

Rapport van Nederland

door

J.A.E. van der Does

Les Cours Administratives Suprêmes et la régulation du nombre et de la durée du procès.

Problèmes de principe.

De Nederlandse Grondwet kent vanouds het uitgangspunt dat aan de rechterlijke macht de berechting is opgedragen van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen (artikel 112). Onder schuldvorderingen zijn begrepen alle aanspraken ontstaan uit een onrechtmatige daad.

Aanvankelijk werd wel volgehouden dat aanspraken, voortgekomen uit een publiekrechtelijke rechtsbetrekking, niet aan de rechter konden worden voorgelegd, met uitzondering van de destijds weinig talrijke gevallen waarin een publiekrechtelijke wet aan een administratieve rechter bevoegdheid toekende. Evenwel, de Hoge Raad (Cour de Cassation) besliste reeds in 1915 dat het voor de bevoegdheid van de burgerlijke rechter uitsluitend aankwam op het recht waarop de eisende partij zich beriep 1). De eisende partij vond dus een bevoegde rechter indien hij stelde dat de overheid een onrechtmatige daad had gepleegd. Nadat in 1924 door de Hoge Raad was beslist dat ook overtreding van publiekrechtelijke voorschriften een civielrechtelijke onrechtmatige daad opleverde 2), omvatte de grondwettelijke waarborg van rechtsbescherming door de onafhankelijke rechter mede de bescherming tegen rechtsinbreuk door de overheid ongeacht het karakter van de in het geding zijnde wettelijke voorschriften.

Met deze waarborg was het niet in strijd wanneer de wet berechting van geschillen opdroeg aan een administratieve rechter, mits deze

rechtsgang toereikende waarborgen bood uit een oogpunt van onafhankelijkheid en procedure 3). Aan de vraag, of het bestaan van zulk een administratieve rechtsgang de burgerlijke rechter onbevoegd dan wel bij hem ingestelde vordering niet-ontvankelijk maakte wordt hier voorbij gegaan. Het is voor ons voldoende te weten dat de Grondwet niet minder, maar ook niet meer eist dan dat de burger een onafhankelijke rechter bereid vindt de rechtmatigheid van overheidsoptreden jegens hem te onderzoeken en ongerechtigheden te corrigeren door een rechterlijk verbod of een veroordeling tot schadevergoeding. Aangestipt wordt nog dat de Grondwet sinds 1983 de administratieve rechtspraak met name noemt en dat onder andere onrechtmatig overheidsgedrag ook wordt begrepen gedrag dat strijdt met ongeschreven publiekrecht.

Het moge thans duidelijk zijn dat een beperking van de toegang tot de rechter voor de bestuurder grondwettelijk niet kan, doch ook dat de grondwettelijke waarborg is uitgewerkt, wanneer er eenmaal een bevoegde rechter is. Met de wijze van afdoening van geschillen houdt de Grondwet zich slechts in zoverre bezig dat rechtzittingen openbaar zijn, de uitspraak in het openbaar plaatsvindt en dat uitspraken gemotiveerd moeten zijn, alles tenzij de wet het tegendeel bepaalt 4). Voorts laat de Grondwet zich niet in met het aantal instanties. De administratieve rechtspraak kent in vele gevallen slechts een enkele instantie. Bezwaren daartegen zijn niet van constitutionele, doch van andere, onder meer organisatorische aard.

Deze organisatorische problematiek is gebleken toen het aantal beroepen, ingesteld bij administratieve rechters, toenam. Die toename is spectaculair, ook bij reeds lang bestaande administratieve rechters, zoals de sociale verzekeringsrechter en de belastingrechter (deze takken van administratieve rechtspraak dateren respectievelijk van 1902 en 1914). Zeer in het oog lopend was de ontwikkeling na de invoering in 1976 van het beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Deze beroepsmogelijkheid is algemeen en aanvullend: tegen alle administratieve beschikkingen is beroep

opengesteld, tenzij het betreft een beschikking waartegen krachtens wettelijk voorschrift een andere administratiefrechtelijke voorziening openstaat of voor de klager opengestaan heeft 5). Op 1 januari 1977 waren er reeds 1.558 beroepen in behandeling (de onderhavige beroepsgang bestond toen een half jaar). In 1977 kwamen daar ruim 5.000 beroepen bij. Van het totaal van 6.585 beroepen, ingekomen in het tweede halfjaar 1976 en het jaar 1977, waren er per 31 december 1977 nog 4.213 niet afgedaan (Jaarverslag Raad van State 1977). De Afdeling rechtspraak zag zich ruim een jaar na de aanvang van haar arbeid derhalve reeds geconfronteerd met een aanzienlijke "overloop" van ingekomen zaken die aan het einde van het kalenderjaar niet afgewerkt waren. Uiteraard is een zekere "overloop" aan het einde van een kalenderjaar onvermijdelijk. Immers, ook als de behandeling van een zaak plaatsvindt met voorbeeldige snelheid zal zij een aantal maanden vergen. De omvang van het verschijnsel van de "overloop" wees echter de onvermijdelijke conclusie aan: de verwerkingscapaciteit bleef aanzienlijk achter bij het "zakenaanbod" ofwel de vraag naar rechterlijke beslissingen.

Het jaarverslag 1988 geeft geen ander beeld: een vergelijkend overzicht over de jaren 1984-1988 geeft aan dat aan het eind van die jaren in behandeling waren respectievelijk 11.423, 10.610, 11.655, 12.413 en 14.628 zaken 6). De toestand verschilt niet wezenlijk van die bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, die met het adviseren van de Kroon in administratieve beroepen en sinds 1988 met administratieve rechtspraak belast is in bepaalde door de wet aangewezen geschillen. De overgang per 1 januari 1988 naar onafhankelijke rechtspraak bracht echter een typische problematiek mee die de cijfers van de Afdeling voor de geschillen van bestuur voor dat jaar voor vergelijking minder geschikt maakt 7).

Het is begrijpelijk dat de overbelasting van betrekkelijk kleine administratiefrechtelijke colleges bezwaren meebrengt voor de praktijk van het rechtsleven. Inderdaad zijn de problemen groot. Zo geldt ook voor het grootste deel van de rechtspraak, dus ook voor de

administratieve, dat vertraging nieuwe procedures aantrekt. De mogelijkheid om de rechtmatigheid van een administratieve beschikking voor een of meer jaren twijfelachtig te doen zijn, is voor justitiabelen niet zelden aantrekkelijk. Een meer fundamenteel bezwaar is, dat het gegeven de brede en constante stroom jurisprudentie van colleges die in hoogste instantie rechtspreken, voor belanghebbenden wel haast onmogelijk wordt tevoren vast te stellen, hoe in een bepaald geval geoordeeld zal worden. De uitslag van procedures wordt, meer dan nodig is, onvoorspelbaar. Uiteraard kan ook de briljantste rechtsgeleerde niet voor elke casuspositie de proceskansen met juistheid aangeven. Waar echter het materiële recht in vele geschillen niet meer gekend kan worden, raakt de rechtszekerheid in gevaar. De administratie verkeert veelvuldig in verlammende rechtsonzekerheid en ook voor de bestuurden zijn de bezwaren evident.

Het is tegen deze achtergrond, dat onlangs door de Nederlandse regering aan het parlement voorgelegde voorstellen voor de herziening van de rechterlijke organisatie geplaatst moeten worden. Voor zover hier van belang, voorzien zij in invoering van administratieve kamers bij de rechtbanken. In de zaken die thans gebracht worden voor de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, fungeren deze kamers straks als rechter in eerste aanleg. De Afdeling rechtspraak zal dan als appèlrechter optreden (ten aanzien van de Afdeling geschillen vindt de besluitvorming de komende jaren plaats).

De vraag, of het mogelijk en wenselijk is, voor bepaalde zaken het hoger beroep op de Afdeling rechtspraak uit te sluiten, is nog niet beslist. Zoals reeds bleek, gelden hier geen constitutionele bezwaren. De civiele rechtspraak kent vanouds uitsluiting van appèl van de geldvorderingen van gering belang. Administratieve zaken zijn echter veelal niet op eenvoudige wijze op geldelijk belang waardeerbaar.

Wel kan men van sommige zaken vaststellen dat zij eenvoudig te beslissen zijn, maar die vaststelling eist wel een bestudering van het dossier, nauwelijks minder volledig dan nodig is om een uit-

spraak te concipiëren. Tezamen met waarborgen als het recht van partijen om gehoord te worden (waarborgen die niet uitdrukkelijk constitutioneel zijn vastgelegd maar waarvan aangenomen kan worden dat de rechter ze respecteren zal ook als de wetgever heeft nagelaten ze in de procesorde te verankeren), beperkt dit de mogelijkheden om aantallen procedures en procesduur te beperken.

Het verst gaan stelsels waarbij hetzij de hogere, hetzij de lagere rechter verlot moet geven voor het appèl. Deze oplossingen zijn bekend uit Angelsaksische landen ("leave to appeal", "certiorari"). Zij eisen echter een zeer uitvoerige feitenvaststelling door de eerste rechter, zodat na afloop van de procedure in eerste aanleg weinig twijfel kan bestaan over hetgeen een hogere rechter mogelijk te beslissen resteert. Reeds omdat vele administratieve procedures in Nederland zonder bijstand van advocaten worden gevoerd, is deze oplossing dubieus: een hernieuwde beoordeling zal veelvuldig aan het licht brengen dat relevante feiten door partijen onvermeld zijn gelaten. Daartegen wordt wel het argument ingebracht dat de administratieve rechter, anders dan de civiele, niet lijdelijk is en dus niet afhankelijk van de feitelijke stellingen van partijen. Niet-lijdelijkheid betekent echter geen helderziendheid; zonder althans enige aanwijzing van partijen van relevante feiten komt ook de administratieve rechter niet verder dan het dossier dat de verwerende overheid verplicht is te produceren.

Voor de administratieve rechtspraak wordt in Nederland thans de oplossing gezocht in een keuze tussen twee systemen, aangeduid respectievelijk als "hoger beroep min" en "cassatie plus". Bij "hoger beroep min" zal de appèlrechter de vrijheid hebben zich aan te sluiten bij de vaststelling van het feitensubstraat van de zaak door de eerste rechter. Bij "cassatie plus" is het hoger beroep beperkt tot onderzoek naar rechtsschending waaronder uitdrukkelijk begrepen schending van fundamentele processuele normen en kennelijke vergissingen bij de vaststelling van de feiten. Het is duidelijk dat invoering van cassatierechtspraak het optreden van een enigszins gespecialiseerde balie veronderstelt. Aldus is deze oplossing minder

gewild bij degenen die vanouds beducht zijn voor toename van de kosten van het procederen. Evenwel, ook bij invoering van het model "hoger beroep min" zal de rechtzoekende zijn recht veelal zonder juridische bijstand niet verkrijgen. De appellerende partij zal immers ofwel de rechtsvragen moeten formuleren die hij de appèl-rechter wil voorleggen - een bij uitstek juridische arbeid, die de civiele cassatietechniek nabij komt - ofwel de appèlrechter moeten overtuigen dat het feitensubstraat zoals vastgesteld door de eerste rechter niet deugt - hetgeen de nodige proceservaring vereist. Op deze punten zullen eisen aan het beroepschrift in appèl moeten worden gesteld waaraan - op straffe van niet-ontvankelijkheid - zal moeten worden voldaan. Worden geen eisen gesteld om te bereiken dat de appèlrechter uit het beroepschrift kan afleiden dat hetgeen de appellerende partij van hem verlangt binnen zijn in dit model beperkte bevoegdheid valt, dan is filtrage van zaken niet te verwachten en rekent men slechts op de procesmoeheid van partijen. De zoeven genoemde getallen laten echter zien dat de algemene proceslust eerder wassend dan afnemend is.

Met het voorgaande is de stand van zaken in Nederland en de discussie over de noodzakelijke hervormingen in hoofdzaak weergegeven. Rest te vermelden dat verschillende reeds bestaande mogelijkheden om de druk op de rechter te verminderen regelmatig in de praktijk worden gebracht. De voorzitter van de Afdeling rechtspraak kan beroepen die kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond zijn, afdoen buiten zitting 8). Dit geschiedde in 1988 met iets meer dan 2600 beroepen. Tegen zulk een afdoening is een vereenvoudigde verzetprocedure mogelijk. Meent de Afdeling dat het beroep achteraf niet kennelijk ongegrond, gegrond of niet-ontvankelijk was, dan kan de Kamer die het verzet behandelde zonder uitgebreide motivering alsnog een nieuwe, volledige behandeling bevelen. De opposant wordt desverlangd gehoord. De ervaring leert dat verzet slechts in weinig gevallen tot hernieuwde behandeling leidt. Enkelvoudige Kamers treden veelvuldig op; daarbij is de wijze van behandeling de normale, doch de kamers bestaan, in stede van uit

drie staatsraden, uit één. Zolang vele bestuurden hetzij uit onkunde hetzij uit pure proceslust beroepen instellen die gelet op vaste jurisprudentie kansloos zijn, kan deze wijze van afdoening niet worden gemist. Gesteld moet hierbij worden, enerzijds dat niet alle advocaten de proceslust hunner cliënten voldoende matigen, anderzijds dat onkunde ter zake van de jurisprudentie niet altijd verwijtbaar is. Dat geldt zeker wanneer, zoals vaak, zonder rechtsbijstand wordt geprocedeerd, doch ook waar, zoals eerder gememoreerd, de overvloedige jurisprudentiestroom de kenbaarheid van het recht te zeer reduceert.

Zoals reeds gemeld, kan althans in theorie het aantal beroepen op hogere rechters worden beperkt door voor bepaalde zaken hoger beroep uit te sluiten, dan wel voorafgaand rechterlijk verlof te eisen. Het is echter ook mogelijk, het aantal beroepen op de onafhankelijke rechter te verminderen door de belanghebbende, die zich met een administratieve beschikking niet kan verenigen, te verplichten zijn zaak eerst ter hernieuwde beoordeling voor te leggen aan het bestuur. Aldus is reeds thans de regeling met betrekking tot besluiten van lagere besturen (gemeenten, provincies en waterschappen). De bezwaarde begint met daartegen een bezwaarschrift in te dienen bij het orgaan waarvan het bestreden besluit uitging. Dit orgaan hoort de bezwaarde of laat de bezwaarde horen door een adviescommissie. Daarna volgt een in de regel uitvoerig gemotiveerde beslissing, welke niet zelden ten gunste van de bezwaarde afwijkt van de oorspronkelijke. Van de beslissing op het bezwaarschrift werd blijkens een onderzoek, ingesteld in opdracht van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie, en betrekking hebbende in het bijzonder op bezwaarschriften ingediend in 1978, in 49.6 tot 62.8% van de gevallen beroep ingesteld bij de Afdeling rechtspraak. In de overige gevallen had dus de bezwaarde ofwel zijn zin gekregen, ofwel hij was door de motivering van de beslissing op het bezwaarschrift voldoende overtuigd om de zaak verder te laten lopen. Dat laatste blijkt veelvuldig voor te komen: beziet men de beslissingen op bezwaarschrift die een niet-ontvankelijkverklaring of een ongegrond-

verklaring inhouden nader, dan blijkt slechts 2 à 3 van de 5 bezwaarschriften in die gevallen tot een beroepschrift bij de Afdeling te leiden 9).

Voorschakeling van een verplichte bezwaarschriftprocedure voor het beroep op de rechter leidt dus tot een effectieve filtrage. Daarnaast blijkt de taak van de rechter verlicht te worden: de vaststelling van de voor zijn beslissing relevante feiten wordt sterk vereenvoudigd doordat het materiaal uit de bezwaarschriftfase beschikbaar is. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de ontwerp-Algemene wet bestuursrecht, thans bij het parlement aanhangig, de bezwaarschriftprocedure in beginsel ook verplicht wordt gesteld voor de centrale overheid 10). Reeds thans overigens kan de centrale overheid, op uitnodiging van de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak, beslissen dat een bij die Afdeling ingediend beroepschrift zal worden behandeld als bezwaarschrift; tegen de nieuwe beslissing kan de appellant desgewenst alsnog bij de Afdeling in beroep komen. Een andere administratieve rechter, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, kent een vergelijkbare regeling. De centrale overheid maakt derhalve reeds een ruim gebruik van de bezwaarschriftprocedure ten einde haar eigen besluiten te heroverwegen. De ministerraad heeft onlangs bij circulaire alle ministeries verzocht, dit in alle voorkomende gevallen te doen, tenzij het betreft een kennelijk niet-ontvankelijk of ongegrond beroep 11).

Het vragen van een rechtsoordeel van de rechter door een andere rechter is in ons procesrecht niet voorzien. In een enkel geval heeft niettemin de Afdeling rechtspraak laten blijken, bereid te zijn zich na het ongebruikt verstrijken van een beroepstermijn uit te spreken over de vraag of, ware tijdig beroep ingesteld dit, gelet op de aard van het overheidsbesluit waarom het ging, ontvankelijk zou zijn. Zij zal dit echter alleen doen wanneer de civiele rechter - bij wie tegen het bewuste overheidsbesluit een actie was ingesteld - zulks zou verlangen 10). Deze rechterlijke improvisatie laat zien dat prejudiciële beslissingen hun nut kunnen hebben en dat de mogelijkheden op dit punt nadere studie verdienen.

Moyens techniques.

Bij de Afdeling geschillen en de Afdeling rechtspraak van de Raad van State zullen de procedures naar verwachting gunstig worden beïnvloed door invoering van geautomatiseerde systemen voor de administratieve verwerking en ter ondersteuning van de eigenlijke behandeling.

Reeds ten dele ingevoerd is een geautomatiseerd systeem dat voor de ambtenaren, belast met de administratieve verwerking, rechtstreeks door middel van een terminal met beeldscherm toegankelijk is. Dit systeem toont van iedere zaak de belangrijkste kenmerken. Het legt vast welke stappen in de behandeling zijn gezet en bewaakt zodoende de regelmatige voortgang. Het beheert daardoor ook de rol, (de agenda's van de zittingen) en registreert de betrokken staatsraden en juridische medewerkers. Ook het opstellen van standaardbrieven (bijvoorbeeld oproepingen ter zitting) en de algemene tekstverwerking is geautomatiseerd.

Bij de verdere behandeling wordt gebruik gemaakt van een reeds volledig beschikbare juridische databank, voor de raadpleging waarvan terminals en beeldschermen ter beschikking staan van de staatsraden en hun juridische medewerkers. De eigen jurisprudentie is rechtstreeks toegankelijk. Bij elders of besproken gepubliceerde uitspraken wordt de gebruiker verwezen naar de publikaties. Ook vindt verwijzing plaats naar eerder vervaardigde ambtelijke nota's. Het systeem werkt in beginsel met trefwoorden. Van ieder document wordt echter ook een samenvatting opgenomen waarin "vrij" gezocht kan worden. De voorbereiding van ieder document wordt verzorgd door de jurist die bij de opstelling betrokken was.

Door deze ontwikkeling wordt de reeds bestaande neiging om bij het opstellen van uitspraken gebruik te maken van standaard-teksten versterkt. Dit brengt een verlichting mee van de redactionele arbeid. De ervaringen zijn in het algemeen gunstig. Er is geen bezwaar tegen dat in de motivering van een rechterlijke beslissing wordt aan-

geknoopt bij eerdere uitspraken. In de literatuur wordt echter een enkele maal ook kritiek vernomen. Naar de mening van deze rapporteur moet erop gelet worden dat niet wordt gegrepen naar teksten die niet geheel zijn toegesneden op de discussie die de partijen ten overstaan van de rechter hebben gevoerd. Dat partijen antwoord krijgen op vragen die zij aan het gerecht voorlegden, is wel de eerste eis die men aan de motivering van een rechterlijk oordeel zal willen stellen!

's-Gravenhage, 22 november 1989.

Noten

1. HR 31 december 1915, NJ 1916, 407, W 9947, WPNR 2439 (EMM) inzake Guldemond/Noordwijkerhout.
2. HR 20 november 1924, NJ 1925, bladzijde 89; W 11293 inzake Ostermann.
3. HR 22 februari 1957, 310, inzake Schel- en deuropeners, lag geheel in de lijn van oudere arresten.
4. Artikel 121 Grondwet.
5. Artikel 5 Arob, aanhef en onder d.
6. Het aantal ingekomen zaken steeg uiteraard ook; respectievelijk 9298, 10043, 10534, 10568 en 14469. Het gaat hier steeds om hoofdzaken, procedures die eindigen met een beslissing ten gronde. De voorlopige beslissingen in spoedeisende zaken zijn in deze aantallen niet verwerkt.
7. In de daaraan voorafgaande jaren 1984-1987 werden bij de Afdeling geschillen aanhangig gemaakt respectievelijk 4948, 6154, 6051 en 6195 zaken; aan het einde van die jaren waren respectievelijk 7879, 8339, 7849 en 7678 zaken in behandeling.
8. Artikel 105 van de Wet op de Raad van State.
9. Breeuwsma e.a., Beeld van de Arob-bezwaarschriftenprocedure, Kluwer-Deventer-1982, in het bijzonder bladzijde 246. Het fiscale procesrecht kent reeds lang een bezwaarschriften-procedure die echter minder uitgebreid is dan die welke in de tekst werd beschreven.
10. Kamerstukken 21 221.
11. Circulaire Minister-President, Minister van Algemene Zaken d.d. 1 september 1989, nr.89M017412.
12. Afdeling rechtspraak 11 november 1987, AB 1988, 99 inzake Appels/Minister van Economische Zaken, met noot De Waard.