

Vergaderjaar 1989-1990

21 659

Wijziging van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, de Wet op de Raad van State en de Colportagewet (bezwaarschriftprocedure)

A

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

I. VOORSTEL VAN WET

1. In artikel I, onderdeel A, luidde artikel 32a, eerste lid, onderdeel a: a. op bezwaar of in beroep is genomen,.

2. In artikel I, onderdeel A, luidde artikel 32c, eerste lid:

1. Wordt bij het College beroep ingesteld tegen een besluit of een handeling waartegen een bezwaarschrift kan worden ingediend, dan wordt het bezwaarschrift, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, door de voorzitter onverwijld doorgezonden aan het lichaam of het administratief orgaan dat het besluit heeft genomen of de handeling heeft verricht.

3. In artikel II, onderdeel A, luidde artikel 7, eerste lid:

1. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 5 en 6 kan degene die door een beschikking van een administratief orgaan rechtstreeks in zijn belang is getroffen, daartegen bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State beroep instellen.

4. In artikel II, onderdeel A, luidde artikel 7, tweede lid, onderdeel a:

a. op bezwaar of in beroep is genomen,.

II. MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Paragraaf 1.1. luidde:

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot verbetering van de bezwaarschriftprocedure ingevolge de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob) en de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisaties (Wet Arbo). Daartoe wordt enerzijds voorgesteld de facultatieve bezwaarschriftprocedure ingevolge de Wet Arob en de Wet Arbo te vervangen door een verplichte bezwaarschriftprocedure en anderzijds voorgesteld een aantal voorzieningen in de regeling van die bezwaarschriftprocedure op te nemen die een voldoende flexibele wijze van toepassing van de bezwaarschriftprocedure mogelijk maken.

Deze voorstellen komen overeen met het voorstel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), strekkende tot invoering van een verplichte bezwaarschriftprocedure voor het gehele bestuursrecht. Bij inwerking-treding over enkele jaren van het eerste gedeelte van de Algemene wet bestuursrecht kunnen de thans voorgestelde wijzigingen vervallen.

Het voorstel tot invoering van een verplichte Arob-bezwaarschriftprocedure ten aanzien van beschikkingen van de centrale overheid is

aangekondigd in het kabinets-standpunt over de invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 048, nr. 2, blz. 6).

Wij brengen in dit verband naar voren dat de heroverwegingswerkgroep recente conflict-opwekkende regelgeving in haar interimrapport van november 1988 heeft gewezen op het grote belang van de in de bezwaarschriftprocedure verankerde verplichting tot heroverweging.

Daarnaast wordt in het wetsvoorstel voorgesteld de invoering van de mogelijkheid dat de Arob-rechter bij vernietiging van de bestreden beschikking desgeraden zelf in de zaak kan voorzien. Ook dit voorstel is in het eerder genoemde kabinetsstandpunt aangekondigd.

Ten slotte wordt voorgesteld de Wet op de Raad van State en de Colportagewet op een klein aantal technische punten aan te passen.

2. Paragraaf 1.2.2., derde alinea, eerste volzin, luidde:

In de praktijk wijst de minister behandeling als bezwaarschrift nogal eens af.

3. Paragraaf 1.2.2., vierde alinea, tweede volzin, luidde:

Het (administratief) apparaat van de Raad van State krijgt jaarlijks te maken met een zeer groot aantal

zaken waarin artikel 11, eerste lid en derde lid, toepassing vindt (in 1987 ging het om omstreeks 3350 zaken).

4. Paragraaf 1.2.4., eerste volzin, luidde:

Als gevolg van de voorgestelde wijziging zullen de bestuurslasten wat toenemen, doordat naast de bezwaarschriften die toch al zouden worden behandeld, ook de bezwaarschriften in behandeling moeten worden genomen die thans hetzij door de betrokken minister niet als bezwaarschrift worden aangemerkt, hetzij op de voet van artikel 11, derde lid, niet aan hem worden toegezonden.

5. Paragraaf 1.2.4., tweede alinea, eerste volzin, luidde:

Doorvoering van een Arob-bezwaarschriftprocedure over de gehele linie dient, in navolging van wat dienaangaande in de Awb wordt voorgesteld, gepaard te gaan met de invoering van een aantal voorzieningen die een voldoende flexibele wijze van toepassing van de bezwaarschriftprocedure mogelijk maken.

6. De laatste volzin van paragraaf 1.2.4. ontbrak.

7. Paragraaf 1.4., eerste alinea, tweede volzin, luidde:

Tegen het nieuwe besluit staan opnieuw de Arob-voorzieningen open.

8. Paragraaf 1.4., derde alinea, laatste volzin, luidde:

Ingevolge artikel 81 van het aanhangige wetsvoorstel van wet tot algehele herziening Vreemdelingenwet zal ook de vreemdelingenkamer beschikken over de bevoegdheid zelf in de zaak te voorzien.

9. Paragraaf 1.5., derde alinea, tweede volzin, luidde:

De werkzaamheden in verband met de ontvangst en de verwerking van beroepen tegen primaire beschikkingen vervallen.

10. Paragraaf 1.5., vierde alinea, laatste volzin, luidde:

Door voornoemde besparingen en door de mogelijkheid tot flexibele toepassing van de bezwaarschriftprocedure zullen deze extra lasten beperkt blijven.

11. In paragraaf 2, artikel I, ontbrak «A (artikelen 32a tot en met 32c)».

12. De tweede alinea van de toelichting op artikel 32a van de Wet Arbo luidde:

In artikel 32a is de verplichte bezwaarschriftprocedure neergelegd. Tegen een besluit of handeling (of het uitblijven daarvan) waartegen ingevolge de Wet Arbo of een bijzondere wet beroep kan worden ingesteld op het college, dient eerst een bezwaarschrift te worden ingediend. Een aantal besluiten staat aanstonds voor beroep open, omdat daarin al twee maal bestuurlijke beoordeling heeft plaatsgevonden dan wel zal plaatsvinden. Wij verwijzen naar het huidige artikel 36a, eerste lid, Wet Arbo en artikel 7, tweede lid, Wet Arob.

13. De laatste alinea van de toelichting op artikel 32a van de Wet Arbo ontbrak.

14. De toelichting op artikel 32b van de Wet Arbo luidde:

Artikel 32b komt gedeeltes overeen met het huidige artikel 36b. Het artikel is aangevuld met een nieuw tweede lid, welk voorziet in de mogelijkheid om onder bepaalde omstandigheden het horen van belanghebbenden achterwege te laten, wanneer zulks zonder zin is. Deze bepaling komt overeen met artikel 6.3.8 Awb.

Het gaat om een aantal uitzonderingsgevallen waarin het horen van de betrokken belanghebbende(n) achterwege kan blijven, wanneer zulks voor een zorgvuldige heroverweging en besluitvorming niet nodig is. Artikel 32a, tweede lid, onderdelen a tot en met d, noemt vier typen van gevallen waarin van het horen van belanghebbenden kan worden afgezien; (a) het bezwaar is kennelijk niet-ontvankelijk, (b) het bezwaar is kennelijk ongegrond, (c) de belanghebbende heeft te kennen gegeven geen behoefte te hebben om te worden gehoord, of (d) aan de bezwaren van de indiener van het bezwaarschrift wordt volledig tegemoet gekomen en eventuele andere belanghebbenden kunnen door een dergelijke beslissing niet in hun belangen worden geschaad. De voorgestelde bepaling biedt aldus voldoende mogelijkheden om in de situaties waarin het horen niet zinvol is te achten, daarvan ook daadwer-

kelijk af te zien.

Het bepaalde in onderdeel a komt overeen met het huidige artikel 14, tweede lid, Wet Arob. Het ziet op het geval dat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is. Dit kan zich voordoen indien bezwaar wordt gemaakt door iemand die kennelijk geen enkel belang bij het desbetreffende besluit heeft. Aangetekend zij, dat het horen alleen achterwege kan blijven indien redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over de niet-ontvankelijkheid. Staat die vast, ongeacht hetgeen op een hoorzitting nog te berde zou kunnen worden gebracht, dan is een beslissing zonder het houden van een hoorzitting verantwoord te achten. Koestert het bestuursorgaan slechts twijfel aan de ontvankelijkheid van het bezwaar, dan dient de belanghebbende wél in de gelegenheid te worden gesteld om gehoord te worden.

De in onderdeel b opgenomen uitzondering heeft betrekking op het geval dat het bezwaar kennelijk ongegrond is. Deze uitzondering voorziet in de mogelijkheid om een bezwaarschrift op inhoudelijke gronden vereenvoudigd af te doen. Van een kennelijk ongegrond bezwaar is sprake, wanneer uit het bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren van de indiener ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie.

Als voorbeelden van gevallen waarin sprake kan zijn van een kennelijk ongegrond bezwaar kunnen de volgende worden genoemd: gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming aan het bezwaar is evident in strijd met een wettelijk voorschrift; het bezwaar richt zich tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag zonder dat in het bezwaarschrift melding wordt gemaakt van sedert het eerste besluit nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden; het bezwaar richt zich tegen een beslissing welke geheel overeenkomt met vast – door de rechter aanvaard – beleid. De uitzondering op de hoorplicht mag in deze gevallen slechts gebruikt worden indien niet verwacht kan worden dat het horen nog van belang is voor het vaststellen van feiten en omstandigheden die op de beslissing van invloed zijn.

In gevallen van kennelijke ongegrondheid van het bezwaar komt het bestuursorgaan dus reeds

na kennisneming van het bezwaarschrift tot de conclusie dat de daarin vervatte bezwaren geen doel kunnen treffen en de bestreden primaire beschikking overeind dient te blijven.

De gevallen waarin een bezwaar kennelijk ongegrond is, vertonen enige verwantschap met de gevallen waarin het beroep op de rechter kennelijk ongegrond is. Er zijn evenwel verschillen die voortvloeien uit de omstandigheid dat het bestuur is gehouden tot een bestuurlijke heroverweging van de primaire beslissing en de rechter tot een rechtmatigheidstoetsing van het aan zijn oordeel onderworpen besluit. De rechter kan reeds op de grondslag van het beroepschrift tot de beslissing komen dat de in het beroepschrift neergelegde bezwaren niet tot vernietiging van de bestreden beslissing kunnen leiden op een van de beroepsgronden. Bezwaren die niet tot een vernietiging door de rechter zullen leiden, omdat deze niet de rechtmatigheid van de bestuurlijke beslissing betwisten, kunnen evenwel in het kader van een bestuurlijke heroverweging tot een andere bestuursbeslissing dan de oorspronkelijke leiden.

Het is van het grootste belang dat het bestuursorgaan artikel 32b, tweede lid, onderdeel b, met grote zorgvuldigheid en behoedzaamheid toepast. De doeleinden die de wetgever met een verplichte bezwaarschriftprocedure beoogt te realiseren, zullen niet kunnen worden verwezenlijkt, indien zorgvuldige toepassing van deze bepaling niet zou zijn verzekerd. Er moet voor gewaakt worden dat bestuursorganen op lichtvaardige wijze met de uitzonderingsbepaling omspringen en te snel tot het oordeel komen dat er sprake is van een kennelijk ongegrond bezwaar en deswege van het horen van de belanghebbende kan worden afgezien.

De bestuursorganen zullen er in de eerste plaats zelf voor moeten zorg dragen dat de bepaling juiste toepassing vindt. Goede interne procedures zijn daartoe noodzakelijk. Ter voorkoming van onzorgvuldige toepassing van deze uitzonderingsbepaling is het wenselijk dat de beslissing om de belanghebbende niet in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord op de grond dat zijn bezwaar kennelijk ongegrond (of niet-ontvankelijk) is, niet (uitsluitend) wordt genomen door degene die

betrokken is geweest bij de voorbereiding van de primaire beslissing.

In de tweede plaats wordt een evenwichtig gebruik van de voorgestelde voorziening verzekerd door de rechterlijke controle. Wanneer de rechter tot het oordeel komt dat de belanghebbende in de bezwaarschriftprocedure ten onrechte niet in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord, kan hij de beslissing op het bezwaar vernietigen. Het bestuursorgaan zal dan de belanghebbende alsnog moeten horen, tenzij de rechter over de bevoegdheid beschikt om de zaak zelf af te doen en van die bevoegdheid in zo'n geval gebruik zou willen maken. Wij verwachten dat de rechter met het oog op een goed functionerende bezwaarschriftprocedure en op een zinvolle behandeling van het beroep nauwgezet zal toezien op een zorgvuldige toepassing van deze bepaling.

In de derde plaats wordt voorgesteld om de in artikel 32b, vijfde lid, neergelegde motiveringsregeling aan te vullen. Om de indiener van een bezwaarschrift een redelijk inzicht te verschaffen in geval van toepassing van artikel 32b, vijfde lid, om een goede bestuurspraktijk op dit punt te bevorderen alsmede om de rechterlijke controle op de toepassing van dit artikel te vergemakkelijken wordt voorgesteld om in het vijfde lid, een bepaling toe te voegen, luidende: «Daarbij wordt, indien ingevolge het vijfde lid van het horen is afgezien, tevens aan gegeven op welke grond dat is geschied.»

Wij zijn van mening dat de aldus getroffen regeling enerzijds tegemoet komt aan gerechtvaardigde wensen vanuit de bestuurspraktijk om te voorzien in voldoende mogelijkheden voor een doelmatige en flexibele behandeling van een bezwaarschrift en anderzijds een zorgvuldige behandeling van het bezwaarschrift waarborgt. Wij zijn van oordeel dat in de thans voorgestelde regeling de belangen van burger, bestuur en rechter op evenwichtige wijze zijn gewogen.

Ten slotte wordt naar voren gebracht dat zeer wel denkbaar is dat het bestuursorgaan het ook bij kennelijke ongegrondheid van het bezwaar toch nuttig acht op enigerlei wijze mondeling contact te zoeken met de indiener van het bezwaarschrift, hetzij door middel van regulier horen, hetzij informeel. Het kan immers ook in die gevallen nuttig

zijn de burger enige uitleg te geven en hem zijn mening te laten geven. Dat kan bij de burger tot meer begrip leiden, hem mogelijk overtuigen en wellicht verder procederen voorkomen. Door zulk contact kunnen de doeleinden van het horen niettemin worden verwezenlijkt.

In de gevallen, genoemd in de onderdelen c en d, bestaat van de kant van de burgers geen behoefte aan een hoorzitting. In het geval onder c blijkt dat bij voorbeeld uit een uitdrukkelijke verklaring vooraf van de belanghebbende(n); in het geval van onderdeel d kan het bestuursorgaan zelf beslissen tot het niet horen van de belanghebbende, gezien het feit dat aan het bezwaar toch volledig tegemoet wordt gekomen en de belanghebbende derhalve geheel gelijk krijgt. In dit geval zal wel duidelijk moeten zijn, dat eventuele derden-belanghebbenden door die gegrondverklaring van het bezwaarschrift niet geschaad kunnen worden. Wanneer derden-belanghebbenden wel kunnen worden geschaad en geen verklaring als bedoeld in onderdeel c hebben afgelegd, dan moet dus rekening worden gehouden met eventuele bedenkingen tegen de herziening van het oorspronkelijke besluit; in dat geval mag het bestuursorgaan het in de gelegenheid stellen tot het horen van de belanghebbenden niet achterwege laten.

Wij kondigen aan dat thans gebruik zal worden gemaakt van de nu in artikel 36b, tweede lid, en straks in artikel 32b, derde lid, geboden mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent het horen en het optreden van een adviescommissie. In deze algemene maatregel van bestuur zullen enige elementaire procedurevoorschriften voor de behandeling van een bezwaarschrift worden opgenomen. Na invoering van de eerste tranche van de Awb kan deze algemene maatregel van bestuur vervallen.

15. De toelichting op artikel 32c van de Wet Arbo luidde:

In het voorgestelde artikel 32c is een regeling opgenomen, welke overeenkomt met artikel 15 van de Wet Arob en met artikel 36a, vierde lid, Wet Arbo (plicht tot doorzending van een beroepschrift, dat een bezwaarschrift had moeten zijn; terugstorting van eventueel betaald

griffierecht).

16. De toelichting op artikel 7 van de Wet Arob (A (artikel 7)) luidde:

Bij de regeling van de algehele verplichte bezwaarschriftprocedure is aansluiting gezocht bij de huidige systematiek van de Wet Arob. Blijkens artikel 7 en de indeling van de hoofdstukken II en III gaat de Wet Arob uit van het primaat van het beroep op de Arob-rechter. In het voorgestelde eerste lid is het uitgangspunt gehandhaafd dat tegen niet door de artikelen 5 en 6 van de Wet Arob uitgezonderde beschikkingen voor degene die daardoor rechtstreeks in zijn belang is getroffen, Arob-beroep open staat. Met de introductie van het begrip «degene» (die door een beschikking rechtstreeks in zijn belang is getroffen), wordt de harmonisatie van wetgeving bevorderd. Niet wordt beoogd de kring van beroepsgerechtigden uit te breiden.

In het tweede lid is vervolgens bepaald dat degene die zich niet kan verenigen met een voor Arob-beroep vatbare beschikking, voorafgaand aan het beroep, eerst een bezwaarschrift daartegen dient in te dienen bij het betrokken administratief orgaan.

Gehandhaafd blijft de regel dat enige beschikkingen aan de totstandkoming waarvan een tweede bestuurlijke beoordeling vooraf is gegaan of vooraf zal gaan, rechtstreeks vatbaar zijn voor Arob-beroep.

Ingevolge het derde lid staat tegen de beslissing op het bezwaarschrift vervolgens beroep open op de Afdeling rechtspraak.

17. De toelichting op artikel 14 van de Wet Arob (C (artikel 14)) luidde:

In artikel 14, tweede lid, wordt het aantal gevallen uitgebreid waarin het horen van belanghebbenden achterwege kan blijven. Hierdoor wordt het mogelijk om de bezwaarschriftprocedure op een flexibele wijze toe te passen en het bestuur en/of de belanghebbende niet onnodig te belasten met het horen van de belanghebbende(n). Wij verwijzen naar de toelichting op artikel 32b.

In dit verband brengen wij naar voren dat wij de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur ex artikel 14, derde lid, van de Wet Arob zullen bevorderen. Deze zal

enige regels bevatten omtrent het horen en het optreden van de adviescommissie in een Arob-bezwaarschriftprocedure. Na inwerkingtreding van het eerste gedeelte van de Awb zal deze algemene maatregel van bestuur vervallen.

18. De toelichting op de artikelen 60a, 65, 107 en 117 van de Wet op de Raad van State (A (artikel 60a), B (artikel 65)), E (artikel 107) en F (artikel 119) luidde:

Deze onderdelen hebben alle betrekking op het herstellen van enkele onvolkomenheden die waren geslopen in wetsvoorstel 18 803, dat heeft geleid tot de wet van 18 december 1986, Stb. 668.