorlijke besluitvorming, adequate bezwaarschriftenprocedure en zo snel mogelijke rechtsverkrijging.

De werkelijke ratio van dat adagium lijkt vaak het vermijden van extra werkzaamheden voor de overheidsdiensten; aldus de arrogantie van de vierde macht,

staand tegenover de onmacht van de burger, illustrerend en bevorderend. In deze dient er rekening mee te worden gehouden dat de fictie van de onpartijdige, uitsluitend het landsbelang dienende overheid van tijd tot tijd in de praktijk blijkt te wijken voor de realiteit van een soms zeer betrokken en partijdige ambtenaar c.q. ambtelijke instelling.[19]

De vergelijking van een rechterlijk college met de drie aapjes (niet horen, niet zien, niet spreken, doch enkel, soms onleesbare vonnissen schrijven) moge oneerbiedig lijken, maar geeft de kloof, tussen de justitiabele en diens probleem enerzijds en hetgeen de rechter zijnerzijds ervan – voor die justitiabele waarneembaar – begrijpt en er mee doet, duidelijk aan.

Deze kloof begint zich de afgelopen jaren op velerlei gebieden te manifesteren: verworvenheden als het gemeengoed worden van het begrip 'burgerlijke ongehoorzaamheid' en het toenemen van eigenrichting geven dit aan. Immers, waar vroeger kraken en het toelaten daarvan door de overheid ondenkbaar was, is dit nu (bijna) oirbaar geworden, van tijd tot tijd zelfs gesauveerd door de rechter. (*NJ.* 1981-374).

In hoeverre het welbewust door de overheid zelf niet volgen en executeren van rechterlijke uitspraken[20] en het niet volgen van de wet (abortus) één en ander bevordert lijkt een vraag voor de 'ogen' (sociologen, politicologen en psychologen) van onze maatschappij.

Het falen c.q. de terughoudendheid van de wetgever[21] – indien hij er niet uitkomt, bijvoorbeeld, deels reeds genoemd, abortus, krakers en stakingswetgeving, waarbij de zwarte piet bij de rechter en soms zelfs zeer concreet bij vrijwel één man de (Utrechtse) Rechtbankpresident wordt gelegd – is helaas geen uitzondering meer. Een taak, in casu wetgeving, die toch niet voor de rechter bedoeld is en ook wel zeer zwaar is; enig daartoe ondersteunend apparaat ontbreekt hem. De (volgens onze Minister van Justitie 'springlevende') 'trias politica' blijkt glijdende grenzen te kennen.[22]

Zo enerzijds de rechter feitelijk voor wetgeving misbruikt wordt in geval van onvermogen van de formele wetgever, dient anderzijds het rechtersbedrijf, gezien de voortwoekering van ambtenarenmacht en regelgeving, in ieder geval opgewaardeerd te worden, dat wil zeggen dat de rechter:

- meer vrijheden krijgt, om recht te spreken (en niet enkel un être inanimé, een bouche de la loi te zijn);
- zijn vonnis rechtstreeks executabel kan verklaren; temeer nu de administratie zelve, ook in kennelijk tot een onredelijke uitkomst leidende gevallen, zich gebonden weet c.q. voelt aan de vaak door haar zelf ingestelde regel.

Indien – niet te verwachten gezien het huidige zeer omzichtige en terughoudende gebruik van contra-legem en praeter legem interpretatie – de rechter over de schreef zou gaan, kan dit via een wet, dan wel door (contrair gaan van) de Kroon gecorrigeerd worden, zoals nu bij Kroon en Arbo-beroep mogelijk.

Ik schreef hierboven over het begrijpelijk dienen te zijn van de wet voor de justitiabele. Vrij naar Meijers 'dat van het vuur van de rechtvaardigheid in elke jurist

wel een vonkje aanwezig is', lijkt het mij toch dat dit niet alleen voor elke jurist, maar voor elk mens geldt.

Echter, indien geen goed materiaal (i.c. begrijpelijk, redelijk en toegankelijk recht) wordt aangedragen, kan dit vonkje een strovuur blijken, dan wel een bosbrand worden. Het is de taak van de staat te zorgen voor dit goede materiaal: niet wetgeving en rechtsgang van zo'n gecompliceerdheid – ondanks de Aanwijzingen inzake wetstechniek d.d. 13-9-1972 van de Minister President, Minister van Algemene Zaken – dat deze enkel begrijpelijk is voor de juridisch gevormde. Redigeren is een vak op zich, een aparte redactiecommissie die bij de ontwerptekst niet betrokken is en dus 'los' van die tekst is, kan zinvol zijn.[23]

Zo enigszins mogelijk, dient het recht een eenvoudige huis-, tuin- en keukenrecht te zijn, dat de burger voor wie het bestemd is kan begrijpen en accepteren en waarmee hij kan werken en leven. En die acceptatie lijkt cruciaal, zeker nu er hoe langer hoe meer zaken niet meer 'gepikt' worden.[24]

Vergelijk in deze de in het tussentijds rapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie opgesomde vereisten met betrekking tot de rechter en het rechterlijk apparaat, waar uitgegaan wordt van het dienstverlenende karakter van het rechterlijk bedrijf enerzijds en de noodzaak dat de burger het rechterlijk vonnis vertrouwt en er gezag aan toekent.

Vanuit de optiek van de rechtzoekende burger zal ik hieronder volstaan met het signaleren en soms chargeren van knelpunten en het hier en daar geven van suggesties, mij wel realiserend hoe zeer die suggesties ingaan tegen de traditie der 'rechtsorde' in het betrokken rechtsgebied. Echter, deze suggesties zijn vaak gebaseerd op rechtspraktijk; in andere delen van het recht allang toegepast recht, ten voordele van de rechtzoekende burger om wie het (mij) allemaal begonnen is. Daartoe behandel ik in de volgorde, waarin de burger ermee geconfronteerd wordt, verschillende aspecten van de omvang van de rechtsbescherming:

- de rechtsingang;
- de procedure;
- bruikbaar recht;
- beperking van de omvang van de rechtsbescherming.

2 Rechtsingang

2.1 Het keurslijf van de rechter

Bescherming door de rechter begint bij de mogelijkheid om tot de onafhankelijke rechter door te kunnen dringen (de voorvragen ontvankelijkheid en bevoegdheid), dat wil zeggen in hoeverre de overheid de mogelijkheid tot formele en materiële rechtsgang creëert c.q. blokkeert.

De Arob is bedoeld als het sluitstuk van aanvullende *rechters*bescherming (de ombudsman is nu eenmaal geen rechter en zijn mogelijkheden beperken zich tot onderzoek en aan de schandpaal nagelen). Echter, een fraai voorbeeld van het afgrendelen van een formele rechtsingang is in de Arob de lijst van art. 6 en de beperkingen in art. 2,2 (juncto 5) van de arobabele beschikking. Aldus de daargenoemde problematiek aan de civiele rechter (in Kort Geding) – voorzover al mogelijk – overlatend, die uiteindelijk nog steeds het feitelijk sluitstuk van de rechter*s*bescherming blijkt te zijn gebleven.

De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State heeft enerzijds de mogelijkheid tot Arob-ingang opgerekt (bijvoorbeeld postzegelbestemmingsplan, mondelinge aanzegging tot politiedwang) anderzijds een zeer ingrijpende beperking gegeven: De Arob-voorzitter verklaart zich onbevoegd tot het bevelen van een ordemaatregel ingeval er sprake is van een kennelijke weigering tot het geven van een voor beroep vatbare beschikking, welke beschikking te zijner tijd door een ander gerecht beoordeeld zal worden, zie de discussie over de 'Leemte in de Beroepswet' in *Ars Aequi*[25] en de daar geciteerde voorbeelden van jurisprudentie en kamervragen. Bij het afsluiten van mijn concept in juli 1981 bleek het Ministerie van Sociale Zaken nog immer bezig met een wettelijke regeling ten aanzien van deze leemte in de Beroepswet.

Op zich is de ratio achter een dergelijk inperking door de Raad van State van haar eigen bevoegdheid een juiste: vermijding dat verschillende 'soorten' rechters over eenzelfde zaak hun licht laten schijnen, met alle diversiteitsmogelijkheden in uitspraken van dien. Echter, de dreiging van een ordemaatregel is geboden in die gevallen waarin het overheidsorgaan 'talmt'[26] met het afgeven van een voor beroep op de onafhankelijke rechter vatbare beschikking. De rechtsingang van de burger tot de hem specifiek door de wet gegeven onafhankelijke rechter wordt immers geblokkeerd.

I.c. is er mijns inziens dan sprake van schending van het in de Grondwet[27] neergelegde beginsel dat niemand tegen zijn wil kan worden afgetrokken van de

rechter die de wet hem toekent, een in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens opnieuw gewaarborgd recht met 'redelijke' termijnstelling.

2.2 Arob of civiel Kort Geding?

Zolang noch het voorstel van de werkgroep Inventarisatie van de Afdeling Administratieve Rechtspraak[28] een Kort Geding ook in de Beroepswet op te nemen; noch de toch zo simpele wijziging van de Beroepswet art. 69 (conform art. 2 Arob en art. 58 Ambt. Wet, dat ook van een (kennelijke) weigering in beroep kan worden gegaan) wordt geconcretiseerd, is de enige weg het civiele Kort Geding op basis van 2 RO in casu onrechtmatige overheidsdaad. Ook voor de rechtzoekende die tegen een besluit van algemene strekking op wil komen, c.q. rechtsbescherming zoekt ten aanzien van een pré-arobabele beschikking, is civiel K.G. de enige mogelijkheid; een zeker in het laatste geval toch wel zeer inconsequente wisseling van competente rechter (en bij deze horend proces- en bewijsrecht) opleverend.
Deze 'oplossing' betekent echter het volgende:

a. Toch een anderssoortige en zelfs een geheel niet-administratiefrechtelijk opgeleide magistraat.[29]

b. Nadelig werkende processuele bewijsregels; immers het overheidsorgaan is in civilibus niet verplicht het interne dossier ter beschikking te stellen; het bewijs zelve in Kort Geding – 'aannemelijk maken' – verschilt feitelijk niet zoveel van het administratieve bewijsrecht; zij het dat de President in een civiel Kort Geding in principe lijdelijk(er) is dan de Arob-voorzitter (echter vaak meer 'schikkings minded').

c. Een nog marginalere toetsing, in casu die van de onrechtmatige overheidsdaad. Zie echter de 'witte raaf' van Blaauw, neergelegd in het Unifil Kort Geding *NJ* 79-499 inzake de toepasselijkheid van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur 'dat het in wezen niet terzake mag zijn of op het terrein van de onrechtmatige overheidsdaad de burgerlijke dan wel de administratieve rechter geroepen is een geschil tussen burger en overheid te beslissen' (dit punt is niet gecasseerd en mogelijk reeds aanvaard door de HR[30]).

d. Marginale bevelsmogelijkheden: de civiele rechter pleegt zeer terughoudend te zijn aan de overheid een bevel te geven; zeker ten aanzien van discretionaire bevoegdheden van die overheid. Een niet in administratieve zaken ingewerkte rechter kan ook moeilijk de mogelijkheid c.q. toelaatbaarheid van voorlopig te geven voorzieningen inschatten – mede daar hij niet de beschikking over het interne dossier van het overheidsorgaan heeft – behoudens in zeer duidelijk (en eenvoudig) liggende gevallen.

e. Het kostenaspect; een civiel Kort Geding kan zeer kostbaar zijn: deurwaar-

ders-, griffie-, en procureurskosten en eventueel kostenveroordeling; alleen al dit laatste kan de prodeaan thans al vele honderden guldens kosten, in tegenstelling tot het gratis administratieve recht. Bij de 'Heroverweging organisatie rechtspraak' wordt een grifflegeldverhoging tot *f* 500,— voorgesteld. Kortom, het civiele Kort Geding past niet als veiligheidsklep in het huidige eigensoortige administratieve recht.

Zolang de (Beroeps)wet nog niet de mogelijkheid tot Kort Geding en in beroep gaan van een kennelijke weigering kent lijkt de Arob-rechter, zowel door de wet als door zijn opleiding en ervaring, beter geëquipeerd en – zeker vergeleken met de Presidenten van 'grote Rechtbanken' – veel sneller in behandeling en uitspraak; zij het dat uitbreiding van de machtsmiddelen van de Arob-voorzitter conform die van de President in Kort Geding geboden is.[31] (Overigens zou het de voorkeur verdienen indien, zoals bij het aanvragen van een Kort Geding in civilibus gebruikelijk, overleg omtrent de appointering mogelijk zou zijn.)

De huidige schroom van de Arob-rechter dat hij met een voorlopige voorziening teveel op de te zijner tijd te geven definitieve beschikking vooruit loopt, moge – gelet op de huidige zeer ruimhartige praktijk van ordemaatregelen in het civiele Kort Geding (ondanks de uitdrukkelijk bepaling in 292 Rv. dat aan de zaak ten grond geen nadeel worde toegebracht) overwonnen worden.

Eén en ander betekent uiteraard een nog grotere case-load voor de Arob-rechter, zeker zolang er nog geen onderbouw geformeerd is; doch het dichten van een feitelijk zeer ernstig uitwerkende leemte in de rechtsbescherming lijkt belangrijk genoeg. De letter van de Arob en de ratio van de Arob – aanvullend sluitstuk van de rechtsbescherming – laten dit toe, respectievelijk vereisen dit.

Ten aanzien van onder de Beroepswet vallende zaken verdient een algemene Kort Geding-mogelijkheid bij de Beroepsrechter, echter uiteraard de voorkeur, gezien diens gespecialiseerdheid op het betrokken terrein. De Beroepsrechter is in zijn andere jas, doch naar ik aanneem in dezelfde toga als ambtenarenrechter bekend met het Kort Geding.

2.3 Toetsing van algemeen verbindende voorschriften

Een toetsingsbevoegdheid voor de Arob-rechter ook ten aanzien van algemeen verbindende voorschriften – de Beroepsrechter en de civiele rechter passen deze wel toe – lijkt nodig, nu de werkelijke regelingsbevoegdheid weer aan de Kroon (i.e. het bestuur) getrokken is. Donner noemt dit niet voor niets de 'echte kortsluiting tussen wetgeving en rechtspraak'.[32]

In deze is interessant de eerste stelling, behorend bij het proefschrift van mr. P.C.E. van Wijmen: 'Het valt te betreuren, dat in het kader van de aanhangige voorstellen tot wijziging van de Grondwet niet een bepaling is opgenomen die het mogelijk maakt dat de rechter wetten toetst op hun grondwettigheid, althans wanneer er grondrechten in het geding zijn'.

2.4 Accessoria

Dan is er het punt van de absolute onbevoegdheid van de administratieve rechter ten aanzien van – aan administratieve rechtsvragen accessoire – civielrechtelijke kwesties, zoals schadevergoeding, wettelijke rente en dergelijke.[33]

Hoewel er theoretisch geen sprake is van een beletsel tot rechtsingang, werkt het feit dat na de administratieve procedure nog in civilibus het nevenrecht bevochten dient te worden zeer ernstig belemmerend op de rechtsverkrijging.

De regeling tot schadevergoeding bij beide afdelingen van de Raad van State (vgl. een gelijkvormige beperkte schadevergoedingsregeling in strafzaken voor de gevoegde beledigde burgerlijke partij, art. 332 Sv.) verdient meer navolging in de Beroepswet door extensieve interpretatie van art. 56 c.q. zo nodig wetsaanpassing. Tevens behoren de vaak zeer aanzienlijke kosten van rechtsbijstand, inclusief deskundigenonderzoek, voor vergoeding in aanmerking te komen; het gaat hierbij toch vaak om een zeer reële schadepost voor de burger.

2.5 Prejudiciële beschikkingen

Het gewenst zijn van de mogelijkheid een prejudiciële beschikking te verkrijgen zal hier onder bij 'De beperking van de omvang van de rechtsbescherming' besproken worden.

Naast bovenstaande formele problemen van rechtsingang zijn er de materiële, die echter evenzo zeer belemmerend kunnen werken en van zeer verschillende aard zijn, zoals de beroepsgronden, het kennen van de beroepsgang en de competentie van de rechter.

2.6 Beroepsgronden

De enige gronden waarop een beroep bij de onafhankelijke rechter kan worden gebaseerd, zijn (naast strijd met de wet) de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, marginaal danwel uitputtend (afhankelijk van de rechter) toegepast. (De Afdeling Geschillen van Bestuur toetst èn aan rechtmatigheidsgronden, èn aan doelmatigheidsgronden en doet de zaak verder zelf af. Doch niet zozeer het onafhankelijk zijn, als wel het rechterschap van deze Afdeling, is in discussie.[34])

Ondanks deze op zich beperkte gronden, komt de administratieve rechter, zoals hierboven besproken, van tijd tot tijd tot ongedachte mogelijkheden, bijvoorbeeld de contra legem jurisprudentie van de CRvB: zelfs gebonden beschikkingen worden vernietigd o.g.v. ongeschreven recht[35] c.q. de zeer pragmatische constructies van de Raad van State, Afdeling Rechtspraak. Dit alles in uitzonderlijke gevallen.

Het tegenargument van de rechtsonzekerheid lijkt niet doorslaggevend, afgezet tegen het grotere goed van de rechtsbescherming (het lex dura sed lex past

niet in deze tijd); daargelaten dat 'zekerheid van recht', zolang rechters tevens mensen zijn, niet verkregen wordt; de advocaat kent dit als een van de procesrisico's. Toegespitst op de door Bregstein aangegeven vereisten van het recht: kenbaarheid en berekenbaarheid,[36] valt niet in te zien waarom ook in het administratieve recht niet de uit het civiele recht verzachtende begrippen: redelijkheid, billijkheid en een uitvoering te goeder trouw, kunnen worden 'ingebakken'.

Voor een structurele rechtsbescherming lijkt de huidige wets- en rechtspraktijk geen gelijke pas gehouden te hebben met de toegenomen greep van het bestuur op het dagelijks leven van de burger, gebaseerd op buitenwettelijke – al dan niet op grond van enige wetsdelegatie etc. – gegeven regelingen.

Alleen in zeer onredelijk geachte gevallen met betrekking tot opgewekte verwachtingen wordt, soms, (een vaste lijn blijkt vooralsnog niet,[37]) een dergelijke pseudo-wetgeving c.q. interne richtlijn (die, extern, de burger wel degelijk blijkt te binden) onverbindend geoordeeld door de Beroepsrechter.

Meestal zal de overheid zijn discretionaire bevoegdheid ongehoord en ongecontroleerd door de volksvertegenwoordiging en de Raad van State en alleen marginaal te toetsen door de onafhankelijke rechter, kunnen uitoefenen. In Arob-kwesties mag het dan echter niet (art. 2) om algemeen verbindende voorschriften gaan.

Juist het toenemen van blanco-wetgeving en daarop gegronde ambtelijke regelingen, lijkt het noodzakelijk te maken dat de rechter een ruimer wettelijk keurslijf aangemeten wordt, c.q. de rechter zijn bevoegdheden extensief interpreteert. Vergelijk de veel ruimere toetsingsnormen van de Nationale ombudsman in art. 26 Wet Nationale ombudsman: 'of het administratieve orgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen', dat wil zeggen rechtmatigheids- èn doelmatigheidstoetsing. Ter vermijding van discrepantie in de mogelijkheden van de verschillende, door de burger te benaderen, rechtsbescherming beogende instanties, zou de beroepsgrond c.q. toetsingsnorm gelijk getrokken behoren te worden nu toevallige, van de gekozen/mogelijke rechtsgang afhankelijke verschillen niet in een modern rechtsstelsel passen.

2.7 Het kennen van de beroepsgang

Rechtsbescherming begint ook bij het tijdig kennen van de mogelijkheid om tot de onafhankelijke rechter door te kunnen dringen. Voor het concreet kunnen benutten van een rechtsingang moet de burger eerst weten of, hoe en waar hij zijn recht kan krijgen.[38] Dat wil zeggen dat onderaan het besluit c.q. de rechterlijke uitspraak duidelijk vermeld dient te worden of men in beroep kan gaan, binnen welke termijn en bij welke rechter etc.

Het lijkt aanbeveling te verdienen de bekende voorlichtende boekjes van justitie (nu u veroordeeld bent, nu u gaat scheiden, etc.), ook ter voorlichting in administratieve zaken standaard bij te voegen. Dit dan met speciale aandacht

voor de mogelijkheid dat (medische) stukken niet toegankelijk kunnen zijn voor de burger, doch enkel voor een gekwalificeerde (advocaat of arts) gemachtigde. Het doen van deze mededeling enige tijd voor het besluit wordt gegeven, is 'mosterd vóór de maaltijd'. In de praktijk blijkt de burger die voorwaarschuwing al lang weer vergeten te zijn. Het stellen van een dergelijke mededeling onder beschikkingen waartegen beroep mogelijk is, zou verplicht voorgeschreven moeten worden. In de huidige rechtspraktijk lijkt het aangeven van de beroepsgang soms af te hangen van de toevallige inzet van een griffie.[39]

Terzijde een opmerking, die het bestek van een juridisch preadvies te buiten gaat, maar een 'root of evil' van het niet kunnen vinden van een rechtsingang betreft: een adequate schoolopleiding.

Het 'non scholae sed vitae', geldt a fortiori voor de sociale vaardigheden in onze huidige verjuridiseerde maatschappij. Evenals verkeersles zou ook het snel en adequaat reageren en zonodig hulp weten te vinden in maatschappelijke/juridische problematiek al in de laatste jaren van de door iedere Nederlandse ingezetene te doorlopen basisschool onderwezen behoren te worden.

2.8 Rechtshulp

Bij het kunnen en durven benutten van een rechtsingang, kan rechtshulp een grote rol spelen. Niet iedereen heeft via een vakbond toegang tot de bureaus voor arbeidsrecht. Het feit dat gratis rechtshulp ook verkregen kan worden in andere zaken dan die van echtscheiding, is bepaald nog geen gemeengoed.

Overigens is de enkele toewijzing van een advocaat uiteraard niet voldoende, zolang de gemiddelde advocaat geen praktische administratiefrechtelijke vorming heeft genoten c.q. kan hebben genoten op de universiteit. Hoewel in opkomst, is het administratieve recht nog vaak terra incognita; in hoeverre daarbij mede een rol speelt dat de pro deo vergoeding voor administratief recht veel lager ligt dan voor civiel- en zeker strafrecht, moge hier als vraagpunt gesteld worden.[40]

Niet valt in te zien waarom een behandeling voor de hoogste administratief rechterlijke instanties, die wij kennen: de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, verhoudingsgewijs zoveel lager wordt beloond dan juridische bijstand voor een Gerechtshof of de Hoge Raad.

2.9 Competentie

De administratieve rechtsgang kent geen verplichte procesvertegenwoordiging, dus behoort die rechtsgang aan de gewone burger duidelijk kenbaar te zijn. Meestal zal het duidelijk zijn, welke rechter geadieerd dient te worden. (Per 1-1-1982 kan de Nationale ombudsman zijn postbus-functie gaan vervullen; maar

wat als de ombudsman zich vergist? Mag aangenomen worden dat, indien de ombudsman zelve gedwaald heeft, deze dwaling voor de burger verschoonbaar zal blijken te zijn, hoewel de dwaling van zijn proces-gemachtigde de burger wel degelijk volledig wordt toegerekend?)

Het advies, ter gelegenheid van de inwerkingtreding van de Arob gegeven aan de jurist:[41] beroepen bij verschillende instanties in te stellen indien de competentie onduidelijk is, lijkt bij drastische verhoging van de griffiegelden minder geëigend, en bevordert de case-load. Ik denk bijvoorbeeld aan de reeds genoemde gemengd administratief-civielrechtelijke kwesties, doch ook aan die gevallen, waarbij de overheid zelf onzekerheden heeft geschapen.[42]

Dit soort problemen behoort door intern overleg tussen de betrokken overheidsinstanties c.q. rechterlijke organen en doorzending onder sauvering van de beroepstermijn te worden opgelost, nu de overheid de competentieproblemen zelf heeft geschapen. Vergelijk ook het in het tussentijds rapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie op blz. 6 gestelde omtrent rechterlijke organisatie, die 'overzichtelijk georganiseerd dient te zijn, opdat het publiek er gemakkelijk de weg vindt'.

2.10 Unificatie van de gerechten

Ook indien niet op korte termijn tot een samenvloeiing van de diverse gerechten kan worden overgegaan, behoort een functionele bundeling in de praktijk tot de mogelijkheden:

a. bijvoorbeeld door desbedoeld plaatsvervangend rechterschap bij verschillende gerechten (thans al op het hoogste niveau bij HR, RvSt en CRvB toegepast), hetgeen de mogelijkheid schept pluriform liggende kwesties door een speciale 'multi-disciplinaire' kamer te laten behandelen;

b. concentrering van de verschillende gerechten in één gebouw (bijvoorbeeld de Haagse situatie), hetgeen informele contacten, overleg en advisering kan bevorderen;

c. doorzending, na (informeel) overleg, ook aan een anderssoortige (administratieve) rechter van bezwaar- en beroepschriften c.q. Kort Gedingdagvaarding.[43]

Met de lofzang van Van Galen en Van Maarseveen tot behoud van een apart administratief procesrecht en daaruit voortvloeiend het behoud van een aparte administratieve rechter[44] – in verband met de wezenlijke verschillen in het procesrecht wegens ongelijkheid van partijen en dreigende schizofrenie van de rechter, indien deze verschillende soorten procesrecht zou moeten toepassen – kan ik het dan ook niet eens zijn. Ook de 'gewone' civiele rechter pleegt verschillend procesrecht toe te passen, bijvoorbeeld het vrij bewijs in requestprocedures, het summierlijk bewijs in faillissementsrecht, een mengvorm van deze twee bij Korte Gedingen, het gebonden bewijs en de specifieke procesregels in een dagvaardingsprocedure en het eveneens strikt gebonden proces- en bewijsrecht (zeer vaak op straffe van nietigheid) in het strafrecht.

De advocaat 'hobbelt' daarin mee en procedeert dan voorts ook nog bij de diverse administratieve instanties met hun verschillen in termijn en interpretatie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het 'gezonde verstand bewijsrecht', (doch wel uitgaand van het gelijk van de overheid) bij de Arob-bezwaarschriftenprocedures, en het recht bij arbitrage, gewezen door goede mannen in redelijkheid en billijkheid. Juist daardoor vindt er over en weer een zekere samensmelting en beïnvloeding plaats.

Ook in het civiele recht staan vaak zeer ongelijke partijen tegenover elkaar, bijvoorbeeld de terzake kundige (makelaar) tegen de leek (koper); de zeer kapitaalkrachtige tegenover Jan minimum tot ruim modaal.[45] Dit wordt in de jurisprudentie onderkend en, vergelijkbaar met het administratieve recht, enigszins opgevangen ondermeer door de toepassing van het beginsel undue influence en de beperkende werking van de goede trouw. Vergelijk in deze de in het Ontwerp BW[46] opgenomen bepaling: 'een tussen schuldeiser en schuldenaar geldende wettelijke regeling is niet van toepassing voor zover dit naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn'; het 'in gemoede overtuigd zijn' van de strafrechter; en de aan de rechter toekomende waardering van een door een getuige afgelegde verklaring en het al dan niet toelaten van een partij tot de eed.

Het lijkt mij dat, ondanks het theoretisch zeer grote verschil tussen lijdelijke en niet-lijdelijke rechter in de praktijk, het administratieve vrije bewijssysteem zeer wel kan harmoniëren met de (niet door een dagvaarding ingeleide) civiele verzoekschriftrechtsgang van art. 429a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het civiele Kort Geding, een en ander onder de paraplu van de billijkheid.[47] Een paraplu, die toch ook in het civiele recht bescherming biedt.

Gezien mijn standpunt dat de burger actief moet kunnen participeren in zijn eigen proces, lijkt een pogen tot harmonisatie van de procedureregels in het administratieve recht aan de moderne requestprocedure bepaald lofwaardig – zeker gezien de veel sterkere procespositie van de burger in het civiele recht.

Inzake de normen die de administratieve en de civiele rechter ten aanzien van overheidsinstanties aanleggen, verwijs ik kortheidshalve naar Droogleever Fortuijns bijdrage aan *Non sine causa,* waarin deze een grote mate van congruentie in vage normen onderkent: 'de termen (algemene beginselen van behoorlijk bestuur, respectievelijk de goede trouw en billijkheid etc., dG.-S.) zijn verschillend; wat ermede bedoeld wordt is in wezen hetzelfde.'[48]

De samenvoeging van de gerechten tot één rechterlijke instantie lijkt mij voor de burger zeker wenselijk:

- een(voudig te onderkennen) rechtsingang (waarom moeilijk als het makkelijk kan);
- automatische versterking van de procespositie van de burger door beïnvloeding van het civiele recht.

Doch ook vanuit een oogpunt van rechtseenheid ter vermijding van divergerende jurisprudentie, onder meer ten aanzien van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, lijkt samenvoeging geboden.

In hoeverre het opheffen van de koninkrijksvorming binnen de gerechten en het vinden van een grootste gemene deler voor procesrechtelijke aspecten mogelijk is, onttrekt zich aan mij als 'outsider'.
De voordelen van het 'small is beautifull' zouden door (toch al noodzakelijke) unit-vorming behouden kunnen blijven.

De commissie HAP (Harmonisatie administratief procesrecht) van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak is met een aanzet tot harmoniseren van vormregels bezig, helaas nog niet van normregels.

3 De procedure

De voor de burger kenbare wijze waarop de beschikking tot stand komt, is mede bepalend voor zijn vertrouwen in dat bestuur c.q. de rechter.[49]

In het huidige administratieve recht wordt de burger geconfronteerd met twee verschillende soorten procedureregels:

- procedureregels (in het bijzonder het ontbreken daarvan) in het bezwaarschriftenstadium voor het uitvoerend orgaan;
- procedureregels in het eigenlijke beroepsschriftenstadium voor de administratieve rechter.

Allereerst behandel ik de (wenselijkheid van) algemeen geldende procedureregels in het bezwaarschriftenstadium. Ondanks het VAR preadvies 1974, het rapport Abar van de commissie van Maarseveen en de follow up-plannen van de wetgever[50] is nog immer niet de in dat Abar rapport 'panklaar' aangedragen wettekst (formeel) gelegaliseerd; zelfs de in de Arob aangekondigde AMvB is niet afgekondigd.

3.1 Procedureregels in het bezwaarschriftenstadium

De huidige case-load van de administratieve rechter lijkt mede te wijten aan het feit dat de burger in het bezwaarschriftenstadium van het uitvoerend orgaan niet het volle pond krijgt en evenmin ondervindt dat er sprake is geweest van een werkelijk heroverwegen. Ook de procedure rond het vragen van een voor beroep vatbare beslissing, (de vbvb) door een bedrijfsvereniging, wil ik tot dit bezwaarschriftenstadium rekenen nu het zeer wel vergelijkbaar is met de Arob-bezwaarschriftenprocedure.

Immers, een uitvoeringsorgaan ervaart dat men bezwaar tegen zijn beslissing heeft en datzelfde orgaan wordt op dat moment in de gelegenheid gesteld de kwestie nog eens te bekijken. Indien er één moment is waarop zonder al te veel gezichtsverlies voor het overheidsorgaan, en verlies van tijd, inspanning en kosten voor orgaan èn burger èn te zijner tijd de rechter, de zaak opnieuw bekeken kan worden, dan is het tijdens de bezwaarschriftenprocedure. Het is het cruciale moment, waarop vermeden kan worden dat de kwestie tot een uitermate langdurige procedure tot en met de hoogste administratiefrechterlijke instantie en terug uitgeprocedeerd wordt; en/of de burger zijn vertrouwen in het Nederlandse rechtssysteem ziet wankelen.

Eigenlijk zou – conform de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne – de burger in het stadium vóór het afgeven van de eerste beschikking in de gelegenheid gesteld moeten worden zich te doen horen na kennisname van de stukken. Naast het voordeel dat aldus het rechtsgevoel – indien in een vroeg stadium eventuele fouten en misverstanden worden rechtgetrokken – het beste bevredigd zal worden, is het ook puur een kwestie van efficiency, dat dergelijke fouten en misverstanden in een stadium waarin het gerechtelijk apparaat nog niet in beweging is gezet, worden opgelost. De schade, materieel en immaterieel, voor de burger en overheid(sorgaan) wordt aldus beperkt.

De vakgroep Bestuursrecht van de Rijksuniversiteit Groningen heeft een enquete en onderzoek onder gemeenten en provincies naar de Arob bezwaarschriftenpraktijk gedaan. Najaar 1981 komt het verslag beschikbaar; de vakgroep was zo vriendelijk aan mij voorlopige gegevens beschikbaar te stellen.

Uit deze gegevens blijkt dat grotere gemeenten beter 'filteren' en dat bovendien ook beter filtert een besluitvormingsmodel, waarbij wèl een adviescommissie wordt ingeschakeld, dan indien geen adviescommissie wordt ingeschakeld.[51]

De regeling omtrent de bezwaarschriftenprocedure in de wet Arob is onvoldoende. De in de wet aangekondigde AMvB is nog immer niet afgekondigd. De bezwaarschriftenprocedure wordt incidenteel door jurisprudentie van de Raad van State aangevuld.[52]

Het snel totstandkomen van een algemeen verbindende wetgeving, waarin de minimum vereisten waaraan een bezwaarschriftenprocedure dient te voldoen, dwingend worden voorgeschreven – toepasselijk ten aanzien van al die handelingen en besluiten waaromtrent de rechter c.q. de ombudsman geadieerd kan worden – lijkt noodzakelijk.

Feitelijk gaat het hier, naast codificering van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, om het vaststellen van een 'ambtenarencode', ereregelen voor de ambtenaar.

3.2 Minimumvereisten

Als minimumvereisten lijken de volgende nodig:

- Aanstonds kennisgeving aan de burger van de stukken op grond waarvan de bestreden beslissing (waartegen bezwaar) *is* genomen.[53]
- Kennisname van de stukken in copie op basis waarvan de beslissing ten aanzien van het bezwaar *zal* worden genomen.
- Gelegenheid tot hoor en wederhoor: dat wil zeggen niet eenzijdig de burger maar laten aanpraten, doch op basis van tegenargumenten (die onder meer uit de processtukken kunnen blijken) de zaak doornemen. Een, sinds de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Winterwerp/Nederlandse Staat, ook supranationale vereiste.[54]
- Dit hoor en wederhoor door minimaal één functionaris, die niet bij de voorbereiding van de bestreden beslissing betrokken was (bij dit hoor en weder-

hoor zal overigens ook opgepast moeten worden dat de burger niet de indruk krijgt 'wederom bij de duivel te biecht te gaan').

- Beslissing binnen redelijke termijn. (Vergelijk de undue delay jurisprudentie van het Europese Hof en – in navolging – H.R. N.J. 81 – 116.)
- Gemotiveerde beslissing omtrent alle voorgedragen punten (althans wanneer de beslissing negatief uitvalt) ook indien de burger er zaken bijhaalt, die werkelijk niets met de kwestie te maken hebben.
  Omtrent dit punt blijkt bepaald wel eens verschil van mening – ook in rechte – mogelijk.
  Het orgaan dient aan te geven dat zij in ieder geval gehoord heeft wat de burger aanvoerde.
- Onder behoorlijke procesgang zou ook een behoorlijke procesgang in het voorstadium (het pré-vbvb stadium) gerekend dienen te worden.
  Kortom meer aandacht voor de mondigheid en het kunnen participeren van de burger.[55]

De sanctie op het overtreden van minimumbezwaarregels *kan* c.q. *zou* kunnen zijn het vernietigen van de beschikking wegens strijd met een behoorlijke proceduregang èn het geven van voorlopige voorzieningen.

Zowel ten aanzien van dit soort overtredingen, als in die gevallen waarin nader blijkt van omstandigheden, ten gevolge waarvan de uitspraak toch in stand moet worden gelaten c.q. de uitspraak 'geheeld' wordt,[56] zal een schadevergoeding wegens gemaakte kosten, veroorzaakt toch door een verkeerde procedure in het aanvrage- c.q. bezwaarschriftenstadium, mogelijk het overheidsorgaan verleiden tot een zorgvuldiger onderzoeken en volgen van procedureregels.

Een verbetering van de bezwaarschriftenprocedure, (inclusief het functioneren als 'klaagmuur') zal de hogere administratieve rechter kunnen ontlasten en – mijns inziens belangrijker – de burger het gevoel geven werkelijk bij zijn eigen zaak betrokken te worden c.q. te kunnen zijn.

Overigens lijkt het dat een opleidingsmogelijkheid (cursussen, praktijkboek) geboden dient te worden aan diegenen, die in dergelijke commissies zitting nemen. Het leren van het 'sui cuique tribuere' moet ook geleerd worden; een rechter in spé doet daar jaren over. Het rechterlijk aspect van een dergelijke commissie – naast doelmatigheids- ook rechtmatigheidstoetsing – is bepaald niet te onderschatten.

De visie van Polak en Borman dat ook voor de centrale overheid de bezwaarschriftenprocedure verplicht dient te zijn, aangezien dan een volledige herbezinning mogelijk is voor de overheid enerzijds en een volledige hertoetsing voor de burger anderzijds en tevens beiden in de procedure tot 'zaken' kunnen komen, blijve hier niet onvermeld.[57]

3.3 Procedureregels in het beroepschriftenstadium

3.3.1 Het bewijsrecht

Naar mijn smaak en ondervinding het meest belangrijke recht in een procedure: iemand kan duizendmaal gelijk hebben en het zo ook aanvoelen, indien hij dat gelijk niet kan bewijzen, is hij nergens.

Het uitgangspunt in de administratieve procedure is de stelling dat de overheid rechtmatig handelt; een voor overheid en rechterlijke macht buitengewoon praktisch werkende fictie, die echter wel zeer nadelig kan werken ten aanzien van de burger,[58] en met recht niets te maken heeft.

De burger zou een grotere inspraakmogelijkheid op het bijeen te garen bewijs behoren te hebben (vergelijk de veel betere positie, in deze, van de verdachte en diens raadsman in het strafrecht), bij voorbeeld door het doen horen van getuigen en deskundigen, in het bijzonder de mogelijkheid aan deze vragen te stellen.

Noodzakelijk voor het opbouwen van een adequate bewijspositie in de procedure is het tijdig verkrijgen van de stukken van onderzoek – ook de vraagstellingen – opdat de burger zelf aan de hand daarvan nadere vragen kan stellen en gegevens kan produceren, en zo nodig kan bijsturen.

3.3.2 Administratieve rechter-commissaris

Zowel in het civiele, als in het strafrecht, wordt veelvuldig gebruik gemaakt van een rechter-commissaris (R.C.).

In strafzaken is dit een rechter, die:

- gecompliceerde c.q. onduidelijk lijkende zaken eerst onderzoekt (inclusief getuigenverhoor en deskundigenonderzoek op verzoek van de verdachte) opdat daarna besloten kan worden of de zaak verder vervolgd wordt en op de zitting wordt gebracht door de Officier van Justitie;
- c.q. de zaak onderzoekt, omdat een onderzoek ter zitting te veel omslag en tijd zou vergen;
- niet deelneemt aan het onderzoek ter terechtzitting.

In civilibus is de R.C. degene die meestal het vonnis concipieert en daartoe eerst onderzoekt – in principe lijdelijk, in de praktijk vaak zeer actief – hoe de zaak ligt en of partijen tot een schikking kunnen komen; daarbij zijn positie van onafhankelijke en onpartijdige deskundige benuttend. In de praktijk zal het feitencomplex sneller achterhaald worden indien een gesprek plaats vindt zonder imponerende toga's en niet ten overstaan van gerecht, gezeten op podium en in aanwezigheid van publiek.[59] Kwesties die anders mogelijk eindeloos heen en weer geschrijf opleveren, kunnen aan de hand van zo mogelijk van te voren bekend gemaakte vraagpunten in een ronde-tafel gesprek worden opgelost.

Vergelijk het in Rotterdam door Rechtbank (vice-)President Nivard ingevoerde comparitiesysteem: in zaken die – na kennisname van Conclusie van Eis en Antwoord – niet te gecompliceerd liggen en a priori niet onvatbaar voor schikking lijken, wordt comparitie bevolen.

Eenderde hiervan wordt op de comparitie geschikt, eenderde later in de procedure: een duidelijk rechtsversnellende en bemiddelende werking.

Het hangende de procedure aan de justitiabele en zijn procesgemachtigde bekend maken van de rechterlijke vraagpunten, is minder ongewoon dan het mogelijk op het eerste gezicht lijkt: het gemiddelde civiele tussenvonnis tot comparitie c.q. enquête houdt tevens enige overweging in omtrent de standpunten van partijen en hetgeen de rechter daar (voorlopig) van vindt en nader van de burger wenst te weten.

Dat wil zeggen dat in burgerlijke zaken de burger gewaarschuwd en dus ook goed voorbereid naar een dergelijke zitting toegaat, hetgeen efficiency en goede rechtsbedeling bepaald bevordert.

Ook nadere conclusies en pleidooien kunnen dan tot de nog in discussie zijnde punten beperkt worden.

Zie ook art. 25 Wet Nationale ombudsman: de ombudsman stelt partijen in de gelegenheid op zijn voorlopige conclusies te reageren.[60] Een dergelijk mee kunnen denken door de burger, zal – naast het meer materiële voordeel dat tijdig concludente punten voor de rechtsvinding naar voren komen – in ieder geval het gevoel van de burger dat 'hier recht wordt gedaan' bepaald bevorderen. Zulks nog daargelaten de bedoeling van art. 6,1 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

Het instellen van een R.C. is, voor zover mij bekend, niet bij enige administratieve wet verboden (de Beroepswet kent hem in vermomming; art. 102, 104, 105). De huidige opdracht van de administratieve rechter houdt in het rechtspreken op bepaalde terreinen: de wijze waarop hij dit tracht te bereiken is deels in de wet c.q. het reglement, deels in de usance (het gebruik van algemene beginselen van behoorlijk procesrecht) vastgelegd. Uitgaande van de bedoeling van de (grond)wetgever dat zo juist mogelijk recht wordt gesproken en het feit dat die wetgever kennelijk niet aan een administratief-rechtercommissariaat heeft gedacht, mag dit toch geen beletsel vormen een dergelijke uitvoering toe te passen.

Daargelaten of in deze het civielrechtelijk systeem dat de R.C. ook het vonnis concipieert, mogelijk te verkiezen is, lijkt het in de huidige administratiefrechtelijke systemen mogelijk c.q. mogelijk te maken dat aan de hand van een door een 'R.C.' opgemaakt rapport een zogenaamde 'zware beschikking' door de Voorzitter wordt gegeven (vergelijk bijvoorbeeld de praktijk bij de Raad van Beroep te Amsterdam).

De voordelen zijn duidelijk: de burger wordt, conform zijn wens,[61] persoonlijk gehoord door een 'rechter' (misschien zelfs in samenspraak met het uitvoeringsorgaan). Het te verwachten oordeel zal in dit gesprek begrijpelijk gemaakt kunnen worden, waardoor minder vaak verzet c.q. beroep wordt aangetekend. De rechter zelf wordt minder belast en er wordt een mogelijkheid gecreëerd dat enigerlei schikking wordt bereikt (dat wil zeggen dat geen vonnis geconcipieerd en afgeleverd behoeft te worden; niet voor niets streeft de civiele rechter naar schikkingen: het bespaart massa's – rechterlijke – arbeid) c.q. – zo de burger materieel wel gelijk heeft, doch formeel de kwestie onjuist heeft aangekaart –

kan dit in een vroeg stadium mogelijk recht worden getrokken. Hierbij spelen overigens ook de punten 'ex tunc', dan wel 'ex nunc' beschikken en het geven van 'obiter dicta' een rol.

In hoeverre een rechtercommissariaatschap door raio's en gerechtauditeurs c.q. ambtenaren van Staat vervuld zou kunnen worden als logisch sequeel van de interne nota's, en concept K.B.'s die zij thans maken, is een vraag die het bestek van dit preadvies te buiten gaat.

3.3.3 Voorlopige voorzieningen door de R.C.

Hierboven stelde ik reeds de wenselijkheid van een administratiefrechtelijk Kort Geding voor de eigen gespecialiseerde rechter. Het lijkt in deze wel zo efficiënt, indien hangende het onderzoek, en zeker met het oog op een mogelijk in beroep gaan van het overheidsorgaan van een aan deze onwelgevallige uitspraak van de administratieve rechter, een voorlopige voorziening gegeven zou kunnen worden door de R.C., die in de betrokken kwestie is ingewerkt.
Juist voor het geval het uitvoeringsorgaan in beroep gaat – in 1977 40 procent van de hoger beroepen[62] – is een voorlopige voorziening op zijn plaats, zeker gezien de huidige lange duur van afwikkeling bij de CRvB (zie verder par. 4.9).

Het adagium dat de administratieve rechter enkel het handelen van de administratie toetst doch niet voor haar in de plaats kan treden door beslissing-vervangende uitspraken te geven, is allang doorbroken door de inhoudelijke beschikkingen van de Arob-voorzitter in Kort Geding, alsmede door de letter van art. 70 Beroepswet (een uitspraak wordt gegeven, welke treedt in de plaats van die beslissing) en voorts door het feit dat het uitvoeringsorgaan c.q. de overheid door de rechter wordt gelast 'met inachtneming van het vooroverwogene' zijn 'huiswerk' over te maken.

Een voorlopige voorziening bij wijze van uitdrukkelijk tijdelijke ordemaatregel kan in het bijzonder op zijn plaats zijn, zowel in die gevallen waarin het overheidsorgaan een 'partijdige partij' blijkt te zijn, als in die gevallen waarin het overheidsorgaan zich formeel gedwongen voelt tot de hoogste instantie door te gaan.

3.3.4 Procesparticipatie van de burger

Bij het functioneren van de R.C. als boven omschreven, en ook meer algemeen in de procedure, dient de functie van de burger – zoal niet eerste, dan toch mede belanghebbende – van lijdelijk naar (desgewenst) actief participerend opgewaardeerd te worden). Dit is zowel met het oog op de betrokkenheid van de burger bij zijn eigen proces, als met het oog op snelle 'factfinding' en het vermijden van fouten en misverstanden nodig.

3.3.5 Rechtshulp

Ten aanzien van de burger kan niet onvermeld blijven de functie van een eventu-

ele rechtshelper. In deze zal van belang zijn dat die rechtshelper ook inderdaad terzake deskundig is; het enkele behalen van een meestertitel c.q. het toegelaten zijn tot de Orde der Advocaten is hiervoor niet beslissend.

Een herbezinning op de opleiding en functie van de advocaat in administratieve zaken lijkt nodig. Zulks niet alleen ten behoeve van het op juiste wijze de materiële rechtspositie van de burger onderzoeken en voordragen bij de rechter – door mij als de door de advocaat 'toegevoegde waarde' gekarakteriseerd –, maar ook met het oog op de staatsrechtelijke functie van de advocaat. Met dit laatste bedoel ik dat de advocaat, naast de rechter, niet alleen ten aanzien van de juiste toepassing van het materiële recht maar ook van de formele rechtsregels dient te waken: ook wel eens als horzelfunctie van de advocaat omschreven.[63]

De rechter zou de mogelijkheid moeten krijgen een advocaat tot bijstand aan te wijzen, bijvoorbeeld:

a. in zaken van principieel belang (zeker indien de overheid zelf de testcase begon, en dit zonder enig overleg met de betrokken burger geschiedde);

b. ingeval de burger niets van de procedure en zijn eigen positie daarin blijkt te begrijpen en voor een goede rechtsvinding rechtskundige hulp en -uitleg van belang lijkt. (Een hulp en uitleg die de feitelijke mogelijkheden van de rechter te boven gaan, zeker bij de huidige overbelasting);

c. ingeval de zaak zeer gecompliceerd lijkt;

d. ingeval de rechter zich te veel bij de zaak, gezien zijn eigen onderzoekingen, betrokken weet (mijns inziens de ratio van art. 63 Ber. W.);

e. ingeval aan de burger zelf kennisname van de stukken wordt onthouden, doch niet aan een arts, advocaat-gemachtigde of bijzonder gemachtigde. (In dit geval zou naar mijn mening een advocaat verplicht dienen te worden toegewezen; vergelijk de toewijzing van een advocaat door de President van de Rechtbank aan een in hechtenis verblijvende verdachte, nu deze zijn belangen (ook) niet goed kan behartigen).

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens verstaat onder het recht op een fair trial ook de mogelijkheid van een pro-deo toevoeging van een advocaat.

Enige andere materiële knelpunten in de procedure volgen hierna.

3.3.6 De processtukken

De huidige usance dat pas nadat het voorbereidend onderzoek geheel is afgesloten de burger de beschikking krijgt over kopie van de stukken ter gelegenheid van de ter visielegging – nadat eerst, met alle extra vertraging van dien, de copiekosten zijn voldaan aan de beroepsrechter – c.q. in een iets eerder stadium (de burger moet er dan vaak uitdrukkelijk om verzoeken) zodat enig adequaat verweer niet of enkel overhaast nog kan geschieden, is ook letterlijk in strijd met de bedoeling van de (Beroeps)wet.

De uitvoerende overheidsorganen blijken vaak zeer vertraagd de gevraagde processtukken en inlichtingen toe te zenden (ook één van de steeds terugkomen-

de klachten in de Jaarverslagen van de Raad van State). De wet kent geen sanctie op het vertraagd toezenden van stukken (behoudens een zeer praktische: vaststelling van een zitting en ontbieding van het betrokken Hoofd van het in verzuim zijnde Orgaan).

Een sanctie lijkt nodig.

Ik noemde hierboven al het geven van voorlopige voorzieningen aan de burger, hetgeen naar mijn smaak effectiever is dan het creëren van een strafbepaling als in art. 160 Beroepswet, hetgeen te zeer een ultimum remedium blijkt te zijn voor toepassing.

De rechter moge zich voorts realiseren, dat het een kwestie van behoorlijke procesorde is dat de burger steeds tijdig op de hoogte gehouden wordt van gewisselde interne stukken in *zijn* procedure, zodat de burger mee kan procederen (één van de basisregels in het civiele procesrecht). Het wel eens gehoorde argument dat vertraagde toezending er toch niet toe doet, gezien de eveneens vertraagde afwikkeling in rechte (de case-load), is niet juist:

a. de burger heeft er recht op te weten hoe het met *zijn* procedure gaat;

b. het is zeer wel mogelijk dat na kennisname van de stukken eventuele vergissingen en misverstanden kunnen worden kortgesloten;

c. in die gevallen waarin blijkt dat het uitvoeringsorgaan wel degelijk de burger (deels) gelijk wenst te geven, doch dit, hangende de procedure, noch aan die burger kenbaar heeft gemaakt – doch wel aan de rechter – noch ten uitvoer heeft gelegd.

De Raad van State zendt gratis kopie aan de belanghebbende, mede gelet op de usance in civilibus. De Beroepsrechter eist een copieprijs van *f* 3,15 per te kopiëren blad (de Wet Openbaarheid van Bestuur bepaalt de prijs op *f* 0,25); deze prijs schijnt tot een acceptabeler bedrag te zullen worden teruggebracht.[65]

Een praktisch probleem speelt bij de Raad van State Afdeling Rechtspraak: de door het Overheidsorgaan over te leggen stukken ten behoeve van een Arob Kort Geding plegen op zo korte termijn binnen te komen dat de burger deze niet te voren krijgt toegezonden; doch ook niet vlak voor de zitting krijgt overhandigd. Enige controle door de burger op hetgeen eenzijdig door de Overheid in zijn zaak werd toegezonden, is dan ook feitelijk niet goed mogelijk.

Ik vraag mij af, of het niet mogelijk zou kunnen zijn dat tegelijk met de aankondiging van het Arob-Kort Geding het Overheidsorgaan de instructie krijgt een extra set van de processtukken rechtstreeks aan de burger toe te zenden, c.q. in geval van tijdgebrek deze vóór de zitting aan de burger te overhandigen. Dit is zowel in het civiele recht als bijvoorbeeld bij de Raad van Arbitrage gebruikelijk.

Eén en ander klemt temeer, nu in het administratieve recht de Overheid toch al ver voor ligt op de burger.

Ook de mate van toegankelijkheid van de jurisprudentie is een knelpunt: in deze is er een duidelijk verschil in benaderwijze tussen de twee grote administratiefrechtelijke instanties: de Raad van State enerzijds en de CRvB anderzijds.

De RvSt verstrekt desgevraagd kopie van uitspraken van haar jurisprudentie;

de CRvB pleegt dit te weigeren (uitzonderingen daargelaten).

De feitelijke consequentie van de houding van de CRvB is dat het Overheidsorgaan als vaste wederpartij uiteraard de betrokken jurisprudentie uit voorgaande zaken kent, evenals de rechter, doch de burger hiervan verstoken is.

In onwetendheid over het vaste oordeel van de rechter en de door de rechter geformuleerde overwegingen moet de burger (en diens advocaat) de beslissing nemen om al dan niet in beroep te gaan (met alle kosten en proces-stress en toename van case-load voor de rechter vandien) en zijn juridisch betoog opbouwen.

4 Bruikbaar recht

Het recht moet voor de burger bruikbaar zijn.
Dit betekent dat het aan een aantal vereisten zal moeten voldoen:
- snel;
- zo nodig snel een voorlopige voorziening gevend;
- acceptabel naar motivering, formulering en inhoud;
- executabel;
- mede oplossend accessoire kwesties.

4.1 Snel recht

De praktijk in het administratieve recht pleegt te zijn dat de burger 'wat wil', en dat hoe langer het duurt voordat een rechtelijke uitspraak over zijn geschil met de overheid wordt gegeven (en deze uitspraak ook wordt uitgevoerd) de burger door het lange wachten, door de financieel daaruit voortvloeiende problemen (lager gezinsinkomen, niet kunnen bouwen, etc.) en door de proces-stress in zo'n nadelige positie komt dat een eventueel na maanden c.q. na vele jaren gelijk krijgen niet werkelijk meer baat.
De rechter en zijn griffie zijn overbelast.

Het blijkt uit de dagelijkse praktijk[66] van de advocaat, uit de 'vakpers'[67] en op vergaderingen.[68] Dat snelheid een belangrijk aspect van de kwaliteit van het recht is blijkt minder te leven.
Ik informeerde bij het Ministerie van Justitie en vernam:
a. er wordt over de kwestie nagedacht en te zijner tijd zal er wel wat gebeuren;
b. de Minister kan echter geen (directe) invloed uitoefenen op de onafhankelijke rechter;
c. de rechter zelf is niet zeer efficiency-minded;
d. nadere cijfers en analyses van de huidige situatie zijn aan justitie niet bekend, nu in 1977 een desbetreffende enquête is gestopt.[69]

Uit die enquêtecijfers tot 1977 en statistische gegevens van het CBS tot 1-1-1981 (vanaf 1978 voorlopig) – mij welwillend door Justitie verstrekt – komt het volgende beeld naar voren.

4.2 Raden van Beroep

Er is sinds 1977 een langzaam toenemende werkvoorraad; per 31 december 1980: 18.890 zaken. In de jaren 1978 t/m 1980 werden globaal (ongeveer 1.000 à 2.000) zaken minder afgedaan dan er binnenkwamen (ruim 30.000 per jaar). De werkvoorraad, dat wil zeggen de achterstand, neemt dus nog steeds toe.[70]

Er is een verschil van meer dan 100 procent in snelheid van afdoening tussen de verschillende Raden. (Over de kwaliteit van de beschikkingen zeggen deze cijfers uiteraard niets, doch vergelijk Schuyts bevindingen zoals hiervoor op blz. 77 geciteerd).

Het bleek mogelijk door een opvallende en uitgebreide wervingsactie voorlopig voldoende rechters (in spé) aan te werven.

4.3 Centrale Raad van Beroep

In 1974 werd door een ambtenaar van het Ministerie van Justitie een rapport uitgebracht waarin een ingrijpende vergroting van rechter- en administratiebestand werd voorgesteld. Het rapport verdween in een la en de ambtenaar verdween van het ministerie. Vervolgens gebeurde er jaren niets tot de CRvB met een eigen rapport kwam.

Ten aanzien van de jaren 1970 t/m 1980 zijn er stijgende indices van onafgedane zaken (1975 = 100) over 1980 voor ambtenarenzaken (inclusief eerste en hoogste aanleg): 240 (73 in 1970). Pensioenwetten (inclusief eerste en hoogste instantie de WUV en BPW): 226 (29 in 1970; de WUV was toen nog niet in werking). Sociale verzekeringswetten: 153 (61 in 1970). Mogelijk (naar mijn idee) is het veel hogere indexcijfer bij ambtenarenzaken en pensioenwetzaken te verklaren doordat dit tevens zaken in eerste en hoogste aanleg betreft waarbij geen, daaraan voorafgaande adequate bezwaarschrift procedure werd doorlopen.

Voorts blijkt uit de cijfers van het Ministerie van Justitie het volgende:
- van 1976 tot 1980 is er een constante aanbreng van zaken (4201-4692);
- en een constante afdoening van zaken (2622-2733); zulks exclusief de ingetrokken zaken, die ongeveer éénderde van de afgedane zaken uitmaken;
- en een vanaf 1977 gelijkblijvende magistrale bezetting (22,9).

In 1980 blijken bijvoorbeeld 398 pensioenwetzaken afgedaan te zijn bij een aanbreng van 700 en een achterstand per 31-12-1980 van 945.

Voorts speelden bezuinigingsproblemen de afgelopen jaren bij de aanwerving van juridische assistentie. Per 1 oktober 1981 wordt verwacht dat de griffie op peil zal zijn gebracht. Naar enige ondersteuning door stafjuristen gelijkend op de Raad van State, wordt gestreefd.

4.4 Raad van State

Ten aanzien van de Raad van State ligt de zaak deels enigszins anders.

De financiële speelruimte die de Raad ressorterend onder de Minister van Binnenlandse Zaken heeft, is groter. De kort-geding-mogelijkheid kan een deel van de uit de lange duur van de afwikkeling van de hoofdzaak voortvloeiende problematiek verhelpen. (Waarbij overigens treft dat de wetgever recent in artikel 46 Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne een vrijwel automatische toeloop op de Voorzitter Geschillen van Bestuur inbouwde; in 1980 (mede) tot de verdubbeling van het aantal schorsingsverzoeken leidend.)

Opvalt dat ondanks de enorme toeloop van schorsingsverzoeken bij de Arob-rechter (binnen de enkele jaren van zijn bestaan bijna een vertienvoudiging) toch op redelijke termijn (de helft korter dan bij de Presidenten van de grote Rechtbanken) behandeling plaatsvindt.

Terwijl voorts ten aanzien van de zaken ten gronde bij de Arob-rechter de uiteindelijke achterstand wel toeneemt door de stortvloed van nieuwe zaken, doch de produktie sterk blijkt te kunnen worden opgevoerd. Zulks dankzij bewust management en de bijstand van een uitgebreid corps van stafjuristen, en het benutten van de unus judex mogelijkheid in bijna de helft van de zaken. De Afdeling Contentieux gebruikt deze laatste mogelijkheid – haar in de jaren '60 in de wet gegeven – mondjesmaat sinds 1977. Opvallend is nog dat de Raad van State, een uitvoerig gedocumenteerd openbaar jaarverslag uitbrengt.

Echter, zowel de Afdeling Geschillen van Bestuur als Rechtspraak kennen nog steeds uitlopende termijnen van afdoening: vele, vele jaren respectievelijk gemiddeld 18 maanden.[71]

Het totaal van de afwikkeling van administratief rechtelijke procedures beziend, denk ik aan Heer Bommel: 'Tom Poes, doe wat, verzin een list'; en doe het vooral snel, voordat de achterstand in de afwikkeling van zaken het rechtsbedrijf geheel zal hebben ingesneeuwd.

4.5 Unus judex

De unus judex is misschien zo'n list.

De commissie Duk, ingesteld ter herziening van de Beroeps- en Ambtenarenwet, stelde in het begin van de jaren '70 ter besparing van tijd en arbeid voor, dat een mogelijkheid tot behandeling voor enkelvoudige kamers zou worden geschapen zowel bij Raden van Beroep als bij de Centrale Raad van Beroep, enkel voorzover zaken in eerste aanleg enkelvoudig door een Raad van Beroep waren afgedaan. De justitiabele kreeg het recht alsnog verwijzing naar een meervoudige kamer te vragen (net als in het fiscale recht). De reactie van de Centrale Raad van Beroep op dit voorstel was positief. De minister nam dit voorstel niet over, naar ik begreep aangezien dit een terugdringen van het leken-element zou betekenen.

Thans, zo'n negen jaar later, een imposante achterstand rijker en getroffen door de bezuinigingswoede van de minister, heeft de Centrale Raad van Beroep juli 1981 een gelijksoortige 'unus judex'-regeling met kant en klare wettekst aan de minister voorgesteld.

Enige voorlopige kanttekeningen mijnerzijds.

De Centrale Raad van Beroep en (uiteindelijk) de burger moeten zelf kunnen beslissen of de versnelling van een enkelvoudige kamer gewenst is; dit mag niet afhangen van het feit of de eerste instantie de zaak enkelvoudig heeft willen behandelen. Immers, het moge intern minder elegant zijn indien de beslissing van een enkel-, c.q. meervoudige kamer van de Raad van Beroep door een enkelvoudige kamer van de Centrale Raad van Beroep wordt gecorrigeerd, zolang de burger er vrede mee heeft en daardoor sneller zijn recht krijgt lijkt mij dat belangrijker.

Ten aanzien van eerste en enige instantiezaken bij de Centrale Raad van Beroep (WUV, BPW en dergelijke) wordt geen enkelvoudige behandeling voorgesteld. Het lijkt mij dat ook deze zaken enkelvoudig zouden kunnen worden behandeld, mits tegen de beslissing van de unus judex 'verzet' op de meervoudige kamer open zou staan.

In feite komt het systeem van de unus judex op hetzelfde neer als het in persoon, in aanwezigheid van de overheid, horen door een administratieve rechtercommissaris, zoals hierboven besproken; zij het dat rechtercommissariaal horen vormvrijer zal/kan zijn (geen toga, gezeten rond de tafel, geen publiek).

4.6 Efficiency

Kortom, de huidige feitelijke situatie is, dat rechtsverkrijging en derhalve rechtsbescherming in administratieve zaken, op de zeer lange baan is geschoven – neerkomend op tijdelijke rechtsweigering – en niet van overheidswege wordt aangepakt.

Een goed lopende griffie tast de onafhankelijkheid van het rechterlijk oordeel niet aan, doch stelt de rechter in de gelegenheid al zijn tijd en inzet te spenderen aan rechtspraak.

Uiteraard moet het mogelijk zijn – zonder de rechterlijke onafhankelijkheid in het geding te brengen – om efficiency te bevorderen door analyseren en vergelijken van diverse initiatieven in den lande en het daartoe verstrekken van middelen (geld en mankracht). Het GAK bijvoorbeeld stelt een systematisch onderzoek in naar haar termijnbewaking en analyseert en controleert de fasen waarin haar interne procedures te onderscheiden zijn.

Zolang het verstrekken van efficiency bevorderende middelen (dictafoons, tekstverwerking en bijbehorende typisten) alleen voor de 'dure en moeilijk aan te werven rechters' (mondjesmaat) beschikbaar lijken en niet voor de inderdaad minder dure, maar ook moeilijk aan te werven rechterhanden van de rechter (gerechtsauditeurs, Raio's en gerechtssecretarissen) zal de weg naar de Beroepsrechter, vrees ik, moeilijk begaanbaar blijven.

Het door Van Galen en Van Maarsseveen in hun preadvies omschreven uniteitsbeginsel – 'Het proces volgt gewoonlijk onmiddellijk 'op de daad' – blijkt thans vaak al te zeer (met jaren) gefrustreerd te worden.

Het merendeel van de klachten tegen bedrijfsverenigingen bij de Sociale Verzekeringsraad betreft eveneens de duur van de behandeling.[72] Het Ministerie van Sociale Zaken tracht thans door wetsbepaling de Bedrijfsverenigingen aan een termijn van afdoening te binden.[73]

Naar ik hoop te mogen aannemen onbedoeld, werkt het vertraagd procederen in administratieve zaken[74] feitelijk op dezelfde wijze die ook in civilibus wel door chicaneuze partijen wordt toegepast: de burgerpartij wordt murw gemaakt, kan zich niet meer adequaat verdedigen en neemt genoegen met een uitspraak of beschikking waarmee hij uit juridisch oogpunt geen genoegen had behoeven te nemen.

Naast het feit dat de burger niet kan begrijpen dat hij zolang op zijn recht moet wachten, is het feit dat indien hij, de burger, de hem gestelde termijn (al is het maar met één dag) overschrijdt, nul op request krijgt; terwijl het Uitvoeringsorgaan de hem, adhortatief, gestelde termijn (die dan plotseling als van orde wordt gekwalificeerd) met maanden tot jaren ongestraft kan overschrijden niet te rechtvaardigen.

Zelfs worden deze 'termijnen van orde' de burger in geval van kennelijke weigering fataal, indien de burger (in goed vertrouwen wachtend op een beslissing van de overheid) verzuimt tijdig na afloop van de 'termijn van orde' beroep in te stellen; de mogelijkheid tot het vragen van voorlopige voorziening in Arob-, Kroon- c.q. (hoogstwaarschijnlijk) civiel Kort Geding verspelend.

Aldus wordt dus door een lange en uitvoerige rechtsprocedure het beoogde summum ius inderdaad, summa iniuria.

Een efficiënte en snelle rechtsgang behoort niet incidenteel afhankelijk te zijn van een goed functioneren van een secretariaat of griffie van een gerecht, doordat de betrokken magistraat c.q. zijn griffier het nut hiervan inziet.

Het is een kwestie van rechtsbedeling en rechtsbescherming. Het binnen de door de wet gestelde termijn instellen van beroep heeft bijvoorbeeld niets met juristerij te maken, doch alles met een goede (administratieve) agendering. Net zoals het tijdig instellen van beroep een conditio sine qua non is voor rechtsverkrijging en derhalve onontbeerlijk voor rechtsbescherming, is dit het geval met een snelle en adequate rechtsgang.

Mede vanuit het standpunt dat snel recht een essentiale voor rechtsbescherming van de burger is, komt de noodzaak naar voren van regulering en zonodig beperking van de beroepsmogelijkheden tot die, welke uit het oogpunt van rechtsbescherming nodig zijn. Bij hoofdstuk 5 'Beperking van de omvang van de rechtsbescherming' ga ik hier nader op in.

4.7 Medische rapportage

Bij bovenstaande klaagzang over langzaam recht mag niet het feit vergeten worden dat medische rapportage de procedure vaak zeer kan vertragen. In feite staan zowel de rechter als de justitiabelen machteloos.

Een zeer voorlopige suggestie geïnspireerd door een opmerking van prof. dr. J. Bastiaans (ten aanzien van een goede opleiding voor specialisten): 'Het verplicht/gewenst stellen dat in een medische specialistenopleiding een minimaal aantal rapportages wordt gemaakt'.

Mijns inziens zou daarbij tevens benut kunnen worden het feit dat de overheid de medische faculteit en de daaraan gekoppelde universiteits-ziekenhuizen feitelijk financieel in stand houdt, en derhalve toch enige vinger in de pap zal hebben. Voorts vraag ik mij af, wat het inzicht van de KNMG en de Gezondheidsraad omtrent dit probleem is; het betreft immers ook het kunnen verergeren van klachten, c.q. ontstaan van klachten (proces-stress) door vertraging in de procedure.[75]

Een gehoorde suggestie om het lekenelement bij de Raden van Beroep te benutten voor medisch (specialistische) bijzitters ten behoeve van een multidisciplinair onderzoek en beoordeling (vergelijk de aanpak in de Psychiatrische Observatie Kliniek ter voorlichting van de strafrechter) in alle medische kwesties, lijkt een nadere bestudering en proefneming waard.

4.8 Bericht van de uitspraak

Het gaat er echter niet alleen om of de rechter spoedig tot zijn vonnis geraakt, doch ook of vervolgens de uitspraak van de rechter snel de burger bereiken zal. De huidige door de praktijk gevormde handelwijze bij het Arob-K.G. lijkt vrijwel ideaal: de dag na de zitting kan 's ochtends opgebeld worden om mondeling de uitspraak te vernemen. Vier tot zes weken later wordt dan het schriftelijk vonnis per post thuis bezorgd.

Er zijn echter helaas gevallen waarin een telefonische mededeling niet voldoet: bijvoorbeeld ten aanzien van derden en als een overheidsinstantie zich toch niet aan de uitspraak wenst te houden, c.q. een uitweg ziet zijn zin door te zetten.[76]

Zou het niet mogelijk zijn dat een 'extract-uitspraak', bevattend de uitspraak zelf en, zonodig, de zakelijke weergave van één of meer relevante kernoverwegingen aanstonds wordt toegezonden; ten aanzien hiervan zou dan hetzelfde voorbehoud gemaakt kunnen worden dat thans al bij een uitspraak onmiddellijk na afloop van de zitting door de Arob-Voorzitter wordt gemaakt, te weten, dat bij verschil in redactie de formulering van de volledige uitspraak prevaleert.

Vergelijk in deze de usance in het strafrecht waarbij een dergelijk 'extract strafvonnis' (overigens bepaald niet aanstonds de dag na de uitspraak, doch veel later) wordt betekend aan de veroordeelde c.q. de zeer summiere imprimé-beschikkingen op de verzoeken om voorlopige voorziening en voogdij in echtscheidingsprocedures (zo'n veertig op een dag); deze plegen binnen vijf dagen schriftelijk in executoriale vorm beschikbaar te zijn voor de advocaat.

De huidige gewoonte bij administratieve gerechten om geen inlichting omtrent de concrete afwikkelingsduur te verstrekken[77] en het feit dat aan het einde

van de zitting wordt medegedeeld dat zo spoedig mogelijk, doch in ieder geval binnen drie, dan wel zes weken c.q. een bepaalde datum uitspraak zal volgen, wekt bij de burger valse verwachtingen: in de praktijk blijkt het zelfs al moeilijk te zijn om op de gestelde dag zelve te vernemen of er überhaupt een uitspraak is; de uitspraak zelf wordt pas vele weken later toegezonden.

Het voortduren van dit soort rechtsonzekerheid lijkt toch niet nodig.

4.9 Voorlopige voorzieningen

Het vonnis van de rechter zou ook een voorlopige voorziening moeten kunnen inhouden, bijvoorbeeld:

- een voorlopige voorziening bij (tussen)beschikking vóór einduitspraak in die gevallen dat er nog nadere punten moeten worden uitgezocht (zulks des te eerder indien de ongenoegzaamheid van de stukken aan het overheidsorgaan verwijtbaar is);
- indien de einduitspraak op enigerlei wijze positief voor de burger is.

Voorlopige voorzieningen zijn effectiever voor de rechtzoekende dan het stellen van een termijn aan het uitvoeringsorgaan, waarbinnen dit zijn huiswerk dient over te maken. Zeker gezien de usance van bijvoorbeeld Bedrijfsverenigingen om automatisch tegen onwelgevallige uitspraken hoger beroep in te stellen, en pas na enige maanden te doen weten of het hoger beroep ook wordt doorgezet (het gaat hier om ongeveer 40 procent van alle hoger beroepen).

Niet valt in te zien waarom in Arob- c.q. civiel Kort Geding wel voorlopige voorzieningen verstrekt zouden kunnen worden en niet in een door de Beroepswet geregeerde zaak. De mogelijke 'bijwerking', dat ingeval een positieve voorziening wordt gegeven hangende het onderzoek het overheidsorgaan actiever en vooral ook sneller mee zal werken aan een dergelijk onderzoek, lijkt niet te versmaden. (Zie verder hierboven onder Administratieve Rechter-Commissaris).

Nu al belet overigens niets de Beroepsrechter in een overweging ten overvloede op de voet van art. 73 Wet op de Raad van State in zijn uitspraak aan te geven binnen welke termijn het uitvoeringsorgaan het rechterlijk vonnis ten uitvoer dient te leggen, als richtlijn voor het administratieve orgaan en voor de President in Kort Geding.

4.10 Begrijpelijk recht

De uitspraak dient begrijpelijk en bruikbaar gemotiveerd te worden, (zo nodig) met inbegrip van overwegingen ten overvloede en redelijk naar inhoud. Begrijpelijk dat wil zeggen voor de burger voor wie het bestemd is leesbaar qua taal en lay-out.

In deze is er een bijzonder groot verschil tussen de uitspraken van de Afdeling Geschillen van Bestuur en Rechtspraak. Bij de laatste is, juist met het oog op de

leesbaarheid voor de burger, bewust gekozen voor de 'directe rede' in plaats van de indirecte 'overwegende dat-vorm'.

Een vergelijkend onderzoek naar het meest adequate taal- en indelingsgebruik lijkt geen overbodige luxe, indien uitgegaan wordt van het streven dat de burger toch moet kunnen begrijpen wat omtrent hem geoordeeld is.[78]

4.11 Obiter dicta

Naar ik begreep, heeft de Arob-rechter helaas de uitdrukkelijke bedoeling geen uitspraken ten overvloede te geven.[79] Wat hiervan ook de reden zij; zeker indien het 'ex nunc' een rol speelt – en gezien de lange duur van de procedure zal dit regelmatig het geval zijn – is het wel zeer belastend voor de burger indien hij niet tevens ten aanzien van dit 'ex nunc' het oordeel van de rechter kan verkrijgen (desnoods als obiter dictum). Het zal de burger immers weer vele jaren kunnen kosten om ten aanzien van dit 'ex nunc', tegen het tijdstip van de beslissing van de rechter ex-nunc geworden, opnieuw te gaan procederen.

De burger mag verwachten dat uit de uitspraak blijkt dat de rechter zijn argumenten tenminste gehoord en gewogen heeft.

4.12 Een naar inhoud redelijk vonnis

Het punt van een naar inhoud redelijk vonnis is hierboven al besproken (hoofdstuk 1). Er is een uitvoerige discussie mogelijk over: recht, de vrijheid van interpretatie, legisme en rechtszekerheid.[80]

Kortom: wat dient de rechter te doen als het wenselijke ius in causa positum afwijkt van de letter van de wet?

Juist bij het administratieve recht lijkt mij een uitbreiden van de wet c.q. afwijken van de lagere regeling – als dit ten voordele van de burger is – minder problemen in verband met de rechtszekerheid op te leveren dan in het civiele recht.

In het civiele recht immers wordt uitgegaan van gelijke partijen, die in zekerheid over het recht moeten kunnen contracteren; zij het dat de werking van de 'lex dura' ook hier door de billijkheid en de goede trouw wordt beperkt, evenals in het Ontwerp BW art. 6.1.1.2.1: 'Een tussen schuldeiser en schuldenaar geldende wettelijke regeling is niet van toepassing voorzover dit naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn.'

De administratie zelf blijkt de ene keer wèl om redenen van doelmatigheid tot een afwijkende afwikkeling te kunnen komen, doch durft dit soms in andere gevallen niet, uit vrees voor de wet c.q. de regel. Men zou het de keerzijde van het Algemeen Belang kunnen noemen dat – indien het rechtsgevoel een van de regels afwijkende uitspraak in een bijzonder geval vereist – dit nu juist door het Algemene Belang kan worden verdragen en gedragen. In het bijzonder klemt dit als het betrokken belang redelijk is, doch te klein of te uitzonderlijk voor een wetsaanpassing.

Vooral in die gevallen, waarin op het kruispunt van het recht allen van links komen en zowel de wetgever als de rechter elkaar voorrang geven, doch de vierde macht, hiervan gebruik makend, doorrijdt.[81]

Uiteraard heeft een overheidsorgaan zekerheid omtrent het recht van node, doch het incalculeren van de beperkende werking van de redelijkheid en billijkheid als een soort algemene hardheidsclausule is een aan te leren vaardigheid.

Overigens lijkt het enerzijds streven naar rechtszekerheid door strikte handhaving van de 'harde' letter van de wet ten aanzien van de burger, doch anderzijds toepassen van de reformatio in peius ten opzichte van diezelfde burger, een contradictio in iure.

Reformatio in peius behoort uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsbescherming van de burger gereserveerd te worden voor die gevallen, waar de burger verwijtbaar heeft gehandeld.

4.13 Minnelijke regeling

Onder het verkrijgen van bruikbaar recht moet naar mijn smaak ook begrepen worden een minnelijke regeling. Gemachtigden van overheidsinstanties plegen alleen maar *proces*gemachtigden te zijn, en bepaald niet ge*vol*machtigden tot een schikking. Het zou interessant zijn te weten hoe vaak op een zitting de kaarten zó geschud lijken te zijn, dat de gemachtigde zich wel zou willen refereren aan het oordeel van de rechter, doch dit, nu hij geen gevolmachtigde is, niet aandurft.

Duidelijk is dat, indien wel 'zaken' gedaan zouden kunnen worden, dit een heleboel werk voor de rechter (en spanning voor de burger) zou vermijden. Het zou het beleid van de rechter kunnen zijn, in gevallen die zich daartoe lenen, ge*vol*machtigden op de zitting te doen verschijnen.

Vele zaken liggen vaak zo casuïstisch dat precedent c.q. het doorkruisen van de beleidslijn niet werkelijk gevreesd behoeft te worden door het overheidsorgaan (noch door de rechter); een rechterlijk steuntje in de rug kan hierbij helpen om tot een rechtvaardige afwikkeling met een minimum aan werkzaamheden te geraken. Een burger en ook vaak een overheidsorgaan heeft meer aan een regeling die beiden enigszins kan bevredigen c.q. teleur kan stellen, doch waarbij, naast beperking van de materiële schade, gezichtsverlies (hetgeen bij zulke ongelijke partijen als burger en overheidsorgaan vooral ook in latere zaken onplezierige consequenties kan hebben) zoveel mogelijk wordt vermeden.

4.14 Executabele uitspraak

Dat wil zeggen een (beslissing vervangende) uitspraak die, al dan niet met dwangsom, door de deurwaarder kan worden geëxecuteerd.

4.15 Beslissing vervangende uitspraak

De Raad van State afdeling Contentieux doet het, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven doet het (mondjesmaat).[82]

Waarom zou dan de Beroeps- en de Arobrechter het niet mogen gaan doen? Immers, indien (de 'eigen discretie' van) het overheidsorgaan bij haar besluitvorming iedere redelijkheid ontbeert, blijkt niet uit te sluiten dat ook de tenuitvoerlegging van een gerechtelijke uitspraak niet in alle redelijkheid – in het bijzonder snel – zal geschieden.[83]

Art. 70 Beroepswet geeft als mogelijkheid: 'een uitspraak wordt gegeven, welke treedt in de plaats van die beslissing'; waarom dit artikel niet vaker benut c.q. ook gegeven aan de Arob-rechter? Deze kan dan – zo nodig na verkregen inlichtingen c.q. concept beschikking van het orgaan – de beslissing vervangende einduitspraak formuleren.[84]

4.16 Executie en dwangsom

De rechter zou aan zijn vonnis ter executie een dwangsom moeten kunnen verbinden. Een dergelijke mogelijkheid is des te eerder nodig indien zijn uitspraak niet een beslissing vervangende uitspraak is. Niet valt in te zien waarom de Raad van State afdeling Rechtspraak wel in tweede instantie[85] – dus na nog langer wachten door de burger – een dwangsom en executie-mogelijkheid aan haar uitspraken kan verbinden, (doch niet aanstonds) en waarom de Beroepsrecher überhaupt geen executiemogelijkheden of dwangsom aan een uitspraak kan verbinden.

Het praktijkgeval, waarbij de CRvB in vaste jurisprudentie sinds jaren een bepaald inzicht aan een uitvoeringsorgaan deed weten; dit uitvoeringsorgaan – aanvankelijk stilzwijgend – dit niet volgde, terwijl de Minister trachtte herziening te krijgen (hetgeen geweigerd werd door de CRvB) en tot slot het uitvoeringsorgaan (expliciet door de Minister gesteund) nog immer geen uitvoering gaf aan het vonnis van de CRvB omdat een wetswijziging werd voorbereid, moge in administratieland een 'rara-avis' zijn, doch geeft klemmend weer de noodzaak van dwangsom, executie en beslissing vervangende uitspraak.[86]

4.17 Accessoria

Bij bruikbaar recht behoort ook dat het geschil tussen burger en overheidsorgaan voor zover mogelijk door één en dezelfde ('soort') rechter wordt afgedaan; het boven reeds gesignaleerde mede afdoen bij administratief vonnis van accessoire vorderingen. Ik denk hierbij in het bijzonder aan vergoeding van werkelijk geleden materiële schade:

a. Bijvoorbeeld die ter zake van renteverlies[87] wegens het moeten aangaan van

leningen c.q. inflatieschade, in het bijzonder indien sprake is van een 'onrechtmatige overheidsdaad' van het orgaan (bij planschade ex. art. 49 R.O. gebruikelijk).
De usance binnen het civiele recht om hiervoor eenvoudshalve, behoudens nader bewijs, de wettelijke rente te nemen, hetgeen veel bewijsproblematiek opheft, verdient navolging.

b. In ernstige gevallen zou immateriële schade voor een vergoeding in aanmerking kunnen komen;
èn als een 'pleister' op vaak zeer diep geslagen wonden,
èn als nevensanctie tegen het overheidsorgaan, dat zo zeer zijn boekje te buiten ging;
in ambtenaren zaken wordt dit al toegewezen.
Vergelijk ook de uitspraak van een kantonrechter[88] in een ontslagzaak, waarbij een schoolbestuur vergoeding van immateriële schade werd opgelegd wegens bijzonder onzorgvuldig omspringen met de betrokken onderwijzende kracht.

c. Voorts is het mij niet duidelijk waarom advocatenkosten niet voor vergoeding in aanmerking zouden kunnen komen: niet alleen kan het zeer begrijpelijk zijn dat de burger in de hem onbekende materie een advocaat in de arm heeft genomen, maar soms kan uit de voortgang van een zaak blijken dat deze advocaat bepaald 'nuttig' bezig is geweest, onder meer door gegevens boven tafel te brengen en vooronderzoek te plegen, waaraan het rechterlijk apparaat niet c.q. nog niet was toegekomen c.q. kon toekomen (Zie verder onder Rechtshulp).
Vergelijk in deze ook de regeling in strafzaken (artikelen 90 en 591 W.Sv.); naast de algemene bekende en gebruikelijke regeling in civiele zaken het 'kosten rechtens', welke regeling echter alleen een deel van de werkelijke advocatenkosten betreft.
Zeker in die gevallen, waarin een overheidsorgaan willens en wetens een proefzaak uitvecht, lijkt èn het toevoegen van een advocaat èn te zijner tijd vergoeding ten laste van het overheidsorgaan van die advocaat redelijk.

d. Evenzo redelijk lijkt het indien het overheidsorgaan, hangende de procedure, de schade had kunnen beperken door aanstonds bepaalde kwesties op te helderen of toe te geven en tot een positieve beschikking te komen, doch het uit laksheid (als niet erger) tot een zitting en tot een rechterlijk gewijsde laat aankomen.

Schadevergoeding zal, zeker als het om relatief geringe bedragen gaat, toegeschat kunnen worden door de administratieve rechter, zoals thans al door de Afdeling Rechtspraak geschiedt mits er om gevraagd wordt.

Vergelijk bijvoorbeeld ook de zeer summiere procesgang in het strafrecht, waarbij de gelaedeerde partij zich in een strafprocedure kan voegen ter verkrijging van vergoeding van de schade. Zo de schade moeilijk bepaalbaar c.q. erg hoog lijkt, zou het mogelijk moeten zijn dat de administratieve rechter (voor het meerdere) een 'schade nader op te maken bij staat'-vonnis wijst.

In zo'n geval zouden de hoofdvragen ten aanzien van schuld en het veroorzaakt zijn van schade door de reeds bij de kwestie betrokken administratieve rechter bepaald worden en – zo partijen vervolgens er in der minne niet uit zouden komen – zou de begroting van de schade vervolgens door de civiele rechter kunnen plaatsvinden.

Een enkele uitvoerige overweging in een administratiefrechtelijk vonnis omtrent het aannemen van schuld en schade lijkt overigens naar huidig recht al voldoende aanknopingspunten voor een vergoedingsactie bij de burgerlijke rechter op te leveren.

5 Beperking van de omvang van de rechtsbescherming

De omvang van de rechtsbescherming legitimeert de rechtsstaat. Als ik dan ook thans iets over beperking van die omvang zeg, is dat uitsluitend aangezien door een grote toevloed van zaken de rechtsbescherming stagneert, waardoor de burger rechteloos wordt.

Doch anderzijds mag het kind niet met het badwater worden weggegooid, dat wil zeggen dat vermeden moet worden dat alleen voor degenen die over genoeg geld, uithoudingsvermogen en professionaliteit beschikken c.q. kunnen beschikken, recht te verkrijgen is.

De huidige toeloop naar de rechter maakt, naast zo snel mogelijke verdere efficiëntmaking van het rechtsbedrijf, ook enige beperking van de omvang van de rechtsbescherming nodig. Ik denk hierbij aan inperking van de procesrechten van de kennelijk chicaneuze partij[89] en van de partij, die over futiliteiten procedeert c.q. er zelf niet genoeg voor over heeft.[90]

Ik bekijk eerst de positie van de burger: verhoging van griffierecht is uiteraard een mogelijkheid. Doch anderzijds, zolang het niet erg duidelijk kan zijn in bepaalde zaken bij welke rechterlijke instelling het request gedeponeerd moet worden en dus zekerheidshalve meerdere wegen worden bewandeld, wordt een hoog griffiegeld bepaald bezwaarlijk.

De mogelijkheid, dus ook het risico, van een kostenveroordeling óók ten behoeve van een 'derde belanghebbende' (zoals in civiel recht en in arbitrages gebruikelijk) kan lichtvaardig procederen helpen voorkomen; zo nodig – enkel in geval van duidelijke chicane – kan het vooraf verplichten een borgsom te storten voor griffiegeld, deskundigenonderzoek en kostenveroordeling helpen.

Het moeten stellen van verplichte procesvertegenwoordiging levert misschien enige beperking op èn door het kostenaspect èn door de 'zeeffunctie' van de advocaat. Overigens, de advocaat is nu eenmaal niet de rechter, hij mag slechts zeer marginaal als zeef fungeren.

Refererend aan het onderzoek van Schuyt *Een beroep op de rechter* en het onderzoek van de vakgroep Bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen naar het functioneren van Arob-bezwaarschriftenprocedure bij lagere overheden, lijkt mij een adequate bezwaarschriftenprocedure bij het uitvoerende orgaan zelf (maar dan wel zo dat de burger niet het gevoel heeft bij dezelfde duivel opnieuw te biecht te gaan) een aantal beroepsprocedures overbodig te maken. In het bijzonder ook indien wordt ingegaan op de wens van de burger tot enig gesprek, waaruit dan mogelijk een minnelijke regeling kan voortvloeien.

Het scheppen c.q. benutten van de mogelijkheid een beschikkig vervangende uitspraak te geven (zonodig na verkregen concept van het overheidsorgaan) èn executiemiddelen, zodat de kwestie voor eens en voor al is afgedaan, kan een verlichting van de case-load opleveren.

Zulks geldt eveneens voor het uitbreiden van de Kort Geding-mogelijkheid voor alle administratieve gerechten. Het is immers een bekend feit dat civiele Kort Geding-vonnissen meestal beslissend zijn tussen partijen: aan de hoofdprocedure komt men vaak niet meer toe. Naar ik begreep, is dit effect ook al bij Arob-Kort Gedingen te bespeuren. Het feit dat de onafhankelijke rechter de zaak op korte termijn in aanwezigheid van partijen (waarbij deze ook gehoord worden) heeft kunnen bekijken, pleegt voldoende te zijn. Temeer als een dergelijke uitspraak meteen executabel is, zodat een eventueel doorprocederen in de hoofdzaak vaak mosterd na de maaltijd zal zijn.

Voorts, de mogelijkheid dat een versnelde behandeling ook hangende de procedure kan worden verzocht en niet – op straffe van verval van deze mogelijkheid –[91] enkel bij de aanvang. Dit kan in geval van matige en/of in de procedure eerst later opkomende spoedeisendheid, een Kort Geding aanvraag vermijden.

Terwijl tevens het enkele feit dat er een wettelijke mogelijkheid tot termijnstelling, voorlopige voorziening (al dan niet in Kort Geding), dwangsom en rechtstreekse executie is, een preventieve uitwerking zal hebben. Van de daarvoor in aanmerking komende Arob K.G. aanvragen terzake van politiedwang behoeft ongeveer 20 procent geen doorgang te vinden, na een telefoontje van de Raad van State, hangende de afwikkeling van de bezwaarschriftenprocedure. (Vergelijk het usantieel niet opleggen van een dwangsom aan overheidsinstanties in civilibus, ondanks de wettelijke mogelijkheid daartoe, nu de enkele 'stok achter de deur' voldoende pleegt te zijn).

Dan het punt dat overheidsinstanties zelf ook aan een 'ne bis in idem' zouden moeten worden gehouden (de burger wordt er nu al strikt aan gehouden, bijvoorbeeld indien hij na een verlopen beroepstermijn het 'opnieuw' probeert, behoudens door het C.B.B.). Ik bedoel hiermee dat, als de zaak eenmaal uitgevochten is en bijvoorbeeld door formele fouten van de overheid deze zijn beschikking intrekt c.q. de beschikking bij rechterlijke uitspraak is vernietigd en een nieuwe negatieve beschikkig daarvoor in de plaats is gesteld, dit alleen bij uitzondering – in geval het 'Algemeen Belang' al te zeer zou worden benadeeld – wordt toegelaten, doch als regel in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt geacht te zijn. Tenzij het Algemeen Belang werkelijk op het spel staat, valt immers niet in te zien waarom het rechtvaardig zou zijn het falen van de overheid – nota bene een professionele (proces)partij – door de vingers te zien, doch niet het falen van de burger. Het 'quod licet jovi non licet bovi' past alleen in gevallen van werkelijk Staatsbelang.

Voorts zou zowel ten aanzien van burger als overheid de appèlmogelijkheid beperkt kunnen worden: bijvoorbeeld met betrekking tot eenmalige uitkeringen van een relatief (aan het budget van de burger c.q. dat van de overheid, als deze in beroep ging, te relateren) laag bedrag;[92] ook door de rechter zelf nader te bepalen: vergelijk de mogelijkheid van de burgerlijke rechter in de (nieuwe) re-

questprocedure ex. 429a Rv., waarbij hij de mogelijkheid van tussenberoep van een beschikking kan uitsluiten. Een dergelijke appèlbelemmering zou uiteraard wel marginaal te toetsen moeten zijn c.q. zou via een voorprocedure (bindende Voorzittersbeschikking) toestemming tot het in-hoger-beroep-mogen-gaan moeten worden verkregen.

Voorts zou de mogelijkheid van een soort cassatie in het belang der wet c.q. prejudicieel geding[93] c.q. zich vrijwillig wenden tot de rechter wettelijk mogelijk gemaakt dienen te worden. Bijvoorbeeld in die gevallen waarbij òfwel het uitvoerend orgaan, òfwel de burger c.q. diens belangenvertegenwoordiging, òfwel beide partijen er belang bij hebben dat een bepaalde rechtskwestie snel wordt uitgeprocedeerd. Aldus kan bijvoorbeeld vermeden worden dat besluiten die mogelijk vernietigbaar zullen blijken te zijn en waarvan dus ook beroep zou kunnen worden ingesteld, moeten worden afgegeven met alle consequenties (en werk) van dien.

Betere voorlichting over en toegankelijkheid tot de jurisprudentie van de rechter kan voorts helpen nodeloze procedures te voorkomen.

Het adagium 'point d'intérêt, point d'action', marginaal te toetsten in hoger beroep, kan èn bij zeer kleine belangen (zie noot 89 en 92) èn ten aanzien van soms discutabele belangen van een derdebelanghebbende, tot beperking van de rechtsingang leiden. In het laatste geval zou het er dan om gaan of het belang zowel oorbaar als serieus gemeend is. Het enkele feit dat een burger een actielijst ondertekent lijkt niet voldoende; ook enige verdere inspanning en betrokkenheid (bijvoorbeeld bijdrage in het griffiegeld, waarborgsom) kan een toets opleveren voor de ernst van de gepretendeerde belanghebbendheid.

6 Conclusies

Bovenstaande 'klaagzang' centreerde zich rond drie pijlers:
- mondigheid van de burger-procespartij;
- (niet) snel te verkrijgen recht;
- begrijpelijk recht.

Theoretisch lijkt de (omvang van de) rechtsbescherming bepaald niet onbevredigend: zij het met kleine leemten, die de betrokken burger zeer kunnen treffen. In de praktijk blijkt echter de burger met tijdelijke rechtsweigering geconfronteerd te worden en met een ongelijkheid in proces en bewijspositie die zijn rechtsbescherming danig op de tocht zet.

Vanuit de wanhoop als advocaat hier in een procedure niets aan te kunnen doen – aan de cliënt te moeten zeggen dat hij misschien wel recht heeft, doch dit (voorlopig) niet zal krijgen – heb ik de hubris gehad het verzoek tot preadviseren aan te nemen.

Daarom heb ik, als geheel (soms ook ten dele) outsider voor wat betreft de problemen van bestuur en magistratuur, doch – naar ik hoop – insider ten aanzien van de problemen van de rechtzoekende burger, gemeend dwars tegen de doctrine en de usance in het administratieve recht met zijn beschermend paternalistische inslag in te moeten gaan.

Als in oude tijden heerst het dictaat van het bestuur (vroeger de Koning) niet meer controleerbaar in zijn uitwerkingen door de volksvertegenwoordiging. Maar ook vaak niet controleerbaar noch corrigeerbaar door de rechter. De rechter immers mag alleen met oogkleppen op (de marginale toetsing ten aanzien van uitgeselecteerde kwesties) trachten uit te maken of het bestuur moet overwegen of het zich al dan niet behoort te corrigeren; waarbij de rechter soms 'bestuurd' wordt door dat bestuur (de tot standkoming van de Kroonrechtspraak).

De keuze voor een uitbreiding van de bevoegdheden van de onafhankelijke rechter, teneinde de gelijkzijdigheid van de trias politica weer wat in evenwicht te brengen, lijkt dan een uitweg.

De positie van de burger in 'zijn eigen' rechtzaak behoort verbeterd te worden, evenals de praktische mogelijkheden van de rechter.

De leesbaarheid van wetten, regelingen en beslissingen dient afgestemd te worden op zijn gebruikers (de burgerij). Een meer 'cliënt' gericht denken door magistratuur en overheid – de minister (en ambtenaren) is niet voor niets de

'dienaar' van het volk – zal nodig zijn; evenals herwaardering van het primaat van het vermoeden van rechtmatigheid der overheid.

Met dank aan allen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit preadvies door het oplichten van een tip van de sluier en het fungeren als wrijfpaal voor het schuren van mijn mening en het produceren en corrigeren van de tekst.

Utrecht, 18-7-1981.

7 Vragen

1a. Is snel recht en een efficiënt apparaat mede essentieel voor rechtsbescherming en een goede rechtsbedeling?
1b. Dient bij Raden van Beroep, Ambtenarengerechten en Centrale Raad van Beroep de mogelijkheid van een unus judex en R.C. geschapen te worden?

2. Dient de burger actiever en meer gelijkberechtigd te kunnen participeren bij de procedure, in het kader van een fair trial?

3. Dient een algemeen verbindende minimumregeling ten aanzien van alle administratieve (her)overwegingsprocedures (op de voet van het Arob-rapport van de commissie Van Maarseveen) gegeven te worden?

4a. Behoren leemten en andere onrechtvaardigheden in (de uitvoering van) een regeling opgelost te worden met behulp van extensieve interpretatie (c.q. praeter tot contra legem) indien dit uit een oogpunt van rechtsbescherming noodzakelijk is?
4b. Dient dit ook ten aanzien van de bevoegdheden van de rechter te gelden?

5a. Dienen alle administratiefrechtelijke kwesties èn hun accessoria door de desbetreffende gespecialiseerde rechter te worden beoordeeld?
5b. En dient daartoe voor deze rechter ook een kort geding mogelijkheid geschapen te worden en – in elke stand van de procedure – de mogelijkheid tot het geven van voorlopige voorzieningen?

6a. Is uitbreiding van de beroepsmogelijkheden in de Beroepswet tot gevallen van 'kennelijke weigering' gewenst met termijnstelling?
6b. En dient dan deze termijn aldus geformuleerd te worden dat de burger de overtreding van zo'n 'termijn van orde' niet als fatale termijn kan worden tegengeworpen en dient dit ook in de Arob te worden opgenomen?

Noten

1. Langemeyer, *Bij nader inzien*, blz. 62.
2. Zie ook het onderzoek van Schuyt c.s. *Een beroep op de rechter.*
3a. Zie voor een opsomming van de huidige situatie geschrift 40 van de Teldersstichting *Rechtsbescherming tegen de overheid;* mr. J.M. Polak, prof. mr. R. Crince le Roy, mr. G.W.A. van der Velde, mr. J.G.C. Wiebenga.

b. Dit geschrift van de Teldersstichting is geschreven vanuit beleid- en bestuursrechterlijke inzichten.

c. Vergelijk ook de discussie in *NJB* 1973-1383 over het al dan niet dragen van een toga tussen Rechtbankpresidenten, waarbij vanuit het niet verloren doen gaan van een zekere magie c.q. het onpersoonlijk doen houden gedacht wordt.

d. Ook de samenspraak daarin weergegeven van Polak *Je ziet toga's, je ziet geen mensen* en de daarop volgende reactie van Leyten *Maar ze hebben wel een ziel, toch he?* legt de nadruk op het inzicht van rechterlijke zijde, niet zo zeer dat van de burger, die met deze vervreemdende kleding geconfronteerd wordt.
Zo wij er trots op zijn dat het rechtsbedrijf niet door een computer, maar door mensen wordt uitgevoerd, dan verhult een toga letterlijk toch wel zeer het humane aspect.

4. Staatsraad J.M. Polak, in zijn preadvies voor de Vereniging voor Agrarisch Recht 1981, *De Pacht*, mei 1981, blz. 211.
5. G. Schuyt in *Trema* 4, afl. 3; Rutgers van der Loeff in *Trema* 4, afl. 5; Geschrift 40 Teldersstichting, *NJB* 1981-77.
6. Schuyt c.s., *Een beroep op de rechter*, blz. 100.
7. Vergelijk de strijd in het oude Rome van 450 v. Chr. van de plebejers tot verkrijging van de optekening van het recht in de wet van de Twaalf Tafelen, zodat zij inzicht in het recht konden krijgen.
8. P.J.J. van Buuren, Ontwikkeling in het bestuursrecht in de 70-er jaren, *NJB* 1980-585 e.v.
9. Het onderzoek van mr. N.H.M. Roos (publikatie in 1982 te verwachten) naar het huidig funktioneren van de lekenrechters bij de Raden van Beroep kan interessante gegevens omtrent het nut van het lekenaspect opleveren; vooralsnog lijkt mij de inmiddels gegeven vergroting van de macht van de voorzitter door het creëren van de voorzittersbeschikking, een teken aan de wand; evenals het feit dat de werving van lekenrechters – een volstrekt inadequaat gehonoreerde ere(?)baan – moeilijk blijkt.
10. Zie hiervoor o.m. Van der Pot-Donner *Bestuursrecht, Alg. Deel*, blz. 341 e.v.
11. Onmondige burger: in tegenstelling tot het civiele recht, kan de burger alleen maar een rechtsvraag voorleggen aan de rechter. De rechter kan het hele verlooptempo en onderzoek zelf bepalen (hij is dominus litis), hij mag zelfs 'ultra petitum' en 'in peius' gaan.
12. Zie bijv. de AAW met zijn wijzigingen en op die wet gebaseerde regelingen en de, door terugverwijzingen, onleesbare Wet Voorkeursrecht Gemeenten (bij verwerving van onroerend goed).

13. Vergelijk de zeer beperkt uitvoeringsbepalingen toelatende, 'oude' Vuurwapenwet 1919 en het nieuwe wetsontwerp 'Wet Wapens en Munitie', waar op bijna 50 plaatsen ministeriële invulmogelijkheden zijn geschapen; zulks dan zonder enig scheppen van inspraakmogelijkheden voor de belanghebbende burger bij deze nadere regelgeving.
14. In het administratieve proces wordt immers de overheid geacht gelijk te hebben, behoudens tegen-'bewijs', *VAR-preadvies* Van Galen en Van Maarseveen, blz. 42.
15. Laatstelijk de CRvB, *AB* 1981-233 (eis van behoorlijk bestuur prevaleert boven beleidsgebonden wettelijk voorschrift).
16. Vergelijk echter ook Van der Hoeven in *Themis* 1974-670: de rechter is geen instelling tot het doorvoeren van maatschappelijke hervormingen. En de verschillen van inzicht inzake het door Langemeyer aangehaalde HR-arrest tussen Hijmans van der Bergh, Paul Scholten, Meyers en Suyling.
17. Vide omtrent de Ombudsman o.m. *NJB* 1981-541, mr. J.B.J.M. ten Berge.
18. Opvallend is ook dat er wel een staatscommissariële werkgroep 'Rechtsvorm en rechtstaal' op het gebied van civiel- en strafrecht is ingesteld, maar voor zover mij bekend niet op administratiefrechtelijk terrein (*Trema* juli 1980).

19a. Van der Hoeven, *Themis* 1974-668;
b. het adagium 'Het O.M. is partij, doch niet partijdig' gaat ook bepaald niet altijd op.

20a. Kraken is een inbreuk op het (civielrechtelijk) grondrecht van eigendom en op de administratiefrechtelijke taak van een juiste woonverdeling.
b. Het niet executeren van ontruimingsvonnissen tegen krakers in Amsterdam (zie *NJB* 80-376 inzake 'De Groote Keyser');
c. het moeten instellen van dwangsommen in de Wet op de RvSt terzake van niet tenuitvoerlegging door overheidsinstanties van uitspraken van de RvSt.

21. Vergelijk *VAR preadvies* 1981: Tak en de ook door deze op blz. 41 gesignaleerde terugtred van de wetgever.
22. *Trema*, juni 1981.

23a. Vergelijk Koopmans' artikel in *Bestuurswetenschappen*, 1961, blz. 149 e.v. over de wijze waarop de Britse wetgeving op ambtelijk niveau wordt voorbereid door middel van 'draftsmen'.
b. Ik realiseer mij overigens terdege dat de redactie van dit preadvies geen bijdrage aan algemeen begrijpelijk taalgebruik oplevert.

24. Vermeer over de wijzigingen in de Beroepswet *NJB* 1975, blz. 1132 'De rechtspraak moet niet het vertrouwen van de jurist, maar juist ook het vertrouwen van de justitiabele dienen'.
25. *AA* 1978 nr. 11, 1980 nr. 1 en 2 en *SMA* 1980, nr. 1.
26. De Uitkeringsraad (het uitvoeringsorgaan van de Wet Vervolgingsslachtoffers 1940-1945) pleegt de haar gestelde wettelijke termijn van 4 c.q. 8 maanden tot afdoening van aanvragen met jaren te overschrijden, zulks t.a.v. een juist zo processtress-gevoelige groep van oorlogsslachtoffers.
27. Art. 170 Grondwet; dit artikel is speciaal gegeven teneinde de burger te beschermen tegen machtsmisbruik door de Administratie (*NJ* 1955-413).
28. *Trema Special* 1980/2.

29a. Vergelijk de verschillen tussen Kantonrechter en Beroepsrechter t.a.v. één arbeidsrecht: Verduin in *SMA* 1980-6.
b. Zie echter ook Van der Burg onder *AB* 1980-482.
c. In een civiel Kort Geding procedure – het betrof de geen rechtspersoonlijkheid bezittende Uitkeringsraad – overwoog Mr. Blaauw 'dat Wij, ondanks het feit dat zij (U.R.) niet in rechte kan optreden, niettemin de U.R. als procespartij in kort geding zullen toelaten, nu een procedure als de onderhavige in de Arobsfeer voor partijen niet openstaat en zo dit wel het geval zou zijn, de U.R. partij zou zijn;...'. Het Haagse Hof buigt zich thans over deze interessante overweging.

30. Zie H.R. *RvdW* 1981, 44 en 65 en vergelijk prof. mr. J. van der Hoeven: 'De gren-

zen van de rechterlijke functie in de administratieve rechtspraak', *Themis* 1974-660 e.v.

31. Vergelijk *AB* 80-339 en 631 met noot van Stellinga.

32a. Prof. mr. A.M. Donner 'Wetgeving en rechtspraak, de getrouwheid van de rechter aan de wet'; *Bestuurswetenschappen* 1980-225;

b. *Preadvies VAR* van Ter Spill en Tak op blz. 55 signalerend dat buitenwettelijke bestuurspraktijken veelal geaccepteerd worden in de jurisprudentie.

c. *NJ,* 81-358: de Rotterdamse President toetst in K.G. de woonruimtebeschikking van Rotterdam en verbiedt de toepassing van een deel van die beschikking.

33. Hierin lijkt een kentering te gaan komen: CRvB, *AB* 1981-335 (de CRvB bevestigt dat een op zich zelf staande vordering tot schadevergoeding ex art. 47,3 Ambt. W. 1929 mogelijk is.

34. De Voorzitter Afdeling Rechtspraak, *AB* 1981-286: '... de Afdeling Geschillen van Bestuur weliswaar van het openbaar bestuur onafhankelijk is, doch niet met rechtspraak is belast.', vergelijk verder de conclusies van Van Buuren, Bolt, Scheltema, rapport van de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde Groningen: 'Kroonberoep en Arob-beroep', hieronder kortheidshalve steeds aan te halen als 'Kroonberoep en Arob-beroep'.

35. Laatstelijk CRvB, *AB* 1981-233.

36. De rede van prof. mr. M.H. Bregstein: *De betrekkelijke waarde der wet,* gehouden op 8-1-1952.

37. Prof. mr. J.C.M. Leyten: 'Wie komt daar uit zijn hokje?' over civiele rechtspraak en haar grenzen, *Themis* 1974-5/6, 679 e.v., waarin wel enig systeem voor het civiele recht wordt aangegeven.

38a. De rechter blijkt ook op zon- en feestdagen bereikbaar te moeten zijn, vide mijn artikeltje 'Piketregeling ook voor rechters', *Advocatenblad* 1979, nr. 18;

b. Voor het civiele K.G. is de formele mogelijkheid in de wet geregeld: 'dagvaarding kan worden bevolen op de dag en het uur, de zondag ingesloten ... te zijnen huize (dG.-S.: dwz het woonhuis van de President) zal worden gehouden.' art. 289 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

39. Uit het verslag van het enquêteonderzoek onder gemeenten en provincies naar de Arob-Bezwaarschriftenpraktijk van de vakgroep Bestuursrecht van de R.U. Groningen, najaar 1981 beschikbaar, blijkt dat 15% van de gemeenten geen vaste gewoonte maakt van het adviseren van de mogelijkheden van bezwaar of beroep. Enerzijds als bescherming van de onwetende justitiabele anderzijds als 'sanctie op het verzuim', zou, indien de beroepsgang niet is medegedeeld onder de beschikking en daardoor te laat beroep blijkt te zijn gesteld, de burger toch in zijn beroep ontvangen dienen te worden.

40. Het scheelt maximaal een factor 2,6.

41. Borman, *Het stelsel van de wet Arob* in het verslag van de voorlichtingsdag over de Wet Arob.

42. Wie is bijv. het Hoofd van de Plaatselijke Politie resp. de C.d.K., als bedoeld in de Vuurwapenwet, voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders? Vide het artikel in *Binnenlands Bestuur* 1980-45 'Wil de echte Commissaris van de Koningin opstaan?'.

43a. De CRvB (*AB* 1980-606) dekte de rechterlijke onbevoegdheid van een verkeerd – bij de Ambtenarenrechter – ingediend beroepschrift door analoge toepassing van art. 152 Ber. Wet.

b. Oud Rechtbankpresident Schenk memoreerde op het Jonge Balie Congres 1978 een geval van 'doorzenden van een K.G. aanvraag naar de Arobvoorzitter'.

44. *VAR preadvies,* Van Galen en Van Maarseveen, blz. 70.

45. De makelaarsarresten: HR *NJ* 77-278 en *NJ* 79-377.

46. Nieuw B.W. 6.1.1.2.1.

47. *VAR preadvies* Van Galen en van Maarseveen blz. 47.

48. Droogleever Fortuijn signaleert wel een tegenovergesteld inzicht van Van Wijk en Van Konijnenbelt.

49. Zie Schuyt, *Een beroep op de rechter.*
50. Ter gelegenheid van de herziening van de Grondwet en het wetsontwerp 15046 (opdracht tot wetgeving van algemene regels van bestuursrecht, *bijlage II Kamer* 77-78).
51. Met filteren wordt bedoeld dat geen beroep op de Raad van State tegen de Arob-beschikking op bezwaarschrift wordt ingesteld.
52. Zo wordt het punt van volledige heroverweging in het bezwaarschriftenstadium (voor het eerst tijdens de parlementaire behandeling naar voren gekomen) door de jurisprudentie van de Afdeling Rechtspraak van de RvS uitgewerkt en uitdrukkelijk als een zeer essentieel vereiste voor de validiteit van de beschikking aangemerkt.
53a. Het komt nog al eens voor dat in een beslissing – ik ken voorbeelden t.a.v. Vuurwapenwetmachtigingen en besluiten van de Uitkeringsraad – verwezen wordt naar interne ambtsberichten die echter niet ter kennisname van de burger worden verstrekt in dat stadium. Een dergelijke beslissing is dan op voor de burger niet kenbare gronden genomen; een Kafkaiaanse situatie, die in Nederland niet past.

b. Vergelijk ook de geheimhoudingsverplichting van de bedrijfsvereniging ex art. 58 Org. Wet S.V., waaraan zowel de bedrijfsvereniging, als de Sociale Verzekeringsraad (de laatste bij beoordeling van een klacht) zich strikt blijkt te houden (uitspraak SVR K-5150 d.d. 24-4-1979).
De praktische ongerijmdheid hiervan – in een later stadium komen deze stukken toch in het kader van art. 100 Beroepswet boven tafel, doch intussen kan de betrokkene zich niet adequaat verweren – vermocht de SVR niet tot een ander inzicht te verleiden.
I.c. betrof het de geheimhouding van waarschijnlijk zeer eenzijdige, van de ex-werkgever (die ontslagen had), verkregen gegevens, waartegen geen verweer in dat stadium mogelijk was; zie echter ook *Advocatenblad* 1980-403, waarin de Federatie voor bedrijfsverenigingen adviseert dat inzage van copieën voor de beroepsgang naar de administratieve rechter wordt gegeven.

54. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens *NJ* 1980-114 en *NJB* 1980-32.
55. Vergelijk de huidige case-load t.a.v. beroep in eerste en hoogste instanatie bij de CRvB van beschikkingen ingevolge de Wet Uitkering Vervolgingsslachtoffers 1940-1945 en ingevolge de Wet Buitengewoon Pensioen 1940-1945, waarbij – waarschijnlijk – mede het feit dat de burger niet of nauwelijks in het bezwaarschriftenstadium de mogelijkheid wordt geboden zich te doen horen, een groeiende stroom beroepschriften oplevert.
Juist daar de burger in het voor-stadium niet gehoord werd, pleegt de CRvB in principe de burger daartoe dan alsnog gelegenheid te geven.
De zaak wordt dan niet bij zware beschikking afgedaan, ook als de zaak zelve er zich toe zou lenen.
56. Zie omtrent dit 'helen' door de Kroon *Kroonberoep en Arob-beroep.*
57. Onder meer te beluisteren op de jaarvergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht 1981.
58a. *Preadvies voor de VAR* van Van Galen en Van Maarseveen, blz. 42.

b. Zo wordt bijvoorbeeld in een dagloonvaststelling uitgegaan van het door de bedrijfsvereniging aangedragen bewijs. De bedrijfsvereniging haalt haar bewijs onder meer bij de 'ex'-werkgever, welke werkgever bepaald wel eens rancuneus c.q. persoonlijk betrokken kan zijn, bijvoorbeeld wegens achterstallige loonbetaling, problemen met de belastingdienst etc. Het aldus door een rapporteur van de bedrijfsvereniging niet onder ede verkregen woord van een malcontente tot frauduleuze werkgever weegt zwaarder dan het woord – onder ede aan te bieden – van de werknemer.

59a. Zie noot 3d.

b. Mij is niet goed duidelijk waarom procedures waarin kennisname van bepaalde (medische) stukken voor de burgerpartij niet is toegestaan, wel in het openbaar worden behandeld. Meer in het algemeen: evenals in civilibus personen en familiezaken en rekestprocedures en alle comparities e.d. buiten aanwezigheid van publiek plaats

vinden, zou dit ook in, voor de burger vaak zeer persoonlijk betreffende kwesties (bijvoorbeeld pensioen- en sociale verzekeringswetzaken), dienen te geschieden.

60a. *NJB* 1981-551: het artikel van Ten Berge over de ombudsman.

b. *NJB* 1980-193: mr. E.A. Alkema: Aanpassing van Kroonberoep en rekestprocedures aan de Europese normen voor een eerlijk proces.

61. Schuyt c.s.: *Een beroep op de rechter.*

62. Uit: *Justitiële statistiek CBS* 1977.

63a. Zie de bijdrage van confrère De Brauw in *Advocaat en Praktijk,* uitg. Samsom.

b. Het artikel van Bakker: 'Wettelijke verplichte rechtshulp', in *Advocatenblad* 1980-19 en de daar genoemde literatuur.

c. De stelling van Bakker dat rechtskundige bijstand bij het opstellen van een rekest voldoende zou zijn, gaat m.i. alleen op indien op dat moment de procesgemachtigde ook kennisname van AL de processtukken zou hebben gehad; doch zeker niet indien nader in de procedure rapportages en onderzoek (door de rechter of de wederpartij) worden ingebracht. De huidige usance bij de Beroepsrechter is zelfs dat men tot een definitief beroepschrift verplicht wordt alvorens de processtukken van art. 100 Beroepswet worden toegezonden (in het bijzonder in die gevallen waarin de CRvB de eerste instantie (WUV en BPW) is, is het opstellen van een adequaat bezwaarschrift in dat stadium uiteraard niet mogelijk).

64. *NJ* 1980-376, Europees Hof voor de Rechten van de Mens: 'hoewel het Verdrag van Rome geen bepaling kent over gratis rechtshulp in burgerlijke zaken, kan een staat soms toch verplicht zijn in dergelijke rechtshulp te voorzien.' en de annotatie van E.A. Alkema: 'Formeel heeft een verdachte in een procesrecht steeds toegang tot de rechter, maar zonder rechtshulp kan zijn positie zo zwak zijn, dat zijn recht om voor een rechter te verschijnen illusoir wordt. Ook dan is er m.i. sprake van strijd met art. 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.'

65. Sommige voorzitters van Raden van Beroep verzenden copieën gratis indien een verklaring van onvermogen of een toevoegingsbewijs wordt overgelegd; de CRvB verstrekte juni 1981 in een zeer extreem liggend geval ook gratis fotokopie.

66. Mijn persoonlijke ervaring is dat in CRvB-zaken twee tot drie jaar niet voldoende is om tot een einduitspraak te komen. Een voorbeeld: ten behoeve van een cliënt voerde ik een ongeveer gelijktijdig startende rechtsgang èn (inzake alimentatie) bij de burgerlijke rechter èn t.a.v. WAO, WW bij de Beroepsrechter.
De HR (na Rechtbank en Gerechtshof) kwam eerder tot zijn arrest dan de CRvB tot een uitspraak in begin 1979.

67a. *Trema* 1981-1, mr. F.C. de Vries: 'Hoe lang nog' en *Trema* 1981-7, K.E. Mollema: 'Verplichtingenstrop' en 'De schutkleur van de rechterlijke macht'. Gesprek met mrs. G.E. Langemeijer, P. Mostert en J. Soetenhorst-de Savornin Lohman.

b. De annotatie van Van der Net onder *AB* 1980-434, de 'continuïng story' van de kleuterleidster; *NJB* 1975-1130 de bijdrage van H.J.O. Martens en *NJB* 1975-456, waarin de aftredende voorzitter van de CRvB, mr. Blom, een toename van zaken in de afgelopen vijf jaar van 100 procent vermeldde en de o.a. door Stellinga *TvO* jaargang 6-13 aangegeven overbelasting van de RvS, Afdeling Rechtspraak.

68. De discussie op de vergadering van de Nederlandse Vereniging van Procesrecht gehouden op 17-10-1980.

69. Naar ik begreep, is deze enquête gestopt, aangezien hij te weinig respons opleverde; mogelijk kwam dit, naar ik eveneens – maar uit andere bron – begreep, door onjuiste vraagstelling.

70. Werkvoorraad of achterstand, het bleek een heet hangijzer te zijn. In mijn conceptie betreft 'werkvoorraad' uitsluitend die periode die strikt nodig is om een procedure af te wikkelen. Achterstand noem ik alle extra tijd die deze afwikkeling langer duurt ten gevolge van case-load, vertraagde toezending van stukken e.d.. Deze achterstand is mijns inziens als rechtsweigering – nolens volens – te karakteriseren.

71. Onder meer *Kroonberoep en Arob-beroep'* par. 2.7.1.

72a. De SVR stelde mij de nodige gegevens ter beschikking: in 1978 betroffen van de 429 gegronde klachten er 326 de duur.

b. Vergelijk ook de uitspraak van de vaste Commissie van de Tweede Kamer voor de Bezwaarschriften in haar afkeuring van de overschrijding van een WWV termijn met 9 maanden door een uitvoeringsorgaan (*AB* 1980-60).

73. Met als sanctie op overschrijding van een dergelijke termijn dat de burger van een kennelijke weigering in beroep kan gaan.

74. Onder meer het vertraagd indienen van verweerschriften door overheidsorganen levert, blijkens het jaarverslag van de RvSt 1978, vertragingen van maanden tot een half jaar op.

75. Vergelijk het eindrapport van het Ministeriële Werk- en adviescollege: 'Immateriële hulpverlening oorlogsgetroffenen', waarin op blz. 14 i.v.m. de lange duur van afwikkeling van de WUV- en BPW-beroepen gesproken wordt van een BP- of WUV-syndroom.'. In de huidige wetgeving (Wet RvSt en Beroepswet etc.) is hiertegen geen sanctie gegeven.

76. In een Arob Kort Geding werden de beschikkingen van het Hoofd Plaatselijke Politie en Commissaris van de Koningin, houdende intrekking van een Vuurwapenwetmachtiging vernietigd, aldus dat de machtiging in stand bleef. Deze Vuurwapenwetmachtigingen plegen voor de duur van een jaar te worden afgegeven. De betrokken machtiging werd inderdaad teruggegeven, met echter de mededeling dat de machtiging – die binnen enige dagen na teruggave afliep – niet opnieuw verlengd zou worden.

77. Zo ontvangt de justitiabele c.q. diens procesgemachtigde n.a.v. zijn verzoek om inlichtingen over de voortgang in een sinds jaren lopende zaak het navolgende stenciltje van de Griffier van de CRvB: 'U wordt verzocht niet schriftelijk of telefonisch te informeren naar de voortgang in de behandeling van Uw zaak, daar dit een snellere afdoening niet bevordert.'

78a. Vergelijk het proefschrift van J. Renkema, *De taal van Den Haag*, naar het taalgebruik in de correspondentie tussen kabinet en Tweede Kamer.

b. Dit geldt mutatis mutandi zeker t.a.v. de formulering van regelgeving, vide verder nt 23a.

79. Vide mr. J.M. Polaks bijdrage aan *Burgerlijke Rechtspraak, Arobrechtspraak, een vergelijking*, blz. 16, de eerstgeborene van de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht.

80. Zie bijvoorbeeld mr. J.C.M. Leyten, 'Wie komt daar uit zijn hokje?' over civiele rechtspraak en haar grenzen, *Themis* 1974-56 en 679 t/m 732; de afscheidsrede van de P.G. mr. M.S. van Oosten in *NJB* 1980 blz. 517; Wiarda in *Drie typen van rechtsvinding;* en Langemeyer: *Bij nader inzien* en de verzamelbundel Crombach e.a. *Het rechterlijk oordeel* editie Tjeenk Willink Zwolle 1973.

81. De 'feed back' tussen rechterlijke macht en wetgeving blijkt niet (voldoende) te functioneren in geval van leemten c.q. onredelijkheden in de wet, daargelaten de onmacht van de wetgever in politiek gevoelig liggende zaken.

82. C.B.B. 29-11-1977, nr. 10/01/28.

83. Het rapport 'Kroonberoep en Arobberoep' geeft wel aan dat uitspraken meestal gevolgd worden door het betrokken overheidsorgaan, doch niet hoelang de burger hierop moet wachten.

84. Het rapport 'Kroonberoep en Arobberoep' par. 2.3.2.: de Kroon vraagt t.b.v. haar beslissing vervangende uitspraak een concept aan het bestuursorgaan.

85. T.a.v. gelijke mogelijkheden voor voorzitters van de afdelingen van de RvSt is september 1980 een wetswijziging op de Wet RvSt ingediend.

86. Het betrof – anno 1981 – een kwestie tussen CRvB, de Uitkeringsraad voor Vervolgden 1940-1945 en het Ministerie van CRM; zelfs de RvSt in pleno (in haar vernietigend advies omtrent de voorgenomen wetswijziging en mede de handelwijze van de U.R. lakend) kwam er aan te pas.

87a. Zowel de Beroepsrechter *WUV* 1974-564 d.d. 15-4-1976, als de RvSt (*AB* 1981-24) weigeren te bepalen dat wettelijke rente verschuldigd is.

b. Ook voordracht tot cassatie in het belang der wet werd geweigerd t.a.v. een kantonrechtervonnis, waarbij vaststelling van de verschuldigdheid van wettelijke rente over een sociale verzekeringsuitkering werd afgewezen.

c. Omtrent het verschuldigd zijn van wettelijke rente werd in het V.V. van de Vaste Commissie van de Tweede Kamer n.a.v. de wijzigingen van de Beroepswet (Kamerstukken 1975/76, 13 387 nr. 5) gevraagd of de bedrijfsverenigingen niet verplicht dienden te worden wettelijke rente te voldoen. Deze vraag is nog immer niet beantwoord, ook niet na kamervragen daaromtrent in 1978. De toen net gestarte 'ombuigingsoperatie' leidde ertoe dat hierop niet nader werd ingegaan. Echter, het feit dat de bedrijfsvereniging zelf wel rente berekent (art. 17,2 Coord. W.S.V.), doch de financiële consequenties van een door háár niet tijdig betalen aan de burger niet vrijwillig accepteert, lijkt een meten met twee maten. Een enkele cliënt zegt wel eens dat hij vreest dat de overheid juist daarom zo traag van betalen is, daar zij geen rente verschuldigd is.

88. *AB* 1981-236.

89. Zie het fraaie artikel van E.H. Nuver in de *Gemeentestem* 1977-6457, 'Frustratie contra frustratie, mag ook de overheid op rechtsbescherming aanspraak maken?'

90. Schuyt c.s., *Een beroep op de rechter,* blz. 184.

91. RvSt A-3.1560 (1980) SP 99.

92a. Vergelijk de uitspraak van de CRvB d.d. 6-3-1980, *WUV* 1978/129 waarbij de kosten wegens electriciteitsverbruik van een electrische deken etc. – nu niet van een budgettaire belasting van enige betekenis van de betrokken burger kon worden gesproken – niet voor vergoeding in aanmerking kwamen (hoewel op zich het in het geding zijnde art. 20 van de WUV volledige vergoeding voorschrijft).

b. In een niet principieel liggende casus: vergoeding ingevolge de Algemene Bijstandswet van eenmalige verhuiskosten op betwiste medische indicatie (het ging in 1978 om een bedrag van anderhalf duizend gulden, die al aan de betrokkene waren uitgekeerd en ook later niet zijn teruggevorderd) ging de gemeente in beroep bij de Kroon.

93. Zie MvA van de 1e Kamer omtrent de nota van de Commissie voor de Verzoekschriften nr. 90a en de Verslagen van de Commissie aan de 2e Kamer 15324 nr. 91 d.d. 14-6-79.

Bestuur en ereleden

1. Bestuur

Op 1 juli 1981 bestond het bestuur van de VAR uit de volgende personen:

mr. W. Konijnenbelt	(voorzitter)
mr. A.Ch.M. Rijnen	(secretaris)
mr. H.O. Thunnissen	(penningmeester)
mr. W. Blanken	
mr. A.R. Bloembergen	
mr. L. Dorhout	
mr. A.G. van Galen	
mr. Ch.P.A. Geppaart	
mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens	
mr. H.Th.J.F. van Maarseveen	
mr. L.A.G. Melis	
mr. B. Plomp	
mr. P. van Zanten	

2. Ereleden

mr. A.D. Belinfante
mr. A.M. Donner
mr. J.H. van der Meide
mej. mr. H.J.D. Revers
mw. 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 gebruikmaken 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. Verpaalen 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*	(1982)