

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. 6

EINDVERSLAG

Vastgesteld 20 maart 1991

Na kennisneming van de memorie van antwoord zijn in de vaste Commissie voor Justitie¹ nog diverse opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. Onder het voorbehoud dat de regering deze tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit voorstel van wet genoegzaam voorbereid

De leden van de C.D.A.-fractie wensten naar aanleiding van de memorie van antwoord nog een enkele opmerking te maken. Ook na lezing en bestudering daarvan bleef voor deze leden het probleem bestaan dat hoe dan ook via dit wetsvoorstel vooruit wordt gelopen op iets dat de Kamer nog moet vaststellen en waarvan bovendien niet zeker is of de Kamer dat wel zo zal vaststellen. De C.D.A.-leden doelden hierbij op het invoeren van een verplichte bezwaarschriftprocedure. Omdat bovendien de Algemene wet bestuursrecht een aanmerkelijk breder werkingsgebied heeft dan het nu voorliggende wetsvoorstel leek het de tot de C.D.A.-fractie behorende leden niet meer dan logisch dat eerst de uitkomsten van de discussies over de Algemene wet bestuursrecht in het algemeen en over de verplichte bezwaarschriftprocedure in het bijzonder zouden worden afgewacht voordat alvast een voorschot op de mogelijke uitkomst wordt genomen.

Deze leden hadden overigens – zij hadden dit ook reeds in het voorlopig verslag opgemerkt – begrip voor de redenen om tot een eventuele verplichte bezwaarschriftprocedure over te gaan maar meenden ook dat de regering wat al te gemakkelijk voorbij lijkt te gaan aan de toenemende bestuurslasten. Een toename van het aantal bezwaarschriften bij bijvoorbeeld de departementen met zo'n 20% is toch fors te noemen, zo meenden deze leden.

Op grond waarvan acht de regering overigens de verwachting gerechtvaardigd dat bij een aanzienlijk deel van de «nieuwe» bezwaarschriftprocedures het horen achterwege zal kunnen blijven?

De C.D.A.-leden herhaalden hun opmerking dat het in hun visie overbodig is om te komen tot een verplichte bezwaarschriftprocedure bij de centrale overheid op die terreinen waar reeds een uitgebreide voorprocedure bestaat, en vroegen de regering hierop te reageren. Concluderend merkten deze leden op dat zij zich uitdrukkelijk het recht

¹ Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), V. A. M. van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), 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-Jasperse (PvdA), M. Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA).

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

voorbeholden om in het kader van de behandeling van de Algemene wet bestuursrecht te komen tot een definitieve standpuntbepaling over het al dan niet invoeren van een verplichte bezwaarschriftprocedure voor het gehele bestuursrecht en dat hier dus niet te willen doen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. dankten de regering voor de beantwoording. Zij waren echter op het punt van het afzien van het hoorrecht, zoals neergelegd in artikel 14, tweede lid sub b Wet Arob en artikel 32b, tweede lid sub b Wet Arbo, nog niet overtuigd. Allereerst bleven de leden van oordeel dat de overtuigingskracht van een beslissing na heroverweging, zonder dat de burger is gehoord, gering is. Verder achtten deze leden nog steeds geen garantie aanwezig dat bestuursorganen het criterium van kennelijke ongegrondheid op zorgvuldige en evenwichtige wijze zullen hanteren. Immers, de overheid die de bestreden beslissing heeft genomen, kan zelf beoordelen of het bezwaar kans van slagen heeft en kan hieraan het gevolg verbinden om de bezwaarde niet te horen.

Noch het argument dat de mogelijkheid van rechterlijke contrôle achteraf en de motiveringsplicht een zorgvuldige toepassing zal verzekeren noch het argument dat interne richtlijnen binnen het bestuursorgaan oneigenlijk gebruik zullen voorkomen, overtuigden deze leden. Genoemde instrumenten kunnen weliswaar een bijdrage leveren tot een zorgvuldige toepassing, maar een garantie kunnen zij niet geven. Nog steeds zagen de leden van de P.v.d.A.-fractie het gevaar dat het bestuursbelang, gelegen in beheersing van de bestuurslasten, mogelijk te snel tot het afzien van het horen zou kunnen leiden. Derhalve achtten deze leden de nadelen voor de bezwaarde van het achterwege kunnen laten van het horen groter dan de voordelen van vermindering van bestuurslast.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren niet ongevoelig voor de gedachte van de Adviescommissie Administratief Recht die hen onlangs onder ogen kwam in een brief van de Nederlandse Orde van Advocaten. In deze brief werd voorgesteld om de mogelijkheid te creëren voor de bezwaarde om direct een beroep te doen op de administratieve rechter als hij/zij geen heil verwacht van de bezwaarschriftprocedure en de betrokken overheid daarmee instemt. Op deze wijze zou een bezwaarschriftprocedure die noch door de bezwaarde, noch door de overheid als zinvol wordt ervaren, achterwege kunnen blijven. Onnodige werkbelasting en tijdverlies kan hierdoor worden voorkomen. Zij vroegen de regering waarom deze mogelijkheid niet in het wetsvoorstel is opgenomen en zelfs niet is genoemd in de memorie van toelichting.

Tenslotte vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie of het onderhavige wetsvoorstel met betrekking tot de Colportagewet (artikel 15 en 16) spoort met het wetsvoorstel nr. 21 547, Wijziging van de Colportagewet in verband met de afschaffing van het registratierecht.

De leden van de V.V.D. dankten de regering voor de bij de memorie van antwoord gegeven antwoorden. Zij waren vooralsnog niet overtuigd van de argumenten van de regering om te voorzien in de mogelijkheid dat bij een kennelijk ongegrond bezwaar van het horen wordt afgezien. Zij behielden zich het recht voor om daar eventueel bij de plenaire behandeling op terug te komen.

De leden van de fractie van D66 dankten de bewindslieden voor hun antwoorden. Aan het gegeven dat deze leden de doelstelling van het wetsvoorstel reeds onderschreven wilden zij thans toevoegen, dat zij overtuigd waren van het belang om reeds nu, bij wijze van voortrein op de Algemene wet bestuursrecht, de verplichte bezwaarschriftprocedure in te voeren in de wet Arob en de wet Arbo ten aanzien van beslissingen

van de centrale overheid. De zelfstandige betekenis die aan het onderhavige wetsvoorstel toekomt, in combinatie met de te verwachten geldigheidsduur van deze wet die aanzienlijk langer is dan die waarvan deze leden aanvankelijk uitgingen, bracht hen tot deze overtuiging. Deze leden wilden dan ook de hoop uitspreken, dat met voortvarendheid gestreefd zal kunnen worden naar de voorziene inwerkingtreding van deze wet per 1 juli 1991.

Voor de leden van de fractie van D66 bleef echter de samenhang tussen dit wetsvoorstel en de Algemene wet bestuursrecht voorop staan. De regeling van de verplichte bezwaarschriftprocedure kan niet los gezien worden van de toekomstige regeling terzake in de Algemene wet bestuursrecht. Om die reden bleven deze leden benadrukken dat de elementaire regeling van de hoorplicht in dit wetsvoorstel bezien moet worden in het brede kader van de Algemene wet bestuursrecht. De discussie over deze regeling zou bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel voor deze leden dan ook een belangrijke plaats innemen.

De leden van de fractie van D66 bleven bij hun voorkeur voor het handhaven van de hoorplicht buiten de gevallen dat aan een hoorzitting bij de burgers geen behoefte bestaat danwel ingeval van kennelijke niet-ontvankelijkheid van het bezwaarschrift.

Deze leden hadden derhalve grote moeite met het vereenvoudigd afdoen van een bezwaarschrift op inhoudelijke gronden. Zij meenden dat de mogelijkheid voor de centrale overheid een afweging te maken tussen het belang van het horen en het belang onnodige bestuurslasten te voorkomen, niet geringe risico's in zich draagt voor de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van de burger – ondanks het mogelijke bestaan van goede interne procedures en ondanks de mogelijkheid van rechterlijke contrôle achteraf, hetgeen preventieve werking kan hebben. Met andere woorden, deze leden hadden bedenkingen tegen de thans gemaakte afweging, die ertoe leidt dat de door de regering wenselijk geachte beperking van de bestuurslasten bij invoering van een verplichte bezwaarschriftprocedure zwaarder telt dan een optimale regeling van de rechtspositie van de burger. De uitzondering op de hoorplicht in geval van een «kennelijk ongegrond» bezwaarschrift achtten deze leden dan ook een moeilijk aanvaardbare consequentie van het door de regering voorgestane compromis tussen terugdringing van de bestuurslasten bij de overheid en de invoering van een verplichte bezwaarschriftprocedure. Zij wezen er ten overvloede op, dat het voorontwerp van de Algemene wet bestuursrecht evenmin voorzag in deze uitzondering op de hoorplicht. Ook de subcommissie Arob van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie heeft deze uitzondering ontraden, daar zij «wenselijk noch nodig» was. De Raad van State heeft in zijn advies dit oordeel aangehaald en ook zelf grote bezwaren geuit tegen de voorgestelde regeling.

Al met al meenden de leden van de fractie van D66 dat deze regeling serieuze heroverweging verdient, uiteraard zowel in het kader van het onderhavige wetsvoorstel als in het kader van het voorgestelde artikel 6.3.8 van de Algemene wet bestuursrecht.

Graag vernamen zij hierover een samenhangend oordeel van de bewindslieden in die zin, dat hierin zowel het onderhavige wetsvoorstel als ook het wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht betrokken wordt.

De leden van de fractie van D66 wilden de regering vragen naar haar oordeel over de suggestie van de Nederlandse Orde van Advocaten, de mogelijkheid te openen rechtstreeks beroep in te stellen bij de administratieve rechter indien zowel de bezwaar instellende burger als het overheidsorgaan «geen heil verwachten» van heroverweging van de beslissing in de bezwaarschriftprocedure. Deze uitzondering op de verplichte bezwaarschriftprocedure heeft onmiskenbaar als grootste nadeel dat het beginsel van schifting van zaken die aan de rechter

worden voorgelegd wordt losgelaten, maar heeft als voordeel dat de bestuurslasten hierdoor kunnen worden beperkt, zo meenden deze leden. Deze leden vroegen met name, of de regering het überhaupt mogelijk acht een dergelijke uitzonderingsregeling in te voeren, zonder dat de verplichte bezwaarschriftprocedure de facto gefrustreerd wordt.

Begrepen de leden van de fractie van D66 het goed, dat het hebben doorlopen van niet op een wettelijk voorschrift berustende voorprocedures na inwerkingtreding van deze wet en tot inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover nog bestaand, niet afdoet aan het doorlopen van de verplichte bezwaarschriftprocedure van de wet Arob of de wet Arbo?

De voorzitter van de Commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de Commissie,
Coenen