

Vergaderjaar 1984–1985

18 798

Wijziging van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 16 augustus 1984

Bij Kabinetsmissive van 15 mei 1984, nr. 72, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie.

1. Het wetsontwerp strekt ertoe de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Stb. 1954, 416) (Wet Arbo) aan te vullen met een aantal bepalingen, waardoor de aanwijzing van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven als bevoegde rechter in andere wetten dan die met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op een eenvoudiger en meer eensluidende wijze mogelijk wordt gemaakt. Die wijzigingen dienen mede om aanvullende voorzieningen in die andere wetten in beginsel overbodig te maken. Wijziging van bepalingen in die wetten wordt tevens voorgesteld.

Voorts wordt een «algemeen bruikbare bezwaarschriftenprocedure als voorprocedure voorafgaande aan de rechterlijke toetsing» voorgesteld.

Deze voorstellen zijn aangevuld met een ontwerp van «richtlijnen voor het openstellen van beroep op het College van Beroep voor het Bedrijfsleven», die mede een «modelbepaling» bevatten, op te nemen in een wet, waarin beroep tegen beschikkingen

bij het College wordt opengesteld. De Raad van State neemt aan, dat het in het voornemen van het kabinet ligt dat de richtlijnen worden vastgesteld, nadat met dit advies is rekening gehouden.

De Raad heeft, mede met het oog daarop, dit advies aldus ingedeeld, dat in het eerste deel opmerkingen worden gemaakt over het onderhavige wetsontwerp en in het tweede over de ontwerp-richtlijnen.

A. Het wetsontwerp

2. Aan het wetsontwerp ligt kennelijk de niet uitgesproken gedachte ten grondslag dat de bijzondere leden in de rechtspraak van het College een plaats dienen te blijven behouden. Het voorgestelde artikel 14a van de Wet Arbo heeft geen andere strekking dan unificatie van tot dusver verschillend geformuleerde bepalingen in afzonderlijke wetten. Uitgangspunt blijft de regeling van artikel 13: het College heeft, naast beroepsrechters, een groot aantal bijzondere leden, benoemd uit voordrachten opgemaakt door produkthoofdbedrijf- en bedrijfschappen. Zijn er onder hen niet voldoende personen, die met de materie van een nieuwe wet zijn vertrouwd, dan kunnen, aldus artikel 14a, in navolging van bepalingen in vele bijzondere wetten bijzondere leden worden

benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van Uw Minister van Justitie en andere ministers, die het aangaat.

Wel wordt naar aanleiding van het voorstel tot aanvulling van artikel 28 van de Wet Arbo opgemerkt dat de praktijk laat zien dat niet bij elk type geschil deelname van de bijzondere leden aan de berechting ervan een nuttige functie heeft. Speciaal wordt gewezen op het geval dat «het geschil van zuiver juridische aard is» (memorie van toelichting, punt 2).

De Raad evenwel meent dat dergelijke gevallen weinig voorkomen. Voor zover zij voorkomen is, als regel, ook nog zelden van te voren te bepalen, dat het geschil beperkt is tot de vragen omtrent de interpretatie van wettelijke bepalingen. Een uitzondering geldt wellicht voor de gevallen van kennelijke niet-ontvanke-lijkheid. Daarvoor is in de wet echter een bijzondere procedure opgenomen.

De Raad neemt evenwel niet aan dat het voorstel, vervat in artikel I, letter c, strekkende tot aanvulling van artikel 28 Wet Arbo met een tweede lid, is gedaan met het oog op slechts zelden voorkomende gevallen. Een nadere omschrijving van hetgeen verstaan moet worden onder «voor de behandeling ... niet vereist is» acht het college dan ook nodig.

Meer in het algemeen vraagt de Raad zich af of het instituut van de

bijzondere leden gehandhaafd moet blijven. Na aanvankelijke aarzelingen – het college herinnert aan de geschiedenis van de in 1958 tot stand gekomen regeling van het administratiefrechtelijk beroep in de Wet economische mededinging (Stb. 1958, 413) – heeft de wetgever steeds vaker het College aangewezen als de bevoegde administratieve rechter om te oordelen over beroepen tegen besluiten of beschikkingen afkomstig van administratieve organen met de uitvoering van die wetten belast. In de aanhef van de memorie van toelichting is sprake van «enkele tientallen wetten». De oorspronkelijke taak van het College – administratieve rechter in beroepen tegen besluiten of handelingen van de Sociaal-Economische Raad, de produkt-, de hoofdbedrijf- en de bedrijfsschappen – is door deze ontwikkeling op een tweede plaats gekomen. In verband met deze oorspronkelijke taak evenwel heeft de wetgever in 1954 het deelnemen van bijzondere leden aan de rechtspraak van het College wenselijk geoordeeld.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat daarbij drie elementen een rol hebben gespeeld. In de eerste plaats is geweest op de wenselijk geoordeelde deskundigheid ten aanzien van de te beoordelen materie. Veel nadruk is voorts gelegd op het belang van een «vertrouwensband» met de justitiabelen. De betrokken lichamen zouden door hun invloed op de benoeming van deze leden in de vorm van een voordracht tot benoeming ertoe bijdragen dat de rechter «dicht staat bij en het vertrouwen geniet van de partijen in het geding» (memorie van toelichting, bladzijde 18). Ten slotte is overwogen dat de inschakeling van de bijzondere leden de gewijzigde opvattingen omtrent administratieve rechtspraak accentueert, namelijk dat rechter en administratie geen tegenstelling vormen, maar beide naar eenzelfde doel streven (Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1953–1954, bladzijde 2440).

De omstandigheden en de opvattingen zijn na 1954 gewijzigd. Om de bestuurlijke organen met administratieve rechtspraak vertrouwd te maken (het laatstvermelde argument) worden thans geen bijzondere voorzieningen meer nodig geacht. Destijds is de nadruk gelegd op de «vertrouwensband», indien een publiekrechtelijk lichaam in het geding is. De kring van betrokkenen bij de wetten op sociaal-economisch gebied, waarin nadien beroep op het College is opengesteld, is evenwel zo

ruim dat geen sprake is van «dicht staan bij» partijen in het geding. Wat publiekrechtelijke lichamen zelf betreft, merkt de Raad op, dat de meeste beroepen tegen besluiten van die lichamen thans beschikkingen betreffen ter uitvoering van EEG-verordeningen en slechts bij uitzondering van autonome verordeningen. De Raad meent dan ook dat de enige grond voor het handhaven van de – inmiddels grote aantallen – bijzondere leden nog kan zijn dat voor deze tak van administratieve rechtspraak behoefte bestaat aan specifieke deskundigheid ten aanzien van de in het geding zijnde materie. De vraag of zodanige deskundigheid in de samenstelling van het rechterlijk orgaan moet worden ingebouwd, is in de doctrine omstreden. Praktijk is, dat voor het inbouwen bijzondere redenen moeten bestaan. Aan de belastingrechtspraak (met uitzondering van de zaken, waarover de Tariefcommissie oordeelt) en aan de administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen nemen geen anderen dan beroepsrechters deel. Dat is wel het geval in de ambtenarenrechtspraak en de rechtspraak betreffende sociale verzekering, waar mogelijk ook de «vertrouwensband» nog een rol speelt. In hoogste instantie wordt evenwel ook daar slechts door beroepsrechters beslist.

Voor het inbouwen van specifieke deskundigheid bestaat nog minder reden, indien de beschikkingen, waartegen beroep openstaat, aan een «heroverwegingsprocedure» zijn onderworpen. In die procedure zullen immers de bezwaren tegen een besluit uitgesproken moeten worden; zo nodig kunnen daarna deskundigen het woord krijgen, waarna het orgaan, dat het bestreden besluit nam, van zijn kant zich nader over deze bezwaren dient uit te spreken. Indien de rechter na een dergelijke voorbereiding nog deskundigen meent te moeten horen, dient zulks naar het oordeel van de Raad te geschieden op een wijze die door beide partijen kan worden gecontroleerd; in dat stadium zullen dan ook externe deskundigen moeten worden ingeschakeld.

In het wetsontwerp is een voorstel opgenomen, ertoe strekkende dat meer dan tot dusver de bezwaarschriftprocedure wordt gevolgd. De Raad komt op de inhoud van het voorstel terug. Hij wijst er thans in verband met het vorenstaande op, dat verbetering van de bezwaarschriftprocedure de behoefte aan het handhaven van specifieke deskundigheid in de fase

van de rechtspraak nog meer twijfelachtig maakt. Het college meent dan ook dat bij de thans voorgestelde algemene herziening van de Wet Arbo uitdrukkelijk dient te worden overwogen of nog voldoende redenen bestaan het instituut van de bijzondere leden te handhaven. Mochten Uw ministers oordelen dat deze leden op het oorspronkelijke gebied – de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie – gehandhaafd dienen te blijven, dan ware naar de mening van de Raad in elk geval te onderzoeken of de daarvoor aangevoerde redenen ook kunnen gelden voor de bij afzonderlijke wetten aan het College opgedragen taken.

3. Het wetsontwerp beoogt de ontwikkeling van het College van administratieve rechter in zaken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie tot administratieve rechter «in geschillen die voortvloeien uit de uitvoering van wettelijke regelingen van sociaal-economische aard» te bezegelen. In de Wet Arbo zal deze strekking echter slechts indirect tot uitdrukking komen, namelijk in het thans voorgestelde artikel 14a. De Raad meent dat aan artikel 4 van de wet een bepaling dient te worden toegevoegd, waaruit blijkt dat het College voorts oordeelt over het beroep door natuurlijke of rechtspersonen ingesteld tegen bij andere wetten dan deze aangewezen beschikkingen. In een zodanige bepaling kunnen naar het oordeel van de Raad reeds verschillende elementen van de in deel B van dit advies te bespreken modelbepaling worden verwerkt. In het bijzonder kan daarin worden geregeld wat met betrekking tot die wetten onder beschikking valt te verstaan, zodat mede buiten twijfel wordt gesteld of het College ook kan oordelen over «handelingen». Bij de uitwerking zou met het oog op de harmonisatie van wetgeving nauw kunnen worden aangesloten bij artikel 2 van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Stb. 1975, 284) (Wet Arob).

4. De Raad vraagt zich ten aanzien van het voorgestelde tweede en derde lid van artikel 28 van de Wet Arbo nog af of voldoende duidelijk is naar welke meervoudige kamer het lid van een enkelvoudige kamer eventueel dient te verwijzen, naar de kamer met vijf of naar die met drie leden. Het college acht verduidelijking gewenst.

5. De voorstellen met betrekking tot de bezwaarschriftprocedure komen overeen met die in de Wet Arob, voor zover het daarin gaat om beroep

tegen beschikkingen van organen van de centrale overheid. De Raad merkt op dat de regeling in de Wet Arob niet in alle opzichten bevredigend werkt. De praktijk bij de onderscheidene organen en diensten van de centrale overheid is uiteenlopend. Bij een aantal ministeries wordt steeds de uitnodiging aanvaard om een beroepschrift als bezwaarschrift te behandelen. De praktijk leert dat de bezwaarschriftprocedure de zorgvuldigheid van de besluitvorming ten goede komt. De bezwaarschriftprocedure heeft ook een belangrijke filterwerking. Elders wordt evenwel de ook in de memorie van toelichting gememoreerde gedragslijn gevolgd, waarbij het orgaan tegen welks beschikking het beroep is ingesteld de kans «dat een heroverweging tot een voor de bezwaarde gunstiger beslissing of een meer overtuigende motivering dan wel anderszins tot een voor de bezwaarde bevredigend contact zal leiden» bepalend acht voor de vraag of de uitnodiging zal worden aanvaard. De praktijk leert dat de beoordeling van deze kans pleegt plaats te vinden op hetzelfde niveau als waarop de bestreden beschikking is genomen. Dit leidt er vaak toe dat de uitnodiging slechts wordt aanvaard, indien uit het beroepschrift aanstonds blijkt dat het orgaan kennelijk een verkeerde beslissing heeft genomen. In alle andere gevallen vindt dan geen heroverweging plaats. Niet zelden blijkt dan evenwel dat de aangevochten beschikking geen stand kan houden.

De Raad meent, gelet op het vorenstaande, dat de aangehaalde passage in de memorie van toelichting heroverweging verdient. Voorts meent het college dat het voorgestelde artikel 36a in dier voege ware te wijzigen, dat de uitnodiging is aanvaard tenzij het orgaan een met redenen omklede beslissing heeft genomen, waaruit blijkt dat de behandeling als bezwaarschrift op bezwaren stuit. Van zodanige mededeling zou de betrokkene dan in kennis dienen te worden gesteld. In het ontwerp is thans een termijn van 14 dagen opgenomen. De Raad acht het mogelijk, dat bij deze wijziging van het voorgestelde artikel 36a een langere bedenktijd wordt voorgeschreven. Het college is er zich van bewust dat een regeling in die zin zou afwijken van de Wet Arob. Deze wet zou echter bij een eerstkomende gelegenheid in gelijke zin kunnen worden gewijzigd.

Voor een wijziging in voormelde zin pleit ook, dat een systeem van «heroverweging als regel» de bezwaren van een feitelijk onderzoek in slechts één rechterlijke instantie vermindert.

De Raad vraagt zich verder af of, nu het College ook bevoegd is te oordelen over beschikkingen van andere organen dan die van de centrale overheid, voor dergelijke beschikkingen de bezwaarschriftprocedure niet zonder meer verplicht dient te worden gesteld. De regeling wordt dan geheel in overeenstemming gebracht met die in de Wet Arob.

6. Het wetsontwerp beoogt blijkens de considerans mede de bevordering van de eenheid van het administratieve procesrecht. Over dat onderwerp heeft enige tijd geleden de werkgroep Harmonisatie Administratief Procesrecht van de Afdeling Administratieve Rechtspraak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (Trema special, 1983, nr. 1) een rapport uitgebracht. Slechts één van de daarin gedane voorstellen, namelijk de invoering van een commissaris van onderzoek, is in het onderhavige wetsvoorstel verwerkt (artikel 46a).

Bij de Raad is de vraag gerezen of ook niet andere voorstellen voor overneming in aanmerking komen. In ieder geval ware aan deze materie, gelet op de considerans, in het bijzonder aandacht te geven.

7. Het wetsontwerp en de toelichting daarop geven de Raad verder aanleiding tot het maken van een aantal verspreide opmerkingen.

In overeenstemming met punt 15 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware in het voorgestelde artikel 14a van de Wet Arbo te spreken van: Onze Minister, wie de zaak aangaat.

Om verarring te voorkomen met «plaatsvervangende leden», zoals bedoeld in artikel 17 van de wet, is het wenselijk in het voorgestelde artikel 63, tweede lid, niet te spreken van «een plaatsvervanger» doch van: een ander gewoon lid.

In de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 65 (punt 5 van het Algemeen deel) is opgemerkt dat de gekozen oplossing vergelijkbaar is met die welke voor het vragen van schorsing of voorlopige voorziening in artikel 80 van de Wet op de Raad van State is neergelegd. De Raad merkt op dat artikel 80 eist dat het gaat om een besluit dat onderwerp van een door de afdeling te beslissen

geschil uitmaakt of waartegen ingevolge artikel 7, tweede lid, van de Wet Arob (en derhalve niet ingevolge artikel 11 van die wet) een bezwaarschrift is ingediend. Het voorgestelde nieuwe eerste lid van artikel 65 bevat die beperkingen niet. De Raad meent dat de afwijkingen dienen te worden omschreven en toegelicht.

De Raad is voorts van oordeel dat artikel VII, betrekking hebbende op het voorstel tot wijziging van de Colportagewet (Stb. 1973, 438), een toelichting behoeft. Het past immers in de voorgestelde opzet, dat afwijkingen van de Wet Arbo overtuigend worden toegelicht. Artikel VII strekt ertoe dat een uitzondering wordt gemaakt voor de gebruikelijke van-toepassingverklaring van artikel 33, vierde lid, van de Wet Arbo.

Het vorenstaande geldt eveneens met betrekking tot de in artikel VIII voorgestelde wijziging van de Wet op het afbetalingsstelsel 1961 (Stb. 1976, 515).

B. De ontwerp-richtlijnen voor het openstellen van beroep op het College van Beroep voor het Bedrijfsleven

8. De Raad kan zich met de strekking van de voorgestelde richtlijnen verenigen.

Op grond van hetgeen in deel A van dit advies onder punt 4 is opgemerkt, meent de Raad evenwel dat de materiële inhoud van het eerste lid van de voorgestelde modelbepaling beter kan worden verwerkt in een wijziging van de Wet Arbo. In een zodanige nieuwe bepaling zou naar het oordeel van de Raad ook opgenomen moeten worden een omschrijving van het begrip beschikking, waardoor een van toepassingverklaring van de artikelen 2 en 3 van de wet overbodig wordt. Zou dit voorstel worden gevolgd, dan zou dit tot vereenvoudiging van de modelbepaling kunnen leiden.

9. In de ontwerp-richtlijnen is als criterium voor het aanwijzen van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven als rechter, die in beroep over beschikkingen zal oordelen, genomen, dat het gaat om «wettelijke regelingen van sociaal-economische aard».

De Raad heeft vastgesteld, dat in de praktijk tot dusverre een ruimer criterium is gehanteerd. Ook in regelingen betreffende de toegang tot vrije beroepen is het College als beroepsrechter aangewezen (Wet op

de register-accountants (Stb. 1962, 258), Wet op de Accountants-administratieconsulenten (Stb. 1972, 748), ontwerp-Wet op de architectentitel (Gedr. St. 16 191)). Ook in andere gevallen lijkt de grens van de materie, die in de doctrine tot het sociaal-economisch recht wordt gerekend, hier en daar te zijn overschreden. De Raad wijst bij voorbeeld op de ontwerp-Gezondheidswet voor dieren (Gedr. St. 16 447) en de ontwerp-Wet tot wijziging van de Wet op de kansspelen (Gedr. St. 16 481).

Het college vraagt zich dan ook af of niet beter een iets ruimere formulering ware te kiezen, bij voorbeeld in die zin, dat deze mede omvat regelingen betreffende de uitoefening van beroepen en bedrijven.

De Raad verwijst in dit verband ook naar de memorie van toelichting bij de ontwerp-Diergeneesmiddelenwet (Gedr. St. 17 764).

10. Ten aanzien van de toelichting op de modelbepaling meent de Raad, dat het aanbeveling verdient mede aandacht te geven aan de vraag in welke gevallen het raadzaam kan zijn de artikelen 74 en 75 van de Wet Arbo van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. W03.84.0234/06.4.32 van de Raad van State van 16 augustus 1984

– In overeenstemming met punt 121 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware in artikel I, onder A, tot wijziging van artikel 2 Wet Arbo te spreken van: algemeen verbindende voorschriften.

– Aangezien artikel I, onderdeel C, niet een aaneengesloten tekstwijziging betreft, ware dit onderdeel te splitsen in twee genummerde onderdelen.

– Gelet op het bepaalde in artikel 28, eerste lid, ware in artikel 28, tweede lid, zoals voorgesteld in artikel I, onderdeel C, de zinsnede «zal oordelen» te vervangen door: oordeelt. Voorts ware artikel 28, tweede lid, gelet op het derde lid van artikel 28 te beginnen met: De voorzitter

– Overeenkomstig punt 7 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek verdient het de voorkeur in artikel 36a, tweede lid, zoals voorgesteld in artikel I, onderdeel F, niet te verwijzen naar «het vorige lid» maar naar: het eerste lid.

– De in artikel V voorgestelde wijziging van artikel 19, derde lid, van de Noodwet voedselvoorziening is

niet sluitend; daarin dient tevens artikel 29 te worden genoemd.

– Voor de in artikel VII voorgestelde tekst van artikel 17, vierde lid, van de Colportagewet dient het cijfer 4 geplaatst te worden (punt 124 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek). Eenzelfde opmerking geldt artikel 19, derde lid, van de Wet op het afbetalingsstelsel, zoals voorgesteld in artikel VIII.

– In het tweede lid van de modelbepaling dient in plaats van «29–73» te worden geschreven: 29 tot en met 73 (punt 12 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

De tot dusverre gevolgde praktijk wijst niet op een consistent wetgevingsbeleid.

11. In richtlijn 8 van de Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon (Stcrt. 1981, 56) is over de toepassing daarvan ambtelijk overleg aanbevolen.

De Raad vraagt zich af of niet een overeenkomstige aanbeveling in de onderhavige richtlijnen ware op te nemen.

12. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden, en voorts goed te vinden, dat de procedure tot vaststelling van de onderwerpelijke richtlijnen wordt voortgezet, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten