

Vergaderjaar 1993–1994 Nr. 53*

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)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 19 oktober 1993

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

1. Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hadden met waardering van dit wetsvoorstel kennis genomen. Terecht kenschetst de memorie van toelichting de totstandkoming van dit wetsvoorstel als een mijlpaal in de ontwikkeling van de rechterlijke organisatie. De waardering van deze leden had ook uitdrukkelijk betrekking op de wijze waarop dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is behandeld. Naar de indruk van deze leden wordt het wetsvoorstel, in de vorm waarin het thans bij de Eerste Kamer is ingediend, breed gedragen. Er is althans, met uitzondering van de in het wetsvoorstel neergelegde regeling van de te betalen griffierechten bij indiening van bezwaar- en beroepschriften, geen kritiek aan deze leden kenbaar gemaakt.

De leden van de fractie van de **PvdA** hechtten er aan allereerst hun waardering uit te spreken voor de principiële keuze die de regering heeft gemaakt met betrekking tot het invoeren van een stelsel van administratieve rechtspraak in twee feitelijke instanties.

Daarnaast konden zij zich voorstellen dat hierop bij de toedeling van Kroongeschillen en geschillen in het kader van de Tijdelijke Wet Kroongeschillen (TWK) – in een aantal gevallen – een uitzondering is gemaakt om pragmatische redenen. Vooral de aanwezigheid van specifieke deskundigheid bij de Raad van State op deze terreinen komt hun hierbij als een valide argument voor. Anderzijds is het wel de bedoeling dat de eerste fase de gegevens aanlevert voor de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Eén argument dat hierbij genoemd wordt t.w. dat het om kwetsbare gevallen gaat, waarvan niet duidelijk is hoe vaak in hoger beroep zal worden gegaan, keert zich huns inziens tegen de behoefte om in de derde fase van de herziening een verantwoorde keuze te kunnen maken. Immers om op voorhand uit te gaan van het feit dat niet bekend is hoe vaak in deze gevallen van de mogelijkheid tot het

¹ Samenstelling:

Fleers (CDA), Glasz (CDA) Wagemakers (CDA) voorzitter, Mastik-Sonneveldt (PvdA), Van Veldhuizen (PvdA), Glastra van Loon (D66), Vrisekoop (D66), Heijne Makkreel (VVD), Talsma (VVD), Bolding (GroenLinks), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF), Veling (GPV).

* Het vorige stuk inzake dit Wetsvoorstel is gedrukt onder nr. 310, vergaderjaar 1992–1993.

instellen van hoger beroep gebruik zal worden gemaakt en derhalve deze mogelijkheid niet te bieden, verhindert inzicht in deze materie en belemmert een verantwoorde keuze in de derde fase. Graag zouden deze leden willen vernemen hoe de minister dit probleem ziet.

Verder is er met betrekking tot evaluatie in het algemeen nog een probleem voor de leden van de fractie van de PvdA. Het is, zo begrepen deze leden, de bedoeling om voor de derde fase en de diverse vraagstukken die daarbij om een oplossing vragen, gebruik te maken van de ervaring opgedaan in de eerste fase. Is het dan niet wat merkwaardig om nog voor het einde van deze kabinetsperiode met een notitie te komen, waarin keuzen worden gemaakt voordat de eerste fase goed en wel van start is gegaan?

In de memorie van toelichting spreekt de minister op blz. 14 over genomen maatregelen «ter beperking van het zaaksaanbod». Op welke maatregelen wordt hier gedoeld?

In het algemeen is er nog weinig te merken in dit voorstel van wet met betrekking tot afstemming tussen de administratief- en de burgerlijk rechter. Hoe denkt de minister de gewenste afstemming verder te bevorderen?

De leden van de PvdA-fractie wilden hier ook een aantal opmerkingen maken meer van staatsrechtelijke aard. Deze leden hechtten er in dit verband aan te vermelden dat met een eventuele goedkeuring door deze fractie van de eerste fase geen blanco cheque – in inhoudelijke en financiële zin – wordt gegeven voor de tweede en derde fase. De leden van deze fractie zeiden dit m.n. in het licht van de volgende gegevens:

a. zorgvuldigheid dient uitgangspunt te zijn. Dit betekent dat deze leden deze herziening niet wilden zien als een trein die nu eenmaal op de rails is gezet en dientengevolge zijn weg automatisch moet vervolgen. In de eerste fase dient het naar hun mening te gaan om de vraag of het verantwoord is deze treinstellen op de rails te zetten en of die onafhankelijk van koppeling met andere treinstellen een goede en verantwoorde reis tegemoet kunnen zien;

b. de kosten in financiële zin zijn erg hoog. Op de kosten van de eerste fase wilden deze leden nog apart terugkomen;

c. de procedure bij de kantongerechten kent een aantal bijzondere en waardevolle elementen die niet verloren mogen gaan.

In het raam van deze algemene staatsrechtelijke opmerkingen wilden deze leden nog één speciaal aspect opvoeren dat hun is opgevallen en heeft getroffen.

In zijn brief van 3 mei aan de Tweede Kamer deelt de minister mee dat het de bedoeling is om «zodra de Tweede Kamer het wetsvoorstel voltooiing heeft behandeld, een wervingscampagne – zowel landelijk als plaatselijk te starten teneinde zo spoedig mogelijk een reëel beeld te krijgen van de mogelijkheden om de extra formatieplaatsen (bij de rechtbanken) tijdig feitelijk te bezetten» (blz. 4 van genoemde brief). Dit doet toch wel erg merkwaardig aan. Een bewindsman die een wervingscampagne start voordat het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is behandeld. Gaat het hier om een peiling met alle voorbehoud van dien of echt concreet om een actieve werving? Uiteraard zouden de leden van deze fractie wel willen vernemen wat de uitkomsten zijn en in welke arrondissementen concreet problemen optreden.

De leden van de **VVD**-fractie zouden gaarne de navolgende opmerkingen willen maken en vragen willen stellen. Welke eindoelen hebben

de bewindslieden voor ogen als de wijziging van de rechterlijke organisaties zal zijn voltooid? Deze leden waren zich bewust dat hierover reeds zeer veel is gezegd en geschreven maar zij zouden gaarne nog eens een totaal-visie in heldere en zo beknopt mogelijke bewoordingen en met concrete doelomschrijvingen vernemen.

De hier aan het woord zijnde leden gaven voorts uiting aan hun spijt en misnoegen dat er voordat de nieuwe wet in werking is getreden reeds in vergaande mate uitvoering is gegeven aan hetgeen door die wet wordt veranderd. Een soortgelijke situatie heeft zich voorgedaan tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot interimregeling van de politie, waarover toen een diepgaande discussie tussen de commissie voor Justitie en de beide bewindslieden heeft plaats gevonden en waarbij de bewindslieden toen hebben toegezegd een dergelijke gang van zaken in de toekomst zoveel mogelijk te zullen voorkomen. Waarom is dat in het onderhavige geval totaal niet gelukt?

Bestaat er alsnog de praktische mogelijkheid dat uiteindelijk het beroep tegen Arob-beslissingen niet bij de Hoge Raad terechtkomt maar bij de Raad van State?

Bestaat er alsnog de praktische mogelijkheid dat de aparte positie van de kantonrechter uiteindelijk toch wordt gehandhaafd?

Met het stellen van de laatste twee vragen wilden de hier aan het woord zijnde leden geen uiting geven aan een voorkeur voor de ene of de andere oplossing, maar enkel in het licht van de voorafgaande opmerking vernemen, of die oplossingen al voor de parlementaire behandeling in feite reeds zijn beslist.

2. Het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming

De omstandigheid dat de administratieve kamers in eerste aanleg bij Arrondissementsrechtbanken worden ondergebracht leek de leden van de **CDA**-fractie in dit verband niet zomaar een neutraal gegeven dat men zou kunnen becommentariëren als zijnde een juiste keuze, gelet op facetten zoals een eenduidige opbouw van de rechterlijke organisatie, toegankelijkheid van de burger, overwegingen van praktische aard, enz., enz. Deze leden hadden de indruk dat zulks de inhoud van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming, en daardoor op termijn ook de praktijk van het handelen van het bestuur zelf, zal beïnvloeden. Zulks niet in de laatste plaats omdat, naar de indruk van deze leden, de rechters werkzaam bij rechtbanken op een andere manier met recht omgaan dan rechters die thans doende zijn in administratiefrechtelijke colleges. De band met c.q. de attitude ten opzichte van het recht is een andere, zulks wellicht met name omdat in het civiele recht de formele waarheid c.q. rechtvaardigheid meer centraal staat terwijl in het administratieve recht het accent ligt op materiële waarheid en rechtvaardigheid.

Deze leden wilden daarnaast nog eens benadrukken dat zij gaarne onderschrijven dat zo mogelijk rechtspraak in twee feitelijke instanties dient te kunnen geschieden. De praktijk bij een rechterlijk college als het College van Beroep voor het Bedrijfsleven staat daar bijvoorbeeld nogal ver vanaf. Een procedure aldaar bestaat uit een ingediend verzoekschrift en verweerschrift, gevolgd door een (korte) zitting waarna een (eind)uitspraak volgt zonder appèlmogelijkheid. Een college ook van een relatief beperkte omvang, met een grote variëteit van typen zaken onder een veelheid van regelgeving, een en ander met vaak betrokken (financiële) belangen van grote omvang. Een naar de indruk van deze leden nogal onevenwichtige situatie.

3. Relatie met de Wet voorzieningen gehandicapten

De leden van de fractie van de **PvdA** zouden nog graag het antwoord willen vernemen van de minister met betrekking tot de volgende, specifiek op de Wet voorzieningen gehandicapten betrekking hebbende, vragen.

Is het juist dat in de t.b.v. de overheveling van AAW-voorzieningen naar de AWBZ ontworpen subsidieregelingen, waarin de Ziekenfondsraad de beslissingen neemt op aanvragen om subsidies, beroepsmogelijkheden t.a.v. negatieve beschikkingen openstaan bij de administratieve kamers van de rechtbanken? Geldt dit evenzeer voor een afwijkende/negatieve beschikking van de Ziekenfondsraad op een gevraagde woningaanpassing boven de f 45 000? Kan zich dan niet de volgende casuspositie voordoen:

Tegen beschikkingen met betrekking tot voorzieningen die onder de bemoeiing van de gemeenten vallen staat, zo begrepen deze leden uit de wet, beroep open bij de Centrale Raad van Beroep. Dit zou betekenen dat – de leden van de fractie van de PvdA zeiden hierbij als voorbeeld te nemen de aanvragen om woningaanpassing – indien een gemeente een gevraagde woningaanpassing weigert omdat het bedrag naar haar oordeel boven de f 45 000 uitkomt en dit oordeel in beroep ook door de Centrale Raad van Beroep wordt bevestigd, appelland zich uiteindelijk tot de Ziekenfondsraad moet wenden die juist het tegengestelde kan beweren, waarna eventueel beroep openstaat bij de administratieve kamer van de rechtbank en hoger beroep bij de afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

In het algemeen vroegen deze leden zich af hoe de minister ten aanzien van deze wet aankijkt tegen harmonisering van beroepsprocedures.

4. Personele, organisatorische en financiële gevolgen

Op de leden van de **CDA**-fractie had de uitgesproken zorg over de griffierechten, die deze leden met name bereikt had van de zijde van milieugroeperingen, wel enige indruk gemaakt. Er lijkt hier wel degelijk sprake te zijn van een probleem.

Deze leden hadden van bepaalde milieugroepen begrepen dat zij zeer vaak door hen ingediende beroep- en bezwaarschriften gegrond zien verklaard. Hun activiteiten terzake hebben derhalve een bijdrage geleverd tot behoud van natuurwaarden, één en ander conform door de overheid vastgestelde plannen en regelgeving waaraan de betreffende bezwaaren beroepschriften met gunstig gevolg waren getoetst. Bij toepassing van de voorgestelde griffierechtenregeling zullen echter met indiening van de betreffende bezwaarschriften, over enige jaren bezien, vele tienduizenden guldens, die voorgefinancierd moeten worden, zijn gemoeid.

Deze leden hadden geen moeite met een zekere drempelwerking die van griffierechten zou kunnen uitgaan, teneinde betrokkenen in te prenten dat niet alleen voor hen, doch ook voor de overheid zodanige rechtelijke procedures kosten met zich meebrengen. Griffierechten dienen echter daartegenover ook niet prohibitief te werken, althans zeker niet in situaties waarin uit een hoog percentage van tenslotte gegrond verklaarde klachten kan worden afgeleid dat niet-indiening van de betreffende bezwaar- en beroepschriften wegens een te hoog griffierecht daadwerkelijk afbreuk zou hebben gedaan aan realisering van belangen die onze rechtsorde beoogt te dienen.

Nogmaals, dit alles doet niet af aan de grote waardering voor het wetsvoorstel in het algemeen.

Deze leden hadden zich overigens wel de vraag gesteld of het optuigen van een zodanige rechtelijke structuur er niet toe zal leiden dat de overheden bij hun optreden in een nog groter web van regels en procedures terecht zullen komen. Kortom, het risico dat allerlei wensen, bezwaren en belangenbehartiging tenslotte in juridische termen, structuren en categorieën worden vertaald en aldus, soms enigszins los van werkelijkheid en praktische mogelijkheid, tot gelding worden gebracht.

De kosten van de eerste fase zijn erg hoog. En hier dient dan ook een zeer stevige prijs voor te worden betaald. De verhoging van de griffierechten baarde de leden van de fractie van de **PvdA** zorgen.

Daarnaast is nog f 16 miljoen op jaarbasis niet gedekt. Hoe denkt de minister dit bedrag concreet in te vullen?

Verder zouden deze leden ook graag beschikken over de actuele gegevens met betrekking tot de huisvestingskosten en de dekking hiervan. Kan de minister dit inzicht verstrekken?

Het was deze leden opgevallen dat de financiële gegevens van deze operatie fluctueren. Niet alleen waar het gaat om de cijfers uit de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het eindverslag van de Tweede Kamer, maar de gegevens uit de genoemde nota en de brief van de minister van 3 mei aan de Tweede Kamer zijn ook niet dezelfde voor de jaren 1997 en 1998.

Hoe wordt trouwens de financiële bewaking van dit gehele project geëffectueerd?

De inzet van extra personeel bij de rechtbanken komt nu al terecht in staatsrechtelijk opzicht of niet – op gang. De reductie bij de Raad van State vindt pas plaats vanaf 1995. Hoe verhoudt zich dit ten opzichte van elkaar? M.a.w. is al niet in vacatures voorzien bij de rechtbanken ook voor die situaties waarin medewerkers van de Raad van State uitstekend in staat zouden zijn in deze lacunes te voorzien?

5. Artikelen

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8.2.6.9

In de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt, zo hadden de leden van de **PvdA**-fractie opgemerkt, op blz. 45 in het raam van artikel 8.2.6.9 opgemerkt «dat het uit budgettair oogpunt niet verantwoord is dat een situatie gehandhaafd blijft waarbij in de gevallen waarin de overheid in het ongelijk is gesteld, de redelijke kosten van in redelijkheid aangewende rechtsbijstand in de regel in hun geheel voor haar rekening komen». Kan de minister nog eens precies aangeven wat hij hier bedoelt?

Hoe wordt de controle uitgeoefend met betrekking tot het in stand houden van het hier gekozen stelsel van administratieve rechtspraak in twee instanties tegenover de andere departementen met hun eigen specifieke wetgeving?

6. Slotopmerking

De leden van de **CDA**-fractie waren tenslotte van mening dat het vele belangen zou dienen indien het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel zo

spoedig mogelijk in het Staatsblad zou staan. Zij verklaren zich uitdrukkelijk bereid aan een snelle afhandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer medewerking te verlenen.

De voorzitter van de commissie,
Wagemakers

De griffier van de commissie,
Hordijk