

*Voorziening bij de Kroon tegen administratieve beschikkingen*

(Wet beroep administratieve beschikkingen)

## VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 4

(De vorige stukken zijn gedrukt  
in de zitting 1958—1959)

De bijzondere commissie, in welke handen het onderhavige ontwerp van wet is gesteld, heeft de eer daaromtrent als volgt te rapporteren.

**Algemene beschouwingen**

*Rechter of administratie.* Met de woorden van waardering, in de memorie van toelichting gewijd aan de wijze, waarop de op 10 december 1946 ingestelde commissie onder het voorzitterschap van mr. S. J. R. de Monchy en het ondervoorzitterschap van prof. mr. dr. G. van den Bergh zich van haar taak had gekweten, werd allerwegen instemming betuigd. In deze waardering werden voorts betrokken de bewindslieden, die de verantwoordelijkheid op zich hadden genomen respectievelijk voor de instelling van de commissie-De Monchy en voor de indiening van het onderhavige wetsontwerp.

Het entameren van deze moeilijke en tere zaak was — het kan reeds blijken uit de zeer beknopte historische schets, waarmede de memorie van toelichting aanvangt — een daad, welke van de betrokkenen moed en besluitvaardigheid heeft gevergd.

Des te meer werd het, van meer dan één zijde, opmerkelijk genoemd, dat de memorie van toelichting weinig aanknopingspunten bevat voor een principiële gedachtenwisseling omtrent deze materie, ja, dat de indieners van het ontwerp mededeelden, te hebben gemeend, in de theoretische strijdvraag — of er naast de rechtspraak in burgerlijke en strafzaken al dan niet een administratieve rechtspraak behoort te zijn, welke het gehele gebied van het overheidsbestuur bestrijkt — geen partij te moeten kiezen.

Waar het belang van dit ontwerp in de ogen van vele leden niet in de laatste plaats hierin gelegen is, dat in afwijking van vroeger overheersende inzichten en in navolging van de commissie-De Monchy de keuze thans gevallen is op een verhoogde rechtsbescherming binnen de administratie zelf, aangezien over het algemeen deze „materie zich bezwaarlijk leent voor doeltreffende controle door een onafhankelijke rechter” (memorie van toelichting, blz. 9, linker kolom), anders gezegd: waar aan administratief beroep in stede van administratieve rechtspraak ten slotte de voorkeur is gegeven, werd een nadere beschouwing van regeringszijde omtrent de principiële aspecten niet overbodig geacht.

De uiteindelijke keuze door de Regering moge voorname-lijk op praktische overwegingen gegrond zijn geweest, die overwegingen zouden — zo werd verondersteld — niet in het geding zijn gebracht, ingeval de ondertekenaars van de memorie van toelichting van oordeel zouden zijn geweest, dat de hunnerzijds op praktische gronden voorgestane oplossing een „invalspoort” zou vormen „voor een bestel, dat aan onze idealen van democratie en rechtsstaat niet beantwoordt”<sup>1)</sup>. Sommige leden zagen de hierboven geuite ver-

<sup>1)</sup> Prof. mr. A. M. Donner — in een ander verband — in het artikel „Verwaltungsstaat”, opgenomen in de „Opstellen aangeboden aan prof. mr. dr. G. van den Bergh ter gelegenheid van zijn aftreden als hoogleraar in het Nederlandse staatsrecht aan de Universiteit te Amsterdam”, blz. 31.

onderstelling gaarne bij de memorie van antwoord nadrukkelijk en geadstrueerd bevestigd.

De leden, hier aan het woord, stelden er voorts prijs op, vragenderwijs enige kanttekeningen te plaatsen bij het in par. 4 der memorie van toelichting vervatte betoog, alvorens zich bezig te houden met de vraag, of het wetsontwerp in feite een stap vooruit betekent naar de oplossing van het ten onzent reeds zo lang slepende, de wetenschap afmattende<sup>1)</sup> vraagstuk van de administratieve rechtspraak. In dat betoog toch volgen op de verklaring van onpartijdigheid in de theoretische strijdvraag een aantal bezwaren, twee kolommen druks beslaande, tegen invoering van een rechterlijke controle op het gehele terrein van het bestuur, welke aldus kort zijn samen te vatten:

a. de moeilijke keuze van het orgaan, hetwelk met zodanige controle ware te belasten;

b. de moeilijke afbakening van de competentie van zulk een bijzonder administratief-rechtelijk orgaan tegen die van de gewone rechterlijke macht;

c. de moeilijke beslissing, wat ter toetsing door de administratieve rechter, wat ter beoordeling van de administratie zal staan;

d. invoering van een uniforme rechterlijke controle op alle bestuursdaden zou een breuk vormen met het verleden.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen, hoe dit laatste te rijmen is met de totstandkoming in 1954 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie en met de toekenning in 1956 bij de Wet economische mededinging, artikel 28, van beroep inzake bepaalde ministeriële beslissingen op het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Voorts zagen deze leden gaarne uiteengezet waarom een ontwikkeling als in Frankrijk, België en West-Duitsland, waar een algemene onafhankelijke administratieve rechtspraak sinds langer of korter tijd bestaat, in Nederland tot onaanvaardbare toestanden zou moeten leiden.

Zij zouden het op prijs stellen, indien in de memorie van antwoord in dit verband tevens aandacht zou worden geschonken aan het door de Commissie Onderzoek Militair Aankoopbeleid (Kamerstuk zitting 1959—1960, 5450, nr. 3, blz. 35, 42—44) ter bestudering aanbevolen instituut van een „Ombudsman”. Deze van oorsprong Zweedse vorm van rechtsbescherming voor de burger, die zijn recht of zijn belang door de Overheid aangetast acht, wint meer en meer veld, ook buiten Scandinavië, getuige de Westduitse „Wehrbeauftragte” en de recentelijk in Britse juristenkringen betoonde belangstelling.

De leden, hier aan het woord, vroegen nog of de afbakening van de competentie tussen een algemene administratieve rechter en enerzijds de gewone rechter en anderzijds de administratie moeilijkheden met zich zou brengen, welke in wezen zouden verschillen van de problemen, voortvloeiende uit de huidige bevoegdheid van de gewone rechterlijke macht vis-à-vis de administratie. Naar hun aanvankelijk inzicht liet deze vraag zich ontkennend beantwoorden, terwijl toch geenszins is voorgesteld, de controle op de administratie, welke thans door de gewone rechterlijke macht wordt uitgeoefend, te beperken. Integendeel, „belangrijke gedeelten” van „terreinen, waarin een . . . . . bindende rechterlijke controle op „administratieve beslissingen de aangewezen oplossing is”, zo heet het in de memorie van toelichting (blz. 9, linkerkolom) „behoren van nature tot de kennisneming van de rechterlijke macht”, en het door de commissie-De Monchy voorgestelde wetsontwerp onrechtmatige daden openbare lichamen (O.D.O.L.) werd door de bewindslieden, die het onderhavige wetsontwerp indienden, niet overgenomen.

Ten slotte wezen deze leden erop, dat het feit, dat de stelling, als zouden doelmatigheid en rechtmatigheid volstrekt verschillende — zij het in de praktijk moeilijk onderling af te bakenen — begrippen aanduiden, geenszins algemeen wordt

gedeed<sup>1)</sup>. Toch levert deze principiële tegenstelling tussen doelmatigheid en rechtmatigheid een van de voornaamste argumenten voor de in het wetsontwerp neergelegde regeling. De hier aan het woord zijnde leden zagen derhalve met belangstelling de opmerkingen tegemoet, waartoe de in de voetnoot op deze bladzijde gesignaleerde theorie de bewindslieden aanleiding mocht geven.

De hier aan het woord zijnde leden spraken de verwachting uit, dat de beantwoording van het bovenstaande door de Regering althans enige aanknopingspunten zou opleveren voor een gedachtenwisseling over de principiële facetten van deze materie, indien daaraan ten tijde van de openbare beraadslaging alsnog behoefte mocht blijken te bestaan.

Deze leden verklaarden overigens reeds thans, ondanks de voorkeur hunnerzijds voor de instelling van een onafhankelijke administratieve rechter, positief tegenover het wetsontwerp te staan. Ook al zou dit ontwerp wet worden zonder wijziging te hebben ondergaan, dan nog achtten zij daarmede de rechtsbescherming van de burger tegenover de overheid versterkt, vergeleken met de huidige situatie.

Tegen deze — zij het huns inziens te angstvallig kort gehouden — stap vooruit meenden zij geen hindernis te mogen opwerpen. Mede een rol speelde hierbij hun overtuiging, dat, zal het nog eens tot een algemene administratief-rechterlijke controle op alle overheidsdaden komen, de Raad van State dan naar alle waarschijnlijkheid met deze taak zal worden belast. Voorts zagen zij in de eis, dat de mogelijkheid van een contraire beslissing gebonden zal zijn aan overleg met de Minister van Justitie, c.q. de Minister-President een teken van een gunstige ontwikkeling.

Het inzicht dezer leden omtrent de wenselijkheid, althans de verhoogde rechtsbescherming als in het ontwerp voorgesteld te verwezenlijken, los van de vraag of daarmede het maximaal wenselijke bereikt zou zijn, werd nagenoeg algemeen gedeeld.

Vele leden zagen de voornaamste betekenis van het ontwerp in de erkenning, dat er behoefte bestaat aan verhoogde rechtsbescherming van de burger of rechtsgenoot tegenover de overheid en dat getracht is om met „een zo bevredigend mogelijke afweging van de belangen van de rechtzoekenden en de overheid” (memorie van toelichting, bl. 7, rechterkolom) aan die behoefte te voldoen.

Naar aanleiding van de vraag, in hoeverre het ontwerp nu inderdaad tot verhoging dier bescherming strekt, wezen deze leden erop, dat tegen „beschikkingen” in de zin van artikel 2 krachtens een der in de bijlage van artikel 21 opgenomen wettelijke regelingen bij de Kroon — gehoord de Raad van State, Afdeling geschillen van bestuur — beroep kan worden ingesteld, indien die beschikkingen in strijd zijn met een der vier in artikel 4 gestelde toetsingsnormen. De eerste drie dezer toetsingsnormen betekenen op zich zelf geen verhoogde rechtsbescherming, aangezien beschikkingen, die in strijd zijn met een van deze drie normen, duidelijk „onrechtmatig” zijn, zodat daartegen reeds thans rechtsbescherming bestaat bij de gewone rechter. De verhoogde rechtsbescherming kan dan echter wèl worden gezien in de eenvoudige en snelle procedure, die het ontwerp voor een beroep op de Kroon geeft, daarenboven een goedkope procedure voor wat betreft de niet-verplichte rechtsbijstand en, in geval van afwijzing, het ontbreken van de mogelijkheid tot veroordeling in de proceskosten; zulks in tegenstelling met een procedure voor de gewone rechter tegen de centrale overheid, dus tegen de Staat, met het vooruitzicht van de mogelijkheid van een jarenlange kostbare procedure, met wellicht drie instanties. Ten voordele van een procedure voor de gewone rechter moet echter weer worden aangevoerd, dat een rechterlijke uitspraak de centrale overheid onherroepelijk bindt, terwijl de Kroon van het advies van de Raad van

<sup>1)</sup> Aldus prof. mr. A. M. Donner in „Nederlands Bestuursrecht” (1953), I, blz. 309.

<sup>1)</sup> Zo beoogt prof. mr. A. M. Donner, dat rechtmatigheid en doelmatigheid in elkaars verlengde liggen („Nederlands Bestuursrecht” (1953), I, blz. 48—49); zie voorts prof. mr. H. D. van Wijk „Voortgaande terug-tred” (inaugurale rede Amsterdam 1959), blz. 18, en prof. mr. S. F. L. baron van Wijnbergen in „Sociaal-Economische Wetgeving” 1959, blz. 301 e.v.

State mag afwijken, zij het ook, dat zulks tot de uitzonderingen zal behoren.

De vierde toetsingsnorm van artikel 4, in de memorie van toelichting de „behoorlijke controle” genoemd, biedt voor de toetsing van beschikkingen krachtens de in de bijlage van artikel 21 vermelde wettelijke regelingen inderdaad een verhoogde rechtsbescherming. Het is immers zeer onzeker of en in hoeverre de gewone rechter, indien deze van oordeel zou zijn, dat een beschikking is „in strijd met enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur”, thans tot de uitspraak zou komen, dat deze beschikking „onrechtmatig” is in de zin van artikel 1401 van het Burgerlijk Wetboek, op de grondslag waarvan zich de gehele, door de memorie van toelichting terecht „uitermate belangrijk” genoemde, rechtspraak inzake de onrechtmatige overheidsdaad heeft ontwikkeld. Deze ontwikkeling is thans echter nog niet zodanig voortgeschreden, dat de gewone rechter — behoudens wellicht in zeer sterke gevallen — tot de in de vierde norm omschreven „behoorlijke controle” zal overgaan. De mogelijkheid van een zodanige ontwikkeling is er wel, vooral zodra ten gevolge van de inwerkingtreding van de Inleidende Titel van het nieuwe Burgerlijk Wetboek en het wetsontwerp tot wijziging van de cassatierechtspraak (2079) het ongeschreven recht, zoals „billijkheid” en de „rechtsbeginselen”, een algemene en uitdrukkelijke erkenning in ons recht zal krijgen. Blijft hier ook dan nog bestaan het voordeel van de vereenvoudiging en versnelling van de rechtsgang.

Vele andere leden sloten zich in grote trekken bij dit betoog aan. Zij stemden ermee in, dat een belangrijke verhoging van de rechtsbescherming wordt geboden in de eenvoudige procedure, welke het ontwerp voorstelt. De rechtsgang voor de burgerlijke rechter is toch reeds bezwaarlijk en onder de vigerende jurisprudentie is de uitkomst nog al te zeer een kansspel, waarin een kostenveroordeling het verspelen van een hoge inzet kan betekenen, nog afgezien van de door de eisende partij onvermijdelijk te maken kosten. Deze laatste kunnen ter zake van rechtskundige en andere deskundige bijstand aanzienlijk zijn en voor minvermogene rechtzoekenden prohibitief. Bij de andere partij, de Staat, zijn deze kosten daarentegen in de lopende ambtelijke werkzaamheden niet of nauwelijks te specificeren. Deze leden achtten derhalve de mogelijkheid van een kostenveroordeling ten laste van de Staat ook bij de voorgestelde beroepsprocedure wel gewenst.

De hier aan het woord zijnde leden konden zich er voorts mede verenigen, dat het ontwerp aansluit bij de in Nederland gegroeide en groeiende rechtsontwikkeling. Zij achtten dit met name voor het bereiken van het doel, waartoe het wetsontwerp strekt — een verhoogde rechtsbescherming —, van belang. Een breuk met of een min of meer radicale ombuiging van het hier te lande gegroeide zou huns inziens het bereiken van dit doel in gevaar kunnen brengen.

In de indiening van het ontwerp, waarmede de behoefte aan verhoogde rechtsbescherming uitdrukkelijk erkenning heeft gevonden, vermochten deze leden geen feit van primair politieke aard te zien. Daarvoor heeft, zo meenden zij, de administratieve rechtspraak in ons land een te oude geschiedenis onder uiteenlopende politieke constellaties. Het is veeleer zo, dat hier een naar verhouding trage rechtsontwikkeling valt waar te nemen, in het bijzonder vergeleken bij de ontwikkeling in vergelijkbare rechtssystemen als het Franse, het Duitse en sinds 1946 het Belgische. Het onderhavige wetsontwerp kan aan deze ontwikkeling een zekere versnelling geven, doch pretendeert niet en wekt ook niet de verwachting, dat het de ontwikkeling besluit of afrondt. Het was op deze overweging, dat deze leden ermee zouden instemmen, thans de strijdvraag administratie of onafhankelijke rechter buiten geding te laten.

Toch zouden deze leden de visie van de Regering op prijs stellen op het perspectief van de rechtsontwikkeling in dezen. Zij stelden met name de vraag of naar het gevoelen der bewindslieden het Franse systeem het uiteindelijk toch zal winnen.

### *Beperking tot beschikkingen der centrale overheid krachtens op een lijst geplaatste geldende regelingen*

Verscheidene leden konden zich de door prof. Van den Bergh in „De Nederlandse Gemeente” (1959, blz. 338) geuite klacht — dat het oorspronkelijke ontwerp der commissie-De Monchy zozeer is „aangelengd”, dat het een zeer groot deel van zijn betekenis heeft verloren — wel indenken. In een latere passage spreekt de gewezen ondervoorzitter van de commissie-De Monchy zelfs van „dit bloedarme ontwerp” (t.a.p. blz. 339).

Voorgesteld wordt thans immers, de beroepsmogelijkheid te beperken tot beschikkingen

a. van de *centrale* overheid (in tegenstelling tot alle administratieve organen)

b. krachtens alle toekomstige regelingen, waarbij de bevoegdheid wordt verleend beschikkingen te geven, tenzij waar de toekomstige wetgever beroep ingevolge de wet-B.A.B. uitdrukkelijk zal buitensluiten, en

c. krachtens *die thans geldende regelingen*, waarbij de bevoegdheid is verleend beschikkingen te geven, *die vermeld zijn in een bij de wet behorende bijlage* (in tegenstelling tot: alle regelingen, die de huidige wetgeving kent).

Het is duidelijk, aldus deze leden, dat de hierboven sub a en c aangeduide beperkingen een zeer aanzienlijke inkrimping betekenen van het door het ontwerp-De Monchy bestreken terrein.

Sommigen van de hier aan het woord zijnde leden stelden in dit verband nog de vraag, of een beschikking, die gegeven is door een lager overheidsorgaan, hetwelk in z.g. medebewind een wettelijke regeling uitvoert (b.v. burgemeester en wethouders, Gedeputeerde Staten), te beschouwen zal zijn als een beschikking „van een administratief orgaan van de centrale Overheid”. Mocht deze vraag ontkennend worden beantwoord, dan achtten deze leden de wet-B.A.B. inderdaad bij voorbaat in bedenkelijke mate uitgehold.

Andere leden hadden aan het stellen van deze vraag geen behoefte. Voor hen stond vast, dat een lager overheidsorgaan, optredende ter uitvoering van een regeling van een hoger overheidslichaam, niet als orgaan van dat lichaam kan optreden. Deze leden wezen erop, dat ook de Hoge Raad in zijn jurisprudentie van de laatste tijd dit standpunt heeft ingenomen (arresten van 16 juni 1950, *N.J.* 1950, 653 en van 28 november 1952, *A.R.B.* 1953, blz. 255).

Bedoelde verscheidene leden vroegen of de bewindslieden op dit stuk een verruiming van het door hun ambtsvoorgangers ingediende voorstel niet voor wenselijk hielden. In elk geval ondeugdelijk achtten deze leden het in de memorie van toelichting gebezigde argument, dat de Raad van State anders overbelast zou raken. De overheid zal zich voor het uitsluiten van bepaalde, op zich zelf voor beroep in aanmerking komende categorieën van overheidsdaden niet mogen beroepen op de vrees, dat er anders te veel zaken aanhangig zullen worden gemaakt, en in een periode, waarin de overheidstaak zich zozeer uitbreidt, behoort dit argument zeker niet te worden gehanteerd.

Het in de memorie van toelichting bij artikel 21 gegeven voorbeeld van de beschikkingen ten aanzien van de eerste verlening van kostwinnersvergoedingen sprak de hier aan het woord zijnde leden niet sterk aan; huns inziens betreft dit toepassing door de Minister van algemene normen, waarvan zij beroep op de kantonrechter zeer wel denkbaar achtten.

De bij het wetsontwerp gevoegde bijlage, als bedoeld in artikel 21, bleek algemeen weinig indruk te hebben gemaakt. Men gaf de Regering in ernstige overweging om — indien de bewindslieden eraan zouden vasthouden, dat de wet zich niet over alle regelingen, welke de huidige wetgeving kent, dient uit te strekken — de positieve enumeratie door een negatieve te vervangen, m.a.w. appellabel te maken alle beschikkingen krachtens thans geldende regelingen, uitgezonderd die, welke in een bij de wet behorende bijlage met name vermeld zouden staan.



Van meer dan één zijde werd het denkbeeld aantrekkelijk genoemd, deze lijst dan slechts voor een bepaalde, niet te lange tijd, b.v. enkele jaren, te laten gelden; dientengevolge zou de wetgever zich op gezette tijden geconfronteerd zien met de vraag of de uitzonderingslijst niet ware in te korten.

De Regering werd verzocht mede te delen welke regelingen in de opzet van het ontwerp, zoals het thans luidt, niet door de wet-B.A.B. bestreken zouden worden, met vermelding bij elke regeling van de reden waarom daarop gebaseerde beschikkingen van beroep ingevolge de wet-B.A.B. behoren te worden uitgesloten.

Van verscheidene zijden werden „wetten of op enige andere niet op een wet berustende algemeene verbindende regelingen” genoemd, waarvan men het ontbreken op de bij het ontwerp behorende bijlage in elk geval toegelicht zou willen zien. Deze regelingen werden samengevat in de volgende lijst:

*Departement van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid*

Beschikking Bijdragen Woningwetbouw 1950, Premiebeschikking Woningbouw 1957, en daarmee verwante regelingen.

*Departement van Verkeer en Waterstaat*

Wet houdende bepalingen omtrent het ondernemen van droogmakerijen en indijkingen.

Verenwet, artikel 18.

Verkeerswet tegen lintbebouwing.

Rijkswegenreglement.

Wet Autovervoer Goederen, art. 56, eerste lid, laatste volzin.

Regelen voor de uitgifte van benzinestations langs de rijkswegen.

*Departement van Economische Zaken*

Wet op het Afbetalingsbedrijf, art. 8.

Afbetalingsbeschikking 1956, art. 3.

Vestigingswet bedrijven 1954, art. 15.

Vestigingswet Kleinbedrijf 1937.

IJKwet, art. 12.

*Departement van Landbouw en Visserij*

Wet bestrijding tuberculose onder het rundvee en hiermede samenhangende wetten op het gebied van besmettelijke ziekten van dieren en planten.

Jachtwet.

*Departement van Sociale Zaken en Volksgezondheid*

Stoomwet, artikel 12.

Wet tot toepassing van middelen voor ontsmettings- of zuiveringsdoeleinden.

Warenwet, art. 14, lid 4.

Wet, regelende de uitoefening der artseneijbereidkunst.

*Departement van Buitenlandse Zaken*

Paspoortinstructie Nederland 1952.

Rehabilitatieregelingen Indische Oorlogsslachtoffers.

Garantiewet Burgerlijk Overheidspersoneel Indonesië.

*Departement van Maatschappelijk Werk*

Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië (A.O.R.).

Gepubliceerde richtlijnen voor het subsidiebeleid.

*Departement van Defensie*

Wet van 21 december 1853 (Stb. 128), de z.g. Kringenwet.

*Departement van Justitie*

Totalisatorwet.

*Departement van Binnenlandse Zaken*

Bioscoopbesluit.

Koninklijk besluit van 10 oktober 1945 (Stb. F 221).

Toegangsbesluit (Nieuw-Guinea).

*Departement van Financiën*

Wet herstel vermogensovergang Rijksmarkengebied (Stb. H 251).

Jeugdspaarwet, Art. 1.

Gevraagd werd, of door de bepaling in de bijlage, vermeld bij het Departement van Justitie sub 17, bestreken wordt de verlening van visa, waarbij met name gedacht werd aan de nog in Indonesië verblijvende z.g. maatschappelijke Nederlanders.

Sommige leden was het bij het opstellen van de bijlage van artikel 21 gevolgde stelsel niet duidelijk. Zo was het hun opgevallen, dat wél de Stuwadoorswet wordt genoemd, doch niet de Arbeidswet en de daarmee samenhangende wetten als Huisarbeitswet 1933, Steenhouderswet, Veiligheidswet en Silicosewet.

Ten aanzien van de beperking tot beschikkingen van centrale overheidsorganen intussen verklaarden vele leden zich met het ontwerp te kunnen verenigen.

De vrees voor een overlading van de Raad van State achtten deze leden een reëel argument, zij het van betrekkelijke waarde. Om te beginnen is in de memorie van toelichting bij herhaling sprake van de voorgenomen uitbreiding van de Raad van State met twee staatsraden, waarbij over het hoofd schijnt te zijn gezien, dat bij wetsontwerp 5378 mede is voorgesteld, ook de staatsraden in buitengewone dienst (maximaal tien) bij de werkzaamheden van de Afdeling voor de geschillen van bestuur in te schakelen; waarom zou voorts uitbreiding met meer dan twee staatsraden onmogelijk of onwenselijk zijn? De commissie-De Monchy adviseerde het maximumaantal leden van de Raad van State op twintig te stellen.

Meer waarde hechtten de hier aan het woord zijnde leden aan het argument, dat gemeenten en provincies zelf in haar verordeningen de mogelijkheid kunnen regelen van administratief beroep tegen de beslissingen van burgemeester en wethouders, c.q. Gedeputeerde Staten en dat men, ten aanzien van beslissingen van lagere publiekrechtelijke lichamen beroep ingevolge de wet B.A.B. openstellende, zich blootstelt aan het verwijt, de plaatselijke, c.q. gewestelijke autonomie geweld aan te doen.

Van andere zijde werd deze zienswijze voor onjuist gehouden. Deze leden zezen erop, dat de burger juist verhoogde rechtsbescherming behoeft dáár, waar gemeente of provincie, ofschoon bevoegd de mogelijkheid van administratief beroep tegen beslissingen van burgemeester en wethouders, c.q. Gedeputeerde Staten te openen, nochtans zodanig beroep niet heeft ingesteld. Trouwens, ook al bestaat veelal beroep op b.v. de gemeenteraad, dan nog achtten deze leden de waarschuwendende woorden van prof. Van Wijnbergen omtrent de betrekkelijke waarde van vertegenwoordigende lichamen om een doeltreffende bescherming tegen onrechtmatig bestuur te verzekeren (t.a.p. blz. 306) niet van alle grond ontbloot. De autonomie zouden de hier aan het woord zijnde leden in dit verband bij voorkeur niet in het geding willen zien gebracht. Huns inziens wordt autonomie altijd uitgeoefend onder hoger toezicht; zo is b.v. het vernietigingsrecht niet in strijd met de autonomie. Autonomie kan nimmer aan een lager overheidsorgaan het recht verlenen, ten aanzien van wie dan ook onrecht te begaan.

Sommige leden zeiden, zich in principe met de beperking tot beschikkingen van de centrale overheidsorganen weinig gelukkig te gevoelen, doch te begrijpen, dat het in de praktijk moeilijkheden zou kunnen opleveren, alles ineens te regelen.

Deze leden zouden het op prijs stellen, indien de Regering zich bereid verklaarde, een zo spoedig mogelijk in te voeren uitbreiding tot beschikkingen van lagere overheidsorganen voor te bereiden. Huns inziens ware daartoe inderdaad desnoods de instelling van gedecentraliseerde beroepsorganen te overwegen.

De leden, hiervóór aan het woord, zagen tegen dit laatste geen principiële of overwegende praktische bezwaren. Doch zij zezen op de verzekering van prof. Van den Bergh, dat „ook de commissie-De Monchy, die de zeer veel ruimere strekking wél aandurfde, . . . . geen vreemdeling (was) op het terrein van het Nederlandse bestuursrecht” (t.a.p. blz. 339), en op diens uiteenzetting, hoe overlading van de Raad van

State ware te voorkomen. Overigens herhaalden deze leden, het overladingsargument in dit verband niet te aanvaarden.

De leden, die zich met de voorlopige uitsluiting van beschikkingen van lagere overheidsorganen konden verenigen, vestigden de aandacht op het ter zake door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ingenomen standpunt.

In de eerste plaats lijkt het deze vereniging van groot belang, dat met het stelsel van verhoogde rechtsbescherming eerst op beperkte schaal enige ervaring wordt opgedaan voordat het op een groter aantal categorieën van „beschikkingen” van toepassing wordt verklaard. Wellicht kan deze ervaring ertoe leiden, dat de hier en daar in gemeentelijke kring bestaande aarzeling om ook voor de gemeentelijke beschikkingen een voorziening overeenkomstig het ontwerp-B.A.B. in te voeren verdwijnt.

In de tweede plaats is de vereniging van oordeel, dat de behoefte aan voorziening tegen de beschikkingen van lagere publiekrechtelijke lichamen niet op één lijn geplaatst kan worden met die aan voorziening tegen beschikkingen van organen van de centrale overheid. Op lokaal niveau is de afstand tussen bestuur en bestuurders kleiner. Voorkomende oneffenheden kunnen veelal langs informele weg tot oplossing worden gebracht, zonder dat een tijdrovende procedure ingeschakeld behoeft te worden.

Ten slotte is er het feit, dat elke beroepsinstantie een zekere vertraging van het bestuurtempo meebrengt. Niet alleen de gene, die in beroep gaat, maar allen, die in een soortgelijke positie verkeren, zullen weinig geneigd zijn om een aangevochten beschikking op te volgen, alvorens in hoogste instantie een beslissing is gevallen. Dit bezwaar zal te meer aan de dag treden, wanneer de Kroon veelvuldig tot schorsing van beschikkingen zal overgaan.

Deze instemming met het door de Regering ingenomen standpunt betekent echter niet, dat de vereniging — op de langere termijn bezien — voor beschikkingen van lagere organen de invoering van een stelsel van verhoogde rechtsbescherming zou willen ontraden. Zij acht in principe op alle terreinen, waar de overheid in de eigen sfeer van de burgers ingrijpt, een eenvoudig georganiseerde en doelmatige rechtsbescherming noodzakelijk. Vandaar dat zij met de mogelijkheid rekening houdt, dat in de toekomst het in het ontwerp neergelegde stelsel ook tot de lokale sfeer zal worden uitgebreid. Zij vestigt er echter de aandacht op, dat men — gelijk reeds werd opgemerkt — hier en daar in gemeentelijke kring aarzelend tegenover een dergelijke uitbreiding staat. Deze op praktische gronden gebaseerde aarzeling zal wellicht verdwijnen, indien met de werking van het thans voor beschikkingen van de centrale overheid voorgestelde stelsel in de praktijk goede ervaringen opgedaan worden, met name in verband met het totale aantal aan te vragen voorzieningen en de invloed hiervan op de duur van de procedure.

De leden, die deze door vermelde vereniging naar voren gebrachte zienswijze memoreerden, konden zich daarin zeer wel vinden. Zij zouden het op prijs stellen, indien de bewindslieden hun oordeel zouden kenbaar maken.

**Beroepsgronden.** Waar voor de formulering van de beroepsgronden (artikel 4) dezelfde redactie gekozen is als voorkomt in artikel 5 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie en de memorie van toelichting te dezer zake volstaat met een herhaalde verwijzing (blz. 11, 13) naar de schriftelijke en mondelinge behandeling van laatstvermelde wet, werd het nuttig geacht, in dit verslag een stukje wettelijke geschiedenis te doen herleven.

Toereikend tot dit doel werden geacht de navolgende passages uit de memorie van antwoord inzake het ontwerp van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Zitting 1953—1954, 2493, nr. 10, § 2):

„Naar algemeen inzicht behoort beleidscontrole of toetsing van de doelmatigheid van besluiten der lichamen niet aan de rechter te worden overgelaten . . . .

Het onder *c* opgenomen toetsingscriterium biedt slechts een rechtsmiddel tegen *redeloos* willekeurig handelen . . . .

*d.* rechtsmiddel tegen handelen zonder die mate van redelijkheid, welke in de gegeven omstandigheden mocht worden verlangd . . . . .

Bij dit alles gaat het intussen om geschreven of ongeschreven rechtsregelen en de daarmee verbonden controle mag dan ook rechtmatigheidscontrole worden genoemd. Terecht kon . . . . . 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.

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 voortspruiten 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 justitabelen een handleiding geeft bij het vormen 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 . . . . .

Vandaar — zo werd bij de openbare beraadslaging nog door het toenmalige lid der Kamer de heer Lemaire opgemerkt — het gebruik van het woord „anderszins” in *d*, zodat de aldaar omschreven beroepsgrond kan worden aangeduid als een „mantelnorm” (*Handelingen* 1953—1954, blz. 2345).

Gevraagd werd of ook naar het oordeel der Regering met bovenstaande citaten genoegzaam in het licht was gesteld, welke betekenis aan de voor artikel 4 van het onderhavige ontwerp voorgestelde redactie zal moeten worden gehecht.

Vele leden stonden nog stil bij de vraag, in hoeverre de sub *d* gemelde beroepsgrond een rechtsbescherming verhogende functie bezit. Zij vroegen, of de Regering vreest, dat bij een meer algemene formulering deze *d*-norm — dat administratieve organen niet behoren te beschikken in strijd met enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur — bij de administratieve beroepsinstanties, de administratieve rechter en de gewone rechter weleens uit het gezichtsveld zal kunnen raken.

Strikt geredeneerd, deze leden erkenden het, zou het geheel weglaten van beroepsgronden in deze wet ertoe kunnen leiden, dat de administratieve beroepsinstantie onbeperkt zou kunnen treden in het veld van de beleidsbeslissingen, hetgeen deze leden op zich zelf minder wenselijk zouden achten.

Toch stelden de hier aan het woord zijnde leden met nadruk de vraag of de Kroon — gehoord de Raad van State — voor een goede, dus bestuurlijk verantwoorde, uitoefening van de haar in dit ontwerp toegedachte taak niet onnodig te veel wordt beperkt door deze vier toetsingsnormen.

Waarom is aan de Kroon niet een vernietigingsrecht gegeven van „beschikkingen” in de zin van dit ontwerp zonder meer, op dezelfde wijze als de Kroon dit thans reeds vele jaren heeft in tal van afzonderlijke wetten? Een overzicht daarvan is te vinden in het rapport van de subcommissie van de commissie-De Monchy, blz. 66—86. Het door de Regering aan de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie voor deze vier toetsingsnormen ontleende argument achten deze leden weinig overtuigend, immers:

1. Voornoemde wet regelde een geheel nieuwe materie, met invoering van een nieuw onafhankelijk rechterlijk college. Het is begrijpelijk, dat voor rechtspraak in een geheel nieuwe materie de vier toetsingsnormen zin hebben. Over enige



jaren zal kunnen worden beoordeeld of en in hoeverre deze toetsingsnormen in de praktijk voor die materie zullen blijken te voldoen. De administratieve rechtspraak van de Kroon boogt echter op een lange traditie en ervaring. Zoals reeds gezegd, is in tal van afzonderlijke wetten een beroep op de Kroon gegeven zonder enige beperking, in het gerechtvaardigde, tot dusver niet beschaamde, vertrouwen, dat de Kroon, de Raad van State gehoord, in wijsheid de bestreden beschikkingen aan het recht en de behoorlijkheid zal toetsen.

2. Voornoemde wet regelt het beroep tegen beschikkingen van bepaalde lagere organen, terwijl het onderhavige ontwerp het beroep regelt tegen beschikkingen van de centrale overheid. Daargelaten, dat de eerste drie toetsingsnormen van artikel 4 zich slechts zelden zullen voordoen bij de centrale overheid, zal het in die zeldzame gevallen vrijwel uitgesloten zijn, dat de Kroon, als hoogste rechtsdraagster, dergelijke, duidelijk onrechtmatige, beschikkingen zou laten voortbestaan. Een wettelijke vermelding van deze eerste drie toetsingsnormen lijkt dus praktisch overbodig.

3. Een beroep op voornoemde wet is misplaatst nu het ontwerp wil aansluiten bij hetgeen in ons land traditioneel is gegroeid. Dit is enerzijds een groei van de rechtsbescherming door de Kroon, de Raad van State gehoord, anderzijds een groei van de rechtsbescherming door de gewone rechter. Als gezegd is tot dusverre het beroep op de Kroon, voor zover deze leden bekend, niet beperkt door bepaalde toetsingsnormen. De gewone rechter heeft zich zelf wel toetsingsnormen gesteld, die echter zo moeilijk zijn samen te vatten en nog zodanig in ontwikkeling zijn, dat de Regering bij de behandeling van de vraagpunten voor een nieuw Burgerlijk Wetboek, met instemming van de Tweede Kamer, ervan heeft afgezien, die toetsingsnormen wettelijk te omschrijven.

Vele andere leden achtten het bepaald niet zonder belang, dat met name de in artikel 4, eerste lid, sub *d*, vermelde beroepsgrond in de wet zal worden opgenomen. Zij dachten in dit verband mede aan de te verwachten ontwikkeling van de jurisprudentie van de burgerlijke rechter inzake de onrechtmatige overheidsdaad en aan de problematiek van de bescherming van de burger tegen onevenredige schade ten gevolge van een rechtmatige overheidsdaad. De burgerlijke rechter zal bedoelde norm, eenmaal wettelijk vastgelegd, moeilijk over het hoofd kunnen zien.

Deze leden meenden, dat thans nog in het geheel niet valt te voorspellen, dat de in artikel 4 opgesomde beroepsgronden voor de Raad van State een beperking zullen betekenen. De raad zal bij de vervulling van de hem bij de wet B.A.B. opgelegde taak evenzeer een nieuw veld betreden als het college, ingesteld bij de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, en zal van het in de wet gegeven kompas een even dankbaar gebruik maken. Zij achtten het bovendien van belang, dat Kroon en Raad van State aan een gemeenschappelijke norm gebonden zijn om te voorkomen, dat na enkele contraire beslissingen de norm op de achtergrond geraakt. Voorshands zagen deze leden in het geven van normen inderdaad een verhoogde rechtsbescherming. De normen zijn bovendien een minimum, dat de wetgever bij elke toekomstige regeling van rechtsbescherming in afzonderlijke wetten onder ogen kan zien.

Onderscheidene leden spraken als hun oordeel uit, dat de in artikel 4 voorgestelde beperking van beroepsgronden niet past bij het administratieve *beroep* in tegenstelling tot administratieve — of gewone — *rechtspraak*. Zij vestigden de aandacht op de volgende passage uit een recente inaugurele rede <sup>1)</sup>, waarin zij hun zienswijze helder uiteengezet hadden aangezien:

... terecht wordt in de memorie van toelichting (bij het ontwerp van Wet beroep administratieve beschikkingen)

<sup>1)</sup> Prof. mr. H. D. van Wijk: „Voortgaande terugred“ (1959), blz. 13 en 14.

opgemerkt, dat de mogelijkheid tot afwijking (door de Kroon van het advies van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State) de gehele „hantering van het beroepsrecht“ onder de verantwoordelijkheid van de Regering brengt. Die verantwoordelijkheid is (in het algemeen bij administratief beroep ...) alomvattend; zij heeft betrekking op vragen van recht en van beleid of, met de aloude tegenstelling: van rechtmatigheid en van doelmatigheid. Daarin scholen de voordelen van een regeling van administratief beroep boven een van administratieve rechtspraak: waar de rechter niet bij kan, daar kan de Kroon nog wel komen; de niet-verantwoordelijke rechter kan slechts toetsen met de maatstaven, normen, hem door de wetgever in handen gegeven, en daarnaast hoogstens aan algemene rechtsbeginselen; de Kroon kan echter, waar zulke maatstaven niet bij voorbaat konden worden gegeven, een goede, een rechte beslissing zoeken, onder verantwoordelijkheid van de Minister(s) aan de Staten-Generaal, die wel achteraf kunnen zeggen of aldus *recht* gevonden is“.

Vrees, dat de afdeling Contentieux of de Kroon een der in artikel 4, sub *b*, *c* of *d*, vermelde beginselen van behoorlijk bestuur uit het oog zou verliezen, indien deze niet met zoveel woorden in de wet zouden zijn vastgelegd, achtten deze leden ongegrond. Zij zagen zich in hun opvatting gesterkt door de praktijk van het door de Kroon op de gemeenten uitgeoefende repressieve toezicht; bij wijze van voorbeeld noemden zij de Koninklijke besluiten van 7 juli 1932 (*Stb.* 326; vernietiging verordening en besluiten van de gemeente Heeswijk wegens respectievelijk strijd met het algemeen belang en strijd met de wet op grond van détournement de pouvoir) en 8 februari 1952 (*Stb.* 32; vernietiging besluiten van de gemeente Amsterdam wegens strijd met het algemeen belang op grond van de overweging, dat het in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur is een bouwer, die ten tijde dat hij tot het aanbrenge van bepaalde veranderingen overging, mede gelet op de praktijk te dezen in Amsterdam en alle omstandigheden in aanmerking genomen, redelijkerwijze mocht vertrouwen, dat hem bouwvergunning zou worden verleend te gelasten de aangebrachte veranderingen ongedaan te maken, ook al ware de bedoelde praktijk in strijd met de Woningwet te achten).

Voorts vestigden ook de hier aan het woord zijnde leden de aandacht op het grote aantal zaken, dat reeds aan de Kroon — de afdeling geschillen van de Raad van State gehoord — in administratief beroep is toevertrouwd en waarin zij ten aanzien van de beroepsgronden niet beperkt is. Evenmin als prof. mr. D. Simons („Advocatenblad“ 1959, blz. 131) achtten zij het wenselijk, dat de afdeling Contentieux en de Kroon aldus met twee verschillende wijzen van beoordeling zullen hebben te werken. Bij het verlenen van nieuwe beschikkingsmacht in de toekomst zou voorts steeds beslist moeten worden of uitbreiding van de beoordelingsgronden van artikel 4 in dat speciale geval niet wenselijk ware. In dat geval zal er dan een speciale regeling moeten komen. Een en ander leek de hier aan het woord zijnde leden niet praktisch, niet noodzakelijk en in elk geval onvoldoende geadstrueerd.

Sommige leden waren aanvankelijk geneigd, zich bij deze opvatting aan te sluiten. Wel meenden zij, dat, door de Kroon en de afdeling Contentieux aan bepaalde beroepsgronden te binden, de Kroon zich minder vaak genoopt zal zien, een advies van de afdeling af te wijzen.

Enige leden merkten op, dat vanuit gemeentelijke kringen instemming betuigd is met de voorgestelde beroepsgronden, aangezien men daarvan een nuttige beperking van het totale aantal aanvragen om voorzieningen verwacht. In bedoelde kringen is de veronderstelling uitgesproken, dat de Kroon deze beroepsgronden als een soort zeef zal hanteren, zodat slechts in aperte gevallen van wetsschennis of willekeur tot wijziging van een gewraakte beschikking zal worden overgegaan. Bij deze opvatting aangaande het karakter van de beroepsgronden worden dan uit dezelfde kringen bezwaren naar voren gebracht tegen de in artikel 4, sub *a*, vermelde beroepsgrond, op grond van de omstandigheid, dat in vele gevallen een wettelijk voor-

schrift een eis stelt welke op de waardering van een feitelijke toestand berust, zoals bijv. het „niet geschikt zijn ter bewoning”, „bekend slecht levensgedrag” e.d. Door degenen, die hierop de aandacht vestigen, wordt het gevaar niet denkbeeldig geacht, dat de administratieve rechter in zulke gevallen, datgene, wat in wezen een andere waardering van de feiten is, zou construeren als „strijd met een algemeen verbindend voorschrift”. Deze leden bepleitten daarom ten aanzien van de strijd met een algemeen verbindend voorschrift de opnemings van enigerlei beperking, waarbij gedacht wordt aan een bepaling in de geest van artikel 10 van het ontwerp-O.D.O.L., of wel aan een voorschrift als van artikel 40, tweede lid, van het ontwerp-Ruimtetwet, voorgesteld in het rapport van de Staatscommissie tot herziening van de Woningwet. Omtrent de aldus weergegeven opvatting van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zouden de hier aan het woord zijnde leden gaarne het oordeel der Regering vernemen.

Nog werd herinnerd aan de waarschuwing van prof. mr. C. W. van der Pot<sup>1)</sup> tegen de uitdrukkelijke opnemings in artikel 4 van de sub c vermelde beroepsgrond, omdat de kans niet gering lijkt, dat een formulering, die voor meer speciale gevallen wel passend kan worden geacht, de crux zal worden in een algemene regeling als de onderhavige.

*Samenloop van beroep op de Kroon en op de burgerlijke rechter.* Vele leden was niet duidelijk welk standpunt de indieners van het ontwerp innamen inzake de samenloop van krachtens artikel 1401 B.W. tegen de centrale overheid, d.w.z. de Staat ingestelde rechtsvorderingen tot herstel van ten gevolge van beschikkingen geleden onrecht en de krachtens het ontwerp tegen zodanige beschikkingen ingestelde beroepen. Is het de bedoeling om in die gevallen uitsluitend het administratief beroep te geven en dus de krachtens artikel 1401 B.W. mogelijke actie te ontnemen, of wel is het de bedoeling om beide mogelijkheden open te houden?

Naar het eerste standpunt wijst, zo meenden deze leden, de memorie van toelichting, op blz. 12, punt 16, alinea 4, alwaar op grond van vaste rechtspraak wordt aangenomen, dat de gewone rechter voor het gehele door dit ontwerp bestreken gebied, dus óók in geval van onrechtmatige beschikkingen, van toetsing zal afzien.

Naar het tweede standpunt wijst het terzelfder plaatse in de volgende alinea door de Regering aanvaarde advies van de Hoge Raad, dat tegen „bevroezing” van de toetsingsnormen van de onrechtmatige overheidsdaad bezwaar bestaat en dat de Regering het niet wenselijk acht „de ontwikkeling der jurisprudentie hier een halt toe te roepen”.

Artikel 5, onder d, bepaalt, dat een beroep krachtens de wet B.A.B. niet bestaat tegen beschikkingen, waartegen krachtens wettelijk voorschrift een andere voorziening openstaat of voor de klager opengestaan heeft. Onder deze beschikkingen vallen, aldus de hier aan het woord zijnde leden, zeker onrechtmatige beschikkingen, waartegen immers rechtsbescherming bestaat bij de gewone rechter. Dit artikel 5, onder d, is dan echter tegenstrijdig met de drie eerste toetsingsnormen van artikel 4, immers gevallen van duidelijke onrechtmatigheid.

Deze leden zagen en ander gaarne nader uiteengezet.

Vele andere leden verwachtten, dat de ontwikkeling van de jurisprudentie van de burgerlijke rechter inzake de onrechtmatige overheidsdaad nog wel enige tijd door zal gaan. Voorspands zal het beroep zich nog tegen een beperkt aantal beschikkingen kunnen richten. Bovendien zal de burgerlijke rechter in vele zaken bevoegd blijven, wanneer het petitum bestaat in een som gelds. Deze leden verstonden tenminste artikel 5, sub d, en artikel 14, sub 3, aldus, dat voor actie uit artikel 1401 B.W. nog alle ruimte blijft, al zouden zij van de Regering gaarne vernemen hoe zij het onderscheid tussen het niet vergoeden van volledige schade door de Kroon en de mogelijkheid van een actie tot volledige schadevergoeding voor de rechter voor hetzelfde geval rechtvaardigt. Wat is in de memorie van toelichting (naar aanleiding van het derde lid van

artikel 14) bedoeld met de mogelijkheid van een actie, indien de beschikking b.v. een onrechtmatige daad oplevert, hetgeen acties in andere gevallen doet veronderstellen?

Gevraagd werd, of de Regering meent, dat de arresten van de Hoge Raad, waartuit is afgeleid „dat de rechterlijke macht, indien ter zake van bepaalde soorten van overheidshandelingen een met behoorlijke rechtswaarborgen bekleed beroep openstaat, van toetsing van deze handelingen pleegt af te zien” voldoende houvast bieden voor het onderstellen van een terugreden van de rechter ten opzichte van alle onder de wet vallende beschikkingen, als het ontwerp eenmaal wet zal zijn.

## Artikelen

*Artikel 2.* Enige leden konden niet inzien, dat het voor de vraag, of men zich tot de Kroon zal moeten wenden dan wel zijn heil bij de gewone rechter zal hebben te zoeken, enig principieel verschil zou maken, of een beschikking in schriftelijke dan wel in mondelinge vorm is gegeven. In dit verband vestigden zij de aandacht op de uiteenzettingen te dezen aanzien van de door de Vereniging voor Administratief Recht ingestelde commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht (2de bijgewerkte druk, Haarlem 1959, bl. 3—7). Zij wezen erop, dat in het stelsel van de commissie-De Monchy dit vormvereiste in de ontwerp-memorij van toelichting bij de door die commissie voorgestelde ontwerp-Wet Onrechtmatige Daden Openbare Lichamen (O.D.O.L.) zijn verklaring vond en vroegen of, nu het ontwerp-O.D.O.L. niet is ingediend, dit element niet uit de definitie van het begrip „beschikking” ware te verwijderen.

Van meer dan één zijde werd de mening geuit, dat, zou deze eis van de schriftelijke vorm gehandhaafd blijven, de wetgever er verstandig aan zal doen, in de toekomst voor die gevallen, waar dit praktisch mogelijk is, uitdrukkelijk de eis te stellen, dat de hier in het geding zijnde eenzijdige naar buiten gerichte wilsverklaringen van administratieve organen schriftelijk gegeven zullen worden. Deze eis is vooral van belang voor die (veelal z.g. belastende) beschikkingen, die zonder voorafgaand verzoek aan een rechtsgenoot worden gegeven. Voor dergelijke beschikkingen heeft de in artikel 3 gelegen waarborg geen effect.

Door vele leden werd de vraag gesteld, of de woorden „in enig staats- of administratiefrechtelijk voorschrift vervatte” niet beter vervangen zouden kunnen worden door de woorden „aan het staats- of administratief recht ontleende”, omdat daardoor ook een beroepsmogelijkheid zou worden opengesteld tegen beschikkingen, die berusten op het ongeschreven staats- of administratief recht. In dit verband werd gedacht aan beslissingen over het Nederlanderschap, die door de Minister van Justitie plegen te worden genomen, althans indien en voor zover daarin niet door bijzondere procedures, zoals die van de Kieswet en de Vreemdelingenwet, is voorzien.

Voorts werd de vraag gesteld, of goedkeuring van een besluit een beschikking is, als bedoeld in deze wet.

Van verschillende zijden werden vragen gesteld over de betekenis, welke gehecht zal moeten worden aan „administratief orgaan van de centrale overheid”. Vallen hieronder ook de rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen, aan wie een gedeelte van de staatszaak is toevertrouwd, als b.v. de N.V. Nederlandsche Bank, die krachtens het Deviezenbesluit 1945 tal van beschikkingen neemt? En hoe staat het met beschikkingen van het Gouvernement van Nederlands Nieuw-Guinea? Wat is de status van een beschikking, genomen door de Commissaris des Konings als orgaan van de centrale overheid? Ligt het criterium wellicht hierin, dat elke beschikking, waarvoor uiteindelijk een Minister staatsrechtelijk verantwoordelijk moet worden geacht, een beschikking is van een administratief orgaan van de centrale overheid?

Bij de toepassing van de in dit artikel gegeven definitie van „beschikking” zullen zich, zo werd opgemerkt, uit de aard der zaak altijd grensgevallen kunnen voordoen, waarbij onzeker is, of een voorziening bij de Kroon dan wel bij de gewone rechter gevraagd moet worden.

<sup>1)</sup> „Nederlands Juristenblad” 1959, blz. 5.



Niet gevreesd behoeft te worden, dat in een bepaald geval en de Kroon en de gewone rechter zich onbevoegd verklaren; immers, normaliter zal een geschil eerst aan de Kroon worden voorgelegd, al ware het alleen reeds om de daarvoor gestelde termijn niet te laten verlopen. Indien de Kroon zich onbevoegd heeft verklaard, is niet aan te nemen, dat de gewone rechter eveneens zijn onbevoegdheid zal uitspreken, omdat de daarvoor aangenomen grondslag, het bestaan van een administratieve rechtsgang, zich blijkens de opvatting van de Kroon niet voordoet. Dit standpunt vindt steun, zo werd gemeend, in een arrest van de Hoge Raad van 29 maart 1957 (*N.J.* 1957, nr. 505). Gevraagd werd, of de Regering deze zienswijze deelt.

De vraag werd gesteld, of de in het tweede lid gebezigde woorden „een besluit van algemene strekking” geheel hetzelfde begrip aanduiden als „een algemeen verbindend voorschrift” (artikel 4, eerste lid, sub a).

*Artikel 3.* Sommige leden vroegen, of ook „zich onbevoegd verklaren” een weigering zal zijn.

Moeilijkheden werden voorzien ten aanzien van de beslissing wat onder een redelijke tijd is te verstaan, waarvan het gevolg zal kunnen zijn, dat in het te berechten geval de in artikel 6 gegeven beroepstermijn van 30 dagen geacht wordt te zijn overschreden dan wel nog niet te zijn aangevangen.

Gevraagd werd, hoe de Regering staat ten opzichte van het denkbeeld om de redelijke tijd te vervangen door een vaste termijn, b.v. van 6 maanden, waarbij dan, indien deze termijn in een bepaald geval te kort of te lang blijkt, de meest gerede partij het recht zal hebben zich tot de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur te wenden met het verzoek deze termijn te verlengen of te verkorten.

*Artikel 4.* Verscheidene leden vroegen, of eventueel ook lagere publiekrechtelijke lichamen een voorziening kunnen vragen, behalve indien het betreft een beschikking, als bedoeld in artikel 5, sub i.

In de memorie van toelichting, zo werd opgemerkt, wordt gesteld, dat niet alleen degene, te wiens aanzien een beschikking gegeven of geweigerd is, daartegen een voorziening zal kunnen vragen, doch ieder, die door die beschikking rechtstreeks in zijn belang is getroffen. De nadere bepaling van de beperking, die in het woord „rechtstreeks” ligt besloten, zal — aldus de Regering — aan de jurisprudentie moeten worden overgelaten. In dit verband werd erop gewezen, dat in het rapport van de commissie-De Monchy (blz. 55) hieromtrent het volgende wordt opgemerkt:

„Het woord „rechtstreeks” houdt een beperking in. Wordt aan een van vele concurrenten een gunstige beschikking gegeven, dan kunnen alle anderen zich daardoor in hun belangen getroffen voelen. *Rechtstreeks* is dit echter slechts het geval met hem, die zelf de beschikking had *behoren* te ontvangen, dus b.v. de opvolger op de lijst van de adspirant-vergunninghouders krachtens de Drankwet.”

Evenwel leek de hier aan het woord zijnde leden een ruimere interpretatie van het woord „rechtstreeks” wenselijk, vooral in die gevallen, waar de belangen van de betrokkenen niet parallel lopen, doch tegengesteld zijn. Ze dachten b.v. aan een geval, dat door de centrale Overheid vergunning verleend is om een monument te slopen. In dit geval zal men huns inziens onder bepaalde omstandigheden kunnen stellen, dat zowel de plaatselijke vereniging tot behoud van monumenten, alsook het gemeentebestuur van de plaats, waar het monument gelegen is, rechtstreeks in hun belangen zijn getroffen.

*Artikel 5. Ad a.* Verscheidene leden trokken in twijfel, of het horen van de Raad van State in pleno, b.v. ingevolge de artikelen 3, derde lid, en 4, eerste lid, sub m, der Pensioenwet 1922 en de artikelen 157, 170 en 184 der Hogeronderwijswet een zodanige, ook naar buiten sprekende waarborg bieden, dat hierdoor uitsluiting van aanvullend beroep wordt gerechtvaardigd. Het verdiende naar het inzicht dezer

leden aanbeveling te bevorderen, dat een eventuele belanghebbende de gelegenheid geboden wordt om in een contradictoire procedure zijn argumenten tegen weigering van een voor hem gunstige beschikking naar voren te brengen.

Van meer dan één zijde werd het niet duidelijk geacht, waarom de Sociaal-Economische Raad hier wordt genoemd. Op grond van zijn geheel andere samenstelling zijn de adviezen van de Raad in het kader van dit ontwerp van geheel andere aard dan die van de Raad van State.

Indien het horen van de S.E.R. bij beschikkingen als een waarborg van zodanige importantie zou worden beschouwd, dat tegen een aldus tot stand gekomen beschikking een voorziening ingevolge het ontwerp is uitgesloten, werd er door enige leden de aandacht op gevestigd, dat naar het inzicht o.a. van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten het gemeentelijke aspect onvoldoende in genoemde raad vertegenwoordigd is. In dit verband herinnerden zij eraan, dat de door vermelde vereniging ingestelde commissie-Oud inzake herziening van de gemeentewet op blz. 186 van haar rapport ervoor gepleit heeft, een deskundige op gemeentelijk gebied onder de kroonleden van de raad op te nemen.

*Ad d.* Is hier geen moeilijkheid te vrezen, indien geen termijn gesteld is voor het aanvragen van de bedoelde voorziening? Dan blijft deze dus openstaan en kan dientengevolge een andere belanghebbende de voorziening op grond van deze wet niet vragen.

*Ad i.* Het kwam sommige leden voor, dat de grenzen van de hier aangeduide categorie vrij ruim getrokken zijn. Zij hadden er begrip voor, dat de onderhavige regeling niet bedoeld is om een (extra) beroep te geven inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten. De onderhavige uitzondering beperkt zich echter niet tot het in de memorie van toelichting genoemde geval, doch betreft vrijwel alle beschikkingen van het Rijk ten opzichte van de publiekrechtelijke lichamen, welke een financieel aspect hebben. Wellicht zou deze uitzondering kunnen vervallen en zou de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten op andere, minder principiële wijze, hetzij door vermelding op de in artikel 21 bedoelde lijst achterwege te laten, hetzij door uitdrukkelijke wetsbepaling in de Financiële-Verhoudingswet zelf, buiten de draagwijdte van het onderhavige ontwerp kunnen worden gelaten.

*Ad j.* Gevraagd werd, of hieronder b.v. valt de toekenning van de rijksbijdrage aan een rechtspersoonlijkheid bezittende instelling op grond van het besluit Buitengewoon Lager Onderwijs. Moet het bedrag zelf zijn bepaald of is het voldoende, indien de methode ter berekening van het bedrag bepaald is?

Verscheidene leden vestigden er de aandacht op, dat vrij algemeen de wenselijkheid gevoeld wordt om in subsidieverhoudingen grotere waarborgen voor de gesubsidieerden te scheppen. Redenen van kwantitatieve aard konden reeds daarom huns inziens niet worden aangevoerd om de op het subsidiebeleid der Regering betrekking hebbende beschikkingen aan het beroep krachtens deze wet te onttrekken. Zij meenden, dat veeleer de oplossing te vinden zou zijn via de — positieve of negatieve — weg van artikel 21. Aldus zou, desgewenst op bescheiden schaal, ervaring kunnen worden opgedaan inzake beroep bij subsidies, hetgeen van nut zou kunnen zijn bij het tot stand brengen — op een later tijdstip — van een meer uitgewerkte regeling in een z.g. Subsidiewet. Zij meenden daarbij het vertrouwen te kunnen uitspreken, dat bij de toepassing het besef niet zal ontbreken, dat in sommige gevallen het al dan niet verlenen van subsidie tot dat gedeelte van het bestuursgebied behoort, hetwelk bij uitstek in het beleidsvlak ligt, waar het bestuur min of meer autonoom moet kunnen beslissen.

*Artikel 9.* Is de toepasselijkheidsverklaring van artikel 34, tweede lid, van de Wet op de Raad van State geen vergissing?



*Artikel 10.* Ingevolge het eerste lid van artikel 10 wordt de mogelijkheid van een z.g. herziening *niet* opengesteld voor een beschikking, gegeven door de Kroon, of voor een in beroep gegeven beschikking. Het was sommige leden niet geheel duidelijk waarom deze uitzondering wordt gemaakt, voor zover het betreft een door een Minister in beroep gegeven beschikking of een niet in beroep gegeven beschikking, vervat in een Koninklijk besluit.

De procedure van de leden 1 en 2 van dit artikel scheen deze leden zeer ingewikkeld. Wellicht ware een regeling mogelijk, waarbij de voorzitter van de afdeling voor de geschillen van bestuur zich rechtstreeks richt tot het orgaan, tegen welks beslissing beroep wordt ingesteld?

*Artikelen 11 en 12.* Gevraagd werd of het niet wenselijk zou zijn bij deze procedure een soort comparitie van partijen voor de voorzitter of een lid van de Afdeling voor de geschillen van bestuur in te lassen.

*Artikel 13.* Waarom wordt artikel 34, eerste lid, van het ontwerp-Wet op de Raad van State, o.m. handelende over de „indiening” van bewijsstukken, niet van toepassing verklaard? Of moet worden aangenomen, dat de klager eventuele bewijsstukken tegelijk met zijn verzoek om voorziening moet indienen? Wordt, nu ook artikel 61 van het ontwerp-Wet op de Raad van State van toepassing wordt verklaard, de kans op zeer langdurige procedures niet onnodig vergroot?

*Artikel 14.* Sommige leden stelden vast, dat, indien de nieuwe beschikking genomen wordt door het orgaan, waarvan de oorspronkelijke beschikking afkomstig was, geen enkele voorziening meer mogelijk is ten gevolge van het in artikel 5, sub a. bepaalde, ook indien de nieuwe beschikking volstrekt onbevredigend is. Of kan men zeggen, dat over deze nieuwe beschikking de Raad van State niet is gehoord?

Is het criterium „'s Rijks kas” niet te beperkt? Bij een beschikking van een orgaan van een instelling voor hoger onderwijs of van de PTT moet de vergoeding toch in de eerste plaats ten laste van de kas van die instelling gebracht kunnen worden?

Van meer dan één zijde werd er op gewezen, dat het belang van de rechtsbescherming van de burgers gediend zal zijn door het geven van zoveel mogelijk publiciteit aan de ingevolge dit ontwerp door de Kroon te nemen beslissingen. Deze jurisprudentie van de Kroon zal nl. voor eventuele aspirant-klagers een richtlijn zijn voor de vraag of zij al dan niet met succes een voorziening ingevolge dit ontwerp kunnen vragen. Ten einde deze ruime publiciteit te verzekeren, werd in overweging gegeven, te bepalen, dat de beslissingen van de Kroon, als bedoeld in het onderhavige artikel, in het *Staatsblad* zullen worden gepubliceerd.

Vele leden herinnerden aan de hunnerzijds in het algemeen gedeelte van dit verslag geuite wens, te voorzien in de mogelijkheid van een kostenveroordeling ten laste van de Staat.

*Artikelen 15 t/m 20.* Deze artikelen regelen de mogelijkheid van schorsing na een summiere procedure voor de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur of voor een door hem aangewezen lid van de afdeling. De vraag rees echter of op deze wijze in alle gevallen, die een spoedige voorziening vergen, op korte termijn een (voorlopige) uitspraak kan worden gegeven. Gedacht werd aan b.v. een (overigens thans buiten de werking van het onderhavige wetsontwerp vallende) weigering van toestemming om een straatcollecte te houden. Een eventuele schorsing van de beschikking kan hier geen uitkomst brengen. Wordt hier niet binnen afzienbare tijd

beslist, dan is de kans groot, dat een eventuele voorziening als mosterd na de maaltijd komt. Maar ook in die gevallen, waar schorsing zinvol is, duurt het geruime tijd alvorens een schorsing kan worden uitgesproken: er moet een verzoek om voorziening zijn ingediend, het griffierecht moet zijn voldaan en de klager en het betrokken administratieve orgaan moeten zijn opgeroepen en gehoord. Kan de duur van de schorsingsprocedure niet nog meer worden beperkt door b.v. in spoedeisende gevallen een klager in de gelegenheid te stellen, zich rechtstreeks tot de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur te wenden? Daarnaast zou overwogen kunnen worden om de bevoegdheden van genoemde voorzitter in zoverre uit te breiden, dat hij in staat is om voorlopige voorzieningen te gelasten in die gevallen, waar een schorsing niet tot een billijk resultaat zou leiden. Ter adstructie van deze suggestie merkten de hier aan het woord zijnde leden op, dat, wanneer de bevoegdheid om voorlopige voorzieningen te gelasten aan de president van een rechtbank wordt toegekend (kort geding), zij huns inziens a fortiori kan worden toevertrouwd aan de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur.

*Artikel 16.* Is het niet ongebruikelijk om te bepalen, dat een behandeling niet openbaar zal zijn, indien daardoor de belangen van belanghebbenden niet geschaad worden? Gemeend werd, dat de normale bepaling aldus zou luiden, dat openbare behandeling zal plaats hebben, tenzij daardoor belangen geschaad worden. Zou zodanige redactie niet beter aansluiten bij artikel 49 van wetsontwerp 5378?

*Artikel 21.* Gevraagd werd, of dit artikel niet aldus dient te worden gecorrigeerd, dat het woord „op” na het woord „of” vervalt en het woord „op” na het woord „wel” vervangen wordt door het woord „krachtens”.

Er werd op gewezen, dat sinds de in dit artikel bedoelde lijst werd opgesteld, enige van de daarop vermelde departementen naamsverandering hebben ondergaan.

Voorts klopt de naam van het onder het Departement van Justitie sub 20 vermelde voorschrift niet met de in artikel 25 van dat voorschrift (*Staatscourant* 1946, nr. 63) bepaalde citeertitel.

Ten slotte werd de vraag gesteld, of plaatsing op de lijst van wetten, regelende Koninkrijksaangelegenheden, wellicht bij Rijkswet dient te geschieden.

Aldus vastgesteld 19 oktober 1960.

OUD  
 WTEWAALL VAN STOETWEGEN  
 ROMME  
 VERKERK  
 BEERNINK  
 VAN DEN HEUVEL  
 VAN RIJCKEVORSEL  
 FRANSSEN  
 KODDE  
 VERSTEEG  
 BERKHOUWER  
 VROLIJK  
 KRANENBURG.