Openingstoespraak Minister van Justitie
(uitgesproken door de secretaris-generaal mr. J. Demmink)
Congres 10 jaar Awb, Utrecht, 11 maart 2004

Naar een slagvaardige bestuursrechtspraak

Wij hebben vandaag maar liefst drie dingen te vieren: de Awb bestaat tien jaar, de Commissie-Scheltema bestaat twintig jaar en de Vereniging voor bestuursrecht VAR bestaat 65 jaar. Bovendien wordt vandaag officieel het rapport van de Commissie rechtsbescherming van de VAR aangeboden. Dit zijn vier gebeurtenissen die ieder op zichzelf aanleiding hadden kunnen zijn om een bijeenkomst te organiseren. Maar omdat die bijeenkomsten in belangrijke mate hetzelfde onderwerp en hetzelfde publiek zouden hebben, hebben twee ministeries en één vereniging de handen ineen geslagen en een flinke zaal afgehuurd, zodat wij het allemaal in één keer kunnen doen. Dit fraaie voorbeeld van publiek/private samenwerking en gecoördineerde bevoegdheidsuitoefening bespaart u en ons een hoop tijd en geld, terwijl de doelen - stilstaan, gedenken, huldigen en bezinnen - even goed worden bereikt. Dat is nog eens modern, efficiënt en slagvaardig bestuur!

Over slagvaardigheid wil ik vandaag met u spreken. Bij jubilea pleegt men terug te blikken. Maar regeren is vooruitzien. Daarom wil ik het vandaag niet zozeer hebben over de laatste tien of twintig jaar, maar vooral over de komende tien of twintig jaar. Waar moet het heen met het bestuursrecht? Mijn spreektijd laat niet toe deze vraag in den brede te beantwoorden. Ik beperk mij daarom tot enkele opmerkingen over de toekomst van de bestuursrechtspraak. Ik heb begrepen, dat een Commissie uit de VAR daarover juist een rapport heeft gemaakt. Dat treft.

Nog niet zo lang geleden heb ik opgeroepen tot een herbezinning op het procesrecht op de drie grote rechtsgebieden. Voor het strafprocesrecht zijn wij daar al een tijdje mee bezig in het kader van het project Strafvordering 2001. Voor het burgerlijk procesrecht is enige tijd geleden een rapport verschenen van een Commissie van drie wijzen. Voor het bestuursprocesrecht blijkt nu dat de VAR Justitie niet alleen voor is geweest, maar het bovendien grootser heeft aangepakt door te komen met een rapport van maar liefst twaalf wijzen. Ik weet niet of het u is opgevallen, maar dit aantal is niet alleen gelijk aan het aantal leden van de Commissie-Scheltema, maar ook aan het traditionele aantal leden van een Angelsaksische jury. "Twelve good men and true" heet het daar sinds mensenheugenis, maar ik haast mij om daaraan toe te voegen dat die frase dateert uit een tijd vóór dat wij leerden dat er ook "women good and true" zijn - hetgeen ook uit de samenstelling van de commissie blijkt. Hoe dit zij, wij zullen van het werk van deze VAR-commissie dankbaar gebruik maken en daarmee ons voordeel doen.

De laatste tien, twintig jaar is de discussie over de bestuursrechtspraak vooral een stelsel- en structuurdiscussie geweest. Eerst was er de herziening van de rechterlijke organisatie. Als wij rekenen vanaf het rapport van de Staatscommissie-Van Zeben van 1984, hebben wij op dat punt nóg een twintigjarig jubileum te vieren. De eerste fase van deze herziening werd afgerond op 1 januari 1994, tegelijk met de invoering van de Awb. De destijds voorziene tweede fase is opgegaan in de moderniseringsoperatie die op 1 januari 2002 grotendeels is afgerond. De voormalige kantongerechten zijn bestuurlijk geïntegreerd in de rechtbanken en de bestuursstructuur van de gerechten en het burgerlijk procesrecht voor de eerste aanleg zijn ingrijpend gemoderniseerd.

Tenslotte is de organisatie en het op geïntegreerde wijze functioneren – uiteraard in onafhankelijkheid - van de rechterlijke macht beter gewaarborgd door de instelling van een Raad voor de rechtspraak.
Destijds werd ook nog een derde fase voorzien. Daarin zouden definitieve beslissingen worden genomen over de bestuursrechtspraak in hoogste aanleg en over eventuele voorzieningen voor de rechtseenheid. Hoewel het destijds niet met zoveel woorden werd gezegd en zelfs met zoveel woorden in het midden werd gelaten, verklap ik, denk ik, geen geheim als ik zeg dat Justitie toen aanstuurde op het zoveel mogelijk integreren van de bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht.
Maar, tempora mutantur, nos et mutamur in illis.. In de jaren negentig hebben de beide paarse kabinetten de besluitvorming over de derde fase steeds uitgesteld. Maar in 2001 kwam minister Korthals dan toch met een discussienota. Die is voorbereid op een werkconferentie in Scheveningen op 6 februari 2001. Minister Korthals stelde toen in zijn openingsspeech de vraag, of er eigenlijk wel behoefte was aan een derde fase. Hij opperde toen de mogelijkheid van wat later bekend is geworden als "het nulscenario". Oftewel: misschien moesten wij het maar zo laten als het is. Dat was een belangrijk moment. Er was een soort verwachting ontstaan dat op de eerste en de tweede fase volautomatisch een derde zou volgen. Maar wij moeten wel blijven nadenken. De beslissing om tot de herziening over te gaan dateert uit 1989. In 2001 stelde minister Korthals terecht de vraag, of de argumenten voor een derde fase nog steeds opgingen. In 2004 beantwoord ik die vraag met: neen.

Zeer binnenkort behandelt de ministerraad een brief aan de Tweede Kamer over deze derde fase en over de toekomstige

structuur van de Raad van State, mede gelet op het arrest-Kleyn van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Omdat de ministerraad er nog over moet beslissen, kan ik daar niet teveel over zeggen, maar ik verklap, denk ik, wederom geen geheim als ik zeg dat in die brief staat dat er, wat de regering betreft, geen derde fase komt. Wij zullen een voorziening treffen voor de rechtseenheid binnen het bestuursrecht. Maar wij gaan de bestaande bestuursrechtelijke colleges *niet* integreren in de rechterlijke macht.
Ik heb voor deze opvatting zowel principiële als pragmatische argumenten.
Principieel is het argument, dat bestuursrechtspraak wezenlijk iets anders is dan civiele of strafrechtspraak. Het verheugt mij, dat ook de VAR-commissie rechtsbescherming dit onderkent. Het cruciale verschil is, dat in het bestuursrecht de wetgever de nadere rechtsvorming heeft opgedragen aan het bestuur, en pas in de tweede plaats aan de rechter. Dat geeft de rechter een wezenlijk andere taak dan in het privaat- of strafrecht. Het is goed dat die taak in hoogste instantie wordt uitgeoefend door in het bestuursrecht gespecialiseerde colleges.
Meer pragmatisch is het argument, dat wij de rechtsprekende macht niet – opnieuw – met een grote reorganisatie willen belasten, als daar geen dwingende redenen voor zijn. En die dwingende redenen zijn er niet.

De problemen waarvoor de rechtspraak zich anno 2004 gesteld ziet, liggen niet op het institutionele vlak en kunnen dus ook niet door wijzigingen op dat vlak worden opgelost.
In plaats daarvan zal de komende tijd de nadruk moeten liggen op het vergroten van de slagvaardigheid van rechtspraak. Het eerste probleem waar de rechterlijke macht de komende jaren voor staat, is de voortdurende dreiging van overbelasting. Vooral de druk van het strafrecht is als bekend groot, maar ook op de andere rechtsgebieden is sprake van een groot

zaaksaanbod, gecombineerd met een toenemende druk om zaken sneller af te doen. De samenleving accepteert steeds minder dat zaken jarenlang duren. De rechterlijke organisatie staat dus onder druk om meer zaken sneller af te doen. In die zin moet zij slagvaardiger worden.
De simpelste oplossing voor dat probleem is om te roepen dat er meer geld bij moet. Maar dat geld is er niet. Bovendien kunnen wij niet eindeloos doorgaan met alsmaar meer rechters aanstellen; dat loopt een keer vast. Wij zullen creatiever moeten zijn. Laat ik kort een paar beleidslijnen schetsen die naar mijn oordeel de komende jaren zullen moeten worden gevolgd.

In de eerste plaats geldt natuurlijk: voorkomen is beter dan genezen. In het bestuursrecht richt dat adagium zich vooral tot de wetgever. Nog meer dan voorheen moeten bij de voorbereiding van wetgeving conflictopwekkende elementen waar mogelijk worden vermeden. Maar dat lukt natuurlijk niet altijd. Als bijvoorbeeld op een bepaald terrein bestuurlijke boeten worden ingevoerd om de handhaving te intensiveren – want ook dat is vaak nodig – dan is onvermijdelijk dat dat meer beroepszaken genereert. Daarom moeten ook andere sporen worden gevolgd.

Een tweede spoor is het inbouwen van prikkels voor een weloverwogen gebruik van de publieke voorziening die rechtspraak heet. Rechtspraak is een essentiële, maar ook kostbare voorziening. Wij moeten het beroep op die voorziening zoveel mogelijk beperken tot de gevallen, waarin het echt nodig is. Een passend griffierecht draagt daar aan bij. Maar wij zouden ook eens opnieuw naar de regeling van de proceskosten moeten kijken. Het proceskostenrisico voor de appellerende burger is nu vrijwel nul.
Alleen in tamelijke extreme gevallen van misbruik wordt een burger wel eens in de proceskosten veroordeeld en dan nog

alleen in die van het bestuursorgaan, niet in die van een eventuele begunstigde van het besluit waartegen hij appelleert, zoals een vergunninghouder. Dat pakt niet altijd redelijk uit.

Een derde spoor is het aanbieden en aantrekkelijk maken van alternatieven voor de rechter. Daarom verheugt het mij dat ook de VAR-commissie een hoofdstuk van haar rapport wijdt aan mediation en andere vormen van alternatieve geschilbeslechting. Verheugend is ook dat sinds kort ook de Raad van State experimenteert met het aanbieden van mediation. Mediation kan voor een deel van de zaken die nu bij de bestuursrechter komen, niet alleen een goed, maar zelfs een beter alternatief zijn. Beter, omdat het met mediation soms lukt om door te dringen tot het echte conflict achter het juridische conflict.
Laten wij voorts niet vergeten dat wij juist in het bestuursrecht al een goed alternatief voor de gang naar de rechter hebben: de bezwaarschriftprocedure. Helaas blijkt uit evaluaties telkens weer de neiging om de bezwaarschriftprocedure te versmallen tot een juridische toetsing. Bestuursorganen beperken zich te vaak tot, oneerbiedig gezegd, rechtertje spelen. Ik roep bestuursorganen op om die trend de keren, want ook de bezwaarschriftprocedure biedt, door haar betrekkelijk informeel karakter, net als mediation soms mogelijkheden om het echte conflict achter het juridische conflict op te lossen en zo de gang naar de rechter overbodig te maken. Dat is in ieders belang. De ministeries van Justitie en BZK hebben gepoogd een bescheiden bijdrage te leveren aan het beter benutten van de bezwaarschriftprocedure door het opstellen van een Handreiking, waarin tal van ervaringen en ‘best practices’’ gebundeld zijn. Deze Handreiking verschijnt volgende weekin boekvorm, maar zal ook gratis en voor niks te downloaden zijn op www.justitie.nl.

Een vierde spoor van het beleid om de druk op de rechterlijke macht te verminderen, is het optimaal benutten van de beschikbare capaciteit. Dat kan allereerst door meer flexibiliteit in de inzet van die capaciteit. Binnenkort treedt een wijziging van het besluit nevenzittingsplaatsen in werking, die het rechtbanken mogelijk maakt om bij piekbelastingen zaken aan een andere rechtbank over te dragen.
Maar het optimaal benutten van de capaciteit betekent ook, dat wij de procedures sober moeten houden of moeten maken. Een effectieve rechtsbescherming is nodig, maar wij moeten kritisch kijken naar wat echt nodig is.

Rechtspraak in twee instanties is voor het bestuursrecht in principe niet nodig. Soms zijn er juridische argumenten om voor twee instanties te kiezen, zoals nu in de belastingrechtspraak, maar doorgaans zijn die er niet. Dan is naar mijn oordeel één instantie doorgaans voldoende voor een adequate rechtsbescherming, zeker als er al een goede voorprocedure is geweest. Dat neemt niet weg, dat met betrekking tot de meeste delen van het bestuursrecht de situatie zo is, dat het aantal zaken tot rechtspraak in twee instanties noopt. Voor die gevallen zal ook de discussie over aard, functie en inrichting van het hoger beroep de komende jaren op de agenda blijven. Wat het beter benutten van de beschikbare capaciteit betreft, valt daar misschien nog enige winst te behalen door zaken iets vaker enkelvoudig af te doen. De ervaring leert nu eenmaal, dat er ook zeer eenvoudige zaken in hoger beroep komen.

Interessanter is de vraag naar de aard en de functie van het hoger beroep. Ik vind het niet vanzelfsprekend, dat de zaak in hoger beroep in volle omvang wordt overgedaan. Van een appellant mag worden verwacht, dat hij zijn zaak in een zo vroeg mogelijk stadium zo volledig mogelijk uiteenzet. Het tegenargument, dat een zonder rechtsbijstand procederende

burger dat niet goed kan, berust op een misverstand. De burger moet aangeven op welke punten hij tegen het besluit bezwaar heeft en waarom. Een juridische onderbouwing daarvan behoeft hij überhaupt niet te geven, want *ius curia novit*. Het gaat er mij dus om dat een partij in hoger beroep niet onbeperkt geheel nieuwe kwesties moet kunnen aansnijden. In de gestrengheid waarmee dit uitgangspunt vervolgens wordt toegepast, zijn dan nog vele gradaties denkbaar.
Mij gaat het nu even om het uitgangspunt dat van burgers mag worden verwacht dat zij doelmatig procederen. Op die gedachtegang berust ook de wijziging van artikel 6:13 Awb, zoals die is voorgesteld in de onlangs ingediende aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Een stap verder zou zijn om na te denken over uitbreiding, eventueel in afgezwakte vorm, van het grievenstelsel zoals wij dat in vreemdelingenzaken kennen. Dat zou goed passen bij hetgeen de WRR in zijn rapport over de rechtsstaat heeft opgemerkt over de onderscheiden functies van de hoogste rechter en van lagere rechters. De hoogste rechter moet veel aandacht besteden aan zijn rechtsvormende taak en aan het bewaken van de rechtseenheid. Hij moet het werk van de lagere rechters sturen en controleren. Dat gaat beter naarmate het geschil in hoger beroep meer wordt toegespitst op de uitspraak van de lagere rechter en op wat daar beweerdelijk niet aan deugt.

Al deze gedachten behoeven natuurlijk nadere uitwerking. Het ging mij er om aan te geven dat de agenda voor de komende jaren mede zal worden bepaald door het streven naar een effectieve, slagvaardige, maar ook sobere rechtsbescherming.