

MEMORIE VAN ANTWOORD

(Ingezonden 23 Maart 1954)

No. 10

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de
Zitting 1952—1953)§ 1. *Algemeen*

Met voldoening vernamen de ondergetekenden, dat de indiening van dit wetsontwerp nagenoeg algemeen met instemming is begroet.

De opzet van het ontwerp heeft eerst in de Commissie-Van der Grinten onderwerp van beraadslaging uitgemaakt. Door de publicatie van het advies van die Commissie over een materie, waaromtrent nog geen duidelijke algemene mening bestond, is in juridische kring de gelegenheid geopend om de gedachten omtrent de aan deze bijzondere tak van administratieve rechtspraak te stellen eisen te verdiepen. Dat zeer vele leden, die zich met de opzet van het ontwerp kunnen verenigen, niettemin op enkele belangrijke punten vooralsnog een andere opvatting zijn toegegaan, is begrijpelijk. Met dit ontwerp, dat met slechts enkele wijzigingen aan het advies van de Commissie-Van der Grinten is ontleend, wordt immers een stap verder gezet op de weg der ontwikkeling van de administratieve rechtspraak, hetgeen medebrengt, dat verschillende nieuwe en tot nog toe onbekende regelingen moesten worden ontworpen.

De noodzaak van een voor het gebied van de bedrijfsorganisatie eigen regeling van het beroep tegen besluiten der betrokken lichamen is in de Memorie van Toelichting uiteengezet. Onder handhaving van dit eigene is echter ten volle rekening gehouden met de resultaten van de arbeid der Commissie-De Monchy, die een algemene regeling voor het beroep tegen overheidsbesluiten heeft ontworpen.

De zelfwerkzaamheid van het bedrijfsleven is een der belangrijke punten van de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Die zelfwerkzaamheid strekt zich uit zowel over de regelgeving als over de uitvoering. De rechtspraak in beroep over beslissingen, die ter uitvoering van de gegeven regelen worden genomen, dient evenwel, om haar onpartijdig karakter te bewaren, buiten het terrein der zelfwerkzaamheid te worden geplaatst. De ondergetekenden merken daarbij nog op, dat ook bij de parlementaire behandeling van de Wet op de Bedrijfsorganisatie er steeds van uitgegaan is dat de onderhavige administratieve rechtspraak bij de wet zou worden geregeld.

§ 2. *De rechtsmacht van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven*

Als eerste punt wordt in het Voorlopig Verslag de vraag omtrent de omvang van het beroepsrecht — en dus van de rechtsmacht van het College — ter sprake gebracht. Op dit punt brengt het ontwerp de meest principiële wijziging ten opzichte van reeds bestaande regelingen, zoals van de Ambtenarenwet 1929. Ondergetekenden achten het dienstig om, evenals zulks in het Voorlopig Verslag gedaan wordt, op dit punt nader in te gaan.

In het Verslag wordt het probleem gesteld aan de hand van de tegenstelling tussen rechtmatigheidscontrole en beleidscontrole, tussen toetsing van rechtmatigheid en doelmatigheid door de rechter. Naar algemeen inzicht behoort beleidscontrole of toetsing van de doelmatigheid van besluiten der lichamen niet aan de rechter te worden overgelaten. Wordt nu, zo kunnen de vragen over dit punt worden samengevat, die toetsing van de doelmatigheid van de besluiten der lichamen niet bin-

nengehaald door het criterium onder *d* in artikel 5 gesteld? Kan voorts het doel, dat men met dit toetsingscriterium beoogt, niet op verantwoorde wijze — misschien zelfs evengoed — met gebruikmaking van het criterium onder *c* worden bereikt, dat veel minder dan de formule onder *d* de deur voor de beleidscontrole schijnt te openen?

De toetsingscriteria van artikel 5 bepalen de rechtsmacht van het College. Gaandeweg zijn in wet en jurisprudentie een aantal normen ontwikkeld, waaraan de wijze van besturen in rechte kan en behoort te worden getoetst. Hoever de rechtsmacht van de rechter zich zal moeten uitstrekken houdt mede verband met de aard van de wetgeving. Zo wordt de rechtspositie van de geadmistrateerden in de Ambtenarenwet en in de op grond daarvan gegeven voorschriften tot in details geregeld, hetgeen tot gevolg heeft dat reeds een ruime mate van rechtsbescherming aan de betrokkenen kan worden gegeven doordien zij aan een rechter de vraag kunnen voorleggen of een hun regarderend besluit in overeenstemming is met de wet. Daarnaast kon dan ook worden volstaan met nog een tweede toetsingscriterium: krachtens artikel 58 van de Ambtenarenwet kan het beroep op de rechter mede worden ingesteld ter zake dat het administratief orgaan bij het nemen, verrichten of uitspreken van een besluit, handeling of weigering van zijn bevoegdheid kennelijk een ander gebruik heeft gemaakt dan tot de doeleinden, waarvoor die bevoegdheid is gegeven.

De jurisprudentie heeft ook bij het toetsen van de rechtmatigheid van overheidsdaden in het algemeen als criteria strijd met de wet of détournement de pouvoir aangenomen. Daarbij blijkt reeds een neiging te bestaan om détournement de pouvoir enigszins ruim uit te leggen, b.v. in die zin, dat „de vrijheid van de administratie, welke uit de artikelen 7 en 32 der Woonruimtwet valt af te leiden, niet insluit, dat de administratie in een gegeven geval haar bevoegdheid tot vorderen zou mogen beïnvloeden door te beletten, dat degenen, om wiens rechten het gaat, ten volle gebruik kan maken van de hem in de Woonruimtwet gegeven mogelijkheid om voor zijn bedreigde pand vrijstelling van vordering te krijgen.” (H.R. 28 Juni 1951, N.J. 1951, no. 528). Voorts heeft zich, vooral in de gewone rechtspraak, nog een derde norm voor het administratief handelen ontwikkeld: de bestuursbeslissing mag niet zodanig zijn, dat zij bij een redelijke afweging van belangen niet genomen had *kunnen* worden.

In het bijzonder in die gevallen, waarin, anders dan in de Ambtenarenwet, de voorschriften omtrent het handelen van de administratie aan deze een grote speelruimte laten, zal er behoefte bestaan aan meer toetsingscriteria dan die van de Ambtenarenwet. Het enkele voorschrift bijvoorbeeld, dat het uitvoerende orgaan een vergunning, ontheffing of dispensatie kan verlenen, of intrekken, laat de betrokkene, wiens verzoek om vergunning is geweigerd, of wiens ontheffing is ingetrokken, zonder steun, indien hij aan de rechter slechts de vraag zou kunnen voorleggen of die weigering of intrekking in strijd met de wet is geschied, dan wel of de administratie van haar bevoegdheid kennelijk een ander gebruik heeft gemaakt dan tot de doeleinden, waarvoor die bevoegdheid is gegeven. Reeds wordt in het Voorlopig Verslag gememoreerd, dat het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening, voor welks rechtsmacht in de wet overigens geen nauwkeurig omschreven toetsingscriteria bestaan, de besluiten of handelingen van een bedrijfslichaam onder meer daaraan pleegt te toetsen of een omstreden handeling „zodanig in strijd is met de redelijkheid, dat zij niet in stand kan worden gehouden”. De op dit stuk aan het woord zijnde leden achten deze controle aanvaardbaar. Zij menen dat deze reeds mogelijk zal zijn op grond van de onder letter *c* in artikel 5 van het ontwerp opgenomen omschrijving. Ondergetekenden kunnen zich met deze laatste opvatting niet verenigen. Het onder *c* opgenomen toetsingscriterium biedt slechts een rechtsmiddel tegen *redeloos* willekeurig handelen. Dit impliceert nog geenszins een toetsing aan de redelijkheid in volle omvang. Dit moge worden toegelicht met een voorbeeld.

Een lichaam kwam met een buitenlandse instantie overeen, dat aan deze laatste een lijst zou worden overgelegd van firma's aan welke vergunningen voor export van een bepaald product

naar het betrokken land zouden worden afgegeven. Vervolgens legde het lichaam een lijst over waarop prijzen waren vermeld, die, naar het lichaam wist, hoger waren dan aanvankelijk aan die buitenlandse instanties ter kennis waren gebracht en tevens hoger dan die instantie bereid was te betalen. Met overlegging van deze lijst beoogde het lichaam een aanwijzing te verkrijgen omtrent gedragingen van bepaalde exporteurs. De omstandigheden waren echter zodanig dat, naar het lichaam had moeten begrijpen, voormeld oogmerk met het overleggen van die lijst niet verwezenlijkt kon worden. Die overlegging had dan ook het voor het lichaam voorzienbare gevolg, dat de geprojecteerde transacties geen doorgang vonden, zulks ten nadele van de exporteurs, die in elk geval aan de gestelde verkoopcondities konden voldoen.

In dit aan de praktijk ontleende geval (uitspraak Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening, 20 Aug. 1952, Arbitrale Rechtspraak 1952, nr. 382, besproken in Sociaal-Economische Wetgeving 1952/3, blz. 225—235) kan nu niet worden gezegd dat het lichaam tot het overhandigen van de geïncrimineerde lijst „bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid heeft *kunnen* komen”. Redeloze willekeur kan dat lichaam niet worden verweten. Daarentegen wel, dat het heeft nagelaten met die mate van redelijkheid te handelen, welke in de gegeven omstandigheden van hetzelfde mocht worden verlangd.

In dit geval, alsmede in het geval van bovengenoemd arrest van de H.R. van 28 Juni 1951, N.J. 1951, no. 528, blijkt, dat er buiten de gronden, genoemd onder letters *a*, *b* en *c* van artikel 5 van het ontwerp, nog een andere rechtsgrond bestaat, waaraan de handelingen van de administratie getoetst behoren te kunnen worden. Het wetsontwerp nu beoogt de verschillende gronden, waaraan in rechte toetsing behoort te kunnen plaats vinden, zo scherp mogelijk te omschrijven en deze uitdrukkelijk in de wet vast te leggen. Bij dit alles gaat het intussen om geschreven of ongeschreven rechtsregelen en de daarmede verbonden controle mag dan ook rechtmatigheidscontrole worden genoemd. Terecht kon naar het oordeel van ondergetekenden in de Memorie van Toelichting dan ook worden gezegd, dat de ontwerpers buiten twijfel hebben willen stellen, dat de administratieve rechter niet heeft te oordelen over de doelmatigheid van handelingen en besluiten der lichamen. Bezinning blijft intussen nodig over de vraag, of er inderdaad behoefte bestaat aan de regel, dat de rechter ook bestuursdaden, als in het onderhavige ontwerp bedoeld, behoort te kunnen toetsen aan rechtsbeginselen, die zijn omschreven als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In het Voorlopig Verslag wordt te dezer zake aangedrongen op het geven van voorbeelden omtrent gevallen, waarin men niet in beroep zou kunnen gaan bij het ontbreken van een bepaling, als opgenomen onder artikel 5, letter *d*, en waarin toch geen doelmatigheidsoordeel wordt gevraagd. In samenhang hiermede wordt de vraag gesteld voor welke gevallen de bepaling van letter *d* nog nodig is, indien toetsing van de omstreden handeling aan de redelijkheid reeds mogelijk is op grond van de bepaling onder letter *c* en de beoordeling van de doelmatigheid wordt uitgesloten.

Wat het laatste punt betreft, hierboven is er reeds op gewezen, dat de regel van punt *c* in het Voorlopig Verslag niet zuiver is geïnterpreteerd, en dat deze regel minder inhoudt, dan in het Voorlopig Verslag door de aldaar aan het woord zijnde leden blijkbaar wordt verondersteld.

Wat de gevraagde voorbeelden betreft, één voorbeeld, ontleend aan de Nederlandse jurisprudentie, vindt men in de bovengenoemde uitspraak van het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening (van 20 Augustus 1952). Het betreft hier dus een geval, waarin het lichaam zonder te handelen in strijd met de wet (artikel 5, letter *a*), zonder misbruik te hebben gemaakt van zijn bevoegdheden (letter *b*) en zonder redeloos willekeurig te hebben gehandeld (letter *c*), toch — zoals de laatste rechtsoverweging luidt — heeft gehandeld „in strijd met de eisen, die in redelijkheid mochten worden gesteld aan een behoorlijk en zorgvuldig bestuur in deze aangelegenheid”.

Andere voorbeelden, waarin met de gronden onder letters *a*, *b* of *c* niet zou kunnen worden volstaan, zijn ontleend aan

de jurisprudentie van de Franse Conseil d'Etat. Deze heeft b.v. bij herhaling een besluit vernietigd, hetwelk tot stand was gekomen op de grondslag van een advies van iemand, die bij de uitslag een direct of indirect zakelijk dan wel persoonlijk belang had. Zo wordt gewraakt een besluit tot afwijzing van een verzoek om een exportvergunning te verkrijgen, indien de administratie zich heeft doen adviseren door een ondernemer, die reeds een zodanige vergunning heeft en wiens positie op de markt gevaar zou lopen indien ook een vergunning zou worden verleend aan de verzoeker, zijn concurrent. Zonder de beroepsgronden onder *d* in artikel 5 geformuleerd, zou de rechter van het onderhavige ontwerp tot soortgelijke beslissingen niet kunnen komen. Het lichaam zou in zodanig geval immers zeer wel kunnen aantonen, dat redelijke motieven tot de beslissing hebben geleid; van redeloze willekeur (beroepsgrond *c*) behoeft niet noodzakelijk sprake te zijn. Toch springt het in het oog, dat door de beschreven wijze van besluiten rechtsbeginselen zijn geschonden.

Het verschil in betekenis tussen de aan de administratie te stellen eisen enerzijds om steeds gelijke gevallen gelijkelijk te behandelen en ook overigens steeds behoorlijk en zorgvuldig te handelen en anderzijds om redeloze willekeur en misbruik van bevoegdheden na te laten, zal groter zijn en de behoefte om waarborgen voor de eerstbedoelde eisen in de wet vast te leggen zal dus toenemen naarmate de aard der materie, waarover het bestuursoptreden zich uitstrekt, in het algemeen medebrengt, dat bij de regelgeving aan de uitvoering op velerlei gebied de vrije hand wordt gelaten. Hoe concreter het algemeen geldend voorschrift, des te eerder zal onbehoorlijke uitvoering gewraakt kunnen worden wegens strijd met de wet, wegens misbruik van gegeven bevoegdheden of wegens redeloze willekeur. Laten de uit te voeren voorschriften aan de administratie een grote speeltuimte — de ervaring heeft geleerd, dat de sociaal-economische wetgeving wel met minder scherp omlinjende normen moet werken — dan is het voor een doeltreffende rechtsbescherming onontbeerlijk dat bijzonderlijk wordt vastgesteld, dat het bestuursoptreden mede kan worden getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat de uitvoerende organen hierdoor zouden worden beknot in hun bestuurlijke taak, is niet aannemelijk.

Het moge uit het vorenstaande blijken, dat in de onderhavige materie een administratieve rechtspraak, die niet tekort wil schieten in het bieden van rechtsbescherming aan de administrabelen, niet kan volstaan met de beroepsgronden, opgesomd onder *a—c* van artikel 5. Het zou nu denkbaar zijn dat naast de beroepsgrond onder *a* — strijd met de wet — enkel nog als beroepsgrond zou worden genoemd, dat „het lichaam anderszins heeft besloten of gehandeld in strijd met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur” (*d*). Immers die beginselen omvatten het zich kunnen verzetten tegen besluiten of handelingen van de administratie, welke voortspuiten uit een détournement de pouvoir (*b*) of uit redeloze willekeur (*c*). Hier staat tegenover dat het uitdrukkelijk vermelden van de gronden *b* en *c* de rechter zowel als de justitiabelen een handleiding geeft bij het vormen van een oordeel over de toelaatbaarheid van het besluit of de handeling. Bovendien biedt het systeem van het ontwerp het voordeel, dat de sub *d* opgenomen beroepsgrond in een duidelijk verband wordt gebracht met de overige beroepsgronden; het legt vast, enerzijds dat de opsomming *a—c* niet volledig is, anderzijds dat de „algemene beginselen van behoorlijk bestuur” niet op zich zelf staan, doch tot dezelfde categorie van rechtsbeginselen behoren als die welke sub *a—c* meer concreet zijn omschreven. Ook zou denkbaar zijn, dat het tekortschieten van de gronden *a—c* werd opgevangen door toevoegen van een aantal concreet bepaalde gronden. Zodanige concrete vaststelling lijkt echter moeilijk te vinden. Zowel de Commissie-Van der Grinten, welke verslag in het onderhavige wetsvoorstel is gevolgd, als ook de Commissie-De Monchy (haar rapport wijkt op het aan de orde zijnde punt slechts in zoverre van dat van eerstgenoemde af, doordien gronden *b* en *c* niet afzonderlijk zijn genoemd) hebben dezelfde omschrijving voorgesteld. Ook de literatuur levert geen aanknopingspunten op voor een andere formu-

lering, terwijl zij anderzijds wel houvast biedt omtrent de betekenis van de in het ontwerp gevolgde redactie. De ondergetekenden menen dan ook, dat aan deze ware vast te houden.

Terecht is in het Voorlopig Verslag door vele andere leden, die de reserve delen, welke de eerder aan het woord zijnde leden aan den dag legden tegenover de opportuniteit van het voorschrift van artikel 5, letter *d*, betoogd dat de administratieve rechter het vertrouwen behoeft van de justitiabelen. De ondergetekenden menen intussen in dit verband te moeten opmerken, dat dit vertrouwen al spoedig gevaar zou lopen, indien in de praktijk zou moeten blijken, dat de rechter de betrokkenen niet-ontvankelijk zou moeten verklaren in bepaalde gevallen, waarin, zoals in de genoemde voorbeelden, het bestuursoptreden volgens het algemeen rechtsbewustzijn de toets der behoorlijkheid niet zou kunnen doorstaan.

Op grond van bovenstaande overwegingen zijn de ondergetekenden van oordeel, dat het wenselijk is de beroepsgronden van artikel 5 onverlet te handhaven.

Teneinde de rechtswaarde van de bewindvoering van de nieuwe bedrijfslichamen te verhogen, zouden enkele leden de mogelijkheid geopend willen zien, dat de normen, die deze organen stellen, op zich zelf vatbaar zijn voor toetsing door de rechter. Te dezen aanzien zij vooreerst — voorzoveel de in autonomie gegeven verordeningen betreft —, gewezen op het voorschrift van artikel 93, zevende lid, van de Wet op de Bedrijfsorganisatie, volgens hetwelk de toetsing van de vraag of een verordening van een product-, een hoofdbedrijf- of een bedrijfsschap al dan niet een onderwerp betreft, waarvan de regeling bij algemene maatregel van bestuur of bij de wet aan het lichaam is overgelaten, uitsluitend is voorbehouden aan het preventief of repressief toezicht van de in die wet genoemde organen en dat die toetsing mitsdien is onttrokken aan de rechter. Intussen zal deze verordeningen steeds kunnen toetsen aan de Grondwet of aan andere wetten. Men bedenke daarbij, dat het beroep wordt ingesteld tegen een concreet besluit. Berust dit op een regeling, die niet verbindend is, dan kan de rechter uiteraard beslissen, dat het aangevallen besluit geen rechtskracht heeft. Het ontwerp wil echter uitsluiten, dat beroep wordt ingesteld tegen een algemeen verbindende regeling als zodanig. Welke zouden trouwens de gevolgen van een door de hier aan het woord zijnde leden voorgestane toetsing zijn?

Het gevolg van de bestaande toetsing van wettelijke regels door de rechter in het concrete geval is, dat in dat geval de op de geïncrimineerde algemene regel berustende beschikking rechtskracht mist: een duidelijk en in zijn consequenties beperkt gevolg. Maar wat zou er rechtens zijn, indien de rechter zonder concrete aanleiding een algemeen verbindende regel onverbindend zou verklaren? Zouden dan alle op die regel berustende besluiten nietig zijn, ook zonder dat iemand erom gevraagd had? En wie zou uitmaken of een besluit geheel of misschien gedeeltelijk op een onverbindendverklarde regel berustte? En zou een dergelijke onverbindendverklaring terugwerkende kracht hebben? En hoe zou zich dit vernietigingsrecht van de rechter verhouden tot het vernietigingsrecht van de Kroon? Het komt de ondergetekenden voor, dat op deze vragen zo moeilijk te beslissen valt, dat het aanbeveling verdient het toetsingsrecht van de rechter te laten voortbestaan in de vorm, waarin het in de huidige rechtspraktijk bekend is: uitsluitend in en voor het concrete geval.

De in artikel 5, onder *a*, geformuleerde beroepsgrond zegt, dat het besluit of de handeling in strijd moet zijn met een algemeen verbindend voorschrift. In tegenstelling tot deze redactie zegt de beroepsgrond onder *d*, dat het lichaam „heeft besloten of gehandeld in strijd met enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur”. Krachtens de beroepsgrond onder *d*, kan men dus niet alleen het resultaat van de activiteit van het lichaam aantasten, indien dit in strijd met enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur was, maar evenzeer de activiteit, het besluiten of handelen zelf. Ook de voorbereiding van het besluit of van de handeling wordt dus beheerst door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Indien de rechtspraak dus zou aannemen, dat het onder bepaalde omstandigheden een beginsel van behoorlijk bestuur is, dat men een vergunning niet

mag intrekken zonder de betrokken vergunninghouder te hebben gehoord, dan kan men tegen het in die omstandigheden onverhoeds intrekken in beroep komen. Het lichaam heeft dan immers bij het besluiten in strijd gehandeld met het boven geformuleerde beginsel van behoorlijk bestuur.

§ 3. *Het geen gevolg hebben van uitspraken*

Het oordeel van vele leden, dat het opnemen in artikel 69 van het wetsontwerp van de mogelijkheid, dat de Kroon besluit, dat een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven geen gevolg of niet volledig gevolg zal hebben, nauw samenhangt met de beroepsgrond van artikel 5, letter *d*, wordt door de ondergetekenden niet gedeeld. Niet de gronden waarop beroep kan worden ingesteld zijn hier beslissend, maar integendeel het dictum, dat de rechter bij zijn uitspraak mag geven. Indien deze uitsluitend de vernietiging van een genomen besluit zou mogen uitspreken, zou aan de regeling van artikel 69 geen directe behoefte bestaan. Het zou dan immers aan de administratie zijn voorbehouden in de gevolgen van de rechterlijke uitspraak te voorzien. Het wetsontwerp moest evenwel, om een bevredigende regeling te verzekeren, aan de rechter mede de bevoegdheid toekennen om zo nodig ook de gevolgen van een vernietiging te regelen, eventueel op verbeurte van een dwangsom (artikel 56). De rechter zal aldus, terwijl hij b.v. een besluit tot weigering om een exportvergunning te verlenen vernietigt, daarnevens ook het afgeven van de gevraagde vergunning kunnen gelasten. Denkbaar is nu dat tussen het ogenblik van weigering en dat van de rechterlijke beslissing het met het land van invoer overeengekomen contingent is uitgeput. Het alsnog verlenen van de vergunning zou dan kunnen leiden tot een handelen in strijd met internationale verplichtingen. Ook is denkbaar dat in bedoeld tijdvak de deviezenpositie van het eigen land zo zeer ten ongunste verandert, dat niet meer te vergen valt, dat aan de rechterlijke uitspraak gevolg wordt gegeven. Een andere reden voor het niet gevolg mogen geven zou gelegen kunnen zijn in plotselinge veranderingen van de grondstoffenmarkt, waardoor het geboden zou zijn om de uitvoer binnen zeer beperkte grenzen te houden. Indien vóór het intreden van een zodanige verandering een lichaam — volgens de rechterlijke uitspraak ten onrechte — zou hebben geweigerd een gevraagde vergunning te verlenen en de rechter na de verandering zou bevelen, dat de vergunning alsnog zou moeten worden verleend, zou het gevolg geven aan de rechterlijke uitspraak er toe leiden, dat de uitvoerverhoudingen op onverantwoordelijke wijze scheef worden getrokken met name, indien door die ene vergunning het (dan geringe) exportquotum geheel zou worden uitgeput. Alle andere exporteurs — eventueel dus ook degenen, die van de ten onrechte gedane weigering niet profiteerden — zouden daardoor tijdelijk geheel van de buitenlandse markt zijn afgesneden. In zodanige gevallen ontstaat er dan voor de overheid een conflict van rechtsplechten; enerzijds de plicht om uitvoering te geven aan de rechterlijke uitspraak; anderzijds de plicht om — ook in de inmiddels gewijzigde omstandigheden — datgene te doen, wat op dat ogenblik het algemeen belang, getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, eist. Door de regeling van dergelijke conflicten van rechtsplechten te verstaan als een administratieve controle op de rechterlijke uitspraken miskent men het karakter van het onderhavige voorstel.

De boven gegeven voorbeelden, alsmede die van de Memorie van Toelichting, wijzen alle reeds in de richting, dat het een „abus de droit” zou zijn, indien de regeling van artikel 69 zou worden gehanteerd om enig particulier belang (mede) te dienen. Hierbij dient verder bedacht, dat niet het lichaam, dat partij in het geding was, het recht krijgt een uitspraak buiten uitvoering te laten, doch een derde tot dusverre in de zaak niet betrokken instantie, de Kroon. Voorts is een belangrijke waarborg gelegen in het voorschrift, dat de betreffende besluiten worden openbaar gemaakt, zodat de Regering bij de toepassing staat onder de controle van de openbaarheid. Hoewel de ondergetekenden erkennen, dat de uitdrukking „algemeen belang”

niet scherp gedefinieerd kan worden, zouden zij toch niet de suggestie willen volgen om in stede daarvan te spreken van „s lands belang”. Vooreerst geeft ook deze uitdrukking geen scherpe omschrijving, doch voorts is het geenszins uitgesloten dat er zich gevallen voordoen, waarin niet speciaal 's lands belang, doch juist het algemeen maatschappelijk belang de administratie stelt voor de boven omschreven conflicten van rechtsplechten. Hier zij het gegeven voorbeeld gememoreerd van de exporteur, die een onevenredig aandeel in een volgend contingent zou krijgen met het gevolg, dat alle anderen tijdelijk worden uitgesloten. Voor handhaving van de uitdrukking „algemeen belang” pleit voorts, dat deze ook op ander terrein (men denke b.v. aan de vernietiging door de Kroon van besluiten van lagere lichamen) wordt gebezigd, waardoor zij een zekere traditionele inhoud heeft verkregen.

Naar aanleiding van de verwijzing in de Memorie van Toelichting naar artikel 104 van de Ambtenarenwet 1929 wordt in het Voorlopig Verslag gevraagd, of het ontwerp niet een voorziening moet inhouden voor het geval een lichaam niet aan een uitspraak gevolg geeft, uiteraard buiten het geval, dat de Kroon hiertoe besloten heeft. Artikel 104 van de Ambtenarenwet 1929 geeft voor dat geval de ambtenaar het recht zich opnieuw tot de rechter te wenden, die dan een schadevergoeding in geld vaststelt. In het systeem van het ontwerp is een dergelijke bepaling evenwel niet nodig. Vooreerst kent artikel 56, tweede lid, de mogelijkheid, dat aan het lichaam een dwangsom wordt opgelegd voor het geval het aan een veroordeling om iets te doen of na te laten niet zou voldoen. Voorts kan de betrokkene zich, na een weigering van het lichaam om te besluiten overeenkomstig de rechterlijke uitspraak, op die grond opnieuw tot de rechter wenden. Deze kan dan het lichaam veroordelen tot vergoeding in de schade, die de betrokkene door het (weigeren om te) besluiten heeft geleden (artikel 58). Voorzover de uitspraken op geld luiden, is, anders dan krachtens de Ambtenarenwet 1929, krachtens artikel 60 van het ontwerp executie op dezelfde wijze als van vonnissen van de burgerlijke rechter mogelijk.

De ondergetekenden koesteren de verwachting dat de nader gegeven uiteenzetting behalve de leden, die zich met de in artikelen 69 en 70 voorgestelde regeling konden verenigen, ook de leden, die daartegen bezwaren hadden, zal kunnen overtuigen van het bestaansrecht van zodanige regeling. Hierbij moge er op worden gewezen, dat aan de hantering van artikel 69 een belangrijke beperking is gesteld, doordien dat artikel niet van toepassing is bij veroordelingen tot betaling van een geldsbedrag.

Het oordeel van verscheidene leden, dat het ingrijpen volgens de artikelen 69 en 70 niet past in een systeem, waarbij de rechter geen doelmatigheidscontrole uitoefent, wordt niet onderschreven. Immers het feit, dat de rechter geen doelmatigheidscontrole uitoefent, betekent niet, dat zijn uitspraak voor het beleid geen gevolgen kan hebben. In de gedachtengang, waarop bedoeld oordeel berust, wordt onvoldoende rekening gehouden met het feit, dat de situatie, waarin de rechter zijn uitspraak doet, een geheel andere kan zijn, dan die, waarin het aan zijn oordeel onderworpen besluit is genomen. De rechter nu zal vooral op de laatstbedoelde situatie acht slaan; de Kroon evenwel ook op de eerstbedoelde. Het in de Memorie van Toelichting gegeven voorbeeld, dat de hier aan het woord zijnde leden niet overtuigend achtten, is thans met andere aangevuld. Een quote-regeling, waarvan eerstbedoeld voorbeeld spreekt, zal inderdaad bij algemeen verbindend voorschrift worden vastgesteld. Wordt nu ter uitvoering daarvan b.v. voor A, B, C en D elk het quotum op 25 % bepaald en wordt aan E een toewijzing geweigerd, dan kan deze tegen de weigering bij de rechter, op de in artikel 5 genoemde gronden, beroep instellen. Vernietigt de rechter het besluit, b.v. omdat E bij de gemaakte verdeling geheel willekeurig is uitgesloten, dan is het zeer wel denkbaar, dat A, B, C en D hun quotum hebben uitgeput. Zou nu alsnog aan E een toewijzing moeten worden gegeven, dan zou de administratie verplicht zijn boven het aanvankelijke totaal uit te gaan. Het zou nu een weinig gelukkige oplossing zijn, indien, overeenkomstig de suggestie van het Voorlopig

Verslag, voor de daaruit eventueel voortvloeiende conflictsituatie een speciale wettelijke voorziening zou worden getroffen, b.v. in dien zin, dat tijdelijk in het geheel geen toewijzingen meer worden gegeven, waardoor de uitvoering van het vonnis dus wordt gefrustreerd. Afgezien van het algemene bezwaar aan dit soort gelegenheidswetgeving verbonden, is er ook nog de moeilijkheid, dat bij die wettelijke regeling zou moeten worden voorkomen dat E ook nog in dier voege zou worden getroffen, dat zijn aanspraak op schadevergoeding zonder meer geheel zou vervallen. De regeling zou dus tevens de schadevergoeding moeten vaststellen. Bij een en ander geldt intussen, dat een tweede beroepsinstantie noch een mogelijk beroep in cassatie zouden kunnen verhinderen, dat de meergenoemde conflictssituaties zich voordoen. Integendeel, de kans daarop neemt toe, naarmate met de procedure in beroep meer tijd gemoeid zal zijn.

Enkele van de aan het woord zijnde leden zouden willen pleiten voor een ambtshalve opnieuw recht doen in geval een uitspraak krachtens een besluit van de Kroon geen gevolg heeft. De ondergetekenden zouden deze regeling niet willen aanbevelen. De rechter moet zijn beslissing geven en dan verder vrij staan. Het is aan de betrokkene te beoordelen, of zijn belangen vorderen, dat de uitspraak wordt omgezet in een geldelijke vergoeding. Ten aanzien van de vraag, of het belang van partijen een proces eist of niet, behoort de rechter lijdelijk te zijn.

Naar het oordeel van de vorenbedoelde leden ware artikel 69 te redigeren overeenkomstig het huidige artikel 35 van het Reglement van het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening; in dier voege dus, dat de Kroon slechts dan zou kunnen bepalen, dat een uitspraak geen of geen volledig gevolg zal hebben, indien deze dermate strijdig is met het algemeen belang, dat zij daarom niet ten uitvoer kan worden gelegd. De ondergetekenden geven aan de tekst van het wetsontwerp de voorkeur: het gaat er n.l. niet om, dat de uitspraak aan het algemeen belang wordt getoetst, doch dat voorkomen kan worden, dat bepaalde gevolgen van die uitspraak zich moeten doen gelden. Het zijn deze gevolgen en niet de uitspraak als zodanig, welke de administratie voor een conflict van rechtsplichten kunnen stellen. De tekst van het ontwerp stelt dan ook de gevolgen voorop.

Het inschakelen van de Raad van State in de procedure zou wederom een advies tot gevolg hebben, waarvan de Kroon zou kunnen afwijken. Het komt de ondergetekenden voor, dat de beste waarborg, dat de Kroon van de gegeven bevoegdheid een juist gebruik zal maken, in het voorschrift der openbaarheid is gelegen.

§ 4. Organisatie van het College van Beroep

Vele leden achten een regeling, waarbij de gewone leden van het College voor het leven worden benoemd en de bijzondere en de buitengewone leden voor vier jaar, wel aantrekkelijk. Daarentegen twijfelen de op dit stuk aan het woord zijnde leden en, naar verderop in het Voorlopig Verslag blijkt, ook vele andere leden, of een benoeming voor een bepaalde tijd in overeenstemming is met de grondwet. De ondergetekenden hebben in verband met de dienaangaande in het Voorlopig Verslag gemaakte bedenkingen aanleiding gevonden zich nader te bezinnen op dit vraagpunt.

Aangaande de rechterlijke macht geeft de Grondwet een aantal bepalingen, die in onderling verband beschouwd, het navolgende stelsel opleveren. Inzake de twistgedingen van artikel 160 (oud, thans 167; in overeenstemming met het Voorlopig Verslag worden de grondwetsartikelen verderop nog naar de oude nummering geciteerd) is de rechterlijke macht bij uitsluiting competent verklaard. In verband met deze regel was het nodig uitdrukkelijk de mogelijkheid te voorzien dat eventueel aan de berechting van die gedingen mede kan worden deelgenomen door niet tot de rechterlijke macht behorende personen (art. 162, 2e volzin). Een dergelijk voorschrift zou echter overbodig zijn ten aanzien van de berechting van de facultatief aan de rechterlijke macht, hetzij gewone rechter,

hetzij colleges met administratieve rechtspraak belast, opgedragen twistgedingen andere dan de in artikel 160 bedoelde (artikel 161). De ondergetekenden onderschrijven in dit verband gaarne de stelling van het Voorlopig Verslag, dat een uitzonderingsbepaling van de Grondwet niet elders naar analogie mag worden toegepast. In het onderhavig verband kan echter van een zodanige analogie geen sprake zijn. Dit zou slechts het geval zijn indien ook voor de administratieve twistgedingen een met artikel 160 overeenkomende bepaling gold. Het tegendeel doet zich echter voor: de Grondwet maakt het weliswaar mogelijk dat de beoordeling van administratieve twistgedingen wordt opgedragen aan de gewone rechter of aan een college met administratieve rechtspraak belast, doch daarennevens blijft de mogelijkheid bestaan — de in artikel 161 gebruikte woorden „De wet kan” moeten aldus worden verstaan — dat de beslissing van die gedingen wordt opgedragen aan buiten de rechterlijke macht staande colleges. Een uitsluitende competentie van de rechterlijke macht bestaat voor deze twistgedingen derhalve niet.

Uit het vorenstaande valt, naar het oordeel van ondergetekenden, af te leiden, dat de grondwet geenszins er aan in de weg staat, dat de in artikel 161 bedoelde colleges met administratieve rechtspraak belast — welke dus tot de rechterlijke macht in de zin van dat artikel behoren, doch niet zijn „gewone rechter” — mede worden samengesteld uit niet tot de rechterlijke macht behorende personen. In dit verband wordt nog opgemerkt, dat de grondwet kennelijke rekening houdt met tweeërlei soort van colleges, met administratieve rechtspraak belast; vooreerst het hiervoor bedoelde college, hetwelk behoort tot de rechterlijke macht en voorts hetwelk behoort tot de uitvoerende macht, zoals bijvoorbeeld de Gedeputeerde Staten (Buys, De Grondwet, III, blz. 279 en vlg.). Enkel voor het laatste geldt, dat, indien het college belast is met de administratieve rechtspraak voor het hoogste ressort in het Rijk, de leden daarvan onafzetbaar zullen zijn (art. 173, lid 6). De afzonderlijke toepasselijke verklaring van de bepalingen over de rechterlijke macht in dit voorschrift, wijst er immers op, dat het hier bedoelde hoogste college op zich zelf niet tot de rechterlijke macht behoort. Overigens laat de beschrijving van Buys (De Grondwet, III, blz. 323) nauwelijks twijfel, dat de grondwetgever hierbij destijds uitsluitend het oog had op het hoogste administratieve gerechtshof; toegegeven moet worden, dat de woorden van de betreffende bepaling een andere interpretatie wel toelaten. Wat hiervan nu zij, beschouwt men met de ondergetekenden het College van Beroep van het onderhavige wetsontwerp als een ander „tot de rechterlijke macht behorend college”, zodat artikel 173, lid 6, van de grondwet hierop niet van toepassing is, dan levert toepassing van artikel 173, 2e lid, nog slechts de conclusie, dat de tot de rechterlijke macht behorende personen, die van het College deel uitmaken (de gewone leden en hun plaatsvervangers) voor het leven moeten worden benoemd. Dit geldt echter niet voor de niet tot de rechterlijke macht behorende „bijzitters” (de bijzondere leden). Het hier ontwikkelde stelsel van de grondwet voert er intussen wel toe, dat de bezoldiging van de beroepsleden van het college bij de wet zal moeten worden geregeld, anders dus dan in het ontwerp was voorzien. De ondergetekenden komen hierop nader terug.

De buitengewone leden, waarvan het ontwerp spreekt, hebben inderdaad dezelfde functie, welke bij een gerechtshof toekomt aan de raadsheer-plaatsvervangers. Om misverstand op dit punt uit te sluiten wordt in de Nota van Wijzigingen voorgesteld om in de wet de betiteling „plaatsvervangend-lid” in te voeren. Wat voorts de samenstelling der kamers van het College betreft, hierover valt nog weinig concreets te zeggen. Uiteraard is het de bedoeling de bijzondere leden in te schakelen in zaken, waarin zij deskundig zijn. Deze regel kan men evenwel niet in de wet neerleggen, omdat zij in bepaalde gevallen uitzondering zal moeten lijden. In beginsel zal men veelal zaken van dezelfde of verwante lichamen in één zitting combineren. Wanneer er evenwel een gering aantal beroepen op eenzelfde gebied komt, kan men de berechting niet laten wachten totdat men een zitting vol heeft. En aangezien men de door een

lichaam aangewezen bijzondere leden niet voor één enkele, dat lichaam betreffende en misschien onbelangrijke, zaak kan laten reizen, zal de voorzitter met beleid deze zaak in een andere zitting invoegen, waarbij deskundigen op een verwant gebied aanwezig zijn. Voorts kan het voorkomen, dat de door een bedrijfschap aangewezen leden in een bepaald geval te dicht bij het aanhangige geschil zijn betrokken. Ook in zodanig geval zal de mogelijkheid moeten bestaan, dat bijzondere leden van een aanverwante bedrijfstak worden aangewezen om aan de berechting deel te nemen. Deze redenen nopen ertoe de voorzitter voorshands vrij te laten in de samenstelling der kamers. Wellicht kan later, wanneer de omvang der werkzaamheden kan worden overzien en zich een zekere praktijk ontwikkeld heeft, deze praktijk in een algemeen verbindende regel worden neergelegd.

De bijzondere leden van het College hebben tot taak recht te spreken in het licht van hun bijzondere deskundigheid. Als zodanig vertegenwoordigen zij noch een lichaam, noch de bij dat lichaam aangesloten ondernemers of werknemers. Uit dien hoofde zouden de ondergetekenden er bezwaar tegen hebben, dat het beginsel van pariteit in de wet zou worden neergelegd: dit beginsel geldt voor vertegenwoordigende lichamen, doch niet voor een rechterlijk college, te minder indien dit in hoogste aanleg recht spreekt. Dat het wenselijk en zelfs noodzakelijk is, dat de bijzondere leden uit verschillende kring worden gekozen, doet daaraan niet af. Overigens wordt er op gewezen, dat in artikel 13, tweede lid, van het ontwerp is voorzien, dat over de samenstelling van de voordrachten voor de benoeming van bijzondere leden steeds paritair wordt gestemd. Uiteraard mag door een eenzijdige samenstelling van de kamers niet de indruk van partijdige rechtspraak gewekt worden. Deze overweging geldt evenwel slechts ten aanzien van de indruk naar buiten. Voor de bijzondere leden zelf maakt het geen verschil, uit welke kring zij aangewezen zijn: zij hebben zonder aanzien van personen of belangen uit te maken wat recht is.

Het voorstel om de benoeming van de plaatsvervangende en van de bijzondere leden voor den duur van 4 jaar te doen geschieden heeft verschillende facetten. Vooreerst moet rekening worden gehouden met de strekking van de bepalingen uit de grondwet. Hierover hebben de ondergetekenden hun standpunt reeds uiteengezet. Wat de plaatsvervangende leden betreft, lijkt de consequentie daarvan te zijn, dat deze, omdat zij wél tot de rechterlijke macht zullen behoren, ook voor het leven moeten worden benoemd. Bij Nota van Wijzigingen is het tweede lid van artikel 18 in die zin gewijzigd. De bijzondere leden daarentegen behoeven evenmin als de leden van de pachtkamers van de kantongerechten voor het leven te worden benoemd. Hierin schuilt geen gebrek aan eerbied voor de rechterlijke macht. Integendeel, de benoeming voor beperkte duur beoogt te doen uitkomen, dat deze personen, die niet tot de rechterlijke macht behoren, aan de rechtspraak deelnemen op grond van de bijzondere deskundigheid, welke zij ten aanzien van het punt van geschil bezitten. Dit veronderstelt dus, dat deze leden ook inderdaad actief werkzaam zijn in de bedrijfstak, waarin het geschil zich voordoet. Bij een benoeming voor 4 jaar is redelijk gewaarborgd, dat die wettelijke veronderstelling met de praktische situatie overeenstemt. Een benoeming voor het leven echter zou zodanige waarborg verloren doen gaan.

Hierboven is uiteengezet, dat de leden van het College deel uitmaken van de rechterlijke macht, zodat hun bezoldiging bij de wet zal moeten worden vastgesteld. De ondergetekenden achten de practisch meest hanteerbare regeling daartoe te bestaan in een gelijkstelling in bezoldiging met het gerechtshof te 's-Gravenhage. Daardoor wordt n.l. bereikt, dat een wijziging in de bezoldiging van de gewone rechterlijke macht automatisch geldt voor de bezoldiging van de leden van het College van Beroep. Voor de plaatsvervangende leden geldt dat, evenals bij de colleges, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie, het rechter-plaatsvervangerschap als regel een honoraire functie is, zij het dan dat voor tijdverzuim en voor reizen verblijfkosten een vergoeding wordt gegeven, welke, omdat zij buiten het kader der bezoldiging valt, bij algemene maatregel van bestuur kan worden vastgesteld. De bepalingen van

het ontwerp over bezoldiging en vergoeding (artikelen 9, 17 en 19) zijn, gelet op het bovenstaande, geheel herzien. Zij zijn bij Nota van Wijzigingen in één nieuwe afdeling samengevat (de artikelen 23a, 23b en 23c), met respectievelijk een regeling voor: a. de bezoldiging van de beroepsleden (artikel 23a), waarbij de ruime formulering „Wat de bezoldiging betreft” is gekozen, wjl hier niet alleen de eigenlijke wedde, doch ook alle toeslagen, bijslagen enz. worden bedoeld; b. de mogelijkheid om aan plaatsvervangende leden, die tijdelijk regelmatig meewerken een bezoldiging toe te kennen, waarbij de bestaande regeling voor raadsheren-plaatsvervaarders in de gerechtshoven, voorkomende in artikel 5a van de Wet van 18 December 1947 (Stb. H 430) is overgenomen (artikel 23b, leden 1 en 2); c. de vergoeding voor tijdverzuim en voor reis- en verblijfkosten (artikel 23c). In verband met de voor de gewone leden geldende gelijkstelling in bezoldiging met de leden van een gerechtshof wordt bij Nota van Wijzigingen voorgesteld deze gelijkstelling ook toe te passen op de in artikel 9 genoemde eisen voor benoeming.

In afwijking van het voor de leden van de in artikel 1 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie bedoelde colleges geldende artikel 8 van die wet, verbiedt artikel 10, lid 1, van het ontwerp, dat de gewone leden van het College enige functie in een onderneming, bij een vereniging van ondernemers of bij een vereniging van werknemers bekleden. Dat dit verbod voor eerstgenoemde colleges niet geldt, zal mede verklaard moeten worden uit de geheel andere maatschappelijke omstandigheden, waaronder destijds artikel 8 Wet R.O. tot stand is gekomen. In die tijd waren coalities van ondernemers of van werknemers verboden, terwijl de bestuursvormen van de ondernemingen eenvoudiger waren en buiten het bedrijf staande personen daarin slechts exceptioneel een rol speelden. Intussen behoort het nog steeds tot de uitzonderingen, dat leden van de rechterlijke macht een functie in een onderneming bekleden. In die gevallen, waarin zulks zich voordoet, bestaat er bovendien voldoende mogelijkheid voor de betrokken rechter om, indien een geschil bij zijn gerecht aanhangig is, waarin de onderneming, bij welke hij een functie bekleedt, rechtstreeks of zijdelings betrokken is, de behandeling daarvan aan een ambtgenoot over te laten. Dit ligt anders bij het College van Beroep. Vooreerst behandelt dit uitsluitend geschillen, waaraan de belangen van een onderneming of van de daarin werkzame personen zijn verbonden; voorts zal, althans voorlopig, het aantal der gewone leden zeer beperkt moeten worden gehouden, zodat vervanging moeilijker zal zijn. Een derde factor is, dat de eigen aard van de rechtspraak van het College medebrengt, dat daaraan mede wordt deelgenomen door practici, voor wier praktische kennis voorwaarde is, dat zij actief werkzaam zijn in het bedrijfsleven. Het valt niet te miskennen, dat de medewerking van deze personen de schijn kan wekken, dat bij de rechtspraak de gezichtspunten van een enge kring een rol spelen. Tegenover deze schijn zal dan de vaste waarborg van de wet moeten staan, dat de gewone leden van het College geheel vrij staan van welke invloed uit het bedrijfsleven ook. In de Memorie van Toelichting werd dit verbod reeds als streng gequalificeerd. De ondergetekenden kunnen echter niet aannemen, dat het, zoals blijkbaar in het Voorlopig Verslag wordt geducht, een rem zou zijn op het beschikbaar zijn van geschikte functionarissen. Men bedenke, dat het ook uitzondering is, dat de leden van de Hoge Raad, de gerechtshoven en de rechtbanken een functie in een onderneming vervullen.

Enkele leden hadden er, volgens het Voorlopig Verslag, bezwaar tegen, dat de bijzondere leden worden benoemd uit een bindende voordracht, gedaan door de lichamen. Terecht, naar de ondergetekenden menen, stellen deze leden voorop, dat onbevangenheid de meest waardevolle eigenschap des rechters zal moeten zijn. De rechters mogen niet ootreden als vertrouwensmannen van een der aan de rechtspraak onderworpen partijen. Zelfs bestaat het gevaar, zo werd verder betoogd, dat de bijzondere leden van het College, doordien hun aanwijzing op paritaire grondslag zal geschieden, als belangenvertegenwoordigers van werkgevers en werknemers worden aangemerkt. De ondergetekenden zijn voor deze bezwaren gevoelig. Zoals

hierboven reeds is betoogd, zal de positie van de bijzondere leden de schijn kunnen wekken, dat zij, alleen reeds door hun verbondenheid aan een bepaalde maatschappelijke groep, zich te gereed door de gedachtenwereld van die groep laten leiden. Daar staat tegenover, dat de wetenschap, dat personen, die uit en door de kring der bedrijfsgenoten zijn gekozen, aan de rechtspraak deelnemen, een sterker vertrouwensband schept. Voorts mag aangenomen worden, dat het bestuur van het lichaam, hetwelk de aanbeveling zal doen, door zijn gevarieerde samenstelling een goede waarborg zal geven, enerzijds, dat de voorgedragenen inderdaad over de nodige bijzondere deskundigheid beschikken, anderzijds, dat zij door karakter en ontwikkeling niet gebonden zijn aan enkel de interessensfeer van hun bedrijfstak. Intussen verenigen de ondergetekenden zich met de gedachte van de hier aan het woord zijnde leden, dat n.l. het bestuurslidmaatschap van het lichaam onverenigbaar behoort te zijn met het zijn van bijzonder lid van het College. Een dergelijk verbod is bij Nota van Wijzigingen opgenomen in het nieuwe tweede lid van artikel 14. terwijl in verband daarmee ook artikel 15 is gewijzigd.

Omtrent het aantal te benoemen rechters en de getalsverhoudingen tussen de drie soorten leden valt het volgende op te merken. Voorop sta. dat bij de huidige stand der ontwikkeling niet valt te voorspellen, welke omvang de werkzaamheden van het College in de eerste jaren na zijn instelling zullen hebben. Er behoort echter een correlatie te zijn tussen die omvang en het aantal gewone leden. Voorshands zal hun aantal zo klein mogelijk moeten zijn. Het minimum aantal gewone leden is drie, omdat in elke kamer als regel drie gewone leden zitting hebben (artikel 27). De ondergetekenden zouden zich aanvankelijk willen baseren op dit minimum en dus willen volstaan met het bevorderen van de benoeming van 3 of 4 gewone leden. Het maximum der te benoemen gewone leden kan in de eerste jaren na de instelling van het College naar redelijkheid niet wel worden vastgelegd. Eerst nadat de ontwikkeling der publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zich zal hebben gestabiliseerd, kan het zin hebben het maximum aantal bij de wet te bepalen, evenals zulks is geschied voor andere rechterlijke colleges. Het aantal der plaatsvervangende leden zal, evenals dit het geval is ten aanzien van de rechters- en raadsheren-plaatsvervaarders bij de colleges, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie — waarvoor ook geen getalsverhouding bij de wet is bepaald — naar behoefte dienen te worden bepaald. Als richtsnoer moet daarbij gelden, dat het aantal der gewone leden toereikend moet zijn om onder overigens normale omstandigheden de zaken binnen redelijke tijd te behandelen; op de plaatsvervaarders moet niet dan in buitengewone omstandigheden (ziekte, vacature of plotselinge opeenhoping van werkzaamheden) een anders dan incidenteel beroep worden gedaan. Anderzijds valt er mede rekening te houden, dat plaatsvervaarders leden zich niet steeds tijdig uit hun normale werk zullen kunnen vrij maken. Dit laatste voert er toe het aantal niet te beperkt te houden. De ondergetekenden zouden voorshands de benoeming van 6 à 10 plaatsvervaarders leden willen bevorderen. Het aantal der bijzondere leden tenslotte wordt primair bepaald door het getal der ingestelde lichamen. Het zal van de aard der bedrijfstakken, waarvoor het lichaam is ingesteld, afhangen, hoeveel bijzondere leden per lichaam moeten worden benoemd.

De getalsverhouding tussen de drie soorten van leden laat zich, zoals uit het vorenstaande blijkt, niet in abstracto bepalen en kan dus niet in een wettelijk voorschrift worden vastgelegd. Wat nu het aantal kamers betreft: voorlopig zal kunnen worden volstaan met één meervoudige kamer, samengesteld uit de drie gewone leden, bij ontstentenis te vervangen door plaatsvervaarders leden, en de door den voorzitter, gelet op de aard van het geschil, aan te wijzen bijzondere leden. Moeten méér kamers worden ingesteld, dan bepaalt de voorzitter hun samenstelling (artikel 26). De ondergetekenden zouden voorshands de ontwikkeling dezer bijzondere tak van rechtspraak willen afwachten, alvorens meer concrete voorschriften te geven over de samenstelling der kamers. Daarnaast echter achten zij het van belang dat artikel 26 van het ontwerp wordt aangevuld met

een bepaling in de geest van artikel 19 van de Wet R.O., waardoor de instelling van meer kamers kan worden onderworpen aan het toezicht van de Kroon. Die aanvulling is opgenomen in de Nota van Wijzigingen.

§ 5. *Leemten in het wetsontwerp: tweede beroepsinstantie en cassatie. Herziening. Regeling van competentiegeschillen*

In de Memorie van Toelichting is uiteengezet, dat de Regering niet principieel bezwaar heeft tegen een beroepsinstantie, doch dat ernstige motieven van praktische aard er toe geleid hebben voorshands van het scheppen van een tweede instantie af te zien. Een beroepsinstantie heeft drie gewichtige voordelen: vooreerst wordt de eenheid van rechtspraak bevorderd, voorts biedt zij meer waarborg voor een juiste feitelijke beoordeling en tenslotte groeit de rechtsontwikkeling doordien meer colleges aan de rechtspraak deelnemen. Daar staat tegenover, dat de afdoening der zaken neiging heeft vertraagd te worden. Mede om die reden is te verklaren, dat in het bedrijfsleven zo veelvuldig behoefte bestaat aan een snelle beslissing door middel van arbitrage, waarbij als reël hoger beroep is uitgesloten.

Het eerstgenoemde voordeel van een beroepsinstantie, meer eenheid van rechtspraak, speelt in casu geen rol, omdat er slechts één instantie in eerste aanleg is. Het aspect der feitelijke beoordeling, waarop in het Voorlopig Verslag bijzonderlijk is gewezen, verliest in casu aan waarde door de brede samenstelling van het College. Daarbij dient tevens bedacht, dat een college van hoger beroep tenminste aan dezelfde eisen van deskundigheid zou moeten voldoen als het college in eerste aanleg. Aangenomen dat het practisch mogelijk is het college in eerste aanleg te bezetten met de vaste leden van de vereiste hoge bekwaamheden en dan daarnaast het college van hoger beroep te bezetten met leden van nog hoger bekwaamheden, bij de keuze van de bijzondere leden zou het in de praktijk op niet te onderschatten moeilijkheden stuiten voor beide colleges de geschikte personen te vinden. Het is dan ook geenszins denkbeeldig, dat het invoeren van twee instanties zou leiden tot vermindering in de kwaliteit der rechtspraak in eerste aanleg. Het gevolg hiervan kan licht zijn, dat van de uitspraken in eerste aanleg vrijwel steeds hetzij door de ene, hetzij door de andere partij beroep wordt ingesteld, met als uiteindelijk gevolg een traag verlonende rechtspraak. De bijzondere aard der onderhavige geschillen daarentegen eist, dat deze rechtspraak tot snelle beslissingen leidt. Het komt er nu op aan het gewicht van deze eis, gepaard met de waarborg, dat bij rechtspraak in één instantie het college zo goed mogelijk kan worden bezet, af te wegen tegen het belang om bij vaststelling der feiten meer instanties te betrekken, waarbij dan geaccenteerd moet worden dat minder hoge eisen aan de kwaliteit van de leden van het college in eerste aanleg kunnen worden gesteld en tevens dat de rechtspraak trager verloopt. De ondergetekenden menen nu, op het voetspoor van de voorstellen der Commissie-Van der Grinten, dat de bijzondere aard van de sociaal-economische administratiefrechtelijke geschillen de weeschaal doet doorslaan naar de voordelen van een rechtspraak in één instantie. Intussen kan voor een juiste vaststelling der feiten nog wel enige meerdere waarborg worden gegeven door de mogelijkheid te openen, dat, alvorens beroep bij het college wordt ingesteld, nog een nadere beslissing van het lichaam wordt gevraagd. Daartoe zijn bij Nota van Wijzigingen twee leden aan artikel 32 toegevoegd, overeenkomende met de leden 4 en 5 van artikel 12 van het Reglement Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening, zulks overeenkomstig het voorstel, dat vele leden hebben gedaan naar aanleiding van artikel 32 van het ontwerp. De ondergetekenden zien overigens niet over het hoofd, dat bij handhaving van één college mede wordt prijsgegeven het derde van de bovengenoemde voordelen ener rechtspraak in meer instanties: het groeien der rechtsontwikkeling, doordien de colleges over en weer bevruchtend op elkander werken. Dit voordeel is met name aanwezig, wanneer een college in hoger beroep oordeelt over uitspraken van meer colleges in eerste aanleg, zoals de gerechtshoven ten opzichte van de drie of vier

arrondissements-rechtbanken in hun ressort. Aan het in het Voorlopig Verslag aangeduide gevaar van verstarring in de rechtspraak kan daardoor worden ontkomen. De vraag rijst echter of die groei in de rechtsontwikkeling ook zal voortvloeien uit de verhouding van twee colleges waarbij het hoogste niet veel meer is dan een doublure van het laagste. De ondergetekenden zijn geneigd die vraag ontkennend te beantwoorden en duchten veeleer dat de te nauwe verbondenheid der colleges leidt tot een critiekloos volgen van het hogere college door het lagere. De rechtsontwikkeling zal op het onderhavige terrein haar bronnen van inspiratie langs andere weg moeten zoeken en wel in de rechtspraak van andere met administratieve rechtspraak belaste colleges en in de wetenschap.

Het scheppen van een mogelijkheid tot cassatie door de Hoge Raad komt ondergetekenden in de onderhavige materie niet zeer wenselijk voor. De administratieve rechtspraak is nog in ontwikkeling. Voor een aantal gebieden heeft zij reeds vorm gekregen, met name bij de uitvoering van een groot deel der sociale verzekeringwetgeving, der ambtenarenwetgeving en der belastingwetgeving. De rechtspraak voor deze gebieden vertoont onderling belangrijke verschillen, goeddeels te verklaren uit de eigen aard der materie. Het hangt daarmee samen dat de regelingen in de meeste gevallen haar sluitstuk vinden in een mogelijkheid van beroep telkens op één afzonderlijk centraal college. Naast een zodanig gecentraliseerd beroep in hoogste feitelijke aanleg zou beroep in cassatie in velerlei opzicht een doublure opleveren. Rechtspraak in cassatie is nodig indien meer dan een college op éénzelfde rechtsgebied werkzaam is. Dit doet zich, buiten de rechtspraak van de gewone rechterlijke macht, die in hoogste feitelijke aanleg eindigt bij 5 gerechtshoven, ook voor bij de belastingrechtspraak, die in hoogste feitelijke aanleg eindigt bij 15 Raden van Beroep (D.B.). Bovendien is het belastingrecht, niettegenstaande zijn bijzondere trekken, op vele onderdelen verweven met belangrijke stukken van het civiele recht. Het lag mitsdien voor de hand van de beslissingen van de Raden van Beroep, evenals van die van de gewone rechterlijke colleges, beroep in cassatie bij de Hoge Raad der Nederlanden mogelijk te maken. Vertonen daarentegen de rechtsgebieden van verschillende soorten van rechters een zo nauwe verwantschap niet en is de beslissing in hoogste feitelijke aanleg voor elk dier gebieden reeds bij één college geconcentreerd, dan valt het accent niet op de behoefte aan eenheid doch op de eigen aard van het betrokken rechtsgebied. Voor het gehele gebied van de administratieve rechtspraak zal dan ook de mogelijkheid van het instellen van beroep in cassatie als regel beperkt blijven tot speciale gevallen, waarin die nauwe verwantschap blijkt en meer colleges in hoogste feitelijke aanleg met rechtspraak zijn belast. Zulks is overigens ook in overeenstemming met de tot dusver tot standgekomen wettelijke regelingen op dit stuk. Dit maant reeds tot voorzichtigheid bij het onderzoek naar de vraag of de mogelijkheid van beroep in cassatie zou moeten worden uitgebreid tot de onderhavige materie. Bedacht dient voorts, dat de bijzondere aard van het door het onderhavige wetsontwerp bestreken gebied mede wordt bepaald door de eigenaardige verhouding van bedrijfslichaam en bedrijfsgenoot. Deze stelt met name bijzondere eisen ten opzichte van de rechterlijke organisatie. Zoals hierboven reeds is uiteengezet, dienen bij de rechtspraak personen te worden betrokken, die niet tot de rechterlijke macht, doch tot de bedrijfs-genoten behoren. Bij een berechting in cassatie kunnen dergelijke personen echter niet worden ingeschakeld; een noodzakelijke vertrouwensband zou dientengevolge zijn kracht verliezen. De ondergetekenden menen dat dit nadeel niet opweegt tegen het, als gevolg van het beperkte aantal raakpunten relatief geringe, voordeel van overkoepeling van deze administratieve rechtspraak enerzijds en de rechtspraak in burgerlijke zaken, strafzaken en belastingzaken anderzijds.

Het ontwerp bevat inderdaad geen regeling van competentiegeschillen. Een dergelijke regeling bestaat evenwel reeds krachtens artikel 88, 4^o, van de Wet op de Rechterlijke Organisatie. Krachtens deze bepaling is de Hoge Raad immers bevoegd te beslissen in competentiegeschillen tussen de gewone rechterlijke macht en andere colleges, waaraan bijzondere gebieden van rechtspraak zijn toegekend.

Wat tenslotte de mogelijkheid van herziening van uitspraken van het College betreft, inderdaad vertoont het wetsontwerp op dit stuk een leemte. Bij Nota van Wijzigingen zijn in het ontwerp na artikel 68 drie bepalingen in de geest van de artikelen 112—115 van de Ambtenarenwet ingevoegd.

Hiernevens menen ondergetekenden nog een andere aanvulling van het ontwerp te moeten voorstellen. Terwijl in het ontwerp wel is voorzien, dat het College getuigen en deskundigen kan horen, ontbreekt een voorschrift nopens de plicht om te getuigen of een deskundigen-verklaring af te leggen en een regeling van het recht van getuigen om zich te verschonen. Bij Nota van Wijzigingen wordt een regeling dienaangaande voorgesteld in een nieuw artikel 46a.

Aan het slot van de algemene beschouwingen mogen ondergetekenden nog opmerken, dat het in verband met de sedert het indienen van het onderhavige ontwerp tot standgekomen taakverdeling tussen de betrokken Ministers gewent voorkomt in dit ontwerp telkens in plaats van Minister van Economische Zaken te lezen Minister voor Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie.

Een gewijzigd ontwerp van wet wordt bij deze Memorie gevoegd.

Artikelen

Artikel 4. Opneming van de woorden „of namens” in lid 2 komt ondergetekenden overbodig en daarom ongewenst voor. In alle gevallen dat bevoegdelyk namens een lichaam wordt gehandeld, wordt de betrokken handeling rechtens door het lichaam verricht. De opneming van de woorden „of namens” in de Memorie van Toelichting is ten overvloede geschied.

Naar aanleiding van de opmerking van die leden, welke de voorkeur zouden geven aan een redactie van lid 2 overeenkomstig die van artikel 43 van het Besluit E 133 moge het volgende worden opgemerkt. De beide vergeleken teksten komen in zoverre overeen, dat daarin van „handelingen” wordt gesproken. Voorts spreekt het Besluit E 133 van „weigeringen”, terwijl het ontwerp deze heeft geobjectiveerd door onder besluit mede te verstaan het niet nemen van een besluit en onder handeling het niet verrichten van een handeling. Door dit objectiveren biedt het ontwerp een verdergaande rechtsbescherming. Immers ook tegen het enkel stilzitten van het lichaam — hetgeen nog geen weigering is — stelt het beroep open. De in het Besluit E 133 verder genoemde „uitspraken” bieden voor het onderhavige ontwerp geen punten van vergelijking, omdat de lichamen niet tot het doen van uitspraken zijn bevoegd. Tenslotte onderscheidt het Besluit E 133 „beschikkingen, besluiten en beslissingen”, terwijl het ontwerp hiervoor het verzamelwoord „besluiten” gebruikt. Aangezien noch in de praktijk, noch in de literatuur de drie categorieën van Besluit E 133 scherp omlijnd zijn, geven de ondergetekenden de voorkeur aan de eenvoudiger redactie van het ontwerp.

Voorts wordt gevraagd of de redactie „handelingen in de uitoefening van zijn bestuurlijk gezag verricht” niet de voorkeur zou verdienen boven de redactie van het ontwerp, luidende: „handelingen..... ter uitvoering van zijn bestuurstaak verricht”. De gesuggereerde redactie heeft het bezwaar, dat daarin rechtshandelingen naar burgerlijk recht niet duidelijk buiten de werking der administratieve rechtspraak worden gesteld. De opzegging van een arbeidsovereenkomst b.v., in de Memorie van Toelichting in dit verband reeds genoemd (blz. 2), wordt door het lichaam wel in de uitvoering van zijn bestuurlijk gezag verricht, doch niet ter uitvoering van zijn bestuurstaak. De ondergetekenden geven mitsdien de voorkeur aan de redactie van het ontwerp.

Artikel 5. De beginselen van behoorlijk bestuur mogen inderdaad tot de rechtsbeginselen worden gerekend, echter niet in dier voege, dat zij specifiek te onderscheiden zijn van andere rechtsbeginselen. Aangezien de uitdrukking „rechtsbeginselen van behoorlijk bestuur” een dergelijk onderscheid zou suggereren, geven ondergetekenden de voorkeur aan de in het ontwerp gebruikte uitdrukking.

Artikel 11. Erkend wordt, dat in dit artikel ten onrechte niet is geregeld wie bevoegd is de vordering bij de Hoge Raad

aanhangig te maken. In de Nota van Wijzigingen is een aanvulling van deze bepaling opgenomen.

Artikel 21. Inderdaad is het beter in het derde lid te doen uitkomen, dat de griffier slechts bij ontstentenis van de substituut-griffiers zal worden vervangen door een bureelambtenaar. Het artikel is zodanig gewijzigd, dat de redactie geheel parallel loopt met het voor de gewone rechterlijke macht op dit stuk geldende artikel 47a Wet R.O.

Artikel 25. Het bij dit artikel gegeven verbod is, zoals in de Memorie van Toelichting is uiteengezet, ontleend aan het overeenkomstige verbod voor de leden van de in artikel 1 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie bedoelde colleges, gegeven bij artikel 29 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De ondergetekenden hebben niet de indruk, dat aan de leden van het College, in dit opzicht strengere eisen moeten worden gesteld dan aan raadsheren en rechters.

Artikel 32. Hierboven in § 5 is reeds uiteengezet, dat het ontwerp is aangevuld met bepalingen in de geest van de leden 4 en 5 van artikel 12 van het Reglement Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening. Een bepaling als die van lid 6 van dat artikel zou in dit ontwerp minder op haar plaats zijn. De bepaling past bij het stelsel van artikel 13 van het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941, waarin zonder nadere aanduiding is bepaald, dat „geschillen tussen een organisatie en een of meer ondernemers worden bij uitsluiting beslist door een scheidsgerecht”. Zonder de nadere regeling van artikel 12, lid 6, van het genoemde Reglement zou men steeds met de handeling tevens nog het besluit, waarop deze steunt, kunnen aanvallen. Het onderhavige ontwerp beperkt echter het beroep tot de concrete handeling of het concrete besluit, dat wordt aangevochten. Een beroep tegen een handeling, welke berust op een besluit, dat niet tijdig is aangevallen, kan dan ook dat besluit niet meer betreffen.

Een beroepstermijn van dertig dagen is gebruikelijk in vele administratieve wetten, waarbij, evenals in artikel 34, onder letter *d*, van het ontwerp overlegging van het besluit, waartegen het beroep zich richt, wordt gevorderd. Verwezen zij o.m. naar artikel 60 van de Ambtenarenwet, artikel 345 van de Invaliditeitswet en artikel 77 van de Wet op de Inkomstenbelasting 1914. Dat deze termijn hinderlijk kort zou zijn, is in die andere gevallen niet gebleken.

Artikel 39. De leden, die van oordeel zijn, dat schriftelijke repliek en dupliek op verzoek steeds moet worden toegestaan, zien hierbij mogelijk over het hoofd, dat de onderhavige rechtspraak, anders dan de gewone burgerlijke rechtspraak, de keuze van het voor het geding relevante feitenmateriaal primair in handen legt van de rechter. Aan deze is immers een actieve rol toebedeeld bij de zuivere vaststelling der feitelijke toedracht van het gebeuren, waarop het geschil betrekking heeft, zoals kan blijken uit de artikelen 35, 40, 43, 45 en 50. In dat stelsel past het de voorzitter te laten beslissen in hoeverre het College het voor zijn oordeelvorming geboden acht, dat partijen nadere schriftelijke stukken wisselen. Inderdaad kan het van waarde zijn, dat het derde lid van artikel 38 ook toepasselijk is voor het geval van artikel 39, tweede lid. De nodige aanvulling is opgenomen in de Nota van Wijzigingen.

Artikel 48. De grondslagen der in het ontwerp vervatte procedure en de Memorie van Toelichting laten buiten twijfel, dat het College zich tot taak zal hebben te rekenen er voor zorg te dragen, dat elk geding zo spoedig als een gedegen onderzoek dit toelaat, wordt beëindigd. Het mag dan ook overbodig heten om in de wet zelf nog eens een beginselverklaring in bedoelde zin op te nemen.

Artikel 54. Zoals hierboven, onder § 4, is uiteengezet, heeft nadere overweging van de status van het College tot de slot-

som gevoerd, dat het moet worden gerekend te behoren tot de rechterlijke macht, met dien verstande, dat ook personen, die niet tot de rechterlijke macht behoren, aan de rechtspraak kunnen deelnemen. De consequentie van deze opvatting blijkt te moeten zijn, dat de kosten dezer rechtspraak, — alsmede de opbrengsten in de vorm van griffierechten — ten laste resp. ten bate van de Staat komen. Erkend wordt, dat zulks ook beter past in de gedachtengang van het ontwerp en in het bijzonder van de te dezen in het Voorlopig Verslag aangehaalde artikelen 6, 8, 21, 22 en 23. Bij Nota van Wijzigingen is artikel 54 van het ontwerp vervangen door het gelijkgenummerde artikel van het voorontwerp van de Commissie-Van der Grinten.

Artikelen 57 en 58. Blijkens het Voorlopig Verslag hebben vele leden bezwaar tegen het in deze artikelen voorgestelde novum. De ondergetekenden mogen er vooreerst op wijzen, dat gelijke bepalingen reeds zijn opgenomen in artikel 48 van de Ambtenarenwet. De jurisprudentie op dit artikel leert ook, dat er zich in de praktijk gevallen voordoen, waarin weliswaar de nietigheid van een besluit moet worden uitgesproken, terwijl niettemin hetzij de onbelangrijkheid van het gepleegde vormverzuim (zie b.v. Centrale Raad van Beroep 26 Februari 1951, A.B. 1951, blz. 511), hetzij gewichtige redenen van algemeen belang (zie b.v. Centrale Raad van Beroep 23 Maart 1948, A.B. 1948, blz. 462 en Centrale Raad van Beroep 17 October 1950, A.B. 1951, blz. 48) aanleiding geven de nietigheid gedeeltelijk te verklaren. In gevallen als hierbedoeld zal de nietigheid van het aangevallen besluit eerst moeten worden uitgesproken. Daarmede wordt voldaan aan de in het Voorlopig Verslag genoemde regel, dat een algemeen verbindend voorschrift in het algemeen belang juist behoort te worden gehandhaafd. Indien nodig kan de rechter daarna gebruik maken van de hem in het algemeen gegeven bevoegdheid om een tegemoetkoming in de schade toe te kennen. Het woord „kan” in artikel 56 heeft de betekenis van „is bevoegd”. Voor het College houdt deze bevoegdheid tevens de plicht in om haar te gebruiken, behoudens de bij de wet gemaakte uitzondering, die van artikel 57.

De Minister van Justitie,

L. A. DONKER.

*De Minister voor Publiekrechtelijke
Bedrijfsorganisatie,*

A. C. DE BRUIJN.

De Minister van Economische Zaken,

J. ZIJLSTRA.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,

A. A. VAN RHIJN.

*De Minister van Landbouw, Visserij
en Voedselvoorziening a.i.,*

C. STAF.

De Minister van Financiën,

VAN DE KIEFT.

*De Minister van Wederopbouw
en Volkshuisvesting,*

H. WITTE.