

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)**

B

### **ADVIES RAAD VAN STATE**

### **NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 6 september 1989

's-Gravenhage, 16 juli 1990

Bij Kabinetsmissive van 28 juni 1989, no. 89.015527, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, de Wet op de Raad van State en de Colportagewet (bezwaarschriftprocedure).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 28 juni 1989, no. 89.015527, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 september 1989, No. Wo3.89.0335, bied ik U, mede namens mijn ambtgenote van Binnenlandse Zaken, hierbij aan.

1. In de voorgestelde artikelen 32b, tweede lid, van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Wet Arbo) en 14, tweede lid, van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob) wordt bepaald dat van het horen van belanghebbenden in de bezwaarschriftenprocedure kan worden afgezien, indien het bezwaarschrift kennelijk ongegrond is.

De opnemng van deze uitzondering wordt in paragraaf 1.2.4 van de memorie van toelichting in verband gebracht met de doorvoering van de Arob-bezwaarschriftprocedure over de hele linie, derhalve met de uitbreiding van de verplicht bezwaarschriftprocedure tot de administratieve organen der

1. In artikel 32b, tweede lid, van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Wet Arbo) en artikel 14, tweede lid, van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob) wordt voorgesteld dat van het horen van belanghebbenden in de bezwaarschriftprocedure kan worden afgezien, indien het bezwaarschrift kennelijk ongegrond is. Dit voorstel stuit bij de Raad op grote bedenkingen. De kritiek richt zich in het bijzonder tegen het voorstel, deze nieuwe uitzondering op de hoorplicht ook te doen gelden voor de reeds bestaande verplichte bezwaarschriftprocedure voor beschikkingen van niet tot de centrale overheid behorende administratieve organen. De Raad adviseert in het licht van de

centrale overheid. Zij is, zo valt uit de toelichting af te leiden, ingegeven door de noodzaak om met het oog op die uitbreiding een voldoende flexibele wijze van toepassing van de bezwaarschriftprocedure mogelijk te maken. De Raad van State acht het bij deze redengeving ongerijmd dat de nieuwe uitzondering zich tevens uitstrekt tot de vanouds verplichte bezwaarschriftprocedure bij de organen der niet-centrale overheden. Van een noodzaak daartoe rept de memorie van toelichting niet. Niet besproken wordt het door de subcommissie Arob van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie in haar eindrapport van maart 1987 gegeven oordeel dat een wettelijke beperking van het recht van de belanghebbende om te worden gehoord welke verder gaat dan het geval van een kennelijke nietontvankelijkheid wenselijk noch nodig is. Evenmin wordt duidelijk gemaakt waaruit in dit opzicht de gerechtvaardigde wensen vanuit de bestuurspraktijk bestaan waarop de toelichting op artikel 14 van de Wet Arob via die op artikel 32b van de Wet Arbo doelt.

De Raad wijst op de gunstige ervaringen die de Afdeling rechtspraak van de Raad van State met de bezwaarschriftprocedure heeft opgedaan mede dankzij het bestaan van de onverkorte hoorplicht. Afgezien van het nut van deze hoorplicht voor de rechts- en belangenbescherming van de bezwaarde is de kenmerkende functie van het horen, dat het bijdraagt tot verduidelijking en omlijning van het geschil. Hierbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan de vaststelling van feiten, met inbegrip van de juist in de hoorzittingen vaak naar voren tredende drijfveren van appellant en administratief orgaan. Daarnaast echter bevordert de hoorplicht, als centraal punt in de bezwaarschriftprocedure, gedegen kennisneming van de bezwaren en nauwkeurigheid van de motivering van de nadere beslissing. De aldus bereikte verheldering van het geschil betekent een aanzienlijke steun bij de werkzaamheden van de Afdeling rechtspraak. Verkorting van de bestaande hoorplicht voor de niet-centrale overheden behoort tegen dit belang te worden afgewogen.

Een eventuele wettelijke inbreuk op de hoorplicht, ongeacht of deze alleen voor de centrale dan wel ook voor de niet-centrale overheden zal

door hem gesignaleerde bezwaren tegen de voorgestelde uitzondering op de hoorplicht, dit voorstel opnieuw te overwegen.

In de memorie van toelichting is uitvoerig uiteengezet waarom de facultatieve bezwaarschriftprocedures ingevolge de Wet Arob en de Wet Arbo dienen te worden omgezet in een verplichte bezwaarschriftprocedure, vooruitlopend op de invoering van een verplichte bezwaarschriftprocedure ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor het gehele bestuursrecht. Het voorstel is ingegeven door de overweging dat doorvoering van een verplichte bezwaarschriftprocedure mogelijk maakt dat de functies van de bezwaarschriftprocedure meer dan thans tot hun recht komen. Hetgeen de Raad heeft opgemerkt over het grote nut van een bezwaarschriftprocedure, waarbij de belanghebbende in de gelegenheid wordt gesteld zijn bezwaren tegen de bestreden beslissing mondeling naar voren te brengen, wordt ten volle onderschreven. In de memorie van toelichting op artikel 6.3.7 van de Awb (kamerstukken II, 1988-1989, 21 221, nr 3, blz 144 e.v.) is er uitvoerig op gewezen dat het horen van de belanghebbenden een essentieel onderdeel vormt van de bezwaarschriftprocedure. In de memorie van toelichting en in de nota's van toelichting op het Besluit Arob-bezwaarschriftprocedure en het Besluit Arbo-bezwaarschriftprocedure - deze besluiten zullen op korte termijn in werking treden - wordt eveneens gewezen op het belang van het horen.

De regeling van de verplichte bezwaarschriftprocedure dient zodanig te zijn dat enerzijds de doeleinden van de bezwaarschriftprocedure kunnen worden verwezenlijkt en anderzijds de met de bezwaarschriftprocedure gepaard gaande bestuurslasten niet onevenredig en onnodig hoog zijn. Met de voorgestelde regeling wordt beoogd mogelijk te maken dat de verplichte bezwaarschriftprocedure wordt toegepast op een zodanige wijze dat met beide belangen rekening kan worden gehouden. Zij voorziet in de mogelijkheid dat de verplichte bezwaarschriftprocedure wordt doorlopen zonder dat de belanghebbende in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord, wanneer zulk horen niet nodig is voor een zorgvuldige beslissing op het

gelden, dient voorts, gezien het ermee gemoeide belang, scherp te worden omschreven. Niet onbegrijpelijk is dat een administratief orgaan dat zijn eerste besluit na serieuze overweging heeft genomen, spoedig geneigd is om bezwaren ertegen voor kennelijk ongegrond te houden. De wet dient het administratief orgaan daarom te dwingen tot een gespecificeerde beoordeling van de reden waarom de ongegrondheid zich opdringt. Een opwekking daartoe in de memorie van toelichting is nuttig maar klemmt te weinig. Bovendien leveren de thans in de memorie van toelichting gegeven voorbeelden niet alle scherpe criteria op. Over evidentie van strijd met een wettelijk voorschrift kan bij de uitlegging van algemene begrippen («welstand» in bouwzaken, «openbare orde» in algemene plaatselijke verordeningen) gemakkelijk van mening worden verschillend, nog daargelaten de gevallen waarin toepassing van de wet een belangenafweging vraagt. Overeenstemming met vast beleid is een weinig bruikbaar criterium omdat de appellante er dikwijls van overtuigd is dat zijn situatie nu juist tot niet-toepasselijkheid of afwijking van de beleidslijn moet voeren. Het voorbehoud dat het administratief orgaan in elk van de gevallen bovendien niet moet kunnen verwachten dat het horen van belang is voor de vaststelling van feiten en omstandigheden geeft ruimte voor een hantering naar subjectief inzicht. Dit voorbehoud zou, zo meent de Raad, pas iets wezenlijks toevoegen, indien het inhield dat de feiten die het administratief orgaan aan zijn beslissing op het bezwaar ten grondslag zal leggen niet door belanghebbenden zijn bestreden.

De Raad sluit bij gebrek aan wetenschap niet uit dat bij het overwegen van de uitbreiding van de verplichte bezwaarschriftprocedure tot de centrale overheid bezwaren aan het licht zijn gekomen, die voor bepaalde terreinen van bestuur een onverkorte invoering van de hoorplicht onwenselijk maken. Indien dit het geval is, zou kunnen worden overwogen in de bijzondere wetten op die terreinen categorieën van besluiten aan te wijzen waarvoor, onder in die wetten te vermelden omstandigheden, van het horen mag worden afgezien. Een dergelijke regeling geeft gelegenheid de uitzondering zo toe te spitsen dat zij het nut van de bezwaarschriftpro-

bezwaarschrift. Aan een dergelijke regeling, die voorziet in gedifferentieerde toepassing van de verplichte bezwaarschriftprocedure, zal in de bestuurspraktijk behoefte bestaan.

Het uitgangspunt is gehandhaafd dat de belanghebbende in de regel in de gelegenheid wordt gesteld om te worden gehoord. In de memorie van toelichting is naar voren gebracht dat er een aantal uitzonderingen op dit hoorrecht dient te bestaan. Het horen brengt bestuurslasten met zich. Het is alleen dan verantwoord de bestuursorganen daarmee te belasten, wanneer het horen zinvol is. Het onderhavige voorstel voorziet in de bevoegdheid om een bezwaarschrift ook op inhoudelijke gronden vereenvoudigd af te doen, namelijk wanneer het bezwaarschrift kennelijk ongegrond is.

Ik erken dat aan deze voorziening nadelen zijn verbonden. De subcommissie Arob heeft op grond van deze nadelen een wettelijke beperking op het hoorrecht welke verder gaat dan het geval van kennelijke niet-ontvankelijkheid, ontraden (interimrapport, blz. 32 en bijlage II, blz. 24 en eindrapport, blz. 14). Die nadelen manifesteren zich, indien het bestuursorgaan een onjuist gebruik zou maken van zijn bevoegdheid het horen achterwege te laten.

Voorkomen moet daarom worden dat het bestuursorgaan te snel geneigd is bezwaren tegen de primaire beslissing voor kennelijk ongegrond te houden. Ik ben – anders dan de Raad – van oordeel dat de regeling zodanig is dat het gevaar voor een onjuiste toepassing van deze bepaling gering is. Het criterium van de kennelijke ongegrondheid geeft voldoende houvast voor een zorgvuldige en evenwichtige beantwoording van de vraag of een uitzondering op de hoorplicht in het gegeven geval aanvaardbaar is. De in de memorie van toelichting gegeven voorbeelden beogen dit criterium nader te verduidelijken. De in de artikelen 32b, vijfde lid, van de Wet Arbo en 14, vijfde lid, van de Wet Arob neergelegde verplichting om in de beslissing op het bezwaarschrift aan te geven op welke grond van het horen is afgezien, en de (mogelijkheid van) rechterlijke controle verzekeren in voldoende mate een zorgvuldige toepassing van deze artikelen. Met een dergelijke motiveringsplicht wordt een goede bestuurspraktijk bevorderd, wordt rekenschap afgelegd omtrent de

cedure voor de rechter en de bescherming van de appellant niet te kort kan doen.

De Raad adviseert de voorgestelde artikelen 32b, tweede lid, onderdeel b, van de Wet Arbo en 14, tweede lid, onderdeel b, van de Wet Arob opnieuw te overwegen met inachtneming van het hiervoor gestelde.

concrete toepassing van de uitzonderingsbepaling en wordt de rechterlijke controle op die toepassing vergemakkelijkt.

De regeling die wordt voorgesteld, is ook opgenomen in de Awb. Deze regeling zal gaan gelden voor het gehele bestuursrecht. Uit een oogpunt van eenheid en harmonisatie van wetgeving is het niet aanvaardbaar, bij doorvoering van een verplichte bezwaarschriftprocedure ingevolge de Wet Arob en de Wet Arbo nog onderscheid te maken tussen de onderscheiden overheidsorganen wat de mogelijkheden betreft om deze procedure gedifferentieerd te hanteren. De omstandigheid dat de voorgestelde uitzondering op de hoorplicht thans niet bestaat bij de verplichte bezwaarschriftprocedure die geldt voor niet-centrale organen, levert onvoldoende argument op om deze uitzondering slechts te introduceren voor de bezwaarschriftprocedure bij organen van de centrale overheid.

Naar mijn oordeel pleiten drie argumenten tegen de suggestie van de Raad om – bij het bestaan van bezwaren tegen onverkorte invoering van een verplichte bezwaarschriftprocedure (zonder de voorgestelde uitzondering) voor bepaalde terreinen van bestuur – in de bijzondere wetten op die terreinen categorieën van besluiten aan te wijzen waarvoor van het horen kan worden afgezien. In de eerste plaats bestaat er, zoals gezegd, behoefte aan een dergelijke voorziening voor alle besluiten. In de tweede plaats is het moeilijk om op voorhand categorieën van besluiten te selecteren die zich lenen voor een vereenvoudigde heroverwegingsprocedure. Die selectie kan beter in concreto door het bestuursorgaan worden gemaakt, met de mogelijkheid van rechterlijke controle. In de derde plaats geldt het algemene argument dat de eenheid van wetgeving is gediend wanneer op een uniforme regeling zo min mogelijk uitzonderingen worden gemaakt. Een dergelijke selectie zou derhalve afbreuk doen aan de algemene regeling in de Wet Arob en de Wet Arbo.

Hoewel de bezwaren van de Raad tegen het onderhavige voorstel zwaarwegend zijn, heeft hernieuwde overweging van het voorstel geleid tot de conclusie dat het voorstel moet worden gehandhaafd. De memorie van toelichting zal worden aangevuld met een nadere verantwoording van de gemaakte belangenafweging in dezen.

2. Krachtens het huidige artikel 7, eerste lid, van de Wet Arob staat het beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State open voor de «natuurlijke of rechtspersoon» die rechtstreeks in zijn belang is getroffen. Volgens het voorgestelde artikel 7, eerste lid, zal het beroep open staan voor «degene» die rechtstreeks in zijn belang is getroffen. De memorie van toelichting beperkt zich tot de uitlating dat hiermee de harmonisatie van wetgeving wordt bevorderd, en dat niet wordt beoogd de kring van beroepsgerechtigden uit te breiden.

De Raad merkt op dat hier een verschil wordt geschapen met de Wet Arbo, die immers in artikel 4, tweede lid, beroep open stelt voor natuurlijke personen of rechtspersonen. Belangrijker is echter het volgende. De Afdeling rechtspraak van de Raad van State wordt van tijd tot tijd geconfronteerd met beroepen van groepen (comité's en dergelijke) die stellen als groep een bepaald belang te behartigen en in dat belang getroffen te zijn. Dikwijls is geen persoonlijk belang van een of meer der deelnemers in de groep aan te wijzen. De Afdeling staat dan voor de vraag of de groep voldoende samenhang vertoont om als procespartij te kunnen worden aanvaard. Bij de beantwoording van die vraag geeft thans de wet een houvast in de vorm van de eis dat de groep rechtspersoon is. Gewoonlijk gaat het daarbij om de vraag of de groep voldoet aan de kenmerken van een vereniging als opgesomd in artikel 26, eerste lid, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De Afdeling gaat uit dien hoofde na of de leden oprichters niet slechts voor een doel door hen gesteld, maar ook volgens regels willen samenwerken. Reeds de uitlegging van deze laatste eis heeft de nodige jurisprudentie gevegd. Vervalt echter in de Wet Arob de eis van rechtspersoonlijkheid, dan zal de Afdeling rechtspraak over geen enkel wettelijk criterium meer beschikken. De lacune zal door jurisprudentie moeten worden gevuld. Dit draagt niet bij tot duidelijkheid voor de rechtzoekenden. Anderzijds is de huidige praktijk voor zover de Raad ziet niet als knellend ervaren. De Raad geeft in overweging in het licht van het voorgaande de in artikel 7, eerste lid, voorgestelde wijziging opnieuw in beschouwing te nemen.

2. Het is juist dat de in het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel gegeven omschrijving van de kring van Arob-beroepsgerechtigden («degene» die rechtstreeks in zijn belang is getroffen) afwijkt van de huidige omschrijving («de natuurlijke of rechtspersoon» die rechtstreeks in zijn belang is getroffen). Geen wijziging is voorgesteld ten aanzien van de omschrijving van de kring van gerechtigden tot het instellen van beroep op het College. In het voorgestelde artikel 32a, eerste lid, van de Wet Arbo wordt aangehaakt bij degene die beroep kan instellen bij het College, dat zijn de natuurlijke personen of rechtspersonen krachtens artikel 4, tweede lid, van de Wet Arbo voor besluiten en handelingen van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, en, wat betreft beschikkingen waartegen in een bijzondere wet beroep op het College is opengesteld, degene die rechtstreeks in zijn belang is getroffen door een op grond van die wet genomen beschikking (vgl. de modelbepaling voor het openstellen van beroep op het College, opgenomen in de richtlijnen voor het openstellen van beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Stcrt. 1986, 124).

Het wijzigingsvoorstel is voortgekomen uit een streven naar harmonisatie en niet uit de wens de kring van beroepsgerechtigden uit te breiden. Het is evenwel denkbaar dat een groep van personen die thans niet kan worden ontvangen, omdat zij geen rechtspersoon is, ingevolge het wijzigingsvoorstel wél zal kunnen worden ontvangen, omdat zij voldoende samenhang vertoont. Ik geef er in het licht van hetgeen de Raad heeft opgemerkt bij nader inzien de voorkeur aan, in het kader van deze wetswijziging thans de huidige omschrijving te handhaven. Ik zal de vraag op welke wijze de kring van (Arob-)beroepsgerechtigden uiteindelijk moet worden omschreven, opnieuw bezien in het kader van wetgeving welke strekt tot verwezenlijking van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie.

3. Van de verplichting om voorafgaand aan het beroep op de rechter een bezwaarschriftprocedure te voeren wordt in de voorgestelde artikelen 32a van de Wet Arbo en 7 van de Wet Arob onder meer uitgezonderd het geval dat het besluit of de beschikking waartegen de appellant zich wil keren is genomen op bezwaar of in beroep. Het maken van die uitzondering heeft in de eerste plaats het gevolg dat tegen de beslissing, verkregen in de door het eerste lid van artikel 32a respectievelijk het tweede lid van artikel 7 verplicht gestelde bezwaarschriftprocedure, niet opnieuw krachtens die leden bezwaar hoeft te worden gemaakt. In de toelichting ware dit effect uitdrukkelijk te vermelden.

Daarnaast heeft de hier besproken uitzondering tot gevolg dat besluiten of beschikkingen (en volgens de Wet Arbo tevens bepaalde handelingen) die reeds anders dan krachtens de Wetten Arbo en Arob, derhalve krachtens een bijzondere regeling, voorwerp van een bezwaarschriftprocedure zijn geweest niet aan de hier voorgeschreven bezwaarschriftprocedure zullen zijn onderworpen. In de memorie van toelichting ware eraan te herinneren dat de Afdeling rechtspraak van de Raad van State enige malen een bij gemeentelijke verordening getroffen bezwaar- of beroepsregeling die afweek van de inhoud of het stelsel van de Wet Arob onverbindend heeft verklaard. Voorbeelden zijn de uitspraken van 18 december 1987, AB 1988, 424, 19 mei 1988, De Gemeentestem 6862, 2, en 6 december 1988, AB 1989, 139. De bezwaar- of beroepsmogelijkheid kan dan niet vervangend werken ten opzichte van de bezwaarschriftprocedure welke bij de Wet Arob is opengesteld. Bespreking verdient voorts de vraag of bezwaar- en beroepsprocedures die niet bij wettelijk voorschrift zijn opgesteld de door artikel 7, tweede lid, aanhef en onderdeel a, beoogde vervangende werking bezitten. Te denken valt aan procedures als die, geregeld in de artikelen 9 en 10 van de Regeling bijdragen aanleg snelgroeiend bos 1988 (Stcrt. 1988, 207 en 211) van de Minister van Landbouw en Visserij en Economische Zaken, en de artikelen 27 en 28 van de Subsidieregeling niet-terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties (Stcrt. 1989, 154) van de Minister van Landbouw en Visserij. Anders

3. In de memorie van toelichting zal overeenkomstig het advies van de Raad uitdrukkelijk worden vermeld dat tegen de beslissing, verkregen in de door de artikelen 32a, eerste lid, van de Wet Arbo onderscheidenlijk 7, tweede lid, van de Wet Arob voorgestelde verplichte bezwaarschriftprocedure, niet opnieuw krachtens die leden bezwaar hoeft te worden gemaakt.

In de memorie van toelichting zal ingevolge de suggestie van de Raad aandacht worden gevraagd voor jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak, waarin een bij gemeentelijke verordening getroffen bezwaar- en beroepsregeling die afweek van de inhoud en het stelsel van de Wet Arob, onverbindend is verklaard. In die gevallen kan de bezwaar- en beroepsmogelijkheid niet vervangend werken ten opzichte van de Arob-bezwaarschriftprocedure.

De Raad wijst op de omstandigheid dat er bijzondere voorprocedures bestaan ten aanzien van voor Arob-beroep vatbare beschikkingen die niet zijn opengesteld bij wettelijk voorschrift. De door de Raad gegeven voorbeelden betreffen een tweetal niet bij wettelijk voorschrift opgestelde bezwaarschriftprocedures ten aanzien van beschikkingen van organen van de centrale overheid. Ik verwacht dat aan dergelijke voorprocedures geen behoefte meer zal bestaan, wanneer ook ten aanzien van beschikkingen van organen van de centrale overheid een verplichte bezwaarschriftprocedure zal zijn ingevoerd. Ik wijs er overigens op dat belanghebbenden ingevolge artikel 5, aanhef en onderdeel d, van de Wet Arob niet verplicht zijn, een niet bij wettelijk voorschrift opgestelde voorprocedure te doorlopen. Bij invoering van de Awb, waarin een uniforme regeling van bezwaar- en beroepsprocedures is opgenomen, zullen deze voorprocedures, voor zover nog bestaand, verdwijnen.

De Raad werpt de vraag op of deze niet bij wettelijk voorschrift opgestelde voorprocedures – voor zover nog bestaand in de periode gelegen tussen het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet en dat van inwerkingtreding van de Awb-vervangend werken ten opzichte van de Arob-bezwaarschriftprocedure. Met de Raad ben ik van oordeel dat het de voorkeur verdient ten behoeve van de duidelijkheid overeenkomstig het bepaalde

dan artikel 1.5 van de voorgestelde Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nrs. 1-3) omschrijft het nu voorliggende wetsvoorstel het maken van bezwaar en het instellen van administratief beroep niet als het gebruik maken van een ingevolge een wettelijk voorschrift bestaande bevoegdheid. Voor het scheppen van duidelijkheid is te meer aanleiding wanneer het advies van de subcommissie Arob van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie wordt gevolgt om te bepalen dat adviescommissies die in de bezwaarschriftprocedure van de Wet Arob functioneren worden ingesteld bij ministeriële regeling of bij verordening van een niet-centrale overheid.

4. In de voorgestelde artikelen 32a, derde lid, van de Wet Arbo en 7, derde lid, van de Wet Arob is niet vastgehouden aan het stelsel dat de bevoegdheidsomschrijvingen in die beide wetten kenmerkt. Beantwoordt, in dat stelsel, een besluit van een lichaam der publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie aan de omschrijving in artikel 4, tweede lid, onderdeel a, van de Wet Arbo, dan is daarmee krachtens artikel 4, tweede lid, de rechtsmacht van het College van Beroep voor het bedrijfsleven gegeven. Evenzo is de Afdeling rechtspraak van de Raad van State bevoegd op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wet Arob zodra een besluit van een administratief orgaan voldoet aan de definitie van beschikking in artikel 2. Dit brengt mee, dat in het systeem van de beide wetten niet afzonderlijk beroep behoeft te worden opengesteld tegen beslissingen, op bezwaar genomen door de betrokken lichamen respectievelijk administratieve organen. Die beslissingen voldoen immers aan de omschrijvingen, voorkomend in de vermelde bevoegdheidsbepalingen. De voorgestelde derde leden van de artikelen 32a respectievelijk 7 zijn dus overbodig, met dien verstande dat dit voor artikel 32a van de Wet Arbo geldt voor zover de mogelijkheid van beroep bij het College tegen het primaire besluit steunt op artikel 4 van die wet. Dubbele openstelling van beroep op de rechter tegen de beslissingen, genomen op het in artikel 32a, eerste lid, respectievelijk artikel 7, tweede lid, geregelde bezwaarschrift is reeds niet fraai uit

in artikel 1.5 van de Awb, in artikel 32a, eerste lid, onderdeel a, van de Wet Arbo en artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Wet Arob uitdrukkelijk te bepalen dat voor de vervangende werking van een bezwaar- of beroepsmogelijkheid ten opzichte van de Arbo- en Arob-bezwaarschriftprocedure nodig is dat het maken van bezwaar en het instellen van administratief beroep berust op een wettelijk voorschrift.

4. De Raad van State brengt naar voren dat in de voorgestelde artikelen 32a, derde lid, van de Wet Arbo en 7, derde lid, van de Wet Arob niet is vastgehouden aan het stelsel dat de bevoegdheidsomschrijvingen in die wetten kenmerkt. In deze artikelleden wordt uitdrukkelijk bepaald dat tegen de beslissing op het bezwaarschrift beroep openstaat bij het College onderscheidenlijk de Afdeling rechtspraak. Naar het oordeel van de Raad zijn deze artikelleden overbodig.

In de voorgestelde artikelen 32a van de Wet Arbo en 7 van de Wet Arob is een regeling van de verplichte bezwaarschriftprocedure opgenomen, die enerzijds aansluit bij de huidige competentieregeling in die wetten en anderzijds overeenkomt met de in artikel 6.3.1a van de Awb neergelegde algemene regeling inzake de verplichte bezwaarschriftprocedure in het bestuursrecht.

Het stelsel van de Wet Arbo en de Wet Arob ziet er als volgt uit. In beide wetten staan de voorzieningen van rechtsbescherming op het College onderscheidenlijk de Afdeling rechtspraak centraal. De (facultatieve) bezwaarschriftprocedure is afgeleid van de competentie van deze colleges. De rechterlijke competentie is gerelateerd aan inhoudelijk omschreven overheidsop treden. In het stelsel van de Wet Arbo staat rechtstreeks beroep op het College open. Hieraan gaat een facultatieve bezwaarschriftprocedure vooraf, indien een beroepschrift als bezwaarschrift wordt aangemerkt en als zodanig wordt behandeld. In het

een oogpunt van wetgevingseconomie. Hinderlijker acht de Raad het dat de geschetste inconsequentie het begrijpen van de toch al ingewikkelde bevoegdheidsregelingen, in het bijzonder die in de Wet Arob, bemoeilijkt.

De Raad onderkent dat schrapping van de voorgestelde derde leden, voor zover zij volgens de hiervoor beschreven gedachtengang overbodig zijn, het nadelige gevolg heeft dat zij nieuwe verwickelingen met zich brengt. Opgenomen zou immers moeten worden de bepaling, dat artikel 4, tweede lid, van de Wet Arbo respectievelijk artikel 7, eerste lid, van de Wet Arob buiten toepassing blijven zolang niet op het bezwaarschrift is beslist of zich het geval van artikel 3 van de Wet Arbo respectievelijk artikel 3 van de Wet Arob voordoet. Bovendien zou het thans voorgestelde derde lid van artikel 32a van de Wet Arbo gehandhaafd moeten worden voor de gevallen waarin bij andere wetten dan de Wet Arbo de beslissing van geschillen aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven is opgedragen.

Nu het in wezen dus gaat om een keus tussen twee kwaden beperkt de Raad zich tot het advies de voorgestelde regeling opnieuw te beoordelen in het licht van het voorgaande. Indien wijziging van het wetsvoorstel overwegende bezwaren oproept, ware in de memorie van toelichting een ruimere uiteenzetting op te nemen die de keus voor de gepresenteerde tekst verantwoordt en die erop wijst dat niet volledig is vastgehouden aan het tot dusver in de beide wetten gevolgde stelsel van bevoegdheidstoekenning.

Arob-stelsel staat rechtstreeks Arob-beroep open tegen beschikkingen van de centrale overheid. Daaraan kan een facultatieve bezwaarschriftprocedure voorafgaan. Aan het beroep tegen beschikkingen van niet tot de centrale overheid behorende organen dient steeds een, derhalve, verplichte bezwaarschriftprocedure vooraf te gaan.

De competentie van het College is geregeld in artikel 4 van de Wet Arbo en in de bijzondere wetten waarin beroep op het College is opengesteld ter zake van op die wetten gebaseerde beschikkingen. Vatbaar voor beroep is het besluit of de handeling van een publiekrechtelijk lichaam, zoals omschreven in artikel 4, tweede lid, van de Wet Arbo, dan wel de beschikking waartegen in een bijzondere wet beroep is opengesteld die valt onder het beschikkingsbegrip van artikel 4, vierde lid. De facultatieve bezwaarschriftprocedure is ingevolge artikel 36a, eerste lid, niet van toepassing op beroep tegen een besluit dat op bezwaar of in beroep is genomen dan wel inhoudt goedkeuring van een ander besluit of weigering van zodanige goedkeuring. Tegen een beslissing, genomen op bezwaar (waaronder de beslissing op een ingevolge de regeling van de facultatieve bezwaarschriftprocedure als bezwaarschrift aangemerkt beroep-schrift) of in beroep, is niet afzonderlijk beroep opengesteld. Zo een beslissing is vatbaar voor beroep op het College, indien zij beantwoordt aan voornoemde competentieomschrijving.

In het huidige artikel 7, eerste lid, van de Wet Arob is het primaat van het beroep op de Afdeling rechtspraak neergelegd: tegen – niet uitgezonderde – beschikkingen die vallen onder het beschikkingsbegrip van de Wet Arob, afkomstig van – niet uitgezonderde – administratieve organen staat beroep open op de Afdeling rechtspraak, tenzij tegen die beschikking een bezwaarschrift kan worden ingediend. Ingevolge het tweede lid kan tegen een beschikking van een niet tot de centrale overheid behorend orgaan een bezwaarschrift worden ingediend, mits de beschikking niet in beroep of op een bezwaarschrift is gegeven, niet inhoudt de goedkeuring van een andere beschikking of de weigering daarvan, dan wel niet aan goedkeuring is onderworpen. De facultatieve bezwaarschriftprocedure is ingevolge



artikel 11, eerste lid, van toepassing ten aanzien van beschikkingen van de centrale overheid die niet door de Kroon of in beroep zijn gegeven, noch inhoudende de goedkeuring van een andere beschikking of de weigering daarvan. Tegen een beslissing van een administratief orgaan op een bezwaarschrift tegen een beschikking van dat orgaan welke beslissing voldoet aan de definitie van de Arob-beschikking, staat ingevolge artikel 7 rechtstreeks beroep open op de Afdeling rechtspraak.

In het voorgestelde artikel 32a, eerste lid, wordt aangesloten bij de elders geregelde competentie van het College. Tegen een besluit (mede omvattend een beschikking) of handeling, vatbaar voor beroep op het College, staat niet rechtstreeks beroep open, doch dient eerst een bezwaarschrift te worden ingediend, tenzij het bestreden besluit – voor zover ten deze van belang – reeds op bezwaar is genomen. In artikel 32a, derde lid, is uitdrukkelijk bepaald dat tegen de beslissing op het bezwaarschrift beroep openstaat met toepassing van de voorschriften die gelden voor het instellen van beroep tegen het besluit of de handeling waartegen bezwaar is gemaakt. Deze bepaling, welke is ontleend aan artikel 6.3.1a, tweede lid, van de Awb, beoogt tweeeërlei. Erkend zij dat weliswaar deze bepaling strikt genomen niet nodig is ter verzekering van de appellabiliteit van beslissingen op bezwaarschrift, ook – en in dit opzicht anders dan de Raad meent –, voor de gevallen waarin bij andere wetten dan de Wet Arbo de beslissing van geschillen aan het College is opgedragen. Het is evenwel wenselijk om ten behoeve van de duidelijkheid buiten twijfel te stellen dat tegen de beslissing op het bezwaar beroep openstaat. Tevens wordt daarmee aangegeven dat eerst de beslissing op het bezwaarschrift (dan wel de fictieve weigering) moet worden afgewacht, voordat het College kan worden geadieerd.

In het voorgestelde artikel 7, eerste lid, is evenals in dit huidige artikellid de rechtsmacht van de Afdeling rechtspraak neergelegd. Hetgeen hierboven is opgemerkt over artikel 32a, eerste en derde lid, geldt evenzeer voor het voorgestelde artikel 7, tweede en derde lid.

Ik ben van oordeel dat de thans voorgestelde regeling in het kader van deze wetswijziging de beste is.

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

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

Het stelsel van competentietoedeling zal in algemene zin worden gezien in het kader van wetgeving welke strekt tot verwezenlijking van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie.

In de memorie van toelichting zal aan het vorengaande de vereiste aandacht worden besteed.

5. De door de Raad voorgestelde redactionele wijzigingen zijn overgenomen met uitzondering van de tweede kanttekening.

In artikel 14, tweede lid, aanhef en onderdeel d, van de Wet Arob en artikel 32b, tweede lid, aanhef en onderdeel d, van de Wet Arbo is bepaald dat van het horen van belanghebbenden kan worden afgezien, indien aan het bezwaar volledig wordt tegemoet gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

Deze bepaling is ontleend aan artikel 6.3.8, onderdeel d, van de Awb, welk onderdeel overeenkomt met artikel 6.3.8, onderdeel c, van het voorontwerp. De Raad heeft in zijn advies over de Awb hierover geen opmerking gemaakt.

De Raad geeft thans in overweging het woord «kunnen» te schrappen. Wij zijn van oordeel dat de door de Raad voorgestelde tekstwijziging niet moet worden overgenomen, omdat deze de uitzondering op de hoorplicht verruimt. Ingevolge het voorgestelde onderdeel worden belanghebbenden wél in de gelegenheid gesteld te worden gehoord, indien weliswaar volledig wordt tegemoet gekomen aan het bezwaar van de indiener maar deze tegemoetkoming de belangen van andere belanghebbenden kan schaden. Of anders gezegd: de voorwaarde die moet worden vervuld voor het intreden van de uitzondering op de hoorplicht, is sneller vervuld bij «niet schaden» dan bij «niet kunnen schaden».

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenote van Binnenlandse Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W03.89.0335 van de Raad van State van 6 september 1989:**

– In artikel II, onderdeel A, kan in artikel 7, eerste lid, van de Wet Arob de aanduiding «van een administratief orgaan» worden gemist, nu deze deel uitmaakt van de omschrijving van «beschikking» in artikel 2, eerste lid, van die wet.

– In artikel I, onderdeel A, ware in artikel 32b, tweede lid, onderdeel d, «kunnen worden geschaad» te vervangen door: worden geschaad. Een zelfde wijziging ware aan te brengen in artikel II, onderdeel C, in artikel 14, tweede lid, onderdeel d.

– In artikel II, onderdeel C, onder b, ware «het beroep» te wijzigen in: het beroepschrift.

– In paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting ware het in de vierde alinea vermelde interimrapport van een vindplaats te voorzien.

– In paragraaf 1.4 van de memorie van toelichting, eerste alinea, laatste zin, ware «staan opnieuw de Arob-voorzieningen open» te vervangen door: staat opnieuw beroep bij de Arob-rechter open.

– In de artikelsgewijze toelichting op artikel I (artikel 32b, bladzijde 13, eerste volle alinea, tweede volzin) ware «ingeval van toepassing van artikel 32b, vijfde lid» te wijzigen in: ingeval aan artikel 32b, tweede lid, toepassing is gegeven, en ware «ingevolge het vijfde lid» te vervangen door: ingevolge het tweede lid. }