

Vergaderjaar 1990–1991

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)**

Nr. 4

### **VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld 19 oktober 1990

De vaste Commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Zij waren enigszins verwonderd over het tijdstip waarop dit wetsvoorstel werd ingediend. Uiteraard hadden deze leden vastgesteld dat in het kabinetsstandpunt over de invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties van maart 1989 al werd gemeld dat de regering voornemens was een wetsvoorstel als het onderhavige in te dienen, maar er is, zo meenden deze leden, in de tussentijd wel het een en ander gebeurd. Zij wezen bijvoorbeeld op de kabinetscrisis van mei 1989, op het indienen van een wetsvoorstel dat de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht regelt en op de brief van de minister van Justitie van 22 juni 1990 over de door de regering voorgestane procedure met betrekking tot zowel de notitie Arob-in twee instanties als het kabinetsstandpunt over de Herziening van de Rechterlijke Organisatie.

De C.D.A.-fractieleiden gingen er van uit dat ook de regering prioriteit wil geven aan de in de Algemene wet bestuursrecht uitgezette lijn, die uitkomt op een verplichte bezwaarschriftprocedure voor het gehele bestuursrecht. Nu de Kamer net het voorlopig verslag heeft vastgesteld met daarin de nodige vragen over de gevolgen van invoering van een verplichte bezwaarschriftprocedure over de gehele linie zou het, zo meenden de C.D.A.-fractieleiden goed zijn van de regering te vernemen hoe zij de relatie tussen beide wetsvoorstellen ziet. Dit klemt temeer nu de bepalingen in het voorliggende wetsvoorstel hoogstwaarschijnlijk slechts ruim een jaar gelding zullen hebben (indien de regering tenminste van 1-1-1993 blijft uitgaan als datum van inwerkingtreding van de eerste tranche Awb) en er nog een alomvattende regeling van het bestuursprocesrecht (tweede tranche Awb) gereed gemaakt moet worden. Zoals deze leden reeds aangaven in het voorlopig verslag van de Awb, is het in hun visie overbodig om te komen tot een verplichte bezwaarschriftpro-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), V.A.M. van der Burg (CDA), Schutte (G.P.V.), Krajenbrink (CDA), Van Es (Groen Links), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Korthals Altes (VVD), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jaspere (PvdA), M. Zijlstra (PvdA), M.M. van der Burg (PvdA).

Plv. leden: Stemerink (PvdA), Apostolou (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), De Hoop Scheffer (CDA), J.T. van der Berg (SGP), Koetje (CDA), Brouwer (Groen Links), Dijkstal (VVD), Koning (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Hermans (VVD), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), van Nieuwenhoven (PvdA), Jurgens (PvdA).

cedure bij de centrale overheid op die terreinen waar reeds een uitgebreide voorbereidingsprocedure bestaat.

De C.D.A.-fractieleden concludeerden dat het voorliggende wetsvoorstel, voor wat hen betreft, op dit moment geen enkele prioriteit heeft.

Ter vermindering van misverstanden wensten de C.D.A.-fractieleden te benadrukken dat zij op zich begrip hebben voor de redenen waarom de regering wil komen tot een verplichte bezwaarschriftprocedure voor de Wet Arob en de Wet Arbo. Vermeden moet echter worden, zo meenden zij, dat vooruitgelopen wordt op nog te nemen beslissingen ten principale in het brede kader van het administratief recht in het algemeen. Zij vroegen de regering in haar reactie het genoemde brede kader aan te houden.

De C.D.A.-fractieleden vroegen de regering voorts aan te geven of er, indien het voorliggende wetsvoorstel wordt aangenomen, niet sprake zal zijn van een werklastverschuiving van de Raad van State naar de diverse ministeries.

Ook vroegen zij of het mogelijk is de financiële gevolgen van het wetsvoorstel in kaart te brengen.

Tenslotte merkten de C.D.A.-fractieleden op dat zij na een eerste beoordeling tot het voorlopige standpunt waren gekomen, dat het voorstel om de Arob-rechter in een aantal zaken zelf in de zaak te laten voorzien, steun verdient.

Wel vroegen deze leden, of in de praktijk de grens wel eenduidig zou zijn aangegeven, maar zij vertrouwden erop dat de Arob-rechter zorgvuldig gebruik zou gaan maken van deze nieuwe bevoegdheid.

Het door de regering genoemde «kortsluitings-effect» is voor de C.D.A.-fractieleden bij hun voorlopige beoordeling van groot belang geweest.

Met instemming hadden de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid kennis genomen van het wetsvoorstel betreffende de bezwaarschriftprocedure. Zij achtten het van groot belang dat ook in de bezwaarschriftprocedure ten aanzien van beschikkingen en handelingen van de centrale overheid, de verplichting tot heroverweging, alvorens in beroep te gaan bij een hogere instantie, is verankerd.

De betreffende bepalingen – zowel in de Wet Arob als in de Wet Arbo – komen in deze overeen met die van het wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht en kunnen derhalve over enige jaren weer vervallen, wanneer het eerste gedeelte van de Algemene wet bestuursrecht in werking is getreden. Aangezien de leden van de P.v.d.A.-fractie de verplichte heroverweging, die overigens al geldt voor de lagere overheden, een verbetering van de bezwaarschriftprocedure vonden, konden zij instemmen met het op korte termijn invoeren hiervan en niet te wachten op de Algemene wet bestuursrecht. Het wetsvoorstel zal, zo meenden deze leden, leiden tot een vermindering van de werklast van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Het aantal bezwaarschriften zal blijkens de toelichting op het wetsvoorstel, naar verwachting bijna worden gehalveerd. Anderzijds zullen de bestuurslasten van de centrale overheid toenemen, aangezien aan alle beroepsgevallen een bezwaarschriftprocedure voorafgaat.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden graag een schatting van deze toename willen ontvangen en tevens de personele gevolgen die dit met zich meebrengt bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

In de artikelen 14, tweede lid Wet Arob en 32b, tweede lid Wet Arbo worden vier typen van gevallen genoemd waar het verplicht «horen» achterwege kan blijven: a. het bezwaarschrift is kennelijk niet-ontvankelijk; b. het bezwaarschrift is kennelijk ongegrond; c. de belanghebbenden hebben verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord; of d. aan het bezwaar wordt volledig tegemoetgekomen en andere belanghebbenden kunnen daardoor niet in hun belangen worden aangetast.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vonden het een groot goed van de bezwaarschriftprocedure dat belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld bezwaren tegen de bestreden beslissing mondeling naar voren te brengen. Het vormt een essentieel onderdeel van deze bezwaarschriftprocedure. Alleen bij uitzondering zou volgens deze leden van deze hoorplicht mogen worden afgeweken en ook dan nog moet sprake zijn van een zorgvuldige toepassing. Dit geldt met name in het geval dat het bezwaarschrift kennelijk ongegrond is. Zowel de Raad van State als de Subcommissie Arob van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie zouden om deze reden de onder b. genoemde uitzonderingsmogelijkheid willen schrappen. Ook in de toelichting op het onderhavig artikel bespeurden de leden van de P.v.d.A.-fractie enige aarzeling van de zijde van de regering. Zij onderkenden het dilemma van toename van bestuurslasten enerzijds en zorgvuldigheid anderzijds. In feite gaat het om een afweging tussen belangen van de burger en het bestuur. In het wetsvoorstel is weliswaar – naast de reeds bestaande garanties – een extra garantie ingebouwd voor goed gebruik, te weten de motiveringsplicht bij de beslissing op het bezwaarschrift, toch vroegen de leden of deze voldoende zullen zijn.

Derhalve wilden de leden graag vernemen of gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid in het derde lid van artikel 32b om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen betreffende het horen, bij voorbeeld door het stellen van procedurevoorschriften omtrent het niet horen. Hierbij vroegen de leden terloops of het vigerende tweede lid van artikel 14 Wet Arob, waarin de amvb is geregeld, gehandhaafd blijft.

De vraag diende zich aan of het inbouwen van al deze garanties voor zorgvuldig gebruik opweegt tegen het handhaven van de hoorplicht bij kennelijke ongegrondheid. Verder stelden zij de vraag – evenals in het voorlopig verslag op het wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht – op welke wijze zou kunnen worden vastgesteld dat iemand die een bezwaarschrift heeft ingediend, afziet van zijn/haar recht op gehoord te worden.

Tenslotte bevat het voorliggend wetsvoorstel de invoering van de mogelijkheid voor de Arob-rechter om bij vernietiging van de bestreden beschikking zelf in de zaak te voorzien: het zogenoemde «kortsluitings-effect».

De leden van de fractie van de P.v.d.A. konden zich hiermee verenigen, met name vanuit de optiek van harmonisatie van wetgeving. Immers, ook andere administratieve rechters beschikken over een dergelijke bevoegdheid.

Verder gingen de aan het woord zijnde leden er van uit, dat deze bevoegdheid zich in de praktijk beperkt tot die gevallen waarin vaststaat welke beslissing na vernietiging van de bestreden beschikking dient te worden genomen. Indien nog sprake is van een belangenafweging zal de Arob-rechter van deze bevoegdheid geen gebruik kunnen maken.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij konden zich in grote lijnen met de inhoud daarvan verenigen. Zij wilden slechts op een punt ingaan.

In de voorgestelde artikelen 32b, tweede lid van de Wet administra-

tieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Wet Arbo) en 14, tweede lid, Wet Arob wordt bepaald dat van het horen van belanghebbenden in de bezwaarschriftprocedure kan worden afgezien, indien het bezwaarschrift kennelijk ongegrond is.

Een belangrijk argument daarvoor is dat met de verplichte bezwaarschriftprocedure gepaard gaande bestuurslasten niet te hoog worden. De Raad van State heeft ernstige bedenkingen tegen dit onderdeel van de Wet. Zo wijst de Raad er onder andere op dat zij zelf gunstige ervaringen heeft met de onverkorte hoorplicht. Tevens geeft zij enkele argumenten die pleiten tegen de regeling zoals wordt voorgesteld. De leden van de V.V.D.-fractie waren niet overtuigd van de argumenten van de regering terzake. In dit verband vroegen zij of de regering bij benadering kan aangeven wat de verzwaring aan bestuurslasten wordt.

Evenmin waren deze leden onder de indruk van het argument dat de regeling die wordt voorgesteld ook is opgenomen in de Awb, welke regeling zal gaan gelden voor het gehele bestuursrecht. Deze leden van de V.V.D.-fractie wezen erop dat ook in dat geval nog slechts sprake is van een wetsvoorstel en zij herinnerden de regering eraan dat zij bij de inbreng van dit wetsvoorstel naar voren hadden gebracht vooralsnog van mening te zijn dat de hoorverplichting wel wettelijk voorgeschreven moet zijn.

De leden van de fractie van D66 hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Enerzijds onderschreven zij de doelstelling van het wetsvoorstel, inhoudende dat de bezwaarschriftprocedure ingevolge de Wet Arob en de Wet Arbo verbeterd wordt, anderzijds twijfelden zij aan de opportuniteit van de indiening van het wetsvoorstel op dit moment.

De voorstellen gedaan in dit wetsvoorstel komen overeen met het voorstel in de Algemene wet bestuursrecht, strekkende tot invoering van een verplichte bezwaarschriftprocedure voor het gehele bestuursrecht. Bij inwerkingtreding van het eerste gedeelte van de Awb kunnen de thans voorgestelde bepalingen dan ook vervallen. Inwerkingtreding van deze eerste tranche is voorzien per 1 januari 1993. De periode gelegen tussen het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet en dat van inwerkingtreding van het eerste gedeelte van de Awb, zal derhalve van korte duur zijn. Niet geheel ondenkbaar is zelfs, dat beide tijdstippen nagenoeg samenvallen. In ieder geval zal het thans voorliggende wetsvoorstel wel voor een zeer geringe periode kracht van wet verkrijgen. Ook de leden van de fractie van D66 meenden dan ook dat het onderhavige wetsvoorstel, gezien tegen deze achtergrond, aanzienlijk in betekenis afneemt.

Zij vroegen de regering op deze zienswijze in te gaan. Daaraan koppelden zij de vraag, hoe de indiening van dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het voornemen (Kamerstukken II, 1988-1989, 21 048, nr. 2, blz. 6), een algemene maatregel van bestuur tot stand te brengen, waarin enkele elementaire procedurevoorschriften voor de behandeling van een bezwaarschrift ingevolge de Wet Arob en de Wet Arbo worden neergelegd. Is deze amvb tot stand gebracht, zo vroegen deze leden. Ook deze amvb kan overigens vervallen na invoering van de eerste tranche van de Awb. Deze leden achtten de door hen gestelde vraag relevant, nu een dergelijke amvb tijdelijk kan bijdragen aan de verbetering van de bezwaarschriftprocedure van de Wet Arob respectievelijk de Wet Arbo, namelijk tot op het moment dat de verplichte bezwaarschriftprocedure voor het gehele bestuursrecht van kracht wordt ingevolge de Awb. Vervolgens hadden de leden van de fractie van D66 enige twijfels over de voorgestelde bepalingen met betrekking tot de «gedifferentieerde wijze van toepassing van de bezwaarschriftprocedure». De motivering voor deze gedifferentieerde wijze van toepassing,

die eruit bestaat dat een aantal uitzonderingen is neergelegd op de hoorplicht, is gelegen in het feit dat de extra bestuurslasten als gevolg van een verplichte bezwaarschriftprocedure over de gehele linie, beperkt van omvang dienen te blijven. Om die reden wordt derhalve voorgesteld dat het horen van belanghebbenden eveneens achterwege kan blijven op een aantal andere gronden dan de grond van kennelijke niet-ontvankelijkheid van het bezwaarschrift. Overigens komt dit voorstel overeen met een gelijklopende regeling terzake in de Awb. Met de uitzondering op de hoorplicht ingeval van een kennelijk ongegrond bezwaarschrift, hadden de leden van de fractie van D66 moeite. Ook in de memorie van toelichting wordt erkend dat aan deze voorziening nadelen zijn verbonden. Gesteld wordt, dat de subcommissie Arob van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie op grond van deze nadelen een wettelijke beperking op het hoorrecht, die verder gaat dan het geval van kennelijke niet-ontvankelijkheid, heeft ontraden. De Raad van State haalt in zijn advies op het wetsvoorstel aan, dat een dergelijke beperking door bedoelde subcommissie «wenselijk noch nodig» werd geoordeeld. De Raad van State heeft ook zelf grote bezwaren geuit tegen de voorgestelde uitzonderingsbepalingen ingeval van een kennelijk ongegrond bezwaarschrift. De leden van de fractie van D66 hadden als kernbezwaar tegen de voorgestelde regeling, dat er geen garantie kan bestaan dat bestuursorganen het criterium van de kennelijke ongegrondheid op zorgvuldige en evenwichtige wijze hanteren. Deze zorg wordt vooralsnog niet weggenomen door de mogelijkheid van rechterlijke controle achteraf, noch door de voorgestelde motiveringsplicht. Het zullen toch de bestuursorganen zelf zijn, die in de eerste plaats – de regering erkent dat ook – ervoor moeten zorgdragen dat de regeling juiste toepassing vindt. De memorie van toelichting spreekt in dat verband over de noodzaak van goede interne procedures. Bestaat er een garantie dat deze werkelijk tot stand worden gebracht? En welke waarde moet gehecht worden aan de opmerking in de memorie van toelichting, dat het wenselijk is dat de beslissing om de belanghebbende niet in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord op de grond dat zijn bezwaar kennelijk ongegrond is, niet (uitsluitend) wordt genomen door degene die betrokken is geweest bij de voorbereiding van de primaire beslissing?

De leden van de fractie van D66 meenden, de regeling overziende, dat deze niet geringe risico's voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de burger inhoudt. Zij konden zich niet aan de indruk onttrekken, dat de voorgestelde regeling het resultaat is van een moeizaam bereikt compromis: een verplichte bezwaarschriftprocedure over de gehele linie, maar dan wel flexibel toegepast, om de extra lasten voor het bestuur tot een minimum te beperken. Het was voor deze leden nog geen uitgemaakte zaak, of een dergelijke tegemoetkoming aan het bestuur zwaarder dient te wegen dan de rechtspositie van de burger. Integendeel, de leden van de fractie van D66 wensten deze discussie te voeren tegen de achtergrond van de totstandkoming van de Awb, waar de thans voorgestelde regeling immers op vooruit bedoelt te lopen. De leden van de fractie van D66 voelden enige aarzeling over de voorgestelde regeling van de kring van Arob-beroepsgerechtigden en het stelsel van de competentieverdeling van de Wet Arob onderscheidenlijk de Wet Arbo. Als zij het goed begrepen, dan dienen beide regelingen opnieuw bezien te worden in het kader van de wetgeving welke strekt tot verwezenlijking van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Ook om die reden twijfelden deze leden aan de opportuniteit van het voorliggende wetsvoorstel. Tot slot hadden de leden van de fractie van D66 een vraag over de positie van bezwaar- en beroepsprocedures ten aanzien van voor Arob-beroep vatbare beschikkingen die niet berusten op een wettelijke voorschrift. Zij vroegen de regering nader in

te gaan op de samenloop tussen deze procedures en de Arbo- en Arob-bezwaarschriftprocedure in de periode gelegen tussen het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet en dat van inwerkingtreding van de Awb.

De leden van de G.P.V.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel, waarin niet alleen wordt voorgesteld de facultatieve bezwaarschriftprocedure ingevolge de Wet Arob en de Wet Arbo te vervangen door een verplichte bezwaarschriftprocedure, maar waarin ook wordt voorgesteld een aantal voorzieningen in de regeling van die bezwaarschriftprocedure op te nemen, die een voldoende gedifferentieerde wijze van toepassing mogelijk maken.

Het betreft hier, zo constateerden deze leden, voorstellen die overeenkomen met het voorstel in de Algemene wet bestuursrecht strekkende tot invoering van een verplichte bezwaarschriftprocedure voor het gehele bestuursrecht.

Gezien de evidente voordelen die een verplichte bezwaarschriftprocedure met zich meebrengt, konden de leden van de G.P.V.-fractie ermee instemmen dat vooruitlopend op de verdere behandeling van de Awb wordt voorgesteld nu reeds tot invoering van de verplichte bezwaarschriftprocedure in de Wet Arob en de Wet Arbo over te gaan.

Desondanks leefden er bij deze leden nog een aantal vragen. Het betrof hier met name de extra bestuurslasten die als gevolg van de invoering van de verplichte bezwaarschriftprocedure zullen optreden door het creëren van de mogelijkheid tot gedifferentieerde toepassing van de bezwaarschriftprocedure. De leden van de G.P.V.-fractie doelden daarbij vooral op het mogelijk maken van een uitzondering op de hoorplicht ingeval het bezwaarschrift kennelijk ongegrond wordt geacht. Hoewel de bewindslieden toegeven dat aan deze voorziening nadelen zijn verbonden, zijn zij niettemin van oordeel dat in de ter zake voorgestelde regeling een zorgvuldige behandeling van het bezwaarschrift gewaarborgd is. De leden van de G.P.V.-fractie waren daar voorshands niet van overtuigd. Er wordt, naar de mening van deze leden, te zeer een beroep gedaan op de bestuursorganen zelf om te voorkomen dat het bestuursorgaan te snel geneigd is bezwaren tegen de primaire beslissing voor kennelijk ongegrond te houden. Zij achtten dat vooral bezwaarlijk omdat zij er niet van overtuigd waren dat de bevoegdheid tot het uitspreken van een «kennelijk ongegrond» niet instrumenteel gebruikt zal worden. Zal bij een toenemende bestuurslast met gelijkblijvende middelen oneigenlijk gebruik niet in de hand worden gewerkt? De leden van de G.P.V.-fractie konden zich in dit verband bijvoorbeeld voorstellen dat een bestuursorgaan dat zijn eerste besluit na serieuze overweging heeft genomen, snel geneigd zal zijn om bezwaren ertegen voor kennelijk ongegrond te houden.

Weliswaar wordt aangedrongen op controle op oneigenlijk gebruik en gewezen op de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, maar zo vroegen deze leden, heeft een dergelijke controle ook weer niet bestuurslastenverzwaring tot gevolg? Dreigt daardoor niet de tijdswinst die wordt geboekt door het achterwege laten van het horen verloren te gaan?

Tenslotte constateerden de leden van de G.P.V.-fractie dat wordt voorgesteld de Arob-rechter de bevoegdheid te verlenen om na vernietiging van de bestreden beschikking in daarvoor in aanmerking komende gevallen zelf in de zaak te voorzien. Blijkens de memorie van toelichting is deze bevoegdheid bedoeld voor situaties waarin vaststaat welke beslissing na vernietiging van de bestreden beschikking dient te worden

genomen. Verdient het geen aanbeveling een bepaling van deze strekking in de wet op te nemen?

De voorzitter van de commissie,  
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,  
Corver