

16 945**Wijziging van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, vaststelling van een nieuwe bijlage als bedoeld in artikel 6 van die wet en wijziging van de onteigeningswet inzake het horen van de Raad van State****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 4 juli 1988

Algemeen

Het stemt tot voldoening dat de leden van de fracties van het C.D.A. en de P.v.d.A. zich in het algemeen met dit wetsvoorstel konden verenigen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. tekenden daarbij aan dat zij de redengeving voor de vijf jaar die lagen tussen het uitbrengen van het voorlopig verslag en de memorie van antwoord merkwaardig achtten. Naar hun oordeel werd in die redengeving een omgekeerde redenering gebruikt. De Wet Arob was immers bedoeld om in de leemte in de rechtsgang ten aanzien van overheidsbeschikkingen waarin geen rechtsgang open staat, te voorzien. Om praktische redenen werd een aantal beschikkingen nog niet onder deze wet gebracht, maar opgenomen op een negatieve lijst. De Wet Arob verplichtte de regering deze lijst binnen vijf jaar te actualiseren met de nadrukkelijke bedoeling dat alsnog voor zover mogelijk in een rechtsgang zou worden voorzien.

Deze leden merkten op dat de Commissie-Geelhoed in haar eindrapport heeft aangedrongen op voortgang met het onderhavige wetsvoorstel, waarin die actualisatie wordt geregeld. Naar hun mening had de opmerking van de Commissie-Geelhoed dat vooraf rekening zou moeten worden gehouden met de capaciteit van de Afdeling rechtspraak niet zo mogen worden geïnterpreteerd dat vijf jaar lang de zorg voor de nadere actualisering van deze vorm van rechtsbescherming mocht worden opgehouden. De capaciteitsproblematiek van de Afdeling rechtspraak behoort naar de mening van deze leden de daadwerkelijke zorg voor de rechtsbescherming niet te doorkruisen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen zich af of het een valide argument is om de noodzakelijke aandacht voor deregulering op te voeren als oorzaak voor de vertraging. Door onderhavig wetsvoorstel is toch geen enkele richtlijn opgeheven, zo vroegen zij zich af.

Naar aanleiding van deze vragen en opmerkingen brengen wij het volgende naar voren.

Met het onderhavige wetsvoorstel – ingediend op 22 juni 1981, dat wil zeggen binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet Arob – wordt

drieërlei beoogd: (1) verzekering van continuering van de huidige negatieve lijst na verloop van vijf jaar sinds de inwerkingtreding van de Wet Arob, (2) de totstandkoming van een nieuwe – afgeslankte – negatieve lijst, en (3) het bieden van een raamwerk voor de geleidelijke slechting van de negatieve lijst. Het wetsvoorstel, zoals het thans voorligt, voorziet in het vervallen van de negatieve lijst in ieder geval met ingang van het tijdstip waarop de Tijdelijke wet Kroongeschillen expireert, dat wil zeggen op 1 januari 1993. Het negatieve-lijstproject draagt aldus bij aan de verwezenlijking van het met de wet Arob beoogde doel: de geleidelijke invoering van een sluitend stelsel van administratiefrechtelijke rechtsbescherming.

Met erkenning van het lange tijdsverloop tussen het uitbrengen van het voorlopig verslag en het verschijnen van de memorie van antwoord hebben wij in paragraaf 1 van de memorie van antwoord en nader in de nota naar aanleiding van het eindverslag (blz. 1) aan de Tweede Kamer de redenen uiteengezet voor dit tijdsverloop. Wij verwijzen naar die uiteenzettingen. Wij merken nog op dat de zorg voor een goed functionerend stelsel van administratiefrechtelijke rechtsbescherming zich naast het opvullen van leemten in die rechtsbescherming evenzeer uitstrekt tot het treffen van voorzieningen die de administratieve rechter in staat stellen het aantal binnenkomende zaken te verwerken. Verwezenlijking van het negatieve-lijstproject leidt tot meer Arob-zaken. De regering is met de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, welke het onderhavige wetsvoorstel heeft onderworpen aan een dereguleringsstoetsing, van oordeel dat invoering van een sluitend stelsel van rechtsbescherming slechts verantwoord is, wanneer een tijdige afdoening van Arob-zaken verzekerd is. Oplossing van de capaciteitsproblematiek bij de Afdeling rechtspraak is derhalve evenzeer een eis van rechtsbescherming. De regering zal naar aanleiding van het in mei 1988 uitgebrachte eindrapport van de projectgroep invoering Arob-rechtspraak in twee instanties op korte termijn met voorstellen komen inzake Arob-rechtspraak in twee instanties.

Arob/geschillen van bestuur

De leden van de C.D.A.-fractie hadden de indruk dat als gevolg van de na de indiening van het onderhavige wetsvoorstel gewezen uitspraak van het Europese Hof in de zaak Benthem, de juridische context waarbinnen de in het wetsvoorstel neergelegde voorstellen moeten gaan functioneren, nogal gewijzigd is. Zij waren van mening dat zulks echter maar in zeer betrekkelijke mate tot uitdrukking is gekomen.

Deze leden merkten op dat zowel in de schriftelijke stukken als bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer steeds werd beoogd dat door verdere slechting van de negatieve lijst de administratiefrechtelijke rechtsbescherming in grote mate wordt gediend, omdat voor een groot aantal beschikkingen de weg tot de onafhankelijke Arob-rechter wordt geopend. De vraag of zulks in het licht van de andere thans beschikbare onafhankelijke administratieve rechtsgang, zijnde die van de Afdeling voor de geschillen van bestuur, nodig dan wel wenselijk is, lijkt niet te zijn gesteld.

Het is de leden van de fractie van het C.D.A. onduidelijk waarom min of meer gedachtenloos en automatisch steeds gekozen lijkt te worden voor het openen van Arob-beroep. Zij hadden hiervoor slechts begrip in de mate waarin de in dit wetsvoorstel neergelegde keuze, hangende het verdere proces van definitieve herverkaveling van het terrein van administratiefrechtelijke rechtsbescherming, een in beginsel tijdelijk karakter zal hebben. Zij onderstreepten met nadruk hetgeen op blz. 5 van de memorie van antwoord is gesteld: «de geleidelijke slechting van de negatieve lijst en het treffen van een definitieve regeling voor de

afdoening van Kroongeschillen die vallen onder de Tijdelijke wet Kroongeschillen, noodzaken tot de keuze per regeling welke voorziening van administratiefrechtelijke rechtsbescherming het meest aangewezen is.

Deze leden wilden er overigens geen enkele twijfel over laten bestaan dat zij, zoals eerder van de zijde van hun fractie bij de behandeling van de Tijdelijke wet Kroongeschillen is betoogd, van mening zijn dat een goede administratiefrechtelijke rechtsbescherming bij een groot aantal typen geschillen meer dan door een Arob-procedure juist zeer gediend zou zijn door een procedure waarbij zoveel mogelijk de voordelen verbonden aan het Kroonberoep oude stijl behouden zijn gebleven. Zij waren ten slotte van oordeel dat de schade die hun inziens materieel gezien het Bentum-arrest aan de administratiefrechtelijke rechtsbescherming heeft toegebracht, niet nodeloos verder vergroot dient te worden.

Naar aanleiding van deze opmerkingen brengen wij het volgende naar voren.

In de memorie van antwoord en in de nota naar aanleiding van het eindverslag en tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer hebben wij de aandacht gevraagd voor een aantal actuele ontwikkelingen in het administratieve recht en voor de onderlinge samenhang tussen deze ontwikkelingen. Zo is onder meer gewezen op de samenhang tussen het negatieve-lijstproject en het project definitieve voorzieningen kroongeschillen. De koppeling tussen deze twee projecten komt thans expliciet in het wetsvoorstel tot uitdrukking, en wel in artikel II, vierde lid, van het nader gewijzigd voorstel van wet, waarin het vervallen van de negatieve lijst is gekoppeld aan het expireren van de Tijdelijke wet Kroongeschillen (amendement-Wiebenga). Bij de slechting van de negatieve lijst gaat het om beantwoording van de vraag of de beschikkingen die voortvloeien uit regelingen op die lijst, in aanmerking komen voor administratiefrechtelijke rechtsbescherming en zo ja welke van de administratieve rechtsgangen het meest geschikt is. Bij de definitieve voorzieningen in kroongeschillen zal eveneens worden nagegaan welke van de administratiefrechtelijke voorzieningen het meest in aanmerking komt voor het beslissen van de betrokken geschillen.

In de Tijdelijke wet Kroongeschillen zijn enige aan het kroonberoep verbonden voordelen opgenomen. Wij verwachten dat de ten behoeve van het treffen van definitieve voorzieningen in kroongeschillen te houden evaluatie van de werking van deze wet en van de wijze waarop de Afdeling voor de geschillen van bestuur van haar bevoegdheden gebruik maakt, belangrijke gegevens oplevert voor beantwoording van de vraag over welke bevoegdheden de administratieve rechter dient te beschikken. Bij de verwezenlijking van beide projecten zal steeds uitgangspunt dienen te zijn de zo noodzakelijk vereenvoudiging, stroomlijning en verbetering van ons stelsel van administratieve rechtspraak.

Deregulering

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen wat wij verstaan onder de termen «beroepsgevoeligheid» en «conflict opwekkend vermogen» (nota naar aanleiding van het eindverslag, blz. 3). Zij wilden weten hoe uitvoering zal worden gegeven aan het streven regels waaruit Arob-zaken kunnen voortvloeien, te vereenvoudigen, de juridische normering daarin strakker te maken en het aantal beslismomenten binnen de primaire besluitvorming terug te dringen.

Deze leden vroegen voorts of er naar ons oordeel verband bestaat tussen het streven tot deregulering en de voorstellen tot verbetering van de bezwaarschriftenprocedure. Zij vroegen naar de stand van zaken met betrekking tot die laatste voorstellen.

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op.

De termen «conflict opwekkend» en «beroepsgevoelig» liggen dicht tegen elkaar aan. Met conflict opwekkende regelgeving wordt in het algemeen bedoeld op regelingen waaruit relatief veel geschillen voortvloeien. Onder beroepsgevoelige regelgeving wordt verstaan regelgeving welke relatief veel beroep op de administratieve rechter genereert. Goede en duidelijke regelgeving kan het ontstaan van geschillen en het gebruik van voorzieningen van rechtsbescherming niet voorkomen, maar wel verminderen. Aandacht voor de bron van de Arob-zaken is daarom van groot belang. Degenen die betrokken zijn bij het opstellen van algemeen verbindende voorschriften en van beleidsregels dienen zich ervan bewust te zijn dat beschikkingen die uit die regels voortvloeien, ingevolge de aanvullende en algemene werking van de Wet Arob vatbaar kunnen zijn voor Arob-beroep. De vruchten van de arbeid van de commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten en de uitkomsten van het onderzoek van een heroverwegingswerkgroep naar recente conflict opwekkende regelgeving op het terrein van de sociale zekerheid en van de belastingen kunnen mede dienstbaar worden gemaakt aan de toetsing van beroepsgevoelige regelgeving op de terreinen waarop de Arob-rechter rechtsmacht is toegekend.

Goede regels zijn voorwaarde voor goed bestuur, d.w.z. in dit verband voor goede bestuurlijke besluitvorming. Goede en zorgvuldige primaire besluitvorming en besluitvorming op een bezwaarschrift kunnen het beroep op de Arob-rechter verminderen. In zoverre bestaat er verband tussen deregulering en de behandeling van bezwaarschriften. Het stelsel en de inrichting van de Arob-bezwaarschriftenprocedure staan overigens los van voornoemde deregulering. Wat de verbetering van de inrichting van de Arob-bezwaarschriftenprocedure betreft is het streven erop gericht om dit kalenderjaar een ontwerp-algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 14, derde lid, van de Wet Arob aan de Raad van State ter advisering voor te leggen. Wat het stelsel zelf betreft gaan de gedachten thans uit naar doorvoering van een verplichte bezwaarschriftenprocedure ook ten aanzien van beschikkingen van de centrale overheid. Wij stellen ons voor hierop nader terug te komen in onze voorstellen omtrent Arob-rechtspraak in twee instanties.

Follow-up

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wilden gaarne worden ingelicht over het tijdstip in 1988 dat een tussentijdse rapportage rond het «bijhouden» van dit wetsvoorstel kan worden verwacht. Zij vroegen of deze rapportage ook ter beschikking komt van de leden van de Eerste Kamer.

Ten slotte vroegen deze leden naar de voortgang van het project Arob-rechtspraak in twee instanties.

De C.D.A.-fractie heeft bij de schriftelijke behandeling de suggestie gedaan om jaarlijks, bij voorbeeld bij de begrotingsbehandeling, te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de voor de slechting van de negatieve lijst noodzakelijke wetgeving. Nu door aanvaarding van het amendement-Wiebenga de negatieve lijst zal vervallen per 1 januari 1993, is de noodzaak voor zo een rapportage, die bedoeld was om het negatieve-listproject onder druk te houden, komen te vervallen.

De regering verwacht als gezegd op korte termijn met voorstellen te komen over invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. P. van Dijk