

Vergaderjaar 1991–1992

22 495

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929 en andere wetten, alsmede intrekking van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie)

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 april 1992

1. In het debat van 26 maart 1992 over het wetsvoorstel voorintegratie (21 967) en de hoofdlijnen van de (voltooiing van de eerste fase van de) herziening van de rechterlijke organisatie hebben wij u een nadere motivering toegezegd inzake de keuze tussen bestuursrecht-spraak in een of twee instanties.

Adviezen

2. De adviezen hierover van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van 19 december 1990 en 14 mei 1991, van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) van 15 mei 1991, van de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (CRMH) van 12 juli 1991 en van de Onderwijsraad van 6 september 1991 zijn tezamen met de overige adviezen met het wetsvoorstel aan de griffie van Uw Kamer gezonden.¹ De adviezen zijn in een bijlage samengevat.

Hoofdlijnen van het voorstel

3.1. Wat de eerste fase betreft wordt in de memorie van toelichting inzake het wetsvoorstel voltooiing eerste fase in algemene zin (blz. 24, 25, 52, 79, 80 en 183) en ten aanzien van specifieke onderdelen (blz. 188 tot en met 190, 192, 195, 196, 226, 232, 238 en 239) verantwoording afgelegd van de gemaakte keuzen. Ook in het nader rapport wordt uitvoerig aandacht geschonken aan het onderwerp bestuursrecht-spraak in een of twee instanties (nrs. 7 en 30).

3.2. Ons huidige stelsel van bestuursrecht-spraak is onevenwichtig op het punt van de regeling van de rechtsmiddelen. Rechtspraak in één instantie, rechtspraak in twee feitelijke instanties en rechtspraak in één instantie, gevolgd door beroep in cassatie, bestaan immers naast elkaar, zonder dat daarvoor thans nog goede gronden aanwezig zijn. Het

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek bij 22 495, nr. 3.

wetsvoorstel voltooiing eerste fase zet de eerste stap naar een evenwichtiger regeling op dit punt.

3.3. Bij de opzet van de reorganisatie van de Arob-rechtspraak en de definitieve regeling van de kroongeschillen is rechtspraak in twee feitelijke instanties uitgangspunt geweest. Daarvoor gelden twee hoofdoverwegingen. Ten eerste de bevordering van de kwaliteit van de bestuursrechtspraak in ruime zin (breder draagvlak, mogelijkheid van herstel van fouten van de rechter in eerste aanleg en van partijen, geografische spreiding van rechtspraak, waardoor het recht dichterbij de burger komt). Ten tweede de vermindering van de structureel hoge werkbelasting van de beide met rechtspraak belaste afdelingen van de Raad van State. Een belangrijk gevolg van invoering van rechtspraak in twee instanties is dat belanghebbenden sneller kunnen beschikken over een uitspraak van de administratieve rechter in eerste aanleg. Rechtspraak in twee instanties verzekert eveneens dat wordt voldaan aan het in artikel 14, vijfde lid, van het IVBP neergelegde vereiste van rechtspraak in twee instanties in de gevallen waarin sprake is van een «criminal charge».

3.4. In deze eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie wordt de invoering voorgesteld van rechtspraak in twee instanties voor nagenoeg alle huidige Arob-zaken (uitgezonderd Kieswetzaken en zaken betreffende vordering van woonruimte) en voor een deel van de huidige TwK- en kroongeschillen. Voor bepaalde categorieën van TwK- en kroongeschillen is voorshands gekozen voor rechtspraak in één instantie. Het gaat om geschillen op grond van de WRO voor zover betrekking hebbend op bestemmingsplannen, milieugeschillen, en bepaalde geschillen op grond van: de onderwijswetgeving, de Ontgrondingenwet, de Natuurbeschermingswet, de landinrichtingswetgeving, de Dienstplichtwet, de Wet gewetensbezwaren militaire dienst, de Wet op de bejaardenoorden, de Wet ziekenhuisvoorzieningen, de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

Wij hebben derhalve in deze eerste fase niet gestreefd naar de verwezenlijking van een uniform stelsel. Wel hebben wij, zoals we hieronder nader zullen uitwerken, gestreefd naar de totstandkoming van een stelsel dat enerzijds uit een oogpunt van rechterlijke organisatie evenwichtig is en recht doet aan het door ons gekozen uitgangspunt, en anderzijds doelmatig en praktisch is met het oog op een goede en verantwoorde invoering van deze eerste fase en de in het geding zijnde bestuurlijke belangen. De vraag of het wenselijk en mogelijk is om een uniform stelsel van bestuursrechtspraak te verwezenlijken, is aan de orde bij een definitieve regeling van de bestuursrechtspraak. Nadat met het in de eerste fase tot stand gekomen stelsel ervaring zal zijn opgedaan, kan een definitieve regeling van de berechting van bestuursrechtelijke zaken haar beslag krijgen.

4.1. Het stemt tot voldoening dat in het algemeen instemming bestaat met de thans gemaakte keuzen. Er zijn evenwel in het debat en in de adviezen vragen gesteld die aanleiding zijn voor een nadere uiteenzetting op twee punten: ten eerste het uitgangspunt van bestuursrechtspraak in twee feitelijke instanties en vervolgens de daarop voorgestelde uitzonderingen.

4.2. Wat het eerste punt betreft begrijpen wij dat er zorg bestaat voor te lange procedures. Die zorg is reeds naar voren gekomen bij de uitgebreide commissievergadering inzake de eerste tranche van de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) op 16 december 1991. Een bezwaarschriftprocedure, soms nog voorafgegaan door een uitgebreide voorbereidingsprocedure, en vervolgens de mogelijkheid van twee rechterlijke procedures (in eerste aanleg en in hoger beroep) zou van het goede teveel zijn.

4.3. Lange procedures zijn inderdaad fnuikend voor burgers en bestuur en slecht voor het recht. Een van de hoofddoelstellingen van de herziening van de rechterlijke organisatie, en dus ook van het wetsvoorstel voltooiing eerste fase, is nu juist de bevordering van goede en snelle bestuursrechtspraak. De beide afdelingen van de Raad van State zijn overbelast. Daardoor duren procedures bij de Raad van State langer dan redelijkerwijs aanvaardbaar is. Die problematiek vraagt om een structurele oplossing: een spreiding van het enorme aanbod van zaken over de negentien rechtbanken, zodat sneller een uitspraak van de administratieve rechter beschikbaar komt. De rechtbanken zullen hun nieuwe taak naar behoren kunnen vervullen, mede doordat in de regel aan het beroep bij de rechtbank een bestuurlijke voorprocedure vooraf gaat. Daarin voorziet artikel 6.3.1a van de Awb. Wij schrijven «in de regel», omdat uitzonderingen soms geboden zijn. Wij verwijzen naar de zware voorbereidingsprocedure van de toekomstige afdeling 3.4A van de Awb: indien de primaire besluitvorming met zware waarborgen zoals daarin voorzien is omkleed, zou het volgen van een bezwaarschriftenprocedure daarna minder zinvol zijn en de bestuurlijke besluitvorming derhalve zonder noodzaak verlengen.

4.4. Het voorgestelde stelsel van bestuursrechtspraak in twee instanties zou uit zijn voegen barsten, indien in de praktijk in de meerderheid van de daarvoor in aanmerking komende gevallen tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep zou worden ingesteld. Dan ontstaat een situatie die wij juist door de invoering van rechtspraak in twee instanties willen voorkomen: een overbelaste Raad van State en te lange procedures. Wij verwachten – mede op grond van bestaand cijfermateriaal over rechtspraak in twee instanties op andere terreinen van het bestuursrecht – dat veruit de meerderheid van de belanghebbenden (burgers en bestuursorganen) die door de rechtbank in het ongelijk zijn gesteld, geen behoefte zal hebben om hoger beroep in te stellen tegen een uitspraak die vatbaar is voor hoger beroep. Dat is ook de ervaring in andere Europese landen, meestal reeds bestuursrechtspraak in twee of drie instanties bestaat.

Belanghebbenden procederen in de regel niet (door) voor hun genoegen. Men zal, mede gelet op de kosten en de lasten die het voeren van een appelprocedure met zich brengt, afwegen of deze zin heeft. Wij wijzen in dit verband op factoren die een zorgvuldige afweging in dezen extra kunnen bevorderen: het in hoger beroep verschuldigde griffierecht, de mogelijkheid van een kostenveroordeling, de eigen bijdrage in de kosten van rechtshulp, de toetsing van de zin van een appelprocedure door anderen dan de direct betrokkene (rechtshulpverlener, bureau voor rechtshulp, rechtsbijstandverzekeraar, belangenorganisatie, en een hoger echelon binnen het bestuursorgaan dan het echelon dat bij de procedure in eerste aanleg betrokken is geweest), en de niet-schorsende werking van het hoger beroep. Voorts vermelden wij het voorgestelde artikel 6.2.6a juncto artikel 6.2.16 van de Awb: het recht van hoger beroep bestaat niet voor de belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten geen beroep bij de rechtbank te hebben ingesteld.

Voorts mag niet worden vergeten, dat niet elk ingesteld hoger beroep ook daadwerkelijk leidt tot een behandeling, gevolgd door een uitspraak. Een deel van de ingestelde appellen wordt pro forma ter bewaring van rechten ingesteld en weer ingetrokken wanneer partijen alsnog tot overeenstemming zijn gekomen dan wel doorzetten van het hoger beroep bij nader inzien niet langer zinvol wordt geacht.

Ten slotte is van belang dat de appelrechter beschikt over processuele instrumenten om een zaak snel af te doen. Die instrumenten zijn

afdoening buiten zitting wegens kennelijke niet-ontvankelijkheid dan wel kennelijke (on)gegrondheid van het hoger beroep, een versnelde behandeling en de zogenoemde kortsluiting van de behandeling van het verzoek om een voorlopige voorziening en het hoger beroep in de hoofdzaak.

Mogelijke alternatieven

5.1. In het debat zijn twee alternatieven gesuggereerd voor een stelsel van rechtspraak in twee instanties.

5.2. In de eerste optie gaat het om de vraag of niet over de hele linie met één feitelijke rechterlijke instantie kan worden volstaan, indien aan het beroep op de administratieve rechter een zwaar opgetuigde bezwaarschriftprocedure vooraf gaat. Daarbij wordt gedacht aan een bezwaarschriftprocedure waarin het bestuursorgaan een beslissing op bezwaar neemt na behandeling van het bezwaar en advisering over de op het bezwaar te nemen beslissing door een onafhankelijke adviescommissie. Hierbij plaatsen wij in algemene zin enkele kanttekeningen.

Een bezwaarschriftprocedure, ook als deze met zware procedurele waarborgen is omkleed, en een rechterlijke instantie zijn geen uitwisselbare grootheden. Daarvoor dienen zij te verschillende doeleinden. Een bestuurlijke heroverweging kan immers op één lijn worden gesteld met een toetsing door een onafhankelijke rechter.

Invoering van een dergelijke zware bezwaarschriftprocedure kan voor een aantal categorieën van zaken zinvol zijn. Een dergelijke procedure is echter voor de meeste zaken veel te zwaar en derhalve niet nodig. Invoering van een dergelijke zware bezwaarschriftprocedure als standaard-bezwaarschriftprocedure zou de bestuurslasten verhogen, niettegenstaande een vermindering van de bestuurslasten als gevolg van het ontbreken van een rechterlijke instantie.

Bij een stelsel van rechtspraak in één feitelijke instantie zal de rechtspraak in eerste aanleg, gelet op het grote aantal zaken, niet door één college kunnen worden afgedaan. Wij verwachten dat verzwaring van de bezwaarschriftprocedure het aantal beroepen op de rechter nauwelijks extra zou terugdringen. Dat betekent dat ook in deze optie een hogere voorziening nodig is die zo nodig onderzoek kan doen naar de feiten.

5.3. De andere optie betreft een verlichting van de procedure in eerste aanleg en een verzwaring van de appelprocedure. De gedachte aan een eenvoudige en lichte procedure bij de rechtbanken is in belangrijke mate al in ons voorstel neergelegd. De behandeling van het beroep geschiedt in de regel immers door een unus iudex en bovendien zal, evenals thans, een substantieel aantal zaken buiten zitting kunnen worden afgedaan. Verdergaande processuele vereenvoudigingen zouden echter leiden tot kwaliteitsverlies, tot minder vertrouwen in de rechtspraak in het algemeen en in de rechtspraak in eerste aanleg in het bijzonder – een *conditio sine qua non* voor een goed functionerend stelsel van rechtspraak –, en derhalve tot meer doorprocederen bij de «zware» appelrechter. Dan gebeurt wat deze optie nu juist beoogt te voorkomen.

Wij menen derhalve dat ook in het bestuursrecht rechtspraak in twee feitelijke instanties uitgangspunt moet zijn.

Overwegingen voor afwijking van de hoofdregel

6.1. Aan de door ons gedane keuze voor rechtspraak in één instantie voor bepaalde categorieën van zaken ligt een samenstel van in hoofdzaak praktische overwegingen ten grondslag. Aan deze keuze ligt niet de gedachte ten grondslag dat bepaalde typen van zaken om principiële

redenen niet geschikt zouden zijn voor rechtspraak in één instantie dan wel voor rechtspraak in twee instanties. Principiële beschouwingen kunnen pas worden gegeven wanneer met een gedifferentieerd stelsel, waarin op typen zaken die op elkaar lijken een verschillend stelsel van rechtspraak van toepassing is, ervaring is opgedaan.

Wij noemen een aantal van de praktische overwegingen die hebben geleid tot de voorgestelde uitzonderingen op het stelsel van aanspraak in twee instanties.

Bij de gefaseerde herziening van onze rechterlijke organisatie dient rekening te worden gehouden met de grote kennis en de ruime ervaring bij de Raad van State met de afdoening c.q. de behandeling van bepaalde specifieke categorieën van zaken. Het is verstandig om de berechting van enkele van die categorieën van zaken voorshands op te dragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak, en derhalve niet al die zaken terstond bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel voltooiing eerste fase over te hevelen naar de rechtbanken.

De personele problematiek wordt verkleind, doordat niet tegelijkertijd teveel personeel van de Raad van State overgaat naar de rechtbanken. De gemaakte keuze dient derhalve een goed verloop van het implementatieproces.

Er bestaan geschillen die wij korthedshalve hebben aangeduid als kwetsbare geschillen. Wij doelen daarbij op zaken waarin grote en doorgaans tegengestelde belangen op het spel staan, met name geschillen op het terrein van de ruimtelijke ordening en het milieu en daarmee verwante beleidsterreinen zoals landinrichting, ontgrondingen en natuurbescherming. Kenmerk van deze geschillen is onder meer dat doorgaans vele belanghebbenden met tegengestelde belangen daarbij betrokken zijn. Voor de bescherming van deze onderscheiden belangen wordt vaak met grote inzet en volharding gestreden. Met het oog op de zorgvuldige afweging van die belangen en een evenwichtige besluitvorming gaat aan de bestuurlijke besluitvorming een uitgebreide voorbereidingsprocedure vooraf. Juist in dit soort geschillen dient het geheel van procedures gelet op de gewenste snelle rechtszekerheid niet te lang te duren. Het is evenwel onzeker in welke mate juist in dit soort geschillen, waar zelden alle partijen tevreden kunnen worden gesteld, zal worden doorgeprocedeerd indien de mogelijkheid van hoger beroep zou worden opengesteld. Het is naar ons oordeel verstandig om in deze eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie voorshands te kiezen voor rechtspraak in één instantie voor een aantal van die geschillen.

Wij ontkennen niet dat een andere afweging in dezen denkbaar is. Men kan argumenteren dat de hiervoor genoemde indicaties voor rechtspraak in één instantie weliswaar zwaar wegen maar niettemin de uitzondering op de hoofdregel niet kunnen rechtvaardigen. Men zou immers kunnen betogen – en dat is in het debat en sommige adviezen ook gebeurd – dat het ongerijmd is dat als gevolg van de gemaakte keuzen juist ten aanzien van enkele categorieën van vaak zware en ingewikkelde zaken niet de mogelijkheid van rechtspraak in twee instanties wordt geopend. Ook in die zaken worden – zo is de redenering – fouten gemaakt en kan het wenselijk zijn het juridisch oordeel van een tweede rechter te vernemen. Zoals wij hiervoor reeds hebben uiteengezet zien wij geen principiële bedenkingen tegen rechtspraak in twee instanties voor deze genoemde kwetsbare geschillen. Een aantal praktische overwegingen heeft geleid tot de voorgestelde uitzonderingen. Wij achten deze keuze verantwoord.

Naast deze meer algemene overwegingen is er ook een aantal specifieke overwegingen voor bepaalde categorieën zaken.

Bij sommige onderwijsgeschillen heeft met name een grote rol gespeeld het bestaan van een bijzondere voorbereidingsprocedure (zoals bij het opstellen van het scholenplan) en het bijzondere belang dat op

korte termijn, dat wil zeggen vóór het begin van het desbetreffende schooljaar een einduitspraak beschikbaar is (bij voorbeeld bij extra formatie of materiële instandhouding). Vergelijkbare overwegingen gelden voor de Wet op de bejaardenoorden en de Wet ziekenhuisvoorzieningen. Ten aanzien van een aantal besluiten ingevolge de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten die ingrijpend van aard zijn, wordt eveneens rechtspraak in één instantie voorgesteld.

6.2. Wij hebben bij de concrete vaststelling van de uitzonderingen op het stelsel van rechtspraak in twee instanties gestreefd naar een helder onderscheid tussen de categorieën van zaken. Wij ontveinen ons niet dat andere scheidslijnen denkbaar zijn. Wij erkennen daarbij dat een consequentie van ons voorstel is dat niet alle zaken die aan elkaar verwant zijn, steeds op dezelfde wijze worden berecht. Wij zijn van oordeel dat het voorliggende gedifferentieerde pakket uit praktische overwegingen thans de voorkeur verdient. Dit stelsel zal informatie kunnen opleveren die bruikbaar is bij de voorbereiding van de voltooiing van de herstructurering van de bestuursrechtspraak.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales

1. De VNG gaat er voor de komende periode mee akkoord dat tegen provinciale besluiten inzake bestemmingsplannen rechtstreeks beroep komt open te staan bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Zij stemt in met rechtspraak in twee instanties bij – met de verlening van bouwvergunningen samenhangende – besluiten omtrent vrijstelling op grond van artikel 19 van de WRO. Zij kan zich evenwel niet vinden in ons voorstel, tegen besluiten van de minister of gedeputeerde staten op grond van de artikelen 37 en 38 van de WRO (opdracht tot vaststelling of herziening van een bestemmingsplan, aanwijzingen met betrekking tot de inhoud van het plan, uitnodigingen tot het verlenen van een bouw- of aanlegvergunning) rechtstreeks beroep open te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Het gaat daarbij om feitelijk en juridisch ingewikkelde zaken. Daarom acht zij rechtspraak in twee instanties gewenst.

2. De RARO stemt in met de algemene lijn van het wetsvoorstel, maar spreekt tegen dat aanwezigheid van grote maatschappelijke belangen voorshands rechtspraak in één instantie rechtvaardigt. Toch heeft de Raad begrip voor ons voorstel, nu de bestemmingsplanprocedure zwaar is en het wellicht niet is aan te bevelen om teveel ineens te veranderen. De Raad meent evenwel dat één lijn moet worden getrokken en dat alle betreffende besluiten (naast bestemmingsplannen, aanwijzingen en uitnodigingen ook de besluiten ex artikel 19 van de WRO) voorshands in één instantie moeten worden beslecht. Een verschil in rechtsgang voor sterk vergelijkbare besluiten schept naar zijn oordeel verwarring en kan problemen en/of doublures opleveren bij het feitenonderzoek.

3. De CRMH stemt in met beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak bij milieugeschillen, maar is er niet van overtuigd dat met een tijdelijke regeling van vijf jaren kan worden volstaan. Gezien de dynamiek van de milieuproblematiek verwacht hij niet dat na die vijf jaren, met name door de vorming van jurisprudentie, de door ons gehanteerde argumenten om voorshands te kiezen voor rechtspraak in één instantie, aan gewicht zullen hebben verloren. De Raad acht het voorts niet doelmatig dat geschillen inzake bestuursdwang op grond van de gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet in twee instanties worden beslecht, terwijl ten aanzien van geschillen inzake bestuursdwang op grond van de Wet milieubeheer berechtiging in één instantie plaatsvindt.

4. De Onderwijsraad is niet overtuigd door de argumentatie voor de voorgestelde uitzonderingen op het stelsel van rechtspraak in twee instanties. Allereerst zou, naarmate de belangen groter zijn, ter bereiking van een juiste rechtsbedeling, juist eerder hoger beroep moeten openstaan, met name in moeilijke zaken. De frequentie waarmee rechtszoekenden hiervan gebruik maken, mag zijns inziens geen tegenargument opleveren. De Raad verwijst naar artikel 14, vijfde lid, van het IVBP, waarin ten aanzien van strafbare feiten de waarborg van twee instanties wordt gegeven.

De Raad wijst erop dat bij vele van de in het voorstel genoemde geschillen die in één instantie zullen worden berecht, voor betrokkenen ook zwaarwegende belangen op het spel staan. Het argument dat rechtspraak in twee instanties inzake geschillen die van een zware voorbereidings- c.q. voorprocedure zijn voorzien, wellicht de procedure onwenselijk verlengt, acht de Raad op zichzelf niet voldoende, omdat een dergelijke procedure een ander karakter heeft dan een toetsing door de rechter. De Raad acht verduidelijking nodig waarom in het ene geval wordt gekozen voor twee instanties en in het andere voor één instantie.

De Raad heeft dan ook bedenkingen tegen het voorstel om eerst in de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie te bepalen in hoeverre de geschillen waarvan thans wordt voorgesteld dat deze voorshands worden beslecht door één instantie, in aanmerking komen voor rechtspraak in twee feitelijke instanties.