

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 10 mei 1991

De leden van de CDA-fractie maakten een aantal opmerkingen over de relatie tussen de invoering van een verplichte Arob- en Arbo-bezwaarschriftprocedure over de gehele linie in dit wetsvoorstel en het voorstel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tot invoering van een algemene verplichte bezwaarschriftprocedure. Zij hadden overigens begrip voor de redenen om tot een eventuele verplichte bezwaarschriftprocedure over te gaan, maar meenden ook dat wij wat al te gemakkelijk voorbij lijken te gaan aan de toenemende bestuurslasten. Zij vroegen een reactie van de regering op hun oordeel dat een verplichte bezwaarschriftprocedure bij de centrale overheid op die terreinen waar reeds een uitgebreide voorprocedure bestaat, overbodig is. Zij kondigden aan in het kader van de behandeling van de Awb te komen tot een definitieve standpuntbepaling over het al of niet invoeren van een verplichte bezwaarschriftprocedure voor het gehele bestuursrecht.

Naar aanleiding hiervan brengen wij het volgende naar voren.

Het onderhavige wetsvoorstel vervangt onder meer de huidige facultatieve bezwaarschriftprocedure in de Wet Arob voor beschikkingen van bestuursorganen van de centrale overheid en in de Wet Arbo door een integraal verplicht bezwaarschriftprocedure. Tegelijkertijd wordt een regeling over de uitzonderingen op de hoorplicht in de verplichte bezwaarschriftprocedure voorgesteld die overeenkomt met de regeling van artikel 6.3.8 van de Awb. De reikwijdte van dit voorstel is geringer dan die van het voorstel in de Awb tot invoering van een verplichte bezwaarschriftprocedure. De overwegingen die ten grondslag liggen aan het voorstel om de facultatieve bezwaarschriftprocedure in de Wet Arob en de Wet Arbo te vervangen door een verplichte bezwaarschriftprocedure, liggen deels ook ten grondslag aan het voorstel om een verplichte bezwaarschriftprocedure voor het gehele bestuursrecht in te voeren. Aan het voorstel om ter beheersing van de bestuurslasten te voorzien in de mogelijkheid dat van het horen van de belanghebbende wordt afgezien bij een kennelijk ongegrond bezwaar, ligt een gedachtengang ten grondslag die geldt voor dit wetsvoorstel en voor de Awb. In zoverre is er een samenhang tussen het onderhavige wetsvoorstel en de

Awb. Niettemin moet dit wetsvoorstel worden beoordeeld op zijn eigen merites. Het gaat immers niet om invoering van een verplicht bezwaarschriftprocedure waar een bezwaarschrift nog niet bestaat, maar om omzetting van een reeds bestaande – facultatieve – bezwaarschriftprocedure in een verplichte procedure, ten einde op korte termijn de werkbelasting bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het bedrijfsleven te verminderen.

In de memorie van antwoord hebben wij naar voren gebracht dat de bestuurslasten als gevolg van vervanging van de facultatieve bezwaarschriftprocedure door een verplichte procedure beperkt zullen blijven. Deze verwachting is gebaseerd op de volgende overwegingen.

Het is thans reeds regel dat beroepschriften ingevolge de Wet Arob en de Wet Arbo als bezwaarschrift worden behandeld. Deze gedragslijn is neergelegd in de circulaire van de minister-president van 1 september 1989. Ten opzichte van de gevallen waarin deze regel wordt nagevolgd, is er derhalve geen sprake van een lastenverzwaring. In de gevallen waarin nu een bezwaarschriftprocedure wordt gevolgd, is het horen in meer gevallen voorgeschreven dan volgens het wetsvoorstel. Het voorstel neemt immers de uitzonderingen op de hoorplicht in de bezwaarschriftprocedure van artikel 6.3.8 van de Awb over. Deze bepaling is voorgesteld om te voorkomen dat de invoering over de gehele linie van de bezwaarschriftprocedure leidt tot een stijging van bestuurslasten. In de gevallen waarin in Arob- en Arbo-zaken nog geen bezwaarschriftprocedure wordt gevoerd, betekent de invoering daarvan extra werk voor het bestuur. Maar omdat de bezwaarschriftprocedure hier doorgaans wordt overgeslagen omdat er sprake is van een duidelijk niet-ontvankelijk of ongegrond bezwaar, kan in de nieuwe situatie het horen in bezwaar op grond van de artikelen 14 van de Wet Arob en 32b van de Wet Arbo vaak worden overgeslagen, zodat het extra werk van beperkte betekenis kan zijn. Bovendien staat tegenover deze toename van werk de afname van het werk in de beroepsfase: de ervaring leert dat een bezwaarschriftprocedure leidt tot minder beroepen op de rechter, en derhalve ook tot minder werkzaamheden voor het bestuur om zijn standpunt bij de rechter te verdedigen.

Naar ons oordeel dient de vraag of na een uitgebreide voorbereidingsprocedure nog een bezwaarschriftprocedure moet worden doorlopen, primair te worden beantwoord in het kader van de behandeling van wetsvoorstel 21 221. Op de terreinen die worden bestreden door de Wet Arob en de Wet Arbo komen deze procedure weinig voor.

Zoals reeds in de memorie van toelichting en in de memorie van antwoord naar voren is gebracht, strekt een bezwaarschriftprocedure onder meer tot (a) rechts- en belangenbescherming, (b) verhoging van de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming, (c) het weggeven van zaken en (d) verduidelijking en rijping van het eventueel aan de administratieve rechter voor te leggen geschil. Daartoe vindt in de bezwaarschriftprocedure een heroverweging plaats van de oorspronkelijke beslissing op de grondslag van de daartegen door de indiener van het bezwaarschrift ingebrachte bezwaren. Een uitgebreide voorbereidingsprocedure doet niet af aan het nut van de bezwaarschriftprocedure. Het doorlopen van de bezwaarschriftprocedure na een uitgebreide procedure van voorbereiding en totstandkoming van de oorspronkelijke beslissing is in zijn algemeenheid niet overbodig, omdat alleen op die wijze alle doeleinden van de bezwaarschriftprocedure ten volle tot hun recht kunnen komen. Het is aannemelijk dat een uitgebreide procedure van voorbereiding en totstandkoming van de oorspronkelijke beslissing de kans in het algemeen kleiner maakt dat heroverweging nog veel nieuwe (gezichts)punten zal opleveren die tot herziening van de oorspronkelijke

beslissing leiden. Dan rijst de vraag of het in het licht van het gekozen stelsel van een verplichte, aan het beroep op de administratieve rechter voorafgaande, voorprocedure verantwoord is, een uitzondering daarop te maken, dan wel of het wenselijk is dit stelsel vanwege de eenheid en eenvoud daarvan in stand te laten en te voorzien in mogelijkheden van vereenvoudigde afdoening van een bezwaarschrift. In het onderhavige wetsvoorstel, in de Awb en in de Aanpassingswet Awb (22 061) is gekozen voor de laatste optie. Wij menen dat door de mogelijkheid van een gedifferentieerde toepassing van de bezwaarschriftprocedure, het bezwaarschrift in zaken waarin de primaire beslissing na een uitgebreide voorprocedure is tot stand gekomen, in veel gevallen vereenvoudigd kan worden afgedaan. Daarvoor blijven het tijds- en arbeidsbeslag beperkt, terwijl de voordelen van de bezwaarschriftprocedure overeind blijven.

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD en D66 waren niet overtuigd van de wenselijkheid om te voorzien in de mogelijkheid, bij een kennelijk ongegrond bezwaar van het horen van belanghebbenden af te zien.

Anders dan deze fracties zijn wij hiervan wel overtuigd. Naar onze mening is ons voorstel met voldoende waarborgen voor een zorgvuldige en evenwichtige toepassing omgeven. Wij menen dat de voorgestelde regeling, waarbij het bestuursorgaan in de beslissing op het bezwaar rekenschap aflegt van het niet horen van de belanghebbende, een goede interne organisatie en vooral de mogelijkheid van een rechterlijke controle op de toepassing van de regeling en van een rechterlijke sanctionering bij een eventueel onjuiste toepassing, het risico voor het ontstaan van een onzorgvuldige bestuurspraktijk in dezen minimaliseren.

De voorgestelde regeling doet niet te kort aan de rechtsbescherming waarop de burger aanspraak kan maken. Het criterium van de kennelijke ongegrondheid geeft het bestuursorgaan voldoende houvast voor een zorgvuldige beantwoording van de vraag of een uitzondering op het recht van de belanghebbende om in de gelegenheid te worden gesteld te worden gehoord, in het gegeven geval gerechtvaardigd is. Op grond van de in het bezwaarschrift naar voren gebrachte bezwaren kan het bestuursorgaan tot de bevinding komen dat heroverweging van de primaire beslissing kennelijk niet tot herziening daarvan zal leiden en dat in het licht daarvan de verwachting gewettigd is dat het horen van de indiener van het bezwaarschrift geen wijziging in dat oordeel zal brengen. Zoals in de memorie van toelichting al is opgemerkt gaat het om evidente gevallen. Anders dan de subcommissie-Arob meent (interimrapport, blz. 32 en bijlage II, blz. 24; eindrapport, blz. 14), kan naar onze mening in deze gevallen volledige heroverweging plaatsvinden zonder dat de belanghebbende is gehoord. De belanghebbende die na een bezwaarschriftprocedure waarin hij niet is gehoord, wordt geconfronteerd met een deugdelijk gemotiveerde beslissing op bezwaar waarbij zijn bezwaren als kennelijk ongegrond zijn aangemerkt, weet waar hij aan toe is. Voor hem is duidelijk geworden dat in ieder geval naar het oordeel van het bestuursorgaan de oorspronkelijke beslissing in bestuurlijk en juridisch opzicht juist was. Hij kan daarin gereede aanleiding vinden om niet door te procederen. Indien hij zich niet kan verenigen met die beslissing, kan hij in beroep gaan bij de desbetreffende administratieve rechter. Hij zal in zijn beroepschrift stellen dat de daarin neergelegde bezwaren tot vernietiging van de beslissing op bezwaar dienen te leiden, omdat de in het beroepschrift vermelde feiten en omstandigheden, had hij deze in een hoorzitting naar voren kunnen brengen, tot een voor hem gunstige uitkomst van de heroverweging zouden hebben geleid. Vanzelfsprekend kan het voorkomen dat de Arob- of de

Arbo-rechter het standpunt van de belanghebbende deelt en vaststelt dat heroverweging van de primaire beslissing op grond van de in de beroepsprocedure naar voren gebrachte bezwaren tot een andere uitkomst zou hebben geleid of zou hebben kunnen leiden. Dan volgt vernietiging van de beslissing op bezwaar. Wij verwachten evenwel dat het bestuur in de grote meerderheid van de gevallen zo zorgvuldig met de hoorregeling omgaat, dat de rechter niet tot vernietiging behoeft over te gaan. De rechter heeft evenwel de mogelijkheid om, indien een bepaald bestuursorgaan structureel tot een verkeerde benadering besluit, dit af te straffen bij zijn beoordeling van het bestuursoptreden. Het is – gezien de consequenties van een rechterlijke afkeuring – onwaarschijnlijk dat het bestuursorgaan dan in zijn onjuiste houding zou volharden.

Ook naar onze mening maakt het horen van een belanghebbende in de bezwaarschriftprocedure een wezenlijk onderdeel van die procedure uit. Het horen heeft meestal goede zin. Maar niet altijd. Als het horen niet zinvol is, kan het beter achterwege blijven, zodat niet onnodige bestuurslasten worden gegenereerd. Het is dan ook een voordeel van de voorgestelde regeling dat de mogelijkheid wordt verschaft, het horen achterwege te laten wanneer zulks voor een heroverweging redelijkerwijs niet nodig is, terwijl de bezwaarschriftprocedure zelf overigens intact blijft. Zij behoudt haar effecten, terwijl de bestuurslasten niet onnodig stijgen.

In de afweging van het voorstel moet worden betrokken, dat invoering van de bezwaarschriftprocedure voor het gehele bestuursrecht beter te realiseren is, indien wordt uitgegaan van de hoorregeling van artikel 6.3.8 van de Awb. Juist door de hoorplicht toe te snijden op die gevallen waar het horen de meeste voordelen biedt, maar door tegelijkertijd een toename van de bestuurslasten zoveel mogelijk te vermijden is invoering op het gehele terrein van het bestuursrecht uitvoerbaar. Gaat men uit van het huidige Arob-model, dan kan het gevolg zijn dat voor een deel van het bestuursrecht een zeer zorgvuldige procedure, inclusief een vergaande hoorregeling, geldt, terwijl voor de rest van het bestuursrecht van de bezwaarschriftprocedure wordt afgezien omdat invoering op grond van de veronderstelde bestuurslasten thans niet mogelijk is. Voor dergelijke verschillen tussen de onderscheiden onderdelen van het bestuursrecht zijn geen goede argumenten aan te voeren. Ook na hernieuwde heroverweging achten wij derhalve het voorstel juist.

De leden van de fractie van de PvdA en van D66 vroegen ons om een reactie op een suggestie van de Adviescommissie Administratief Recht van de Nederlandse Orde van Advocaten, neergelegd in een preadvies van deze Commissie als bijdrage bij een brief van de Orde van 19 december 1990 aan de Vast Commissie voor Justitie. Deze suggestie was reeds gedaan in het advies van deze Adviescommissie inzake de Awb, als bijlage bij een brief van de Orde van 2 februari 1990 aan de Vaste Commissie. Zij houdt in, dat wordt voorzien in de mogelijkheid dat een belanghebbende rechtstreeks beroep instelt bij de administratieve rechter indien hij van het doorlopen van de bezwaarschriftprocedure geen heil verwacht en het betrokken bestuursorgaan daarmee instemt. De Orde is overigens een voorstander van een verplichte bezwaarschriftprocedure voor het gehele bestuursrecht. Het voorstel om te voorzien in de mogelijkheid, bij een kennelijk ongegrond bezwaar van het horen van de indiener van het bezwaarschrift af te zien, acht de Orde onwenselijk.

Bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel en de regeling van de bezwaarschriftprocedure in de Awb is een aantal varianten gezien welke beogen de extra bestuurslasten als gevolg van een verplichte

bezwaarschriftprocedure te beperken. Een van de varianten betreft de door de Orde voorgestelde voorziening. Zij bestaat reeds in artikel 26, derde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. De belastingplichtige die bezwaar heeft tegen een hem opgelegde aanslag, kan in plaats van daartegen bezwaar te maken, met instemming van de inspecteur zijn zaak direct voorleggen aan de belastingrechter.

De redenen waarom besloten is deze mogelijkheid niet te openen zijn de volgende. In de eerste plaats is een dergelijke regeling onnodig ingewikkeld. Staat men voor de beslissing een bezwaarschrift in te dienen, dan zal men zich eerst moeten afvragen of er voordelen zijn verbonden aan het overslaan van deze procedure. In beginsel zou het ook goed zijn dat het bestuur de belanghebbende op het bestaan van deze mogelijkheid wijst. In verreweg de meeste gevallen zal de belanghebbende echter zonder deskundige bijstand niet precies kunnen overzien wat de voor- en nadelen zijn van het afzien van bezwaar. Het is daarom de vraag of het inbouwen van dit extra beslissingsmoment in het algemeen zal leiden tot weloverwogen beslissingen van belanghebbenden.

Daar komt bij dat het afzien van de bezwaarfase de instemming van het bestuursorgaan behoeft. Dit moet derhalve over een eventueel verzoek eveneens een beslissing nemen, hetgeen in het algemeen noopt tot raadpleging van het dossier. Wordt negatief beslist, dan is de inmiddels door partijen genomen moeite zonder betekenis geweest, terwijl het de vraag is of bij een positieve beslissing veel tijd of werk wordt bespaard. In het voorgestelde systeem kan de belanghebbende immers bij het indienen van het bezwaarschrift aangeven dat hij afziet van het recht gehoord te worden (artikel 6.3.8, onderdeel c, van de Awb, in dit wetsvoorstel gevolgd in de artikelen 32b, tweede lid, onderdeel c, van de Wet Arbo en 14, tweede lid, onderdeel c, van de Wet Arob), zodat de afhandeling van het bezwaarschrift op eenvoudige wijze kan plaatsvinden. Kan men op deze grond sterk aarzelen over de vraag of het – in beperkte mate – compliceren van de regeling voldoende voordelen biedt, de ervaring in het belastingrecht versterken de argumenten voor een negatief antwoord. In de praktijk blijkt namelijk van de mogelijkheid om met instemming van de inspecteur van de bezwaarschriftprocedure af te zien nauwelijks gebruikt te worden gemaakt. Mede om die reden wordt in de Aanpassingswet Awb juist voorgesteld deze mogelijkheid in het belastingrecht te schrappen. Nu in het belastingrecht de regeling in de praktijk weinig wordt gebruikt, terwijl zij daar geschikter lijkt dan in die delen van het bestuursrecht waar de aanwezigheid van verschillende belanghebbenden de toepassing gecompliceerder maakt, menen wij dat er onvoldoende voordelen zijn verbonden aan het mogelijk maken van «prorogatie» in de bezwaarschriftfase.

Ten slotte vroegen de leden van de fractie van de PvdA of de voorgestelde wijziging van de Colportagewet in overeenstemming is met wetsvoorstel 21 547.

In beide wetsvoorstellen worden artikel 15, vierde lid, en artikel 16, zesde lid, van de Colportagewet gewijzigd. In het onderhavige wetsvoorstel vervalt de bepaling die verplicht om bij de toezending van een beschikking de mogelijkheid van daartegen in te stellen beroep te vermelden. In wetsvoorstel 21 547 vervalt de verplichting de beschikking bij aangetekende brief te versturen. De voorstellen sporen derhalve met elkaar.

De leden van de fractie van D66 waren overtuigd van het belang om

reeds nu, bij wijze van voortrein op de Awb, de verplichte bezwaarschriftprocedure in te voeren in de Wet Arob ten aanzien van beslissingen van de centrale overheid en de Wet Arbo. Bij hen bleef echter de samenhang tussen het onderhavige wetsvoorstel en de Awb voorop staan. Zij wezen daarbij in het bijzonder op de elementaire regeling van het horen. Een discussie hierover zal een belangrijke plaats innemen bij de behandeling van dit wetsvoorstel.

Op de opmerkingen van deze leden over de voorgestelde uitzondering op de hoorplicht bij kennelijke ongegrondheid en over de suggestie van de Nederlandse Orde van Advocaten zijn wij hiervoor reeds ingegaan.

De laatste vraag van de leden van de fractie van D66 beantwoorden wij bevestigend.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales