

EINDVERSLAG van de commissie van rapporteurs voor het ontwerp van wet op de Raad van State.

Nadat het voorlopig verslag der commissie aan de Regering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

#### MEMORIE VAN ANTWOORD

##### Algemeen

Het verheugt de ondergetekenden, dat het wetsontwerp van meer dan een zijde met instemming is begroet.

Zij sluiten zich gaarne aan bij de woorden van waardering voor het destijds door de Raad van State genomen initiatief tot het opstellen van het ontwerp voor een nieuwe wet op de Raad van State, welk ontwerp heeft gediend als grondslag voor het onderhavige wetsontwerp.

Sommige leden, die zich konden verenigen met de argumenten welke de Regering heeft aangevoerd tegen het volgen van de procedure van rijkswet en die de keuze van de Regering voor de vorm van een gewoon wetsontwerp juist achtten, stelden de vraag, of het niet nodig zal zijn, zo dit ontwerp tot wet zal zijn verheven, in de tekst van het vierde lid van artikel 13 van het Statuut een kleine wijziging aan te brengen. Inderdaad zal te zijner tijd in genoemde bepaling de verwijzing naar de wet van 21 december 1861 (*Stb.* 129) moeten worden aangepast aan de totstandkoming van de nieuwe wet. De ondergetekenden zien evenwel geen overwegende bezwaren om in afwachting van zodanige wijziging artikel 13, vierde lid, van het Statuut ook met betrekking tot de nieuwe wet van toepassing te achten. Aan de bedoeling van artikel 13, vierde lid, van het Statuut om ten opzichte van de in dat artikel bedoelde staatsraden voor Suriname en de Nederlandse Antillen bijzondere voorschriften vast te kunnen stellen, wordt naar hun oordeel geen afbreuk gedaan door de totstandkoming van de nieuwe wet.

Vele andere leden betreurden het, dat het wetsontwerp niet te gelijk met het ontwerp van wet Voorziening bij de Kroon tegen administratieve beschikkingen (Wet Beroep administratieve beschikkingen), 5363, wordt behandeld. De ondergetekenden menen evenwel, dat het door die leden aangevoerde bezwaar van een gescheiden behandeling van de procedure voor de Afdeling Contentieux en de in het wetsontwerp B.A.B. voorgestelde uitbreiding van de taak van deze afdeling niet opweegt tegen het voordeel, dat de voorgestelde verbeteringen van de procedure thans op korte termijn hun beslag zullen kunnen krijgen.

Op de vraag van sommige leden, of reeds kan worden medegedeeld, tegen wanneer de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van de Tweede Kamer nopens het ontwerp Beroep administratieve beschikkingen kan worden tegemoetgezien, deelt de tweede ondergetekende mede, dat hij ernaar streeft, die memorie van antwoord vóór het zomerreces aan de Tweede Kamer aan te bieden. Voor het opstellen is nog op enkele

punten interdepartementaal overleg nodig, waardoor het niet mogelijk is, de termijn van voorbereiding concreter aan te geven.

### De samenstelling van de Raad van State

De ondergetekenden namen met belangstelling kennis van de beschouwingen van enige leden, die een uitbreiding van de Raad van State met twee leden vooralsnog voldoende achtten.

Naar aanleiding van de vraag van sommige leden, of, wanneer het wetsontwerp het *Staatsblad* zal hebben bereikt, reeds spoedig tot de benoeming van Staatsraden in buitengewone dienst zal worden overgegaan, zij opgemerkt, dat zodanige benoeming thans nog niet in het voornemen ligt. Het is immers niet aanstonds te overzien of en, zo ja, in hoeverre behoefte aan de inschakeling van Staatsraden in buitengewone dienst zal bestaan nadat het aantal leden van de Raad tot het thans voorgestelde maximum zal zijn verhoogd.

De vraag, of ten aanzien van een eventuele benoeming van Staatsraden in buitengewone dienst anders dan als „invalers” voor de gewone Staatsraden de gedachten uitgaan naar benoeming voor een betrekkelijk korte tijd, kan thans nog niet worden beantwoord. De eerste ondergetekende is van oordeel, dat dit van geval tot geval met inachtneming van alle daarbij in aanmerking komende factoren dient te worden beslist.

### De taak van de Raad van State

De door vele leden opgeworpen vraag, of de vertraging, welke voortvloeit uit het horen van de Raad van State over ontwerpen van wet en algemene maatregelen van bestuur, wordt goedge maakt door het nut van deze adviezen, meent de eerste ondergetekende bevestigend te kunnen beantwoorden. Daaraan kan worden toegevoegd dat het horen van de Raad over de genoemde ontwerpen niet een groot deel van de tijd van voorbereiding van de ontwerpen in beslag neemt, terwijl anderzijds de adviezen veelal waardevolle opmerkingen uit staatsrechtelijk, staatkundig of legislatief oogpunt behelzen. De veronderstelling van deze leden, dat de adviezen van de Raad zich tot een algemeen politiek oordeel zouden beperken, is, zoals uit het voorafgaande reeds blijkt, niet juist.

Verscheidene leden, die met voldoening kennis hadden genomen van het positieve oordeel van de eerste ondergetekende ten aanzien van de adviezen van de Raad van State, hebben verklaard het te zullen waarderen, indien in de memorie van antwoord zou worden bevestigd, dat de adviezen van de Raad van State, ook indien zij betrekking hebben op naturalisatieontwerpen, waarde hebben. De tweede ondergetekende kan deze bevestiging geven.

Van meer dan een zijde is in het voorlopig verslag gewezen op de betekenis van 's raads afdeling voor de geschillen van bestuur. Vele andere leden verklaarden in dit verband, dat het hun gewenst voorkwam wat meer gelijkvormigheid te brengen in de wetten, welke betrekking hebben op de administratieve rechtspraak. Zij bepleitten een aansluiting van de Beroepswet en de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie op de regelingen, in het wetsontwerp opgenomen ten aanzien van de enkelvoudige kamer en de descente. De tweede ondergetekende onderschrijft de opvatting van deze leden, dat een zo groot mogelijke gelijkvormigheid van procedureregelen voor de administratieve rechtspraak in principe aanbevelenswaardig is. Dat deze wenselijkheid aanleiding zou zijn tot het aanbrengen van wijzigingen in bestaande regelingen, wanneer in de praktijk bij de toepassing daarvan zich geen leemte heeft doen gevoelen, meent hij te moeten betwijfelen. Hij neemt daarbij mede in overweging, dat er een grote diversiteit bestaat in de organen, die met administratieve rechtspraak en administratief beroep zijn belast en ook dat de materie, waarover deze organen te oordelen hebben, nog al uiteenloopt.

De bepaling, krachtens welke de afdeling voor de geschillen van bestuur zal worden gehoord voordat de Kroon tot het vernietigen van besluiten zal overgaan, werd door verscheidene leden als de meest toe te juichen bepaling van het wetsontwerp gekwalificeerd. Vele leden wezen op de verschillen tussen de terzake voorgeschreven procedure en die voor de behandeling van bestuursgeschillen. Zij oordeelden deze verschillen gerechtvaardigd, aangezien het hier gaat om punten van regeringsbeleid. De eerste ondergetekende moge naar aanleiding daarvan, alsmede naar aanleiding van de mededeling van vele andere leden, dat zij het met deze opvatting niet eens waren, opmerken, dat ook bij de beslissing van bestuursgeschillen punten van regeringsbeleid in het geding kunnen zijn. De verschillen tussen de beide genoemde procedures vloeien reeds zijns inziens voort uit het verschil in karakter tussen een beslissing in een bestuursgeschil en een vernietiging. In de beslissing in een bestuursgeschil ligt naast een element van bestuur een element van rechtspraak. Dit laatste element vormt het motief voor de voorgeschreven contradictoire behandeling. Bij de vernietiging is niet als bij de beslissing van een geschil een element van rechtspraak aanwezig; zij heeft uitsluitend het karakter van een bestuursbeslissing, waarbij een besluit van een lager orgaan door de Kroon wordt getoetst aan de wet en het algemeen belang. Voor een zuiver contradictoire behandeling als aan de beslissing in een bestuursgeschil voorafgaat is daarbij geen plaats. Daarom kon bij het streven om de vernietiging van besluiten van lagere organen met meer waarborgen te omringen bezwaarlijk verder worden gegaan dan een regeling, waarbij de afdeling Contentieux, belast met de voorbereiding van het advies van de volle raad, in de gelegenheid wordt gesteld, belanghebbenden enzovoort te horen.

Naar aanleiding van de vraag, of bij een contraire beslissing tot (spontane) vernietiging het advies van de Raad van State niet in het *Staatsblad* behoeft te worden gepubliceerd, zij opgemerkt, dat bij vernietiging moeilijk van een contraire beslissing kan worden gesproken. Anders dan bij het administratieve beroep op de Kroon wordt immers bij vernietiging het advies van de Raad van State niet uitgebracht in de vorm van een ontwerp-besluit.

Dientengevolge is veelal moeilijk uit te maken of een aan de Koningin aan te bieden ontwerp-vernietigingsbesluit al dan niet afwijkt van 's raads advies en dus al dan niet als „contraire beslissing” moet worden aangemerkt. Overigens zij erop gewezen, dat een verplichting van de Kroon tot publikatie van de haar door de volle Raad van State uitgebrachte adviezen bezwaarlijk zou passen bij de bestaande staatsrechtelijke verhouding tussen de Kroon en de volle raad. Bovendien kan de vergelijking met een bestuursgeschil ook dáárom moeilijk worden doorgetrokken, omdat bij de vernietiging de Kroon reeds vóór de inschakeling van de Raad van State in de vorm van een ontwerp-besluit haar voorlopig standpunt bepaalt. Het advies van de Raad van State heeft dus betrekking op dit standpunt van de Kroon. Publikatie van het advies van de raad zou dus gepaard dienen te gaan met publikatie van het ontwerp-besluit van de Kroon, hetgeen, zoals de eerste ondergetekende bij het mondeling overleg met de bijzondere commissie uit de Tweede Kamer voor het onderhavige wetsontwerp reeds heeft opgemerkt (stuk 5378, nr. 7, blz. 2, linkerkolom bovenaan), bezwaar zou ontmoeten.

Op grond van een en ander is publikatie van de adviezen van de Raad van State inzake vernietiging niet voorgeschreven.

Voor de beantwoording van de vraag van enige leden, of artikel 26, tweede lid, analoge toepassing zou dienen te vinden in het geval, bedoeld in artikel 129, vierde lid, van de ontwerp-Provinciewet, zij verwezen naar hetgeen terzake in de memorie van antwoord omtrent laatstgenoemd ontwerp is gesteld.

### Artikelen

*Artikel 8.* De eerste ondergetekende onderschrijft gaarne in het algemeen de wenselijkheid, dat voor de eedsaflegging door leden van openbare colleges zoveel mogelijk eenzelfde formule wordt voorgeschreven. De in dit wetsontwerp opgenomen for-

mule vindt men ook reeds in het ontwerp-Provinciewet. Bij de herziening van de gemeentewet zal aan dit punt eveneens aandacht worden geschonken. De gedachte om de in de Grondwet voorkomende eedsformules in dit verband te bezien verdient naar het oordeel van de eerste ondergetekende nader te worden overwogen, zodra zich daartoe een geschikte gelegenheid voordoet.

*Artikel 12.* Met de woorden „in bijzondere gevallen” in het tweede lid van dit artikel is slechts beoogd tot uitdrukking te brengen, dat afwijking van de in het eerste lid gestelde eis voor benoembaarheid tot secretaris en tot ambtenaar van Staat uitzondering zal dienen te blijven.

De vraag, of een bepaling, als in het tweede lid vervat, in dit wetsontwerp wel thuishoort, moet bevestigend worden beantwoord. De bepaling is bij voorbeeld van belang om mogelijk te maken dat academici met een soortgelijke opleiding als die, waarvan in het eerste lid wordt gesproken, tot ambtenaar van Staat worden benoemd.

*Artikel 15.* Artikel 15, tweede lid, heeft betrekking op die overeenkomsten met andere mogendheden enz., welke door de Regering aan de Staten-Generaal zonder begeleiding van een daartoe strekkend wetsontwerp ter goedkeuring worden aangeboden.

Verwezen zij naar het bepaalde in artikel 61 der Grondwet. De onderhavige bepaling beoogt de inschakeling van de Raad van State te verzekeren, indien de overlegging ter goedkeuring niet vergezeld gaat van een wetsontwerp ter goedkeuring. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet is deze bepaling voortgekomen uit de parlementaire behandeling van de in 1956 tot stand gekomen grondwetswijziging.

*Artikel 36.* Onder „alle op de zaak betrekking hebbende schrifturen en bewijsstukken” in het eerste lid van dit artikel zijn alle ambtsberichten, met uitzondering van die, bedoeld in artikel 37, begrepen. De woorden „voor zover zij ter inzage zijn verstrekt” in het tweede lid van artikel 54 voegen geen nieuwe beperking toe aan die, welke uit het eerste lid juncto artikel 37 voortvloeit.

*Artikel 46, tweede lid.* Het zou naar het oordeel van de eerste ondergetekende te ver gaan, indien aan het horen van getuigen, deskundigen en het optreden van tolken in alle gevallen de aflegging van een eed of belofte zou moeten voorafgaan. De beslissing of dit in een bepaald geval al dan niet dient te geschieden kan z.i. zonder bezwaar aan de Afdeling worden overgelaten.

*Artikelen 49 en 50.* Slechts om gewichtige redenen kan de Afdeling besluiten, dat de behandeling van de zaak geheel of gedeeltelijk zal plaatshebben in een vergadering met gesloten deuren. Zonodig kan dit geschieden buiten tegenwoordigheid van belanghebbenden. Vertrouwd mag worden dat de Afdeling in het vermoedelijk vrij zeldzame geval dat aan de laatstbedoelde mogelijkheid toepassing wordt gegeven, met de belangen van belanghebbenden voldoende rekening zal houden.

Voor zover in een vergadering met gesloten deuren buiten tegenwoordigheid van belanghebbenden geheime ambtsberichten of b.v. een fabrieksprocédé, dat niet aan concurrenten

bekend mag worden, ter sprake komen, zullen belanghebbenden daarvan uiteraard niet in kennis mogen worden gesteld. In dit verband zij nog verwezen naar de tweede volzin van artikel 37, volgens welk voorschrift de Afdeling bepaalt, in hoeverre zij met geheime ambtsberichten bij haar advies rekening zal houden.

De vraag, of een gewaarmerkt afschrift van het proces-verbaal van de vergadering van de Afdeling, bedoeld in artikel 50, voor belanghebbenden beschikbaar zal worden gesteld, zal, nu het wetsontwerp daaromtrent geen regeling behelst, in concreto door de Afdeling moeten worden beantwoord.

*Artikel 52, derde lid.* Indien een descende zou plaatsvinden, waaraan geen ambtenaren deelnemen, zal het proces-verbaal door een Staatsraad kunnen worden ondertekend.

Of de belanghebbenden van het proces-verbaal van een descende een afschrift zullen ontvangen is een vraag die, evenals de met betrekking tot artikel 50 gestelde, aan de Afdeling ter beantwoording staat. Komen bij de descende belangrijke nova aan het licht, dan kan de in artikel 54 of artikel 55 aangegeven procedure worden gevolgd, welke procedure voor de belanghebbenden, ook al zouden zij geen afschrift van het proces-verbaal van de descende ontvangen, voldoende waarborgen biedt.

*Artikel 61.* Het behoort volgens dit artikel tot de bevoegdheid van de betrokken Minister, naar aanleiding van een verzoek om revisie, te beslissen of de zaak al dan niet opnieuw bij de Afdeling aanhangig zal worden gemaakt. Aldus is voor de gevallen, waarin voor revisie kennelijk niet voldoende reden bestaat, een eenvoudige afdoening mogelijk gemaakt. Verwacht mag worden dat de betrokken Minister, indien is voldaan aan de voorwaarde, gesteld aan het slot van het eerste lid van dit artikel, in een verzoek om revisie aanleiding zal vinden de zaak opnieuw bij de Afdeling aanhangig te maken.

*De Minister van Binnenlandse Zaken,*

E. H. TOXOPEUS.

*De Minister van Justitie,*

A. C. W. BEERMAN.

De commissie van rapporteurs heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld 15 februari 1962.

VAN DE VLIET

IN 'T VELD

REIJERS

WITTEMAN

TJALMA (voorzitter).