

Voorziening bij de Kroon tegen administratieve  
beschikkingen

(Wet beroep administratieve beschikkingen)

MEMORIE VAN ANTWOORD <sup>1)</sup>

(Ingezonden bij brief van 13 juli 1962)

Nr. 5

(De vorige stukken zijn gedrukt in de zittingen  
1958—1959 en 1960—1961)

Met dankbaarheid en grote waardering hebben de ondergetekenden kennis genomen van het uitvoerige en diep op de problemen ingaande voorlopige verslag over het ontwerp Voorziening bij de Kroon tegen administratieve beschikkingen. Met name heeft het hen verheugd, dat de bijzondere commissie, die het voorlopige verslag heeft opgesteld, behoefte heeft aan een beschouwing omtrent de principiële aspecten van de zaak. De ondergetekenden voldoen gaarne aan deze suggestie en geven hieronder een algemene beschouwing over de grondslagen van het ontwerp. Met de bijzondere commissie zijn zij van oordeel, dat een bezinning op de beginselen van nut kan zijn, juist ook om de verschillende door de commissie opgeworpen vraagpunten te verhelderen.

Ter verdieping van het inzicht, door de bekende Nederlandse literatuur gegeven, mogen onderstaand enkele citaten van enige buitenlandse schrijvers worden gegeven.

Het bestuur, de administratie, de uitvoerende macht is bij zijn taak gebonden aan rechtsregels. Dit beginsel van de „rechtsstaat” werd in Frankrijk scherp geformuleerd door Duguit <sup>1)</sup>: „Dans un Etat de droit (c'est-à-dire qui se reconnaît gouverné par le droit) une autorité quelconque ne peut jamais prendre de décision individuelle que dans les limites fixées par une disposition par voie générale, c'est-à-dire par une loi au sens matériel.” Het „principe de légalité” behoort tot de theoretische grondslagen van het Franse administratieve recht <sup>2)</sup>.

In Engeland geldt als een van de grondslagen van het staatsrecht de „rule of law”. Niemand heeft enige bevoegdheid dan krachtens het recht, noch de koning, noch de rechter, noch de administratie. Het is hier niet nodig in den brede op dit constitutionele beginsel in te gaan. Van belang is de toepassing op het administratieve recht. „This broad ideal is to be seen especially in administrative law, where the main question is how executive power can be controlled by law and also, so to speak, colonized by legal principles of fair and proper procedure.”, aldus Wade <sup>3)</sup>. Het feit, dat het Engelse recht grotendeels ongeschreven recht is, noodzaakt de schrijver tot een formule, welke van die van Duguit verschilt. Beider inhoud is echter naar strekking gelijk: de administratie kan niet handelen dan uit kracht van geschreven of ongeschreven rechtsnormen.

Hetzelfde beginsel treft men aan bij Von Turegg, die als „zweiter wichtige Grundsatz” aanvoert, „dass keine Verwaltungsmassnahme ohne gesetzliche Grundlage ergehen darf.” <sup>4)</sup>

„Welke ook de bevoorrechte positie zij welke de administratie inneemt, toch is zij strikt gebonden door het wettelijkheidsbeginsel en door de regel, dat haar machten bij uitstek toegewezen machten zijn,” schrijft de Gentse hoogleraar Mast. <sup>5)</sup>

<sup>1)</sup> Léon Duguit, *Leçons de droit public général*, pag. 274, geciteerd door Waline, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 6e druk, pag. 103.

<sup>2)</sup> Vgl. Waline, *Droit administratif*, 8° druk, pag. 6 en Georges Vedel, *Droit administratif*, 1961, pag. 177 v.v.

<sup>3)</sup> H. W. R. Wade, *Administrative Law*, 1961, pag. 6.

<sup>4)</sup> Vgl. K. E. von Turegg, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 3e druk 1956, pag. 16.

<sup>5)</sup> Prof. Dr. A. Mast, *Overzicht van het Administratief Recht*, 6e druk 1958, pag. 3.

„Die Anerkennung der menschlichen Würde und Freiheit durch das staatliche Recht“, leest men in een recent boek van de bekende Zwitserse staatsrechtgeleerde Giacometti<sup>6)</sup> „besteht also darin, dass die staatliche Rechtsordnung den Einzelnen eine für die staatliche Machtträger unüberschreitbare staatsgewaltfreie Sphäre einräumt und auch im übrigen auf die Idee der Freiheit und Würde des Menschen ausgerichtet ist, sowie darin dass das staatliche Recht die Beteiligung der Individuen an der Bildung des Staatswillens gegenüber den staatlichen Machthabern sicherstellt und diese bei der Ausübung der staatlichen Tätigkeiten zu einer freiheitlichen und gleichen Behandlung der Staatseinwohner anhält, so dass staatliche Willkürakte ausgeschlossen werden. Dementsprechend erscheint als Rechtsstaat der Staat, welcher die Rechtsstaatsidee in der erwähnten Bedeutung verwirklicht, also die staatlichen Machtträger einer freiheitlichen Rechtsordnung im genannten Sinne unterstellt, für diese somit eine Herrschaft des Rechts aufrichtet und daher die Staatstätigkeit, die ja mit der Tätigkeit der staatlichen Gewalthaber zusammenfällt, rechtlich begrenzt.“

In Nederland zijn deze gedachten duidelijk geformuleerd door Vegting, waar deze schrijft: „Het beginsel, dat de overheidsorganen — buiten de wetgever zelf — in hun optreden tegenover de burgers, bij hun ingrijpen in vrijheid en eigendom, gebonden zijn aan de wet, is een der fundamentele beginselen, welke geacht moeten worden in de Nederlandse staat als rechtsstaat verankerd te zijn.“<sup>7)</sup>

Op de betekenis van het begrip rechtsstaat werd daarom zo uitvoerig ingegaan, omdat op deze algemeen in de Europese juridische wereld erkende gedachte het ontwerp is opgetrokken. Indien het immers juist is, dat in een democratische rechtsstaat het bestuur rechtmatig bestuur moet zijn, dan eist het volgende democratische beginsel, dat er controle moet zijn op de rechtmatigheid van dit bestuur. Een andere instantie dan de besturende moet het recht hebben, na te gaan of de administratie bij het verrichten van een concrete bestuursdaad wel binnen de daarvoor door de wet gestelde grenzen gebleven is. Wederom was het Duguit, die deze consequentie van de rechtsstaatgedachte scherp formuleerde. Hij vervolgt het hierboven gegeven citaat als volgt: „ Il faut, pour qu'un pays possède un Etat de droit, qu'il ait chez lui une haute juridiction, réunissant toutes les qualités d'indépendance, d'impartialité et de compétence, devant laquelle pourra être porté un recours en annulation contre toute décision que l'on soutient avoir été prise en violation du droit.“

Dit beginsel van rechtsbescherming is inderdaad het beginsel van de Franse administratieve rechtspraak. Iedere burger kan iedere overheidsbeslissing aantasten wegens „excès de pouvoir“, schending van de door de wet aan het bestuur gestelde grenzen. De term „excès de pouvoir“ betekent niet alleen „violation de la loi“, maar houdt nog drie andere beroepsgronden in, nl. incompétence, vice de forme en détournement de pouvoir.<sup>8)</sup> Strikte wetmatigheidscontrole alleen is niet voldoende in de gevallen, waarin de wet in betrekkelijk grote mate aan het beleidsorgaan de vrije beslissing laat. Het effect van dit algemene beroep is gehele of gedeeltelijke vernietiging van de aangevallen beschikking.<sup>9)</sup>

Naast deze algemene rechtmatigheidscontrole, die een eis van de rechtsstaat is, in de zin die hierboven is uiteengezet, kan in speciale door de wet te noemen gevallen een ruimer beroep worden opengesteld, waarbij de klager niet aan de genoemde beroepsgronden is gebonden, maar ook b.v. feitelijke grieven mag aanvoeren. Dergelijke beroepen bestaan voor speciale materies voor speciale rechters. De algemene beroepsregeling geeft echter in Frankrijk een beperkt beroep: uitsluitend wegens excès de pouvoir bij bestuurshandelingen.

Het algemene beroep wegens excès de pouvoir, dat ook

artikel 9 van de Belgische wet op de Raad van State kent, is een beperkt beroep wegens dezelfde gronden als het Franse recht kent.

In Engeland acht de gewone rechter zich bevoegd de naleving van de „rule of law“ door de administratie te controleren. Iedere overheidshandeling kan bij de gewone rechter worden aangetast, omdat zij „ultra vires“ is. In grote lijn komt dit neer op een beroep wegens excès de pouvoir. Dit algemene beroep op beperkte gronden is, ook in Engeland, uitvloeisel van de rechtsstaatgedachte. Het wordt de judicial review genoemd in tegenstelling tot die beroepen, die door de formele wet worden geopend op speciale colleges en waar behalve de rechtmatigheid van een beslissing ook de „merits“ kunnen worden aangevochten.<sup>10)</sup>

Ook in Duitsland is de administratieve rechtspraak beperkt tot „Kontrolle von Rechtsfragen“ en komt de administratieve rechter geen „Kontrolle der Zweckmäßigkeit“ toe.<sup>11)</sup>

Als uitvloeisel van de rechtsstaatgedachte, die rechtmatigheid van het bestuur eist, ziet men dus overal controle door een ander orgaan uitgeoefend op deze rechtmatigheid. De algemene administratiefrechtelijke voorziening beperkt zich, zoals reeds is gebleken, in het algemeen niet tot de zuivere wetmatigheidscontrole, maar strekt zich ook uit over andere rechtmatigheidsvragen; de doelmatigheid, die aan de orde komt binnen het „freies Ermessen“, dat aan de bestuursorganen is gelaten, valt echter buiten haar grenzen. Slechts wanneer speciale wetten zulks bepalen nemen speciale colleges wel kennis van een zich ook tot de materiële merites van de zaak uitstrekkend beroep.

De Franse Conseil d'Etat beschouwt schending van in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur als schending van de wet.<sup>12)</sup> De Engelse rechter acht handelen van de administratie in strijd met behoorlijke regels van procedure handelen ultra vires. Ook hij acht zich bevoegd kennis te nemen van een klacht, waarin de overheid ervan beticht wordt weliswaar niet in strijd met de wet te hebben gehandeld, die haar een ruim freies Ermessen liet (Engels: discretion), maar desondanks in redelijkheid niet tot de beschikking te hebben kunnen komen. „„Discretion“ means when it is said that something is to be done within the discretion of the authorities that that something is to be done according to the rules of reason and justice, not according to private opinion: . . . . . according to law, and not humour. It is to be, not arbitrary, vague and fanciful, but legal and regular.“<sup>13)</sup>

Het onderhavige ontwerp is op dit stuk geheel in de lijn van wat de andere genoemde Europese landen te zien geven. Dit feit ontslaat op zichzelf niet van de plicht om zich er rekenenschap van te geven, of uitbreiding van de beroepsgronden — of liever het niet aan bepaalde gronden binden van het beroep — niet de voorkeur zou verdienen. Het vervallen van limitatief opgesomde beroepsgronden zou immers het beroep wegens de thans in artikel 4 vermelde gronden niet uitsluiten, doch integendeel daaraan andere beroepsmogelijkheden toevoegen.

In dat systeem zou ook beroep kunnen worden aangetekend tegen een beschikking op grond van strijd met de doelmatigheid. Men kan stellen, dat rechtmatigheid en doelmatigheid — in het bestuursrecht — in elkaars verlengde liggen; hieruit behoeft niet de conclusie te worden getrokken dat ook de doelmatigheid aan het oordeel van de administratieve rechter moet worden onderworpen.

Zo ook Donner. Schrijvend over het bestuursrecht ontkent hij de tegenstelling: „Het is dan ook onjuist hier de onderscheiding van recht- en doelmatigheid op de proppen te brengen want een tegenstelling ligt daarin niet.“ (curs. v. de schr.).

<sup>10)</sup> Uitvoerig over aard en effect van de „judicial review“, het algemene beroep bij de gewone rechter S. A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 1959. Bespreking daarvan in *Bestuurswetenschappen* 1960, pag. 188. Over het onderscheid tussen review and appeal Wade, l.c., pag. 42, 43.

<sup>11)</sup> Von Turegg, l.c., pag. 213.

<sup>12)</sup> Vgl. Benoit Jeanneau, *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, 1954.

<sup>13)</sup> Uitspraak, geciteerd bij Wade, l.c., pag. 59.

<sup>6)</sup> Prof. Dr. Z. Giacometti, *Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts*, 1960, pag. 3.

<sup>7)</sup> Prof. Mr. W. G. Vegting, *Het algemeen Nederlands administratiefrecht*, 1954, deel I, pag. 153-154.

<sup>8)</sup> Vgl. Vedel, l.c., pag. 413.

<sup>9)</sup> Vgl. Vedel, l.c., pag. 440.

in het hoofdstuk over „De rechtsbescherming tegen onrechtmatig bestuur” lezen we het volgende: „Men heeft dan een bijzondere waarborg willen scheppen voor de rechtmatigheid van het bestuur. Alleen die rechtmatigheidsvraag komt dus ter toetse. Heeft die toetsing plaats gehad, dan is met het uitspreken van een bindend oordeel de taak van de administratieve rechter principieel beëindigd.”<sup>14)</sup>

Ook Vegting ziet weliswaar geen duidelijke tegenstelling tussen de rechtmatigheid en de doelmatigheid ener beslissing, maar wel geeft hij de volgende conclusie: „Het controleren van het beleid der administratie kan de rechter bezwaarlijk worden toevertrouwd; hij is op het aan het beleid der administratie overgelaten terrein uit de aard der zaak altijd in deskundigheid de mindere van het gespecialiseerde overheidsorgaan. Met het controleren van de rechtmatigheid der overheidsbeslissingen staat het anders. Dat de rechtmatigheid van de overheidsbeschikkingen onder (rechterlijke of eventueel hogere administratieve) controle staat is een gerechtvaardigde eis, althans voor de beschikkingen, welke de belangen raken der individuele rechtsgenoten.”<sup>15)</sup>

De beide bovengenoemde principes waarop de rechtsstaat berust — het bestuur gebonden aan de wet en het recht en controle daarop door een andere dan de bestuderende instantie — *dwingen* dus zeker niet tot een beleidscontrole door de rechter. Wij kennen immers een andere controle op de doelmatigheid van het bestuur: de controle van vertegenwoordigende lichamen op het doen en laten van bestuursorganen. Er blijft nog de vraag, of het *wenselijk* is de doelmatigheid ook aan controle van de administratieve rechter te onderwerpen. De ondergetekenden beantwoorden deze vraag voor de administratieve rechtspraak *in het algemeen* ontkennend. Doelmatigheidscontrole zou hierop neerkomen, dat de administratieve rechter in het aan hem voorgelegde geval het beleid zou gaan beoordelen, dat het bestuursorgaan heeft gevoerd ook al is er geen sprake van overschrijding van het hem (het orgaan) toegekende „freies Ermessen”.

De wetgever heeft in vele regelingen de bestuursorganen vrijheid van beleidsvoering gegeven. Met de hierboven geciteerde schrijvers zijn de ondergetekenden van oordeel, dat het niet juist zou zijn, het gebruik van deze vrijheid in alle gevallen te onderwerpen aan controle door de administratieve rechter. Controle op het beleid komt in de democratische rechtsstaat immers toe aan het parlement. De taak van de administratieve rechter moet voor wat het beleid betreft, in het algemeen beperkt blijven tot controle op de vraag, of het bestuursorgaan in redelijkheid tot de beschikking, waarvan beroep, heeft kunnen komen. Verdergaande controle van de rechter op het beleid is in een algemene beroepsregeling niet aanvaardbaar. Wel kan de wetgever in een bijzondere regeling, waarin de vrijheid van beleidsvoering wordt toegekend rechterlijke controle daarop opnemen, daarmee te kennen gevende dat hij wat *deze* beleidsvoering betreft het laatste woord aan het beroepsorgaan wil geven en niet aan het orgaan dat normaliter het beleid van de bestuursorganen controleert.

Hiermee raken we aan het andere bezwaar tegen het laten vervallen van de beroepsgronden, nl. dit, dat daardoor een overeenkomstige beroepsregeling voor beschikkingen van de lagere overheid onmogelijk wordt. Het gevolg daarvan zou immers zijn, dat het beleid in bepaalde concrete gevallen door de administratieve rechter wordt bepaald. Ook wanneer voor beschikkingen van gemeentelijke, provinciale en waterschapsorganen geen beroep op de Kroon zou worden opengesteld, maar daarvoor een beroepsinstantie van lagere orde zou worden gekozen (zie memorie van toelichting, par. 5, eerste alinea) zal die beroepsinstantie toch veelal niet binnen de eigen gemeentelijke, resp. provinciale of waterschapsfeer worden gevonden. Een beroep op beschikkingen van organen van de lagere overheid zal daardoor, wanneer het niet beperkt is tot wet- en rechtmatigheidscontrole, steeds voor bepaalde concrete gevallen een inbreuk op de decentralisatie van het bestuur be-

tekenen. Zodanige beroepsregeling immers zal de administratieve rechter b.v. de bevoegdheid geven te beoordelen of al of niet terecht ontheffing van het sluitingsuur voor een café, een dansvergunning of een ontheffing van een parkeerverbod is verleend of geweigerd. De rechter kan de beschikking vernietigen op het enkele feit, dat zij naar zijn oordeel uit beleids-oogpunt onjuist is. Het is duidelijk, dat deze consequentie de totstandkoming van een overeenkomstige algemene beroepsregeling voor beschikkingen van organen van lagere overheidslichamen praktisch onmogelijk zou maken.

Bovenstaande overwegingen brengen de ondergetekenden tot afwijzing van de suggestie, het beroep in het bijgaand wetsontwerp niet aan bepaalde beroepsgronden te binden. Ook in de ons omringende landen is, zoals reeds gezegd, het algemene beroep tegen administratieve beschikkingen beperkt tot beroep wegens een van de in artikel 4 genoemde gronden. De *rechtsstaat* eist algemene *rechtsbescherming*. Verdergaande bescherming, wat slechts kan neerkomen op zorg voor doelmatig bestuur, moet op andere wijze worden geboden of voor ieder geval afzonderlijk, indien daar redenen voor zijn, door de wetgever in de beroepsregeling worden opgenomen.

Intussen moet men wel opmerken, dat het ontwerp zich op een ander punt niet conformeert aan de omringende landen. Frankrijk immers geeft de rechtmatigheidscontrole aan de Conseil d'Etat en de tribunaux administratifs als echte rechters. In Engeland is het de gewone rechter, die zijn judicial review, zijn rechtmatigheidscontrole uitoefent. In Duitsland is het eveneens een administratieve rechter. Waarom, kan men zich afvragen, wijkt op dit punt het ontwerp nu wel van het postulaat van Duguit af, die zegt, dat er in de rechtsstaat een rechterlijk orgaan moet zijn „réunissant toutes les qualités d'indépendance, d'impartialité et de compétence, devant laquelle pourra être porté un recours en annulation contre toute décision que l'on soutient avoir été prise en violation du droit”?

In antwoord op deze vraag wordt er in de eerste plaats op gewezen, dat in het ontwerp aansluiting is gezocht bij de in Nederland gegroeide rechtsontwikkeling. In het voorlopig verslag is daar terecht de aandacht op gevestigd (blz. 3, linker kolom). Daarom ook achten de ondergetekenden het onmogelijk, dat hierin het openen van een „invalspoort voor een bestel dat aan onze idealen van democratie en rechtsstaat niet beantwoordt” zou kunnen worden gezien. De ondergetekenden onderschrijven ten volle evenals Donner<sup>16)</sup>, aan wie het boven weergegeven citaat uit het voorlopig verslag ontleend is, de opvatting van Ule, die hierop neerkomt dat de uitbreiding van de staatspraak in de moderne welvaartsstaat de *rechtsbescherming* van de burger *tegenover de overheid* als complement behoeft. In de totstandkoming van een beroepsregeling, als vervat in het voorliggende wetsontwerp, zien zij een mogelijkheid deze rechtsbescherming van de burger over de gehele lijn te verhogen. Met de vele andere leden, in de linker kolom, blz. 3 van het voorlopig verslag aan het woord, zijn zij van oordeel dat een breuk met of een min of meer radicale ombuiging van het hier te lande gegroeide het bereiken van dit doel in gevaar zou kunnen brengen.

Hieraan moge nog het volgende worden toegevoegd. Zowel in Frankrijk als in Duitsland, België en Italië leidt het beroep tegen beschikkingen wegens strijd met de wet tot vernietiging van die overheidsbeschikking en niet meer. De Franse aanduiding van het beroep wegens excès de pouvoir zegt het al: het is een recours en annulation. Dit betekent, dat de beoordelende instantie geen andere bevoegdheid heeft dan de aangevallen beschikking te vernietigen: hij kan geen nieuwe of gewijzigde rechtsbetrekking voor de vernietigde in de plaats stellen. „Ma non può pronunciare sentenze costitutive, con cui è costituito un rapporto giuridico nuovo o è sciolto, o modificato un rapporto giuridico preesistente.”<sup>17)</sup> Ook Von Turegg spreekt van cassatieuitspraken, die de aangevochten beschikking vernieti-

<sup>14)</sup> Prof. Mr. A. M. Donner, Nederlands Bestuursrecht, Algemeen Deel, 1953, pag. 49 en 316.

<sup>15)</sup> Vegting, l.c., pag. 318.

<sup>16)</sup> Prof. Mr. A. M. Donner, 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”, pag. 31.

<sup>17)</sup> Arnaldo de Valles, Elementi di Diritto Amministrativo, 1956, pag. 261-262.



gen.<sup>18)</sup> Het effect van een beroep is dus in de genoemde landen de nietigverklaring van de onwettig of onrechtmatig geoordeelde beschikking. De rechter voorziet niet in de gevolgen van die vernietiging. Vernietiging van een weigering dwingt de betrokkene nu opnieuw om de positieve beschikking te vragen, waar het hem om gaat. Een vernietigde weigering is immers nog niet hetzelfde als de gevraagde vergunning. De rechter grijpt dus in genen dele in de bevoegdheid van de administratie in; hij beperkt zich tot een rechtmatigheidscontrole, die uitsluitend tot vernietiging leidt.<sup>19)</sup>

In het onderhavige ontwerp is dit dogmatisch correcte maar voor de justitiabelen omslachtige stelsel niet gevolgd. De keuze van de Kroon als beroepsorgaan, waartoe aansluiting aan de in Nederland gegroeide rechtsontwikkeling leidt, maakt het mogelijk aan de Kroon het recht te geven om meer te doen dan alleen vernietigen: de Kroon kan in de uitspraak aanwijzingen geven aan het orgaan, welks beslissing vernietigd is, omtrent de wijze waarop een nieuwe beschikking genomen moet worden. Dit kan in gevallen, waarin aan de nieuwe beschikking geen nieuwe belangenafweging vooraf behoefte te gaan. De Kroon kan ook verder gaan: de laatste zin van artikel 14, eerste lid, geeft haar de bevoegdheid desgeraden in de zaak te voorzien. Dit beduidt, dat het besluit van de Kroon niet alleen de aangevallen beschikking kan vernietigen, maar zelf in plaats van de vernietigde beschikking een nieuwe beslissing kan geven. De Kroon kan, wat de Italiaanse, de Franse, de Belgische rechter ingevolge de algemene regeling van beroep tegen beschikkingen niet kan: een „sentenza costitutiva” geven, waarbij een administratieve rechtsbetrekking in het leven geroepen, vernietigd of gewijzigd wordt.

Een soortgelijke regeling als hier wordt voorgesteld is ook te vinden in de Belgische wet op de Raad van State van 23 december 1946. Artikel 7 geeft de Raad van State, die zelf rechtsprekt in geval van aantasting van beschikkingen wegens strijd met de wet en die dan kan vernietigen, ook de bevoegdheid om van bepaalde eisen tot schadevergoeding kennis te nemen. In dat geval doet de Raad uitspraak „bij wege van gemotiveerd advies”. Dus ook hier wordt de materiële beslissing, die nodig is, door de Belgische Kroon genomen en niet aan de rechterlijke instantie overgelaten.

De ondergetekenden hebben gemeend, dat het zinvol was om aan de beantwoording van de gestelde concrete vragen een algemene beschouwing te laten voorafgaan, waarin het vraagstuk van de rechtsbescherming van de burger tegenover het bestuur nu eens niet behandeld werd in het licht van de Nederlandse literatuur, maar tegen de achtergrond van de ontwikkeling in andere Europese landen. Zij menen hiermee, overeenkomstig de in het voorlopig verslag uitgesproken wens, een nieuwe impuls aan de discussie te hebben gegeven.

Met deze algemene inleiding is een aantal in het voorlopig verslag gestelde vragen beantwoord, andere niet of slechts zijdelings. Hieronder volgt daarom een behandeling van de gestelde vragen, voor zover zulks na de inleiding nog nodig is.

In de in 1954 tot stand gekomen Wet op de administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie en in de toekenning in 1956 bij artikel 33 (abusievelijk is in het voorlopig verslag artikel 28 vermeld) van de Wet economische mededinging van beroep inzake bepaalde ministeriële beslissingen op het College van Beroep voor het Bedrijfsleven zien de ondergetekenden geen strijd met de in de memorie van toelichting aangevoerde motieven voor de keuze van administratief beroep in plaats van rechterlijke controle. Bij de Wet economische mededinging gaat het om bepaalde beschikkingen ten aanzien waarvan de wetgever gelijktijdig met de materiële regeling een mogelijkheid van beroep op een administratiefrechtelijk college opende. Een eerdere figuur zien we bij de belastingrechtspraak. In de memorie van toelichting op het onderhavige ontwerp is op deze figuur ook gewezen. Bij de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie is weliswaar een algemeen beroep opengesteld op

een administratiefrechtelijk college, maar daarnaast is een correctie-mogelijkheid opgenomen in artikel 74. Dit artikel geeft immers aan de Kroon de bevoegdheid te besluiten dat geen of slechts ten dele gevolg zal worden gegeven aan een uitspraak van de rechter, wanneer deze naar haar oordeel in haar gevolgen in strijd komt met het algemeen belang.

Uit de algemene inleiding is wel duidelijk geworden, dat op dit moment voor de oplossing van een beslissing door de Kroon geopteerd werd: vooral omdat het gewent leek aan te sluiten bij de in Nederland gegroeide rechtsontwikkeling en omdat daardoor tevens aan de Kroon een grotere bevoegdheid kon worden gegeven dan vernietigen alleen en aan de Kroon dus een grotere bevoegdheid kon worden gegeven dan de administratieve rechters in Frankrijk, België en West-Duitsland bezitten.

De ondergetekenden mogen aan deze beschouwing een enkel woord toevoegen over het instituut van de ombudsman, waarover ook het voorlopig verslag spreekt. In Zweden, de bakermat van het instituut, is de minister niet verantwoordelijk voor de administratie. De ombudsman heeft daar de taak van vertrouwensman van het parlement bij de ambtelijke administratie. Een vergelijking tussen Zweden en Nederland wordt dus bemoeilijkt door dit belangrijke staatsrechtelijke verschil. Belangwekkend is, dat het instituut ook in Denemarken is overgenomen, waar de constitutionele verhoudingen veel dichter bij de onze liggen. Een oordeel over het instituut is zonder gedetailleerde kennis van de feitelijke werkzaamheid van de ombudsman moeilijk te geven. Bestudering daarvan achten de ondergetekenden zeker gerechtvaardigd. Zij zeggen gaarne toe daaraan aandacht te zullen wijden. Het is hun bekend dat de Vereniging voor Administratief Recht een commissie heeft ingesteld ter bestudering van het vraagstuk, onder voorzitterschap van Prof. Mr. A. D. Belinfante. De commissie heeft een rapporteur, die de Scandinavische talen kent, en die ter plaatse een onderzoek zal instellen. Aan de hand van dit onderzoek zal de commissie een rapport uitbrengen, dat, naar mag worden verwacht, openbaar zal worden gemaakt en dan een wetenschappelijk verantwoorde grondslag voor discussie zal vormen.

Gevraagd werd, of de afbakening van de bevoegdheid tussen een algemene administratieve rechter en de gewone tot moeilijkheden aanleiding zou geven. In Frankrijk, waar de bevoegdheid niet beperkt is tot de beoordeling van beschikkingen, maar ook omvat de berechting van geschillen over contracten met de overheid, is een grote mogelijkheid van conflicten aanwezig. De oplossing van deze conflicten wordt bemoeilijkt doordat er een totale scheiding is tussen gewone en administratieve rechterlijke macht. Men heeft — voor de berechting van competentiegeschillen — een gemengd tribunal des conflits in het leven geroepen. Naar Nederlandse traditie ligt, op grond van artikel 88, eerste lid onder 4°, van de Wet op de rechterlijke organisatie, de beslissing van competentiegeschillen tussen de gewone rechter en een andere (b.v. administratieve of militaire) rechter bij de Hoge Raad. De mogelijkheid van oplossing van deze competentiegeschillen is dus in ons land wel aanwezig.

Over de afbakening van de competentie tussen een algemene administratieve rechter en de competentie van de administratie is in het voorgaande reeds gesproken.

Tot goed begrip moge in dit verband nog worden opgemerkt, dat over de afbakening van de competentie van de Kroon als beroepsorgaan naar de zijde van de gewone rechter de laatstgenoemde de beslissingsbevoegdheid heeft. Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid, dat de rechterlijke macht zich van (hernieuwde) toetsing onthoudt, wanneer een andere, met behoorlijke rechtswaarborgen beklede beroepsmogelijkheid open staat (memorie van toelichting blz. 12, linkerkolom). Wanneer het „geschil” betrekking heeft op onderwerpen, ten aanzien waarvan Grondwet en wet de gewone rechter bevoegd verklaren, heeft deze de taak na te gaan of de andere beroepsmogelijkheid naar zijn oordeel de burger behoorlijke rechtswaarborgen biedt.

De stelling, dat de voorgestelde beroepsregeling bij toepassing van een van de eerste drie der in artikel 4 opgenomen

<sup>18)</sup> Von Turegg, Lc., pag. 228.

<sup>19)</sup> In Engeland ligt de situatie anders. Daar bemoeit de rechter, die nu eenmaal een zeer bijzondere positie inneemt, zich wel met hetgeen na vernietiging van het onwettig besluit moet gebeuren.

toetsingsnormen geen verhoogde rechtsbescherming zou betekenen, aangezien beschikkingen die daarmee in strijd zijn, duidelijk onrechtmatig zijn, zodat daartegen thans rechtsbescherming bestaat bij de gewone rechter, kunnen de ondergetekenden niet geheel onderschrijven. Behalve de in het voorlopig verslag reeds opgesomde voordelen van het beroep op de Kroon in vergelijking met de procedure voor de gewone rechter, is er ook nog de bevoegdheid van de Kroon meer te doen dan vernietigen alleen, die een verbetering is ten opzichte van de huidige toestand. De burgerlijke rechter kan alleen langs de omweg van de onrechtmatige daad rechtsbescherming verlenen: hij kan immers de overheid tot schadevergoeding veroordelen en hij kan bepaalde handelingen op verbod van een dwangsom verbieden. Maar hij kan, naar toch wel algemeen wordt aanvaard, de betrokkene niet helpen aan positieve oplossingen van een geschil. De Kroon heeft, krachtens artikel 14, juist wel die bevoegdheid.

Terecht wezen de vele leden, die met betrekking tot de eerste drie toetsingsnormen de vergelijking met de gewone rechtspraak trokken, er op dat het afwijken van het advies van de Raad van State wel tot de uitzonderingen zal behoren. De praktijk met reeds bestaande regelingen, ingevolge welke beroep op de Kroon openstaat, geeft immers ook een dergelijk beeld te zien. Bovendien wordt ingevolge artikel 58, lid 2, van de nieuwe Wet op de Raad van State het contrair gaan gebonden aan overleg met de Minister van Justitie, c.q. de Minister-President.

Als voordeel van de voorgestelde beroepsregeling met betrekking tot de vierde toetsingsnorm zal, ook wanneer de Inleidende Titel van het nieuwe Burgerlijk Wetboek en het wetsontwerp tot wijziging van de cassatierechtspraak (2079) wet zijn geworden, evenals ten aanzien van de eerste drie toetsingsnormen, naast de voordelen van de vereenvoudiging en versnelling van de rechtsgang moeten worden genoemd de bevoegdheid van de Kroon, in plaats van de vernietigde beschikking een nieuwe beschikking te geven en de geringe kosten van de procedure.

Door vele andere leden is de wens geuit, de mogelijkheid van een kostenveroordeling ten laste van de Staat bij de voorgestelde procedure te openen. De opzet van de procedure is er op gericht deze kosten zo laag mogelijk te houden. Bovendien zijn er bepalingen opgenomen, ingevolge welke de kosten praktisch geheel ten laste van de Staat komen. Van de betaling van het lage griffierecht kunnen minvermogenden worden vrijgesteld; bij gehele of gedeeltelijke gegrondverklaring van het verzoek om voorziening moet het gestorte griffierecht worden terugbetaald en bij afwijzing van het verzoek kan gehele of gedeeltelijke restitutie van het griffierecht volgen. Uitgaven voor getuigen en deskundige bijstand kunnen vrijwel altijd worden voorkomen. Belanghebbenden kunnen immers de Voorzitter van de Afdeling Contentieux verzoeken getuigen en deskundigen, wier verhoor zij wenselijk achten, op te roepen. De aan deze getuigen en deskundigen toekomende vergoedingen komen dan ten laste van de Staat. Slechts wanneer belanghebbenden verzuimen of — wat misschien sporadisch kan voorkomen — door tijdnood niet in staat zijn de tussenkomst van de voorzitter in te roepen, kunnen de kosten voor getuigen en deskundigen niet ten laste van de Staat worden gebracht. Hiervoor de mogelijkheid van een kostenveroordeling te openen komt de ondergetekenden overbodig voor. In het voorlopig verslag is in dit verband ook gewezen op kosten van rechtskundige bijstand. Naar aanleiding hiervan moge worden opgemerkt, dat ook voor deze beroepszaken kosteloos of voor verminderd tarief rechtsbijstand kan worden gegeven op grond van de Wet tot regeling van rechtsbijstand aan on- en minvermogenden. Een kostenveroordeling zou dus alleen betrekking kunnen hebben op kosten, die niet onder bovenstaande regelingen vallen. Wanneer in de Wet-B.A.B. daarvoor een mogelijkheid van kostenveroordeling zou worden opgenomen, zou dat een min of meer scheve verhouding doen ontstaan ten opzichte van de beroepsprocedures, die worden gevoerd op grond van andere wetten, waarin beroep op de Kroon wordt geregeld. Geen van die wetten kent de mogelijkheid van kostenveroordeling.

Bovenstaande overwegingen hebben er toe geleid dat geen gevolg is gegeven aan de te dezen in het voorlopig verslag geuite wens. De ondergetekenden mogen hieraan nog toevoegen, dat een kostenveroordeling slechts ten laste van één van de partijen in een procedure welhaast ondenkbaar is. Wanneer er sprake is van een mogelijkheid tot veroordeling in de kosten, dan zal deze *steeds* moeten kunnen worden uitgesproken ten laste van de verliezende partij; in zaken op grond van de Wet-B.A.B. dus niet alleen ten laste van de Staat, maar ook ten laste van degene die voorziening heeft gevraagd en in het ongelijk is gesteld.

In antwoord op de vraag naar de visie van de Regering op het perspectief van de rechtsontwikkeling in dezen, wijzen de ondergetekenden er nogmaals op dat aansluiting aan de bestaande regelingen en de bevoegdheid van de Kroon, die uitgaat boven de bevoegdheid van buitenlandse administratieve rechters, reden geweest zijn om beroep op de Kroon te openen en niet de Raad van State rechter te doen zijn. Een ontwikkeling van het voorgestelde stelsel naar rechtspraak door de Raad van State, en misschien door lagere rechtsprekende organen, al of niet met een mogelijkheid van hoger beroep op de Raad van State, wordt hierdoor niet uitgesloten. Anderzijds is het ook mogelijk, dat in de praktijk voor bepaalde onderwerpen zich de behoefte doet gevoelen aan een beroepsmogelijkheid zonder beperking tot toetsing aan rechtmatigheids- en behoorlijkheidsnormen, zoals in verschillende wetten reeds de mogelijkheid van een onbeperkt beroep op de Kroon is opgenomen. In welke richting de ontwikkeling zal gaan is op het ogenblik moeilijk te voorspellen. Het ontwerp sluit geen van beide richtingen af.

Met de vele aan het woord zijnde leden zien de ondergetekenden dit ontwerp niet als een feit van in de eerste plaats politieke betekenis. Het heeft ten doel te komen tot een verhoogde rechtsbescherming van de burger. Het is in ieder geval een zeer belangrijke, zoal vermoedelijk niet de laatste stap in deze richting. Bovendien is met opzet een stelsel gekozen, dat enerzijds in de lijn van de eigen Nederlandse ontwikkeling ligt, maar anderzijds een verdere uitbouw mogelijk maakt. De strijdvrage rechter of administratie wordt, zoals de betrokken leden opmerken, door het ontwerp niet eens en voor al beslist. Ten aanzien hiervan kan op de grondslag der met het ontwerp opgedane ervaring te zijner tijd opnieuw positie worden gekozen. Men doet zo niet een sprong in het duister, maar verbetert de huidige situatie aanzienlijk zonder latere verder gaande verbeteringen uit te sluiten.

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

In antwoord op de opmerkingen van verscheidene leden omtrent de beperking tot beschikkingen van de centrale overheid krachtens op een bij de wet behorende bijlage geplaatste geldende regelingen, delen de ondergetekenden mede dat zij voorshands nog geen mogelijkheid zien, deze beperkingen te laten vervallen.

Voor de beperking tot beschikkingen van de centrale overheid is in de memorie van toelichting o.m. aangevoerd het motief, dat een beroep op de Kroon voor het merendeel van de beschikkingen van organen van lagere overheidslichamen een te zware regeling zou zijn. De ondergetekenden delen dit standpunt van hun ambtsvoorgangers. Uit hetgeen in de voorgaande paragraaf is opgemerkt met betrekking tot de handhaving van de beroepsgronden blijkt, dat zij niet principieel afwijzend staan tegenover een eventuele latere, aanvullende algemene beroepsregeling ook voor beschikkingen van organen van lagere overheidslichamen. Het komt hun echter niet gewenst voor een zodanige regeling in het voorliggend ontwerp op te nemen. Terecht wezen vele leden, in de rechter kolom op blz. 4 van het voorlopig verslag aan het woord, er op dat gemeenten en provincies zelf in haar verordeningen een beroepsregeling kunnen opnemen. Aan de invoering van een algemene beroepsregeling voor alle beschikkingen van de lagere organen, in autonomie, dan wel in medebewind genomen, zijn verschil-



lende aspecten verbonden, die nadere bestudering behoeven. De behandeling van het voorliggend ontwerp zouden de ondergetekenden daarvoor zeker niet opgehouden willen zien.

Naar aanleiding van de vraag van sommige leden „of een beschikking, die gegeven is door een lager overheidsorgaan, hetwelk in z.g. mede-bewind een wettelijke regeling uitvoert (b.v. burgemeester en wethouders, Gedeputeerde Staten), te beschouwen zal zijn als orgaan van de centrale overheid”, merken de ondergetekenden op, dat zij het standpunt delen van de andere leden, die met verwijzing naar enkele arresten van de Hoge Raad stelden, dat een orgaan van een lager overheidslichaam voor wat betreft zijn bemoeiingen in medebewind niet fungeert als orgaan van de centrale overheid.

Het tweede motief voor de in het ontwerp voorkomende beperkingen is vrees voor overbelasting van de Raad van State. In tegenstelling met de op blz. 3 van het voorlopig verslag (rechter kolom) aan het woord zijnde verscheidene leden achten de ondergetekenden dit, evenals de bovenbedoelde vele leden, wel een deugdelijk argument. In abstracto is de door de verscheidene leden gevolgde redenering juist. Op zichzelf gerechtvaardigde en wenselijke voorzieningen mag de overheid in het algemeen niet achterwege laten op grond van vrees voor overbelasting van de in te schakelen organen. Uitbreiding van deze organen lijkt dan aangewezen. De ondergetekenden achten het echter bezwaarlijk in het voorliggende ontwerp van deze redenering uit te gaan.

Gewerkt wordt aan de opstelling van een inventaris van regelingen die onder de Wet-B.A.B. zouden vallen wanneer artikel 21 daarin niet was opgenomen. De ondergetekenden hopen deze inventaris spoedig aan de Kamer te kunnen doen toekomen. De thans verkregen gegevens komen overeen met die, welke reeds voor de indiening van het wetsontwerp ter beschikking stonden. Op grond van al deze regelingen zou een zo groot aantal beroepen zijn te verwachten, dat, ook bij beperking tot beschikkingen van de centrale overheid, een aanmerkelijke uitbreiding van het aantal Staatsraden noodzakelijk zou zijn als geen kwantitatieve beperking werd voorgesteld. Bij de huidige samenstelling immers zijn de leden volledig bezet met de behandeling van  $\pm$  3000 beroepszaken, waarin nu per jaar naast het overige werk advies moet worden uitgebracht. Het overige werk, de advisering bij de wetgeving en met betrekking tot de vernietiging van besluiten maakt een grote uitbreiding als bovenbedoeld ongewenst. Het werk van de Raad in pleno zou daardoor immers kunnen worden bemerd.

Nader beraad over dit punt, mede naar aanleiding van hetgeen daarover bij de behandeling van het ontwerp voor de nieuwe Wet op de Raad van State aan de orde is gesteld, heeft er toe geleid dat de ondergetekenden in de nota van wijzigingen, gevoegd bij deze memorie, een voorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State hebben opgenomen, waarbij het maximum ledental van de Raad tot twintig wordt verhoogd.

Hoewel in deze wijziging het door de Commissie de Monchy voorgestelde maximum ledental van de Raad is opgenomen, zijn de ondergetekenden, in tegenstelling met het door deze Commissie gehuldigde standpunt, van oordeel dat dit niet een onbeperkte beroepsregeling mogelijk maakt. Daarvoor zou een veel forsere vergroting van het ledental noodzakelijk zijn. Een toeneming van het aantal op grond van de Wet-B.A.B. te behandelen zaken met  $\pm$  2500 beroepen kan h.i. door de thans voorgestelde uitbreiding toelaatbaar worden geacht. In verband hiermee zal aanvulling worden voorgesteld van de bij het ontwerp behorende lijst. De aangevulde lijst zal dan, naar schatting, aanleiding kunnen geven tot  $\pm$  4000 zaken in totaal. Deze nieuwe lijst zal evenals bovenbedoelde inventaris zo spoedig mogelijk worden overgelegd.

Een grotere uitbreiding van het aantal leden van de Raad van State achten de ondergetekenden, zoals in het voorgaande reeds is gezegd, met het oog op de andere taken van de Raad onverantwoord.

Aan inschakeling van Staatsraden in buitengewone dienst is, behalve voor het invallen bij verhindering van leden van de Raad, enkel gedacht aan gevallen waarin zeer specifieke kennis

is vereist, en voor het opvangen van een tijdelijke opeenhoping van werk. Opeenhoping van werk zou zich bij de Afdeling Contentieux b.v. kunnen voordoen, wanneer op grond van een of andere regeling in kort tijdsbestek een groot aantal beschikkingen wordt gegeven. Daarop kunnen dan ook vrijwel gelijk-tijdig veel beroepen volgen. Wanneer het gaat om beschikkingen, welke uitvoering alleen op korte termijn vrucht kan opleveren, zal de afdoening van de ingestelde beroepen ook slechts korte tijd mogen vragen. In zodanig geval zou een beroep op de medewerking van Staatsraden in buitengewone dienst zeker uitkomst kunnen bieden. Uit het bovenstaande blijkt dat in deze medewerking van Staatsraden in buitengewone dienst geen mogelijkheid wordt gezien tot uitbreiding van de bij het wetsontwerp behorende lijst. Een ander standpunt zou er toe leiden dat deze Staatsraden in buitengewone dienst zouden worden tot Staatsraden met een taak, die beperkt is tot het werkterrein van de Afdeling Contentieux. Dit is niet de bedoeling.

Over het vervangen van de positieve enumeratie door een negatieve moge het volgende worden opgemerkt.

De grote hoeveelheid regelingen op grond waarvan beschikkingen worden genomen en de voorlopige noodzaak het aantal te verwachten beroepen niet groter te doen zijn dan een bepaald maximum, zou leiden tot een uitgebreide negatieve lijst, waarin het voor niet juridisch geschoolde justitiabelen moeilijk zoeken is. Daar komt nog bij, dat in artikel 1 bepaalde organen worden genoemd, die niet worden beschouwd als administratief orgaan in de zin van de wet en dat in artikel 5, met name onder de letters *i* (ingevolge een voorgestelde wijziging thans *j*) en volgende, beschikkingen worden genoemd die in verband met het onderwerp waarop ze betrekking hebben van de beroepsmogelijkheid op grond van de wet-B.A.B. zijn uitgezonderd. Bij de opstelling van een positieve lijst kan er rekening mee worden gehouden, dat bepalingen, op grond waarvan beschikkingen worden genomen door de in artikel 1 sub *a* tot en met *h* genoemde organen niet in de lijst worden genoemd en dat evenmin worden vermeld bepalingen die aanleiding geven tot beschikkingen, waartegen op grond van artikel 5, sub *i* tot en met *l* (ingevolge een voorgestelde wijziging thans *j* tot en met *m*), geen beroep op grond van de Wet-B.A.B. kan worden ingesteld. Ook met de andere in artikel 5 genoemde uitzonderingen kan bij de opstelling van een positieve lijst zoveel als mogelijk is rekening worden gehouden. Dit alles maakt, dat het naar het oordeel van de ondergetekenden niet gewenst zou zijn, gevolg te geven aan de in het voorlopig verslag geuite wens, de positieve enumeratie door een negatieve te vervangen.

Op het van meer dan een zijde aantrekkelijk genoemde denkbeeld, de negatieve lijst voor een bepaalde, niet te lange tijd, b.v. enkele jaren, te laten gelden, behoeft in verband met het handhaven van het positieve enumeratiestelsel niet uitvoerig te worden ingegaan. Dit denkbeeld is voor een positieve lijst beslist niet aanvaardbaar: immers, indien de vaststelling van de nieuwe lijst niet haar beslag zou hebben gekregen voor de afloop van de termijn van de positieve lijst, zouden moeilijkheden kunnen ontstaan.

Het spreekt vanzelf, dat de positieve lijst zal moeten worden uitgebreid zodra de praktijk daartoe de mogelijkheid biedt. Dit hangt af van verschillende factoren. Jurisprudentievorming zal t.z.t. uitbreiding van de positieve lijst mogelijk maken, maar daarbij zal dan rekening moeten worden gehouden met het aantal beroepen, dat kan worden verwacht door de totstandkoming van nieuwe regelingen ten aanzien waarvan de Kroon als beroepsinstantie fungeert, hetzij ingevolge een speciale bepaling in die regeling zelf, hetzij ingevolge de Wet-B.A.B. — deze wet immers zal voor later tot stand komende regelingen automatisch de beroepsmogelijkheid regelen tenzij daarin het tegendeel is bepaald of een bijzondere beroepsregeling is opgenomen —. Ook speelt hierbij een rol de mogelijkheid en wenselijkheid van benoeming van nieuwe Staatsraden indien het wettelijk maximum ledental van de Raad nog niet is bereikt. De ondergetekenden zeggen gaarne toe, er zorg voor te zullen dragen dat de aanpassing van de lijst de behoeften en mogelijkheden van de praktijk op de voet volgt.

Ter voldoening aan het verzoek, 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, is, zoals reeds gezegd, in voorbereiding een „inventaris” van alle regelingen op grond waarvan door organen van de centrale overheid beschikkingen worden genomen, voor zover niet vallende onder de uitzondering vervat in artikel 5 van het wetsontwerp. Bij de keuze van de regelingen, die op de bij de wet behorende lijst zijn geplaatst, is van het standpunt uitgegaan dat in geen geval op de lijst moeten voorkomen regelingen van aflopende aard. Gedacht is hierbij aan regelingen als het Londense besluit betreffende het rechtsverkeer in oorlogstijd, de Wet op de materiële oorlogsschade, maar ook aan regelingen die — naar mag worden aangenomen — binnenkort door nieuwe zullen worden vervangen. Het zou onjuist zijn voor de weinige beschikkingen die nog op grond van die bestaande regelingen moeten worden genomen een beroepsmogelijkheid te openen nu deze voor de vele zaken die reeds op grond daarvan zijn afgewikkeld, niet bestond.

In de toelichting op artikel 21 is er reeds de aandacht op gevestigd dat ook beschikkingen, die direct het buitenlands beleid raken, voor plaatsing op de lijst niet in aanmerking komen. Evenmin zijn opgenomen regelingen, waarin al een voldoende waarborgen gevende beroepsmogelijkheid voorkomt.

Voor het overige is de keuze een zuiver kwantitatieve geweest. Er is destijds van uitgegaan dat, indien de Raad met twee leden zou worden uitgebreid, een uitbreiding als voorzien in de onlangs in werking getreden Wet op de Raad van State, een aantal van  $\pm$  1500 beroepszaken op grond van de Wet-B.A.B. zou kunnen worden toegevoegd aan de ongeveer 2500 zaken waarin de Raad van State toen op overeenkomstige wijze op grond van andere wetten advies aan de Kroon uitbracht.

#### *Departement van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid*

*De Beschikking Bijdragen Woningwetbouw 1950* — op zichzelf een besluit van algemene strekking — houdt uitvoeringsvoorschriften in voor enkele artikelen van het Woningbesluit, dat op zijn beurt weer regelen geeft ter uitvoering van artikel 56 van de Woningwet. Besluiten genomen op grond van de Beschikking Bijdragen Woningwetbouw 1950 zijn geen beschikkingen in de zin van artikel 2 van het wetsontwerp-B.A.B. Deze besluiten zijn nodig ter voorbereiding van beschikkingen tot het verlenen van bijdragen uit 's Rijks kas, als bedoeld in artikel 24a van het Woningbesluit en artikel 56 van de Woningwet. Besluiten, gebaseerd op enige bepaling van de Beschikking Bijdragen Woningwetbouw 1950 zijn dus op zichzelf niet gericht op de vaststelling, de wijziging of de opheffing van een bestaande rechtsverhouding of op het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding. Dit brengt mee dat de Beschikking Bijdragen Woningwetbouw 1950 niet voor plaatsing op de bij het wetsontwerp-B.A.B. behorende lijst in aanmerking komt. Beschikkingen, gegrond op artikel 24a van het Woningbesluit zullen niet vatbaar zijn voor beroep, als geregeld in het wetsontwerp-B.A.B., omdat zij vallen onder de uitzondering van artikel 5, sub *i* (ingevolge een voorgestelde wijziging thans *j*), voor zover bijdragen worden toegekend aan publiekrechtelijke lichamen (i.e. gemeenten). Zij vallen onder de uitzondering van artikel 5, sub *j* (thans *k*), voorzover zij betrekking hebben op bijdragen aan particulieren of particuliere instellingen; de verschuldigdheid van de bijdrage is immers niet bepaald noch in het Woningbesluit noch in de Woningwet. Daarom komt artikel 56 Woningwet niet voor plaatsing op de lijst, behorende bij het wetsontwerp-B.A.B. in aanmerking.

Ten aanzien van de Premiebeschikking Woningbouw 1957, die inmiddels is vervangen door de Premie- en bijdragebeschikking Woningbouw 1960, geldt een overeenkomstige motivering. Noch in het Premie- en bijdragebesluit Woningbouw 1960, dat het Premie- en bijdragebesluit Woningbouw van 1953 (waarop respectievelijk de Premiebeschikking Woningbouw 1960 en de Premiebeschikking 1957 zijn gebaseerd) heeft vervangen, noch in artikel 24 van de Wederopbouwwet, dat ten grondslag ligt aan deze algemene maatregelen van bestuur, is de verschuldigd-

heid van de premie of bijdrage vastgelegd. De beschikkingen vallen dus onder de uitzondering van artikel 5, sub *j* (thans *k*), van het wetsontwerp-B.A.B. De uitzondering van artikel 5, sub *i* (thans *j*), komt hier nauwelijks aan de orde, aangezien de in deze regelingen bedoelde geldelijke steun voor woningbouw slechts zelden wordt verleend aan publiekrechtelijke lichamen. Ook artikel 24 van de Wederopbouwwet komt dus niet voor plaatsing op de lijst in aanmerking.

#### *Departement van Verkeer en Waterstaat*

*De Wet houdende bepalingen omtrent het ondernemen van droogmakerijen en indijkingen, de Verkeerswet tegen lintbebouwing, de wet van 28 februari 1891, Stb. 69, tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijks waterstaatswerken, de wet waarop — o.m. — het Rijkswegenreglement is gebaseerd, en artikel 56, eerste lid, laatste volzin, van de Wet Autovervoer Goederen* zijn destijds niet op de bij artikel 21 van het wetsontwerp behorende lijst geplaatst enkel omdat, naar verwacht mocht worden, op grond van de regelingen die wel op de lijst werden geplaatst een aantal verzoeken om voorziening zou worden ingediend ongeveer gelijk aan het maximum aantal, dat zonder het ontstaan van achterstand zou kunnen worden behandeld. Principiële redenen hebben ten aanzien van de genoemde regelingen geen rol gespeeld. Nu in de Nota van Wijzigingen wordt voorgesteld, het maximum aantal leden van de Raad van State te verhogen tot 20, kan de lijst zoals reeds eerder is opgemerkt, worden uitgebreid. Dit heeft er toe geleid, dat de Wet houdende bepalingen omtrent het ondernemen van droogmakerijen en indijkingen, de Verkeerswet tegen lintbebouwing en de Wet van 28 februari 1891, Stb. 69, tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijks waterstaatswerken op de aangevulde lijst zullen worden geplaatst. Ook artikel 56, eerste lid, laatste volzin, van de Wet Autovervoer Goederen en tevens de daarmee corresponderende bepaling voor grensoverschrijdend vervoer, artikel 25a, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Autovervoer Goederen zullen worden opgevoerd.

Artikel 18 van de Verenwet komt niet voor plaatsing op de lijst in aanmerking. Het betreft hier de opheffing van een verrecht tegen schadevergoeding, nadat het openbaar belang daarvan bij voorraad bij de wet is vastgesteld. Bij verschil van mening over de schadevergoeding kan de tussenkomst van de gewone rechter worden ingeroepen. De rechtsbescherming is te dezen dus op gelijke wijze verzekerd als bij de onteigening op grond van de Ontheingingswet.

De Regelen voor de uitgifte van benzinstations langs de rijkswegen zijn niet meer dan beleidslijnen, aan de hand waarvan wordt beslist tot verkoop of uitgifte in erfpacht van terreinen voor de vestiging van benzinstations langs de rijkswegen. Op grond van deze beleidslijnen worden geen beschikkingen in de zin van het wetsontwerp genomen; het zijn besluiten tot het verrichten van burgerrechtelijke handelingen of afwijzingen van verzoeken tot het verrichten van zodanige handelingen.

#### *Departement van Economische Zaken*

*Artikel 8 van de Wet op het Afbetalingsbedrijf 1936 en artikel 3 van de Afbetalingsbeschikking 1956* zijn niet op de bij artikel 21 van het ontwerp-B.A.B. behorende lijst geplaatst. Dit is enkel een gevolg van het feit, dat vergunningen tot kleinverkoop, betrekking hebbende alleen op goederen tot een waarde van maximaal f 50, in 1958 al praktisch niet meer werden gevraagd. Daarvoor de mogelijkheid van beroep te openen had dus geen betekenis. Inmiddels is de Wet op het Afbetalingsstelsel 1961 (Stb. 218) tot stand gekomen. Bij de inwerking-treding daarvan zullen zowel de Wet op het Afbetalingsbedrijf 1936 als de wet tot handhaving van een tijdelijke voorziening betreffende afbetalingsovereenkomsten (de wet van 25 januari 1961, Stb. 5, waarop is gebaseerd de Afbetalingsbeschikking 1961, in de plaats gekomen van de Afbetalingsbeschikking 1956) zullen vervallen. In de Wet op het Afbetalingsstelsel 1961 is een speciale beroepsregeling opgenomen met het College van Beroep voor het bedrijfsleven als beroepsinstantie. Ook



al moet de inwerkingtreding van deze wet nog enige tijd worden uitgesteld in afwachting van de totstandkoming van uitvoeringsregelingen, nu een speciale beroepsregeling in het vooruitzicht ligt behoort deze materie niet meer onder de algemene regeling van het voorliggende wetsontwerp te worden gebracht. Om deze reden zullen artikel 8 van de Wet op het Afbetalingsbedrijf 1936 en artikel 3 van de Afbetalingsbeschikking 1956 ook nu niet op de lijst worden geplaatst en zal artikel 11, jo. artikel 5, derde lid, van de Wet op het Afbetalingsbedrijf 1936 van de lijst worden geschrapt.

*Vestigingswet bedrijven 1954, artikel 15.* Artikel 15 van de Vestigingswet bedrijven 1954 is destijds niet op de lijst geplaatst omdat met de toepassing daarvan praktisch nog geen ervaring was opgedaan (de eerste Vestigingsbesluiten, op grond van deze wet genomen, dateren van 1958). Thans is een voorstel tot wijziging van de Vestigingswet bedrijven 1954 in voorbereiding, waarin voor beschikkingen op grond van het genoemde artikel een beroepsregeling is opgenomen met het College van Beroep voor het bedrijfsleven als beroepsorgaan. Hiermee wordt ook dit onderdeel van de Vestigingswet bedrijven 1954 onder de administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie gebracht. In afwachting van de totstandkoming van evenbedoelde beroepsregeling zal artikel 15 van de Vestigingswet Bedrijven 1954 niet meer op de lijst worden geplaatst.

*Vestigingswet Kleinbedrijf 1937.* Ten tijde van de voorbereiding van het wetsontwerp-B.A.B. was deze wet van kracht ten aanzien van bedrijven, waarvoor bij het in werking treden van de Vestigingswet bedrijven 1954 regelingen krachtens de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 golden. Deze regelingen zouden vervangen worden door Vestigingsbesluiten op grond van de wet van 1954, waarna beroep zou openstaan op het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dit is de reden geweest waarom de aflopende regelingen niet genoemd zijn op de bij het wetsontwerp-B.A.B. behorende lijst.

De *Ikkwet* is niet op de lijst opgenomen in verband met het feit, dat een nieuwe regeling in voorbereiding is. Bij het ontwerpen van deze regeling zal ook aandacht worden besteed aan een beroepsmogelijkheid voor beschikkingen, op grond van die regeling te nemen.

#### *Departement van Landbouw en Visserij.*

De *Wet bestrijding tuberculose onder het rundvee* is, naar reeds uit haar considerans blijkt, van tijdelijke aard. In voorbereiding is een regeling, ingevolge welke de zorg voor dit onderwerp aan het Landbouwschap zal komen. Beschikkingen, te dezen te nemen, zullen dan vallen onder de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie. In afwachting daarvan is de *Wet bestrijding tuberculose onder het rundvee* niet meer op de bij het wetsontwerp-B.A.B. behorende lijst geplaatst.

Gegevens over andere wetten op het gebied van besmettelijke ziekten van dieren en planten zullen worden opgenomen op de lijsten, waarover in het voorgaande reeds is gesproken. Daarnaar moge thans worden verwezen.

Enkele artikelen van de *Jachtwet*, op grond waarvan door de Minister van Landbouw en Visserij beschikkingen kunnen worden genomen, zullen, nu uitbreiding van de bij het wetsontwerp behorende lijst mogelijk is, nog daarop worden geplaatst. Artikel 15, derde en vierde lid, tot uitvoering waarvan de eerste ondergetekende bevoegd is, staat reeds op de lijst. De artikelen 27 en 53 worden niet opgevoerd, aangezien het aantal beschikkingen dat op grond van deze artikelen wordt genomen zo groot is (resp.  $\pm 1500$  en  $\pm 9000$ ) dat daardoor het aanvaardbare maximum aantal te verwachten beroepen zou worden overschreden.

#### *Departement van Sociale Zaken en Volksgezondheid*

*Stoomwet, artikel 12.* In bovengenoemd artikel van de Stoomwet wordt van alle door ambtenaren van de Dienst van het Stoomwezen genomen beslissingen (vergunningen op grond

van keuringen) beroep op de Minister opengesteld. Gezien de zeer technische materie komen beroepen zelden of nooit voor. Bij het doen van een keuze uit de vele voor plaatsing op de lijst in aanmerking komende regelingen zijn en het feit dat reeds de mogelijkheid van behandeling in tweede instantie bestaat en de technische aard van de materie aanleiding geweest de Stoomwet niet op te voeren. Zij zal thans wel op de lijst worden geplaatst, nu deze op grond van elders in deze memorie vermelde redenen kan worden aangevuld.

*Wet toepassing van middelen voor ontsmettings- of zuiveringsdoeleinden.* Deze wet is destijds niet op de lijst geplaatst omdat een nieuwe regeling met een andere beroepsmogelijkheid in voorbereiding was. Deze nieuwe regeling, de onlangs door de Tweede Kamer aangenomen ontwerp-Bestrijdingsmiddelenwet, opent voor de beschikkingen betreffende toelating van bestrijdingsmiddelen de mogelijkheid van beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven en bepaalt in artikel 25 dat de Wet toepassing van middelen voor ontsmettings- of zuiveringsdoeleinden wordt ingetrokken. Er is derhalve geen aanleiding laatstgenoemde wet nog op de lijst te plaatsen.

*Warenwet artikel 14, lid 4.* Krachtens deze bepaling kan de Kroon bij een algemene maatregel van bestuur inzake aanduidingen voor waren tevens een particulier laboratorium en een particuliere controledienst voor de betrokken waar erkennen. Voor zover hier al van een „beschikking” sprake mocht zijn, staat ingevolge artikel 5 van het wetsontwerp-B.A.B. voorziening niet open: ter zake is de Raad van State reeds gehoord.

*Wet regelende de uitoefening der artsnijbereidkunst.* In artikel 36 van de Wet op de geneesmiddelenvoorziening, de wet van 28 juli 1958, *Stb.* 408, is bepaald dat de wet van 1 juli 1865, *Stb.* 61, regelende de uitoefening der artsnijbereidkunst zal worden ingetrokken. In verband daarmee is laatstgenoemde wet niet op de lijst geplaatst. In de Wet op de geneesmiddelenvoorziening is voor verschillende gevallen de mogelijkheid van beroep op de Kroon geopend.

#### *Departement van Buitenlandse Zaken*

De *Paspoortinstructie Nederland 1952* zal op de bij artikel 21 behorende lijst worden geplaatst.

De Rehabilitatieregelingen Indische Oorlogsslachtoffers en de Garantiewet Burgerlijk Overheidspersoneel Indonesië zijn in verband met het aflopende karakter van deze regelingen niet op de lijst geplaatst.

#### *Departement van Maatschappelijk Werk*

De Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië (A.O.R.) is van aflopende aard. Om deze reden is zij niet op de bij het ontwerp behorende lijst geplaatst.

Wat de gepubliceerde richtlijnen voor het subsidiebeleid betreft: er bestaat geen bezwaar tegen, deze op de lijst te plaatsen voor zover de op grond daarvan te nemen beschikkingen niet vallen onder de uitzondering van artikel 5, sub *j* (thans *k*).

#### *Departement van Defensie*

De *Kringenwet* (wet van 21 december 1853, *Stb.* 128) is destijds niet op de bij het wetsontwerp behorende lijst geplaatst, omdat beschikkingen op grond van deze wet vrijwel niet meer worden genomen. Opvoering op de lijst zou derhalve niet meer dan een gebaar geweest zijn. Principieële bezwaren bestaan er echter niet tegen, de wet op de lijst te plaatsen. Op de aangevulde lijst, die u binnenkort zal worden toegezonden, zal de *Kringenwet* worden vermeld.

#### *Departement van Justitie*

Er is geen bezwaar, de Totalisatorwet op de bijlage te plaatsen. Deze wet is bij het opstellen van de lijst aan de aandacht ontsnapt, doordat zij tot het nemen van beschikkingen prak-



tisch geen aanleiding meer geeft. Op grond van artikel 2 van de wet is een vergunning voor onbepaalde tijd verleend. Daarna zijn geen verzoeken om vergunning meer binnengekomen. Er is tot nu toe ook geen aanleiding geweest, de intrekking van de verleende vergunning te overwegen. De wet zal op de gewijzigde lijst worden geplaatst.

#### Departement van Binnenlandse Zaken

Betreffende het *Bioscoopbesluit* moge het volgende worden opgemerkt.

Nog afgezien van de vraag, of een voorziening op grond van de Wet-B.A.B. voor beschikkingen genomen krachtens het Bioscoopbesluit een doelmatige vorm van rechtsbescherming is, wijzen de ondergetekenden op de mogelijkheid van herkeuring, waartoe het Bioscoopbesluit de mogelijkheid opent. De samenstelling van de herkeuringscommissie biedt h.i. voldoende waarborgen voor een onpartijdige herkeuring. Op grond van deze overwegingen is het Bioscoopbesluit niet op de bij het wetsontwerp-B.A.B. behorende lijst geplaatst.

Het *Koninklijk besluit van 10 oktober 1945 (Stb. F 221)* is een aflopende regeling; het besluit is praktisch zelfs reeds geheel uitgewerkt. Dit is de reden, waarom dit besluit niet op de bedoelde lijst is geplaatst.

*Toegangsbesluit (Nieuw-Guinea)*. De ondergetekenden nemen aan, dat hiermede zijn bedoeld het Toelatingsbesluit van 25 oktober 1915, nr. 32 (Ind. Stb. 1916, 330), laatstelijk gewijzigd bij de Noordordonnantie van 1949 (Ind. Stbl. 1949, nr. 330) en het besluit, houdende tijdelijke bepalingen tot beperking van de toelating in Nieuw-Guinea (K.B. van 8 september 1953, nr. 26, verlengd bij K.B. van 21 oktober 1958, nr. 63). De beschikkingen op grond van deze besluiten worden genomen door ambtenaren in, c.q. de Gouverneur van Nieuw-Guinea en dus niet door administratieve organen in de zin van het wetsontwerp-B.A.B. (zij zijn niet *binnen Nederland* met enig openbaar gezag bekleed). In verband daarmee vallen deze besluiten buiten de sfeer van het wetsontwerp.

#### Departement van Financiën

De *Wet herstel vermogensovergang Rijksmarkengebied (Stb. H 251)* is, evenals andere overeenkomstige regelingen, niet op de bij het wetsontwerp behorende lijst geplaatst omdat zij van aflopende aard is.

Artikel 1 van de *Jeugdspaarwet* is destijds niet op de lijst geplaatst omdat de beschikkingen, op grond daarvan genomen, slechts van weinig importantie zijn. Na de inwerkingtreding van de *Jeugdspaarwet* zijn slechts enkele verzoeken tot aanwijzing van spaarinstellingen ontvangen. Sedert 1 januari 1961 is geen zodanig verzoek meer ingekomen. Bezwaren tegen plaatsing op de lijst bestaan niet, zodat de bepaling alsnog zal worden opgevoerd.

Gevraagd wordt, 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 wordt aan de nog in Indonesië verblijvende z.g. maatschappelijke Nederlanders. De sub 17 genoemde bepalingen hebben betrekking op de aanwijzing van een bepaalde verblijfplaats aan vreemdelingen, die gevaarlijk worden geacht voor de openbare orde. Bedoeld zal zijn artikel 2 van het Verblifvoorschrift, in de bijlage genoemd sub 18. Op grond van deze bepaling kan het verblijf van vreemdelingen in Nederland worden aanvaard of geweigerd. In de samenwerking te dezen tussen het departement van de eerste ondergetekende en de visa-dienst van het departement van Buitenlandse Zaken wordt discongruentie tussen aanvaarding van het verblijf en het verlenen van een visum vermeden.

De daarop volgende vraag omtrent het bij het opstellen van de bijlage van artikel 21 gevolgde stelsel heeft in het voorgaande reeds haar beantwoording gevonden: voor zover niet

bepaalde redenen (aflopend karakter, verwevenheid met het buitenlands beleid) tot uitsluiting buiten de werkingssfeer van het wetsontwerp leidden is de keuze gedaan op grond van kwantitatieve overwegingen, waarbij ernaar is gestreefd dat zoveel mogelijk van alle departementen enige regelingen op de positieve lijst werden geplaatst.

De vraag van vele leden betreffende de uitbreiding van de Raad van State met meer dan twee leden heeft in het bovenstaande reeds haar beantwoording gevonden.

Voor de beantwoording van de opmerkingen van verschillende zijden over een beroepsregeling voor beschikkingen van organen van lagere overheidslichamen, mogen de ondergetekenden verwijzen naar hetgeen daarover in de eerste en in het begin van deze paragraaf is gezegd. Zij voegen daaraan thans nog toe, dat een algemene beroepsregeling voor deze beschikkingen, mits met een beperking tot bepaalde beroepsgronden waardoor toetsing van het beleid wordt uitgesloten, h.i. geen grond biedt voor het verwijt, dat daardoor de plaatselijke c.q. gewestelijke autonomie geweld zou worden aangedaan. Alvorens het opstellen van een ontwerp voor zodanige regeling in overweging te nemen, zouden zij enige praktijk met de in het onderhavige ontwerp vervatte regeling willen afwachten. De ondergetekenden achten het een gelukkige omstandigheid dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een overeenkomstig standpunt inneemt. Voor de goede orde zij hierbij nog opgemerkt, dat de door de Vereniging geuite vrees voor veelvuldige schorsing van beschikkingen niet voldoende gemotiveerd lijkt. Het ontwerp beperkt immers de mogelijkheid van schorsing tot die gevallen waarin de tenuitvoerlegging een onevenredig nadeel voor de klager met zich zou brengen. De beslissing op het verzoek om schorsing is bovendien met voldoende waarborgen, ook voor het orgaan dat de beschikking nam, omgeven.

*Beroepsgronden*. Met instemming hebben de ondergetekenden kennis genomen van de in het voorlopig verslag opgenomen citaten uit de memorie van antwoord inzake het ontwerp van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie en uit de redevoering van de heer Lemaire bij de behandeling van dat wetsontwerp, met betrekking tot de daarin voorkomende beroepsgronden, die gelijklopend zijn aan die van artikel 4 van het onderhavige ontwerp. De betekenis van de beroepsgronden wordt in dit stuk geschiedenis helder — en naar de mening van de ondergetekenden scherp — uiteengezet. De vier beroepsgronden geven inderdaad duidelijk de basis aan van rechtmatigheidscontrole. In de inleiding is reeds opgemerkt, dat alleen wetmatigheidscontrole onvoldoende is. Deze controle zal zich ook tot verdere rechtmatigheid moeten uitstrekken, maar anderzijds *beperkt* moeten worden tot rechtmatigheidscontrole. Een beoordeling van de doelmatigheid zal er niet toe mogen worden gerekend.

In de gevallen waarin door de wet een grote vrijheid van beleid aan de overheid is gegeven zou, ware alleen de sub *a* genoemde grond van strijd met de wet opgenomen, de mogelijkheid bestaan dat praktisch ieder handelen in overeenstemming met de wet wordt geacht, aangezien die wet niet meer dan grote lijnen trekt. Maar evenzeer zou de rechter — eigen waardering van de feiten in de plaats stellende van dat van het beleidsorgaan — zich begeven in toetsing aan wat door hem, de rechter, als doelmatig wordt beschouwd binnen de grenzen van de door de wet aan het beleidsorgaan gegeven vrijheid van beslissing en aldus op grond daarvan in veel gevallen tot strijd met de wet kunnen concluderen. De in artikel 4, sub *b*, *c* en *d* genoemde beroepsgronden verruimen de toetsingsmogelijkheid wanneer aan de beroepsgrond „strijd met een algemeen verbindend voorschrift” eerstbedoelde inhoud wordt gegeven — toetsing dus alleen aan de grote lijnen die in de wet zijn getrokken—. Zou men geneigd zijn, de sub *a* genoemde toetsingsgrond in bovenbedoelde ruime betekenis te nemen, dan hebben de drie sub *b*, *c* en *d* genoemde beroepsgronden een beperkende strekking. Zij maken duidelijk dat „strijd met een algemeen verbindend voorschrift” niet in de ruime betekenis bedoeld kan zijn; dan immers zou toevoeging van de drie andere

gronden daarin begrepen zijn en ware apart noemen daarvan overbodig geweest. Hieruit volgt dan ook, dat de sub a genoemde beroepsgrond niet de bevoegdheid geeft tot toetsing van het — binnen de grenzen van de bij de wet gegeven vrijheid — gevoerde beleid.

Ook buitenlandse rechters toetsen het overheidshandelen aan het recht, aan die immanente rechtsbeginselen van behoorlijk bestuur, die de administratie ook bij het grootst mogelijke „freie Ermessen”, bij de ruimste „discretion”, heeft in acht te nemen. Ook zij zijn echter niet bevoegd, het beleid van het administratieve orgaan op zijn doelmatigheid te toetsen.

In antwoord op de vraag, of het wenselijk is het beroep aan bepaalde gronden te binden dan wel het geheel vrij te laten, moge nogmaals worden opgemerkt: *rechtsbescherming* eist controle van de *rechtmatigheid* van beschikkingen, eist niet toetsing op doelmatigheid. In bepaalde gevallen kan een à fond beoordelen van beschikkingen wenselijk en nuttig zijn. De wet geve dan een niet aan enige grond gebonden beroep. Een algemene beroepsregeling, als in het onderhavige ontwerp vervat, mag niet tot een zo diep ingrijpende bevoegdheid van de beroepsinstantie leiden. In de algemene inleiding van deze memorie is reeds uiteengezet, dat voor zodanige bevoegdheid de regeling, waarin aan het beleidsorgaan bevoegdheden worden toegekend, de juiste plaats is.

Hier moge een voorbeeld volgen:

Artikel 63 B.W. (nr. 1 van de bij het ontwerp behorende lijst) geeft aan de Koning de bevoegdheid, toestemming te verlenen tot het veranderen van de geslachtsnaam. Ter vermijding van een willekeurige behandeling van de betreffende verzoeken zijn door de Minister van Justitie beleidslijnen vastgesteld, krachtens welke bepaalde verzoeken worden ingewilligd en andere worden afgewezen. Wanneer tegen een afwijzing beroep wordt aangetekend, zal de beroepsinstantie — ook al is als zodanig aangewezen de Kroon — niet deze beleidslijnen mogen beoordelen, maar zich moeten beperken tot toetsing van de vraag of in het haar voorgelegde geval de beleidslijnen met inachtneming van de immanente beginselen van behoorlijk bestuur zijn toegepast. Zonder deze beperking zou de bevoegdheid tot uitstippeling van het beleid door de beroepsinstantie worden overgenomen. Weliswaar zou de voorgestelde regeling door de mogelijkheid van een contrair besluit de uiteindelijke beslissing over het beleid aan de Minister van Justitie laten, maar — in het voorlopig verslag is het terecht met zoveel woorden gesteld — *contraire* besluiten moeten uitzondering blijven. De beleidskeuze zou zodoende mede worden bepaald door de Raad van State. Controle van het Parlement op dit beleid zou alleen mogelijk zijn in de vorm van kritiek op de Minister, omdat deze geen contrair besluit heeft uitgelokt. Het is duidelijk dat deze consequentie in strijd is met het wezen van het beroep. Bij onderwerpen van groot algemeen belang spreekt het uiteraard nog sterker dan bij het boven gegeven voorbeeld.

Het is dus op grond van principiële overwegingen, dat in het ontwerp voor een aan bepaalde gronden gebonden beroep is geopteerd. Wanneer in de memorie van toelichting naar de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie is verwezen, is dit alleen geschied om de formulering van artikel 4 toe te lichten en te verklaren, maar niet om te motiveren, waarom in het onderhavige ontwerp geen onbeperkt beroep is voorgesteld. Terecht werd dus opgemerkt, dat de binding van de administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie aan beroepsgronden nog niet tot beperking ook van het beroep op de Kroon tot bepaalde beroepsgronden behoeft te leiden. De motivering daarvan is een andere; zij is hierboven weergegeven.

Aan de principiële overwegingen, die tot het stelsel van beperking tot beroepsgronden leiden, doet niet af het feit, dat de Kroon thans in een aantal gevallen een onbeperkt beroep heeft. Het betreft hier gevallen, waarbij deze beoordeling à fond door de wetgever die de beleidsbevoegdheden toekende in de regeling is opgenomen. Hier speelt immers een rol, het verschil dat het voorliggende ontwerp een algemene beroeps-

regeling inhoudt, en het onbeperkte beroep in speciale regelingen is vervat.

Het is juist, dat de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie het beroep tegen beschikkingen van lagere organen regelt en dat mede daarom beperking tot rechtmatigheidscontrole wenselijk is. Voor de centrale overheid, aldus de leden die hierover het woord voerden, geldt deze redenering niet. De Kroon kan immers contrair gaan en hoeft dus geen inmenging in het beleid te vrezen. Dit argument is theoretisch en praktisch niet geheel juist. De Kroon kan immers *niet* onbeperkt *contraire* besluiten nemen zonder in strijd te komen met de strekking van de wet. Praktisch is de Kroon dus na een advies van de Raad van State veel minder vrij dan daarvoor.

De gewone rechter, zeggen de aan het woord zijnde leden, heeft *zichzelf* toetsingsnormen gesteld. Zou dan de Raad van State dit ook niet doen? Hier moge worden opgemerkt, dat niet de gewone rechter zichzelf toetsingsnormen gesteld heeft, maar dat de wet dat heeft gedaan en wel door het gebruik van het woord „onrechtmatig” in artikel 1401 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 4 van het ontwerp geeft, meer expliciet, eenzelfde beperking.

Met de vele andere leden, die wel belang hechtten aan opnemng der beroepsgronden, kunnen de ondergetekenden gaarne meegaan. Daarentegen zien zij niet in, dat, zoals onderscheidene leden stellen, in het onderhavige ontwerp geen beperking tot bepaalde toetsingsgronden zou mogen worden opgekomen, aangezien hierin een regeling van administratief *beroep* wordt gegeven dat naar zijn aard onbeperkt zou zijn. Deze leden zien hierin een principiële verschil tussen administratief beroep enerzijds en anderzijds administratieve of gewone *rechtspraak*, die aan bepaalde toetsingscriteria zou mogen of moeten zijn gebonden. Dit onderscheid tussen beroep en rechtspraak is gebaseerd op de partiële en toevallige Nederlandse praktijk, doch vloeit niet voort uit de fundamentele onderscheiding tussen bestuur enerzijds en de taak van het „rechtsbescherming biedend” orgaan, de beroepsinstantie, anderzijds. Het ontwerp nu strekt tot verhoogde rechtsbescherming, wijst ten behoeve daarvan een beroepsinstantie aan en omschrijft de taak van deze instantie. De keuze van het orgaan doet niets af aan de aard van de functie: rechtsbescherming. Deze rechtsbescherming kan aan bepaalde toetsingscriteria worden gebonden. In het voorgaande is reeds uiteengezet welke motieven tot het noemen van bepaalde beroepsgronden hebben geleid.

In aansluiting hieraan mogen worden beantwoord de vragen, gesteld door het lid der Kamer, Mr. Oud, bij de behandeling van het ontwerp van de inmiddels in werking getreden Wet op de Raad van State. De heer Oud zegt o.m.:

„Bij dit wetsontwerp-B.A.B. gaat het niet over rechtspraak; daar gaat het over een nieuwe uitvoerige regeling van de mogelijkheden van administratief beroep. Daarom geloof ik dat het juist zou zijn geweest, indien daarbij de leiding in de eerste plaats was geweest in de handen van de Minister van Binnenlandse Zaken.”

In het bovenstaande is reeds omstandig ingegaan op de betekenis van de in artikel 4 opgenomen beroepsgronden. Toetsing aan deze beroepsgronden — d.i. dus een beoordeling of een beschikking, waarvan beroep, voldoet aan algemene normen van wet- en rechtmatigheid — is een rechterlijke functie. Beleidstoetsing is uitgesloten. Dat deze functie niet is opgedragen aan een „echte rechter”, maar aan een administratief orgaan doet aan de aard daarvan niet af. De verantwoordelijkheid voor deze regeling strekkende tot verhoogde rechtsbescherming moet in de eerste plaats worden gedragen door de minister die men wel heeft gekwalificeerd als „het juridisch geweten van het Kabinet”, de Minister van Justitie.

Vrees, dat de afdeling Contentieux of de Kroon niet aan de rechtsbeginselen van behoorlijk bestuur zou toetsen, wanneer deze niet met zoveel woorden in de wet zouden zijn vastgelegd, achten de ondergetekenden evenzeer als de leden, die hierover in het Voorlopig Verslag (blz. 6, rechterkolom) een opmerking maken, ongegrond.

Dat de Kroon, de afdeling Contentieux van de Raad van State gehoord, met twee verschillende wijzen van beoordeling



zal hebben te werken, achten de ondergetekenden niet bezwaarlijk. In elke zaak zal duidelijk zijn, op grond van welke regeling beroep is ingesteld en dus ook of de beschikking, waarvan beroep, onbeperkt dan wel alleen aan wet- en rechtmatigheidsnormen mag worden getoetst.

In het voorgaande is reeds uitvoerig ingegaan op de betekenis van de in artikel 4, sub a, vermelde beroepsgrond. Er is op gewezen, dat de betekenis daarvan is beperkt tot toetsing aan het positieve recht doordat naast deze toetsingsgrond nog drie andere beroepsgronden in de wet zijn genoemd. De in artikel 10 van het ontwerp-O.D.O.L. vervatte beperking is daardoor dus ook in het voorliggend wetsontwerp opgenomen.

*Samenloop van beroep op de Kroon en op de burgerlijke rechter.* De ondergetekenden menen, dat op de door vele leden gestelde vraag een duidelijk antwoord te geven is. De tekst van het ontwerp sluit nergens uit, dat de burgerlijke rechter een aan beroep krachtens het ontwerp onderhavige beschikking als onrechtmatige daad beschouwt. Echter — en hiernaar verwijst de memorie van toelichting — is op grond van de bestaande jurisprudentie aan te nemen, dat de gewone rechter zich van beoordeling van deze beschikkingen zal onthouden, nu er een behoorlijk geregelde en van voldoende waarborgen voorzien administratiefrechtelijke procesgang geopend is. Deze terughoudendheid van de rechter is overigens ook verklaarbaar: het ligt immers voor de hand dat de gewone rechter eerst dan treedt in de beoordeling van de vraag of een administratieve beschikking onrechtmatig is, wanneer deze beschikking binnen de administratie zelve niet meer aantastbaar is. De gewone rechter behoudt dus de bevoegdheid, zelf te beoordelen of naar zijn overtuiging de procedure van het ontwerp voldoende waarborgen biedt om zich van toetsing der betrokken beschikking te onthouden; hetzelfde geldt ten aanzien van een door de Kroon in beroep gegeven beschikking.

Dit alles heeft uiteraard alleen betrekking op beschikkingen, die vallen onder de competentie van de gewone rechter en die tevens aan beroep krachtens het onderhavige ontwerp zijn onderworpen. De beschikkingen, waartegen generlei administratieve voorziening openstaat, zal de rechter zonder meer blijven toetsen aan de artikelen 1401 v.v. B.W.

Zo is, in het voorgestelde systeem, de voorziening bij de gewone rechter dus complementair aan die van de voorziening krachtens het ontwerp: waar het ontwerp en de beroepsbehandeling ingevolge het ontwerp geen baat bieden, blijft de gewone rechtsgang open.

Enige verwarring is blijkbaar ontstaan doordat de aan het woord zijnde leden meenden, dat beschikkingen die een onrechtmatige daad opleveren krachtens artikel 5, sub d, aan de werking van het ontwerp onttrokken zouden zijn. De procedure uit onrechtmatige daad is in de gedachtengang van deze leden „een andere krachtens wettelijk voorschrift openstaande voorziening”. Hier is een misverstand in het spel. Blijkens de memorie van toelichting is in artikel 5, sub d, uitsluitend sprake van *speciale* voorzieningen. Wanneer een wet b.v. van een beschikking van een directeur-generaal beroep op de minister openstelt, is voorziening krachtens het ontwerp pas mogelijk, wanneer dit beroep op de minister is afgewerkt. Het is echter niet de zin van deze bepaling, de werking van het ontwerp uit te sluiten indien een civielrechtelijke vordering uit onrechtmatige daad mogelijk is. Een andere bedoeling zou, in het voorlopig verslag wordt daarop met recht gewezen, in strijd zijn met de in de memorie van toelichting uitgesproken verwachting, dat de gewone rechter zich zal onthouden, indien voorziening krachtens het ontwerp mogelijk is. Neen: artikel 5, sub d, slaat op voorzieningen, die in speciale wetten geopend worden en degene voor wie zodanig rechtsmiddel openstaat moet dat afwerken alvorens hij voorziening krachtens het onderhavige ontwerp kan vragen.

In de bij deze memorie gevoegde nota van wijzigingen stellen de ondergetekenden voor, in de bepaling van artikel 5, sub d, voor „voorziening” op te nemen „administratiefrechtelijke”. Een misverstand, als bovenbedoeld, zal daardoor in de toekomst worden voorkomen.

Uit het bovenstaande volgt de zin van artikel 14, derde lid, De Kroon kan, indien een klager in het gelijk gesteld wordt, een vergoeding toekennen. Indien de klager deze vergoeding onvoldoende oordeelt, belet geen bepaling van het ontwerp alsnog een vordering tot schadevergoeding in te stellen bij de gewone rechter. Ook hier is de voorziening bij de gewone rechter complementair aan die krachtens het ontwerp.

De ondergetekenden hebben geen grond tot twijfelen aan het bestendige karakter van de jurisprudentie, die zich onthoudt van het beoordelen van beschikkingen, waartegen een voorziening met een behoorlijke rechtsgang openstaat.

## Artikelen

*Artikel 2.* Gevraagd wordt, welk principieel verschil er bestaat tussen schriftelijke beschikkingen, waartegen het ontwerp voorziening opent, en mondelinge waartegen men slechts kan opkomen wanneer de gewone rechter deze als onrechtmatig beschouwt. Het antwoord is: geen. De ondergetekenden zijn — met de in het voorlopig verslag genoemde commissie van de Vereniging voor Administratief Recht — van oordeel, dat het gewent is voor beschikkingen zoveel mogelijk de schriftelijke vorm voor te schrijven. Er zijn echter beschikkingen, die beslist niet schriftelijk gegeven kunnen worden (het rapport „Algemene bepalingen” citeert de aanwijzingen van de verkeersagent). Bij dergelijke beschikkingen kan ook geen beroep worden ingesteld omdat geweigerd wordt een schriftelijke beschikking te geven. Er is dus ook geen waarborg gelegen in artikel 3. Doch voor herwaardering en zo nodig hernieuwde vaststelling van de beschikkingen lenen de mondelinge beschikkingen zich naar haar aard ook veelal niet. Wel is het denkbaar, dat eventueel voor vergoeding in aanmerking komt door een dergelijke beschikking veroorzaakte schade.

Is het wenselijk, vragen vele leden, de woorden „in enig staats- of administratiefrechtelijk voorschrift vervatte” te vervangen door „aan enig staats- of administratiefrechtelijk voorschrift ontleende”? Zij denken daarbij aan beslissingen over het Nederlanderlandschap door de Minister van Justitie genomen. De bedoelde beslissingen worden veelal slechts genomen ter voorbereiding van de toepassing van wettelijke voorschriften, de afgifte van paspoorten b.v. De Minister van Justitie treedt hiermee adviserend op. Beslissingen als de bij wijze van voorbeeld genoemde zijn niet gericht op de vaststelling, de wijziging of de opheffing van een bestaande rechtsverhouding of het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding. Het zijn dus geen beschikkingen in de zin van het ontwerp; zij houden slechts de kennisgeving van een ex lege bestaande toestand in. (Zie in dit verband de toelichting op artikel 2, blz. 13, bovenaan linkerkolom). Het doel, dat bij het voorstellen van de wijziging de aan het woord zijnde leden voor ogen heeft gestaan, kan daardoor dus niet worden bereikt. Beschikkingen, die op de basis van dergelijke kennisgevingen genomen worden, zijn uiteraard wel aan beroep ingevolge het ontwerp onderworpen. Indirect kunnen daardoor ook de eerstbedoelde kennisgevingen aan toetsing worden onderworpen. De ondergetekenden zien dan ook geen aanleiding, door enige andere wijziging te streven naar verwezenlijking van het in de betreffende passage van het voorlopig verslag beoogde doel. Voor het overige geven zij de voorkeur aan handhaving van de bestaande duidelijke formule boven de voorgestelde vage uitdrukking.

Naar de mening van de ondergetekenden is de goedkeuring van een besluit geen beschikking in de zin van dit artikel, wanneer dat besluit algemeen verbindende regelen inhoudt. Wellicht ten overvloede zij hierbij opgemerkt, dat een weigering tot vaststelling van een besluit van algemene strekking evenmin een beschikking is in de zin van dit artikel.

Het is duidelijk, dat de uitdrukking „administratief orgaan van de centrale overheid”, die nog niet elders werd gebezigd, interpretatie behoeft. Deze zal door de jurisprudentie moeten worden gegeven. Provinciale en gemeentelijke organen zijn uiteraard, evenmin als organen van waterschappen en organen van op de Wet op de Bedrijfsorganisatie gebaseerde schappen, organen van de centrale overheid. Dat heeft de formule ook

willen uitdrukken. Het Gouvernement van Nederlands-Nieuw-Guinea is geen administratief orgaan in de zin der wet, aangezien het niet met enig openbaar gezag *binnen Nederland* is bekleed en dus niet valt onder de in artikel 1 gegeven definitie. Ten aanzien van de Commissaris des Konings geldt in het algemeen hetzelfde als in het voorgaande met betrekking tot burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten is gezegd. De N.V. Nederlandsche Bank zien de ondergetekenden als een twijfelgeval. Een bindende uitspraak te dezen zouden zij thans niet willen geven, teneinde de jurisprudentie de volle vrijheid te laten. Bij de onderscheiding heeft in de eerste plaats de wil voorgezeten om het aantal voor voorziening vatbare beschikkingen te beperken door beschikkingen van provinciale, gemeentelijke- en waterschapsorganen en beschikkingen uit de sfeer van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie uit te sluiten.

Algemene regelingen vereisen algemene formules. Dat deze formules in grensgevallen niet altijd zonder interpretatie toepasselijk zijn, is onvermijdelijk en evenzeer is onvermijdelijk dat zij randgevallen soms niet bestrijken. In het onderhavige geval is dat weinig bezwaarlijk, omdat waar voorziening krachtens het ontwerp is uitgesloten, een beroep op de gewone rechter wegens onrechtmatige daad veelal mogelijk is.

Inderdaad zien de ondergetekenden de verhouding tussen voorziening krachtens het ontwerp en beroep op de gewone rechter zoals die bovenaan op pagina 8 van het voorlopig verslag wordt geschetst. Reeds eerder is in deze memorie gewezen op het complementair karakter dat het beroep wegens onrechtmatige overheidsdaad door het onderhavige ontwerp krijgt.

De uitdrukking „besluit van algemene strekking” is ruimer dan „algemeen verbindend voorschrift”: de goedkeuring van een verordening is wel een besluit van algemene strekking maar geen algemeen verbindend voorschrift.

*Artikel 3.* Naar het voorkomt is een mededeling, dat een administratief orgaan zich onbevoegd acht een beschikking te geven, een weigering. Of een weigering op materiële of formele gronden plaats heeft doet niet ter zake.

Wanneer kan men zeggen, dat een orgaan niet binnen redelijke tijd een beschikking heeft gegeven? Het hangt van de aard der beschikking af. Voor een beschikking tot dispensatie van een huwelijksverbod zal minder tijd van voorbereiding nodig zijn dan voor een vergunning voor het oprichten van een kernreactor. Daarom zouden de ondergetekenden niet aanbevelen om een termijn — zelfs niet een van zes maanden — in de wet te fixeren. De belanghebbende zal in feite, als het om belangrijke beschikkingen gaat die veel tijd vergen, wel met het betrokken orgaan contact hebben. Daarbij kan dan blijken wanneer de situatie rijp is voor een beslissing en dus ook wanneer de beslissing geacht kan worden te zijn geweigerd. Wellicht ook zal de belanghebbende mededelen, dat hij op een bepaalde datum beroep zal instellen. De beroepsinstantie zal in het algemeen met de beroepstermijnen soepel zijn. Dat is ook de strekking van artikel 6, vierde lid. Wie buiten zijn schuld te laat beroep instelt, wordt toch ontvangen. Wie de redelijke termijn van artikel 3 buiten zijn schuld onjuist beoordeelt, zal zich op artikel 6, vierde lid, kunnen beroepen. De samenhang tussen artikel 3 en artikel 6, vierde lid, geeft de beoordelende instantie dus de volle vrijheid om met te goeder trouw laat ingestelde beroepen rekening te houden, ook al zouden naar haar oordeel deze beroepen eerder hebben kunnen worden ingesteld.

*Artikel 4.* Nergens wordt uitgesloten, dat publiekrechtelijke lichamen krachtens het ontwerp voorziening vragen. Het feit, dat artikel 5, sub *i* (ingevolge een voorgestelde wijziging thans *j*), een bepaalde categorie van beschikkingen, die alleen publiekrechtelijke lichamen kunnen betreffen, van beroep uitsluit, bewijst, dat voor deze lichamen in andere gevallen, waarin zij door een beschikking rechtstreeks in hun belang zijn getroffen wel beroep openstaat.

Wie wordt „rechtstreeks” in zijn belang getroffen? Duidelijk is, dat deze formule een zekere beperking inhoudt, Tegenover degenen, die rechtstreeks in hun belang getroffen zijn en die krachtens het ontwerp voorziening kunnen vragen, staan de anderen wier belang indirect getroffen is en voor wie het ont-

werp niet geschreven is. Maar waar, zo vraagt het voorlopig verslag, ligt de grens? In het verslag wordt het rapport van de commissie-de Monchy geciteerd, waarin ter toelichting van het verschil van een voorbeeld wordt gebruik gemaakt. Op dat voorbeeld volgt dan, als ware het een algemene regel, dat slechts rechtstreeks in zijn belang getroffen is degene, „die zelf de beschikking had behoren te ontvangen”. Dit toont aan, hoe moeilijk het toelichten aan de hand van voorbeelden is. Immers in het gegeven voorbeeld van een Drankwetvergunning is de interpretatie juist. Als algemene regel schijnt zij, gelijk in het voorlopig verslag terecht wordt opgemerkt en met voorbeelden gestaafd, te beperkt. Ook hier zal de rechter interpretatief kunnen werken.

*Artikel 5, ad a.* De ondergetekenden delen niet het inzicht van verscheidene leden, die wijziging bevorderd zouden willen zien van het in artikel 5, sub *a*, gestelde in deze zin, dat ook ten aanzien van beschikkingen, waarbij krachtens wettelijk voorschrift de Raad van State in pleno is gehoord, voor hen die zich door zodanige beschikking benadeeld voelen de mogelijkheid zou worden geopend in een contradictoire procedure hun belangen te verdedigen. Een voorziening, als vervat in het voorliggende wetsontwerp ook voor deze beschikkingen, zou betekenen dat de leden van de Afdeling voor de geschillen van bestuur opnieuw — nu in min of meer rechterlijke functie — zouden moeten oordelen over een zaak waarover zij, deel uitmakend van de plenaire Raad, tevoren zich reeds adviserend hebben uitgesproken. Dit komt de ondergetekenden niet aanbevelenswaardig voor. Zij wijzen er voorts op, dat bij de voorbereiding van de adviezen van de plenaire Raad alle gewenste inlichtingen ook van de belanghebbenden kunnen worden ingewonnen en ook desgewenst deskundigen kunnen worden gehoord (art. 21 Wet op de Raad van State). Ook in deze gevallen bestaat er dus wel een mogelijkheid, dat belanghebbenden hun zienswijze aan de Raad kenbaar maken en doen toelichten. Een contradictoire procedure zou uiteraard deze mogelijkheid wel verruimen, doch de ondergetekenden zien hierin niet een zo groot voordeel dat dit zou opwegen tegen het bovengenoemde nadeel.

Bij Nota van Wijzigingen wordt voorgesteld de woorden „hetzij de Sociaal-Economische Raad” uit het in artikel 5, sub *a*, bepaalde te schrappen. Toetsing van beschikkingen waarop de S.E.R. is gehoord aan de in artikel 4 van het wetsontwerp genoemde beroepsgronden komt de ondergetekenden bij nadere overweging niet onjuist voor.

Beantwoording van de opmerking omtrent het vertegenwoordigd zijn van het gemeentelijk aspect in de S.E.R. menen de ondergetekenden in deze memorie, mede gezien de thans voorgestelde wijziging, achterwege te mogen laten.

*Artikel 5, ad c.* Bij Nota van Wijzigingen wordt voorgesteld, in deze bepaling ook te noemen beschikkingen, houdende weigering een besluit te schorsen, omdat hiervoor dezelfde overweging geldt als voor beschikkingen, houdende weigering een besluit te vernietigen.

*Artikel 5, ad d.* Indien voor het vragen van een andere voorziening geen termijn is gesteld kan zich het geval voordoen, als in het voorlopig verslag geschetst, dat indien van deze voorzieningsmogelijkheid geen gebruik wordt gemaakt, een andere belanghebbende verstoken blijft van de mogelijkheid op grond van de Wet-B.A.B. voorziening te vragen. De ondergetekenden zouden de oplossing van deze moeilijkheid niet willen zoeken in een wijziging van het voorliggend ontwerp. Dit ontwerp regelt een algemene voorzieningsmogelijkheid.

Ten aanzien van beschikkingen, waarvoor reeds een speciale beroepsregeling bestaat, mag de algemene voorzieningsregeling vanzelfsprekend slechts van aanvullende aard zijn. Het zou niet juist zijn, wanneer voorziening op grond van de algemene regeling zou kunnen worden gevraagd welke mogelijkereis nog zou kunnen worden gevolgd door beroep op grond van de speciale, op de materie toegesneden regeling. Dit is neergelegd in artikel 5, sub *d*. Wanneer zich in de praktijk moeilijkheden als in het voorlopig verslag bedoeld voordoen, zal het mogelijk



gewenst zijn de speciale regeling aan te passen door de beroepsmogelijkheid aan een termijn te binden.

*Artikel 5, ad f (nieuw).* Bij de beantwoording van de vraag in het voorlopig verslag betreffende de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie is er in het algemene deel van deze memorie op gewezen, dat die wet weliswaar een algemene regeling inhoudt van administratiefrechtelijke controle, maar dat artikel 74 aan de Kroon een correctie-mogelijkheid geeft. Beschikkingen van de Kroon op grond van dit artikel genomen lenen zich als ultimum remedium ten behoeve van het algemeen belang niet voor materiële herziening ingevolge een beroep op grond van het wetsontwerp-B.A.B. Voor vergoeding van eventueel geleden schade behoeft de gelaedeerden ook geen voorziening op grond van dit wetsontwerp te worden toegekend, omdat hiervoor reeds een regeling in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie is opgenomen.

De in de bijgaande nota van wijzigingen voorgestelde nieuwe bepaling sub *f* strekt tot uitzondering van de bedoelde beschikkingen.

*Artikel 5, ad i (thans j).* Het komt de ondergetekenden niet gewenst voor, een deel van het gebied der financiële bijdragen van het Rijk aan publiekrechtelijke lichamen onder de werkingssfeer van de Wet-B.A.B. te brengen. Daarvoor vormen deze financiële bijdragen een te sterk samenhangend geheel en zijn zij in hun onderlinge verhoudingen te veel op elkaar afgestemd.

*Artikel 5, ad j (thans k).* Gevraagd wordt naar de betekenis van de zinsnede aan het slot van deze bepaling, waarmee de uitzondering van beschikkingen tot het toekennen of weigeren van geldelijke uitkeringen wordt beperkt. Het is niet de bedoeling alleen die beschikkingen aan de uitzondering te onttrekken, die betrekking hebben op een uitkering waarvan het bedrag zelf is bepaald. Met de woorden „krachtens een algemeen verbindend voorschrift” is, naar het oordeel van de ondergetekenden, duidelijk aangegeven dat daarbij gedacht is aan uitkeringen, waarvoor de methode van berekening in het algemeen verbindend voorschrift is vastgelegd en aan de hand daarvan het in de beschikking genoemde bedrag is bepaald. Als gemakkelijk aansprekend voorbeeld kan worden genoemd de subsidie voor verzorging van ter beschikking van de Regering gestelde kinderen aan verenigingen, stichtingen of instellingen van weldadigheid (artikel 12 Kinderbeginselenwet 1901). Blijkens artikel 14, lid 2, van deze wet wordt deze subsidie, met inachtneming van de in het eerste lid van dat artikel bedoelde voorwaarden, berekend per hoofd en per dag.

Ter voorkoming van misverstand wordt voorgesteld, in deze bepaling na „garantie” ook nog „crediet” te noemen. Hierdoor wordt met zoveel woorden vastgelegd, dat beschikkingen betreffende geldelijke uitkeringen, ook wanneer het bedrag later moet worden terugbetaald, onder de uitzondering vallen.

Wat betreft de rijksbijdrage aan een rechtspersoonlijkheid bezittende instelling op grond van het besluit Buitengewoon Lager Onderwijs 1949 zij opgemerkt, dat in dit besluit voor de beschikking tot toekenning van de subsidie reeds de mogelijkheid van beroep op de Kroon is geopend (artikel 30, lid 3). Beslissingen die moeten worden genomen om het bedrag van de subsidie te bepalen zijn op zichzelf niet gericht op de vaststelling of wijziging van een rechtsverhouding of het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding. Het zijn dus geen beschikkingen in de zin van het ontwerp en komen derhalve niet zelfstandig voor een beroepsmogelijkheid in aanmerking. Bij beroep tegen de beschikking tot toekenning van de subsidie zullen deze voorbereidende beslissingen mede in beschouwing worden genomen. Voor wat deze subsidie-beschikkingen betreft valt het besluit buitengewoon lager onderwijs 1949 dus reeds buiten de werkingssfeer van de Wet-B.A.B. door de in het Besluit zelf opgenomen beroepsregeling.

*Artikel 5 ad h (thans i).* Voorgesteld wordt in deze bepaling nog te noemen „andere rampen”. Hierdoor wordt overeenstemming verkregen met bepalingen als die van artikel 37

van de Wet bescherming bevolking en artikel 27, lid 2, van de Wet verplaatsing bevolking. In deze artikelen worden gelijke bevoegdheden gegeven voor „andere rampen” als voor watersnood. Beschikkingen ter uitoefening van deze bevoegdheden worden onder even moeilijke omstandigheden genomen, zodat de uitzondering van artikel 5, sub *h* (thans *i*), ook betrekking moet hebben op beschikkingen in geval van „andere rampen” genomen.

*Artikel 7, lid 3.* Deze bepaling zou niet in alle gevallen kunnen worden nageleefd, met name niet wanneer voorziening wordt gevraagd tegen een weigering om een beschikking te geven. In de bijgevoegde Nota van Wijzigingen wordt aanvulling van de bepaling met een uitzondering voor bovenbedoelde gevallen voorgesteld.

*Artikel 9 (thans artikel 12).* De toepasselijkheidsverklaring van artikel 34, tweede lid, van de Wet op de Raad van State berust inderdaad op een verissing. Het eerste lid van artikel 9 heeft betrekking op het inwinnen van de ambtsberichten, die bij de reeds bestaande regelingen, waarin beroep op de Kroon wordt opengesteld, worden ingewonnen door de betrokken minister voordat de zaak aan de Afdeling Contentieux wordt voorgelegd. Aangezien het adres, waarbij voorziening wordt gevraagd, ingevolge de Wet-B.A.B. bij de voorzitter van deze afdeling moet worden ingediend (artikel 7, lid 1) is het ook deze voorzitter die de ambtsberichten moet inwinnen. Ten aanzien hiervan is een regeling als vervat in artikel 35, lid 2, van de Wet op de Raad van State wel gewenst. De bepalingen van artikel 34, lid 2, en artikel 37 van de Wet op de Raad van State behoren thuis bij de regeling van de procedure na het moment waarop de zaak is voorgelegd aan de Afdeling voor de geschillen van bestuur. Hierop heeft artikel 13 van het ontwerp betrekking. In deze procedure-regeling zal ook de mogelijkheid van het vragen van memoriën en bewijsstukken (opgenomen in artikel 34, lid 1, van de Wet op de Raad van State) en van nadere ambtsberichten (artikel 35 van de Wet op de Raad van State) moeten voorkomen. Daarin is eveneens een bepaling als die van artikel 37 van de Wet op de Raad van State vereist. In het Voorlopig Verslag wordt hierop bij artikel 13 terecht gewezen. Bij Nota van Wijzigingen wordt voorgesteld in dit artikel 13 de artikelen 33 tot en met 63 van de Wet op de Raad van State van toepassing te verklaren.

Verder wordt voorgesteld de bepaling betreffende het inwinnen van ambtsberichten door de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur over te brengen naar artikel 12 en de artikelen 10, 11 en 12 te vernummeren tot 9, 10 en 11. Voor de in laatstgenoemde artikelen geregelde korte procedure is het inwinnen van ambtsberichten niet nodig. Door de voorgestelde verplaatsing kunnen de woorden „,alvorens ambtsberichten in te winnen,” uit het eerste lid van artikel 10 worden geschrapt.

De verplaatsing van de bepaling over het inwinnen van ambtsberichten heeft het voordeel dat de bepalingen betreffende de procedure — met een materiële regeling voor zover in de Wet op de Raad van State geen bepaling voorkomt die van toepassing kan worden verklaard en voor het overige verwijzende naar de procedureregelen in die wet — bijeen komen te staan.

*Artikel 10 (thans 9).* De mogelijkheid van een korte procedure is voorgesteld voor zeer eenvoudige zaken. De ondergetekenden zijn van oordeel dat beschikkingen, vervat in een Koninklijk besluit, in het algemeen betrekking hebben op te belangrijke onderwerpen om het vragen van voorziening daartegen op zo informele wijze te kunnen afdoen. Beschikkingen in beroep gegeven lenen zich niet voor de korte procedure, doordat daarbij niet alleen deze in beroep gegeven beschikkingen, maar ook de beschikkingen die daaraan ten grondslag liggen aan de orde komen. Voor een goede behandeling van het verzoek om voorziening tegen zodanige beschikkingen zal dus zeker het inwinnen van ambtsberichten en het bestuderen van door belanghebbenden te verstrekken inlichtingen noodzakelijk zijn.

De te dezen in het voorlopig verslag voorgestelde vereenvoudiging, dat de Voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur zich rechtstreeks richt tot het orgaan, tegen welks beslissing beroep wordt ingesteld, achten de ondergetekenden niet aanvaardbaar. De beslissing op een verzoek van de Vice-President van de Raad van State, een beschikking te herzien kan, al was het alleen om mogelijke samenhang van de beschikking waartegen voorziening wordt gevraagd met andere beschikkingen, niet worden overgelaten aan lagere organen. In principe is het de minister zelf, die op zodanig verzoek zal moeten beslissen. Denkbaar is echter, dat het gewent is deze bevoegdheid voor bepaalde, zelfstandige takken van dienst aan de hoofden van deze diensten te delegeren.

*Artikel 11 en 12 (thans 10 en 11).* Er bestaat, naar het de ondergetekenden voorkomt, geen behoefte aan de inlassing in de verkorte procedure van een soort comparitie van partijen voor de voorzitter of een lid van de Afdeling voor de geschillen van bestuur. De verkorte procedure zal, zoals boven reeds is gezegd, slechts bij eenvoudige zaken kunnen worden gevolgd. Een beslissing zal daarover ook zonder een comparitie van partijen als in het voorlopig verslag bedoeld kunnen worden genomen. Het is uiteraard niet uitgesloten dat het orgaan waartoe het verzoek om herziening wordt gericht de belanghebbende hoort.

*Artikel 13.* De eerste twee vragen, bij dit artikel gesteld, zijn in deze memorie reeds beantwoord bij artikel 9 (thans artikel 12). In de derde vraag is, naar het lijkt, een onjuiste betekenis gezien in de herzieningsprocedure, geregeld in artikel 61 van de Wet op de Raad van State. De procedure naar aanleiding van een verzoek om voorziening wordt na een behandeling conform de artikelen 38—59 of artikel 60 afgesloten. Slechts wanneer zich te eniger tijd een novum voordoet zal, op grond van artikel 61, de procedure kunnen worden heropend. Er is dus geen sprake van verlenging van de normale procedure.

*Artikel 14.* Men kan niet zeggen, zoals door sommige leden wordt gesteld, dat voor een beschikking, genomen met inachtneming van de beslissing van de Kroon op een verzoek om voorziening, de Raad van State is gehoord. Tegen de nieuwe beschikking kan dus — in theorie — opnieuw voorziening worden gevraagd. Overigens is het niet waarschijnlijk dat dit zal geschieden, wanneer de nieuwe beschikking inderdaad overeenkomstig de beslissing van de Kroon is genomen.

Bij Nota van Wijzigingen wordt voorgesteld de woorden „uit 's Rijks kas” uit artikel 14, lid 3, te schrappen. De noodzaak van deze beperking is vervallen nu het wetsontwerp beperkt is tot beschikkingen van organen van de centrale overheid.

De ondergetekenden hebben bezwaar tegen publikatie in het *Staatsblad* van beslissingen van de Kroon, als bedoeld in het onderhavige artikel. Dit bezwaar is van drieërlei aard:

In de eerste plaats zou zodanige publikatie een breuk betekenen met de gedragslijn, die tot nu toe steeds is gevolgd en welke hierop neerkomt, dat de publikatie van alle jurisprudentie — met uitzondering alleen van contraire Koninklijke besluiten — door particulieren wordt verzorgd. De jurisprudentie ingevolge het onderhavige wetsontwerp kan niet als belangrijker worden aangemerkt dan allerlei andere jurisprudentie van de Kroon, de jurisprudentie van de Hoge Raad, de Centrale Raad van Beroep enz. Een bijzondere wijze van publikatie lijkt dan ook niet gemotiveerd.

In de tweede plaats moet erop worden gewezen, dat er naar alle waarschijnlijkheid ook wel uitspraken zullen komen, die alleen voor de belanghebbenden van betekenis zijn. Publikatie daarvan in het *Staatsblad* ligt zeker niet voor de hand.

Tenslotte is het *Staatsblad* meer speciaal een publikatieblad voor algemeen verbindende regelen.

Voor de beantwoording van de vraag, of de mogelijkheid van een kostenveroordeling ten laste van de Staat gewent zou zijn, moge worden verwezen naar hetgeen hierover in het algemene gedeelte van deze memorie is gezegd.

*Artikelen 15 t/m 20.* De ondergetekenden geven toe, dat schorsing volgens de in deze artikelen aangegeven procedure niet in alle gevallen tot een billijk resultaat zal kunnen leiden. Zij zien echter de bezwaren niet zo groot, dat zij reeds wijzigingen zouden willen voorstellen. Het verzoek om voorziening, dat moet zijn ingediend alvorens een verzoek tot schorsing aan de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur kan worden gericht, is immers aan geen bepaalde formaliteiten gebonden. Beide verzoeken zullen in de praktijk gelijktijdig worden ingediend. Het bedrag van het griffierecht dat moet zijn voldaan is zo gering, dat ook daarvan praktisch geen vertraging behoeft te worden gevreesd.

Ook het toekennen van de bevoegdheid aan de genoemde voorzitter, bepaalde voorlopige voorzieningen te gelasten in die gevallen, waar een schorsing niet tot een billijk resultaat zou leiden, menen de ondergetekenden te moeten afwijzen in afwachting van de behoeften die zich eventueel in de praktijk zullen doen gevoelen. De in het voorlopig verslag getrokken vergelijking met de bevoegdheid van de president van de rechtbank tot het gelasten van voorlopige voorzieningen onderschrijven zij niet. Een dergelijke last van de president van de rechtbank kunnen de partijen aan het oordeel van de rechtbank onderwerpen of zij kunnen daartegen in hoger beroep gaan bij het gerechtshof. Het opnemen van een overeenkomstige regeling in de Wet-B.A.B. zou wel zwaar zijn naast de eenvoudige procedure volgens welke het eigenlijke beroepschrift wordt behandeld.

*Artikel 16.* De ondergetekenden hebben er geen bezwaar tegen het tweede lid van dit artikel te doen aansluiten aan artikel 49 van de Wet op de Raad van State. Een daartoe strekkend voorstel wordt gedaan in de Nota van Wijzigingen.

*Artikel 21.* De vraag, of plaatsing op de lijst van wetten, regelende Koninkrijksaangelegenheden, wellicht bij Rijkswet dient te geschieden, wordt bevestigend beantwoord.

Het is noodzakelijk gebleken het artikel aan te vullen, in verband waarmee ook de redactie voor de daarin thans voorkomende bepaling enigszins moest worden gewijzigd.

Volgens het ontwerp heeft artikel 21 betrekking op wetten, die reeds in werking zijn getreden voor de dag van inwerkingtreding van de Wet-B.A.B. Wetten die later in werking treden zullen zonder meer binnen de werkingsfeer van de Wet-B.A.B. vallen, tenzij daarin het tegendeel is bepaald of een andere voorzieningsmogelijkheid is geopend. Bij de voorbereiding van deze „latere” wetten zal rekening kunnen en moeten worden gehouden met de totstandkoming van de Wet-B.A.B. Dit laatste is niet mogelijk ten aanzien van wetten, waarvoor het ontwerp is aangenomen door de Tweede Kamer der Staten-Generaal, maar waarvan op de dag van inwerkingtreding van de Wet-B.A.B. de verdere behandeling nog moet volgen, of die althans nog niet in werking zijn getreden. In de thans voorgestelde redactie van artikel 21 wordt deze categorie — genoemd sub *b* — gelijkgesteld met reeds geldende wetten.

Aangezien het voor de justitiabelen zonder meer niet doenlijk zou zijn, na te gaan welke wetten onder deze categorie vallen is voorgesteld, dat daarvan een opsomming zal worden gegeven bij Koninklijk besluit. Dit K.B. zal in het *Staatsblad* moeten worden geplaatst.

*De Minister van Justitie,*

A. C. W. BEERMAN.

*De Minister van Binnenlandse Zaken,*

E. H. TOXOPEUS.