

heroverweging 3e ronde.

Beroepsprocedures



Eindrapport
van de interdepartementale heroverwegingswerkgroep
Beroepsprocedures

november 1983.

Inhoudsopgave eindrapport

1. Algemene Inleiding	p. 1
2. Beschrijving van het beleid	
2.1. Doel van de administratieve rechtsbescherming	p. 6
2.2. Vormen van administratieve rechtsbescherming	p. 10
2.3. Effectiviteit van de administratieve rechtsbescherming	p. 19
2.4. Kosten van de administratieve rechtsbescherming	p. 23
2.5. Beleidsvoornemens in het regeerakkoord	p. 32
3. Evaluatie van het beleid	
3.1. Ontwikkeling van de administratieve rechtsbescherming	p. 33
3.2. Een overzicht van de factoren die van invloed zijn op de vraag naar en het aanbod van administratieve rechtsbescherming	p. 36
3.3. Redenen voor bijstellingen; effectieve rechtsbescherming	p. 44
3.4. Een redelijk organisatorisch kader	p. 49
3.5. Een redelijk procesrechtelijk kader	p. 50
3.6. Beperking van de groei van de gefinancierde rechtsbijstand	p. 52
3.7. De zeefwerking van de voorprocedures	p. 54
3.8. Beleidsinterdependenties	p. 63
4. Beleidsvarianten	
4.1. Voorprocedures	p. 65
4.2. Vervanging van hoger beroep door cassatieberoep	p. 72
4.3. Rechterlijk verlot	p. 75
4.4. Proceskostenveroordeling	p. 78
4.5. Vereenvoudiging van de Arob-rechtspraak	p. 89
4.6. Afdoening bij beschikking zonder mondelinge behandeling	p. 92
4.7. Het beroep op de Kroon	p. 94

4.8. Overdracht van enige beroepsgangen bij Kroon en Afdeling rechtspraak naar de raden van beroep/Centrale Raad van Beroep	p.107
4.9. De 20% variant	p.110
4.10. Economische en organisatorische effecten van de beleidsvarianten	p.112
4.11. Tijdpad voor realisering van de beleidsvarianten	p.115
Samenvatting	p.117
Bijlagen	

Hoofdstuk 1. Algemene inleiding

1.1. De aanspraak van een particulier op een van overheidswege te bieden mogelijkheid van beslechting van geschillen die hij met het bestuur heeft, is niet als grondrecht in onze constitutie opgenomen. De verruiming van de mogelijkheden van de administratieve rechtspraak in het nieuwe hoofdstuk VI (rechtspraak) van de nieuwe Grondwet biedt evenmin een garantie, dat ieder rechtsgeschil op bestuursrechtelijk terrein onderworpen moet kunnen worden aan het oordeel van een onafhankelijke rechter. Ruimte is uitdrukkelijk gelaten voor een beslissing van zulke geschillen in een vorm van administratief beroep. In de praktijk is echter reeds decennia de juridische toestand zo, dat de rechter - de gewone rechter - zich geroepen voelt tot het verzorgen van de rechtspraakfunctie, indien iedere andere voorziening op dat punt ontbreekt of ontoereikend is.

Dit feitelijke gegeven heeft belangrijke konsekwenties voor een bezinning over de overheidstaken inzake het behandelen van geschillen, en in het bijzonder voor de heroverweging omtrent die taken. Uiteindelijk kan men er niet omheen dat ieder rechtsgeschil voor een rechter kan worden gebracht, die zich niet aan de taak van het beslechten van dat geschil onttrekt, behoudens het geval van het Kroonberoep.

Nu is het waar, dat niet ieder geschil tussen burger en overheid is aan te merken als een rechtsgeschil. De ontwikkeling van de toetsingsgronden die met name de administratieve rechters maar ook de gewone rechter krachtens de wet of de jurisprudentie plegen te hanteren, maakt echter dat vele geschillen, die vroeger niet als rechtsgeschil werden gezien, thans wel als zodanig worden opgevat. Dit heeft de vlucht van de rechtspraak - vooral in het bestuursrecht - uitermate vergroot.

Door het waarborg-karakter van de aanspraak op het oordeel van een rechter is deze ontwikkeling principieel niet omkeerbaar: een afzien van de beginselen van de rechtsstaat zou niet alleen principieel onjuist zijn, maar ook in de praktijk - gelet op de inbreng van de rechter - niet worden aanvaard.

1.2. Niet alleen nationale aspecten als Grondwet en jurisprudentie spelen een rol. Ons land is gebonden aan de verplichtingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (het Verdrag van Rome). Vooral de rechtspraak van het Hof te Straatsburg inzake artikel 6 van dat Verdrag is van belang voor de vraag of de burger aanspraak kan maken op de beslechting van zijn geschil, i.c. met de overheid, door een onafhankelijke rechter, met inachtneming van de minimum-proceswaarborgen, die in artikel 6 zijn neergelegd. Die bepaling geeft rechten aan de burger die "zijn burgerlijke rechten en verplichtingen" vastgesteld wenst te zien. De jurisprudentie van het Hof (de bekende Ringelsen- en Königgarresten) heeft aan deze formule een zodanige betekenis gegeven, dat ook geschillen die wij als "administratief" aanduiden onder de werking van artikel 6 kunnen vallen. Welke gevolgen deze rechtspraak voor het geheel van Nederlandse beroepsprocedures heeft is thans nog niet te overzien. Enkele zaken zijn bij de Europese Commissie voor de rechten van de mens aanhangig¹, maar hebben nog niet geleid tot uitspraken van die commissie. In dit rapport worden dan ook geen conclusies getrokken die vooruitlopen op wat in Straatsburg door de commissie en in laatste instantie door het Europese Hof voor de rechten van de mens zal worden beslist. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan, dat artikel 6 blijkens zijn onmiskenbare bewoordingen toepasselijk is voor het gehele terrein van het burgerlijk en strafrecht. Met zulke stelligheid kan dit niet voor de volle omvang van het bestuursrecht worden gezegd. Hoe de uitslag van de genoemde procedures in Straatsburg ook moge luiden, het zal toch steeds zo zijn dat alleen die beschikkingen onder de werking van artikel 6 zullen vallen die bepalend zijn voor de uitoefening van burgerlijke rechten en verplichtingen. Niet aan te nemen is dat het gehele terrein van het administratief recht daaronder zou komen te vallen. De vraag die in Straatsburg aan de orde is gesteld, is niet zozeer of het administratief recht als zodanig onder artikel 6 valt als wel in hoeverre dit het geval is. In dit opzicht wijkt de situatie wat betreft het administratief recht af van die welke geldt voor het civiel en strafrecht.

1. Onder meer inzake het beroep op de Kroon over een hinderwetvergunning en inzake een uitkering op grond van de Ziektewet.

1.3. De vraag in hoeverre op het punt van beroepsprocedures met vrucht een bezinning kan plaats vinden is gelet op de in onderdeel 1 genoemde achterliggende rechtsbeginselen van relatieve aard. Hij laat zich naar twee kanten specificeren:

a. zijn er mogelijkheden om de situatie zo te beïnvloeden, dat er minder geschillen ontstaan, b.v. door het materieel recht te hervormen?

b. zijn er, voorzover het materieel recht geschillen blijft opleveren, middelen om de behandeling daarvan te beïnvloeden in beperkende zin, zonder geldende minimumgaranties geweld aan te doen?

De eerste vraag hangt zo nauw samen met het probleem van de deregulering, dat de werkgroep tot de conclusie is gekomen dat deze elders in studie is genomen of daarvoor in ieder geval in aanmerking komt. De tweede vraag echter behoort krachtens zijn taakopdracht tot zijn terrein.

De werkgroep is bij de uitvoering van de taakopdracht als volgt te werk gegaan. In hoofdstuk 2 is in de eerste paragraaf, die gewijd is aan het "doel van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming" getracht de eisen te formuleren die aan de administratiefrechtelijke rechtsbescherming moeten worden gesteld met het oog op de verwezenlijking en verdere ontwikkeling van de rechtstaat. Het verdient de aandacht dat deze "beleidsdoelstelling" in tegenstelling tot de beleidsdoelstellingen die voor vele andere aan heroverweging onderworpen beleidsterreinen gelden, betrekking heeft op het bereiken van een rechtstoestand die aan bepaalde voorwaarden voldoet en niet op het bereiken van een bepaalde feitelijke toestand. In verband daarmee moest ook aan de begrippen "effectiviteitsmeting" (zie vraag A2 van de algemene heroverwegingstaakopdracht) en "effectiviteit" (zie vraag BII 1 van de algemene heroverwegingstaakopdracht) een wat andere inhoud worden gegeven dan in de meeste heroverwegingsrapporten het geval is. Een "effectief" beleidsinstrumentarium is in dit rapport opgevat als een zodanig stelsel van justitiële voorzieningen dat, in normatieve zin, gegeven de eisen van de rechtsstaat, gesproken kan worden van een voldoende niveau van administratiefrechtelijke rechtsbescherming. "Meting" van effectiviteit in deze normatieve zin is niet mogelijk; wel kan een beoordeling van de effectiviteit in deze zin plaats vinden. In par. 2.3. zijn de eisen geformuleerd die uit een oogpunt van effectieve administratiefrechtelijke rechtsbescherming moeten worden gesteld. In paragraaf 3.3.

wordt ingegaan op de vraag in hoeverre overeenkomstig het huidige beleid aan deze eisen wordt voldaan.

Tenslotte is het van belang dat in de taakopdracht enige beperkingen zijn ingebouwd: het gaat alleen om beroepsprocedures van het Rijk en buiten beschouwing blijven de onderwerpen behandeld in de eerste heroverwegingsronde. Dit laatste betekent dat de civiele rechtspraak van de gewone rechter niet aan de orde komt, maar wel de administratieve rechtspraak, exclusief die welke wordt verzorgd door de gewone rechter.

Het beleidsterrein betreft dus de beroepsprocedures bij onafhankelijke administratieve gerechten (exclusief de gewone rechterlijke macht optredend als administratieve rechter) en de Kroon die openstaan voor de rechtzoekende alsmede de beroeps- en bezwaarschriftenprocedures bij organen van de Rijksoverheid die voor hem openstaan. Daarnaast behoort de door de overheid bekostigde rechtshulp die in deze procedures wordt verleend, tot het beleidsterrein. Het te onderzoeken beleidsterrein omvat ook voorzieningen die openstaan ten behoeve van ambtenaren en militairen (inclusief dienstplichtigen). Buiten het onderzoeksterrein valt de klachtprocedure ingevolge de Wet Nationale ombudsman. Vanwege de samenhang met de fiscale rechtspraak door de gewone rechterlijke macht heeft de werkgroep de Tariefcommissie buiten beschouwing gelaten (de Tariefcommissie is mede vanwege die samenhang aan de orde geweest in Deelrapport 8 Heroverweging organisatie rechtspraak, Tweede Kamer, 1980 - 1981, 16 625, nr. 13).

De bezwaarschriftenprocedures bij de Inspecteurs der invoerrechten en accijnzen en der belastingen ingevolge art. 108 van de Algemene Wet inzake douane en accijnzen en artt. 23 en 24 van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen, die fungeren als voorprocedures ten aanzien van de fiscale rechtspraak, zijn wel begrepen in de inventarisatie van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming die in het beschrijvende deel van het rapport is opgenomen, maar de desbetreffende kosten zijn buiten het "ijkpunt" gehouden ten opzichte waarvan de beleidvarianten zijn ontwikkeld. De reden hiervan is dat de kosten van deze bezwaarschriftenprocedures een veelvoud bedragen van die van alle overige tot het heroverwogen beleidsterrein behorende voorzieningen op het terrein van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming (jaarlijks + 700.000 be-

zwaarschriften bij de Inspecteurs der belastingen). Indien de kosten van deze voorprocedures in het ijkpunt zouden zijn opgenomen, zou de structuur van het fiscale recht het hoofdthema van het heroverwegingsonderzoek zijn geworden. Dat was blijkens de door de Ministerraad vastgestelde omschrijving van het onderwerp niet de bedoeling. Ook de samenstelling van de werkgroep zou daarmee niet in overeenstemming zijn geweest.

Hoofdstuk 2. Beschrijving van het beleid

2.1. Doel van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming 1

Bij het begin van de derde heroverwegingsronde heeft de Minister van Financiën in een brief van 12 april 1983 aangegeven, dat de heroverwegingsprocedure gericht is op "het verrichten van stelselmatig beleidsonderzoek" (16625, nr. 60, p.8). Wegens dit karakter van de heroverwegingsprocedure wil de werkgroep zich er vooraf rekenschap van geven, wat de doelstelling is van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming. In de inleiding is

er reeds op gewezen dat de beginselen van de rechtsstaat grenzen stellen aan het terugbrengen van de omvang der rechtsbescherming. Het gaat er dan ook om, te bezien welke eisen deze beginselen van de rechtsstaat stellen in relatie tot de inrichting van beroepsprocedures. In het kader van de onderhavige heroverweging zullen die voorzieningen kritisch moeten worden bezien die afwijken van wat uit rechtsstatelijk oogpunt nodig of althans geïndiceerd is, tenminste voor zover dit van belang kan zijn om besparingsvarianten te ontwikkelen. Het gaat er immers niet om dat elke behoefte tot procederen kan worden vervuld, maar daarom dat er effectieve toegang tot de onafhankelijke rechter bestaat overal waar in geschil is of het overheidsoptreden al dan niet in strijd komt met de rechtspositie van één of meer particulieren (het grondrecht op behoorlijke rechtspraak). Onder rechtspositie van particulieren wordt verstaan het geheel van juridische aanspraken en verplichtingen van natuurlijke personen en rechtspersonen, zoals deze voortvloeien uit regels van geschreven recht en ongeschreven recht (met inbegrip van algemene beginselen van behoorlijk bestuur).

Dit doel van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming is gemeengoed onder West-Europese staten, meer algemeen onder de staten die volgens de beginselen van de rechtsstaat zijn ingericht. Uiteraard zijn er verschillen in de uitwerking. Veelal vindt men een algemene bevoegdheid van de administratieve rechter (zo bij voorbeeld in Frankrijk ingevolge art. 32 van de Ordonnance sur le Conseil d'Etat en art. 3 van de Code des tribunaux administratifs), of zelfs een grondwettelijke waarborg (zie art. 19 van het Duitse Grundgesetz). Het stelsel in Nederland is, zoals hieronder nader zal worden uiteengezet, sterk verbrokkeld. Verschillende, onderling niet steeds harmoniërende gedachten over de inrichting van de

1. Vraag A1 van de algemene taakopdracht

administratiefrechtelijke rechtsbescherming hebben naast elkaar hun neerslag in de wetgeving gevonden. Voor de aan de werkgroep opgedragen heroverweging is een - binnen de gegeven mogelijkheden uiteraard globale - evaluatie van de inrichting der rechtsbescherming dan ook zeker van belang.

Alhoewel artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden als gezegd slechts op een gedeelte van de administratiefrechtelijke geschillen onmiddellijk toepasselijk is, is het in dit verband onmiskenbaar van belang stil te staan bij de eisen die dit artikel stelt. De rechtsontwikkeling - zowel in Nederland als internationaal (vergeleijk ook art. 14 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten)-doet immers blijken dat in dit artikel aan een fundamenteel beginsel van de rechtsstaat uitdrukking is gegeven. Uit het artikel is door het Europese Hof voor de rechten van de mens enerzijds een recht op toegang tot de rechter afgeleid, en anderzijds is daarin een aantal vereisten te vinden waaraan een behoorlijke rechtsgang moet voldoen. In een genuanceerde, maar consequente jurisprudentie heeft het Hof doen blijken op welke wijze de wetgever de uitoefening van het grondrecht op behoorlijke rechtspraak mag reguleren. Redelijke procesrechtelijke voorwaarden en afwegingsstimulansen voor de burger behoeven zeker niet in strijd te komen met dit grondrecht, evenmin als een afstemming van de procesgang op de aard en het gewicht van de zaken. Op grond van het grondrecht op behoorlijke rechtspraak is niet meer, maar ook niet minder vereist dan dat binnen een redelijk kader ter vrije beoordeling van de burger staat, of hij een geschil waarbij zijn rechtspositie in het geding is, aan de rechter wil voorleggen; wordt zo'n geschil aan de rechter voorgelegd, dan moet na een eerlijke en openbare behandeling binnen een redelijke termijn een eindbeslissing worden gegeven.

Vereist, maar ook voldoende is dus de toegang tot één volledige rechterlijke instantie, die de feitelijke en juridische merites van de zaak beoordeelt. Uit het arrest van het Hof van 23 juni 1981

inzake Le Compte, Van Leuven en De Meyere blijkt dat het geen bezwaar ontmoet, als hieraan voorprocedures voorafgaan die niet aan de eisen van artikel 6 voldoen. Blijkens dit arrest is het evenmin zo dat in gevallen waarin een tweede rechterlijke instantie volgt, deze wederom een volledige beoordeling van de feitelijke en juridische merites zou moeten geven. Een beperking tot cassatie voor deze tweede instantie is volledig in overeenstemming met het grondrecht, en komt overigens op het gebied van het administratieve recht reeds voor in belastingzaken, waar na één volledige rechterlijke instantie slechts cassatieberoep op de Hoge Raad volgt. Er is op het gebied van het administratief recht ook generlei verplichting tot het doorvoeren van een volledige rechterlijke behandeling in twee instanties; art. 14, vijfde lid, van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten stelt deze eis slechts voor de berechting van (substantiële) strafbare feiten.

Wat de rechtspraak betreft moet er tenslotte op worden gewezen dat met de toegankelijkheid van een rechterlijke instantie, ook indien zogenaamde discretionaire bevoegdheden in het geding zijn, ten volle aan het doel van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming wordt voldaan. Zoals mr. J. van der Hoeven in een principiële beschouwing over de functie van de administratieve rechtspraak heeft uiteengezet (R.M.Themis 1974, pp. 658 e.v.) en de huidige praktijk van deze tak van rechtspraak dagelijks bewijst, leidt deze immers tot een adequate toetsing van een aangevochten overheidsbesluit, ook indien de beslissing op zo'n discretionaire bevoegdheid berust.

Dit neemt niet weg dat ook beroeps- en bezwarenprocedures binnen de administratie in het kader van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming van belang zijn. Voor zover zij op het niveau van de centrale overheid worden afgewikkeld, behoren ze mede tot het terrein van deze heroverwegingsprocedure. Het belang van de beroeps- en bezwarenprocedures ligt echter voor een deel in een ander vlak dan het belang van administratieve rechtspraak. Enerzijds kunnen zulke procedures gewenst zijn ter verhoging van de kwaliteit van de besluitvorming (ook de juridische kwaliteit), zodat daarna minder

aanleiding bestaat tot procedures voor de administratieve rechter en indien ze toch in gang worden gezet, de rechter kan oordelen over een voldragen overheidsbesluit. In zoverre kunnen zij een vorm van rechtsbescherming aan de burger bieden, die in een deel van de zaken de behoefte aan rechtsbescherming door de administratieve rechter wegneemt. Anderzijds kunnen zulke procedures binnen de administratie nodig zijn om ervoor te zorgen dat de uiteindelijke beslissing past in het beleid van het op beroep of bezwaar beslissende orgaan, indien dat orgaan voor het beleid (mede) politieke verantwoordelijkheid dient te dragen.

2.2. Vormen van administratiefrechtelijke rechtsbescherming¹

2.2.1. algemeen

Doel van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming is, zoals gezegd, te verzekeren dat waar in geschil is of het overheidsoptreden al dan niet in strijd komt met de rechtspositie van een of meer particulieren (natuurlijke personen of rechtspersonen) een beslissing daarover van de onafhankelijke (administratieve) rechter kan worden verkregen. Overheidsoptreden jegens de burger staat aldus onder controle van de onafhankelijke rechter; soms oordeelt de rechter over een primaire overheidsbeslissing; soms gaat aan de rechtspraak een voorprocedure binnen de administratie vooraf. In een voorprocedure neemt het orgaan dat de primaire beslissing heeft genomen, een nieuwe beslissing op bezwaarschrift daartegen of geeft een voor beroep vatbare beslissing af dan wel beslist een hoger orgaan op een beroep tegen de eerste beslissing. Een voorprocedure strekt tot verhoging van de bestuurlijke en juridische kwaliteit van de besluitvorming binnen de overheid en tot bescherming van de belangen van de door de primaire beslissing getroffen rechtsgenoot. Voorprocedures fungeren als zeef voor het beroep op de rechter, wanneer de nieuwe beslissing tegemoet komt aan de bezwaren van de belanghebbende dan wel de (derde) belanghebbende anderszins afziet van doorprocederen.

Administratieve voorprocedures en rechtspraak dienen de rechtsbescherming, bevorderen de kwaliteit van het bestuur en kunnen het optreden van de overheid legitimeren.

Het administratief procesrecht kenmerkt zich door relatieve eenvoud van procedure, een actieve rol van de rechter, een vrij bewijsrecht en lage kosten voor appellant (geen of laag griffierecht, geen veroordeling in de proceskosten, geen verplichte rechtsbijstand). Deze kenmerken kunnen worden verklaard door het voorwerp van geschil (overheidsbeslissing) en door de aard van de partijen (overheid tegenover belanghebbende): men heeft zo min mogelijk barrières willen opwerpen voor de burger die de rechtmatigheid van het overheidsoptreden beoordeeld wil zien.

Het administratieve orgaan dat in beroep of op bezwaarschrift moet beslissen, beoordeelt de zaak uit bestuurlijk oogpunt (juridisch

1 Vraag A1 van de algemene taakopdracht.

en beleidsmatig), uitgaande van de stand van zaken op het ogenblik waarop het een nieuwe beslissing moet geven. De administratieve rechter beoordeelt de rechtmatigheid van de aan de zijn oordeel onderworpen overheidsbeslissing, uitgaande van de stand van zaken op het ogenblik waarop de bestreden beslissing werd gegeven. Hij beoordeelt niet slechts het aan (strakke) juridische normen gebonden overheidsoptreden. Door toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan de rechter ook beoordelen of de overheid op rechtmatige wijze gebruik heeft gemaakt van zijn discretionaire bevoegdheid.

De administratieve rechter spreekt recht in eerste en enige aanleg (College van Beroep voor het bedrijfsleven, Afdeling rechtspraak van de Raad van State) dan wel in twee feitelijke instanties (raden van beroep/Ambtenarengerechten, Centrale Raad van Beroep). In belastingzaken wordt in eerste aanleg recht gesproken door de gerechtshoven en in cassatie door de Hoge Raad.¹

2.2.2. vormen van administratieve rechtsbescherming

Het stelsel van administratiefrechtelijke rechtsbescherming ziet er globaal gesproken als volgt uit.

1. Raden van beroep en Centrale Raad van Beroep; zaken betreffende sociale zekerheid

De tien raden van beroep oordelen in eerste aanleg en de Centrale Raad van Beroep (C.R.v.B.) te Utrecht oordeelt in hoger beroep over in voor beroep vatbare vorm afgegeven beslissingen genomen krachtens wettelijke regelingen inzake de sociale zekerheid. In deze regelingen is steeds aangegeven tegen welke beslissingen beroep openstaat voor de belanghebbende op wiens aanspraken of verplichtingen de beslissing betrekking heeft. De beslissing wordt hetzij direct hetzij slechts desgevraagd in voor beroep vatbare vorm afgegeven. Deze regelingen voorzien niet in beroep tegen het uitblijven van een voor beroep vatbare beslissing.

¹. Rechtspraak in belastingzaken valt buiten het onderzoeksterrein van de werkgroep.

Organisatie en procedure zijn geregeld in de Beroepswet. Aan de behandeling in eerste aanleg van de gedingen ter terechtzitting en aan de beraadslaging en beslissing in raadkamer (d.w.z. de gewone behandeling) wordt deelgenomen door een rechtsgeleerde (onder) voorzitter en 2 leden, vertegenwoordigende organisaties van werkgevers en werknemers. De Centrale Raad van Beroep behandelt zaken in een meervoudige kamer, bestaande uit een (onder)voorzitter en 2 leden, die professionele rechters zijn.

Het beroep heeft geen schorsende werking.

De regelingen die het beroep openstellen, noch de Beroepswet kennen wettelijke beroepsgronden.

Er wordt tot dusverre geen griffierecht geheven.

Er bestaat een aantal wijzen van afdoening van zaken in eerste aanleg en in hoger beroep.

a. gewone behandeling

Deze bestaat uit schriftelijke behandeling, zo nodig nader voorbereidend onderzoek, behandeling ter terechtzitting en in raadkamer, uitspraak;

b. afdoening bij beschikking door de voorzitter bij kennelijke niet-ontvankelijkheid of ongegrondheid met mogelijkheid van verzet

c. versnelde behandeling

Dit is afdoening door de voorzitter bij beschikking, wanneer hij van oordeel is dat ook zonder terechtzitting voldoende grondslag voor de beslissing is verkregen. Tegen deze beschikking staat verzet open bij de raad van beroep/C.R.v.B. De beschikking vervalt, tenzij het verzet niet-ontvankelijk wordt verklaard. Het geding wordt verder op de gewone wijze afgehandeld.

d. vaste deskundige-procedure

Deze procedure bestaat uitsluitend in eerste aanleg ten behoeve van de behandeling van Ziektewet-zaken en enige zaken die voortvloeien uit de Ziekenfondswet. De voorzitter beschikt op basis van het advies van de arts-deskundige. Tegen deze beschikking staat beperkt verzet open.

De Beroepswet kent geen voorziening bij voorraad.

2. Ambtenarengerechten en de Centrale Raad van Beroep; ambtenaren- en pensioenzaken

De 10 Ambtenarengerechten, die wat de voorzitters betreft een personele unie vormen met de raden van beroep, oordelen in eerste aanleg en de C.R.v.B. oordeelt in hoger beroep over ambtenaren- en pensioenzaken. De C.R.v.B. behandelt evenwel in eerste en enige aanleg beroepen tegen beslissingen genomen in administratief beroep of na advies of uitspraak van een krachtens algemeen verbindende regels optredende commissie.¹ Krachtens de Ambtenarenwet 1929 staat beroep open voor ambtenaren, hun nagelaten betrekkingen en rechtverkrijgenden tegen een besluit, handeling of weigering (om te besluiten of te handelen) waardoor deze rechtstreeks in hun belang zijn getroffen.

De regeling van de organisatie en procedure is neergelegd in de Ambtenarenwet 1929. Aan de gewone behandeling in eerste aanleg wordt deelgenomen door een rechtsgeleerde (onder)voorzitter en 2 lekenrechters, aan de behandeling in hoger beroep door een (onder) voorzitter en 2 leden, die professionele rechters zijn.

Het beroep heeft geen schorsende werking.

De Ambtenarenwet 1929 kent twee wettelijke beroepsgronden, te weten strijd met een algemeen verbindend voorschrift en détournement de pouvoir. De ambtenarenrechter heeft de beroepsgronden aldus uitgelegd, dat het optreden van de overheid jegens zijn (ex) personeel ook aan beginselen van behoorlijk bestuur en algemene rechtsbeginselen wordt getoetst².

Er wordt thans van degene die het beroep instelt bij het Ambtenarengerecht een griffierecht van fl. 7,50 en bij de C.R.v.B. een griffierecht van fl. 15,-- geheven, met mogelijkheid van vrijstelling voor onvermogenen.

Het beroep op de ambtenarenrechter is niet-ontvankelijk, indien een wettelijk geregelde voorprocedure doorlopen kan worden of had kunnen worden doorlopen.

¹ Wetsontwerp 16955 voorziet in de onverkorte doorvoering van rechtspraak in twee instanties.

² Wetsontwerp 16955 legt deze beroepsgronden in de wet vast.

Evenals de Beroepswet kent de Ambtenarenwet 1929 in eerste aanleg en in hoger beroep de meervoudige behandeling (met terechtzitting), afdoening bij voorzittersbeschikking bij kennelijke niet-ontvankelijkheid of ongegrondheid en afdoening bij voorzittersbeschikking buiten terechtzitting, beide met mogelijkheid van verzet bij de ambtenarenrechter.

De Ambtenarenwet 1929 kent tenslotte de beslissing bij voorraad door de voorzitter. Hiertegen staat geen rechtsmiddel open. De beslissing bij voorraad vervalt, indien niet binnen 8 dagen een hoofdprocedure bij de ambtenarenrechter is aangespannen.

3. College van Beroep voor het bedrijfsleven

Het te 's-Gravenhage gevestigde College van Beroep voor het bedrijfsleven (College) oordeelt in eerste en enige aanleg over besluiten en handelingen van lichamen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en van kamers van koophandel en fabrieken. Het College oordeelt voorts in eerste en enige aanleg over ministeriële beslissingen genomen krachtens bepaalde regelingen op het terrein van het sociaal-economische recht. Het oordeelt in hoger beroep ook in tuchtrechtzaken op dit terrein. Organisatie en procedure zijn geregeld in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Wet Arbo) en in de wetten die het College rechtsmacht toedelen over uit die wetten voortvloeiende geschillen. Het College oordeelt met vijf leden, waarvan steeds 2 bijzondere leden, die de bedrijfsorganisatie vertegenwoordigen.

Het beroep heeft geen schorsende werking.

Het beroep kan worden ingesteld ter zake dat het aangevochten optreden strijdt met een algemeen verbindend voorschrift, bij détournement de pouvoir, bij willekeur en bij strijd met enig ander in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur. Dit zijn de 4 klassieke beroepsgronden.

Er wordt thans van degene die om een voorziening vraagt, een griffierecht van fl. 10,— geheven met mogelijkheid van gehele of gedeeltelijke vrijstelling.

De voorzitter kan bij kennelijke onbevoegdheid van het College of bij kennelijke niet-ontvankelijkheid of ongegrondheid van het beroep de zaak zonder nader onderzoek bij beschikking buiten terechtzitting afdoen. Tegen deze beschikking staat verzet bij het College open. De

gewone afdoening geschiedt door de meervoudige kamer en bestaat uit de schriftelijke behandeling, behandeling ter zitting en uitspraak.

De voorzitter kan hangende de hoofdzaak een voorlopige voorziening geven.

De Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie en de Wet op de Accountants-administratieconsulenten regelen het hoger beroep tegen tuchtbeschikkingen.

4. Afdeling rechtspraak van de Raad van State

De Afdeling rechtspraak van de Raad van State oordeelt in eerste en enige aanleg over beschikkingen (of weigeringen om te beschikken) van organen van lagere overheden of de centrale overheid, met uitzondering van beschikkingen waartegen beroep is opengesteld bij een andere (administratieve) rechter of op de Kroon, van in de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob) categoriaal uitgezonderde beschikkingen of van beschikkingen van in die wet categoriaal uitgezonderde organen en van beschikkingen gegeven krachtens regelingen die staan vermeld op de bij die wet behorende zogenaamde negatieve lijst. Degene die door een beschikking rechtstreeks in zijn belang is getroffen, dient eerst gebruik te maken van eventuele voorprocedures, voordat beroep op de Afdeling kan worden ingesteld. De Wet Arob kent bovendien een aanvullende verplichte resp. facultatieve bezwaarschriftenprocedure voor beschikkingen van de lagere overheid resp. de centrale overheid. Degene die door een beschikking van de lagere overheid is getroffen, dient eerst tegen die beslissing een bezwaarschrift in te dienen bij het orgaan dat de primaire beslissing heeft genomen. Organen van de centrale overheid worden in de gelegenheid gesteld om een beroepschrift als bezwaarschrift aan te merken teneinde een nieuwe beslissing te kunnen nemen.

Arob-rechtspraak geeft aldus een algemene aanvullende rechtsbescherming tegen overheidsbeschikkingen.

De Wet Arob regelt de algemene aanvullende rechtspraak en de bezwaarschriftenprocedure. Organisatie en procedure van de Arob-rechtspraak zijn geregeld in deze wet en in de Wet op de Raad van State. De Afdeling rechtspraak bestaat uit rechtsgeleerde staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst. Het beroep op de Arob-rechter heeft in het algemeen geen schorsende werking.

De Wet Arob kent de vier klassieke beroepsgronden voor het beroep op de Afdeling rechtspraak.

Er wordt van appellanten thans een griffierecht van fl. 85,-- geheven met mogelijkheid van vrijstelling.

Er bestaat een aantal wijzen van afdoening van zaken.

a. gewone meervoudige behandeling

Schriftelijke voorbereiding, openbare behandeling, beraad in raadkamer en uitspraak door de meervoudige uit 3 leden bestaande kamer.

b. enkelvoudige behandeling

De voorzitter kan de behandeling van eenvoudige zaken opdragen aan een enkelvoudige kamer. De enkelvoudige kamer kan de zaak verwijzen naar de meervoudige kamer, indien de zaak naar zijn oordeel niet van eenvoudige aard is.

c. vereenvoudigde behandeling

De voorzitter kan onmiddellijk zonder openbare behandeling uitspraak doen, indien het beroep kennelijk niet-ontvankelijk of ongegrond is, het aangevallen besluit kennelijk niet in stand kan blijven dan wel het orgaan door intrekking of wijziging van zijn besluit kennelijk aan de bezwaren van appellant is tegemoet gekomen. Tegen de uitspraak van de voorzitter staat verzet open bij de Afdeling.

d. spoedbehandeling

Dit is een gewone meervoudige of enkelvoudige behandeling bij voorrang met een verkorte schriftelijke voorbereiding.

e. schorsing en voorlopige voorziening

De voorzitter kan ter voorkoming van onevenredig nadeel voor de belanghebbende als gevolg van uitvoering van het aangevochten besluit dit besluit geheel of gedeeltelijk schorsen dan wel voorlopige voorzieningen treffen.

Verzoek om schorsing of om het geven van een voorlopige voorziening kan worden gedaan bij de bezwaarschriftenprocedure - dus niet bij een andere voorprocedure - en bij een aanhangig beroep.

5. Beroep op de Kroon

De Kroon beslist in hoogste instantie op in wettelijke regelingen daartoe opengestelde beroepen tegen beslissingen van overheidsorganen (bijvoorbeeld van het college van gedeputeerde staten of van de minister).

Het beroep op de Kroon is een bijzondere vorm van administratief beroep. De beslissing van de Kroon kan bij vernietiging van de beslissing van het lagere orgaan waartegen beroep is ingesteld, daarvoor in de plaats komen. Het Kroonberoep fungeert als instrument van rechtsbescherming en van toezicht op het handelen van de lagere overheden.

Beslissingen van de Kroon zijn bestuursbeslissingen op het hoogste niveau. Ingevolge jurisprudentie van de burgerlijke rechter en de Wet Arob worden beslissingen van de Kroon niet meer beoordeeld door de onafhankelijke rechter.

De Wet op de Raad van State regelt organisatie en procedure van het Kroonberoep.

De beslissing van de Kroon komt tot stand na een advies (ontwerp-Kb) van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. Deze Afdeling bestaat uit daartoe benoemde staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst, die niet rechtsgeleerd behoeven te zijn. De Afdeling behandelt de zaak op soortgelijke wijze als een rechterlijke instantie. Zij doet de instructie, behandelt de zaak in de openbare vergadering en in raadkamer. In plaats van het doen van uitspraak geeft zij advies aan de Kroon. Indien de betrokken minister van oordeel is dat het advies van de Afdeling heroverweging verdient, verzoekt hij haar een nader advies uit te brengen. De Kroon kan slechts afwijken van dat tweede advies. Bovendien moet de betrokken minister die 'contrair' wenst te gaan, vooraf overleg voeren met de minister van Justitie. Indien de Kroon niet uiterlijk binnen 9 maanden na ontvangst van dat advies beslist, is de Kroon verplicht om overeenkomstig

het door de Afdeling geadviseerde ontwerp-Kb te beslissen.

De Kroon beoordeelt uit het gezichtspunt van een hoger administratief orgaan de bestreden beslissing, waarbij zij uitgaat van de stand van zaken op het ogenblik van de totstandkoming van het Kb. De Wet op de Raad van State kent geen beroepsgronden.

Van de appellant wordt thans geen griffierecht geheven.

De Afdeling kan de zaak op verschillende wijze behandelen.

a. gewone meervoudige behandeling

Het advies wordt voorbereid door een meervoudige, uit 3 leden bestaande kamer. Er vindt een openbare behandeling plaats.

b. gewone enkelvoudige behandeling

Het advies in eenvoudige zaken kan in opdracht van de voorzitter door een enkelvoudige kamer worden voorbereid. De unus kan terugverwijzen naar de meervoudige kamer.

c. vereenvoudigde behandeling

De voorzitter kan een ontwerp-Kb zonder openbare behandeling voordragen aan de Kroon onder voorwaarden die overeenkomen met de voorwaarden voor vereenvoudigde behandeling door de voorzitter van de Afdeling rechtspraak. Tegen het voornemen om het geschil eenvoudig te behandelen kan bij de voorzitter een verzetschrift worden ingediend.

d. schorsing en voorlopige voorziening

De voorzitter kan op verzoek van appellant het in beroep aangevochten besluit schorsen of voorlopige voorzieningen treffen, indien de uitvoering van het besluit onevenredig nadeel voor appellant met zich zou brengen.

6. Beroeps- en bezwaarschriftenprocedures.

De vele en veelal op verschillende wijze opgezette administratiefrechtelijke beroeps- en bezwaarschriftenprocedures binnen de centrale overheid zijn vermeld in bijlage I.

Voor zover deze procedures aan het beroep op de administratieve rechter of de Kroon voorafgaan, zijn zij voorprocedures.

Het niet doorlopen van voorgeschreven voorprocedures leidt meestal, doch niet altijd, tot niet-ontvankelijkheid van het beroep op de rechter of op de Kroon.

Van degene die gebruik maakt van een voorprocedure, wordt geen recht geheven.

2.3. Effectiviteit van de administratiefrechtelijke rechts- bescherming¹

2.3.1. Inleiding

In par. 2.2. is een globaal beeld geschetst van de bestaande instrumenten ter bescherming van belanghebbende rechtsgenoten tegen optreden van de overheid. Uit deze schets springen 5 punten in het oog.

- a. De rechtsbescherming door de administratieve rechter of door de Kroon is weliswaar omvangrijk, maar niet volledig. Tegen vele beslissingen die op enig rechtsgevolg zijn gericht, staat niet een zodanige voorziening open. Dat betekent dat de burgerlijke rechter zo nodig zal moeten inspringen in deze leemtes.
- b. De administratieve rechtspraak is opgedragen aan verscheidene administratieve rechters, elk met eigen procedures en bevoegdheden.
- c. De Kroon beslist in hoogste en laatste instantie in geschillen die aan hem ter behandeling zijn opgedragen. Een rechterlijke beoordeling blijft dan achterwege.
- d. Aan de procedure voor de rechter of voor de Afdeling voor de geschillen van bestuur gaat soms, maar niet altijd een voorprocedure vooraf.
- e. Voorprocedures verschillen van elkaar.

Het stelsel van administratiefrechtelijke rechtsbescherming is derhalve onvolledig en verbrokkeld.

Voor zover rechtsbescherming voorhanden is, staat deze onder hoge druk, omdat het gehele bestel van administratiefrechtelijke rechtsbescherming de enorme toevloed van beroepen niet kan verwerken. Hierdoor treden soms onaanvaardbaar grote achterstanden op in de afdoening van zaken, als gevolg waarvan het doelmatig en doeltreffend handelen van het betrokken overheidsorgaan wordt belemmerd en de bij

1 Vraag A2 van de algemene taakopdracht.

de zaak betrokken belanghebbenden schade lijden. Deze toevloed van zaken brengt bovendien de eenheid en kwaliteit van de rechtspraak in gevaar. Bijkomend nadelig gevolg is nog dat het bestuur onvoldoende in staat is om de omvangrijke jurisprudentie van de administratieve rechter en van de Kroon te laten doorwerken in zijn praktijk.

Er is dus enerzijds geen volledige administratiefrechtelijke rechtsbescherming, doordat bepaalde rechtsgeschillen tussen bestuur en belanghebbende buiten het bereik van de rechtsmacht van de administratieve rechter of de Kroon vallen. Aan de andere kant komt de kwaliteit van de rechtsbescherming in gevaar, doordat van de bestaande voorzieningen van rechtsbescherming zo veel gebruik wordt gemaakt dat de met de afdoening van zaken belaste rechterlijke instantie het aantal zaken niet meer kan verwerken.

2.3.2. Voldoende niveau van rechtsbescherming

Een stelsel van administratiefrechtelijke rechtsbescherming kan als effectief worden aangemerkt in de relatie tot de in paragraaf 2.1. vermelde doelstelling en functioneert mede gelet op het belang van een doelmatig en doeltreffend bestuur op voldoende niveau indien aan het volgende is voldaan.

I. Primaire beslissingen kunnen als definitief worden aangemerkt, indien de besluitvorming daarover binnen het orgaan op redelijk hoog niveau heeft plaats gevonden en bij de voorbereiding in voldoende mate met de belangen van (rechts)personen die door de beslissing zullen kunnen worden geraakt, rekening kon worden gehouden.

II. Tegen primaire beslissingen die geen neerslag zijn van een gewogen eindoordeel op voldoende niveau, dient als regel geen rechtstreeks beroep op de rechter open te staan. Het bestuursorgaan dient eerst in de gelegenheid te zijn om zijn beslissing naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren te heroverwegen.

III. Administratiefrechtelijke voorprocedures die vanwege de kwaliteit

van de primaire beslissing niet tot grote verbetering daarvan zullen leiden dan wel vanwege de gebonden aard van de primaire beslissing niet tot heroverweging daarvan zullen leiden, dienen geen toepassing te vinden. Zij missen dan hun kwaliteitverbeterende, conflictoplossende en zevende werking en leiden slechts tot onnodig tijdsverlies en kostenverhoging.

IV. Administratiefrechtelijke voorprocedures dienen zodanig te zijn opgezet dat doelmatigheid van behandeling en bescherming van de bezwaarde belanghebbende in elke zaak in evenwicht kunnen zijn.

V. Tegen op rechtsgevolg gerichte eindbeslissingen van het bestuur dient voor de rechtstreeks belanghebbende in beginsel beroep open te staan bij de onafhankelijke administratieve rechter. Dit beginsel is ook neergelegd in de Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon. Inzoverre zulks in verband met de eisen van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden aanvaardbaar is, kan echter op bijzondere gronden aan het beroep op de Kroon de voorkeur worden gegeven.

VI. De toegang tot de rechter of de Kroon dient vrij en effectief te zijn, met dien verstande dat een redelijke drempel kan worden ingebouwd ter voorkoming of afremming van lichtvaardig (door)procederen of (door)procederen ter verkrijging van tijdswinst.

VII. Administratieve rechtspraak in één feitelijke instantie is uit een oogpunt van rechtsbescherming voldoende. Rechtspraak in meer dan één instantie kan ter verzekering van de eenheid van rechtspraak geboden zijn. De tweede instantie zou een cassatierechter kunnen zijn.

VIII. Rechtsterreinen dienen in de regel aan de rechtsmacht van één forum te worden toebedeeld.

IX. De procesgang dient een zowel vlotte als zorgvuldige afdoening van zaken te verzekeren.

Er dienen verschillende wijzen van afdoening te bestaan naar gelang de aard van de zaak en het geschil.

X. De eerste of enige rechter dient de hem voorgelegde zaak in zijn

volle omvang op rechtmatigheid te kunnen beoordelen.

XI. De onherroepelijke uitspraak van de administratieve rechter dient afdoende effect te sorteren.

De organisatie van de rechtspleging dient zo doelmatig mogelijk te zijn. Onderzoek naar en het doen van voorstellen over de meest effectieve opzet van de rechterlijke organisatie vallen evenwel buiten het terrein van de werkgroep.

2.4. De kosten van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming¹

Administratiefrechtelijke rechtsbescherming omvat een complex van voorzieningen welke hoofdzakelijk uit twee bronnen worden bekostigd:

1. uit overheidsmiddelen;
2. uit eigen bijdragen van appellanten.

Aangezien een van de taken van de werkgroep bestaat in het aangeven van mogelijkheden om besparingen te realiseren met betrekking tot de kosten die ten laste van de Rijksbegroting komen, was het nodig om eerst een beeld van deze kostencategorie te verkrijgen. Dit bleek geen gemakkelijk opgave. De kosten van de rechtsbescherming die ten laste van de Rijksbegroting komen, zijn verschoolen in een groot aantal begrotingsposten en bij het vigerende systeem van financiële verslaglegging niet als zodanig herkenbaar.

De werkgroep heeft toch getracht een raming op te stellen. De nauwkeurigheid van deze raming verschilt per onderdeel van de kosten. Het grootste probleem vormden de personele en materiële kosten van de behandeling van beroeps- en bezwaarschriften die worden ingediend bij de Minister of een onder hem ressorterende commissie of instantie en de personele en materiële kosten van het voeren van verweer en de voorbereiding van ambtsberichten in administratieve rechtspraak en Kroonberoep. Ten aanzien van deze twee onderdelen van de kosten heeft de werkgroep enquêtes ingesteld bij alle departementen. De departementale vertegenwoordigers en contactpersonen die voor de verstrekking van de gevraagde informatie verantwoordelijk waren, konden in vele gevallen gebruik maken van beschikbare gegevens maar in een aanzienlijk aantal gevallen was dat niet mogelijk. In die gevallen moesten schattingen worden gemaakt, die noodzakelijkerwijs soms een (zeer) ruw karakter droegen. Daarnaast moesten een aantal basisveronderstellingen worden gemaakt over het tijdsbeslag per behandelde zaak, de gemiddelde arbeids-

¹. Vraag A3 van de algemene taakopdracht.

kosten voor verschillende categorieën personeel e.d. Deze basisveronderstellingen zijn uniform gemaakt voor alle onderzochte beroepsprocedures en hieronder alsmede in bijlage II vermeld en toegelicht.

De kosten van de in het onderzoek betrokken beroepsprocedures ten laste van de Rijksbegroting kunnen als volgt in zeven onderdelen worden gesplitst:

1. Personele en materiële kosten van
 - de Centrale Raad van Beroep
 - de raden van beroep
 - de Ambtenarengerechten
 - het College van Beroep voor het bedrijfsleven alsmede de gerechtskosten (kosten van getuigen, deskundigen, tolken) bij deze gerechten.
2. Personele en materiële kosten van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State alsmede gerechtskosten bij dit rechterlijk college.
3. Personele en materiële kosten van de behandeling van beroeps- en bezwaarschriften die worden ingediend bij de Minister of een onder hem ressorterende commissie of instantie met uitzondering van bezwaarschriften in fiscale zaken.
4. Personele en materiële kosten van het Kroonberoep tegen beschikkingen ten laste van de begroting van de Raad van State.
5. Personele en materiële kosten van het voeren van procedures bij administratieve gerechten en bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur en van de voorbereiding van ambtsberichten e.d.
6. Personele en materiële kosten van het Kroonberoep tegen beschikkingen ten laste van de departementale begrotingen voorzover niet begrepen in de kosten bedoeld onder 5.
7. Kosten van rechtshulp bij de in het onderzoek betrokken beroepsprocedures.

Ad.1 Kosten van de administratieve gerechten

De gemiddelde personele kosten per arbeidsplaats bedragen in deze sector ± 69.000,-. De gemiddelde materiële kosten per arbeidsplaats bedragen in deze sector ± 8.000,-.

De begrotingssterkte 1987 volgens de vigerende meerjarenraming- en excusief de 2%-reducties is gelijk aan die van 1983: 406 personen. Voor de materiële en gerechtskosten geldt een accres t.o.v. 1983 van resp. 5% en 7%.

Totale personele en materiële kosten 1987: 31,5 mln.

Gerechtskosten 1987	<u>13 mln.</u>
---------------------	----------------

Totaal	44,5 mln.
--------	-----------

Ad.2 Kosten van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State

De gemiddelde personele kosten per arbeidsplaats, exclusief die van de staatsraden, bedragen ± Fl.67.500,-. De gemiddelde materiële kosten per arbeidsplaats bedragen ± Fl 9.000,-.

De begrotingssterkte 1987 volgens de vigerende meerjarenraming- en is gelijk aan die van 1983: 213 personen.

Voor de materiële kosten geldt een accres t.o.v. 1983 van 5%.

De personele kosten van de staatsraden voor wat betreft hun werkzaamheden ten behoeve van de Afdeling rechtspraak zijn geraamd op 2 mln., zijnde een derde deel van de totale personele kosten van de staatsraden in 1987 volgens de vigerende meerjarenraming. Als opslag voor materiële kosten is een derde deel van de totale opslag geraamd. De totale opslag is gesteld op Fl. 290.000,- zijnde Fl 10.000,- per staatsraad.

Totale materiële en personele kosten 1987, excl. staatsraden: 16,3 mln.

Gerechtskosten 1987	0,4 mln.
---------------------	----------

Totale materiële en personele kosten staatsraden 1987	<u>2,1 mln.</u>
---	-----------------

Totaal	18,8 mln.
--------	-----------

Ad.3 Kosten van beroeps- en bezwaarschriftenprocedures binnen de departementen

De werkgroep heeft een enquête uitgevoerd betreffende deze kostencategorie. Op grond van de verzamelde gegevens is het mogelijk een, in principe uitputtende, lijst van alle voorprocedures binnen de Rijksoverheid op te stellen. Deze lijst is opgenomen in bijlage I en omvat alle in geldende juridische voorschriften geregelde mogelijkheden om in beroep te gaan of een bezwaarschrift in te dienen bij een orgaan van de Rijksoverheid, niet zijnde een administratief gerecht. Voor elk van deze beroeps- en bezwaarschriftenprocedures is door het eerstbetrokken departement een schatting gemaakt, soms noodzakelijkerwijze op basis van ruwe veronderstellingen, van het aantal zaken in 1987 alsmede over enkele andere kostenbepalende factoren (aantal bijeenkomsten van het beroepsorgaan of een adviescommissie per jaar, etc.).

Uit de aldus verkregen informatie is op basis van een vijftal additionele veronderstellingen die uniform zijn gehanteerd voor alle beroeps- en bezwaarschriftenprocedures, een kostenraming opgesteld. Deze vijf veronderstellingen zijn vermeld aan het begin van bijlage II. De belangrijkste ervan is dat het tijdsbeslag per zaak uniform gesteld is op drie werkdagen tenzij het betrokken departement over specifieke informatie beschikt waaruit blijkt dat dit tijdsbeslag in een bepaalde procedure minder of meer is dan drie dagen. Dit beslag heeft betrekking op alle benodigde werkzaamheden om een ingediend beroep of bezwaarschrift af te handelen, dus inclusief administratieve werkzaamheden zoals het uittikken van de beslissing. De aldus verkregen kostenramingen zijn opgenomen in bijlage II. Hieruit resulteert het volgende beeld:

de totale personele kosten van de staatsraden in 1987 volgens de vigerende meerjarenraming. Als opslag voor materiële kosten is een derde deel van de totale opslag geraamd. De totale opslag is geraamd op Fl 290.000, zijnde Fl 10.000 per staatsraad.

Totale materiële en personele kosten 1987 excl. staatsraden	15,4 mln.
Totale materiële en personele kosten staatsraden 1987	<u>2,1 mln.</u>
Totaal	17,5 mln.

Ad. 5 Kosten van procedures bij administratieve gerechten en bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur en van voorbereiding van ambtsberichten e.d.

Deze kosten drukken op de departementale begrotingen. Het betreft hier:

- a. de kosten van het voeren van verweer (opstelling verweerschrift, voorbereiding van de behandeling ter zitting, bijwonen zitting etc.) bij de Afdeling rechtspraak, de Ambtenarengerechten, de raden van beroep, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de kosten van het door organen van de centrale overheid ingestelde hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep;
- b. de kosten van het voeren van verweer bij Kroonberoep alsmede van de voorbereiding van ambtsberichten in Kroonberoepszaken waarin een orgaan van de centrale overheid als verweerder optreedt;
- c. de kosten van het appel in Kroonberoep tegen beslissingen van lagere overheden ingesteld door organen van de centrale overheid alsmede van de voorbereiding van ambtsberichten in deze zaken;
- d. de kosten van de voorbereiding van ambtsberichten in Kroonberoepszaken waarin de centrale overheid geen partij is, alsmede van de administratieve begeleiding van lagere overheden in deze zaken.

De werkgroep heeft een enquête uitgevoerd waarbij onder meer gevraagd is naar de aantallen zaken per jaar bij elk van deze kostencategorieën. Deze informatie is opgenomen in de tabel in bijlage III. Op basis hiervan is met behulp van enkele veronderstellingen inzake het met de behandeling van zaken gemoeide tijdsbeslag een kostenraming opgesteld. Deze veronderstellingen zijn: (1) het voeren van verweer en het optreden als appellant kosten gemiddeld 3 werkdagen per zaak, (2) de voorbereiding van een ambtsbericht en administratieve begeleiding van de lagere overheid, in een Kroonberoepszaak waarin de centrale overheid geen partij is, kosten gemiddeld 3 werkdagen per zaak.

Deze veronderstellingen zijn alleen in die gevallen niet toegepast waarin het betrokken departement exacte informatie kon verschaffen over het aantal formatieplaatsen bestemd voor de uitvoering van deze taken. Dit bleek alleen het geval bij de kosten van verweer, appel en ambtsberichten in Kroonberoepszaken bij de departementen van Defensie (4 formatieplaatsen) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (48 formatieplaatsen) en bij de kosten van verweer in de helft van het aantal ambtenarenzaken bij het departement van Defensie (5 formatieplaatsen). In deze gevallen zijn de kosten van deze formatieplaatsen in de raming opgenomen.

Evenals bij de eerder behandelde kostensoorten is bij de ramingen uitgegaan van een normbedrag van Fl 60.000,- per arbeidsplaats per jaar, inclusief opslag voor materiële kosten en van 200 effectieve werkdagen per arbeidsplaats per jaar.

Ook is verondersteld dat het aantal zaken per jaar in 1987 niet zal afwijken van het aantal zaken per jaar in het recente verleden.

Dit leidt tot het volgende beeld:

Van het totaal aantal in 1982 in A.S.T.R.A. geregistreerde uitbetaalde toevoegingen in administratieve zaken (27.500) is in omstreeks 18.500 gevallen sprake van toevoegingen voor rechtsbijstand bij procedures die hebben gediend bij de Centrale Raad van Beroep, raden van beroep, Ambtenarengerechten, Raad van State en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Uitgaande van een gemiddelde vergoeding van fl. 625,- betekent dit dat in 1982 met toevoegingen voor administratiefrechtelijke beroepsprocedures een bedrag gemoeid was van 11,5 mln. gld., oftewel circa 9% van de totale uitgaven voor toevoegingen in civiele en administratieve zaken in dat jaar. In de komende jaren is in de begroting een bedrag van 147,5 mln. gld. beschikbaar voor toevoegingen in civiele en administratieve zaken en een bedrag van 30 mln. gld voor de bureaus voor rechtshulp. Het ijkpunt voor de gefinancierde rechtshulp kan derhalve vastgesteld worden op 9% van 177,5 mln. gld. = 16 mln. gld..

Uit het voorgaande resulteert het volgende beeld voor de totale kosten van het door de werkgroep bestudeerde beleidsterren welke ten laste van de rijksbegroting komen.

1. Kosten van administratieve gerechten	44,5 mln.
2. Kosten van de Afdeling rechtspraak van de Raad Van State	18,8 mln.
3. Kosten van beroeps- en bezwaarschiffenprocedures binnen de departementen	12,6 mln.
4. Kosten van het Kroonberoep tegen beschikkingen ten laste van de begroting van de Raad van State	17,5 mln.
5. Kosten van procedures bij administratieve gerechten en bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur en van de voorbereiding van amtsgerichten	8,4 mln.
6. Kosten van het Kroonberoep tegen beschikkingen ten laste van de departementale begrotingen	2,7 mln.
7. Kosten van rechtshulp	<u>16,0 mln.</u>

Totaal 120,5 mln.

Het aldus verkregen totaalcijfer heeft gefungeerd als het "ijkpunt" waartegen de door de werkgroep ontwikkelde beleidsvarianten zijn afgezet.

2.5. Beleidsvoornemens in het Regeerakkoord¹

Het Regeerakkoord 1982 maakt in de paragraaf "Wetgeving en Rechtshandhaving" melding van de "discrepantie tussen werklast en capaciteit van het justitie-apparaat" die "zorgwekkende vormen" aanneemt.

Dit noopt volgens het regeerakkoord enerzijds tot kritische aandacht voor de materiële wetgeving ("deregulering") en anderzijds tot bijsturing van het rechtsbeschermingsbeleid. Met betrekking tot dit laatste wordt opgemerkt:

"Ook dient de indiening en een snelle parlementaire behandeling van wetsontwerpen, gericht op verbeteringen, vereenvoudigingen en bezuinigingen in de organisatie van rechtspraak, te worden bevorderd".

De werkgroep heeft getracht om haar beschouwingen alsmede de ontwikkelde varianten af te stemmen op de geest van deze afspraken.

¹. Vraag A4 van de algemene taakopdracht.

Hoofdstuk 3. Evaluatie van het beleid

3.1. Ontwikkeling van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming¹

Van de ontwikkeling van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming tot het huidige niveau en de huidige omvang kan het volgende beeld worden geschetst.

Schoksgewijs, niet zonder hindernissen, maar niettemin gestadig is de rechtsbescherming door de onafhankelijke administratieve rechter ingevoerd en is zijn rechtsmacht verder uitgebreid. De vrees dat de onafhankelijke rechter bij de beoordeling van en de beslissing over rechtsgeschillen tussen de belanghebbende particulier en een overheidsorgaan op de stoel van het bestuur zou gaan zitten - in het bijzonder bij de toetsing van de wijze waarop het betrokken overheidsorgaan gebruik heeft gemaakt van zijn discretionaire bevoegdheden-, is tot het verleden gaan behoren. De stelling dat de afdoening van rechtsgeschillen tussen particulier en overheidsorgaan beter binnen de administratie zelf kan geschieden, wordt dan ook niet meer gehoord.

In 1902 wordt de eerste administratieve rechter ingesteld: raden van beroep en een Centrale Raad van Beroep worden belast met de beslechting van geschillen welke voortvloeien uit de Ongevallenwet. Later wordt aan deze colleges ook de berechting van geschillen uit andere sociale verzekeringswetten opgedragen. In 1914 worden de raden van beroep voor de directe belastingen ingesteld, met de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad. In 1956 wordt de gehele belastingrechtspraak opgedragen aan de gerechtshoven en de Hoge Raad.

In 1929 worden de Ambtenarengerechten in het leven geroepen voor de afdoening in eerste aanleg van ambtenarenzaken. De C.R.v.B. wordt appelinstantie. In 1954 komt het College van Beroep voor het bedrijfsleven voor de berechting van geschillen die voortvloeien uit sociaal-economische regelgeving. Voorlopig sluitstuk in de administratiefrechtelijke rechtsbescherming is invoering in 1976 van rechtspraak krachtens de Wet Arob. De Afdeling rechtspraak van de Raad van State wordt behoudens uitzonderingen belast met de berechting van geschillen over beschikkingen van de centrale overheid én de lagere overheden waarvan de beslissing niet is opgedragen aan een andere administratieve rechter of aan de kroon.

1. Vraag BI1 en BI2 van de algemene taakopdracht.

Met de instelling van de verschillende administratieve colleges en de uitbreiding van hun rechtsmacht zijn de leemtes in de administratiefrechtelijke rechtsbescherming afgenomen, zij het nog niet verdwenen. De burgerlijke rechter, die zich op grond van zijn interpretatie van artikel 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie bevoegd acht om bij afwezigheid van administratiefrechtelijke rechtsbescherming kennis te nemen van geschillen terzake van beweerdelijk onrechtmatig optreden van de overheid, dient derhalve nog steeds aanvullende rechtsbescherming te verlenen.

De administratieve rechter heeft het aan zijn beoordeling onderworpen overheidsoptreden aanvankelijk getoetst aan de algemene verbindende voorschriften (strijd met de wet). Later wordt zijn toetsingsinstrumentarium hetzij door de wet, hetzij door eigen jurisprudentie, uitgebreid tot (2) beoordeling van de vraag of het betrokken overheidsorgaan bij het nemen van zijn beslissing van zijn bevoegdheid kennelijk een ander gebruik heeft gemaakt dan tot de doeleinden waarvoor die bevoegdheid was gegeven (*détournement de pouvoir*), (3) tot beoordeling van de vraag of het orgaan bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen (*willekeur-criterium*) en tot toetsing (4) aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en (5) aan algemene rechtsbeginselen. Het is vooral de toetsing aan de - de overheid bij zijn handelen tot richtsnoer strekkende - algemene beginselen van behoorlijk bestuur geweest die de administratieve rechter in staat heeft gesteld en stelt om de rechtmatigheid van het aangevochten optreden van de overheid in zijn volle omvang te beoordelen.

De procedures in de onderscheiden administratiefrechtelijke wetgeving (Ambtenarenwet 1929, Beroepswet, Wet administratieve rechtspraak belastingzaken, Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie en Wet op de Raad van State) zijn sinds hun inwerkingtreding herhaaldelijk gewijzigd om de afdoening van geschillen zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. De mogelijkheid onder bepaalde omstandigheden zaken buiten openbare terechtzitting af te doen bestaat alom.

De uitbreiding van de voorzieningen van administratiefrechtelijke rechtsbescherming is gepaard gegaan met een explosieve groei van het gebruik daarvan. Oorzaken van het stijgende aantal beroepen zijn onder

meer een intensievere bemoeienis van de overheid met het gehele maatschappelijke bestel welke leidt tot een omvangrijker regelbestand en grotere productie van de bestuurden rakende beslissingen, de toenemende juridificering van maatschappelijke verhoudingen in algemene zin, de verminderde aanvaarding van beslissingen die hetzij voor de direct-belanghebbende hetzij voor de derde-belanghebbende ongunstig zijn uitgevallen, de toename (in absolute zin) van vage normen en discretionaire beschikkingsbevoegdheden, de vrije en ongehinderde toegang tot de voorzieningen en de beschikbaarheid van door de overheid of maatschappelijke organisaties gefinancierde rechtshulp.

De cijfers uit het hierna volgende staatje kunnen deze groei illustreren.

	<u>aangebrachte zaken</u>		
	1970	1981	1982
raden van beroep	16.761	33.772	33.796
C.R.v.B. (soc. zekerheids- zaken)	2.096	3.846	4.281
Ambtenarengerechten (ambtenarenzaken)	570	1.840	2.522
Ambtenarengerechten (pensioenzaken)	374	613	607
C.R.v.B. (ambtenarenzaken)	134	400	426
C.R.v.B. (pensioenzaken)	127	832	788
Kroon	$\frac{1976}{4842}$ ¹	5215	6.106
Afdeling rechtspraak	$\frac{1976}{1896}$ ²	13.690	13.217
College van Beroep voor het bedrijfs- leven	$\frac{1973}{224}$	388	486

Uit het voorgaande blijkt dat het gebruik van voorzieningen van administratiefrechtelijke rechtsbescherming de laatste jaren zeer aanzienlijk is toegenomen.

1. Inclusief 541 verzoeken om voorziening krachtens de Wet beroep administratieve beschikkingen en de Vreemdelingenwet.
2. De Wet Arob is op 1 juli 1976 in werking getreden.

3.2. Een overzicht van de factoren die van invloed zijn op de vraag naar en het aanbod van administratiefrechtelijke rechtsbescherming¹⁾

In de voorgaande paragraaf is een globaal beeld gegeven van de ontwikkeling die zich in de laatste decennia heeft voorgedaan met betrekking tot de voorzieningen op het gebied van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming en van het beroep dat daarop vanuit de samenleving is gedaan. Alvorens nu nader wordt ingegaan op de vraag welke mogelijkheden er zijn om deze ontwikkeling op verantwoorde wijze en met inachtneming van de in par. 2.1. en 2.3.2. geformuleerde eisen die voortvloeien uit de principes van de rechtsstaat, bij te stellen, is het nuttig het blikveld ietwat te verruimen.

Het aanbod van voorzieningen op het gebied van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming door de overheid wordt niet ten volle bepaald door de eisen van de rechtsstaat zoals die onder andere zijn verankerd in art. 6 van het Europese Verdrag. Er is een aanzienlijke marge van beleidsvrijheid boven de minimumeisen die het verdrag stelt. Een rechterlijke voorziening kan in één of meer instanties ter beschikking worden gesteld. Griffierechten en procesrisico's met betrekking tot een kostenveroordeling mogen geen onoverkomelijk hinderpalen voor de rechtszoekende vormen maar behoeven niet nihil te zijn. Rechtshulp moet beschikbaar zijn, maar de van overheidswege gefinancierde verstrekking ervan kan in het afzonderlijke geval mede afhankelijk worden gesteld van de aard en het belang van de zaak.

Ook moet in het oog worden gehouden dat uit de principes van de rechtsstaat eisen voortvloeien die betrekking hebben op wat de rechtzoekende minimaal van de overheid mag verlangen ter bescherming van zijn rechtsbelangen. Dit betekent echter niet dat de overheid niet met minder zou mogen volstaan wanneer de rechtzoekende daaraan zelf de voorkeur geeft. Denkbaar is

¹⁾ Vragen B I 3, B I 4 en B II 5 van de algemene taakopdracht.

bijvoorbeeld dat de appellant geen behoefte heeft om rechtshulp te ontvangen of, bij beschikkingen die alleen hem aangaan, om op een openbare zitting te verschijnen.

Ook op grond van deze overweging moet men concluderen dat het aanbod van voorzieningen op het gebied van de administratief-rechtelijke rechtsbescherming niet volledig door de eisen van de rechtsstaat wordt gedetermineerd.

Tegen deze achtergrond rijst de vraag of het uit bestuurlijk oogpunt als juist beleid moet worden beschouwd om de grote uitbreiding in het aanbod van voorzieningen die in de laatste decennia tot stand is gekomen, thans als het ware in haar tegendeel te doen verkeren en onder invloed van de budgettaire problematiek, over te schakelen op een geleidelijke inkrimping die wordt voortgezet totdat het absolute minimum dat uit rechtsstatelijk oogpunt gevegd moet worden, is bereikt. De werkgroep meent dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord. Om onder die omstandigheid toch tot een oordeel te kunnen komen over een verantwoord aanbod van voorzieningen, is het zinvol om, in navolging van de recente studie "Zuinig met recht" van het Sociaal Cultureel Planbureau (auteur: J. Soetenhorst-de Savornin Lohman), de rechtsbescherming tegen de overheid te beschouwen onder het z.g. "zorgperspectief". Onder dit gezichtspunt is rechtsbescherming niet alleen een uitvloeisel van de rechtsstaatgedachte maar ook een grotendeels door de overheid gefinancierd economisch goed zoals vele andere voorzieningen die kenmerkend zijn voor de verzorgingsstaat.

Dit goed is onderworpen aan de wetten van vraag en aanbod die (meestal) onder meer met zich brengen dat de vraag toeneemt naarmate de prijs daalt en het aanbod beter is afgestemd op de behoeften van de gebruikers.

Met betrekking tot de voorzieningen op het gebied van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming kan de vraag daarbij worden opgevat als het beroep dat de justitabelen doen op (a) de overheidsorganen en rechterlijke colleges die bevoegd en

verplicht zijn om bij hen aanhangig gemaakte rechtsgeschillen te beoordelen en op (b) de personen en instanties die zich bezig houden met de verlening van rechtshulp.

Het aanbod kan worden opgevat als het geheel van voorzieningen, op het gebied van beroepsmogelijkheden en van rechtshulp die door de overheid in het leven zijn geroepen.

Het denken over rechtsbescherming in termen van vraag en aanbod is geen gemeengoed. Dikwijls kan men constateren dat er een onuitgesproken veronderstelling ligt achter beleidsuitspraken ten aanzien van de rechtsbescherming, die inhoudt dat de vraag naar rechterlijke voorzieningen min of meer onbeïnvloedbaar is en bepaald wordt door het aantal rechtsschendingen. Rechtssociologisch onderzoek¹ leert echter dat rechtsschending een fluïde begrip is en dat vrijwel iedere probleemsituatie zich laat juridiseren tot een rechtsgeschil. Dit geldt temeer indien het overheidsbeleid in het algemeen gericht is op vergroting van de mondigheid en weerbaarheid van de individuele burger. Indien een groot deel van de bevolking de vaardigheid bezit om individuele probleemsituaties op te vatten als rechtsgeschillen, dan stijgt de vraag naar rechtsbescherming bij afwezigheid van enigerlei barrière tot oneindig. Dit geldt ook voor de probleemsituaties waarin de overheid partij is en voor de administratiefrechtelijke rechtsbescherming.

Vanuit het oogpunt van justitiële politiek komt op basis van deze gedachtegang de vraag centraal te staan welke mechanismen moeten worden ingebouwd om het evenwicht tussen vraag en aanbod op een redelijk niveau te brengen en te handhaven. Enerzijds kan men daarbij denken aan beïnvloeding van de vraag onder ceteris-paribus condities ten aanzien van het aanbod, anderzijds aan verhoging van de prijs en andere toegangsdrempels tot het aanbod onder ceteris-paribus condities ten aanzien van de vraag.

¹. Zie bijvoorbeeld Schuyt, Groenendijk en Sloot, De weg naar het recht, Deventer 1977, Kluwer.

Belangrijke door de overheid beïnvloedbare factoren met betrekking tot de vraag zijn de aard en omvang van het regelbestand, de frequentie van probleemsituaties waarop de regels betrekking hebben en de vaardigheid van burgers om probleemsituaties als rechtsgeschillen te definiëren. De werkgroep heeft onderkend dat deze factoren een belangrijke invloed hebben op de kosten van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming maar ervan afgezien om terzake beleidsvarianten te ontwikkelen. Terzake van de laatstgenoemde factor geldt de principiële overweging dat het beleid gericht op vergroting van mondigheid en weerbaarheid van burgers niet onder invloed mag staan van eventueel daaruit voortvloeiende additionele kosten van rechtsbeschermingsvoorzieningen. Ten aanzien van de frequentie van probleemsituaties die door het vigerende regelbestand worden beheerst, geldt dat hiervoor geen algemene aanbevelingen kunnen worden gedaan. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de organen van alle overheidslichamen om het beleid op zodanige wijze vorm te geven dat wrijvingen die tot rechtsgeschillen aanleiding kunnen geven, zoveel mogelijk worden voorkomen. Met betrekking tot de aard en omvang van het regelbestand geldt tenslotte dat het huidige kabinet de beleidsinspanningen om tot sanering en vereenvoudiging te komen aanzienlijk heeft geïntensiveerd. Deze problematiek is ten volle aan de orde in de vijf z.g. dereguleringsprojecten die het Kabinet heeft opgezet. Het kwam de werkgroep niet zinvol voor om vanuit haar specifieke invalshoek dit onderwerp mede in het onderzoek te betrekken. De werkgroep heeft zich derhalve uitsluitend bezig gehouden met de aanbodzijde van de "markt" voor administratiefrechtelijke rechtsbescherming, dat wil zeggen met de beschikbaarheid en toegangsdrempels van rechtshulp en beroepsmogelijkheden.

Een eerste vraag die daarbij aan de orde moet komen is welke minimale eisen met betrekking tot dit aanbod voortvloeien uit de principes van de rechtsstaat zoals die onder meer in het verdragsrecht besloten liggen. De werkgroep heeft getracht deze eisen in de par. 2.1 te formuleren. In paragraaf 2.3.2. zijn een aantal criteria geformuleerd waarmee kan worden getoetst in hoeverre aan deze eisen is voldaan.

Naar het oordeel van de werkgroep impliceren deze eisen en criteria dat ter beperking van het aanbod van voorzieningen geen belemmeringen mogen worden opgeworpen waardoor het de rechtszoekende onmogelijk zou worden om een rechterlijk oordeel uit te lokken of gebruik te maken van rechtshulp indien hij dat op grond van een weloverwogen oordeel verlangt en zulks ongeacht zijn vermogen om vooraf een eigen financiële bijdrage te leveren.

Wel is het in overeenstemming met deze eisen dat zij die gebruik maken van justitiële voorzieningen, een deel van de kosten daarvan dragen indien zij in het ongelijk worden gesteld, althans voorzover de draagkracht van de betrokkenen dat redelijkerwijze toelaat. Ook is het in overeenstemming met deze eis dat degenen, bij de administratie-rechterlijke rechtsbescherming in het bijzonder: de overheidslichamen, wier onrechtmatig handelen aanleiding geeft tot rechtgeschillen, uiteindelijk een deel van de kosten daarvan dragen. Beide financiële prikkels kunnen een bijdrage leveren tot een verantwoord gebruik van justitiële voorzieningen. De vorm die daaraan gegeven kan worden is die van een griffierecht dat vooraf wordt geheven van de appellant en wordt gerestitueerd in het geval deze in het gelijk wordt gesteld (eventueel ten laste van het in het ongelijk gestelde overheidslichaam) en een vergoeding van de proceskosten die achteraf wordt verlangd van de in het ongelijk gestelde partij.

Tenslotte moet de vraag worden beantwoord in welke mate de toerekening van kosten moet worden doorgevoerd om een verantwoorde afweging bij de vrager van justitiële voorzieningen te bewerkstelligen.

Belangrijke overwegingen om niet de integrale kosten van de justitiële voorzieningen en van de kosten van de tegenpartij in rekening te brengen zijn:

- a. Er is altijd een onzekerheidsmarge met betrekking tot wat rechtens geldt; weliswaar zou de rechter de bevoegdheid kunnen krijgen hiermede rekening te houden bij de bepaling van de hoogte van de bijdrage ten laste van de belanghebbende maar niettemin zou het risico van verlies zo groot kunnen worden dat rechtzoekenden afzien van beroep op de rechter in gevallen waarin een justitiële actie alleszins gerechtvaardigd is.

- b. Rechtsbescherming is niet alleen een individueel goed; de samenleving als geheel heeft belang bij rechtszekerheid en redressering van onrechtmatig overheidsoptreden.
- c. Het heeft geen zin het griffierecht en (eventueel) de proceskostenveroordeling zo hoog op te voeren dat een groot deel van de verliezende partijen deze niet meer zou kunnen opbrengen; dit geldt vooral bij de sociale zekerheidszaken (inclusief bijstandszaken) waar een groot deel van de appellanten minder draagkrachtig is.

Illustratief voor de achtergronden van de problematiek van een verantwoord gebruik van rechtsbeschermingsvoorzieningen zijn gegevens inzake het succes van beroep onder de thans vigerende financiële voorwaarden.

Het merendeel van de afgedane zaken leidt thans niet tot succes voor de appellant. Dit blijkt uit de onderstaande tabel.

Wijze van afdoening van zaken in 1982¹⁾

		Aantallen	%
raden van beroep	gegrond	5.351	16
	ongeground	18.884	57
	niet-ontv.	2.223	7
	anders	6.722	20
	totaal	33.180	
C.R.v.B.	gegrond	390	12
	ongeground	1.509	46
	niet-ontv.	169	5
	anders	1.248	37
	totaal	3.316	
Ambtenarengerechten (ambtenaren- en pensioenzaken)	gegrond	359	13
	ongeground	931	33
	niet-ontv.	326	12
	anders	1.157	42
	totaal	2.773	
C.R.v.B. (1e aanleg ambtenaren- zaken)	gegrond	17	19
	ongeground	50	56
	niet-ontv.	1	1
	anders	22	24
	totaal	90	
C.R.v.B. (1e aanleg pensioenzaken/ Wet uitkeringen vervolgings- slachtoffers 1940-1945)	gegrond	163	24
	ongeground	452	66
	niet-ontv.	8	1
	anders	55	9
	totaal	678	
C.R.v.B. (hoger beroep ambtenaren- en pensioenzaken)	gegrond	60	20
	ongeground	178	59
	niet-ontv.	2	1
	anders	59	20
	totaal	299	
College van Beroep voor het bedrijfsleven	gegrond	19	5
	ongeground	149	36
	niet-ontv.	55	13
	anders	186	46
	totaal	409	
Afdeling rechtsspraak	gegrond	1.437	11
	ongeground	3.962	30
	niet-ontv.	2.478	19
	anders	5.324	40
	totaal	13.201	
Kroon (Kb's en beslissingen voorzitter Afdeling voor de geschillen van bestuur)	gegrond	1.337	25
	ongeground	2.158	41
	niet-ontv.	311	6
	anders	1.412	28
	totaal	5.218	

¹⁾ Bron; C.B.S.-statistieken, jaarverslag 1982 Raad van State. De categorie "anders" heeft betrekking op een andere wijze van afdoening zoals intrekking van het beroep of verwijzing naar een andere instantie.

²⁾ Van de 84 zaken die in versnelde behandeling zijn afgedaan, zijn 24 zaken toegerekend aan de categorie ongegrond en 62 aan de categorie niet-ontvankelijk.
De 1893 zaken die vereenvoudigd zijn afgedaan, zijn toegerekend aan de categorie niet-ontvankelijk.

De werkgroep zou op grond van deze gegevens de mogelijkheid niet willen uitsluiten dat beslissingen om van beroepsprocedures gebruik te maken in een aantal gevallen lichtvaardig worden genomen.

Dit zou anders zijn indien voor alle vormen van administratieve rechtspraak het succespercentage van degenen die een geding aanhangig maken hoger zou liggen dan thans het geval is. Een verbetering in dit opzicht kan worden bereikt door een beleid dat erop gericht is om, met inachtneming van de eisen van de rechtsstaat, een zodanige afweging te bevorderen met betrekking tot beslissingen inzake het gebruik van rechtsbeschermingsvoorzieningen dat kosten en opbrengsten daarin op meer evenwichtige wijze worden betrokken.

3.3. Redenen voor bijstellingen; effectieve rechtsbescherming¹

In par. 2.3 werd een aantal aan de administratiefrechtelijke rechtsbescherming te stellen eisen geformuleerd. Aan de hand van de elf daar genoemde punten kan thans in kort bestek worden nagegaan, aan welke aspecten van het stelsel bij de heroverweging in het bijzonder aandacht zou moeten worden geschonken.

I-IV Voorprocedures zijn soms afwezig, zodat geen of onvoldoende gelegenheid bestaat om door heroverweging van de primaire beslissing rechtsgeschillen binnen de administratie tot een oplossing te brengen. Dat betekent dat onrijpe zaken aan de rechter worden voorgelegd. Aan de andere kant moet soms een voorprocedure worden doorlopen, hoewel op voorhand vrijwel zeker is dat de primaire beslissing overeind blijft en de belanghebbende gezien de op het spel staande belangen tot het einde zal doorprocederen in de hoop gelijk te krijgen of in de verwachting nog geen ongelijk te krijgen.

Voorprocedures worden derhalve soms node gemist, terwijl ze in andere gevallen overbodig zijn en belastend werken.

Voorprocedures bieden vaak te weinig mogelijkheden voor een wijze van afdoening die kan worden afgestemd op de aard en het gewicht van het geschil.

Aan Arob-rechtspraak kan steeds een voorgeschakelde heroverweging van de aangevochte primaire beslissing vooraf gaan. Aan sociale verzekeringsrechtspraak gaat een heroverwegingsprocedure vooraf, voor zover de voor beroep vatbare beslissing niet terstond maar slechts desverlangd wordt afgegeven. Het Ambtenarengerecht, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Kroon nemen soms kennis van onrijpe primaire bestuursbeslissingen, nu niet steeds is voorzien

¹. Vraag Bill van de algemene taakopdracht.

in een voorprocedure.

De voorprocedures zijn soms te zwaar opgezet. Zo stelt de Arob-bezwaarschriftenprocedure het horen van de bezwaarde verplicht, ook indien zijn bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk is of het orgaan voornemens is om aan zijn bezwaren tegen de primaire beslissing tegemoet te komen.

V. Uit een oogpunt van rechtsbescherming is het bestaan van leemtes in de rechtsbescherming niet aanvaardbaar. Over het geheel genomen kan echter het bereik van de rechterlijke rechtsbescherming groot genoemd worden. Het streven is er op gericht om de negatieve lijst bij de Wet Arob allengs te slechten, zodat Arob-beroep - behoudens eventueel aan te vullen uitzonderingen in artikel 5 van de Wet Arob - open komt te staan, indien niet beroep op een andere administratieve rechter of op de Kroon wordt opengesteld. Rechtsbescherming over de gehele linie met enige (niet onoverkomelijke) voorzieningen als b.v. een griffierecht is te verkiezen boven rechtsbescherming met lacunes, die bij een definitief voortbestaan van de negatieve lijst zouden blijven.

Doordat de Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon vooralsnog alleen op nieuwe wetgeving worden toegepast, bestaat op verscheidene terreinen nog beroep op de Kroon, waar naar huidig inzicht, volgens de criteria van de Richtlijnen, voor rechtspraak zou worden gekozen.

VI. Er bestaat thans een vrijwel ongehinderde toegang tot de administratieve rechter en de Kroon. Ook volstrekt kansloze zaken kunnen zonder enig procesrisico bij deze instanties worden aangebracht.

De huidige vrije toegang tot de administratieve rechter of de Kroon teneinde aan deze een aan een particulier onwelgevallige beslissing van het bestuur ter beoordeling voor te leggen, zonder de aanwezigheid van enige stimulans tot weging van de proceskansen zet rechter of Kroon onder te hoge druk en brengt het niveau van rechtsbescherming in gevaar.

VII. De Afdeling rechtspraak en het College van Beroep voor het bedrijfsleven oordelen in eerste en enige aanleg. De Centrale Raad van Beroep is doorgaans tweede feitelijke instantie. Door de grote toevloed van zaken dreigt de eenheid van rechtspraak binnen de enige of laatste instantie in gevaar te komen.

VIII. Het rapport van de werkgroep Inventarisatie Bevoegdheden Administratieve Rechters (werkgroep-Punt) van de Afdeling Administratieve Rechtspraak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak toont overtuigend aan dat soms verschillende rechterlijke instanties op verwant terrein werkzaam zijn. Zulks staat een optimale administratieve rechtsbedeling in de weg.

IX. Alle beroepsregelingen voorzien in verscheidene wijzen van afdoening naar gelang de mate van bewerkelijkheid van de zaak in behandeling. Daarmee staat de doelmatigheid van procesvoering reeds op redelijk niveau.

X. De administratieve rechter is in voldoende mate bewerktuigd om het geschil in volle omvang op rechtmatigheid te toetsen.

XI. De Kroon kan de zaak als regel zelf afdoen. Bij vernietiging van de beslissing in beroep kan het Kb daarvoor in de plaats komen. De raden van beroep en de C.R.v.B. in sociale verzekeringszaken kunnen bij vernietiging van de bestreden beslissing een uitspraak geven die in de plaats treedt van die beslissing. De ambtenarenrechter kan bij vernietiging van een besluit betreffende een geldelijke aanspraak het besluit terzake in zijn uitspraak vaststellen. Voor het overige kan de administratieve rechter bij gehele of gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit de zaak niet zelf afdoen. Hij kan bepalen dat het orgaan wiens besluit is vernietigd, opnieuw in de zaak voorziet met inachtneming van zijn uitspraak. Het in het ongelijk gestelde overheidsorgaan kan tot schadevergoeding worden veroordeeld. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven kan direct bij zijn uitspraak bepalen dat het lichaam wiens besluit is vernietigd een dwangsom verbeurt, indien het niet voldoet aan zijn uitspraak. De Afdeling rechtspraak kan eerst een dwangsom opleggen nadat zij een klacht over het niet opvolgen van haar uitspraak gegrond heeft bevonden. De ambtenarenrechter en de raden van beroep/C.R.v.B. hebben geen instrument om uitvoering van hun uitspraken te verzekeren.

Naar het oordeel van de werkgroep zal de heroverweging gericht moeten zijn op een effectief stelsel van rechtsbescherming. Hierbij behoeft geen tegenstelling te bestaan tussen het streven, de kosten van de rechtsbescherming door een doelmatige inrichting daarvan te beheersen enerzijds, en het streven naar toegankelijke, behoorlijk functionerende rechtspraak anderzijds. Integendeel: voor een duurzame verzekering van het grondrecht op behoorlijke rechtspraak is ook een goed functionerende organisatie daarvan vereist. Als de rechter wordt overbelast door zaken die bij een verantwoorde inrichting van de rechtsbescherming niet aan hem zouden zijn voorgelegd, dan wel op een eenvoudige wijze zouden zijn afgedaan, komt in elk geval het recht op behandeling binnen een redelijke termijn in het gedrang. Het Europese Hof voor de rechten van de mens heeft er in zijn arrest van 6 mei 1981 (zaak Buchholz) op gewezen dat artikel 6 van het Europese Verdrag ook organisatorische maatregelen vereist ter voorkoming van de lange wachttijden: "La Cour relève que la Convention astreint les Etats contractants à organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de l'article 6 par. 1, notamment quant au "délai raisonnable". Néanmoins, un engorgement passager du rôle n'engage pas leur responsabilité s'ils prennent, avec une promptitude adéquate, des mesures propres à redresser pareille situation exceptionnelle."

Bij het treffen van organisatorische maatregelen ter verzekering van het goed functioneren van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming moet uiteraard de beoogde effectiviteit t.o.v. de individuele burger wiens rechten in het geding zijn, in acht worden genomen. Het grondrecht op behoorlijke rechtspraak vereist een effectieve mogelijkheid van beroep op de rechter (vgl. het Europese Hof voor de rechten van de mens in het Airey-arrest van 9 oktober 1979). Dit impliceert in elk geval:

- Dat de toegang tot de rechter ten aanzien van een in werking getreden overheidsbesluit niet door de overheid zelf geblokkeerd mag kunnen worden. Een hiermee strijdige situatie doet zich voor als een besluit reeds werkt jegens een belanghebbende burger, maar de rechter

pas na een bestuurlijke voorprocedure kan worden geadieerd, zonder dat die procedure aan een fatale termijn is gebonden. Wel aanvaardbaar is een verplichte voorprocedure die zo is ingericht, dat feitelijk noch rechtens een aantasting van de rechten van belanghebbenden daarvan het gevolg is.

- Dat er geen onoverkomelijke financiële of andere feitelijke belemmeringen mogen zijn.

- Dat er binnen redelijke termijn een eindbeslissing, en zo nodig op zeer korte termijn een beslissing ter voorkoming van "voldongen feiten" moet kunnen worden uitgelokt.

Er is echter geen bezwaar tegen om de uitoefening van het recht op toegang tot de rechter te modificeren in een redelijk organisatorisch en procesrechtelijke kader. Dit kan juist nodig zijn om een effectief functioneren van de rechtspleging te verzekeren. Een goede structurering kan zelfs het positieve gevolg hebben dat geschillen meer dan thans spoedig en op een relatief eenvoudige wijze worden beëindigd.

Een als geheel effectief stelsel van rechtsbescherming vereist een redelijk organisatorisch en procesrechtelijk kader. Onder 3.4. en 3.5. wordt hierop nader ingegaan. Ook de beleidsvarianten die in hoofdstuk 4 worden ontwikkeld, knopen hierbij aan. Dit betekent niet dat zulke varianten op zich genomen zonder meer als verbeteringen van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming zouden kunnen worden aangemerkt. In het kader van de door de werkgroep aan te geven mogelijkheden voor besparing moet evenwel het streven naar een als geheel effectief stelsel van administratiefrechtelijke rechtsbescherming, dat aan de minimumeisen van het grondrecht op behoorlijke rechtspraak voldoet, centraal staan.

3.4. Een redelijk organisatorisch kader¹

Een redelijk organisatorisch kader van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming betekent dat de diverse voorzieningen (bestuurlijke voorprocedures, beroepsmogelijkheden, rechterlijke organisatie en rechtshulp) zodanig moeten zijn ingericht, dat zonder nodeloos verlies van tijd en kosten effectieve rechtsbescherming wordt geboden. Dit betekent bij voorbeeld dat het naast elkaar bestaan van procedures die een verschillende organisatie vereisen, moet worden tegengegaan voor zover daartoe geen bijzondere aanleiding bestaat. Een voorbeeld vormt de toepassing van artikel 80 van de Wet op de Raad van State, waarop alleen een beroep kan worden gedaan als ook in de hoofdzaak een procedure aanhangig is gemaakt. Dit kan ertoe leiden dat nog een Arob-procedure moet worden afgewerkt, hoewel in de artikel 80-procedure reeds volkomen duidelijk was geworden, welke uitkomst de procedure in de hoofdzaak zal moeten hebben.

Verder is de relatie tussen procedures binnen de administratie (bezwaarschriftenprocedures en administratief beroep) en de administratieve rechtspraak van belang. In veel gevallen kan een goede bestuurlijke voorprocedure ertoe leiden, dat hetzij de aanleiding tot een voor de rechter te brengen geschil wordt weggenomen, hetzij het geschil aan de rechter in een duidelijker, beter te beoordelen stand kan worden voorgelegd. Aan de andere kant moeten bestuurlijke procedures worden vereenvoudigd of weggenomen, waar deze om wille van de kwaliteit van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming niet geïndiceerd zijn, doch slechts extra kosten meebrengen.

Voor het organisatorische kader van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming is ook de taakverdeling tussen de diverse colleges van belang. Een samenhangend takenpakket kan tot een betere en minder kostbare afdoening bijdragen. Hiervoor is het rapport van de commissie-Punt, ingesteld door de Afdeling Administratieve Rechtspraak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, van belang.

1. Vraag BII2, 3, en 4 van de algemene taakopdracht.

3.5. Een redelijk procesrechtelijk kader¹

In par. 3.3. is onder VI gewezen op de overbenutting van sommige procedurele mogelijkheden. Een redelijk procesrechtelijk kader zal dan ook bepaalde voorwaarden en afwegingsstimulansen kunnen omvatten die erop gericht zijn dat potentiële appellanten een vrije maar vooral verantwoorde beslissing nemen over het gebruik van deze mogelijkheden. Het zal erom moeten gaan dat het belang en de vooruitzichten van de procedure voldoende in de besluitvorming worden verdisconteerd. In hoofdstuk 4 zal met name aandacht worden geschonken aan de vraag, in hoeverre een proceskostenveroordeling hiertoe kan bijdragen. De werkgroep tekent hierbij aan dat als uitvloeisel van de eerste heroverwegingsronde reeds ingrijpende maatregelen inzake de griffierechten worden voorgesteld. Gelet op de eisen die het grondrecht op behoorlijke rechtspraak (onder meer als uitvloeisel van artikel 6 van het Europese Verdrag) stelt, ziet de werkgroep geen heil in een verdere verhoging van de griffierechten, voor zover deze niet zullen voortvloeien uit indexatieclausules die thans zijn of worden ingebouwd.

Een redelijk procesrechtelijk kader zal voorts moeten inhouden dat de inrichting van de procedure wordt afgestemd op de aard van de zaken. Zaken die juridisch en feitelijk eenvoudig zijn, moeten door enkelvoudige kamers worden behandeld, ook - voor zover nodig - in hoger beroep. Op het gebied van het administratieve recht is het ook geheel verenigbaar met het grondrecht op behoorlijke rechtspraak, zoals omschreven in artikel 6 van het Europese Verdrag en

1. Vraag BII2, 3 en 4 van de algemene taakopdracht.

artikel 14 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, indien de mogelijkheid van hoger beroep beperkt blijft tot zaken waarin dit voor de rechtseenheid van belang is. Ook kan de vraag worden gesteld of de behandeling ter terechtzitting niet soms achterwege zou kunnen blijven. Het grondrecht op behoorlijke rechtspraak omvat het recht op openbare behandeling. Het komt echter herhaaldelijk voor dat ter zitting blijkt dat geen van beide partijen eraan hecht om gebruik te maken van de mogelijkheid daar het woord te voeren. De vraag kan dan ook worden gesteld of - naast de vereenvoudigde afdoening van kennelijk niet-ontvankelijke, kennelijk ongegronde en kennelijk gegronde beroepen - mogelijkheden ter beperking van de terechtzittingen moeten bestaan indien de procespartijen deze niet verlangen. Als algemeen richtsnoer kan worden gehanteerd, dat ter beperking van de kosten van rechtspraak met behoud van essentiële rechtsstatelijke waarborgen een differentiatie van typen rechtsgangen - waarbij de rechter de mogelijkheid heeft, een op de aard van het geschil afgestemde keuze tussen verschillende procesrechtelijke mogelijkheden te maken - de voorkeur heeft boven een cumulatie van verschillende procedures als gevolg van verzet en hoger beroep.

3.6. Beperking van de groei van de gefinancierde rechtsbijstand¹

In de administratieve rechtspraak geldt geen verplichting tot procesvertegenwoordiging. De opstelling van de rechterlijke organen is daarop afgestemd: er worden geen hoge eisen gesteld aan de procesrechtelijke vaardigheden van de appellanten op het punt van motivering van beroepschriften en verschaffing van bewijsmateriaal. De vraag kan dan worden gesteld of de financiering van rechtsbijstand niet meer in overeenstemming kan worden gebracht met de noodzaak van rechtshulp door een advocaat. Daarmee zou de explosieve groei van het beroep op gefinancierde rechtsbijstand kunnen worden afgeremd.

Als onderdeel van de ombuigingen op het terrein van Justitie is in de loop van 1982 besloten tot een stabilisering van de kosten van rechtshulp in civiele en administratieve zaken op het toen beschikbare niveau van 147,5 miljoen. Gezien de autonome groei die zich bij ongewijzigd beleid zou voordoen, gaat het hier om een zeer aanzienlijke ombuiging.

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die getroffen zijn om stabilisering te bereiken.

Volledigheidshalve worden vooreerst twee maatregelen genoemd die weliswaar voor de ombuigingsoperatie van belang zijn, maar niet raken aan het terrein van de werkgroep: een herziening van de algemene voorschotregeling voor toegevoegde raadslieden, en de voorbereiding van een aantal lange-termijnmaatregelen. Bij dit laatste kan gedacht worden aan onder meer een vereenvoudiging van het echtscheidingsprocesrecht, en aan een, op beheersbaarheid gerichte, uitwerking van een stelsel van contractsadvocatuur.

Van meer betekenis voor de werkgroep is het per 1 mei 1983 in werking getreden nieuwe Besluit vergoedingen rechtsbijstand (moduulbesluit). Op grond van de adviezen van een aantal panels van rechters en advocaten heeft een herschikking van de vergoedingen voor verschillende soorten zaken plaatsgevonden. De vergoeding voor procesbijstand in sociale zekerheidszaken is opgetrokken. Voor de overige administratiefrechtelijke proceshulp - met uitzondering van vreemdelingenzaken - is de vergoeding aan de magere kant: 0,5 moduul, op gemotiveerd verzoek eventueel te verhogen tot 1 moduul (de waarde van het moduul bedraagt thans f 950,-). Bijstand bij voorinstanties wordt vergoed volgens het adviestarief, dat op-

1. Vraag BI12, 3 en 4 van de algemene taakopdracht.

loopt naar gelang het aantal uren dat aan de zaak besteed is. Voor de raadsman is er dus geen financiële belemmering om de voorfase zo goed mogelijk te behandelen, hetgeen de gang naar de rechterlijke instanties enigszins zal kunnen afremmen.

Tenslotte is, als belangrijkste onderdeel van de ombuigingsmaatregelen, bij het parlement aanhangig het ontwerp van Wet tijdelijke voorzieningen rechtsbijstand (inmiddels door de Tweede Kamer aanvaard). De twee hoofdpunten van dit ontwerp zijn:

- de invoering van een eigen bijdrage voor iedere rechtzoekende aan wie een raadsman wordt toegevoegd. Voor de laagste inkomensgroep (tot f 1500,- netto) is een onderscheid aangebracht tussen de eigen bijdrage voor advies (f 25,-) en voor procesbijstand (f 50,-), waardoor een extra afwegingsprikkel bij het entameren van een procedure is gecreëerd;
- de bevoegdheid voor de minister om rechtsgebieden aan te wijzen waarop alleen geadviseerd of alleen procesbijstand gegeven mag worden, en gebieden aan te wijzen waarvoor niet schriftelijk een toevoeging mag worden aangevraagd. Als aldus bepaalde rechtsgebieden uit de sfeer van de toevoegingen worden gehaald, zal dit gepaard gaan met hetzij een uitbreiding van de bureaus voor rechtshulp, hetzij capaciteitsverruiming door het aangaan van samenwerkingsverbanden met deskundige advocaten. De mogelijkheden daartoe zijn echter niet onbegrensd. De concrete toepassing van de hier bedoelde bevoegdheden moet gestalte krijgen in een amvb, waarvan het ontwerp aan de kamer moet worden overgelegd. Tal van onderwerpen lenen zich voor toepassing. Naar het zich thans laat aanzien zal het sociale zekerheidsrecht een van de meest substantiële mogelijkheden zijn.

De werkgroep behoeft derhalve geen eigen voorstellen op het terrein van de rechtshulp te ontwikkelen.

Hierboven is aangegeven met welke maatregelen stabilisering nagestreefd wordt. Zonder deze maatregelen zouden de kosten van rechtshulp op het onderhavige terrein oplopen tot circa 20 à 25 miljoen in 1987. Het effect van de ombuigingen kan geraamd worden op minimaal 4 à 9 miljoen, waardoor het in het ijkpunt opgenomen bedrag teruggebracht kan worden tot 16 miljoen.

3.7. De zeefwerking van voorprocedures

3.7.1. Inleiding

Soms is een belanghebbende verplicht om een beschikking waartegen hij in beroep kan en wil gaan bij een administratieve rechter of de Kroon, ter heroverweging voor te leggen aan het bestuursorgaan dat de beslissing in eerste aanleg heeft gegeven. In zo'n geval is sprake van een verplichte voorprocedure. Soms wordt aan een bestuursorgaan de gelegenheid gegeven om een (rechts-)persoon de verplichting op te leggen om eerst een voorprocedure te volgen. In dat geval is sprake van een facultatieve voorprocedure. Daarnaast bestaan er voorprocedures waarin een beroep op een hoger administratief orgaan wordt mogelijk gemaakt. In de bestaande regelgeving kunnen onder meer de volgende procedures worden onderscheiden:

- a. de verplichting tot het vragen van een voor beroep vatbare beslissing nadat in een eerder stadium een (veelal summier gemotiveerde) afwijzende beschikking is gegeven;
- b. de facultatieve bezwaarschriftenprocedure ingevolge de Wet Arob;
- c. voorziening vragen bij een (hoger) bestuursorgaan anders dan genoemd onder a. en b.

Met het verplicht stellen van het volgen van een voorprocedure bij het bestuursorgaan dat de beschikking in eerste aanleg heeft gegeven of bij een ander (hoger) bestuursorgaan wordt, in de eerste plaats, een heroverweging van de eerdere beslissing nagestreefd; en in de tweede plaats wordt een verlichting van de werklast van de administratieve rechters en de Kroon beoogd. Heroverweging door het bestuur kan ertoe leiden dat het bestuur naar aanleiding van het bezwaar of beroep van de (rechts-)persoon de te nemen beschikking wijzigt, intrekt of - voor zover de beschikking in stand wordt gelaten - de motivering corrigeert of aanvult. Een gevolg van de nadere overweging kan zijn dat de betrokkene alsnog zijn zin krijgt. Dit kan overigens betekenen dat een derde juist daarin aanleiding ziet alsnog in beroep te komen. Het kan ook zijn dat de beschikking zowel qua inhoud als motivering in stand blijft; betrokkene zal dan allicht overwegen of hij bij de rechter zal aankloppen. Tenslotte bestaat de mogelijkheid dat de (direct) belanghebbende de heroverwogen beschikking zal aanvaarden, ook al is zij weer afwijzend. Door de uitvoeriger behandeling en eventueel uitgebreidere motivering wordt de belanghebbende immers beter in staat gesteld de redelijkheid van het bestuursstandpunt te beoordelen.

Eventueel kan het laatstgenoemde effect van de voorprocedure versterkt worden door haar op een bepaalde manier te laten verlopen, zoals:

- inschakeling van een commissie;
- appellant de gelegenheid bieden zich te laten horen;
- meer personen met de voorbereiding van de beslissing belasten;
- appellant inzage in de relevante stukken geven met inachtneming van de wettelijke grenzen;

Bij een voorprocedure waarin beroep op een hoger bestuursorgaan wordt mogelijk gemaakt, zou de inschakeling van het hogere orgaan ook een zodanig effect kunnen hebben.

3.7.2. Zeefwerking

Van een verlichting van de werklast van de administratieve rechters en de Kroon kan pas worden gesproken, als de heroverweging door het bestuursorgaan er toe leidt dat de belanghebbende afziet van het instellen van beroep. Veelal gaat men ervan uit dat voorprocedures deze zeefwerking hebben¹. Deze gedachte is onder meer terug te vinden in de memorie van toelichting bij de Wet Arob. In dat geval is met het oog op de veronderstelde zeefwerking een voor het bestuursorgaan van de centrale overheid facultatieve, voorprocedure ingesteld.

De mogelijke zeefwerking van voorprocedures maakt het aantrekkelijk om deze voorprocedures voor alle beroepsgangen bij administratieve gerechten en de Kroon te schakelen². Zo zou immers tegelijkertijd een verhoging van de bestuurskwaliteit en een verlichting van de werklast van de administratieve rechters bereikt worden, terwijl tevens niet is uitgesloten dat er een financieel voordeel wordt behaald doordat de behandeling in het kader van een voorprocedure goedkoper is dan de behandeling van een beroep door een rechterlijk college of de Kroon.

1. Waar in het vervolg sprake is van een "zeefwerkingspercentage" wordt bedoeld op de breuk waarvan de teller bestaat uit het aantal door de zeefwerking vermeden procedures bij de Kroon of een gerechtelijke instantie en de noemer uit het aantal voorprocedures.

2. Het verdient de aandacht dat administratief beroep en bezwaarschriftenprocedures bij Rijksorganen als verplichte voorprocedures voor het Kroonberoep een wat andere functie en betekenis hebben dan het beroep op GS als voorstadium voor het Kroonberoep. De vraag of het beroep op GS als een "voorprocedure" beschouwd kan worden behoeft de werkgroep overigens niet te beantwoorden daar deze vorm van beroep buiten het onderzoeksterrein valt.

3.7.3. Nadelen van de voorprocedure

Een mogelijk nadeel van de voorprocedure zou kunnen zijn dat het beroep op de rechter dat de belanghebbende toekomt, tijdelijk wordt geblokkeerd. Een dergelijk nadeel weegt vooral dan zwaar als de behandeling van de bezwaren in de voorprocedure zich over een lange periode uitstrekt, dan wel als er meer dan één voorprocedure voor het beroep op de rechter wordt geplaatst. Met name in die gevallen waarin de publiekrechtelijke handeling of beslissing van invloed kan zijn op de bevoegdheid om burgerlijke rechten uit te oefenen en het in behandeling nemen in het kader van een voorprocedure geen schorsende werking heeft, kan in verband met het vereiste van een redelijke termijn, strijd ontstaan met artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Indien echter bij het formaliseren van de voorprocedures met deze mogelijke nadelen rekening wordt gehouden, kunnen zij geheel worden ondervangen.

Een ander nadeel zou een vergroting van de werklast van het bestuur kunnen zijn. Het betrokken bestuursorgaan wordt immers verplicht dan wel neemt de verplichting op zich om de gronden waarop de betrokken beschikking rust, geheel opnieuw te onderzoeken en kan dan eventueel toch ook nog als verweerder voor de administratieve rechter of de Kroon moeten optreden. Dit nadeel zou mogelijkerwijze deels te ondervangen zijn door het instellen van adviescommissies of "besliscommissies". Aan de instelling daarvan zijn echter weer andere, onder meer financiële nadelen verbonden (waarover hieronder meer).

Een mogelijkheid om het bezwaar van de werklastvermeerdering van het bestuur enigszins te ondervangen is af te zien van verplichte voorprocedures en te kiezen voor facultatieve voorprocedures dan wel voorprocedures eenvoudig in te richten. Alsdan heeft het bestuur weinig arbeid te verrichten voor zaken die naar zijn mening geen extra aandacht behoeven¹.

Tenslotte zij er nog op gewezen dat het betrokken bestuursorgaan soms minder werk zal behoeven te verrichten aan het voeren van verweer als de zaak reeds in een voorprocedure is behandeld. Er kan derhalve in het algemeen niet worden gesproken van een verdubbeling van de werklast in zaken waarin de direct-belanghebbende in beroep gaat tegen de heroverwogen beschikking.

1. Bijvoorbeeld: een orgaan maakt geen gebruik van de mogelijkheid om een bij de Afdeling rechtspraak ingediend beroepschrift als een bezwaarschrift aan te merken en als zodanig te behandelen; een orgaan geeft zonder nadere heroverweging desgevraagd een voor beroep vatbare beslissing af.

3.7.4. De zeefwerking van de verplichte voorprocedures voor de Afdeling rechtspraak

Het effect van de zeefwerking van de verplichte Arob-bezwaarschriftenprocedures op gemeentelijk en provinciaal niveau is hier niet onderzocht, daar dit niet tot de taakopdracht behoort. Ook de zeefwerking van de facultatieve Arob-bezwaarschriftenprocedure is niet in het onderzoek betrokken aangezien deze procedure door de verschillende departementen op uiteenlopende wijze wordt gehanteerd zodat geen representatief beeld kan worden verkregen. Ook de "voor beroep vatbare beslissing" is buiten het onderzoek gebleven. Het onderzoek heeft zich derhalve toegespitst op de verplichte beroeps- en bezwaarschriftenprocedures.

Voor de behandeling van een beroepsschrift of bezwaarschrift zijn drie methodes denkbaar:

1. het bestuursorgaan beslist zelfstandig;
2. het bestuursorgaan laat zich bijstaan door een adviescommissie (de verplichting daartoe kan wettelijk zijn gegeven);
3. de beslissing is overgedragen aan een commissie (besliscommissie).

Om na te gaan of de zeefwerking van voorprocedures zo groot is dat daardoor de werklast van de administratieve rechters wordt verkleind en er over het geheel genomen een kostenbesparing ontstaat, is een kleine enquête gehouden bij alle departementen. In deze enquête zijn gegevens verzameld over:

- de regelingen die beroep/bezwaarprocedures bevatten;
- het orgaan waarop beroep kan worden ingesteld;
- het aantal procedures dat gemiddeld per jaar dan wel in een representatief jaar uit het recente verleden wordt gevoerd;
- het bestaan en de samenstelling van een advies- en besliscommissie.

Ondanks het feit dat de cijfermatige uitkomsten van de genoemde enquête met enige voorzichtigheid dienen te worden geïnterpreteerd meent de werkgroep dat op basis van het verzamelde materiaal enkele, zij het zeer voorlopige, conclusies zijn te trekken, althans dat enige indicatie kan worden gegeven, of tot op heden bestaande vooronderstellingen ter zake van 'zeefwerking' kunnen worden onderschreven of niet.

Uit het door middel van de enquête verzamelde cijfermateriaal blijkt dat er bij de departementen op basis van ruim 170 regelingen beroep kan worden ingesteld dan wel bezwaar kan worden gemaakt bij een administratief orgaan behorend tot de centrale overheid (veelal 'Onze Minister'). Volgens de door de departementen verstrekte gegevens is op basis van ruim 100 van deze regelingen ruim 16.300 maal in 1982 van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Van de overige regelingen is geen gebruik gemaakt.

Alvorens door het administratief orgaan een beslissing wordt genomen wordt op basis van 64 regelingen een adviescommissie (facultatief of verplicht) gehoord¹. Het aantal zaken dat hiermee is gemoeid bedraagt plm. 3.400².

Om pragmatische redenen zijn de kleine aantallen voorprocedures die zijn voorgeschakeld voor andere administratieve gerechten dan de Afdeling rechtspraak, buiten het onderzoek gehouden. Ook de voorprocedures voor het Kroonberoep zijn buiten beschouwing gebleven. Tenslotte moesten de eindbeslissingen in voorprocedures die op de z.g. "negatieve Arob-lijst" voorkomen buiten het onderzoek blijven. Hetzelfde gold voor de beslissingen waartegen op grond van art. 5 van de Wet Arob geen beroep mogelijk is.

Uiteindelijk resulteerden 18 regelingen die tot eindbeslissingen leiden waartegen de belanghebbende in beroep kan gaan bij de Afdeling rechtspraak. Niet van al deze regelingen konden de departementen voldoende beschikbare informatie leveren om de mogelijke zeefwerking vast te stellen. Van twaalf regelingen werd de informatie wel voldoende geacht en op basis daarvan is de evaluatie dan ook uitgevoerd. (Voor een overzicht van deze regelingen zie bijlage V.)

Verreweg het hoogste aantal beroepen - zowel voor wat betreft het aantal voorprocedures (per jaar plm. 4.500) als het aantal bij de Afdeling ingediende beroepschriften (in 1982, 2179) - is ingesteld krachtens de beroepsregeling ingevolge de artikelen 29 e.v. van de Vreemdelingenwet.

-
1. Geen rekening is gehouden met de bezwaarschriftenprocedures o.g.v. de belastingwetgeving; dit aantal is plm. 700.000 per jaar.
 2. 28 regelingen hebben betrekking op de rechtspositie van ambtenaren en dienstplichtigen. Het gaat hierbij om plm. 884 procedures per jaar waarin steeds een adviescommissie wordt gehoord.

Uit nadere informatie verstrekt door het Ministerie van Justitie blijkt dat er per jaar gemiddeld 4.500 verzoeken om herziening worden ingediend bij de Minister van Justitie. In ongeveer 590 gevallen wordt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV) verplicht of facultatief gehoord. In ongeveer een derde van de gevallen wordt het verzoek om herziening, al dan niet na advies van de ACV, ingewilligd. Ter verklaring van het verschil tussen het overblijvende aantal zaken, plm. 3.000, en het aantal over 1982 bij de Afdeling rechtspraak ingediende beroepen (2.179) is van belang het gestelde in artikel 34 van de Vreemdelingenwet, waarin onder andere wordt bepaald dat het beroep tegen een beschikking tot afwijzing van het verzoek om herziening welke is gegeven in overeenstemming met het advies van de ACV, pas kan worden ingesteld als betrokkene op de dag waarop de beschikking is gegeven sedert een jaar in Nederland verblijft. Een tweede mogelijke beperkende invloed op het aantal beroepen op de Afdeling rechtspraak ligt wellicht in de verwijdering van de vreemdeling in de herzieningsfase, al dan niet na het voeren van een kort geding over de uitzetting. Dat voor het overige zoveel belanghebbenden een beroep bij de Afdeling rechtspraak instellen is te verklaren uit het feit dat in vreemdelingenzaken het enkele tijdsverloop door het aanspannen en voeren van procedures op zich zelf gunstig kan uitwerken voor de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling. Gedurende de looptijd van die procedures kan hij er namelijk in slagen zijn verblijf (bijvoorbeeld op humanitaire gronden) alsnog geregeld te krijgen.

De evaluatie van de zeefwerking van de hiervoor genoemde twaalf regelingen ten behoeve van de Afdeling rechtspraak dient te worden onderscheiden naar

- a) het aantal bij de Afdeling rechtspraak ingestelde beroepen t.o.v. het bij het bestuursorgaan ingestelde beroepen of bezwaren (kwantitatieve zeefwerking);
- b) de kosten van de thans bestaande situatie t.o.v. de situatie waarin rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling rechtspraak (financiële zeefwerking).

ad a) zeefwerking m.b.t. de kwantiteit van de procedures.

In 5545 gevallen wordt van de mogelijkheid welke de betreffende regelingen boden om bezwaar te maken cq. beroep aan te tekenen, gebruik gemaakt.

Volgens het Jaarverslag van de Raad van State van 1982 is op grond van deze twaalf regelingen 2719 maal beroep behandeld door de Afdeling rechtspraak (incl. voorlopige voorziening en spoedprocedures o.g.v. art. 80). Indien ervan wordt uitgegaan dat 1982 kan worden aangemerkt als een representatief jaar en dat er, indien er geen voorprocedure kan worden gevolgd, in 100% van de gevallen een Arob-procedure wordt aangevangen, betekent dit dat de zeefwerking gemiddeld 2826 procedures doet afvallen, ofwel dat de zeefwerking 51% bedraagt.

Van de hier onderzochte regelingen bevindt het zeefwerkingspercentage zich zeven maal boven en vijf maal onder de 50%.¹

In vier van de regelingen wordt het bestuursorgaan verplicht om advies in te winnen bij een commissie voordat opnieuw wordt beschikt². Het aantal op basis van deze regelingen ingestelde beroepen of bezwaren in voorprocedures is 1177. Of het inwinnen van advies bij een adviescommissie leidt tot een versterkte zeefwerking in vergelijking met die gevallen waarin geen advies wordt gevraagd, is moeilijk cijfermatig aan te tonen. Kwantitatief de belangrijkste regelingen op basis waarvan advies wordt gevraagd zijn de Vreemdelingenwet: 590 maal (globale benadering) en de Wet arbeid buitenlandse werknemers: 545 maal. In het laatste geval bedraagt het totale zeefwerkingspercentage nog geen 10%. Voor wat betreft de Vreemdelingenwet is dit percentage (dus uitsluitend voor wat betreft de gevallen waarin de adviescommissie is ingeschakeld) niet bekend aangezien alleen het totale zeefwerkingspercentage op grond van die wet (dus inclusief de gevallen waarin de adviescommissie niet wordt gehoord) bekend is. Dit percentage is 52%. Algemeen geldende conclusies mogen hieruit echter niet worden getrokken gezien de specifieke materie welke in beide wetten wordt geregeld.³

-
1. Hoe hoger het percentage, des te hoger de zeefwerking.
 2. Opgemerkt wordt dat de kwaliteit van de door een commissie of van het bestuur gehanteerde procedure niet in het onderzoek is betrokken.
 3. Een in strekking vergelijkbaar, maar in opzet veel uitgebreider onderzoek is verricht naar de zeefwerking van de Arob-bezwaarschriftprocedure op gedecentraliseerd niveau (C.M. Breeuwsma, E. Helder, E. Niemeyer, M. Oosting, Deventer, 1982: Beeld van de Arob-bezwaarschriftenprocedure).

Op blz. 239 wordt de volgende conclusie weergegeven: "Men kan derhalve concluderen dat gemeenten met model A (bedoeld is zonder (advies-)commissie, red.) niet verschillen van gemeenten met model B (bedoeld is met adviescommissie, red.) voor wat betreft de soort uitkomst van ingediende beroepschriften".

Op blz. 250 staat de conclusie omtrent de zeefwerking (precies het omgekeerde is: filterratio): "Gemiddeld genomen geldt: gemeenten met model B hebben een lagere filterratio en dus een

Voor wat betreft het aantal voorprocedures o.g.v. regelingen waar-
bij geen adviescommissie is betrokken bedraagt het aantal voorpro-
cedures 458; in 41 gevallen is door de Afdeling een beroepsschrift
behandeld. Het resulterende zeefwerkingspercentage is derhalve 91.

Conclusie ad a

Op grond van bovenstaande gegevens kan de vooronderstelling dat
voorprocedures in het algemeen een zekere mate van zeefwerking
hebben worden onderschreven. De indruk bestaat dat inschakeling
van een adviesorgaan de zeefwerking niet doet toenemen.

ad b.) Zeefwerking en de daaraan verbonden financiële lasten.

Op basis van het verzamelde materiaal is getracht enig inzicht
te verkrijgen in de kosten van voorprocedures en daarbij behorende
adviescommissies teneinde te bezien of een voorprocedure besparend
werkt op het totaal van de beroepskosten. Bij de navolgende evalu-
atie dient rekening te worden gehouden met de hiervoor geplaatste
kanttekeningen. Tevens is van belang dat de kosten per zaak in een
voorprocedure variëren van plm. f 900,00 tot f 1100,00 en dat de
kosten van de procedure voor de Afdeling rechtspraak zijn gesteld
op plm. 3.200 inclusief de door het bestuur te maken kosten van
verweer¹. Geen rekening is gehouden met de rechtsbijstandskosten
van de appellant welke veelal ook voor rekening van de overheid
komen. Ook past hier de aantekening dat niet alle ambtenaren zich
steeds full-time met de behandeling van beroepen in het kader van
voorprocedures bezighouden.

1. Als uitgangspunt voor de kostenberekening is genomen de op blz.
25 genoemde kosten van de Afdeling rechtspraak, t.w. 18,8 mln.
Dit bedrag is omgeslagen over de in 1982 door de Afdeling en
haar voorzitter gedane uitspraken in totaal 8149.

(Het kostentotaal van 18,8 mln. is eigenlijk berekend voor
1987, maar omdat daarbij, afgezien van een klein accres in de
materiële kosten, in overeenstemming met de vigerende meerja-
renraming is uitgegaan van een nulgroei, mag dit bedrag ook
worden gebruikt als schatting van de kosten in 1982.)

Het op deze wijze verkregen bedrag van f. 2.307,03 is vermeer-
derd met f. 900,-- als kosten voor het verweer van het bestuur.
Het bedrag is afgerond op f. 3.200,--.

Van de twaalf in de evaluatie betrokken regelingen bedragen thans de totale kosten van de beroepsmogelijkheid (t.w. kosten van de voorprocedure en van de Arob-procedure) f 13.748.360,--. Indien de voorprocedure buiten beschouwing blijft en ervan wordt uitgegaan dat de burger dan in 100% van de gevallen Arob-beroep instelt, bedragen de daaraan verbonden kosten plm. f 17.744.000,--.

De huidige situatie is ruim voordeliger t.o.v. de situatie waarin geen voorprocedure mogelijk is!

Conclusie ad b

Het geheel overziende kan niet worden gesteld dat het volledig afschaffen van voorprocedures een aanmerkelijke financiële besparing zal opleveren.

-
1. Het minimale zeefwerkingspercentage dat in een regeling nog besparend werkt, kan in een formule tot uitdrukking worden gebracht. Indien de kosten van een voorprocedure worden gesteld op a, de kosten van een Arob-procedure op b, het aantal voorprocedures op x en het aantal door de zeefwerking vermeden Arob-procedures op y, dan zou het volgende moeten gelden:

$a \cdot x + b \cdot (x - y)$ moet minder zijn dan $b \cdot x$ of

$ax + bx - by < bx$ of

$ax < by$ of

$\frac{y}{x} > \frac{a}{b}$

Indien de kosten van een voorprocedure op f. 1.000,-- en de kosten van een Arob-procedure op f. 3.200,-- worden gesteld, is deze minimale zeefwerking derhalve $31,2\% \left(\frac{1000}{3200} \right)$.

Het volgende voorbeeld kan deze formule verduidelijken:

Indien een regeling 500 voorprocedures genereert, dan werken deze voorprocedures besparend, indien niet meer dan 344 Arob-procedures volgen (d.w.z. niet minder dan 31,2% van deze 500 voorprocedures afvallen als Arob-zaken).

3.8. Beleidsinterdependenties¹

Hieronder worden verstaan de effecten die het beleid heeft op de realisering van andere doelstellingen van het beleid van de overheid. Binnen het bestek van dit rapport wordt volstaan met het aangeven van enkele effecten, die trouwens ten dele reeds in het voorgaande zijn vermeld. Het stelsel van rechtsbescherming dat wordt beoogd heeft een aantal positieve effecten die op andere gebieden van de overheidsbemoeying een rol spelen.

Als voorbeeld is te noemen het feit dat een goede administratieve rechtspraak als legitimatie kan werken voor het overheidsbeleid, hetgeen vanuit bestuurlijk oogpunt positief moet worden gewaardeerd. Daaraan vastgekoppeld moet dan wel worden de wens, dat de lijnen die de rechter uitzet, doorwerken in het bestuur.

Voorts is een afgewogen combinatie van nadere besluitvorming door het bestuur zelf in een bezwaarschrift- of beroepsprocedure met daarna, indien de burger dat wenst, een beroep op een onafhankelijke instantie een winstpunt, omdat aldus eerst de gelegenheid aan het bestuur wordt geboden zijn oorspronkelijk besluit nog eens te bezien en eventueel te wijzigen of te vervangen. Een behoorlijke bezwaarschriftenprocedure biedt ook de mogelijkheid aan het primair beschikkende orgaan zijn beschikking beter te motiveren, zodat de aanvaardbaarheid van het bestuur kan worden vergroot. Hierbij dient ook weer in het oog te worden gehouden dat het er in de eerste plaats om gaat dat het eerst genomen besluit reeds voldoet aan de maatstaven van behoorlijk bestuur, zowel wat inhoud als motivering betreft. Ook hier kan terugkoppeling van bezwaarschriftenprocedure (en natuurlijk ook van beroepsprocedure) naar degene die in de eerste plaats verantwoordelijk is voor het nemen van besluiten, geboden zijn.

Uit deze voorbeelden blijkt een sterke onderlinge samenhang tussen het beleid van bestuurlijke organen enerzijds, en de functie en feitelijke werking van beroepsprocedures anderzijds. Voor beide takken van overheidsbemoeying gelden soms soortgelijke wenselijkheden, zoals spoed en het vermijden van onnodige cumulatie van instanties. Er is daarnaast een sterke afhankelijkheid van elkaars goed functioneren: de beroepsinstantie (in het bijzonder de rechter) is gebaat bij een behoorlijk

¹ Vraag BII6 van de algemene taakopdracht.

uitgeoefend bestuur, waardoor zijn werklast wordt beperkt en zijn aandacht wordt gericht op zaken die werkelijk om een rechterlijke beslissing vragen. Anderzijds is het bestuur afhankelijk van spoedige beslissingen van de rechter en ook van een duidelijke lijn in de rechtspraak, die als richtsnoer kan dienen.

Hoofdstuk 4. Beleidsvarianten¹

4.1. Voorprocedures.

4.1.1. Op grond van de gegevens, verkregen uit de enquête naar de voorprocedures binnen de Rijksdienst, is aan het slot van 3.7. conclusie a) geformuleerd. Deze komt erop neer dat over het geheel beschouwd de voorprocedures een zekere mate van zeefwerking niet kan worden ontzegd, al is deze voor de verschillende voorprocedures niet gelijk. Afschaffing ervan beveelt de werkgroep zeker niet aan. De functie van de voorprocedure als middel tot nadere besluitvorming inzake de oorspronkelijke beslissing (het bestuurlijk aspect) en tot het bieden van een eerste mogelijkheid van rechtsbescherming (het rechtsbeschermingsaspect), dient in het algemeen als positief te worden gewaardeerd. Uit beide aspecten vloeit de zeefwerking, die een beperking van de werklust van de rechter tot gevolg heeft, voort. Wat dit laatste betreft heeft de enquête uitgewezen, dat de voorprocedures waarschijnlijk - globaal genomen - minder kosten meebrengen dan de werkvergroting bij de rechtspraak zou veroorzaken, welke het gevolg zou zijn van een algehele schrapping van voorprocedures. Dit laatste stelt de werkgroep, zoals gezegd, niet voor. Zij zou zelfs op een enkel punt uitbreiding van de bestaande voorprocedures willen aanbevelen (onder 4.1.2. en 4.1.3.).

De variant waaraan de werkgroep denkt, heeft geen algemeen karakter, maar is meer toegesneden op wijziging van enkele specifieke vormen van voorprocedures. Zij komen in het navolgende aan de orde: in de eerste plaats de voor beroep vatbare beslissing, in de tweede plaats de beroeps- en bezwaarschriftenprocedure.

4.1.2. De voor beroep vatbare beslissing

a. Deze voorprocedure bestaat thans in het recht van de sociale zekerheid. Zij komt in twee vormen voor:

1. de z.g. spontane voor beroep vatbare beslissing, d.w.z. de figuur dat het uitvoeringsorgaan ambtshalve een beschikking geeft, waartegen de betrokkene zonder meer in beroep kan gaan bij de rechter.

Het gaat om beslissingen ingevolge AAW en WAO. Volgens de systematiek van die wetten worden voor beroep vatbare beslissingen als regel ambtshalve afgegeven. Op deze regel wordt evenwel in veel gevallen uitzondering gemaakt.

2. de voor beroep vatbare beslissing die op verzoek van de be-

¹ De paragrafen 4.1. t/m 4.9. betreffen de vragen C1, C2 en C3 ad a van de algemene taakopdracht.

trokkene wordt gegeven door het uitvoeringsorgaan.

De werkgroep stelt voor om de z.g. spontane voor beroep vatbare beslissing te vervangen door afgifte van de voor beroep vatbare beslissing op verzoek. Onverkorte doorvoering van laatstgenoemde vorm heeft immers het voordeel dat de belanghebbende die door het uitvoeringsorgaan op de hoogte is gesteld van een voor hem ongunstige beslissing, niet terstond de rechter kan adiëren, maar steeds eerst het uitvoeringsorgaan in de gelegenheid moet stellen de zaak zo nodig te heroverwegen.

Hierdoor is verzekerd dat de belanghebbende eerst een lichte heroverwegingsprocedure moet doorlopen alvorens de tussenkomst van de rechter in te roepen.

Het orgaan zal moeten worden verplicht de voor beroep vatbare beslissing binnen redelijke tijd af te geven, bij overschrijding waarvan de beslissing geacht kan worden te zijn afgegeven. Er zijn maatregelen in voorbereiding die voorzien in opvulling van de thans bestaande leemte dat rechtsbescherming ontbreekt, wanneer het uitvoeringsorgaan na laat (tijdig) een voor beroep vatbare beslissing af te geven.

b. De voor beroep vatbare beslissing ontbreekt thans in het ambtenarenrecht. Deze eenvoudige en flexibele vorm van voorprocedure die, voor zover op verzoek afgegeven, zijn nut op het terrein van de sociale zekerheidsrechtspraak heeft bewezen, dient naar het oordeel van de werkgroep in het ambtenarenrecht ingevoerd te worden en toepassing te vinden in de gevallen waarin een aan het beroep op de ambtenarenrechter voorafgaande procedure ontbreekt. Voordeel van invoering van deze voorprocedure is dat steeds een voldragen besluit aan de ambtenarenrechter ter toetsing wordt voorgelegd en de punten van geschil schriftelijk worden vastgelegd. Bovendien wordt het orgaan steeds in de gelegenheid gesteld het door de ambtenaar aangevochten optreden jegens hem in nadere overweging te nemen.

4.1.3. Beroeps- en bezwaarschriftenprocedures

Gelet op het feit dat op omvangrijke terreinen van overheidsbemoeienis de voor beroep vatbare beslissing gewenst wordt geacht, en

op sommige beleidsterreinen het administratief beroep aantrekkelijk wordt bevonden, meent de werkgroep geen aanbeveling te kunnen doen in die zin dat één vorm (b.v. de verplichte of facultatieve bezwaarschriftenprocedure) steeds de voorkeur verdient.

Wel is het in ieder geval ongewenst om meer dan één vorm van voorprocedure achter elkaar te laten lopen alvorens de rechter wordt benaderd. Indien op een beleidsterrein geen voorprocedure bestaat, verdient een facultatieve bezwaarschriftenprocedure de voorkeur. De Wet Arob heeft hierin voor omvangrijke gebieden van overheidsbeleid reeds voor gezorgd.

Voorts zou de werkgroep willen aanbevelen om in alle beroeps- en bezwaarschriftenprocedures zo eenvoudig mogelijke procesgangen aan te houden, en zo mogelijk zonder omvangrijk bewerktuigde commissies te opereren¹. De waarde van adviescommissies voor de zeefwerking is - gelet op het vorenstaande - geenszins over de gehele linie komen vast te staan, en deze kunnen daarom - gezien de kosten die ze meebrengen - wellicht op tal van gebieden worden gemist. Dit zal met name het geval zijn als een adviescommissie een (vrijwel) louter juridische toetsende functie heeft. Een en ander zou kunnen betekenen dat zwaar opgetuigde bijzondere voorprocedures inzake beslissingen van de centrale overheid die aan het beroep op de rechter voorafgaan, worden vereenvoudigd of vervangen door verplichte of facultatieve bezwaarschriftenprocedures voorzover deze voorprocedures onvoldoende zeefwerking hebben.

Een vereenvoudiging van de voorprocedures - en daardoor een besparing - kan worden bereikt, wanneer de verplichting om de belanghebbende te horen in bepaalde gevallen wordt afgeschaft. Men kan hierbij denken aan het geval dat het ingediende beroep of bezwaarschrift kennelijk niet ontvankelijk is. De omstandigheid dat op voorhand duidelijk is dat het beroep of bezwaar op formele gronden volstrekt kansloos is, recht-

¹. De vertegenwoordigers van één departement achten de gekozen oplossing uit een oogpunt van eenheid en helderheid van structuur van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming niet fraai. Zij wijzen op de mogelijkheid van een stelsel waarbij de facultatieve bezwaarschriftenprocedure regel is en de verplichte bezwaarschriftenprocedure in bepaalde gevallen wordt toegestaan. Aan het verplichte administratief beroep bestaat huns inziens, ook in het licht van het door het Kabinet gevoerde decentralisatiebeleid, weinig behoefte.

vaardigt niet een voor het bestuur belastende hoorplicht. Men kan ook denken aan het geval dat het orgaan na weging van de ingebrachte bezwaren voornemens is de primaire beslissing in voor de belanghebbende gunstige zin te wijzigen. In dat geval zou ook de in bepaalde voorprocedures bestaande verplichting c.q. gewoonte tot inschakeling van een commissie of - bij bezwaarschriftenprocedures - van een hoger échelon binnen de dienst, onder omstandigheden zonder bezwaar kunnen worden omgezet in een mogelijkheid, waarvan slechts in speciale gevallen gebruik behoeft te worden gemaakt. Horen van de belanghebbende is vanzelfsprekend geïndiceerd, indien aan een begunstigende beschikking nieuwe of gewijzigde voorwaarden zullen moeten worden verbonden.

4.1.4. Kwantificering van besparingen¹

1. Voor beroep vatbare beslissing

a. omzetting van de z.g. spontane voor beroep vatbare beslissing in een op verzoek af te geven beslissing zal naar verwachting leiden tot een geringe reductie van het aantal beroepen op de raden van beroep, doordat minder voor beroep vatbare beslissingen zullen worden afgegeven en van een voorprocedure enige zoefwerking uitgaat. Het reductiepercentage wordt geschat op 5% van het geschatte aantal beroepen tegen spontane voor beroep vatbare beslissingen (± 8000 in 1982),

dat is 400 zaken. Het

aantal tot uitspraak of beschikking leidende procedures wordt op 80% van het aantal aangebrachte zaken gesteld, zodat de besparing neerkomt op 320 'echte' zaken. Stel de kosten van behandeling van een zaak is f 1.000,-- , dan levert zulks een besparing bij de raden van beroep op van f 320.000,-- . Indien men uitgaat van een appelpercentage van 26%² en de kosten van een zaak bij de Centrale Raad van Beroep op f 1.616,-- stelt³, komt daarbij nog een besparing van $83 \times f 1.616,-- = f 134.128,--$. Deze conversie leidt tot een totale besparing van f 454.128,

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de uitvoeringsorganen enerzijds als gevolg van heroverweging na verzoeken om afgifte van een voor beroep vatbare beslissing mogelijkwerijs meer werk verkrijgen maar anderzijds minder in procedures worden betrokken.

b. Invoering van een voor beroep vatbare beslissing in het ambtenarenrecht levert een vermindering van het aantal beroepen op de ambtenarenrechter op, die kan worden geschat op 5% van het aantal aangebrachte zaken. Dat is op de in 1982 aangebrachte zaken (2.522) een vermindering van 125 zaken. De vermindering van het aantal 'echte' zaken, 80% van 125, bedraagt 100. Indien een gemiddelde ambtenarenzaak f 1.500,-- kost, is de besparing

1. Vgl. de staten in de paragrafen 3.1. en 3.2. en bijlage IV.

2. Dat is de verhouding tussen het aantal uitspraken a quo en het aantal ingestelde beroepen verminderd met het aantal ingetrokken beroepen. In 1982 was dit percentage $\frac{4731 - 1307}{12.889} = 3424 = 26\%$.

3. Dit bedrag is als volgt berekend. De C.R.v.B. behandelt thans 3424 appelzaken en 687 zaken in eerste en enige aanleg, in totaal 4111 zaken. De toegestane personeelssterkte is 81 man. Indien de gemiddelde kosten per arbeidsplaats worden gesteld op f 82.000,-- is met de behandeling van 4111 zaken een bedrag van $81 \times f 82.000,-- = f 6.642.000,--$ gemoeid. De kosten van een zaak bedragen dus $f 1.642.000 : 4111 = f 1616,--$.

bij de Amtenarengerechten f 150.000,--. Bij een appelpercentage van 26% en een bedrag van f 1.616,-- aan behandelingskosten bij de Centrale Raad van Beroep, treedt aldaar een besparing op van f 42.016,--. De totale besparing beloopt dus f 192.016,--. Ook heer staan tegenover meer arbeid voor het bevoegd gezag in verband met de afgifte van een voor beroep vatbare beslissing minder procedures, waarin het bevoegd gezag verweer moet voeren.

2. Facultatieve bezwaarschriftenprocedure bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven

In 1982 werden 486 zaken bij het College aangebracht. Stel dat 30% van het aantal ingediende beroepschriften, dat is 146, als bezwaarschrift wordt aangemerkt. Indien het zeefwerkingspercentage¹ van deze voorprocedure wordt gesteld op 51%, dan vloeien uit 146 bezwaarschriftenprocedures 71 beroepen voort. De werkvermindering voor het college is derhalve $146 - 71 = 75$ zaken. Indien de kosten van een eenvoudige bezwaarschriftenprocedure f 600,-- bedragen en de kosten van een zaak bij het College op f 2.377,-- worden gesteld, resulteert daaruit de besparing/vermeerdering (min/plus): $\text{min } 75 \times \text{f } 2.377,-- = \text{f } 178.275,--$; $\text{plus } 146 \times \text{f } 600,-- = \text{f } 87.600,--$. De besparing is per saldo f 90.675,--. Een extra besparing wordt bovendien bereikt, doordat het orgaan minder (75x) verweer behoeft te voeren.

3. Afschaffing van dubbele voorprocedures

Een aantal voorprocedures hebben het karakter van beroep tegen een op bezwaarschrift gegeven beslissing dan wel van hoger beroep tegen een op beroep gegeven beslissing. Het betreft de volgende voorprocedures (nummers uit bijlage I).

Buitenlandse Zaken: no. 4.

Onderwijs en Wetenschappen: no. 21.

Landbouw en Visserij: no. 3 en 6 (onbekend aantal zaken per jaar²)

Sociale Zaken en Werkgelegenheid: no. 3 en 6

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur: no. 12

De totale met deze procedures gemoeide kosten bedragen: f 143.940,--.

1. Zie par. 3.7.

2. De opbrengst van de afschaffing van deze voorprocedures is niet begrepen in de berekende besparingen.

4. Vereenvoudiging voorprocedures

a. vermindering gebruik adviescommissie

Het hangt van de regeling die voorziet in inschakeling van een adviescommissie (verplicht of facultatief, zware of lichte commissie), van de aard van de soorten zaken en van de kosten van de daarop volgende rechterlijke procedures af of en zo ja in welke mate adviescommissies kunnen worden gemist. De waarde van dergelijke commissies zal dus per regeling moeten worden vastgesteld. De werkgroep is niet in staat de besparingen als gevolg van afschaffing dan wel verminderde inschakeling van deze commissies te berekenen. Zij volstaat daarom met een p.m.-notering.

b. minder horen

Indien wordt verondersteld dat in 20% van het totaal aantal voorprocedures het horen zonder bezwaar achterwege kan blijven, dan is zulks over het totaal aantal in bijlage II vermelde voorprocedures (+ 16.800) 3.360. Indien voorts wordt verondersteld dat met vereenvoudigde afdoening de helft van de kosten van een voorprocedure (f. 1000,--) wordt bespaard, dan is de totale besparing $3.360 \times 500 =$ f. 1.680.000,--.

5. Vervanging van verplichte voorprocedures door facultatieve bezwaarschriftenprocedure

Van de betrokken regeling, de kosten en de zeefwerking van beide procedures en het gebruik van de facultatieve bezwaarschriftenprocedures hangt het af of deze subvariant overweging verdient. Ook hier volstaat de werkgroep met een p.m.-notering.

6. Samenvatting

De totale besparing wordt geschat op f 2.560.759,--.

4.2. Vervanging van hoger beroep door cassatieberoep

4.2.1. Zoals in par. 3.5 van dit rapport is opgemerkt, is het geheel verenigbaar met het grondrecht op behoorlijke rechtspraak, zoals omschreven in de verdragen inzake de rechten van de mens, indien de mogelijkheid van hoger beroep beperkt blijft tot zaken waarin dit voor de rechtseenheid van belang is. Dit hoger beroep kan ook beperkt blijven tot een cassatieberoep. Het zijn vooral praktische overwegingen (aantallen zaken) en de inpassing in een bestaand patroon van de rechterlijke organisatie die bepaald hebben of in het Nederlandse stelsel van administratiefrechtelijke rechtsbescherming al dan niet hoger beroep c.q. cassatieberoep is opgesteld. In Arob-zaken, in zaken betreffende douane en accijnzen en in de aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven ter beslissing opgedragen economisch-bestuursrechtelijke zaken wordt in één instantie recht gesproken. In belastingzaken wordt de rechtspraak in één volledige, over recht en feiten oordelende instantie gevolgd door de mogelijkheid van cassatieberoep. In sociale-verzekeringszaken en ambtenarenzaken wordt, afgezien van enkele uitzonderingen, in twee volledige, over recht en feiten oordelende instanties recht gesproken.

4.2.2. Dit geeft aanleiding, te bezien of handhaving van de mogelijkheid van volledig hoger beroep op de Centrale Raad van Beroep in sociale-verzekeringszaken en ambtenarenzaken nodig is. Voor het bewaken van de rechtseenheid en de kwaliteit van de rechtspleging zou ook cassatieberoep op de Centrale Raad van Beroep in aanmerking kunnen komen, zodat hier een met de belastingrecht-spraak vergelijkbare opbouw van de rechtspraak uit één volledige, over recht en feiten oordelende instantie en een cassatierechter verkregen wordt. Voor de essentiële doelstellingen van de inschakeling van een hogere rechterlijke instantie, namelijk de verzekering van de rechtseenheid en bewaking van de kwaliteit van de rechtspraak, zou onder de huidige omstandigheden aan cassatieberoep op de Centrale Raad zelfs de voorkeur moeten worden gegeven boven volledig

hoger beroep. Deze essentiële doelstellingen komen immers in gevaar door de overweldigende hoeveelheid door de Centrale Raad te behandelen zaken (huidige werkvoorraad + 7.000 zaken) en de snelle stijging daarvan.

4.2.3. Een en ander brengt de werkgroep ertoe, als beleidsvariant in overweging te geven dat het hoger beroep op de Centrale Raad van Beroep wordt vervangen door cassatieberoep. Dit zou kunnen worden ingericht naar het voorbeeld van hoofdstuk III van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken met een taak voor de cassatierechter overeenkomstig artikel 99 Wet op de rechterlijke organisatie. Consequentie hiervan zou zijn dat in de zaken waarin de Centrale Raad thans nog als enige rechterlijke instantie optreedt (zaken op grond van o.m. de Wet buitengewoon pensioen 1940-1945, de Wet buitengewoon pensioen zeelieden en oorlogsslachtoffers 1947 en de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945, alsmede ambtenarenzaken waaraan binnen de administratie een beroeps- of adviescommissie te pas is gekomen) de raad van beroep c.q. het Ambtenarengerecht primair bevoegd wordt¹; ten aanzien van ambtenarenzaken en militaire ambtenarenzaken is overigens een dergelijke wijziging reeds in het aanhangige wetsontwerp 16955 vervat. De Centrale Raad van Beroep zou dan in al deze gevallen cassatierechter moeten worden. Voorts zou een regeling moeten worden getroffen voor door ministers in te stellen cassatieberoep in het belang der wet (vergelijk artikel 43 van de Beroepswet).

Op grond van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en de volksverzekeringswetten staat tegen uitspraken van de Centrale Raad van Beroep in enkele gevallen cassatieberoep open op de Hoge Raad, zulks teneinde de afstemming met de belastingrecht-spraak te verzekeren. Van deze mogelijkheid wordt overigens slechts incidenteel gebruik gemaakt. Ze kan zonder bezwaar gehandhaafd worden ook indien het cassatieberoep op de Hoge Raad zich in de toekomst zal richten tegen uitspraken van een andere cassatierechter.

1. Consequentie daarvan zou zijn dat overheveling van deze zaken naar de rechter in eerste aanleg geen besparing zal opleveren.

Aan de Centrale Raad zal de bevoegdheid kunnen worden gegeven om kennelijk niet doeltreffende cassatieberoepen bij beschikking af te doen. Aangezien gewaarborgd is dat belanghebbenden zich bij de eerste, over recht en feiten volledig oordelende rechter hebben kunnen doen horen, zou een zodanige procesrechtelijke bevoegdheid van de Centrale Raad geen strijd opleveren met normen als in artikel 6 van het Europese Verdrag tot uitdrukking gebracht.

4.2.4. De werkgroep is niet in staat eventuele besparingen die met deze beleidsvariant gerealiseerd kunnen worden, in te schatten. Hierbij zij het volgende aangetekend. Het is hoogst onzeker hoe de Centrale Raad van Beroep zich als cassatierechter zal gaan opstellen. De verwachting is wel dat minder cassatieberoepen dan thans gewoon hoger beroep zullen worden ingesteld. De tijdsbesteding van de behandeling in cassatie zal in het algemeen gelijk zijn aan die in hoger beroep (tegenover het wegvallen van de vaststelling van de feiten staat de behandeling van gemiddeld moeilijker zaken). De behoefte aan rechtsbijstand in cassatie zal groter zijn dan de thans bestaande behoefte aan rechtsbijstand in hoger beroep. Verder dient in aanmerking te worden genomen dat een gedeelte van het aantal gegronde beroepen in cassatie zal worden teruggewezen naar de rechter in eerste aanleg en tegen diens uitspraak wederom beroep in cassatie zal kunnen worden ingesteld.

Invoering van deze variant zou tot een besparing van personeel bij de C.R.v.B. en tot een uitbreiding van personeel bij de rechters in eerste aanleg leiden. De Centrale Raad van Beroep kampt echter thans met grote achterstanden. Zolang deze discrepantieproblematiek bestaat, is inkrimping van personeel bij de Centrale Raad van Beroep niet mogelijk. Dat betekent dat eventuele vermindering van personeel bij de Centrale Raad eerst op langere termijn gerealiseerd kan worden.

De werkgroep volstaat met een p.m.-notering.

4.3. Rechterlijk verlof

4.3.1. In onze civiele en administratiefrechtelijke rechtspleging beslissen partijen zelf of zij gebruik willen maken van de bestaande rechterlijke voorzieningen. Op beroep op de rechter volgt een behandeling van de zaak. Dit geldt voor alle instanties, eerste aanleg, hoger beroep en cassatie.

In de paragrafen 3.3. en 3.5. is gesteld dat in het administratieve procesrecht vrije toegang tot en behandeling door één volledige, over recht en feit oordelende rechterlijke instantie voldoende is uit een oogpunt van door verdragen gewaarborgde rechtsbescherming. In de vorige paragraaf is naar voren gebracht dat de doelstellingen die men met het instellen van een hogere rechterlijke instantie beoogt te realiseren - te weten de verzekering van uniforme rechtstoepassing en de bewaking van de kwaliteit van de rechtspraak -, het beste kunnen worden bereikt door een cassatierechter als hogere rechterlijke instantie.

4.3.2. De vraag doet zich voor of invoering van een systeem van rechterlijk verlof in het administratieve recht overweging verdient.

Naar het oordeel van de werkgroep dient introductie van het rechterlijk verlof bij het geding in eerste of enige aanleg te worden afgewezen. Aan de eis van vrije toegang tot de rechter wordt niet voldaan, indien niet de meest gerede partij, doch de rechter in eerste of enige aanleg beslist of de aangebrachte zaak kan worden behandeld.

Invoering van het rechterlijk verlof kan derhalve slechts worden overwogen ten aanzien van het geding bij de hogere rechterlijke instantie, die in de voorstellen van de werkgroep de Centrale Raad van Beroep¹ als cassatierechter zou zijn². De gedachte zou dan zijn dat de cassatierechter van de aangebrachte zaken die zaken selecteert die naar zijn oordeel in het belang van de rechtsontwikkeling, ter verzekering van een uniforme toepassing van het recht dan wel ter

1. De cassatie door de Hoge Raad in belastingzaken valt buiten de taakopdracht van de werkgroep.

2. Zie over deze problematiek bij de civiele rechtspraak G.J. Wiarda, Dient de regeling van cassatie in burgerlijke zaken te worden gewijzigd en zo ja, in hoeverre en op welke wijze?, Handelingen 1978 der N.J.V. deel 1, tweede stuk, pp. 111 e.v.
Aan het eind van de preadviezen van J.L.W. Sillevius Smit en Wiarda is een rechtsvergelijkend overzicht gegeven van de behandeling van civiele zaken door de hoogste rechterlijke instanties. Daaruit blijkt dat Nederland, Frankrijk, België, geen en West-Duitsland, Zwitserland, Engeland en de Verenigde Staten van Amerika wel een of andere vorm van rechterlijk verlof kennen.
De vraag "Behoort aan de Hoge Raad de bevoegdheid te worden toegekend een zaak buiten behandeling te stellen, dan wel op vereenvoudigde wijze af te doen op de grond dat het cassatieberoep hetzij een rechtspunt betreft van onvoldoende algemeen belang, hetzij vormklachten bevat, die onvoldoende uitzicht op welslagen bieden?" werd door de overgrote meerderheid ontkennend beantwoord.

redressering van ernstige vormverzuimen in cassatie dienen te worden behandeld. Men zou ook nog kunnen denken aan het criterium van het belang van de zaak. Met dit criterium kan evenwel bezwaarlijk in het administratieve recht worden geopereerd. Het belang van administratief-rechtelijke zaken is immers vaak niet op geld waardeerbaar. In sociale zekerheidszaken is het financiële belang gelet op de financiële positie van betrokkene als maatstaf moeilijk aanvaardbaar. Bovendien gaat het in de meeste gevallen om uitkeringen die bijna steeds voor onbepaalde tijd periodiek worden uitbetaald.

De cassatierechter zou met zijn rechterlijk verlof de behandeling van beroepen in cassatie op een verantwoorde manier kunnen beperken, zulks ter verzekering van een goed functioneren van de cassatierecht-spraak.

- 4.3.3. De werkgroep wijst de gedachte van een systeem van rechterlijk verlof in administratiefrechtelijke cassatie niet op principiële gronden af. Zij is evenwel van oordeel dat invoering daarvan toch geen aanbeveling verdient. Nu de cassatierechter in het administratieve recht in tweede instantie (en niet in derde instantie) recht spreekt, zal hij de rechtzoekende die meent ten onrechte door de rechter in eerste aanleg in het ongelijk te zijn gesteld, niet te snel rechtsin-gang kunnen weigeren. Indien wordt uitgegaan van de veronderstelling dat een regeling die voorziet in rechterlijk verlof, aan de cassatie-rechter grote vrijheid geeft, kan geredelijk worden aangenomen dat deze mede gelet op de belangen van de tegen de overheid procederende parti-culier dan wel gelet op de belangen van het appellerende orgaan de regeling soepel zal toepassen en het verlof niet zelden zal toestaan. In de gevallen dat het verlof wordt verleend wordt dubbel werk ver-richt. Op een zorgvuldige selectie volgt immers nog behandeling van het beroep in cassatie. Als de veronderstelling juist is dat het verlof relatief veel zal worden verleend, is de besparing relatief gering. In dat licht gevoelt de werkgroep meer voor de op de Hoge Raad toegesneden suggestie van Wiarda¹, dat aan de cassatierechter "de bevoegdheid wordt toegekend om ten aanzien van bepaalde door het college zelf

1. t.a.p. p. 110.

geselecteerde zaken na een summier onderzoek de verdere behandeling af te wijzen waarbij als criterium zou kunnen gelden dat het beroep geen rechtsvragen van betekenis aan de orde stelt en aangevoerde vormklachten onvoldoende kans op succes bieden.". De afwijzing van verdere behandeling van de aldus uitgeselecteerde zaken zou bij beschikking kunnen worden gedaan. Ras¹ wijst ook een systeem van rechterlijk verlof af. Met verwijzing naar Duitse ervaringen ziet hij echter weinig in de suggestie van Wiarda. Hij geeft de voorkeur aan een sobere motivering bij de afdoening van (kennelijk) ongegronde beroepen waarvan het belang niet boven het concrete geding uitstijgt.

De werkgroep geeft derhalve de voorkeur aan een sobere wijze van afdoening van zaken voor de behandeling waarvan het cassatie-instituut niet is bestemd, boven een weigering van rechtsingang ten aanzien van deze zaken na een verplichte voorselectie. In paragraaf 4.2.3. is reeds met deze subvariant rekening gehouden.

¹ H.E. Ras, Aspecten van het werklustprobleem in de civiele sector van de Hoge Raad, uit Een goede procesorde, Opstellen aangeboden aan mr. W.L. Haardt, Deventer 1983.

4.4. Proceskostenveroordeling

4.4.1. Algemeen

Het administratieve procesrecht kent als regel niet¹, zoals het burgerlijk procesrecht², de mogelijkheid van veroordeling van de in het ongelijk gestelde partij in de proceskosten van zijn wederpartij. De door de geheel of gedeeltelijk in het gelijk gestelde partij (belanghebbende particulier of overheidsorgaan) gemaakte kosten blijven voor eigen rekening³, dan wel voor rekening van de staat in geval de particulier gebruik heeft gemaakt van door de staat gefinancierde rechtsbijstand.

Aan de proceskostenveroordeling zijn voordelen en nadelen verbonden.

1. voordelen

a. Het belang van de zaak, de proceskansen en de hoogte van de voor eigen rekening komende proceskosten zijn de factoren bij de overweging van degene wiens aanspraken niet worden gehonoreerd, of hij zijn geschil ter berechting aan de rechter zal voorleggen dan wel van degene die buiten rechte wordt aangesproken of hij op enigerlei wijze aan de verlangens van zijn wederpartij tegemoet zal komen.

1. Uitzondering is artikel 61 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, krachtens welk het College van Beroep voor het bedrijfsleven de in het ongelijk gestelde partij kan veroordelen in de proceskosten. Dit artikel vindt weinig toepassing. In de enkele gepubliceerde zaken vond het College aanleiding om verweerder in de kosten te veroordelen. Uitspraken waarin de belanghebbende tot betaling van de proceskosten wordt veroordeeld, zijn niet bekend.

2. Vgl. de artikelen 56 en 865 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Indien de Wet tijdelijke voorzieningen rechtsbijstand kracht van wet heeft gekregen, komt een nieuw artikel 57b in de plaats van artikel 865.

3. De regelingen inzake griffierechten zijn afwijkend. Degene die om rechterlijke tussenkomst verzoekt, is griffierecht verschuldigd. Administratieve organen zijn als regel vrijgesteld van betaling van het recht. Indien degene die het griffierecht heeft betaald, geheel of gedeeltelijk in het gelijk is gesteld, krijgt hij het recht terugbetaald door de staat.

Er zijn evenwel voorstellen in voorbereiding die voorzien in de vergoeding van het betaalde recht door het verwerende orgaan in die gevallen dat degene die om de voorziening heeft gevraagd, geheel of gedeeltelijk in het gelijk is gesteld. Een appellerend orgaan zal slechts achteraf griffierecht zijn verschuldigd, indien en nadat het bij uitspraak geheel of gedeeltelijk in het ongelijk is gesteld (zie verder bijlage VI).

Artikel 33 van de Ambtenarenwet 1929 en artikel 56 van de Beroepswet kennen een bijzondere regeling voor de gehele of gedeeltelijke vergoeding uit 's Rijks kas aan de geheel of gedeeltelijk in het gelijk gestelde partij van de door hem gemaakte kosten voor ingeschakelde getuigen of deskundigen.

Bij de factor proceskosten spelen de eigen proceskosten, voor zover gebruik wordt gemaakt van rechtsbijstand voor eigen rekening, meestal een gewichtiger rol dan de proceskosten van de wederpartij, tot betaling waarvan men bij verlies van de procedure wordt veroordeeld. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat bij winst van de procedure de kostenveroordeling van de tegenpartij doorgaans niet alle eigen kosten dekt. Niettemin is de wetenschap bij verlies van de procedure in de proceskosten van zijn wederpartij te worden verwezen een factor van enige betekenis bij de beantwoording van de vraag of een proces moet worden gevoerd. Het procesrisico remt enerzijds een onredelijk en lichtvaardig beroep op de rechter af. Anderzijds worden processen voorkomen, doordat aan redelijke verlangens tegemoet wordt gekomen. De proceskostenveroordeling is dus instrument ter bevordering van een evenwichtig gebruik van rechterlijke voorzieningen.

Bij vrije toegang tot de administratieve rechter en bij gebreke aan enig procesrisico in het administratieve procesrecht is het voor de particulier aan wiens eisen niet tegemoet wordt gekomen, niet bezwaarlijk - afgezien van de eventueel voor eigen rekening komende eigen proceskosten - om door te procederen. Het is voor het overheidsorgaan niet bezwaarlijk - afgezien van het dragen van de kosten van verweer - om het op een procedure te laten aankomen.

Invoering van een proceskostenveroordeling in het administratieve procesrecht vermindert de lust én - als gevolg van een toenemende geneigdheid van het orgaan om redelijke verlangens te honoreren - de noodzaak tot doorprocederen en aldus het gebruik van administratiefrechtelijke voorzieningen. Hierbij zij evenwel aangetekend dat degene die meent het gelijk aan zijn zijde te hebben, in de wetenschap bij winst (een deel van) zijn proceskosten vergoed te zullen krijgen door de overheid een stimulans heeft de rechter te adiëren. In zoverre zou de proceskostenveroordeling aanzuigende werking hebben. Deze aanzuigende werking mag echter niet als nadeel van de proceskostenveroordeling worden gezien. Het uitgangspunt moet immers zijn dat de administratiefrechtelijke rechtsbescherming op zodanige wijze wordt ingericht dat enerzijds lichtvaardig procederen wordt voorkomen maar dat anderzijds onrechtmatig overheidsoptreden zoveel mogelijk wordt hersteld.

b. Het bestaan van de mogelijkheid van een proceskostenveroordeling is billijk in zijn consequentie. Degene die naar het oordeel van de rechter op juiste gronden zijn wederpartij in rechte heeft betrokken dan wel op juiste gronden niet op de eisen van zijn wederpartij is ingegaan, krijgt (een deel van) zijn proceskosten van zijn wederpartij vergoed.

c. Invoering van een proceskostenveroordeling in het administratieve procesrecht zal tot besparingen kunnen leiden. De omvang van deze besparingen zal afhankelijk zijn van de hoogte van de proceskostenvergoeding waartoe de in het ongelijk gestelde partij wordt veroordeeld en van de mate waarin in het ongelijk gestelde partijen in de kosten zullen worden verwezen. Zoals in par. 3.2. is weergegeven zijn er belangrijke overwegingen waarom de totale van de in het ongelijk gestelde partij te vragen financiële bijdrage (griffierecht en proceskostenvergoeding) niet de volledige kosten van de rechtspraakvoorziening en van de wederpartij behoeft te dekken.

De besparingen die aldus worden gerealiseerd, vloeien enerzijds voort uit het feit dat appellanten (in eerste aanleg) in een minderheid van de gevallen in het gelijk worden gesteld zodat de overheid vaker proceskostenvergoedingen zal ontvangen dan dat zij deze zal moeten betalen en anderzijds uit een vermindering van het aantal ingestelde beroepen.

Deze vermindering zal tot stand kunnen komen doordat de proceskostenveroordeling er enerzijds toe zal leiden dat de beslissing tot het instellen van beroep in minder gevallen lichtvaardig zal worden genomen en anderzijds doordat overheidsorganen bij een geschil met een potentiële appellant - bijvoorbeeld in een voorprocedure of bij een verzoek om heroverweging van een genomen beslissing - eerder geneigd zullen zijn om aan redelijke verlangens tegemoet te komen.

Het zou een voordeel zijn, indien als gevolg van de mogelijkheid van

een proceskostenveroordeling minder kansloze beroepen zouden worden ingesteld dan wel meer geschillen binnen de administratie tot een oplossing zouden worden gebracht. Deze veronderstelling is gebaseerd op vooraf moeilijk te kwantificeren verwachtingen over het gedrag van potentiële klagers, en de werkgroep zal daarom omtrent de vermindering van de werklast van de rechter geen uitspraak kunnen doen.

2. Nadelen

a. Een van de uitgangspunten van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming is steeds geweest dat de belanghebbende particulier die door een eenzijdige beslissing van de overheid rechtstreeks in zijn belangen is getroffen, vrije toegang heeft tot de onafhankelijke administratieve rechter. Deze vrije toegang is zowel uit een oogpunt van rechtsbescherming als van goed bestuur van groot belang. Het beroep op de rechter leidt er immers toe dat overheidsbeslissingen die naar zijn oordeel rechtmatig zijn, aldus door hem bekrachtigd worden en door de burger beter aanvaard zullen kunnen worden, en overheidsbeslissingen die naar zijn oordeel onrechtmatig zijn, door hem worden vernietigd en zo nodig na vernietiging, door het bestuur met inachtneming van de uitspraak van de rechter worden herzien. Het resultaat van rechterlijke oordeelsvorming is dus naar twee kanten effectief: of de burger verneemt van de rechter dat de overheid rechtmatig heeft gehandeld, of de burger wordt in gelijk gesteld.

Het grootste bezwaar tegen invoering van een proceskostenveroordeling in het administratieve procesrecht is dat de gerede kans bestaat dat de burger niet slechts zal afzien van het instellen van een kansloos beroep, maar uit angst voor een kostenveroordeling afziet van het instellen van beroep tegen een beslissing die voor hem niet kennelijk rechtmatig is, of zelfs afziet van het instellen van beroep tegen een beslissing waarvan het rechtmatigheidsgehalte twijfelachtig is. Dit gevaar is reëel, wanneer de belanghebbende niet of onvoldoende in de gelegenheid zou zijn om zijn proceskansen behoorlijk in te schatten. De belanghebbende zal veelal rechtsbijstand behoeven om zijn rechtspositie

en zijn positie in het conflict met de overheid (en eventuele derde-belanghebbenden) goed te kunnen beoordelen. Daarbij moet men zich goed realiseren dat de proceskostenveroordeling weliswaar de kans op een vergelijk zal kunnen verhogen doch de mogelijkheden om door onderhandelingen tot een minnelijke oplossing van het administratiefrechtelijke geschil buiten rechte te geraken als gevolg van de sterke positie van de overheid in het geschil dan wel van de positie van de overheid in een achterliggend conflict tussen belanghebbenden veelal ontbreken of ontoereikend zijn. Voor de (derde-) belanghebbende wiens aanspraken niet worden gehonoreerd, zit er vaak niets anders op dan bij de rechter tegen de aangevochten beslissing in beroep te gaan.

Een proceskostenveroordeling leidt tot onaanvaardbare consequenties, in zoverre daardoor gerechtvaardigde beroepen niet zouden worden ingesteld.

b. Het concrete effect van een proceskostenveroordeling in het administratieve procesrecht is dat de in het ongelijk gestelde burger wordt veroordeeld in de proceskosten van de overheid. De vraag rijst of dit resultaat altijd redelijk en billijk is. Hierover bestaan binnen de werkgroep twee opvattingen. De - eerste - opvatting die door de meeste leden wordt gedeeld, komt op het volgende neer. Een tegemoetkoming in de proceskosten van het overheidsorgaan is zeker aanvaardbaar, indien het overheidsorgaan volstrekt ten onrechte in rechte is betrokken. Van degene die weet of behoort te weten dat zijn beroep kansloos is, kan worden verlangd dat hij een deel van de kosten van verweer van het overheidsorgaan vergoedt. Een proceskostenveroordeling is echter al minder aanvaardbaar, wanneer de in het ongelijk gestelde burger niet wist en niet kon weten dat zijn beroep gedoemd was te falen. Een proceskostenveroordeling wordt onbillijk, wanneer de in het ongelijk gestelde burger in redelijkheid kon oordelen dat de door hem aangevochten beslissing onrechtmatig was. Het is bovendien moeilijk aanvaardbaar een in het ongelijk gestelde burger in de kosten te verwijzen die hij niet kan betalen zonder het brengen van voor hem grote financiële offers. Tenslotte dient men in deze opvatting goed voor ogen te houden dat de omstandigheid dat de particulier in het ongelijk is gesteld, niet steeds impliceert dat -achteraf gezien - van de rechterlijke tussenkomst een onjuist gebruik is gemaakt. Het algemeen belang kan er mee gediend zijn dat in rechte is komen vast te staan dat de overheid rechtmatig heeft gehandeld. In die gevallen kan ernstig worden getwij-

feld aan de wenselijkheid dat de particulier een bijdrage, althans meer dan een geringe bijdrage, zou moeten leveren aan de proceskosten van de overheid.

De - tweede - opvatting van vertegenwoordigers van één departement houdt in dat de kans op verlies, ook indien het om een procedure tegen de overheid gaat en de appellant in redelijkheid kan menen dat het betrokken overheidsorgaan onrechtmatig heeft gehandeld, een normaal procesrisico vormt en dat het geen overheidstaak is om dit risico af te dekken. Particulieren die dit risico onaanvaardbaar achten, kunnen zich daarvan vrijwaren door het afsluiten van een rechtsbijstandsverzekering die dit risico mededekt.

Aan de andere kant kan het evenzeer onredelijk zijn om het in het ongelijk gestelde overheidsorgaan in de kosten van de burger te veroordelen. Men kan daarbij denken aan het geval dat een derde-belanghebbende in het gelijk wordt gesteld met wiens belangen de overheid te goeder trouw geen rekening heeft kunnen houden.

c. Een proceskostenveroordeling heeft slechts effect, indien zeker is dat de burger het bedrag waartoe hij is veroordeeld, kan betalen. De burger die weet dat hij het bedrag van de proceskosten niet zal kunnen opbrengen, zal zich door een eventuele proceskostenveroordeling minder gemakkelijk laten afschrikken, zodat een van de doeleinden van de proceskostenveroordeling - stimulans tot afweging van proceskansen - niet of onvoldoende wordt gerealiseerd.

Een proceskostenveroordeling werkt minder besparend, indien het bedrag waartoe de burger is veroordeeld, niet kan worden geïnd, omdat de burger dit bedrag niet kan betalen, of moeilijk kan worden geïnd, omdat hij het bedrag niet wenst te betalen. Indien de invorderingskosten in verhouding tot de ingevorderde bedragen hoog zijn, gaan de beoogde effecten van de proceskostenveroordeling weer goeddeels verloren.

4.4.2. Randvoorwaarden voor een kostenveroordeling in het administratieve procesrecht.

Invoering van een proceskostenveroordeling in het administratieve procesrecht ware slechts te overwegen, indien de regeling die erin voorziet, zodanig is opgezet dat de voordelen maximaal en de nadelen minimaal zijn.

De werkgroep is van oordeel dat de regeling aan de volgende voorwaarden zou moeten voldoen.

- a. Wat de opzet van de regeling betreft zijn tenminste twee varianten denkbaar. De eerste houdt in dat de rechter bevoegd doch niet verplicht is de in het ongelijk gestelde partij in de kosten te verwijzen. De rechter is dan geheel vrij in de uitoefening van zijn bevoegdheid om de in het ongelijk gestelde partij in de kosten te verwijzen¹. De tweede variant gaat ervan uit dat de rechter tot een kostenveroordeling overgaat, met alleen de mogelijkheid om gemotiveerd van deze regel af te wijken. In de eerstgenoemde variant zal de rechter een kostenveroordeling motiveren, in het tweede geval zal hij motiveren waarom hij geen kostenveroordeling uitspreekt. De grote meerderheid van de werkgroep geeft de voorkeur aan de eerste variant. Vertegenwoordigers van één departement opteren voor de tweede.

In beide varianten is mogelijk dat partijen in de kosten worden verwezen die van de rechterlijke voorziening een onredelijk gebruik hebben gemaakt. Voorts wordt voorkomen dat de in het ongelijk gestelde partij ook dan in de kosten wordt verwezen, wanneer zulks onredelijk of onbillijk zou zijn. Daarbij kan worden gedacht aan gevallen waarbij de in het ongelijk gestelde burger om redenen buiten zijn schuld gelegen, niet in staat is geweest om zijn proceskansen te wegen. Als zodanige reden zou in het algemeen niet moeten gelden onzekerheid omtrent de interpretatie van het recht, aangezien dit een normaal procesrisico vormt. Ook zou de rechter de bevoegdheid dienen te krijgen om iedere partij de eigen proceskosten te laten dragen in gevallen waarin geen van beide partijen volledig in het gelijk wordt gesteld. Men kan voorts denken aan het geval dat een kostenveroordeling achterwege blijft gelet op het financiële onvermogen van de in het ongelijk gestelde partij. Het facultatief stellen van een proceskostenveroordeling heeft voorts het voordeel dat de rechter in staat is om van het instrument een genuanceerd gebruik te maken in procedures, waaruit geen echte verliezer of winnaar naar voren treedt².

1. Vgl. artikel 61 Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie.

2. Men denke aan de reeds genoemde procedures waarin besluiten ondanks de daaraan klevende gebreken in stand worden gelaten of waarbij een conflict tussen belanghebbenden onderling eigenlijke inzet is. Men kan ook nog denken aan het geval dat een appellant in het gelijk wordt gesteld aan wiens eisen tijdens het aanhangig beroep tegemoet is gekomen, maar die doorprocedeert om zijn proceskosten te verhalen en aan het geval dat een partij eerst in appel in het gelijk wordt gesteld.

b. De in het ongelijk gestelde burger die wordt verwezen in de kosten van het overheidsorgaan, dient te worden veroordeeld tot een bedrag van relatief bescheiden omvang. De werkgroep denkt aan een forfaitair bedrag van fl. 500,--. Een hoger bedrag werpt indirect een te hoge drempel op bij de toegang tot de rechter en zal door een grote categorie van burgers niet of nauwelijks kunnen worden opgebracht en daardoor bezwaarlijk kunnen worden ingevorderd. Een lager bedrag prikkelt onvoldoende tot ernstige overweging van proceskansen en staat niet meer in verhouding tot de werkelijke kosten van de overheid. Om redenen van billijkheid en van praktische aard zou de proceskostenveroordeling niet moeten worden uitgesproken tegen minvermogene appellanten. Een vertegenwoordiger van één departement meent daarom dat de proceskostenveroordeling niet zou moeten worden ingevoerd in sociale zekerheidszaken en algemene bijstandswet-zaken omdat belanghebbenden in deze zaken immers over het algemeen in de laagste inkomensklassen zitten.

Een kostenveroordeling van het overheidsorgaan zal moeten leiden tot vergoeding van de noodzakelijk gemaakte proceskosten van de particulier. Voor zover deze gebruik heeft gemaakt van gefinancierde rechtsbijstand, zou nog gedacht kunnen worden aan de mogelijkheid dat de vergoeding voor kosteloze rechtsbijstand aan de staat (Minister van Justitie) wordt terugbetaald¹.

1) In het civiele proces heeft de toegevoegde procureur of gemachtigde jegens de wederpartij die in de kosten is verwezen, ingevolge artikel 865 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering aanspraak op betaling van salaris. De vergoeding voor kosteloze rechtsbijstand aan hem door de staat staat hiervan los. Vgl. HR 15 februari 1963, NJ 1963, 125. Artikel 57b (nieuw) Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, dat in de plaats zal komen van artikel 865, voorziet in betaling aan de staat van het salaris van de toegevoegde advocaat. Degene aan wie een toevoeging is verleend, wordt zo mogelijk schadeloos gesteld voor zijn eigen bijdrage. Het eventuele resterende bedrag wordt na aftrek van verschotten en van het toevoegingsbedrag aan de advocaat voldaan.

4.4.3. Kwantificering van besparingen

a. besparingen als gevolg van minder beroepen

De invoering van een proceskostenveroordeling zal wellicht het lichtvaardig beroep op de rechter kunnen doen afnemen. Daar staat tegenover - zoals eerder is opgemerkt - dat de proceskostenveroordeling wellicht enige aanzuigende werking zal uitoefenen ten opzichte van hen die ervan overtuigd zijn een geding tegenover de overheid te zullen winnen maar die daarvan thans op grond van de te maken kosten afzien.

Een schatting van het resulterende effect is nagenoeg onmogelijk. De werkgroep meent dat een aanzienlijke reductie van het aantal kennelijk niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde beroepen wenselijk zou zijn, maar zij is niet in staat om indicaties te geven over de vraag in hoeverre de hier geopperde vorm van proceskostenveroordeling het gewenste effect tot gevolg zou hebben. Zij volstaat derhalve met een PM-notering van de hieruit resulterende kostenbesparing.

b. saldo van kostenveroordeling.

Het effect van de besparingen kan slechts zeer ruw worden ingeschat. Gemakshalve wordt het bedrag van de proceskosten van de particulier, waartoe de in het ongelijk gestelde overheid wordt veroordeeld, ook op fl. 500,-- gesteld.

In 1982¹ had de procederende burger in 16,1% van de 59164 in totaal aantal afgedane zaken - waarvan omstreeks 37500 sociale zekerheidszaken en bijstandszaken - succes. In 54,3% van de zaken werd het overheidsorgaan in het gelijk gesteld. De werkgroep gaat uit van de veronderstelling dat de rechter in 10% van het totaal aantal zaken de overheid in de kosten zal verwijzen. De meeste leden van de werkgroep zijn geneigd op basis van de door hen gekozen eerste variant uit te gaan van de veronderstelling dat de rechter in 12% van het totaal aantal zaken aanleiding ziet om de in het ongelijk gestelde burger in de kosten te verwijzen. Zij gaan er hierbij vanuit dat in sociale zekerheidszaken en bijstandszaken zelden een kostenveroordeling zal worden uitgesproken. Het verschil van het aantal zaken, waarin de burger wordt veroordeeld, en het aantal zaken, waarin de overheid wordt veroordeeld, zou dus 2% van 59.164, dat is omstreeks 1200 zijn. Dit levert een batig saldo van fl. 600.000 op. Vertegenwoordigers van één departement zijn geneigd op basis van de door hen gekozen tweede variant eerder uit te gaan van de veronderstelling dat de rechter in 25% van het totaal aantal zaken

1. Vgl. het staatje over wijzen van afdoening in 1982 uit par. 3.2.

- met inbegrip van sociale zekerheidszaken en bijstandszaken, waarin niet steeds een kostenveroordeling kan worden uitgesproken - aanleiding ziet om de in het ongelijk gestelde burger in de kosten te verwijzen. In dat geval loopt het batig saldo op tot omstreeks fl. 4.400.000.¹ Tegenover deze bedragen staan echter kosten die de overheid moet maken om de bedragen, tot betaling waarvan de in het ongelijk gestelde burger is veroordeeld, ingevorderd te krijgen. Organen van rijksoverheid en van lagere overheden zullen in 12% resp. 25% van het totaal aantal zaken, dat is 7100 resp. 14800, het bedrag moeten incasseren tot betaling waarvan de in het ongelijk gestelde burger is veroordeeld. Bovendien maken de overheden ook kosten als gevolg van de uitbetaling aan proceskosten van de in het gelijk gestelde burger.

De meeste leden van de werkgroep zijn van oordeel dat het resulterend besparingssaldo, berekend op basis van de door hen gehanteerde veronderstellingen, te verwaarlozen is.

4.4.4. Conclusie

Aan invoering van een proceskostenveroordeling in het administratieve procesrecht zitten veel haken en ogen. Dit brengt de vertegenwoordiger van één departement ertoe de proceskostenveroordeling af te wijzen voor geschillen inzake sociale zekerheid. Invoering van een regeling die voorziet in een verplichte proceskostenveroordeling in alle gevallen dat een partij in het ongelijk is gesteld, moet vanwege haar onbillijke en onwenselijke gevolgen sterk worden ontraden. De voorkeur van een groot deel van de werkgroep gaat daarom uit naar de mogelijkheid dat de rechter een kostenveroordeling uitspreekt. Vertegenwoordigers van één departement achten invoering van een regeling gewenst, waarbij de rechter in beginsel verplicht is om een kostenveroordeling uit te spreken. De besparingen zijn afhankelijk van de gekozen variant en van de gehanteerde veronderstellingen. Voor genoemde meerderheid is onzeker in hoeverre invoering van een proceskostenveroordeling op grond van het door haar gekozen uitgangspunt een besparend effect zal hebben.

1. Het batig saldo van fl. 600.000 resp. fl. 4.400.000 komt ten goede aan (gedeconcentreerde) organen van de centrale overheid en aan organen van de lagere overheden. De bedragen die per saldo ten goede komen aan organen van de lagere overheden, vallen buiten deze heroverweging.

Het is aan te nemen dat het aantal gevallen waarin de rechter de burger dan wel de overheid in de proceskosten zal veroordelen, elkaar niet veel zullen ontlopen. De meerderheid wil er bovendien op wijzen dat reeds enige maatregelen in gang zijn gezet om het lichtvaardig instellen van beroep af te remmen. Van een verhoogd griffierecht en een eigen bijdrage in de kosten van de gefinancierde rechtsbijstand mag op zich reeds een reductie van zulke beroepen worden verwacht. Zij wijst op het cumulatief effect van al deze maatregelen. Voornoemde minderheid verwacht daartegen dat een regeling die in beginsel de rechter verplicht tot een kostenveroordeling, meebrengt dat een aanzienlijke reductie van het aantal kansloze beroepszaken kan worden bewerkstelligd en dat daaruit relatief omvangrijke besparingen kunnen resulteren. De meerderheid van de werkgroep verwacht ook van die variant door de mogelijkheid van een gemotiveerd niet veroordelen in de kosten, geen groot effect.

4.5. Vereenvoudiging van de Arob-rechtspraak

4.5.1. De mogelijkheden tot vereenvoudiging van de Arob-rechtspraak zijn zeer beperkt. De Afdeling rechtspraak spreekt in één instantie recht, kent enkelvoudige kamers en kan zaken die zich daarvoor lenen versneld dan wel vereenvoudigd behandelen. De mogelijkheden voor vereenvoudigde behandeling zijn in 1981 verder verruimd. Een optimale differentiatie van de procesvormen, zoals bedoeld in par. 3.5 van dit rapport, is dus reeds gerealiseerd. Een cumulatie van procedures kan zich alleen nog voordoen indien na afhandeling van een verzoek om toepassing van artikel 80 van de Wet op de Raad van State nog een procedure in de hoofdzaak door de Afdeling rechtspraak moet worden afgewikkeld.

In de praktijk blijkt herhaaldelijk dat reeds inde procedure voor de voorzitter inzake toepassing van artikel 80 van de Wet op de Raad van State voldoende duidelijkheid kan worden verkregen omtrent de rechtsverhouding tussen het administratieve orgaan en de betrokken particulier of particulieren. Naar aanleiding hiervan is de suggestie gedaan, dat - ter ontlasting van de Afdeling rechtspraak - de artikel 80-procedure verzelfstandigd zou kunnen worden, d.w.z. niet langer gebonden aan het vereiste van een lopende procedure in de hoofdzaak¹. Een ernstige moeilijkheid is echter, dat een beslissing op grond van artikel 80 zich naar haar aard vaak niet ertoe leent, om ook voor een onbepaalde tijdsduur van kracht te blijven. Bovendien biedt deze suggestie geen oplossing voor de gevallen waarin, ook al is de rechtsverhouding tijdens de artikel 80-procedure voldoende komen vast te staan, een van de partijen toch een procedure in de hoofdzaak ten einde toe wenst te voeren.

De werkgroep meent dat ter voorkoming van cumulatie van procedures beter een wetswijziging van andere aard kan worden gerealiseerd, die uitsluitend betrekking heeft op de gevallen waarin de procedure op grond van artikel 80 (die vaak gepaard gaat met een mondelinge behandeling) zoveel duidelijkheid oplevert, dat tegelijk met de beschikking op het verzoek om toepassing van artikel 80 door de voorzitter een uitspraak in de hoofdzaak kan worden gedaan.

1. J.A. Borman, De procedure bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State (preadvies Ver. voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland), Zwolle 1982, pp. 60-61.

Deze verdere differentiatie van de procesrechtelijke mogelijkheden van de voorzitter kan de gewenste bijdrage leveren aan het vermijden van een cumulatie van procedures. Indien het verzoek om toepassing van artikel 80 wordt behandeld hangende een beroep op de Afdeling rechtspraak, zou de voorzitter de hoofdzaak tot een einde kunnen brengen door gelijktijdig met de beslissing op grond van artikel 80 in die hoofdzaak uitspraak te doen. Zijn de partijen op grond van artikel 80, tweede lid, jo. artikel 60b gehoord, dan kan de zaak - zonder schending van procesrechtelijke waarborgen - hiermee (uiteraard behoudens herziening) definitief worden afgesloten. Is het horen echter op grond van artikel 60b, vierde lid, achterwege gelaten, dan zou, net als bij de vereenvoudigde behandeling ingevolge artikel 78, nog verzet tegen de uitspraak moeten kunnen worden gedaan.

Het verdient aanbeveling, deze nieuwe procesrechtelijke bevoegdheid van de voorzitter mede uit te strekken tot de gevallen waarin het verzoek om toepassing van artikel 80 wordt gedaan hangende een Arob-bezwaarschriftprocedure. Daartoe zou de voorzitter op verzoek van partijen het bezwaarschrift als beroepschrift moeten kunnen aanmerken en behandelen.

Alsdan wordt de thans bestaande mogelijkheid uitgesloten, dat na een beslissing op het bezwaarschrift (die al dan niet spoort met de beschikking van de voorzitter op grond van artikel 80) nog een procedure voor de Afdeling rechtspraak in gang wordt gezet. Indien heroverweging gewenst is, zal de voorzitter niet van deze bevoegdheid gebruik maken.

Het aantal procedures voor de Afdeling rechtspraak zal hierdoor in lichte mate verminderen. Ter berekening van de met deze beleidsvarianten te realiseren besparing kan de vermindering van het aantal afdoeningen op enkele honderden per jaar worden gesteld, hetgeen voor de meerjarencijfers 1987 leidt tot de navolgende besparing: $500 \times f 2.307,-- = f 1.153.500,--$. En met de vermindering van het aantal zaken vermindert eveneens het voeren van verweer door de betrokken overheidsorganen.

Naar het oordeel van de werkgroep is bovendien een vereenvoudiging in de Arob-rechtspraak mogelijk door invoering van de in par. 4.6. mede met het oog op andere takken van administratieve rechtspraak te beschrijven wijziging van het procesrecht.

4.5.2. Een bescheiden vereenvoudiging van de Arob-rechtspraak kan voorts worden gerealiseerd door aan de Afdeling rechtspraak en haar voorzitter de bevoegdheid te geven, in daarvoor in aanmerking komende zaken mondelinge uitspraak te doen. Dit voorstel past in het streven van de werkgroep om besparingsvarianten, binnen het kader van het grondrecht op behoorlijke rechtspraak, te zoeken in een verdere differentiatie van procesrechtelijke mogelijkheden, opdat de inrichting van de procedure kan worden afgestemd op de aard van het geschil. Mogelijkheden voor mondelinge uitspraak, waarna de aantekening daarvan c.q. het procesverbaal aan partijen wordt toegezonden, bestaan reeds bij de Ambtenarengerechten (artikelen 51a en 53 van de Ambtenarenwet 1929), de raden van beroep (artikelen 72-76 van de Beroepswet) en - sedert 1 maart 1983 - de belastingkamers van de gerechtshoven (artikel 17a van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken). De werkgroep geeft in overweging, in de Wet op de Raad van State - naast de in artikel 74 geregelde wijze van het doen van uitspraak - een bepaling naar het voorbeeld van artikel 17a van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken op te nemen. Deze regeling zou zowel voor uitspraken van de Afdeling als voor uitspraken en beslissingen ex artikel 80 van de Wet op de Raad van State van de voorzitter moeten gelden. Aan een regeling naar het voorbeeld van artikel 17b van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken (vgl. artikel 19 van die wet) bestaat geen behoefte, omdat tegen uitspraken c.q. beslissingen van de Afdeling en haar voorzitter geen hogere voorziening openstaat.

De vereenvoudiging van de werkwijze van de Afdeling bij uitvoering van dit voorstel zal een beperkte besparing opleveren. Indien ervan wordt uitgegaan dat 10% van het aantal zaken (8.149 in 1982) zich leent voor een mondelinge uitspraak en het doen van een mondelinge uitspraak een besparing oplevert van 20%, is de besparing 10% (van 8.149) x 20% (van f 2.307) = f 375.994,--.

4.6. Afdoening bij beschikking zonder mondelinge behandeling

4.6.1. Het in artikel 6 van het Europese Verdrag neergelegde recht op een openbare en eerlijke behandeling, waar de belanghebbende zich door de rechter kan doen horen ("fair hearing") wordt algemeen van betekenis geacht voor de gehele rechtspraak. De waardering van burgers voor rechtsgangen blijkt dan ook in hoge mate daarvan afhankelijk te zijn, of men zich hoeft kunnen doen horen. Dit betekent echter niet dat noodzakelijk in elke procedure een openbare terechtzitting moet plaatsvinden. Enerzijds zijn er gevallen waarin de zaak zo duidelijk ligt, dat de rechter op de stukken kan beslissen. De diverse procesrechtelijke wetten voorzien dan ook in de mogelijkheid van een vereenvoudigde afdoening (bij beschikking) van kennelijk niet-ontvankelijke, kennelijk ongegronde en kennelijk gegronde beroepen. Anderzijds komt het ook regelmatig voor dat een zaak op de zitting wordt gebracht, maar geen der partijen verschijnt, dan wel bij de ter zitting verschenen partij (en) geen behoefte blijkt te bestaan, iets toe te voegen aan wat in de stukken naar voren is gebracht. Deze gang van zaken leidt tot tijdsverlies ter zitting en, doordat eerst op de behandeling ter zitting moet worden gewacht, vertraging bij de afdoening.

Een en ander doet de vraag rijzen, of ook buiten de gevallen van kennelijke niet-ontvankelijkheid, kennelijke ongegrondheid en kennelijke gegrondheid een mogelijkheid moet worden geopend dat zaken buiten zitting door de rechter worden afgedaan. In de Ambtenarenwet 1929 (artikelen 101a en 101b) en in de Beroepswet (de artikelen 128 en 129) is in een zodanige mogelijkheid voorzien. Daaraan is echter, ter verzekering van het recht van partijen op een openbare behandeling ter zitting, de mogelijkheid gekoppeld om door het doen van verzet alsnog zo'n openbare behandeling af te dwingen. Deze procesrechtelijke mogelijkheid kan dus tot cumulatie in plaats van differentiatie van procedurevormen leiden.

4.6.2. De werkgroep geeft daarom de voorkeur aan een andere proces-rechtelijke modaliteit, die zij tot een beleidsvariant heeft uitgewerkt. Aan de rechter zou de bevoegdheid kunnen worden gegeven om aan partijen de keuze te laten of al dan niet tot een behandeling ter terechtzitting wordt overgegaan. Indien geen der partijen (met inbegrip van eventuele derden-belanghebbenden) de wens daartoe te kennen geeft, zou de rechter in de zaak zonder zitting uitspraak kunnen doen dan wel de Afdeling voor de geschillen van bestuur zonder zitting advies kunnen uitbrengen. Een vergelijkbare regeling, echter gebonden aan een uitdrukkelijke schriftelijke verklaring van partijen dat zij geen mondelinge behandeling wensen, is sedert begin 1983 in de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken (artikel 11a) opgenomen.

4.6.3. Deze beleidsvariant leidt tot een beperkte vermindering van de kosten van de procedures bij de diverse met administratieve rechtspraak belaste gerechten. De besparingen kunnen als volgt worden geschat. Er wordt verondersteld dat 2% van de tot een uitspraak of beschikking leidende procedures zich lenen voor deze vorm van vereenvoudigde afdoening en voorts dat deze afdoening een besparing per zaak van 20% oplevert. Nu deze wijze van afdoening reeds mogelijk is in het sociale zekerheidsrecht en het ambtenarenrecht, evenwel met de mogelijkheid van verzet, wordt de besparing in deze sector gesteld op het wegvallen van verzet. De kosten van verzet zijn f 260,--¹ Het verzetpercentage wordt gesteld op 30%.

a. raden van beroep

Ambtenarengerechten 30% van (2% van 31.073) x f 260,-- = f 48.474,--
C.R.v.B.

b. College van Beroep voor (2% van 223) x (20% van f 2.377,--) =
het bedrijfsleven f 21.20,--

c. Afdeling rechtspraak (2% van 8.149) x (20% van f 2.307,--) =
f 75.199,--

d. Afdeling voor de ge-
schillen van bestuur (2% van 4.009) x (20% van f 4.365,--) =
f 69.997,--

Totaal f 195.790,--

1. Zie bijlage IV.

4.7. Het beroep op de Kroon

4.7.1. Ook na de inwerkingtreding van de Wet Arob is ten aanzien van een breed scala van overheidsbesluiten beroep op de Kroon blijven bestaan. Indien beroep op de Kroon openstaat, is de Afdeling rechtspraak niet bevoegd en onthoudt ook de gewone rechter zich van een beoordeling. Het beroep op de Kroon ten aanzien van allerlei overheidsbesluiten is niet het gevolg van een systematische taakverdeling tussen administratieve rechtspraak en administratief beroep, maar de resultante van de ontwikkeling van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming in ons land, waarbij tot 1976 - afgezien van de gespecialiseerde takken van administratieve rechtspraak - geen alternatief voor beroep op de Kroon voor handen was. In par. 3.3 sub V is erop gewezen dat toepassing van de in 1981 vastgestelde Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon tot een andere taakverdeling zou leiden. Deze Richtlijnen worden echter slechts toegepast bij nieuwe wetgeving en bij ingrijpende herziening van bestaande wetgeving.

4.7.2. Naar het oordeel van de werkgroep is er aanleiding, te bezien of niet de kosten die aan het beroep op de Kroon zijn verbonden, aanleiding geven versneld herverkaveling tussen beroep op de Kroon en administratieve rechtspraak tot stand te brengen. Aan het beroep op de Kroon zijn ten laste van de rijksbegroting kosten verbonden voor (a) de Afdeling voor de geschillen van bestuur, (b) de bij de behandeling van de beroepen betrokken departementen en (c) in zeer beperkte mate voor het Kabinet der Koningin. Aan Arob-beroep zijn kosten verbonden voor (a) de Afdeling rechtspraak en (b) de departementen, voor zover als verwerend administratief orgaan bij een zaak betrokken. Hierna worden de kosten van de beide genoemde afdelingen van de Raad van State vergeleken.

De kosten van de Afdeling voor de geschillen van bestuur zullen bij ongewijzigd beleid, met een formatie gelijk aan die van 1983, in 1987 f 17,5 mln. belopen; die van de Afdeling rechtspraak, eveneens met gelijkblijvende formatie, f 18,8 mln. Omdat beide formaties in deze opstelling gelijk blijven, kan voor een berekening van de verhouding van de kosten van beide beroepsvormen worden uitgegaan van de produktie in 1982. Blijkens het Jaarverslag 1982 van de Raad van State werden door de Afdeling voor de geschillen van bestuur c.q. haar voorzitter in dat jaar 4.009 adviezen uitgebracht c.q. uitspraken gedaan (p. 39). Door de Afdeling rechtspraak en haar voorzitter werden in hetzelfde jaar 8.149 uitspraken gedaan (p. 68). Dit betekent dat de kosten per zaak bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur naar de meerjarencijfers 1987 f 4.365,17 zullen belopen, en bij de Afdeling rechtspraak f 2.307,03. De kosten per zaak liggen dus bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur 89,2 % hoger dan bij de Afdeling rechtspraak, waarbij - zoals gezegd - de vermoedelijk eveneens aanzienlijk hogere kosten van de departementen nog buiten beschouwing zijn gelaten.

4.7.3. Hieraan mag niet de conclusie worden verbonden dat zonder meer een bezuiniging met hetzelfde percentage kan worden bereikt door vervanging van het beroep op de Kroon door Arob-beroep. Bij een vergelijking van de kosten dient rekening te worden gehouden met uiteenlopende factoren die van invloed zijn op de aard en omvang van de werkzaamheden bij de behandeling van beroepen op de Kroon. Hierbij zag de werkgroep zich voor het probleem gesteld dat - anders dan bij de raden van beroep en de Ambtenarengerechten het geval is - specificaties van de kosten per categorie zaken voor de Raad van State niet voorhanden zijn en begrijpelijkerwijs ook niet binnen de voor de werkzaamheden van de werkgroep beschikbare termijn konden worden samengesteld. Bij een vergelijking van de kosten van beroep op de Kroon en Arob-beroep moet in aanmerking worden genomen dat de Afdeling voor de geschillen van bestuur reeds een aantal jaren bezig is met herzieningen die ten doel hebben de constante groei van het aantal te behandelen beroepen op een zo efficiënt en zo economisch mogelijke wijze op te vangen. Het aantal eenvoudige kamerzittingen is geleidelijk aanzienlijk opgevoerd en van de mogelijkheden tot afdoening buiten zitting wordt steeds meer gebruik gemaakt. Hoewel pogingen in deze richting worden voortgezet, dient te worden bedacht dat de Afdeling voor de geschillen van bestuur juist voor wat betreft de mogelijkheden tot afdoening buiten zitting eerder haar grens bereikt dan de Afdeling rechtspraak. Immers de aard van het reeds vele jaren bestaande en nauwkeurig omschreven Kroonberoep brengt mede, dat het aantal beroepen dat kennelijk niet-ontvankelijk is niet onbelangrijk lager zal liggen dan bij de Afdeling rechtspraak met haar aanvullende werking.

Voorts moet in aanmerking worden genomen dat het aantal zaken dat bij de Afdeling rechtspraak buiten zitting kan worden afgedaan aanzienlijk groter is dan bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur: in 1982 1983 zaken bij de ene afdeling, waarvan 55% - d.i. 1090 zaken - wegens niet-betalen van griffierecht, en 335 zaken bij de andere afdeling. Ook daarnaast is er een aanmerkelijk verschil in aard van zaken zowel binnen de Afdelingen als tussen de Afdelingen onderling. Bedacht dient te worden dat in het bijzonder bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur - vooral de Kamers I en VII (ruimtelijke ordening) en Kamer V (zaken op grond van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne)

veel zaken worden behandeld met een groot aantal - soms 100 appellanten en zelfs nog veel meer - welke naar hun aard een onevenredig deel van de kosten vragen.

4.7.4. Ondanks deze onzekere elementen en aan te brengen verfijningen in de vergelijking van de aantallen zaken zijn er redenen om een substantiële besparing te verwachten van een vervanging van het beroep op de Kroon door administratieve rechtspraak. Een aantal leden van de werkgroep, vooral vertegenwoordigende departementen op wier terrein de meeste kroonberoepen zich voordoen, wier standpunt onder 4.7.10. is weergegeven, kan dit oordeel echter niet onderschrijven.

De hier bedoelde redenen zijn de volgende.

Het type besluiten dat bij de Kroon ter toetsing komt, is over het geheel genomen niet ingewikkelder dan bij de Afdeling rechtspraak. Een uitzondering valt slechts te maken voor de besluiten van algemene strekking, die plannen en/of regelingen inhouden¹. Deze besluiten maken 9.3% van het totaal aantal zaken van de Afdeling voor de geschillen van bestuur uit. Andere beroepen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu zijn wel vaak gecompliceerder dan sommige andere categorieën beroepen op de Kroon, waarvan de omvangrijkste in aantal die inzake dienstplicht (+ 14,5%), inzake verkeerstekens (+ 10%) en inzake bijstand (+ 14,3% van de zaken) zijn. Wegens het grote aandeel van (onder meer de laatstgenoemde) categorieën doorgaans relatief eenvoudige zaken in het werk van de Afdeling voor de geschillen van bestuur is het echter onaannemelijk dat het verschil in de kosten per zaak in vergelijking met de Afdeling rechtspraak voornamelijk het gevolg zou zijn van een grotere complexiteit van de te toetsen besluiten. Het ligt voor de hand dat het verschil in kosten voor een belangrijk deel het gevolg is van verschillen in de aard van de toetsing en de inrichting van de procesgang. Omdat bij beroep op de Kroon niet slechts op juridische gronden, maar ook op grond van een andere beleidsbeslissing een beroep kan slagen, zal er nauwelijks reden kunnen zijn om tot een kennelijk-ongegrond-verklaring van het beroep te komen. (Een versnelde behandeling is bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur in het geheel niet mogelijk.) In de doorgaans bijgevolg noodzakelijke gewone procedure zal de Afdeling, evenals de in de procedure betrokken partijen, de aangevoerde bezwaren moeten behandelen

1. Dit percentage is als volgt berekend:

	Kroon	art. 60 ^a
Wet R.O.	324 (I)	5
	4 (VI)	
Waterstaatswet 1900	16	1
Wet op het voortgezet onderwijs	22	1
totaal aantal	373; percentage	$\frac{373}{4009} = 9,3\%$

ongeacht of deze bezwaren al dan niet relevant kunnen zijn voor de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Ten slotte is van belang dat de aard van de toetsing door de Kroon niet alleen inhoudelijk, maar ook procedureel tot een meer bewerkelijke behandeling noopt. Ook indien de verwerende partij een orgaan van de lagere overheid is, moet het departement van de minister die voor het in beroep te nemen besluit verantwoordelijk is, in de procedure worden betrokken. In een klein, maar gezien de bewerkelijkheid niet geheel onbelangrijk aantal zaken (48 in 1982) wordt het advies dan ook nog eens ter nadere overweging aanhangig gemaakt. In alle gevallen moet een ontwerp-advies van de Afdeling door de betrokken departementen op de aanvaardbaarheid ervan worden gezien.

4.7.5. Dat administratieve rechtspraak een minder bewerkelijke en minder kostbare vorm van toetsing heeft dan het beroep op de Kroon, blijkt ook bij vergelijking met de kosten per zaak van de raden van beroep/Ambtenarengerechten. De werkgroep heeft de beschikking gekregen over een op basis van de bestaande normen voor de vaststelling van de formatieve bezetting uitgevoerde berekening van de kosten per zaak naar gelang van de wijze van afdoening bij de genoemde gerechten (bijlage IV). Daaruit blijkt dat deze kosten - al naar gelang van de wijze van afdoening - variëren tussen f 260 en f 1.866. De ingewikkeldste zaken (ambtenarenzaken die in een gewone procedure met zitting worden behandeld) blijken derhalve $\pm$ f 2.500 - minder (57%) te kosten dan de gemiddelde zaak bij de Kroon c.q. de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur.

In het vorenstaande is nog niet het verschil in wijze van afdoening van de procedure in hoofdzaak tussen de Kroon en de Afdeling rechtspraak betrokken. De Kroon heeft de mogelijkheid om een nieuwe beslissing te geven die in de plaats treedt van het bestreden besluit; van deze mogelijkheid wordt echter niet bij alle typen zaken gebruik gemaakt. De Afdeling rechtspraak kan niet zelf een nieuw besluit nemen. Bij vernietiging van het bestreden besluit moet het administratieve orgaan, met inachtneming van de uitspraak, voor zover nodig opnieuw in de zaak voorzien. Op het

eerste gezicht is dit een voordeel van het beroep op de Kroon, dat in mindering zou moeten worden gebracht op de besparing die bij vervanging door administratieve rechtspraak te realiseren is. Te betwijfelen valt echter of dit zo geheten "kortsluitings-effect" in de praktijk de zaken voor het administratieve orgaan veel eenvoudiger maakt. Ook een nieuw besluit van de Kroon moet immers door het administratieve orgaan worden uitgevoerd. Het enige verschil is dus dat het administratieve orgaan niet zelf het besluit behoeft te formuleren, maar blijkens het onderzoek van Van Buuren, Bolt en Scheltema is dat verschil "meestal niet van belang omdat de voorzieningen die de Kroon geeft dezelfde zijn die het bestuur zou hebben gegeven na een vernietiging, hetzij omdat te nemen beslissing verder uit de wet voortvloeit, hetzij de Kroon zich conformeert aan de wijze waarop het bestuur in de zaak pleegt te voorzien."¹ Voor ingewikkelder besluiten waarmee de Kroon zelf in de zaak voorziet, leveren de administratieve organen veelal de concepten. Aan de andere kant komt het slechts zelden voor dat een tweede Arob-procedure volgt, nadat het administratieve orgaan als gevolg van een vernietiging door de Afdeling rechtspraak opnieuw in de zaak heeft moeten voorzien.

De werkgroep tekent hierbij nog aan, dat overwogen zou kunnen worden om ook de Afdeling rechtspraak de bevoegdheid te geven om - in zaken waarin de inhoud van de nieuwe beslissing dwingend voortvloeit uit de wet c.q. de inhoud van de rechtsbetrekking, zoals door de Afdeling vastgesteld - zelf een nieuwe beslissing vast te stellen. De raden van beroep en de Centrale Raad van Beroep hebben een dergelijke bevoegdheid op grond van de artikelen 70 en 149 van de Beroepswet.

4.7.6. De werkgroep heeft voorts stilgestaan bij de kwestie van de (on)verenigbaarheid van het beroep op de Kroon met artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Inzake het beroep op de Kroon ingevolge Hinderwet loopt een procedure tegen Nederland bij de

1. P.J.J. van Buuren, H. Bolt en M. Scheltema, Kroonberoep en Arob-beroep, Deventer 1981, p. 298.

Europese Commissie voor de Rechten van de Mens. Pas als in deze zaak, na rapportage door de Commissie, door het Europese Hof voor de rechten van de mens (dat in zijn toetsing aan artikel 6 strenger pleegt te zijn dan de Commissie) uitspraak is gedaan, staat vast of - los van budgettaire wenselijkheden en criteria als die van de Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon - verdragsverplichtingen dwingen totherziening van het stelsel van het beroep op de Kroon. In de toetsing aan artikel 6 gaat het intussen meer om de vraag voor welke categorieën geschillen artikel 6 toegang tot een onafhankelijke rechter eist, dan om de vraag of de Kroon een onafhankelijke rechter genoemd zou kunnen worden. Die laatste vraag wordt in de literatuur vrijwel unaniem ontkennend beantwoord, onder meer door de president van het Hof mr. G.J. Wiarda¹. In het regeringsbeleid is overigens reeds rekening gehouden met artikel 6. De eerste van de genoemde richtlijnen (waarvan het uitgangspunt is, dat het uit het oogpunt van rechtsbescherming van de burger in beginsel ongewenst is van het Arob-stelsel af te wijken) bevat de volgende passage:

"Indien een beschikking bepalend is voor het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen, dient zij ingevolge artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden aan rechterlijke toetsing onderworpen te kunnen worden. Alhoewel nog weinig omljnd is voor welke categorieën beschikkingen dit geldt, zal toch de mogelijke toepasse-lijkheid van artikel 6 van het Verdrag een reden kunnen vormen om aan Arob-beroep de voorkeur te geven. Dit geldt bij voorbeeld voor beschikkingen ter uitvoering van wettelijke bepalingen, waarbij rechtstreeks aan de burgers een aanspraak wordt gegeven op het ontvangen van een uitkering, en ten aanzien van beschikkingen die beslissend zijn voor de rechtspositie van belanghebbenden in het privaatrechtelijk rechtsverkeer." De in de richtlijnen weergegeven overwegingen hebben mede aanleiding gegeven tot vervanging van het beroep op de Kroon door administratieve rechtspraak in de drie vervoerswetten, en tot een keuze voor administratieve rechtspraak in de Wet behoud cultuurbezit, zulks in afwijking van het thans nog

1. G.J. Wiarda, De betekenis van art. 6, lid 1 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens voor de Nederlandse administratieve rechtsgangen, in: Non sine causa (opstellen aangeboden aan prof. mr. G.J. Scholten, Zwolle 1979, pp. 459-474).

in de Monumentenwet voorkomende stelsel van beroep op de Kroon.

Hieraan kan de conclusie worden verbonden dat de discussie over de verenigbaarheid met artikel 6 van het Europese Verdrag op zichzelf vooralsnog niet dwingt tot verdergaande wijzigingen dan in het bestaande regeringsbeleid reeds zijn voorzien. Anderzijds staat echter vast, dat een vervanging van beroepsmogelijkheden op de Kroon door administratieve rechtspraak uit dit oogpunt zeker niet te ontraden is. Integendeel, zowel het onderzoek dat in opdracht van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken door Van Buuren, Bolt en Scheltema is uitgevoerd, als de Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon, en ook de algemene rechtsontwikkeling wijzen met het Verdrag in de richting dat zo'n vervanging geenszins een - los van de thans vereiste bezuinigingen - negatief te beoordelen verandering in ons stelsel zou zijn. Naast overwegingen van rechtsbescherming (het grondrecht op toegang tot de rechter) spelen ook overwegingen van decentralisatiebeleid hierin een belangrijke rol. Beroep op de Kroon tegen besluiten van lagere overheden doet immers afbreuk aan hun zelfstandigheid in de beleidsbepaling. Bij administratieve rechtspraak doet dit bezwaar zich niet voor. Vermelding verdient tenslotte dat de jaarvergadering van de Nederlandse Juristenvereniging in juni 1983 in meerderheid heeft uitgesproken dat het, mede in het licht van artikel 6, wenselijk is het beroep op de Kroon in beginsel te vervangen door administratieve rechtspraak.

4.7.7. Te beantwoorden blijft de vraag of een in overweging te nemen vervanging al dan niet voor alle takken van beroep op de Kroon zou moeten gelden. Onderscheid zou kunnen worden gemaakt tussen beschikkingen en besluiten van algemene strekking die plannen en/of regelingen inhouden (waaronder goedkeuringen van bestemmingsplannen). Hiervoor valt een aantal argumenten aan te voeren. Vervanging van beroep op de Kroon door administratieve rechtspraak zou bij deze besluiten van algemene strekking niet op dezelfde voet mogelijk zijn als bij beschikkingen. In eerstbedoelde categorie van besluiten komt immers een gecompliceerdere en anders gearde besluitvorming en normstelling tot uitdrukking, welke wegens de veelheid

van belangen en de onbepaalbaarheid van de belanghebbenden wellicht beter in administratief beroep getoetst kan worden. Voorts is het ten aanzien van deze besluiten van algemene strekking niet mogelijk, zonder meer via de Wet Arobeen andere adequate vorm van rechtsbescherming te realiseren. Afschaffing van het beroep op de Kroon is daar dus gecompliceerder. Ook voor artikel 6 van het Europese Verdrag zijn de besluiten van algemene strekking niet

op één lijn te stellen met beschikkingen. Tenslotte valt erop te wijzen dat, blijkens de lotgevallen van het wetsontwerp 14889, politiek ten aanzien van bestemmingsplannen sterk gehecht wordt aan het beroep op de Kroon. De werkgroep wil daarom geen voorstellen doen voor vervanging van het beroep op de Kroon door administratieve rechtspraak t.a.v. besluiten van algemene strekking.

4.7.8. Een en ander geeft aanleiding tot de volgende beleidsvariant. Het beroep op de Kroon tegen beschikkingen zal vervangen kunnen worden door administratieve rechtspraak; beroep op de Kroon ter zake van de hier boven bedoelde besluiten van algemene strekking (met name goedkeuring van bestemmingsplannen en van provinciale verordeningen de Waterstaat betreffende) zal daarentegen gehandhaafd kunnen blijven. In het algemeen zal het beroep op de Kroon door Arob-beroep kunnen worden vervangen. Dit is zowel wetstechnisch als organisatorisch de eenvoudigste wijziging. In de wetgeving behoeven slechts de bepalingen op grond waarvan beroep op de Kroon kan worden ingesteld, te worden geschrapt, waarna de Wet Arob haar aanvullende werking zal doen gelden; in enkele gevallen is bovendien wijziging van de bij de Wet Arob behorende negatieve lijst, voor zover dan nog van kracht, vereist. De verschuiving van zaken van de Afdeling voor de geschillen van bestuur naar de Afdeling rechtspraak zal tot organisatorische maatregelen binnen de Raad van State moeten leiden, zodat de bij staatsraden en ambtenaren van de Afdeling voor de geschillen van bestuur aanwezige deskundigheid behouden kan blijven. Een overgangsregeling zal moeten worden getroffen voor deelneming aan het werk van de Afdeling rechtspraak door staatsraden

die niet aan artikel 65 van de Wet op de Raad van State voldoen.

Zoals de Werkgroep Inventarisatie Bevoegdheden Administratieve Rechters onder voorzitterschap van mr. B.C. Punt heeft aangegeven, ligt een vervanging van het beroep op de Kroon in bijstandszaken door beroep op de raden van beroep in de rede. Men zie hierover ook par. 4.8. van dit rapport.

4.7.9. Van de 4.009 zaken die in 1982 door de Afdeling voor de geschillen van bestuur c.q. haar voorzitter waren afgedaan, hadden er ± 373 betrekking op besluiten die plannen en/of regelingen inhouden en ± 600 op bijstandszaken. Toegepast op de meerjarenraming van 1987 betekent dit dat de hierboven geformuleerde beleidsvariant tot de volgende besparingen zou leiden, indien de hogere kosten per zaak volledig aan het verschil in de aard der toetsing en de inrichting van de procesgang zouden kunnen worden toegeschreven:

a. een besparing van $3.036 \times (\text{fl. } 4.365,17 - \text{fl. } 2.307,03) = \text{fl. } 6.248.513,--$ door overbrenging van zaken van de Kroon naar de Afdeling rechtspraak.

b. een besparing van fl. 1.533.504 mln. door overbrenging van bijstandszaken van de Kroon naar de raden van beroep (zie nader 4.8).

Mede dient echter in aanmerking te worden genomen dat een deel van de hogere kosten valt toe te schrijven aan de niet in evenredigheid tot de aantallen zaken staande bewerkelijkheid met name van vele zaken betreffende besluiten van algemene strekking. Het onder 4.7.3. vermelde aantal kennelijk niet-ontvankelijke zaken bij de Afdeling rechtspraak wegens niet-betaling van griffierecht leidt echter niet tot correctie van bovenstaande berekening, omdat bij vervanging van beroep op de Kroon door Arob-beroep uiteraard tevens griffierecht zal worden geheven en niet-betaling daarvan zal leiden tot kennelijke niet-ontvankelijkheid. Het lijkt verantwoord de te bereiken besparing te taxeren op 90% van het totaal der onder a en b berekende bedragen, 90% van fl. 7.782.017 d.i. fl. 7.003.815. Dit bedrag kan worden verhoogd met een besparing door het wegvallen dan wel verminderen van de bemoeienis van departementen met de onder a en b bedoelde beroepen. Deze besparing kan worden begroot op $(4009-373) \times \text{fl. } 600,--$ (2 mandagen à fl. 300,-- per dag) = fl. 2.181.600.

De totale besparing is derhalve fl. 9.185.415.

4.7.10. Een aantal leden van de werkgroep, vooral vertegenwoordigende departementen op wier terrein de meeste kroonberoepen zich voordoen, kan de hierboven verwoorde besparingsvariant geenszins onderschrijven. Naar het oordeel van deze leden verschaffen de beschikbare cijfers een volstrekt onvoldoende grondslag om dit voorstel te kunnen doen. Bovendien wordt gewezen op de praktische voordelen die Kroonberoep in bepaalde gevallen kan hebben boven Arob-beroep.

Ter adstructie hiervan diene aldus deze leden het volgende:

1. In tegenstelling tot het gestelde aan het einde van par. 4.7.2. wordt in geen dele bewezen dat departementen voor de behandeling van Kroonberoepen aanzienlijk hogere kosten zouden maken dan voor de behandeling van Arob-beroepen.

2. In tegenstelling tot het gestelde in paragraaf 4.7.4. moet het aantal beroepen, betreffende besluiten van algemene strekking eerder op 20% dan op 9,3% worden gesteld. Dit werkt door in paragraaf 4.7.9..

3. Het uitsluitend noemen in paragraaf 4.7.4. van die grote groepen Kroonberoepen die relatief simpele zaken zouden betreffen, wekt een onjuiste suggestie als bedacht wordt dat een zeer grote groep minder eenvoudige beroepen - de Kroonberoepen milieuhygiëne, goed voor + 25% van alle zaken - aldaar geheel niet genoemd wordt.

4. Mede gelet op het gestelde onder 2 en 3 mag gezegd worden dat de eveneens in die paragraaf gedane veronderstelling dat de complexiteit van de Kroon- en Arob-beroepen gemiddeld gelijk genoemd mag worden, iedere feitelijke grondslag mist.

5. Te gemakkelijk wordt in paragraaf 4.7.5. het voorstel van het "zelf kunnen voorzien" in de zaak door de Kroon weggeschreven. Belanghebbenden hierbij, bijvoorbeeld bedrijven die te maken hebben met Kroonberoepen in de milieuhygiënische sfeer, waarderen deze mogelijkheid ten zeerste als kostenbesparend en procedureversnellend!

6. Het niet rekening houden in paragraaf 4.7.9. met het griffierecht als een de kosten van het Kroonberoep drukkende factor is onjuist gezien de voorstellen tot invoering van zo'n recht t.a.v. Kroonberoepen.

7. De waardering op 10% van de meerkosten van Kroonberoepen in laatstgenoemde paragraaf t.g.v. van de beroepen, besluiten van algemene strekking betreffende en de meer complexe beroepszaken waarvan sommige met vele appellanten vormt een slag in de lucht.

8. Een nog grotere slag in de lucht vormen de laatste drie regels van par. 4.7.9. De daargenoemde "besparing" bij de departementen t.g.v. het wegvallen van het Kroonberoep berust op niets.

9. Hier komt nog bij dat voor sommige - grote - groepen Kroonberoepen een ontwikkeling gaande is naar standaard- of modelvoorschriften. Deze ontwikkeling zal kostenverlagend werken op het Kroonberoep. Deze ontwikkeling wordt niet genoemd.

10. Tenslotte wordt geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat bij een volwaardige vervanging van het Kroon- door het Arob-beroep - bijvoorbeeld met de mogelijkheid dat ook de Arob-rechter zelf zal voorzien in de zaak - de kosten van het gemiddelde Arob-beroep zullen stijgen.

Daar komt nog bij dat een bevordering van een versnelde ontwikkeling welke binnen kort tijdsbestek belangrijk verder gaat dan thans in de richtlijnen is aangegeven, het doel voorbij zou kunnen schieten. Niet alleen zou een extra groot en daarmee kostenverhogend beroep op de nationale wetgever moeten worden gedaan - verlies van mogelijkheden van beroep op de Kroon zou in bepaalde gevallen wel eens een lange behandeling kunnen vragen - doch bovendien mogen de problemen verbonden aan de hiertoe nodige reorganisatie niet worden onderschat. Ook deze zouden juist in de jaren waarin bezuiniging hoog nodig is tot kostenverhoging kunnen leiden.

Er kan in dit verband niet aan worden voorbijgegaan dat juist in veel gevallen waarin ondanks voornoemde versnelde ontwikkeling het beroep op de Kroon zou moeten blijven gehandhaafd het veelal zal gaan om juist die zaken die omvangrijk zijn en een uitvoerige belangenafweging vergen met alle daaraan verbonden kosten.

Deze leden concluderen dan ook dat het geen aanbeveling verdient uitsluitend op niet of matig onderbouwde financiële gronden te bevorderen dat het Kroonberoep door het Arob-beroep vervangen wordt. Zij voegen hier nog aan toe, dat zelfs al zou na een uitgebreider, bredere en betere kosten-baten-analyse blijken, dat het Kroonberoep "duurder" is dan het Arob-beroep de (externe) voordelen van het Kroonberoep degelijk meegewogen moeten worden alvorens om bezuinigingsoverwegingen tot afschaffing daarvan wordt besloten c.q. aanbevelen.

Een van de leden die het in deze paragraaf verwoorde standpunt inneemt, merkt nog het volgende op. Besluiten tot het plaatsen en verwijderen van verkeerstekens (gebods- en verbodstekens, aanwijzingen op de weg) zijn besluiten van algemene strekking die een regeling inhouden. Zo daarover al verschil van inzicht bestaat, dan moet toch voor dergelijke besluiten op grond van hun aard, karakter en gevolgen beroep op de Kroon gehandhaafd blijven; daarvoor gelden dezelfde argumenten als voor bijvoorbeeld de goedkeuring van bestemmingsplannen. Besluiten tot ontheffing van deze besluiten van algemene strekking zijn beschikkingen. Tegen deze beschikkingen staat thans beroep de Kroon open. Wanneer nu voor de besluiten tot het plaatsen en verwijderen van verkeerstekens het Kroonberoep gehandhaafd blijft, maar voor de ontheffingen het Kroonberoep wordt geschrapt en vervangen door Arob-beroep dan ontstaat de situatie dat twee rechterlijke instanties zich zullen moeten bezighouden met dezelfde zaken. Dit dient uit een oogpunt van eenheid van rechtspraak en van doelmatigheid te worden afgewezen. Het vorenstaande laat volgens dit lid van de werkgroep onverlet de overige in deze paragraaf weergegeven en door hem onderschreven bezwaren.

4.8. Overdracht van enige beroepsgangen bij Kroon en Afdeling rechtspraak naar de raden van beroep/Centrale Raad van Beroep.

4.8. 1. Algemeen

Op het terrein van de sociale zekerheid hebben thans niet slechts de raden van beroep (eerste aanleg) en de Centrale Raad van Beroep (C.R.v.B., hoger beroep) rechtsmacht, maar ook de Kroon en de Afdeling rechtspraak.¹ In par. 3.3 is opgemerkt dat de omstandigheid dat verschillende administratiefrechtelijke instanties op verwant terrein werkzaam zijn, een optimale administratiefrechtelijke rechtsbescherming in de weg staat.

De Kroon neemt kennis van geschillen die voortvloeien uit de Algemene Bijstandswet. Deze geschillen betreffen voor het merendeel de vraag of en in welke mate de burger aanspraak op bijstand heeft. Een minderheid van de zaken betreft geschillen tussen overheidsorganen over het al dan niet toelaatbaar zijn van bepaalde bijstandsuitgaven. De Algemene Bijstandswet is sluitstuk in het stelsel van sociale zekerheid. Het is wenselijk dat de rechtsmacht inzake geschillen tussen burger en uitvoeringsorgaan wordt overgedragen aan de raden van beroep, die nu reeds oordelen over de geschillen op het overgrote deel van het terrein van de sociale zekerheid.

De Afdeling rechtspraak neemt kennis van geschillen die voortvloeien uit enige sociale zekerheidswetten² die niet staan op de negatieve lijst, behorende bij de Wet Arob, voor zover de raden van beroep hiervan niet kennis kunnen nemen. De Afdeling rechtspraak behandelt tevens beroepen tegen beslissingen van de voorzitter van gedeputeerde staten krachtens de artikelen 45 en 46 van de Algemene Bijstandswet. De Afdeling rechtspraak heeft voorts rechtsmacht terzake van geschillen die voortvloeien uit twee ministeriële regelingen³, die kunnen interfereren met artikel 57 van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet. Het gaat om geschillen over voorzieningen voor gehandicapten. De raden van beroep nemen kennis van geschillen die uit deze wet voortvloeien.

1 Zie hierover uitvoeriger Rapport van de werkgroep Inventarisatie Bevoegdheden Administratieve Rechters van de Afdeling Administratieve rechtspraak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (werkgroep Punt), Trema december 1980, pp. 6 e.v.

2 Wet Sociale Werkvoorziening, Wet uitkeringen vervolgings-slachtoffers 1940 - 1945 en Wet Werkloosheidsvoorziening.

3 Besluit Geldelijke Steun Huisvesting Gehandicapten en Subsidie-regeling Gezinsverzorging en Gezinshulp.

Het verdient aanbeveling om de behandeling van voornoemde zaken over te hevelen naar de raden van beroep¹.

4.8.2. Kwantificering van besparingen.

Wanneer de competentie in geschillen waarvan thans de Kroon of de Afdeling rechtspraak kennis nemen, wordt overgedragen naar de raden van beroep, levert zulks besparingen op vanwege het feit dat behandeling van een zaak door een raad van beroep goedkoper is dan behandeling bij voornoemde instanties. Een gedeelte van de aldus behaalde winst gaat evenwel verloren, omdat in een deel van de zaken wordt doorgeprocedeerd in hoger beroep.

Bij de berekening van de besparingen wordt uitgegaan van de volgende veronderstellingen.

- a. De behandeling van een sociale zekerheidszaak van een gehalte als hier bedoeld door een raad van beroep kost fl. 1.389,-- en door de C.R.v.B. fl. 1.616,--.²
- b. De behandeling van een zaak kost gemiddeld bij de Kroon fl. 4.365,17 en bij de Afdeling rechtspraak fl. 2.307,13.

In 1982 zijn omstreeks 600 bijstandszaken door de Afdeling voor de geschillen van bestuur afgedaan. Kosten van behandeling bedragen fl. 600 x fl. 4.365,-- = fl. 2.619.000. De kosten bij de raden van beroep bedragen 600 x fl. 1.389,-- = fl. 833.400,--. Bij een appelpercentage van 26% zijn de kosten bij de Centrale Raad 156 x fl. 1.616,-- = fl. 252.096,--. De gezamenlijke kosten na overheveling zijn dus fl. 1.085.496,--. Dit levert een besparing op van fl. 1.533.504,--. Dit bedrag zit reeds begrepen in de besparing van variant 4.7.

1 Het Besluit Geldelijke Steun Huisvesting Gehandicapten bestrijkt mede het terrein van de volkshuisvesting. Hieraan zou een argument kunnen worden ontleend tegen overheveling van uit dit Besluit voortvloeiende zaken.

2 Voor de berekening van deze bedragen zij verwezen naar bijlage IV en par. 4.2.4.

Bij de Afdeling rechtspraak werden in 1982 ± 300 zaken afgedaan die voor overheveling in aanmerking kunnen komen. Dat komt neer op 300 x fl. 2.307,-- = fl. 692.100,--. De kosten bij de raden van beroep bedragen 300 x fl. 1.389,-- = fl. 416.700,--. Bij een appelpercentage van 26% zijn de kosten bij de Centrale Raad 78 x fl. 1.616,-- = fl. 126.048,--. De gezamenlijke kosten na overheveling zijn dus fl. 542.748,--. Dit levert een besparing op van fl. 149.352,--.

4.9. De 20%-variant

Zoals uit de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk blijkt, berusten de schattingen van de besparingen die uit de verschillende beleidsvarianten voortvloeien op veronderstellingen die met vele onzekerheden zijn omgeven. De werkgroep wil hier met nadruk op wijzen.

Niettemin is het nuttig om een beeld te presenteren van het totaal van deze besparingen. Zulks vloeit ook voort uit de taakopdracht voor heroverwegingsonderzoeken die een "20%-variant" voorschrijft. De werkgroep heeft de indruk dat de achtergrond van dit voorschrift vooral daarin bestaat dat men de heroverwegingswerkgroepen ertoe wil aanzetten ingrijpende voorstellen niet te vermijden. De werkgroep meent dan ook dat uit het hieronder gepresenteerde beeld duidelijk blijkt dat de werkgroep in dit opzicht in zijn opdracht is geslaagd.¹

¹. De werkgroep is zich ervan bewust dat eigenlijk niet alle besparingen mogen worden opgeteld. Invoering van bepaalde beleidsvarianten heeft invloed op de omvang van de besparingen bij andere beleidsvarianten. Deze onderlinge effecten zijn echter van relatief kleine betekenis.

<u>variant</u>	<u>besparingen</u>	<u>p.m.-notering</u>
4.1. (voorprocedures)	2.560.759	+ 1) vermindering gebruik adviescommissies + 2) vervanging verplichte voorprocedures
4.2. (cassatie)		+ 1) vermindering aantal zaken - 2) vermeerdering aantal toevoegingen
4.3. (rechterlijk verlof)	n.v.t.	
4.4. (proceskosten veroordeling)	600.000 ¹	+ 1) reductie van aantal beroepen - 2) perceptiekosten
4.5. (Arob-rechtspraak)	1.529.494	
4.6. (afdoening bij beschikking)	195.790	
4.7. (kroonberoep)	9.185.415 ²	
4.8. (overgang rechtsmacht)	149.352	
Totaal	14.220.810 ³ + p.m.	

Besparingspercentage: $\frac{14,2 \text{ mln.} + \text{p.m.}}{120,5 \text{ mln.}} = 12\%^4 + \text{p.m.}$ van 120,5 mln. (het ijkpunt; zie par. 2.4.).

-
1. Ingevolge het oordeel van vertegenwoordigers van één departement 4.400.000. Zie voorts laatste noot par. 4.4.3..
 2. Ingevolge het oordeel van een aantal leden van de werkgroep op grond van het geleverde materiaal niet te bepalen; in ieder geval veel minder.
 3. Ingevolge het oordeel van één departement 18.025.110 (zie noot 1.).
 4. Ingevolge het oordeel van één departement 15% (zie noot 1.).

4.10. Economische en organisatorische effecten van de beleidsvarianten¹

4.10.1. In de paragrafen 4.1. en 4.2. en in de paragrafen 4.5. tot en met 4.8. zijn beleidsvarianten ontwikkeld, waarvan de werkgroep meent dat zij bij realisering kunnen bijdragen tot de noodzakelijke beperking van de groei van overheidsuitgaven. Beleidsvariant 4.3. wordt afgewezen, terwijl de meerderheid van de werkgroep geen zekerheid kan bieden omtrent het besparend effect van beleidsvariant 4.4.

In paragraaf 3.8. is in het algemeen aandacht gevestigd op de onderlinge samenhang tussen de onderscheiden beleidsterreinen. Thans zal ten aanzien van elk van bovengenoemde varianten worden gezien welke economische en organisatorische effecten deze bij realisering te weeg kunnen brengen.

Prealabel merkt de werkgroep het volgende op.

a. Voor realisering van de beleidsvarianten 4.2. en 4.4. tot en met 4.8. is wijziging van de wet in formele zin nodig.

b. De afremming van de personeelsbehoefte die bij realisering van de verschillende varianten kan worden bewerkstelligd, zal waarschijnlijk niet behoeven te leiden tot gedwongen ontslagen.

c. De beleidsvarianten hebben geen effecten op de secundaire en tertiaire inkomensverdeling.

d. Realisering van maatregelen die beogen om de groei van het aantal beroepen op de rechter af te remmen, kan tot nevengevolg hebben dat de oplossing van het geschil naar andere instanties wordt afgewenteld dan wel compensatie voor de niet-oplossing elders wordt gezocht.

e. Realisering van maatregelen die beogen de behandeling van zaken te vereenvoudigen, leiden tot vergroting van de verwerkingscapaciteit. Opvoering van de productiviteit kan als neveneffect een aanzuigende werking hebben.

f. Duidelijk is dat ontwikkelde beleidsvarianten gepaard zullen moeten gaan met vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen. De uiteindelijke bevindingen van de commissie-Geelhoed zullen in dit opzicht moeten worden afgewacht.

g. De beleidsvarianten hebben geen effecten op het beleid tot reorganisatie van de Rijksdienst.

1. Vraag C3 t/m C6 van de algemene taakopdracht.

- 4.10.2. a. Voor vereenvoudiging en uitbreiding van voorprocedures is wijziging van regelgeving nodig.

Vereenvoudiging van voorprocedures leidt bij gelijkblijvende instroom van beroepen of bezwaarschriften tot vermindering van werkbelasting voor het bestuur. Uitbreiding van deze procedures leidt tot vergroting van de werkbelasting.

De ontwikkelde beleidsvarianten betreffen beroeps- en bezwaarschriftenprocedures bij de rijksoverheid. Met inachtneming van een door de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de rijksuniversiteit Groningen uitgevoerd onderzoek naar de werking van de bezwaarschriftenprocedure ingevolge de Wet Arob bij de lagere overheden zal moeten worden bezien of een zo ja in hoeverre de voorprocedures bij de lagere overheden eveneens bijstelling behoeven. De subcommissie Arob van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie zal hieromtrent te zijner tijd met voorstellen komen.

- b. De vervanging van hoger beroep door cassatie hangt sterk samen met de herziening van de rechterlijke organisatie.

Het is niet ondenkbaar dat bij het geding in cassatie meer dan in hoger beroep gebruik zal moeten worden gemaakt van rechtskundige bijstand.

- c. Indien wordt besloten tot invoering van een proceskostenveroordeling, zal deze in het gehele administratieve procesrecht moeten worden ingevoerd, dus ook in de belastingrechtspraak.

Ook organen van de lagere overheden zullen enerzijds in de kosten van de wederpartij worden verwezen en anderzijds een tegemoetkoming in de eigen proceskosten ontvangen. Aan uitbetaling en invordering zijn kosten verbonden.

Belanghebbenden die het bedrag van de proceskosten tot betaling waarvan zij zijn veroordeeld, niet kunnen betalen, zullen een beroep op de Algemene Bijstandswet kunnen doen.

Het bestaan van een proceskostenveroordeling leidt er toe dat partijen - belanghebbenden en organen van rijksoverheid en de lagere overheden - meer dan thans zullen proberen hun geschil tot een

oplossing te brengen. Aan deze verhoogde activiteiten zijn extra kosten verbonden.

Het bestaan van een proceskostenveroordeling kan de behoefte aan rechtsbijstand van adviserende aard doen toenemen en, voor zover minder zou worden geprocedeerd, de behoefte aan processuele rechtsbijstand doen afnemen.

- d. De vereenvoudiging van Arob-rechtspraak en de afdoening bij beschikking zonder mondelinge behandeling op verzoek van partijen brengen geen bijzondere effecten teweeg.
- e. De beperking van het Kroonberoep leidt tot reorganisatie van de Afdelingen voor de geschillen van bestuur en rechtspraak van de Raad van State.

Voor zover Kroonberoep wordt afgeschaft, verdwijnen de departementale bemoeienis die bestaat uit de voorbereiding van Koninklijke besluiten - met uitzondering van ambtsberichten, waaraan behoefte zal blijven bestaan - en de bemoeienis van het kabinet der Koningin. De ambtsberichten betreffen wel het grootste deel van de bemoeienis van de departementen.

- f. Als gevolg van overdracht van beroepsgangen naar de raden van beroep zullen de raden van beroep enige uitbreiding moeten ondergaan.

4.11. Tijdpad voor realisering van de beleidsvarianten¹

4.11.1. Wetswijziging

Indien beleidsvarianten door middel van wetswijziging gerealiseerd dienen te worden, kan de tijd die wordt besteed aan voorbereiding, consultering van de betrokken rechterlijke instanties, advisering door adviesorganen en door de Raad van State, en de parlementaire behandeling, tenminste op drie jaren worden gesteld.

4.11.2. Voorprocedures

Voor wijziging dan wel uitbreiding van voorprocedures is (wijziging van) regelgeving nodig. Voor zover deze regelgeving geen wet in formele zin is, is realisering op korte termijn mogelijk.

4.11.3. Vervanging van hoger beroep door cassatieberoep

De Centrale Raad van Beroep wordt cassatierechter.

De Ambtenarenwet 1929 en de Beroepswet zullen moeten worden gewijzigd. Teneinde de Ambtenarengerechten onderscheidenlijk de raden van beroep bevoegd te maken in eerste aanleg kennis te nemen van geschillen krachtens verscheidene pensioenwetten onderscheidenlijk de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940 - 1945 die thans in eerste en in enige aanleg door de Centrale Raad van Beroep worden behandeld, zullen deze wetten moeten worden gewijzigd.

De Staatscommissie Herziening Rechterlijke organisatie, het Centraal Georganiseerd Overleg in (militaire) ambtenarenzaken, de Sociale Verzekeringsraad, de Ziekenfondsraad en de S.E.R. zullen moeten worden geconsulteerd.

4.11.4. Proceskostenveroordeling

Hiervoor is wijziging van de Wet op de Raad van State, de Ambtenarenwet 1929 en de Beroepswet nodig.

Het Centraal Georganiseerd Overleg in (militaire) ambtenarenzaken, de Sociale Verzekeringsraad, de Ziekenfondsraad en de S.E.R. zullen moeten worden geraadpleegd.

¹ Vraag C7 van de algemene taakopdracht.

4.11.5. Vereenvoudiging van Arob-rechtspraak

Wijziging van de Wet op de Raad van State.

4.11.6. Afdoening bij beschikking zonder mondelinge behandeling

Wijziging van de Wet op de Raad van State, de Ambtenarenwet 1929, de Beroepswet en de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie.

Consultatie van het Centraal Georganiseerd Overleg, de Sociale Verzekeringsraad, de Ziekenfondsraad en de S.E.R. is nodig.

4.11.7. Het beroep op de Kroon

Indien het beroep op de Kroon wordt vervangen door Arob-rechtspraak, dienen de bepalingen in wet of a.m.v.b. op grond waarvan het beroep op de Kroon is of kan worden open gesteld, te worden geschrapt. Indien de betreffende regeling nog staat vermeld op de bij de Wet Arob behorende negatieve lijst, voorzover dan nog van kracht, is wijziging van deze lijst nodig. Wetsontwerp nr. 16945 voorziet overigens reeds in dit laatste.

Indien beroep op de Kroon wordt vervangen door beroep op een gespecialiseerde rechter (zie bijv. beleidsvariant 4.8.) dient diens rechtsmacht uitdrukkelijk te worden geregeld.

4.11.8. Overdracht van beroepsgangen naar de raden van beroep

Voor realisering van deze variant is wijziging van de Algemene Bijstandswet, de Wet Sociale Werkvoorziening, Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940 - 1945, de Wet Werkloosheidsvoorziening en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet nodig.

De V.N.G., de Sociale Verzekeringsraad en de S.E.R. zullen moeten worden geraadpleegd.

Samenvatting Heroverwegingsrapport Beroepsprocedures

1. De taakopdracht

Het onderzoek dat de werkgroep heeft uitgevoerd, is gebaseerd op de algemene taakopdracht voor heroverwegingsonderzoeken zoals vastgesteld door de Ministerraad¹⁾, met inachtneming van de volgende beperkingen:

- er zijn vanwege praktische problemen bij de dataverzameling geen kostenramingen uitgevoerd voor de jaren 1970, 1975 en 1980²⁾;
- gezien de grote verschillen in stelsels van rechtsbescherming tegen de overheid in OESO-landen en de diepe wortels die deze stelsels hebben in de geschiedenis van het nationale recht, heeft de werkgroep afgezien van internationale vergelijking³⁾;
- de vragen terzake van "inrichting van allocatie en distributie" zijn, gezien de aard van het onderwerp, niet beantwoord.⁴⁾

De Ambtelijke Commissie Heroverweging (ACH) heeft met deze beperkingen ingestemd.

2. Afbakening van het beleidsterrein, ijkpunt

In de opdracht zijn enige clausuleringen ingebouwd: het gaat alleen om beroepsprocedures van het Rijk en buiten beschouwing blijven de onderwerpen behandeld in de eerste heroverwegingsronde⁵⁾. Dit laatste betekent dat de civiele rechtspraak van de gewone rechter niet aan de orde komt, maar wel de administratieve rechtspraak, exclusief die welke wordt verzorgd door de gewone rechter. Het beleidsterrein betreft dus de beroepsprocedures bij onafhankelijke administratieve gerechten alsmede de beroeps- en bezwaarschriftenprocedures bij organen van de Rijksoverheid. Het te onderzoeken beleidsterrein omvat mede voorzieningen die openstaan ten behoeve van ambtenaren en militairen (inclusief dienstplichtigen). Vanwege de samenhang met de fiscale rechtspraak door de gewone rechterlijke macht heeft de werkgroep de Tariefcommissie

-
- 1) Gepubliceerd als appendix bij bijlage 1 bij de brief van de Minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 25 april 1983 (Bijl. T.K. 1982-1983, 16625 nr.59)
 - 2) Zie vraag A3 van de taakopdracht.
 - 3) zie vraag IV 1 t/m IV 4 van de algemene taakopdracht
 - 4) zie vraag III 1 t/m III 3 van de algemene taakopdracht
 - 5) Deelrapport 3 (Bijl. T.K. Zitting 80/81 16 625 nr. 13)

buiten beschouwing gelaten. Daarnaast behoort de door de overheid bekostigde rechtshulp die in deze procedures wordt verleend, tot het onderwerp van onderzoek.

De bezwaarschriftenprocedures bij de Inspecteurs der invoerrechten en accijnzen en der belastingen ingevolge art. 108 van de Algemene Wet inzake douane en accijnzen en artt. 23 en 24 van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen, die fungeren als voorprocedures ten aanzien van de fiscale rechtspraak, zijn wel begrepen in de inventarisatie van de administratieve rechtbescherming die in het beschrijvende deel van het rapport is opgenomen maar de desbetreffende kosten zijn buiten het "ijkpunt" gehouden ten opzichte waarvan de beleidsvarianten zijn ontwikkeld. De reden hiervan is dat de kosten van deze bezwaarschriftenprocedures een veelvoud bedragen van die van alle overige tot het heroverwogen beleidsterrein behorende voorzieningen op het terrein van de administratiefrechtelijke rechtbescherming (jaarlijks $\pm$ 700.000 bezwaarschriften bij de Inspecteurs der belastingen). Indien de kosten van deze voorprocedures in het ijkpunt zouden zijn opgenomen, zou de structuur van het fiscale recht het hoofdthema van het heroverwegingsonderzoek zijn geworden. Dat was blijkens de door de Ministerraad vastgestelde onderwerpomschrijving niet de bedoeling. Ook de samenstelling van de werkgroep zou daarmee niet in overeenstemming zijn geweest.

Administratiefrechtelijke rechtbescherming omvat een complex van voorzieningen welke hoofdzakelijk uit twee bronnen worden bekostigd:

1. uit overheidsmiddelen;
2. uit eigen bijdragen van appellanten.

Aangezien een van de taken van de werkgroep bestaat in het aangeven van mogelijkheden om besparingen te realiseren met betrekking tot de kosten die ten laste van de Rijksbegroting komen, was het nodig om eerst een beeld van deze kostencategorie te verkrijgen. Dit bleek geen gemakkelijke opgave. De kosten van de rechtbescherming die ten laste van de Rijksbegroting komen, zijn verscho- len in een groot aantal begrotingsposten en bij het vigerende systeem van financiële verslaglegging niet als zodanig herkenbaar.

De werkgroep heeft toch getracht een raming op te stellen onder meer door het instellen van enquêtes en het voeren van bilaterale gesprekken met de departementen.

Het kostenonderzoek heeft geresulteerd in het volgende beeld de totale kosten van het door de werkgroep bestudeerde beleidsterrein welke ten laste van de rijksbegroting komen.

1. Kosten van administratieve gerechten	44,5 mln.
2. Kosten van de Afdeling rechtspraak van de van State	18,8 mln.
3. Kosten van beroeps- en bezwaarschriften- procedures binnen de departementen	12,6 mln.
4. Kosten van een Kroonberoep tegen beschikkingen ten laste van de begroting van de Raad van State	17,5 mln.
5. Kosten van procedures bij administratieve gerech- ten en bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur en van de voorbereiding van ambtsgerichten	8,4 mln.
6. Kosten van het Kroonberoep tegen beschikkingen ten laste van de departementale begrotingen	2,7 mln.
7. Kosten van rechtshulp	<u>16,0 mln.</u>
Totaal	120,5 mln.

Het aldus verkregen totaalcijfer heeft gefungeerd als het "ijkpunt" waartegen de door de werkgroep ontwikkelde beleidsvarianten zijn afgezet.

3. De gevolgde benadering

De werkgroep heeft onderkend dat de vraag naar de mogelijkheden om te besparen op de overheidsuitgaven ten behoeve van beroepsprocedures zich naar twee zijden laat specificeren:

- a. zijn er mogelijkheden om de situatie zo te beïnvloeden dat er minder rechtsgeschillen ontstaan, bijv. door het materieel recht te hervormen;
- b. zijn er, voorzover het materieel recht geschillen blijft opleveren, middelen om de behandeling daarvan te beïnvloeden in beperkende zin, zonder de uit de rechtsstaatgedachte voortvloeiende minimumgarantie geweld aan te doen.

De eerste vraag hangt zo nauw samen met het probleem van de deregulering, dat de werkgroep tot de conclusie is gekomen dat deze elders in studie is genomen of daarvoor in ieder geval in aanmerking komt. De tweede vraag is centraal gesteld in het onderzoek.

De werkgroep is daarbij als volgt te werk gegaan. Eerst is getracht het doel van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming, zoals dat verankerd ligt in de rechtsstaatgedachte, onder woorden te brengen. De werkgroep ziet dit doel hierin dat er effectieve toegang tot de onafhankelijke rechter bestaat overal waar in geschil is of het overheidsoptreden al dan niet in strijd komt met de rechtspositie van één of meer particulieren. Onder rechtspositie van particulieren wordt daarbij verstaan het geheel van hun juridische aanspraken en verplichtingen zoals deze voortvloeien uit regels van geschreven recht en ongeschreven recht (met inbegrip van algemene beginselen van behoorlijk bestuur).

Het verdient de aandacht dat dit doel in tegenstelling tot de "beleidsdoelstellingen" die voor vele andere aan heroverweging onderworpen beleidsterreinen gelden, betrekking heeft op het bereiken van een rechtstoestand die aan bepaalde voorwaarden voldoet en niet op het bereiken van een bepaalde feitelijke toestand.

In verband daarmee moest ook aan de begrippen "effectiviteit" en "effectiviteitsmeting" waarvan in de algemene heroverwegingsopdracht sprake is, een wat andere inhoud worden gegeven dan in de meeste heroverwegingsrapporten het geval is. Een "effectief beleidsinstrumentarium" is in dit rapport opgevat als een zodanig stelsel van justitiële voorzieningen dat, in normatieve zin, gegeven de eisen van de rechtsstaat, gesproken kan worden van een voldoende niveau van administratiefrechtelijke rechtsbescherming. "Meting" van effectiviteit in deze normatieve zin is niet mogelijk; wel kan een beoordeling van de effectiviteit in deze zin plaats vinden.

De werkgroep meent dat een stelsel van administratiefrechtelijke rechtsbescherming in relatie tot deze doelstelling als effectief kan worden aangemerkt en mede gelet op het belang van een doelmatig bestuur op voldoende niveau functioneert indien aan een aantal

voorwaarden is voldaan. Getracht is deze voorwaarden te formuleren en de bestaande situatie met betrekking tot de administratiefrechtelijke rechtsbescherming aan deze voorwaarden te toetsen. Tevens heeft de werkgroep naar voren gebracht dat het grondrecht op behoorlijke rechtspraak een effectieve mogelijkheid van beroep op de rechter vereist. Dit houdt in ieder geval in:

- dat de toegang tot de rechter ten aanzien van een in werking treding overheidsbesluit niet door de overheid zelf geblokkeerd mag kunnen worden. Een hiermee strijdige situatie doet zich voor als een besluit reeds werkt jegens een belanghebbende burger, maar de rechter pas na een bestuurlijke voorprocedure kan worden geadieerd, zonder dat die procedure aan een fatale termijn is gebonden. Wel aanvaardbaar is een verplichte voorprocedure die zo is ingericht, dat feitelijk noch rechtens een aantasting van de rechten van belanghebbenden daarvan het gevolg is;
- dat er geen onoverkomelijke financiële of andere feitelijke belemmeringen mogen zijn;
- dat er binnen redelijke termijn een eindbeslissing, en zo nodig op zeer korte termijn een beslissing ter voorkoming van "voldongen feiten" moet kunnen worden uitgelokt.

De werkgroep heeft vervolgens overwogen dat het aanbod van voorzieningen op het gebied van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming door de overheid niet ten volle wordt bepaald door de eisen van de rechtsstaat zoals die onder andere zijn verankerd in art. 6 van het Europese Verdrag. Er is een aanzienlijke marge van beleidsvrijheid boven de minimumeisen die het verdrag stelt. Een rechterlijke voorziening kan in één of meer instanties ter beschikking worden gesteld. Griffierechten en procesrisico's met betrekking tot een kostenveroordeling mogen geen onoverkomelijke hinderpalen voor de rechtszoekende vormen maar behoeven niet nihil te zijn. Rechtshulp moet beschikbaar zijn, maar de van overheidswege gefinancierde verstrekking ervan kan in het afzonderlijke geval mede afhankelijk worden gesteld van de aard en het belang van de zaak. Ook moet in het oog worden gehouden dat uit de principes van de rechtsstaat eisen voortvloeien die betrekking hebben op wat de rechtzoekende minimaal van de overheid mag verlangen ter

bescherming van zijn rechtsbelangen. Dit betekent echter niet dat de overheid niet met minder zou mogen volstaan wanneer de rechtzoekende daaraan zelf de voorkeur geeft.

Ook op grond van deze overweging moet men concluderen dat het aanbod van voorzieningen op het gebied van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming door meer factoren dan door de eisen van de rechtsstaat kan worden bepaald.

Uitgaande van deze basisgedachte alsmede van enkele specifieke beschouwingen die zijn gewijd aan:

- een redelijk organisatorisch kader voor de rechtsbescherming tegen de overheid;
 - een redelijk procesrechtelijk kader voor de rechtsbescherming tegen de overheid;
 - de groei van de gefinancierde rechtsbijstand;
 - de zeefwerking en besparende werking van z.g. voorprocedures¹⁾
- heeft de werkgroep de volgende beleidsvarianten ontwikkeld.

4. De beleidsvarianten

4.1. Voorprocedures

Afschaffing van voorprocedures beveelt de werkgroep niet aan. De functie van de voorprocedure als middel tot nadere besluitvorming inzake de oorspronkelijke beslissing (het bestuurlijk aspect) en tot het bieden van een eerste mogelijkheid van rechtsbescherming (het rechtshbeschermingsaspect) dient in het algemeen als positief te worden gewaardeerd. Bovendien vloeit uit beide aspecten een zekere zeefwerking voort die een beperking van de werklast van de rechter tot gevolg heeft en daardoor globaal genomen besparend werkt.

De variant waaraan de werkgroep denkt, heeft geen algemeen karakter, maar is toegesneden op wijziging van enkele specifieke vormen van voorprocedures. De beleidsvariant houdt in:

¹⁾ Over dit onderwerp heeft de werkgroep een klein empirisch onderzoek ingesteld waarvan in het rapport verslag wordt gedaan.

- a. vervanging van de z.g. spontane afgifte van de voor beroep vatbare beslissing, waar deze nog bestaat in het sociale verzekeringsrecht, door de afgifte van de voor beroep vatbare beslissing op verzoek;
- b. invoering van de voor beroep vatbare beslissing in het ambtenarenrecht (afgifte alleen op verzoek);
- c. invoering van de facultatieve bezwaarschriftenprocedure voorafgaande aan het beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven;
- d. afschaffing van dubbele verplichte voorprocedures;
- e. vervanging van verplichte beroeps- en bezwaarschriftenprocedures met adviescommissies in bepaalde gevallen door eenvoudige verplichte beroeps- en bezwaarschriftenprocedures of door de facultatieve bezwaarschriftenprocedure;
- f. afschaffing in bepaalde gevallen van de hoorplicht bij verplichte voorprocedures.

4.2. Vervanging van hoger beroep door cassatieberoep

Er is aanleiding te bezien of handhaving van de mogelijkheid van volledig hoger beroep op de Centrale Raad van Beroep in sociale verzekeringszaken en ambtenarenzaken nodig is. Voor het bewaken van de rechtseenheid en de kwaliteit van de rechtspleging zou ook cassatieberoep op de Centrale Raad van Beroep in aanmerking kunnen komen, zodat hier een met de belastingrechtspraak vergelijkbare opbouw van de rechtspraak uit één volledige, over recht en feiten oordelende instantie en een cassatierechter verkregen wordt. Voor de essentiële doelstellingen van de inschakeling van een hogere rechterlijke instantie, namelijk de verzekering van de rechtseenheid en bewaking van de kwaliteit van de rechtspraak, zou onder de huidige omstandigheden cassatieberoep op de Centrale Raad zelfs de voorkeur moeten worden gegeven boven volledig hoger beroep. Deze essentiële doelstellingen komen immers in gevaar door de grote hoeveelheid door de Centrale Raad te behandelen zaken (huidige werkvoorraad + 7.000 zaken) en de snelle stijging daarvan.

Een en ander brengt de werkgroep ertoe, als beleidsvariant in overweging te geven dat het hoger beroep op de Centrale Raad van Beroep wordt vervangen door cassatieberoep.

Aan de Centrale Raad zal voorts de bevoegdheid kunnen worden gegeven om kennelijk niet doeltreffende cassatieberoepen bij beschikking af te doen. Aangezien gewaarborgd is dat belanghebbenden zich bij de eerste, over recht en feiten volledig oordelende rechter hebben kunnen doen horen, zou een zodanige procesrechtelijke bevoegdheid van de Centrale Raad geen strijd opleveren met normen als in artikel 6 van het Europese Verdrag tot uitdrukking gebracht.

4.3. Rechterlijk verlof

Naar het oordeel van de werkgroep dient introductie van het rechterlijk verlof bij het geding in eerste of enige aanleg te worden afgewezen. Aan de eis van vrije toegang tot de rechter wordt niet voldaan, indien niet de meest gerede partij, doch de rechter in eerste of enige aanleg belist of de aangebrachte zaak kan worden behandeld.

De werkgroep wijst de gedachte van een systeem van rechterlijk verlof in administratiefrechtelijke cassatie niet op principiële gronden af. Zij is evenwel van oordeel dat invoering daarvan toch geen aanbeveling verdient. Nu de cassatierechter in het administratieve recht in tweede instantie (en niet in derde instantie) recht spreekt, zal hij de rechtzoekende die meent ten onrechte door de rechter in eerste aanleg in het ongelijk te zijn gesteld, niet te snel rechtsingang kunnen weigeren.

In de gevallen dat het verlof wordt verleend wordt dubbel werk verricht. Op een zorgvuldige selectie volgt immers nog behandeling van het beroep in cassatie. Als de veronderstelling juist is dat het verlof relatief veel zal worden verleend, is de besparing relatief gering. In dat licht gevoelt de werkgroep meer voor de gedachte van eenvoudige afdoening bij beschikking van niet doeltreffend cassatieberoep.

4.4. Proceskostenveroordeling

Het administratieve procesrecht kent als regel niet, zoals het burgerlijk procesrecht, de mogelijkheid van veroordeling van de

in het ongelijk gestelde partij in de proceskosten van zijn wederpartij. De door de geheel of gedeeltelijk in het gelijk gestelde partij (belanghebbende particulier of overheidsorgaan) gemaakte kosten blijven voor eigen rekening, dan wel voor rekening van de staat in geval de particulier gebruik heeft gemaakt van door de staat gefinancierde rechtsbijstand.

Aan de proceskostenveroordeling zijn voor- en nadelen verbonden.

Tot de belangrijkste voordelen rekent de werkgroep:

- a. het procesrisico remt enerzijds een onredelijk en lichtvaardig beroep op de rechter af; anderzijds worden processen voorkomen, doordat aan redelijke verlangens tegemoet wordt gekomen;
- b. het bestaan van de mogelijkheid van een proceskostenveroordeling is billijk in zijn consequentie: degene die naar het oordeel van de rechter op juiste gronden zijn wederpartij in rechte heeft betrokken dan wel op juiste gronden niet op de eisen van zijn wederpartij is ingegaan, krijgt (een deel van) zijn proceskosten van zijn wederpartij vergoed;
- c. invoering van een proceskostenveroordeling in het administratieve procesrecht zal tot besparingen kunnen leiden.

Tot de belangrijkste nadelen rekent de werkgroep:

- a. door de invoering van de proceskostenveroordeling in het administratieve procesrecht ontstaat de gerede kans dat de burger niet slechts zal afzien van het instellen van een kansloos beroep, maar uit angst voor de proceskostenveroordeling ook van het instellen van beroep tegen een beslissing die voor hem niet kennelijk rechtmatig is of zelfs tegen een beslissing waarvan het rechtmatigheidsgehalte twijfelachtig is;
- b. het grootste deel van de werkgroep meent dat het onbillijk kan uitwerken dat de in het ongelijk gestelde burger wordt veroordeeld in de proceskosten van de overheid; dit is volgens deze leden het geval wanneer de in het ongelijk gestelde burger niet wist en niet kon weten dat zijn beroep gedoemd was te falen, of wanneer de in het ongelijk gestelde burger in redelijkheid kon oordelen dat de door hem aangevochten beslissing onrechtmatig was; de vertegenwoordigers van één departement achten dit laatste een normaal procesrisico; in bepaalde gevallen kan het ook onbillijk uitwerken dat het overheidsorgaan wordt veroordeeld in de kosten van de burger;

- c. niet alle burgers kunnen een proceskostenveroordeling betalen; de burger die weet dat hij het bedrag van de proceskosten niet zal kunnen opbrengen, zal zich minder gemakkelijk laten afschrikken; bovendien zullen in vele gevallen waarin de burger niet kan of niet wil betalen de invorderingskosten hoog zijn, zodat de besparende werking goeddeels weer verloren kan gaan.

Deze voor- en nadelen afwegend is de werkgroep tot de conclusie gekomen dat aan de proceskostenveroordeling in het administratieve procesrecht veel haken en ogen zitten. Dit brengt de vertegenwoordiger van één departement ertoe de proceskostenveroordeling af te wijzen voor geschillen inzake sociale zekerheid.

De werkgroep wil in ieder geval twee randvoorwaarden stellen bij de eventuele invoering van een proceskostenveroordeling in het administratieve procesrecht:

1. De proceskostenveroordeling wordt niet wettelijk verplicht gesteld maar door de rechter uitgesproken; hierbij zijn twee varianten denkbaar: de grote meerderheid van de werkgroep opteert ervoor dat de rechter geheel vrij is in de uitoefening van zijn bevoegdheid om de in het ongelijk gestelde partij in de kosten te verwijzen; de vertegenwoordigers van één departement achten invoering van een regeling gewenst waarbij de rechter in beginsel verplicht is tot proceskostenveroordeling over te gaan, maar de bevoegdheid behoudt om gemotiveerd van die regel af te wijken.
2. De in het ongelijk gestelde burger die wordt verwezen in de kosten van het overheidsorgaan, dient te worden veroordeeld tot een bedrag van relatief bescheiden omvang. De werkgroep denkt aan een forfaitair bedrag van f 500,--. Een kostenveroordeling van het overheidsorgaan zal moeten leiden tot vergoeding van de noodzakelijk gemaakte kosten van de burger.

De besparingen zijn afhankelijk van de gekozen variant en van de gehanteerde veronderstellingen. Voor de grote meerderheid van de werkgroep is onzeker in hoeverre invoering van een proceskostenveroordeling op grond van het door haar gekozen uitgangspunt een besparend effect zal hebben. Het is aan te nemen dat het aantal gevallen waarin de rechter de burger dan wel de overheid in de proceskosten zal veroordelen, elkaar niet veel zullen ontlopen.

Deze meerderheid wijst bovendien op het cumulatief effect van enige in gang gezette maatregelen om het lichtvaardig instellen van beroep af te remmen (verhoging van het griffierecht en de heffing van een eigen bijdrage in de kosten van de gefinancierde rechtsbijstand). Voornoemde vertegenwoordigers van één departement verwachten daarentegen dat een regeling die in beginsel de rechter verplicht tot een kostenveroordeling, meebrengt dat een aanzienlijke reductie van het aantal kansloze beroepszaken kan worden bewerkstelligd en dat daaruit relatief omvangrijke besparingen kunnen resulteren. De meerderheid van de werkgroep verwacht ook van die variant door de mogelijkheid van een gemotiveerd niet veroordelen in de kosten, geen groot effect.

4.5. Vereenvoudiging van de Arob-rechtspraak

De mogelijkheden tot vereenvoudiging van de Arob-rechtspraak zijn zeer beperkt. De Afdeling rechtspraak spreekt in één instantie recht, kent enkelvoudige kamers en kan zaken die zich daarvoor lenen versneld dan wel vereenvoudigd behandelen. De mogelijkheden voor vereenvoudigde behandeling zijn in 1981 verder verruimd. Een cumulatie van procedures kan zich alleen nog voordoen indien na afhandeling van een verzoek om toepassing van artikel 80 van de Wet op de Raad van State nog een procedure in de hoofdzaak door de Afdeling rechtspraak moet worden afgewikkeld.

In de praktijk blijkt herhaaldelijk dat reeds in de procedure voor de voorzitter inzake toepassing van artikel 80 van de Wet op de Raad van State voldoende duidelijkheid kan worden verkregen omtrent de rechtsverhouding tussen het administratieve orgaan en de betrokken particulier of particulieren.

De werkgroep meent dat ter voorkoming van cumulatie van procedures beter een wetswijziging kan worden gerealiseerd, die uitsluitend betrekking heeft op de gevallen waarin de procedure op grond van artikel 80 (die vaak gepaard gaat met een mondelinge behandeling) zoveel duidelijkheid oplevert, dat tegelijk met de beschikking op het verzoek om toepassing van artikel 80 door de voorzitter een uitspraak in de hoofdzaak kan worden gedaan.

Het verdient aanbeveling, deze nieuwe procesrechtelijke bevoegdheid van de voorzitter mede uit te strekken tot de gevallen waarin het verzoek om toepassing van artikel 80 wordt gedaan hangende een Arob-bezwaarschriftprocedures. Daartoe zou de voorzitter op verzoek van partijen het bezwaarschrift als beroepschrift moeten kunnen aanmerken en behandelen.

Een bescheiden vereenvoudiging van de Arob-rechtspraak kan voorts worden gerealiseerd door, naar analogie van de geldende voorschriften voor enkele andere vormen van administratieve rechtspraak aan de Afdeling rechtspraak en haar voorzitter de bevoegdheid te geven, in daarvoor in aanmerking komende zaken mondeling uitspraak te doen.

4.6. Afdoening bij beschikking zonder mondelinge behandeling

Het in artikel 6 van het Europese Verdrag neergelegde recht op een openbare en eerlijke behandeling, waar de belanghebbende zich door de rechter kan doen horen ("fair hearing") wordt algemeen van betekenis geacht voor de gehele rechtspraak. De waardering van burgers voor rechtsgangen blijkt dan ook in hoge mate daarvan afhankelijk te zijn, of men zich heeft kunnen doen horen. Dit betekent echter niet dat noodzakelijkerwijs in elke procedure een openbare terechtzitting moet plaatsvinden. Enerzijds zijn er gevallen waarin de zaak zo duidelijk ligt, dat de rechter op de stukken kan beslissen. De diverse procesrechtelijke wetten voorzien dan ook in de mogelijkheid van een vereenvoudigde afdoening (bij beschikking) van kennelijk niet-ontvankelijke, kennelijk ongegronde en kennelijk gegronde beroepen. Anderzijds komt het ook regelmatig voor dat een zaak op de zitting wordt gebracht, maar geen der partijen verschijnt, dan wel bij de ter zitting verschenen partij(en) geen behoefte blijkt te bestaan, iets toevoegen aan wat in de stukken naar voren is gebracht. Deze gang van zaken leidt tot tijdsverlies ter zitting en, doordat eerst op de behandeling ter zitting moet worden gewacht, vertraging bij de afdoening.

Een en ander doet de vraag rijzen, of ook buiten de gevallen van kennelijke niet-ontvankelijkheid, kennelijke ongegrondheid en

kennelijke gegrondheid een mogelijkheid moet worden geopend dat zaken buiten zitting door de rechter worden afgedaan. In de Ambtenarenwet 1929 (artikelen 101a en 101b) en in de Beroepswet (de artikelen 128 en 129) is in een zodanige mogelijkheid voorzien. Daaraan is echter, ter verzekering van het recht van partijen op een openbare behandeling ter zitting, de mogelijkheid gekoppeld om door het doen van verzet alsnog zo'n openbare behandeling af te dwingen. Deze procesrechtelijke mogelijkheid kan dus tot cumulatie in plaats van differentiatie van procedurevormen leiden. De werkgroep geeft daarom de voorkeur aan een andere procesrechtelijk modaliteit, die zij tot een beleidsvariant heeft uitgewerkt. Aan de rechter zou de bevoegdheid kunnen worden gegeven om aan partijen de keuze te laten of al dan niet tot een behandeling ter terechtzitting wordt overgegaan. Indien geen der partijen (met inbegrip van eventuele derden-belanghebbende) de wens daartoe te kennen geeft, zou de rechter in de zaak zonder zitting uitspraak kunnen doen.

4.7. Het beroep op de Kroon

Ook na de inwerkingtreding van de Wet Arob is ten aanzien van een breed scala van overheidsbesluiten beroep op de Kroon blijven bestaan. Indien beroep op de Kroon openstaat, is de Afdeling rechtspraak niet bevoegd en onthoudt ook de gewone rechter zich van een beoordeling. Het beroep op de Kroon ten aanzien van allerlei overheidsbesluiten is niet het gevolg van een systematische taakverdeling tussen administratieve rechtspraak en administratief beroep, maar de resultante van de ontwikkeling van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming in ons land, waarbij tot 1976 - afgezien van de gespecialiseerde takken van administratieve rechtspraak - geen alternatief voor beroep op de Kroon voorhanden was. Toepassing van de in 1981 vastgestelde Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon zou tot een andere taakverdeling leiden dan thans het geval is. Deze richtlijnen worden echter slechts toegepast bij nieuwe wetgeving en bij ingrijpende herziening van bestaande wetgeving.

Naar het oordeel van de werkgroep is er aanleiding, te bezien of niet de kosten die aan het beroep op de Kroon zijn verbonden, aanleiding geven versneld herverkaveling tussen beroep op de Kroon en administratieve rechtspraak tot stand te brengen. Uit berekeningen die de werkgroep heeft uitgevoerd blijkt dat de kosten per zaak bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur ongeveer 90% hoger liggen dan die bij de Afdeling rechtspraak, waarbij de vermoedelijk eveneens aanzienlijk hogere kosten van de departementen nog buiten beschouwing zijn gelaten.

Hieraan mag niet de conclusie worden verbonden dat zonder meer een bezuiniging met hetzelfde percentage kan worden bereikt door vervanging van het beroep op de Kroon door Arob-beroep. Bij een vergelijking van de kosten dient rekening te worden gehouden met uiteenlopende factoren die van invloed zijn op de aard en omvang van de werkzaamheden bij de behandeling van beroepen op de Kroon. Ook moet bij een vergelijking van de kosten van beroep op de Kroon en Arob-beroep in aanmerking worden genomen dat de Afdeling voor de geschillen van bestuur reeds een aantal jaren bezig is met herzieningen die ten doel hebben de constante groei van het aantal te behandelen beroepen op een zo efficiënt en zo economisch mogelijke wijze op te vangen.

Voorts moet in aanmerking worden genomen dat het aantal zaken dat bij de Afdeling rechtspraak buiten zitting kan worden afgedaan aanzienlijk groter is dan bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur. Ook daarnaast is er een aanmerkelijk verschil in aard van zaken zowel binnen de Afdelingen als tussen de Afdelingen onderling.

Ondanks deze onzekere elementen en aan te brengen verfijningen in de vergelijking van de aantallen zaken zijn er redenen om een substantiële besparing te verwachten van een vervanging van het beroep op de Kroon door administratieve rechtspraak. De bedoelde redenen zijn in het rapport uitgewerkt en toegelicht. Een aantal leden van de werkgroep, wier standpunt aan het slot van deze paragraaf is weergegeven, kan dit oordeel echter niet onderschrijven.

De werkgroep heeft aanleiding gezien de volgende beleidsvariant te formuleren: het beroep op de Kroon tegen beschikkingen zal vervangen kunnen worden door administratieve rechtspraak; beroep op de Kroon ter zake van besluiten van algemene strekking die plannen en/of regelingen inhouden zal daarentegen gehandhaafd kunnen blijven. In het algemeen zal het beroep op de Kroon door Arob-beroep kunnen worden vervangen (de overgang van bijstandszaken naar de sociale verzekeringsrechtspraak wordt onder 4.8. behandeld). Dit is zowel wetstechnisch als organisatorisch de eenvoudigste wijziging.

Een aantal leden van de werkgroep, vooral vertegenwoordigende departementen op wier terrein de meeste Kroonberoepen zich voordoen, kan de hierboven verwoorde besparingsvariant geenszins onderschrijven. Naar het oordeel van deze leden verschaffen de beschikbare cijfers een volstrekt onvoldoende grondslag om dit voorstel te kunnen doen. Bovendien wordt gewezen op de praktische voordelen die Kroonberoep in bepaalde gevallen kan hebben boven Arob-beroep.

4.8. Overdracht van enige beroepsgangen bij Kroon en Afdeling rechtspraak naar de raden van beroep/Centrale Raad van Beroep

Op het terrein van de sociale zekerheid hebben thans niet slechts de raden van beroep (eerste aanleg) en de Centrale Raad van Beroep (C.R.v.B., hoger beroep) rechtsmacht, maar ook de Kroon en de Afdeling rechtspraak.

De Kroon neemt kennis van geschillen die voortvloeien uit de Algemene Bijstandswet. Deze geschillen betreffen voor het merendeel de vraag of en in welke mate de burger aanspraak op bijstand heeft. Een minderheid van de zaken betreft geschillen tussen overheidsorganen over het al dan niet toelaatbaar zijn van bepaalde bijstandsuitgaven. De Algemene Bijstandswet is het sluitstuk in het stelsel van sociale zekerheid. Het is wenselijk dat de rechtsmacht inzake geschillen tussen burger en uitvoeringsorgaan wordt overgedragen aan de raden van beroep, die nu reeds oordelen over de geschillen op het overgrote deel van het terrein van de sociale zekerheid.

De Afdeling rechtspraak neemt kennis van geschillen die voortvloeien uit enige wetten en regelingen op het terrein van de sociale zekerheid.

Het verdient aanbeveling om de behandeling van voornoemde zaken over te hevelen naar de raden van beroep.

4.9. De 20%-variant

Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, berusten de schattingen van de besparingen die uit de verschillende beleidsvarianten voortvloeien op veronderstellingen die met vele onzekerheden zijn omgeven. De werkgroep wil hier met nadruk op wijzen.

Niettemin is het nuttig om een beeld te presenteren van het totaal van deze besparingen. Zulks vloeit ook voort uit de taakopdracht voor heroverwegingsonderzoeken die een "20%-variant" voorschrijft. De werkgroep heeft de indruk dat de achtergrond van dit voorschrift vooral daarin bestaat dat men de heroverwegingswerkgroepen ertoe wil aanzetten ingrijpende voorstellen niet te vermijden. De werkgroep meent dan ook dat uit het hieronder gepresenteerde beeld duidelijk blijkt dat de werkgroep in dit opzicht zijn opdracht heeft uitgevoerd¹.

¹. De werkgroep is zich ervan bewust dat eigenlijk niet alle besparingen mogen worden opgeteld. Invoering van bepaalde beleidsvarianten heeft invloed op de omvang van de besparingen bij andere beleidsvarianten. Deze onderlinge effecten zijn echter van relatief kleine betekenis.

<u>variant</u>	<u>besparingen</u>	<u>p.m.-notering</u>
4.1. (voorpro- cedures)	2.560.759	+ 1) vermindering gebruik advies- commissies + 2) vervanging verplichte voorprocedures door facultatieve bezwaar- schriftenprocedures
4.2. (cassatie)		+ 1) vermindering aantal zaken - 2) vermeerdering aantal toevoegingen
4.3. (rechterlijk verlof)	n.v.t.	
4.4. (proceskosten veroordeling)	600.000 ¹	+ 1) reductie van aantal beroepen - 2) perceptiekosten
4.5. (Arob-recht- spraak)	1.529.494	
4.6. (afdoening bij beschikking)	195.790	
4.7. (kroonberoep)	9.185.415 ²	
4.8. (overgang rechtsmacht)	149.352	
Totaal	14.220.810	

Besparingspercentage: $\frac{14,2 \text{ mln.} + \text{p.m.}}{120,5 \text{ mln.}} = 12\%^4 + \text{p.m. van } 120,5 \text{ mln.}$
(het ijkpunt; zie par. 2.).

Ten aanzien van de economische effecten van de beleidsvarianten en het tijdsplan van realisering kan in deze samenvatting worden volstaan met op te merken dat de afremming van de personeelsbehoefte.

-
1. Ingevolge het oordeel van vertegenwoordigers van één departement 4.400.000. Het batig saldo van f 600.000,-- c.q. f 4.400.000 komt ten goede aan de centrale overheid en aan de lagere overheden. De bedragen die per saldo ten goede komen aan de lagere overheden vallen buiten deze heroverweging.
 2. Ingevolge het oordeel van een aantal leden van de werkgroep op grond van het geleverde materiaal niet te bepalen; in ieder geval veel minder.
 3. Ingevolge het oordeel van één departement 18.025.110 (zie noot 1).
 4. Ingevolge het oordeel van één departement 15% (zie noot 1).

Bijlage 1

Lijst van beroeps- en bezwaarschriftenprocedures binnen de Rijksoverheid

De lijst is in principe uitputtend.

Procedures die nog niet van kracht zijn, zijn niet opgenomen
(peildatum augustus 1983).

Procedures waarbij belanghebbenden de mogelijkheid wordt geboden om
van hun oordeel te doen blijken voordat een definitieve beslissing tot
stand is gekomen of waarbij een bemiddelingscommissie wordt
ingeschakeld vormen geen beroeps- of bezwaarschriftenprocedure in
strikte zin en zijn derhalve niet opgenomen.

In de kolom waarin het artikelnummer van de betrokken regeling is
vermeld, is een "," geplaatst tussen het artikel-nummer en het
lidnummer. Wanneer in één regeling meer beroepsmogelijkheden voorkomen
met hetzelfde beroepsorgaan dan zijn de rechtsingang-artikelen van
deze beroepsmogelijkheden van elkaar gescheiden door een ";" of het
woord "en".

die bij de realisering van de verschillende varianten kan worden bewerkstelligd, waarschijnlijk niet zal behoeven te leiden tot gedwongen ontslagen en dat vanwege benodigde wetswijzigingen en het horen van adviesorganen, voor de meeste varianten een implementatie-termijn van drie jaren nodig zal zijn alvorens de besparingen kunnen worden gerealiseerd.

Bijlage II Kostenstaten met betrekking tot voorprocedures

Bij de ramingen zijn uniform de hieronder weergegeven vijf veronderstellingen gehanteerd.

Indien echter met betrekking tot een bepaalde beroeps- of bezwaarschriftenprocedure door het betrokken departement specifieke informatie is verstrekt waaruit andere kostengegevens voortvloeien dan uit de veronderstellingen dan zijn de door het departement verstrekte kostengegevens verwerkt.

1. Indien de Minister of een individuele functionaris optreedt als beroepsorgaan en er is geen adviescommissie, dan geldt als ambtelijke voorbereidingstijd: 3 werkdagen per zaak (kolom 4 van de kostenstaten).
2. De gemiddelde reiskostenvergoeding van een extern lid van een beroepsorgaan of een adviescommissie of van een appellant, als er een kostenvergoedingsregeling voor appellanten bestaat, is f 30,-- per bijeenkomst van de commissie c.q. per appellant (kolommen 8, 13 en 15 van de kostentaken). Reiskosten zijn niet in rekening gebracht indien het beroepsorgaan of de adviescommissie tevens bijeenkomt ter vervulling van andere taken dan het behandelen van beroeps- of bezwaarschriften.
3. Gezien de tarieven van het vakatiegeldenbesluit geldt als gemiddelde vergoeding voor een extern lid van een beroepsorgaan of van een adviescommissie: f 100,-- per bijeenkomst van de commissie (kolommen 9 en 14 van de kostenstaten). Vakatiegelden zijn niet in rekening gebracht indien het orgaan of de commissie tevens bijeenkomt ter vervulling van andere taken dan het behandelen van beroep- of bezwaarschriften.
4. Aangezien één van de interne leden dan wel een toegevoegde ambtelijke secretaris van een beroepsorgaan of van een adviescommissie doorgaans het merendeel van de werkzaamheden ter voorbereiding van een zaak voor zijn rekening neemt, geldt als totale voorbereidingstijd van alle interne leden en toegevoegde ambtelijke staf van een zodanige commissie: 3 werkdagen per zaak (eveneens vermeld in kolom 4 van de kostenstaten).
5. Gezien het voor begrotingsdoeleinden geldende normbedrag van f 60.000,-- voor personele kosten per arbeidsplaats, inclusief opslag voor materiële kosten, en uitgaande van 200 effectieve werkdagen per arbeidsplaats per jaar, geldt als personeel kostenbedrag ten laste van de departementale begroting: f 300,-- per werkdag (kolom 16 van de kostenstaten).

Ministerie van Algemene Zaken

Regeling	art.	Beroepsorgaan
1. Beoordelingsvoorschrift Burgerlijk Rijkspersoneel	8	Minister
2. Wet AROB	11	Uiteenlopend

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Regeling	art.	Beroepsorgaan
1. Reglement van de Buitenlandse Dienst	115	Minister
2. Paspoort Instructie Nederland	89	Minister
3. Paspoort Instructie Buitenland	89	Hoofd diplomatieke post
4. Paspoort Instructie Buitenland	89	Minister
5. Beoordelingsvoorschrift Burgerlijk Rijkspersoneel	8	Minister
6. Wet AROB	11	Uiteenlopend

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Regeling	art.	Beroepsorgaan
1. Rechtspositionele leidraad bij organisatieveranderingen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken	21, 4	Minister
2. Besluit bevolkingsboekhouding	107 en 108	Minister
3. Besluit van 22 mei 1981 tot uitvoering van artikel 160 der Provinciewet	7	Minister
4. Rijkswachtgeldbesluit	20	Minister
5. Uitkeringsregeling	27	Minister
6. Regeling uitkering wegens functioneel leeftijdsontslag	15	Minister
7. Rechtspositiebesluit KO-LO	I. H25	Minister van O en W
8. Ambtenarenreglement rijkspolitie	114a jo 15 (5b)	Minister van Justitie
9. Militaire wachtgeldregeling	13	Minister van Defensie
10. Besluit aanvulling arbeidsongeschiktheidsuitkering	12	Minister
11. Besluit aanvulling arbeidsongeschiktheidsuitkering militairen	11	Minister van Defensie
12. AMvB als bedoeld in art. 23 van de Wet tot gemeentelijke herindeling van Noord-West Overijssel	19	Minister
13. AMvB als bedoeld in art. 24 van de Wet tot gemeentelijke herindeling van Noord-West Overijssel	26	Minister
14. Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen in de burgerlijke openbare dienst	3,2	De commissie gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de burgerlijke openbare dienst
15. Beschikking antecedenten onderzoek	7	Het tot aanstellen bevoegde gezag
16. Premiespaarregeling Rijksambtenaren	16,1	Spaarraad
17. Algemeen Rijksambtenarenreglement	9a,2 en 37,3	Bevoegd gezag
18. Regeling geautomatiseerde administratie	9,2	Minister

Regeling	art.	Beroepsorgaan
19. Regeling Administratie pensioenen en wachtgelden Binnenlandse Zaken	9,2	Minister
20. Regeling Administratie Dienst ziektekosten post-actieven	9,2	Minister
21. Regeling personeelsvoorzienings-administratie RPD	9,2	Minister
22. Beschikking Nederlandse Politie-Academie	19	Minister
23. Wet op de Noodwachten	15	Minister
24. Idem	70	Minister
25. Besluit Draagbare blustoestellen	13	Minister
26. Wet bijdragen bescherming bevolking en verplaatsing bevolking '61	13,3	Minister
27. Richtlijnen interimregeling rijksbijdragen regionale brandweren	XII,1 en XII,2	Minister
28. Beschikking registratie verplaatste personen	14	Hoofd der Rijksinspectie van de bevolkingsregisters
29. Regeling geïntegreerde personeels-administratie Rijksoverheid	9,2	Hoofd van het deelnemende Ministerie dan wel de deelnemende instelling
30. Regeling bestand psychologische gegevens RPD	9,2	Minister
31. Beoordelingsvoorschrift Burgerlijk Rijkspersoneel	8	Minister
32. Wet AROB	11	Uiteenlopend

Ministerie van Justitie

Regeling	art.	Beroepsorgaan
1. Vreemdelingenwet	29	Minister
2. Bezwarenprocedure in het kader van de invoering van de algemene diensten bij de gerechten	2,1	Minister
3. Beginselenwet gevangeniswezen	52	Commissie uit de Commissie van Toezicht bij een inrichting
4. Beginselenwet gevangeniswezen	58,1	Sectie Gevangeniswezen van de Centrale Raad van Advies voor het gevangeniswezen, de psychopatenzorg en de reclassering
5. Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming	35	Regionale klachtencommissies
6. Beoordelingsvoorschrift Burgelijk Rijkspersoneel	8	Minister
7. Wet AROB	11	Uiteenlopend

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

Regeling	Arr.	Beroepsorgaan
1. Wet op het leerlingwezen	16,4	Minister
2. Rechtspositiebesluit WVO	I-H 25	Commissie ex art. 21 Rijkswachtgeldbe- sluit
3. Rechtspositiebesluit WLW	I-H 22	Commissie ex art. 21 Rijkswachtgeldbe- sluit
4. Rechtspositiebesluit KO/LO	I-H 25	Commissie ex art. 21 Rijkswachtgeldbe- sluit
5. Rechtspositieregeling VLJ	I-H 22	Commissie ex art. 21 Rijkswachtgeldbe- sluit
6. Kleuteronderwijswet	16,6;17,3;18,2 jo.42,3;55,2; 55,6;59,2;59,3 en 62,6	Minister
7. Lageronderwijswet	25,3;26,3;69 jo 56,3;77,2;77,6; 80,3;81,2;84,2 en 90,5	Minister
8. Kleuteronderwijswet	66,4	Onderwijsraad
9. Lageronderwijswet	90,2	Onderwijsraad
10. Besluit buitengewoon onderwijs	27,3	Onderwijsraad
11. Wet op het voortgezet on- derwijs	24,2	Onderwijsraad
12. Wet op het basisonderwijs	14,4	Onderwijsraad
13. Interimwet op het speciaal onderwijs en het voort- gezet speciaal onderwijs	21,4	Onderwijsraad
14. Wet beheersing huisves- tingsvoorzieningen KO/LO	5,2;5,3 6,5 en 7,3	Minister
15. Besluit buitengewoon onder- wijs	184,3	Minister

16. Machtigingswet inschrijving studenten	3 bis, 6 jo. 3 ter, 5	Commissie van Beroep Aanmelding en Plaatsing Studenten
17. Wet op het wetenschappelijk onderwijs	138, 5; 132, 3; 68 jo. 92 bis, 8 en 122	Minister
18. Idem	77 ter, 9	Commissie van Beroep verlenging inschrijvingsduur van de Academische Raad
19. Wet universitaire bestuurs- hervorming	46 bis	Universitaire Kies- raad
20. Besluit studietoelagen WVO	23, 1	Minister
21. Idem	24	Minister
22. Beoordelingsvoorschrift Burgerlijk Rijkspersoneel	8	Minister
23. Wet AROB	11	Uiteenlopend

Ministerie van Financiën

Regeling	art.	Beroepsorgaan
1. Algemeen wet inzake de douane en accijnzen	108	Inspecteur
2. Algemene wet inzake de douane en accijnzen	156	Directeur der invoerrechten en accijnzen
3. Beoordelingsvoorschrift Rijksbelastingdienst	13,9	Bevoegd gezag
4. Ambtenarenreglement Belastingdienst	48	Minister
5. Invorderingswet	16	Directeur der directe belas- tingen
6. Algemene wet inzake rijksbelastingen	23 en 24	Inspecteur
7. Beoordelingsvoorschrift Burgerlijk Wijkspersoneel	8	Minister
8. Wet AROB	11	Uiteenlopend

Ministerie van Defensie

Regeling	art.	Beroepsorgaan
1. Dienstreglement Marine Instellingen	19 en 21	Minister
2. Dienstreglement Instellingen Minister van Defensie	47 en 49	Minister
3. Beoordelingsvoorschrift Officieren Landmacht	10	Minister
4. Beoordelingsvoorschrift Kader Landmacht	10,1	Minister
5. Reglement Rechtstoestand Militairen Zeemacht	97	Militaire meerdere van militaire autoriteit, bij gebreke van zodanige meerdere: autoriteit door de Minister aan te wijzen
6. Wet Rechtstoestand Dienstplichtigen jo. Reglement rechtstoestand dienstplichtigen	4 resp. 109	Minister
7. Regeling Veiligheidsonderzoek aspirant-militairen en militairen	5	Minister
8. Besluit Beoordeling Officiëren Luchtmacht	14,1	Minister
9. Reglement betreffende de Krijgstucht	9,4 en 13,1	Tot straffen bevoegde meerdere
10. Beoordelingsvoorschrift Kader Luchtmacht	10,1	Commandocommandant
11. Beoordelingsvoorschrift Burgerlijk Rijkspersoneel	8	Minister
12. Wet AROB	11	Uiteenlopend

Regeling	art.	Beroepsorgaan
1. Examenbesluit Klein Vaarbewijs	16	Directeur Generaal Scheepvaart en Mari- time Zaken
2. Wetsontwerp voorkoming verontreiniging door schepen	27en28	Minister
3. Examenreglement zeevaart diploma's	31	Minister
4. Examenreglement zeevisvaart diploma's	25	Minister
5. Schepenwet	2 bis	Hoofd van de Scheep- vaartinspectie
6. Besluit ongeregeld luchtvervoer	9	Minister
7. Telegraaf en Telefoonwet	3 quin- quies, 3	Minister
8. Reglement kentekenregistratie	25en26	Minister
9. Wet autoverkeer goederen	54	Minister
10. Wet goederen vervoer binnenscheep- vaart	55	Minister
11. Wet autovervoer personen	55	Minister
12. Wet Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders	11	Hoofddirecteur van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders
13. Beschikking ter uitvoering van de Wet rij-onderricht motorvoertuigen	6	Minister
14. Beoordelingsvoorschrift Burgerlijk Rijkspersoneel	8	Minister
15. Wet Arob	11	uiteenlopend

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Regeling	art.	Beroepsorgaan
1. Wet-grondbelasting	16	Directeur van het Kadaster en de Openbare Registers in de provincie
2. Kernenergiewet	52	Minister
3. Toestellenbesluit Kernenergiewet	31,2	Minister
4. Radioactieve stoffenbesluit Kernener- giewet	4	Minister
5. Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting	38	Minister
6. Woonwagenwet	20; 27	Minister
7. Beoordelingsvoorschrift Burgerlijk Rijkspersoneel	8	Minister
8. Wet AROB	11	Uiteenlopend

Ministerie van Economische Zaken

Regeling	art.	Beroepsorgaan
1. Bedrijfsverganningswet	16	Minister
2. Wet Investeringsrekening	18	Minister
3. Drank- en Woricawet	53	Minister
4. Prijzenwet	7	Minister
5. Vestigingswet bedrijven	20a	Minister
6. In- en Uitvoerwet	13	Minister
7. Colportagewet	18	Minister
8. Kaderregelingen	slotbepalingen	Minister
9. Stimuleringsregeling Innovatief Management	"	Minister
10. Researchcontracten	"	Minister
11. Subsidieregeling advisering energiebesparing in bedrijven	"	Minister
12. Hoofdlijnen bedrijfsbeëindiging	"	Minister
13. Hoofdlijnen bedrijfsontwikkelingshulp en bestuursbesluiten	"	Minister
14. Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf	"	Minister
15. Beoordelingsvoorschrift Burgerlijk Rijkspersoneel	8	Minister
16. Wet AROB	11	Uiteenlopend

Ministerie van Landbouw en Visserij

Regeling	art.	Beroepsorgaan
1. Jachtwet	28	Bestuur van het Jachtfonds
2. Statuten Stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw	9	Bestuur Stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw
3. Idem	9	Minister
4. Wet Agrarisch Grondverkeer	59,3	Minister
5. Beschikking Bedrijfsverkleining Glastuinbouw	13	Minister
6. Beschikking Bijdragen Achterstal- lig Onderhoud Knotbomen	8a	Minister
7. Beschikking Uitvoering EEG-premie schapevleesproducten	14	Minister
8. Besluit Bijdragen Herbeplantingen	9a	Minister
9. Beschikking Bijdragen Particuliere Cultuurtechnische Werken	7	Minister
10. Beschikking Bosbijdragen	20	Minister
11. Tijdelijke Beëindigingsvergoe- ding Intensieve Veehouderijbe- drijven	13	Minister
12. Beschikking Bijdragen Sportvis- serij	13	Minister
13. Beschikking Voorlopige Regeling Contingentering Tong en Schol Noordzee	4	Minister
14. Beschikking Energiebesparende Maatregelen in de Glastuinbouw	17	Minister
15. Statuten van de Stichting Ont- wikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw	6	Bestuur van de Stich- ting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw
16. Idem	6	Minister
17. Beschikking van natuurbijdragen	10	Minister

Regeling	art.	Beroepsorgaan
18. Beschikking rijksbijdragen boerderijverplaatsing	7	Minister
19. Beschikking landschapsverzorgingsbijdrage	7	Minister
20. Beschikking uitvoering EEG-premierегeling aanhouden zoogkoeienbestand	11	Minister
21. Beschikking kleine melkveehouders	11	Minister
22. Beschikking reconstructie oude glastuinbouwgebieden	29	Minister
23. Beschikking steunregeling bijenteelt	10	Minister
24. Beschikking bijdragen probleemgebieden	13	Minister
25. Beoordelingsvoorschrift Burgerlijk Rijkspersoneel	8	Minister
26. Wet AROB	11	Minister

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Regeling	art.	Beroepsorgaan
1. Pensioen- en spaarfondsenwet	12	Minister
2. Kostenbeschikking Pensioen- en spaarfondsenwet	12,1	Verzekeringskamer
3. Idem	12,2	Minister
4. Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling	11,3	Minister
5. Kostenbeschikking Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling	12,1	Verzekeringskamer
6. Idem	12,2	Minister
7. Richtlijnen met betrekking tot de wijze waarop tegemoet wordt gekomen ten aanzien van personen die gemoedsbezwaren hebben tegen iedere vorm van verzekering en Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling	6	Verzekeringskamer
8. Idem en Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds	6	Verzekeringskamer
9. Richtlijnen voor vrijstelling van deelneming in een bedrijfspensioenfonds wegens bijzondere pensioenvoorzieningen	9	Verzekeringskamer
10. Wet Sociale Werkvoorziening	39	Minister
11. Besluit Organen van overleg Sociale Werkvoorziening	35,2	Minister
12. Besluit houdende regelen betreffende de arbeidsbemiddeling en de herscholing en omscholing	5	Directeur GAB
13. Wet Plaatsing minder-valide werknemers	4	Commissie van Advies GAB
14. Noodwet Arbeidsvoorziening	36	Hoofd Arbeidsvoorziening
15. Organisatiewet Sociale Verzekering	25,3	Minister
16. Wet Werkloosheidsvoorziening	30 g	Minister
17. Werkloosheidswet	42 n	Minister
18. Wet arbeid buitenlandse werknemers	17	Minister

Regeling	art.	Beroepsorgaan
19. Wet gewetensbezwaren militaire dienst	50	Minister
20. Idem	41,1	Hoofd van de Stafafdeling Wetgeving en Juridische Aangelegenheden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
21. Arbeidsomstandighedenwet	42	Minister
22. Arbeidswet	19,4	Minister
23. Veiligheidswet	27,1	Minister
24. Wet gevaarlijke werktuigen	13	Minister
25. Stuwadoorswet	4,5	Minister
26. Stuwadoorswet	21,6	Door de Minister aangewezen persoon
27. Wet op de ondernemingsraden	44	Minister
28. Emigratiewet	24en25	Minister
29. Binnenschepenwet	39	Minister
30. Rijtijdenbesluit	27,1	Minister SoZaW of Minister V en W
31. Beoordelingsvoorschrift Burgerlijk Rijkspersoneel	8	Minister
32. Wet AROB	11	Uiteenlopend

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Regeling	art.	Beroepsorgaan
1. TV Zendtijdbeschikking	10	Minister
2. Regionale zendtijdbeschikkingen	4	Minister
3. Besluit Monumentenwacht jo. Wet op de noodwachten	5 resp. 109,1 jo. 15 en 70	Minister
4. Vergunning van de Ministers van Justitie, Economische Zaken en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur ingevolge art. 27b van de Wet op de Kansspelen	20	Minister
5. Reorganisatie Richtlijnen CRM	3c	Secretaris-Generaal
6. Wet Medische Hulpmiddelen	10	Minister
7. Wet op de Geneesmiddelenvoorziening	6	Minister
8. Wet Bestrijding infectieziekten en opsporing ziekte-oorzaken	4	Minister
9. Wet Bevolkingsonderzoek op Tuberculose	17	Minister
10. Quarantainewet	15	Minister

Regeling	art.	Beroepsorgaan
11. Noodwet Geneeskundigen	23	Dir. Gen. voor de Volksgezondheid of andere autoriteit
12. Idem	27	Minister-President
13. Besluit Uitoefening Artsenij-bereidkunst	34	Minister
14. Algemeen Besluit Warenwet	12	Minister
15. Consumptie-Ijsbesluit	3	Minister
16. Besluit Warenwettrecht	6	Minister
17. Eisenbesluit Vleeskeuringswet	42	Minister
18. Beschikking Herziening Uitvoering Subsidie- of Bijdrageregelingen WVC	2	Minister
19. Besluit Benoembaarheidseisen en Arbeidsvoorwaarden SCW	3,4	Minister
20. Beoordelingsvoorschrift Burgerlijk Rijkspersoneel	8	Minister
20. Wet AROB	11	Uitteenlopend

Algemene Zaken

[illegible]

27000

Binnenlandse Zaken

[illegible]

[illegible]

Onderwijs en Wetenschappen

[illegible]

Defensie

[illegible]

Verkeer en Waterstaat

[illegible]

[illegible]

Economische Zaken

[illegible]

Landbouw en Visserij

beroeps- regeling	beroepsorgaan	aantal zaken	aantal werk- dagen ambte- lijke voor- bereiding	samenstelling beroepsorgaan		aantal malen dat beroeps- orgaan bijeenkomt	totale reis- vergoeding externe leden	totale dag- vergoeding externe leden	samenstelling adviescommissie		aantal malen dat advies- commissie bijeenkomt	totale reis- vergoeding externe leden	totale dag- vergoeding externe leden	totale ver- goedingen van appellanten	totale per- sonele las- ten incl. opslag voor materiële kosten	totale ver- goedingen aan externe leden com- missies en appellanten	totaal
				externe leden	interne leden				externe leden	interne leden							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	bestuur jachtfonds	13	39	6	2	5	—	—	2	1	3	180	600	—	11700	780	12480
2	bestuur						—	—	—	—	—	—	—	—	138600	—	138600
15	stichting BL	154	462	1	3	2	—	—	—	—	—	—	—	—	145800	—	145800
3 t/m 14	bestuur						—	—	—	—	—	—	—	—	231300	8060	239360
16 t/m 24	stichting OSL	162	486	10	6	6	—	—	—	—	—	—	—	—	3600	—	3600
26	minister	257	771	—	—	—	—	—	2	1	31	1860	6200	—			
25	minister	4	12	—	—	—	—	—	—	3	4	—	—	—			539840

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

beroeps- regeling	beroepsorgaan	aantal zaken	aantal werk- dagen ambte- lijke voor- bereiding	samenstelling beroepsorgaan		aantal malen dat beroeps- orgaan bijeenkomt	totale reis- vergoeding externe leden	totale dag- vergoeding externe leden	samenstelling adviescommissie		aantal malen dat advies- commissie bijeenkomt	totale reis- vergoeding externe leden	totale dag- vergoeding externe leden	totale ver- goedingen van appellanten	totale per- sonele las- ten incl. opslag voor materiële kosten	totale ver- goedingen aan externe leden com- missies en appellanten	totaal
				externe leden	interne leden				externe leden	interne leden							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
2, 8, 9	verzekerings- kamer	45	135	6	6	6	1080	9360	--	--	--	--	--	--	40500	10440	50940
5 en 7	verzekerings- kamer	1	3	4	6	2	240	2080	--	--	--	--	--	--	900	2080	2980
3	minister	3	9	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	2700	--	2700
4	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
6	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
10	minister	--	--	--	--	--	--	--	9	--	--	--	--	--	--	--	--
11	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
12	directeur GAB	*	*	--	--	--	--	--	6	1	--	--	--	--	*	--	*
13	commissie van advies GAB	--	--	6	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
14	hoofd arbvo	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
15	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
16	minister	30	90	--	--	--	--	--	4	1	12	1440	4800	--	27000	6240	33240
17	minister	30	90	--	--	--	--	--	4	1	12	1440	4800	--	27000	6240	33240
18	minister	545	1635	--	--	--	--	--	3	--	17	1510	5100	--	490500	6610	497110
19	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
20	hoofd stafafd wetgeving jur aangelegenh.	20	60	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	18000	--	18000
21	minister	20	60	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	18000	--	18000
22	minister	2	6	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1800	--	1800
23	minister	4	12	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	3600	--	3600
24	minister	2	6	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1800	--	1800
25	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
26	door min.aan- gew.persoon	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
27	minister	30	90	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	27000	--	27000
28	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
29	minister	30	90	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	27000	--	27000
30	minister SZW of minister V&W	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
31	minister	8	24	--	--	--	--	--	--	3	8	--	--	--	7200	--	7200
32	uiteenlopend	220	660	--	--	--	--	--	--	3	25	--	--	--	198000	--	198000
		123	369	--	--	--	--	--	3	--	17	1530	8840	--	110700	10370	121070
																	1043680

* Wordt niet geregistreerd.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

beroeps- regeling	beroepsorgaan	aantal zaken	aantal werk- dagen ambte- lijke voor- bereiding	samenstelling beroepsorgaan		aantal malen dat beroeps- orgaan bijeenkomt	totale reis- vergoeding externe leden	totale dag- vergoeding externe leden	samenstelling adviescommissie		aantal malen dat advies- commissie bijeenkomt	totale reis- vergoeding externe leden	totale dag- vergoeding externe leden	totale ver- goedingen van appellanten	totale per- sonele las- ten incl. opslag voor materiële kosten	totale ver- goedingen aan externe leden com- missies en appellanten	totaal
				externe leden	interne leden				externe leden	interne leden							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
2, 8, 9	verzekerings- kamer	45	135	6	6	6	1080	9360	--	--	--	--	--	--	40500	10440	50940
5 en 7	verzekerings- kamer	1	3	4	6	2	240	2080	--	--	--	--	--	--	900	2080	2980
3	minister	3	9	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	2700	--	2700
4	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
6	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
10	minister	--	--	--	--	--	--	--	9	--	--	--	--	--	--	--	--
11	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
12	directeur GAB	*	*	--	--	--	--	--	6	1	--	--	--	--	*	--	*
13	commissie van advies GAB	--	--	6	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
14	hoofd arbvo	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
15	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
16	minister	30	90	--	--	--	--	--	4	1	12	1440	4800	--	27000	6240	33240
17	minister	30	90	--	--	--	--	--	4	1	12	1440	4800	--	27000	6240	33240
18	minister	545	1635	--	--	--	--	--	3	--	17	1510	5100	--	490500	6610	497110
19	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
20	hoofd stafafd wetgeving jur aangelegenh.	20	60	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	18000	--	18000
21	minister	20	60	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	18000	--	18000
22	minister	2	6	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1800	--	1800
23	minister	4	12	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	3600	--	3600
24	minister	2	6	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1800	--	1800
25	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
26	door min.aan- gew.persoon	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
27	minister	30	90	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	27000	--	27000
28	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
29	minister	30	90	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	27000	--	27000
30	minister SZW of minister V&W	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
31	minister	8	24	--	--	--	--	--	--	3	8	--	--	--	7200	--	7200
32	uiteenlopend	220	660	--	--	--	--	--	--	3	25	--	--	--	198000	--	198000
		123	369	--	--	--	--	--	3	--	17	1530	8840	--	110700	10370	121070
																	1043680

* Wordt niet geregistreerd.

beroeps- regeling	beroepsorgaan	aantal zaken	aantal werk- dagen ambte- lijke voor- bereiding	samenstelling beroepsorgaan		aantal malen dit beroeps- orgaan bijeenkomt	totale reisver- goeding externe leden	totale dag- vergoeding externe leden	samenstelling adviescommissie		aantal malen dat advies- commissie bijeenkomt	totale reis- vergoeding externe leden	totale dag- vergoeding externe leden	totale ver- goedingen van appellanten	totale per- sonele las- ten incl. opslag voor materiële kosten	totale ver- goedingen aan externe leden com- missies en appellanten	totaal
				externe leden	interne leden				externe leden	interne leden							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	2	--	--	--	--	--	--	--
2	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
3	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
4	minister	5	15	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
5	SG	3	9	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
6	minister	--	--	--	--	--	--	--	1	2	3	90	300	--	2700	390	3090
7	minister	15	45	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
8	minister	--	--	--	--	--	--	--	7	--	4	840	2800	--	13500	3640	17140
9	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
10	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
11	DG volksgez. of andere aut.	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
12	MP	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
13	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
14	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
15	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
16	minister	100	300	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
17	minister	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
18	minister	10	30	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	90000	--	90000
19	minister	12	36	--	--	--	--	--	2	1	10	600	3750	--	9000	4350	13350
20	minister	8	24	--	--	--	--	--	3	--	2	180	600	--	10800	780	11580
21	uiteenlopend	100	300	--	--	--	--	--	--	3	8	--	--	--	7200	--	7200
									2	1	25	1500	5000	--	90000	6500	96500
																	238860

Bijlage 3 Aantallen zaken per jaar waarin verweer wordt gevoerd, appel wordt ingesteld en ambtsberichten worden uitgebracht

Departement	AROB	Kroonberoep			Ambt.rechter	CRvB	Raad v.Ber.	CRvB	Coll.v.Ber. Bedrijfsl.	Kosten
		Verweer	Appel	Ambtsber. e.d. 1)						
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
lZa	16	-	-	-	-	-	-	-	-	14.400
sttie	1.674	-	-	-	80	15	2	1	-	1.594.800
la	10	-	-	85	38	11	-	-	-	129.600
en W	10	340	-	14	20	12	-	-	-	356.400
u.	10	-	-	-	7	3	-	-	2	19.800
f.	5	850 ²⁾	-	-	540 ³⁾	34 ³⁾	-	-	-	802.800
M	100	-	7 ²⁾	480 ²⁾	-	-	-	-	-	-
		30 ²⁾	-	1.080 ²⁾	25	3	-	-	-	2.995.200
en W	104	38	2	426	-	-	-	-	-	513.000
	90	10	-	-	5	1	-	-	20	113.400
en V	45	9	1	35	5	-	-	-	3	88.200
ZaW	730	47	-	795	10	5	-	-	-	1.428.300
C	132	208	-	16	9	5	-	-	-	333.000
Totaal	2.926	1.532	10	2.931	739	89	2	1	25	8.388.900

1) Alleen in zaken waarin de centrale overheid geen partij is.

2) Deze cijfers zijn niet betrokken in de kostenraming; zie blz. 29 van het rapport.

3) Deze cijfers zijn slechts voor de helft betrokken in de kostenraming; zie blz. 29 van het rapport.

Kosten raden van beroep en ambtenarengerechten

[illegible]

bijlage 5: zeefwerking voorprocedures

	Voor- procedure	Aantal Zaken in Voorpro- cedure	% zaken gewonnen door be- stuur	Aantal AROB- zaken	Zeefwer- king a: 100% - 3	Zeefwer- king c: (3x2)-4, in% van 2):	Totale zeefwer- king 100%- (4 in % van 2) (=5+6)	Kosten per zaak in voor proce- dure	Kosten per AROB- zaak	Totale kosten thans: (2x9)+ (4x10)	Totale kosten zonder zeefwer- king: (2x10)	Bespa- ring: -(12-11)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Besl.Bev.Boekh.		38	80 %	5	20 %	67 %	87 %	150,--	3200,--	21.700	121.600	+ 99.900
Pasp.Instr. Ned.		5	--	10	0 %	-- %	0 %	900,--	3200,--	36.500	16.000	- 20.500
Vreemdel. Wet		4.500	60 %	2179	40 %	12 %	52 %	916,--	3200,--	11.094.800	14.400.000	+3.305.200
Bedr.Verg. Wet		4	85 %	3	15 %	10 %	25 %	900,--	3200,--	13.200	12.800	- 400
Wet Werkl. Voorz.		30	90 %	6	10 %	70 %	80 %	1108,--	3200,--	52.440	96.000	+ 43.560
Wet Arb.Buitenl.Werkn.		545	55 %	491	45 %	34 %	11 %	912,--	3200,--	2.068.240	1.744.000	- 324.240
Arbeidswet		2	80 %	2	20 %	20 %	0 %	900,--	3200,--	8.200	6.400	- 1.800
Veiligheidswet		4	80 %	3	20 %	5 %	25 %	900,--	3200,--	13.200	12.800	- 400
Vest.W. bedrijven		5	85 %	1	15 %	65 %	80 %	900,--	3200,--	7.700	16.000	+ 8.300
Kredietbeschikking		300	85 %	16	15 %	80 %	95 %	900,--	3200,--	321.200	960.000	+ 635.800
Besl.Warenwet Recht		100	90 %	1	10 %	89 %	99 %	900,--	3200,--	93.200	320.000	+ 226.800
Besl.Ben.B.H.eisen SCW		12	100 %	2	0 %	83 %	83 %	965,--	3200,--	17.980	38.400	+ 20.420
		5545		2719						13.748.360	17.744.000	+3.995.640

Biilage 6

Voorstellen tot wijziging regelingen griffierechten in administratieve zaken.

Bedragen: Wet administratieve rechtspraak belastingzaken.

Gerechtshoven: f 150,- + f 75,- indien schriftelijke uitspraak wordt gevraagd.

Hoge Raad : f 300,- -/- f 75,- indien dit ter verkrijging van een schriftelijke uitspraak is betaald.

Tariefcommissiewet.

Tariefcommissie: f 150,-.

Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie.

College van Beroep voor het bedrijfsleven: f 150,-.

Ambtenarenwet 1929.

Ambtenarengerechten: f 100,-.

Centrale Raad van Beroep: f 200,-.

Beroepswet.

Raden van Beroep: f 25,-.

Centrale Raad van Beroep: f 50,-.

Wet op de Raad van State.

Kroonberoep: f 150,-.

A.R.O.B.-beroep: f 150,-.

Voor alle zaken geldt dat de desbetreffende voorzitter aan natuurlijke personen vermindering van het verschuldigde vast recht kan verlenen met (+)50 of 75%, met uitzondering van zaken ingevolge de Beroepswet waarvan de griffierechten zo laag zijn, dat gesteld kan worden dat iedere partij tegen gereduceerd tarief procedeert.

Voorts zijn in alle voorontwerpen bepalingen opgenomen die voorzien in de vergoeding van het betaalde griffierecht door het betrokken orgaan, in die gevallen dat de belanghebbende/verzoeker/klager/derde in het gelijk wordt gesteld of de zaak intrekt omdat aan zijn bezwaren wordt tegemoetgekomen.

Voornoemd orgaan is slechts griffierecht verschuldigd indien het bij vonnis in het ongelijk wordt gesteld. Van vergoeding of teruggave van het door dit orgaan betaalde griffierecht is dus nooit sprake.