

Vergaderjaar 1984–1985

18 803

## Wijziging van de Wet op de Raad van State, de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen en de Vreemdelingenwet

Nr. 5

### VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 23 mei 1985

De vaste Commissie voor Justitie<sup>1</sup>, met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel belast, brengt het navolgende verslag uit.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid toonden enige aarzelingen met betrekking tot het onderhavige voorstel van wet.

Op zich waren deze leden van mening, dat een verhoging van de griffierechten in het algemeen wel aanvaardbaar zou kunnen zijn, als deze een verhoging van het prijspeil volgt. Gezien het grote aantal beroepen dat wordt ingesteld konden zij zich voorstellen dat de regering naar wegen zoekt om hier paal en perk aan te stellen. De grote werkdruk van de Raad van State en de Afdeling Rechtspraak, waarvan langdurige procedures het gevolg zijn, nopen inderdaad tot een ernstig onderzoek, hoe hierin verbetering kan worden gebracht.

De leden echter waren niet overtuigd dat verhoging van de griffierechten hiertoe het geëigende middel is.

In de eerste plaats wordt hier een financiële dam opgeworpen waardoor mensen van hun recht kunnen worden afgehouden, niet omdat zij een gering belang hebben, maar omdat zij het eenvoudig niet kunnen betalen. Ook een verminderd tarief van f 40 kan voor mensen die moeten rondkomen van een minimum-inkomen een onoverkomelijk bezwaar blijken te zijn. Zij vroegen zich af of de kennelijk ongegrond-verklaring niet als de zeef zou moeten werken voor de toegang tot de rechtsgang in plaats van verhoging van de griffierechten.

Daarenboven moet men in acht nemen dat de overheid zich toch altijd in een sterkere positie bevindt dan de individuele burger, die zich tegen de beschikkingen van die overheid te weer wil stellen.

De regering denkt aan de bezwaren te kunnen ontkomen door voor te stellen dat de burger, die in het gelijk is gesteld, zijn kosten kan terugvorderen van het in het ongelijk gestelde overheidsorgaan. Dat betekent toch nog, dat men enkele jaren de griffierechten moet voorschieten, hetgeen dezelfde problemen oplevert voor de laagste inkomens.

Waarom is, aangezien het onderhavige voorstel tot wet van belang is voor de lagere overheidsorganen, geen advies gevraagd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten?

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vroegen zich af, waarop de regering haar overtuiging baseert dat door de overheidsorganen zorgvuldige beschikkingen zullen worden genomen, indien de griffierechten door de burger teruggevorderd kunnen worden. Immers, de regering is zelf van mening dat de bedragen niet onoverkomelijk zijn voor de provincie en gemeenten.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), G. C. van Dam (CDA), Kosto (PvdA), voorzitter, Salomons (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), Evenhuis-van Essen (CDA), Wessel-Tuinstra (D'66), Tripels (VVD), ondervoorzitter, Buikema (CDA), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Lankhorst (PPR), Van den Toorn (CDA), Van Es (PSP), Dales (PvdA), Janmaat, Korhals (VVD), Wiebenga (VVD), De Grave (VVD), Lucassen-Stautterer (VVD), Vermeend (PvdA).

Plv.leden: Van den Bergh (PvdA), Alders (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Stemerdink (PvdA), vacature PvdA, Gualthérie van Weezel (CDA), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Laning-Boersema (CDA), Dees (VVD), Cornelissen (CDA), Borgman (CDA), Leerling (PRF), Dijkman, Brouwer (CPN), Van Ooijen (PvdA), Van Dis (SGP), Hermans (VVD), Jacobse (VVD), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Lauxtermann (VVD), Wallage (PvdA).

Indien een zorgvuldiger beschikkingenbeleid het gevolg zou zijn van het moeten terugbetalen van de griffierechten, wat is dan het oordeel van de regering over een systeem dat bij het in het ongelijk stellen van het overheidsorgaan deze een bedrag aan fictieve kosten zal moeten betalen, zonder griffierechten voor de burger?

In dit verband vroegen bovengenoemde leden zich af of het logisch is dat, wanneer de overheidsorganen een «schikking» voorstellen en er een ander besluit wordt genomen (gunstig voor de burger), dit overheidsorgaan de griffierechten aan de burger moet terugbetalen. Dan immers maakt het voor het orgaan financieel niets uit of men het besluit nog eens heroverweegt of niet.

Ware het niet juister dan de beroepsinstantie, die dan veel minder kosten heeft, de griffierechten te laten terugbetalen?

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vroegen zich tenslotte af, waarom ook bij de voorzieningen op grond van de artikelen 60a en 80 Wet Raad van State een griffierecht betaald moet worden. De vergelijking met de kort-gedingprocedure gaat mank. Deze kan immers zelfstandig worden gevoerd, in tegenstelling tot de voorzieningen op grond van artikelen 60a en 80, die onlosmakelijk met het beroep verbonden zijn.

De leden, afkomstig uit de C.D.A.-fractie, konden zich in het algemeen met de inhoud van de voorstellen verenigen. Van groot belang achtten de hier aan het woord zijnde leden de relatie van dit wetsvoorstel met de Wet tarieven burgerlijke zaken en de Wet rechtsbijstand On- en Minvermogen. Deze leden waren ingenomen met het feit dat het onderhavige wetsvoorstel een combinatie bevat van de heffing van griffierechten en de verkorting van de procedures, zodat het accent niet te eenzijdig op de verhoging van inkomsten valt maar ook op de ontlasting van de rechterlijke macht. De leden van de C.D.A.-fractie toonden zich echter bezorgd over een mogelijke cumulatie van griffierechten gelet op het feit dat een verzoek om schorsing of voorlopige voorziening alleen kan worden ingediend, nadat een beroep in hoofdzaak is ingesteld. De appellant dient in deze situatie twee maal f 150 te voldoen. Een vergelijking met het civiel recht gaat naar de mening van deze leden niet geheel op, omdat een burgerlijk Kort Geding in de regel zonder hoofdzaak wordt gevoerd. De hier aan het woord zijnde leden duiden er op dat een dergelijke cumulatie van griffierechten zich kan gaan voordoen in het milieurecht, nu daar schorsingsverzoeken noodzakelijk zijn geworden, sinds de automatische schorsende werking van het beroep op de Kroon door wetwijziging is opgeheven. Tevens wilden deze leden met het oog op de vergelijking tussen administratief en civiel recht wijzen op de betekenis van art. 73, lid 2, jo. art. 58b, lid 4 Wet op de Raad van State, waarin nadrukkelijk de weg naar de burgerlijke rechter wordt opengelaten voor volledige schadevergoeding na de uitspraak van de Afdeling Rechtspraak. Ook hier doet zich dan een cumulatie van griffierechten voor. De hier aan het woord zijnde leden vroegen zich in dit verband af hoe het voorgaande in verhouding staat met de door de Kamer aanvaarde motie (Kamerstuk 17931, nr. 28) bij de behandeling van het Actieprogramma deregulering Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, waarin werd uitgesproken dat het griffierecht niet gehanteerd mag worden als middel tot beperking van het aantal beroepsprocedures.

De leden van de C.D.A.-fractie namen voorts met instemming kennis van de voorstellen met betrekking tot de verkorting van de procedures. Zij vroegen zich echter wel af waar de grens moet worden getrokken tussen de artikelen 78 en 80 met betrekking tot een directe (mondelinge) uitspraak van de Afdeling Rechtspraak en een directe uitspraak van de Afdeling ten aanzien van de hoofdzaak van het geschil. Met het oog hierop twijfelden zij aan het nut van de invoering van een nieuwe procedure-variant conform artikel 80a.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden de nodige vragen met betrekking tot het vervallen van de uitzondering van administratieve organen van de verplichting tot betaling van griffierecht. Zij achtten het niet zonder meer

juist om te stellen dat deze organen zich hier op één lijn bevinden met willekeurige burgers. Is het niet veeleer zo, dat bij burgers sprake is van een procedure ter verdediging van het «eigen» belang terwijl het bij bedoelde administratieve organen gaat om de verdediging van het openbaar, algemeen belang tegen andere (meestal lagere) overheden, zo informeerden zij. Zevens vroegen zij om een nadere onderbouwing van de stelling dat de hieruit voor de lagere overheden voortvloeiende lastenstijging slechts gering zou zijn en dat daarom compensatie via de desbetreffende fondsen niet nodig zou zijn. Ook wilden zij weten in hoeverre hier strijdigheid optreedt met artikel 237a Gemeente Wet. Wat betreft de mogelijkheid dat het administratieve orgaan nu ook in de proceskosten zal kunnen worden veroordeeld gold naar het oordeel van de leden van de C.D.A.-fractie hetzelfde als hiervoor vermeld. Ook daaromtrent wensten deze leden gaarne een nadere reactie van de regering. Zij wezen er daarbij op dat de vergelijking met het civiele recht naar hun oordeel ook hier niet geheel opgaat nu wederom sprake is van behartiging van het algemeen belang en niet van een individueel belang. Overigens informeerden zij tenslotte of nu de vergelijking met het civiele recht is getrokken, het dan ook voor de hand zou liggen om bij het winnen van een procedure door het administratieve orgaan de proceskosten met inbegrip van het griffierecht, aan dat orgaan te vergoeden.

De leden van de V.V.D.-fractie deelden mede, dat zij zich in grote lijnen in het wetsvoorstel konden vinden. De invoering van griffierecht voor het Kroonberoep en de verhoging ervan voor het AROB-beroep leek hun niet onredelijk. Door een lager tarief voor on- en minvermogenenden te hanteren wordt de toegang tot de Kroon en de rechter niet geblokkeerd. Dat het wetsvoorstel daarnaast een vermindering van de werkdruk voor de betrokken instanties bevat achtten zij positief. Het gaat hier overigens om kleine procedurele verbeteringen, zo stelden zij. Een fundamentele herinrichting van de AROB-rechtspraak op basis van de adviezen van de staatscommissie van Zeben wacht node op beslissingen van de regering. Kan de regering mededelen hoever zij daarmee inmiddels gevorderd is? Wil de regering daarbij tevens ingaan op het daaromtrent gestelde in het jaarverslag 1984 van de Raad van State?

Alvorens zij tot een eindoordeel over het wetsvoorstel zouden komen, wilden de leden van de V.V.D.-fractie gaarne van de regering een antwoord vernemen op hun vraag, wat de geschatte opbrengst hiervan is voor 's rijks schatkist; alsmede op de vraag wat de geschatte verlichting van de werkdruk voor de betrokken instanties zal zijn.

Meer in het algemeen vroegen zij aan de regering om de dereguleringscriteria expliciet op de voorstellen los te laten. Waarom was zulks niet alreeds in de memorie van toelichting gedaan? Naar aanleiding van de invoering van een griffierecht van f 150 voor het verkrijgen van een voorlopige voorziening of schorsing – het zogenaamde administratiefrechtelijke kort geding – vroegen zij aan de regering waarom zij niet heeft voorgesteld om deze verkorte procedure los te koppelen van het bodemgeding. Daardoor zou zulks waarschijnlijk een grote vermindering van de werkdruk voor de Afdeling Rechtspraak en voor de bestuursorganen (in verband met bezwaarschriftenprocedures) betekenen. Men zal immers vaak een bodemgeding niet of nog niet aanhangig maken wanneer dat niet nodig is voor het kunnen indienen van een artikel 80-verzoek. Na de artikel-80 procedure zal waarschijnlijk nog maar een klein aantal bodemgedingen worden aangespannen, gezien de ervaringen met het civiele kort geding. Zij vroegen de regering zich hierop te beraden (*maatregel 3*).

Naar aanleiding van de wijziging in de regeling van teruggave van betaald griffierecht, waarbij teruggave van het recht aan de burger welke een geding gewonnen heeft wordt verschoven van de Raad van State naar de betrokken overheid, wezen de leden van de V.V.D.-fractie op de financiële gevolgen voor de gemeenten en de provincies. Hoe verhoudt het voorstel tot deze verschuiving zich tot het bepaalde in artikel 237a van de Gemeentewet (*maatregel 6*)?

Vervolgens wezen de leden van de V.V.D.-fractie erop, dat ook de lagere overheden – vooral de gemeenten – net als de Raad van State worden geconfronteerd met een toenemend aantal bezwaarschriften, en daarmee met een lastenverzwaring. Zij vroegen daarom de regering te overwegen om in het kader van deze wetswijziging de mogelijkheid te openen voor gemeenten en provincies (in het algemeen: «het administratief orgaan») een bijdrage in de te maken kosten te vragen bijvoorbeeld in de vorm van leges. Wijziging van artikel 14 lid 5 Wet AROB leek hun daartoe wenselijk, zo stelden zij tenslotte.

Het lid van de G.P.V.-fractie had het voorstel met enigszins gemengde gevoelens ontvangen. Het streven om te komen tot verkorting van procedures bij de Afdeling rechtspraak had zijn volle instemming. Ook had hij er op zichzelf geen moeite mee door middel van de hoogte van griffierechten iets meer relaties te leggen tussen de kosten die aan procedures voor de Raad van State verbonden zijn en de daarvoor te betalen vergoedingen. Wel waren bij hem vragen gerezen over de invoering van een recht bij Kroonberoep en over enkele andere onderdelen van het wetsontwerp.

Het lid van de G.P.V.-fractie had de indruk, dat met het voorstel tot invoering van een recht bij Kroonberoep een precedent geschapen wordt, dat zorgvuldige overweging verdient. Hij onderschreef, dat de overeenkomsten in procedures tussen administratief beroep en administratieve rechtspraak in het oog springen. De vraag is echter waarom tot dusver is afgezien van invoering van een recht bij administratief beroep. Speelt hierbij een rol, dat het tot de verantwoordelijkheid van de overheid gerekend moet worden ervoor zorg te dragen, dat haar bestuur aan eisen van deugdelijkheid voldoet? Moet met erkenning van het feit, dat administratieve rechtspraak en administratief beroep in de praktijk naar elkaar zijn toegroeid toch niet gesproken worden van relevante verschillen tussen beide?

Dit lid meende voorts, dat als bij Kroonberoep een recht wordt ingevoerd moeilijk argumenten te hanteren zijn om invoering van een recht bij andere vormen van administratief beroep (b.v. op de gemeenteraad van besluiten van burgemeester en wethouders) af te wijzen. Delen de bewindslieden het standpunt, dat als het wetsontwerp op dit punt wordt aanvaard hiermee het licht op groen wordt gezet voor invoering van vergelijkbare rechten op andere niveaus? In hoeverre bestaan hiervoor wettelijke belemmeringen en zullen deze worden weggenomen?

Het probleem van cumulatie van rechten wordt groter als ook rechten geheven gaan worden door lagere overheden.

Zal voorts een volgende stap niet zijn – zo vroeg het lid van de G.P.V.-fractie – een recht in te voeren als gebruik gemaakt wordt van wettelijke mogelijkheden van bezwaar?

Ten slotte vroeg dit lid in dit verband of het recht ook zal worden geheven in geval van ambtshalve beroep door b.v. rijksdiensten en-inspecties.

Het lid van de G.P.V.-fractie kon er op zichzelf wel mee instemmen, dat een afzonderlijk recht wordt voorgesteld voor voorzieningen als bedoeld in de artikelen 60a en 80, uitgaande van de gedachte dat het redelijk is in de kosten van een procedure een bijdrage te vragen. Hoe zal echter in de praktijk de inning verlopen? Soms kunnen schorsingsverzoeken zeer urgent zijn, in het weekend worden gedaan of anderszins op ongebruikelijke tijden inkomen en behandeld moeten worden. Zal het dan altijd mogelijk zijn eerst zekerheid te verkrijgen over de storting van het recht?

Uit de toelichting maakte dit lid op, dat de argumentatie voor o.m. het voorstel om over te gaan tot invoering van een verminderd tarief voor gevallen van minvermogenheid, zij het wellicht indirect, te maken heeft met het streven tot beperking van het aantal procedures. Kunnen de bewindslieden duidelijk maken, dat het voorstel niet op gespannen voet staat met de motie-Lansink c.s. (kamerstuk 17 931, nr. 28)?

Bij de voorgestelde opening van de mogelijkheid tot het achterwege laten van een mondelinge behandeling vroeg het lid van de G.P.V.-fractie of inmiddels enige ervaring is opgedaan met de toepassing van artikel 11a van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken.

## **Artikelen**

### *Artikel I, onder B*

De leden van de V.V.D.-fractie wezen erop, dat in het voorgestelde artikel 32, zesde lid, van de Wet op de Raad van State de woorden «zo mogelijk», waarnaar in de memorie van toelichting onder artikel III (blz. 21) verwezen wordt, niet vermeld stonden. Kan de regering dat verduidelijken, zo vroegen zij.

### *Artikel I, onder I*

#### *Artikel 60a*

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg of de omschrijving van «bewijs van storting» in de toelichting op dit artikel wel voldoende duidelijk is. Een giro-overschrijving door een rekeninghouder is een wijze van betaling die in het maatschappelijk verkeer algemeen aanvaard is. Ze vormt zonder meer echter geen bewijs van betaling. Moet uit de toelichting worden afgeleid, dat deze vorm van betaling niet geaccepteerd wordt zolang niet tevens het bewijs van afschrijving wordt overgelegd? Zo ja, kan dit geen problemen opleveren in urgente gevallen? Hoe kan voorts voorkomen worden, dat mensen te goeder trouw op deze manier aan hun verplichting menen te hebben voldaan?

Het achtste lid sluit aan bij de geldende praktijk, die echter tot nu toe nergens is voorgeschreven. Zal het effect van opnemings van deze bepaling niet kunnen zijn, dat het betrokken orgaan aanspraak gaat maken op een benadering door of vanwege de voorzitter de procedure op te schorten? Zo ja, wat kunnen hiervan de gevolgen zijn, zo vroeg dit lid van de G.P.V.-fractie.

## **Slotopmerking**

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen wat de in het nader rapport aan de Koningin aangekondigde nota van wijziging aan voorstellen zal gaan behelzen.

De voorzitter van de commissie,  
Kosto

De griffier van de commissie,  
Kerkhofs