

*Wet op de Raad van State*

## MEMORIE VAN ANTWOORD

(Ingezonden 14 juni 1961)

Nr. 5

**Algemene beschouwingen**

De samenhang van het onderhavige wetsontwerp met het ontwerp van Wet beroep administratieve beschikkingen is niet van dien aard, dat de twee wetsontwerpen niet afzonderlijk behandeld kunnen worden. Deze memorie wordt derhalve ingediend voordat de memorie van antwoord inzake het ontwerp-B.A.B. is vastgesteld.

Van meer dan één zijde is erop aangedrongen, een aantal bepalingen betreffende de administratieve beroepsprocedure, welke in het ontwerp van Wet beroep administratieve beschikkingen zijn opgenomen, naar het ontwerp van Wet op de Raad van State over te brengen, omdat geen reden wordt gezien, deze procedurevoorschriften te beperken tot het administratieve beroep overeenkomstig eerstgenoemd wetsontwerp.

De ondergetekenden achten het met de hier aan het woord zijnde leden gewenst, dat de voorschriften voor de administratieve beroepsprocedure zoveel mogelijk bijeen worden gebracht; de voorschriften betreffende de procedure van het administratieve beroep op de Kroon dienen in beginsel in de Wet op de Raad van State te worden gecodificeerd.

Wat de artikelen 10—12 van het wetsontwerp-Beroep Administratieve Beschikkingen betreft (de terugverwijzing naar de vroegere instantie), achten de ondergetekenden het evenwel juist, eerst de ervaring, welke met de toepassing van deze artikelen zal worden opgedaan, af te wachten alvorens te overwegen, in hoeverre ook voor gevallen, waarin anders dan krachtens het ontwerp-B.A.B. beroep op de Kroon kan worden ingesteld, de mogelijkheid van terugverwijzing naar de vroegere instantie dient te worden geïntroduceerd. Overigens zij erop gewezen, dat de genoemde artikelen bezwaarlijk bij alle geschillen van bestuur toepassing zullen kunnen vinden. Bij het beroep tegen de goedkeuring van een uitbreidingsplan bij voorbeeld zou er voor herziening van het goedkeuringsbesluit en met name voor intrekking van de verleende goedkeuring geen plaats zijn.

Voor de in artikel 14, derde lid, van het wetsontwerp-B.A.B. aan de Kroon toegekende bevoegdheid tot het verlenen van een schadevergoeding uit 's Rijks kas is slechts plaats bij beroep tegen een beschikking van de centrale Overheid.

De in genoemde bepaling geregelde mogelijkheid van toekenning van een schadevergoeding betreft overigens de inhoud van de beslissing op het beroep en niet de procedure voor de Afdeling voor de geschillen van bestuur. Een regeling van deze aard zou eerder op haar plaats zijn in bijzondere wetten, waarbij beroep op de Kroon wordt opengesteld, dan in de Wet op de Raad van State.

Het overbrengen van de artikelen 15—20 van het wetsontwerp-B.A.B. naar het ontwerp van Wet op de Raad van State heeft het bezwaar, dat dan de verhouding tussen deze artikelen en de op het beroep betrekking hebbende bepalingen in bijzondere wetten tot dubia aanleiding kan geven; het zal nl. niet altijd duidelijk zijn, of de laatstbedoelde bepalingen — met name wanneer daarbij aan het beroep uitdrukkelijk schorsende kracht is ontzegd of wanneer daarin aan het beroep geen schorsende kracht is toegekend — al dan niet als *leges speciales* ten opzichte van een algemene regeling als thans in het

ontwerp-B.A.B. opgenomen, zijn aan te merken. Het komt de ondergetekenden daarom gewenst voor, de bepalingen omtrent de schorsing — overeenkomstig de tot dusver gevolgde praktijk — aan de heroepsbepaling te blijven koppelen. Dit stelsel heeft bovendien het voordeel, dat de bepalingen omtrent de schorsing kunnen worden afgestemd op de aard van de materie. Op grond van het vorenstaande zijn zij van mening, dat het de voorkeur verdient, de schorsingsbepalingen niet in de Wet op de Raad van State op te nemen.

Naar aanleiding van de vraag van vele leden inzake de wenselijkheid van handhaving van het voorschrift van artikel 84 der Grondwet zij opgemerkt, dat, ook nu de Kroon bij haar wetgevende arbeid van vele adviescolleges bijstand ondervindt, het horen van de Raad van State van betekenis blijft. Het is immers nuttig, dat de Regering over ontwerpen van wettelijke maatregelen, naast de veelal gespecialiseerde adviezen van deskundige adviescolleges, advies ontvangt van een zo breed en veelzijdig samengesteld college als de Raad van State, die de ontwerpen uit meer algemeen en met name uit staatsrechtelijk en staatkundig oogpunt beziet. Verwezen zij in dit verband naar het artikel, dat oud-staatsraad prof. dr. G. A. van Poelje kortgeleden in het tijdschrift „Bestuurswetenschappen” aan de Raad van State wijdde.

Aan de suggestie van verscheidene leden, in het wetsontwerp ten aanzien van het horen van de afdeling voor de geschillen van bestuur bij de hantering van het vernietigingsrecht terug te keren tot het voorstel van de commissie-De Monchy, kunnen de ondergetekenden geen gevolg geven. Zij stemmen in met de door vele leden gemaakte opmerking, dat het hier geen rechtspraak, doch uitvoering betreft. Aan de wenselijkheid van verhoogde rechtsbescherming van de publiekrechtelijke lichamen tegen inmenging van hoger gezag in hun autonome sfeer is zoveel mogelijk tegemoet gekomen door de in artikel 26 aan de Raad van State toegekende bevoegdheid, de Afdeling voor de geschillen van bestuur te belasten met de voorbereiding van zijn adviezen omtrent vernietiging van besluiten.

Het onderhavige wetsontwerp werd niet in de vorm van een Rijkswet ingediend. De in het voorlopig verslag gevraagde nadere toelichting dienaangaande laten de ondergetekenden hieronder gaarne volgen.

De Raad van State is een Nederlands orgaan, hetwelk tevens door het Statuut als Koninkrijksorgaan is aangewezen. Anders dan geldt voor de Raad van Ministers, is met betrekking tot de Raad van State niet dwingend een gewijzigde samenstelling voorgeschreven voor de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden. Artikel 13 van het Statuut opent daartoe slechts de mogelijkheid door benoeming van staatsraden voor Suriname en de Nederlandse Antillen. Slechts voor zoveel betreft deze staatsraden en voor zoveel betreft een wijziging van artikel 84 Grondwet wordt een vorm van rijkswetgeving voorgeschreven. Het eerste geschiedt in artikel 13, vierde lid, van het Statuut, hetwelk de mogelijkheid opent om ten aanzien van genoemde staatsraden bij algemene maatregel van rijksbestuur af te wijken van de Wet op de Raad van State. Het laatste blijkt uit artikel 5, derde lid, van het Statuut, waarin in verband met het eerste lid van dat artikel staat te lezen, dat voor herziening van de grondwettelijke bepalingen inzake de in het Statuut genoemde organen van het Koninkrijk de voor de totstandkoming van Rijkswetten voorgeschreven procedure moet worden gevolgd. Dit voorschrift strekt zich niet uit tot de op bedoelde grondwettelijke bepalingen berustende organieke wetten, hetgeen ook in overeenstemming is met hetgeen overigens in algemene zin is bepaald in artikel 6, tweede lid, van het Statuut, nl. dat voor de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden waar mogelijk landsorganen worden ingeschakeld. Evenmin kan men stellen, dat door de werking van artikel 57 van het Statuut de thans geldende Wet op de Raad van State de staat van Rijkswet zou hebben verkregen en dat om die reden wijziging en vervanging van die wet bij Rijkswet moet geschieden. Genoemd artikel kan geen toepassing vinden, omdat men ten aanzien van de Wet op de Raad van State niet van een gelding in Suriname en de Nederlandse Antillen kan spreken.

Ten slotte tekenen de ondergetekenden bij het vorenstaande nog aan, dat een andere opvatting te dezen in strijd zou komen met de bedoeling, welke bij de totstandkoming van het Statuut heeft voorgezeten, nl. om de wetgeving bij Rijkswet beperkt te houden. Niet alleen de Wet op de Raad van State, maar een belangrijk aantal andere wetten van het Nederlandse staats- en administratiefrecht zouden dan onderworpen zijn aan de procedure van Rijkswet. Dit zou bepaald niet overeenstemmen met de in het Statuut neergelegde bedoelingen, gelijk ook door gezaghebbende schrijvers in het licht werd gesteld<sup>1)</sup>.

Het ontwerp van wet is toegezonden aan de Regeringen van Suriname en van de Nederlandse Antillen, die beide ermede hebben ingestemd, dat het onderhavige wetsontwerp in de vorm van een wet en niet in de vorm van een Rijkswet werd ingediend. Evenmin vonden deze Regeringen aanleiding om in gevolge artikel 11 van het Statuut te kennen te geven, dat het ontwerp een aangelegenheid betreft van het Koninkrijk, welke hun onderscheiden landen raakt.

### Artikelen

*Artikel 2.* De tekst van het derde lid van artikel 83 van de Grondwet is niet geheel letterlijk in het eerste lid van het onderhavige artikel overgenomen; het woord erfgename is gebezigd omdat dit uit taalkundig oogpunt de voorkeur lijkt te verdienen.

*Artikel 7.* Gelet op de strekking van het voorschrift van dit artikel, onder *b*, valt niet in te zien waarom dit niet zou gelden voor door de burgers gekozen leden van Europese colleges. Overigens zal, wanneer tot rechtstreekse verkiezing van leden van Europese colleges zou worden besloten, moeten worden overwogen, welke voorzieningen met betrekking tot incompatibiliteiten dan eventueel moeten worden getroffen.

*Artikel 12.* Bij de bijzondere gevallen, waarvan in het tweede lid sprake is, dient onder meer te worden gedacht aan academici met een soortgelijke opleiding als die waarvan in het eerste lid wordt gesproken (bij voorbeeld aan hen, die het doctoraal examen vrije studierichting in de faculteit der rechtsgeleerdheid hebben afgelegd).

*Artikel 28.* De op het zesde lid van dit artikel betrekking hebbende vraag wordt bevestigend beantwoord; bij nota van wijzigingen wordt voorgesteld het woord „afdeling” in dit artikel, evenals elders in het ontwerp, met een hoofdletter te schrijven.

*Artikel 29.* De ondergetekenden achten opnemng van een bepaling als door verscheidene leden voorgesteld ongewenst, omdat verwacht moet worden, dat bij opnemng daarvan zoveel verzoeken om voorrang bij de behandeling ontvangen zouden worden, dat het beoogde effect niet zou worden bereikt. Overigens zij opgemerkt, dat de betrokken Minister de behandeling kan bespoedigen, door een zo vlug mogelijke ahangigmaking van het geschil.

Verwezen zij naar het gestelde onder artikel 60.

*Artikel 31.* De ondergetekenden zijn van oordeel, dat zowel „alsmede” als „zomede” goed Nederlands is.

*Artikel 36.* Aan een voorschrift als in het voorlopig verslag in het kader van dit artikel aanbevolen bestaat geen behoefte; desgevraagd kunnen de Ministers de daarvoor in aanmerking komende stukken in het gewenste aantal exemplaren aan de Raad van State doen toekomen; overigens kan ter secretarie van de Raad zo nodig snel een voldoende aantal kopieën van de stukken worden vervaardigd.

*Artikel 46.* Niet in alle gevallen is het nodig of gewenst, dat de getuigen of deskundigen het proces-verbaal van hun verklaringen ondertekenen. Wel lijkt het gewenst de Afdeling bevoegd te verklaren, te bepalen, dat de verklaring van een getuige of deskundige, en eveneens die van een belanghebbende, geheel in het proces-verbaal van de zitting zal worden opge-

<sup>1)</sup> Mr. W. H. van Helsdingen, Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, blz. 330; prof. dr. J. H. A. Logemann, Wat moet bij Rijkswet worden geregeld? in N.J.B. jg. 1956, blz. 141 e.v.; mr. J. A. E. Buiskool, Wijziging van de Dienstplichtwet, in N.J.B. jg. 1960, blz. 15 e.v.

nomen, welke verklaring dan aan hem dient te worden voorgelezen en door hem dient te worden ondertekend. Een daartoe strekkende bepaling, welke is ontleend aan het vierde lid van artikel 92 der Ambtenarenwet 1929, is bij nota van wijzigingen toegevoegd aan artikel 50.

*Artikel 49.* De ondergetekenden zien niet voldoende aanleiding om deze bepaling elders in het wetsontwerp op te nemen. De plaatsing moet juist geoordeeld worden, aangezien het hier een uitzondering betreft op het beginsel van de openbaarheid van de vergaderingen van de Afdeling voor de geschillen van bestuur.

De vraag, of de beslissing tot het sluiten van de deuren niet met eenparigheid van stemmen dient te worden genomen, moet ontkennend worden beantwoord. Het lijkt namelijk ongewenst, dat één lid de sluiting der deuren kan tegenhouden.

*Artikel 57.* De woorden „voor zoveel nodig” beogen onder meer te doen uitkomen, dat belanghebbenden in het nieuwe onderzoek al dan niet, zulks ter beoordeling van de Afdeling, kunnen worden betrokken. De waarborg, dat belanghebbenden hun belangen afdoende kunnen behartigen, ligt dus in de omstandigheid, dat de beslissing ter zake berust bij de Afdeling, die hen over nieuwe gezichtspunten, welke door de Minister naar voren mochten zijn gebracht, kan horen.

*Artikel 58.* Evenals hun ambtsvoorgangers zijn de ondergetekenden de opvatting toegedaan, dat het scheppen van medeverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie c.q. de Minister-President voor contraire beslissingen op de in de memorie van toelichting aangegeven gronden moet worden afgewezen. Ook naar hun oordeel ware hier met „overleg” te volstaan. In het vermoedelijk vrij zeldzame geval, dat de Minister-President voor langere tijd de portefeuille van Justitie zou beheren, zal de Minister-President dan het advies van de Afdeling niet alleen moeten bezien uit het oogpunt van zijn verantwoordelijkheid als Minister van Justitie, maar ook in zijn kwaliteit van Minister-President, een figuur, die zich meer zal voordoen bij de vervulling van twee functies door één persoon.

*Artikel 60.* Aan de mogelijkheid van een vereenvoudigde behandeling bestaat behoefte, al was het slechts voor de geschillen, waarbij de appellant onbetwistbaar niet-ontvankelijk is. De procedure kan dan belangrijk worden bekort. Een teruggrijpen op artikel 28, zesde lid, leidt niet tot hetzelfde resultaat, omdat de procedure in dat geval gelijk is aan die van de meer ingewikkelde zaken, maar slechts ten overstaan van één lid der Afdeling Contentieux plaatsvindt. Toepassing van laatstbedoelde procedure is bijvoorbeeld van belang bij zaken, die ten principale eenvoudig zijn, zoals de sluiting van een bedrijf ingevolge de Hinderwet.

Ten aanzien van het door verscheidene leden betoogde kan worden opgemerkt, dat het tijdsverloop alvorens de beslissing in een geschil wordt verkregen, in belangrijke mate wordt bepaald door de duur van het voorbereidende onderzoek. Bekorting van dit onderzoek kan worden bereikt, indien alle instanties, welke ambtsberichten over de zaak moeten verstrekken, deze op korte termijn aan het departement inzenden. Ook zonder daartoe strekkende wetswijziging zal de betrokken Minister op verzoek van het gemeentebestuur een snelle afdoening van het beroep kunnen bevorderen.

*Artikel 62.* Ten aanzien van de toepasselijkheid van artikel 41 merken de ondergetekenden op, dat het eerste lid van dit artikel, voor zover van belang, reeds in de tekst van artikel 62 is opgenomen, terwijl het tweede en derde lid van artikel 41 van toepassing zijn ingevolge de zinsnede „op de wijze in de vorige Titel bepaald” in artikel 62. Het vierde lid van artikel 41 is op het onderhavige geval niet toepasselijk. Het laatste lid van artikel 41 ten slotte is bij nota van wijzigingen ingevoegd in de opsomming van de tweede volzin van de onderhavige bepaling. Met betrekking tot het niet toepasselijk verklaren van het derde lid van artikel 58 zij erop gewezen, dat het in de hier aan de orde zijnde gevallen gaat om een advies van het plenum van de Raad van State, dat door de Afdeling voor de geschillen van bestuur slechts wordt voorbereid.

#### *Redactionele wijzigingen*

In een aantal artikelen van het wetsontwerp (de artikelen 6, 7, 8, 13, 63 en 64) zijn redactionele wijzigingen aangebracht, ten einde onnodige verschillen met het ontwerp-Provinciewet op te heffen.

Voorts is in enkele op getuigen en deskundigen betrekking hebbende bepalingen (de artikelen 42, 46, 47, eerste lid, 50, tweede lid, en 62) het woord tolken, hetwelk reeds werd genoemd in artikel 41 van het wetsontwerp, ingevoegd.

Ten slotte is de laatste volzin van artikel 27, derde lid, als een nieuw vierde lid in dit artikel opgenomen, ten einde buiten twijfel te stellen, dat staatsraden in buitengewone dienst ook anders dan ter *vervanging* van een bepaald lid of plaatsvervangend lid van de afdeling kunnen worden opgeroepen.

*De Minister van Binnenlandse Zaken,*

E. H. TOXOPEUS.

*De Minister van Justitie,*

A. C. W. BEERMAN.