

VOORLOPIG VERSLAG ¹⁾ van de commissie van rapporteurs voor het ontwerp van wet inzake voorziening bij de Kroon tegen administratieve beschikkingen (Wet beroep administratieve beschikkingen).

De overweging van dit wetsontwerp in de afdelingen der Kamer heeft geleid tot het volgende.

§ 1. Inleidende opmerkingen

Vrijwel algemeen verklaarde men in principe met waardering te hebben kennis genomen van het aan het oordeel der Kamer voorgelegde wetsontwerp en van de diepgaande beschouwingen, welke de Tweede Kamer aan hetzelfde bij de behandeling ervan had gewijd. In het bijzonder, zo voegden de aan het woord zijnde leden aan het vorenstaande toe, hadden zij met grote belangstelling kennis genomen van de inhoud van de memorie van antwoord. Aan een opnieuw in den brede bespreken van de verschillende kwesties, met dit ontwerp samenhangende, bleek geen behoefte meer te bestaan.

Vervolgens gaven de aan het woord zijnde leden als hun mening te kennen, dat het onderhavige wetsontwerp het belangrijke vraagstuk van de rechtsbescherming van de burger tegenover de administratie weliswaar zeker niet tot een eindoplossing brengt, maar dat het toch een uitermate belangrijke verbetering in de te dezen bestaande toestand beoogt te geven. De totstandkoming van een (toekomstig) sluitend systeem ter zake van het probleem van de administratieve rechtspraak in haar geheel zal door een kracht van wet erlangen van de nu voorgestelde regeling huns inziens stellig naderbij worden gebracht.

Enige leden vestigden er de aandacht op, dat men de wetgever waarlijk van geen overhaasting ter zake van de totstandkoming van het begin van een algemene regeling met betrekking tot de mogelijkheid van beroep tegen administratieve beschikkingen een verwijt kan maken. Immers ongeveer 80 jaren moesten verlopen voordat, na de eerste te dezen in het werk gestelde pogingen om te komen tot een wettelijke regeling op dit stuk, thans ten slotte enig tastbaar resultaat — voor wat een algemene regeling aangaat althans — kon worden verkregen.

De leden, hier aan het woord, achtten het verstandig, dat de wetgever nu tracht te geraken tot een in principe algemeen

¹⁾ De commissie van rapporteurs vestigt er de aandacht op, dat in dit verslag:

memorie van antwoord betekent: memorie van antwoord nopens het onderhavige wetsontwerp aan de Tweede Kamer;

Handelingen betekent: *Handelingen* der Tweede Kamer dezer zitting (tenzij uit de tekst duidelijk anders blijkt);

bij de beraadslaging (c.q. de discussie, dan wel het debat) in de Tweede Kamer (dan wel aan de overzijde van het Binnenhof) betekent: ter gelegenheid van de openbare beraadslaging in de Tweede Kamer nopens het in de aanhef van dit verslag bedoelde wetsontwerp.

werkende, maar thans nog tot de daden van de centrale Overheid beperkte, verwerkelijking van het ideaal ener zo omvattend mogelijke regeling van de rechtsbescherming van de burger tegen de daden van de zoveel machtiger — maar ook voor een zoveel grotere verantwoordelijkheid gestelde — Overheid.

Het betrachten van matiging bij het tot stand komen van regelingen als deze konden zij te meer waarderen, daar zij op grond van hun — mede door ervaring gerijpte — Christelijke visie op de taak van de wetgever van mening waren, dat een evenwicht tussen idee en materie door een te plotseling realiseren van een op zich zelf als bonum te beschouwen ideaal gemakkelijk verbroken kan worden, zulks dan ten detrimente van hetgeen men als idealist hoopt te bereiken.

Verscheidene leden gaven voorts ook als hun mening te kennen, dat door de aan het oordeel der Kamer voorgelegde regeling een belangrijke verbetering zal worden gebracht op het stuk van de rechtsbescherming, welke de justitiabele tegenover de Staat (vooral nu de staatstaak zich voortdurend uitbreidt) van node heeft. De aan het woord zijnde leden waren ervan overtuigd, dat — indien ergens dan stellig op dit terrein — een allen tevredene stellende voorziening niet te treffen is. De verhouding tussen de Overheid enerzijds en de onderdaan anderzijds berust nu eenmaal, zo voegden zij aan hun weergegeven opmerking toe, voor een aanzienlijk gedeelte op vertrouwen; hierdoor ontsnapt deze materie dus aan een volledige regeling bij de wet.

Bij het tot stand brengen van een in grote lijnen bevredigend te achten voorziening te dezen moest, zo merkten vervolgens de leden, hier aan het woord, op, met twee uitgangspunten rekening worden gehouden: hierop was, aldus memoreerden zij, reeds gewezen in het Verslag van de Commissie van advies inzake verhoogde rechtsbescherming, ingesteld bij beschikking van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie van 10 december 1946 (zie blz. 2, derde volle alinea van het bedoelde verslag). Het kwam namelijk te dezen aan enerzijds op een erkenning van het gezagslement — de Overheid behoeft speelruimte voor het nemen van beslissingen — en anderzijds evenzeer op een erkennen van het vrijheids-, dus in dit verband van het rechtszekerheidslement: de onderdaan behoort ook in die gevallen, waarin terzake tot dusverre nog geen afdoende voorziening was getroffen, te worden beveiligd tegen een niet verantwoorde beleidsvoering door de Overheid.

In connectie met het vorenstaande gaven dezelfde leden als hun oordeel te kennen, dat, voorzover in een bepaald geval het door de Overheid gevoerde beleid ter sprake komt, de onafhankelijke rechter niet steeds de geschikte „bemiddelaar” is (zie memorie van toelichting, blz. 8, linker- en rechterkolom) en dat voorts ook de vertegenwoordigende lichamen voor een optreden op dit stuk weleens te zeer een zekere eenzijdigheid kunnen aan de dag leggen. Daarom is het, zo meenden zij, gewenst voor de tot stand te brengen algemene administratiefrechtelijke beroepsregeling gebruik te maken van een instantie, welke — naar men op grond van de ervaring mag aannemen —, niet louter juridisch en nog minder opportunistisch, in billijkheid zal beslissen, zonder een absolute waarde toe te kennen aan de rechtspunten dan wel aan belangenoverwegingen.

Ook deze leden bleken verder van mening te zijn — en dit wilden zij, naast het hieromtrent reeds eerder in dit verslag gestelde, in het kader van hun betoog opmerken — dat de totstandkoming der wet moet worden beschouwd als een schrede, welke gedaan wordt op de weg naar een volledige en werkelijke administratieve rechtspraak en dat op deze weg nog verdere stappen zullen moeten volgen. Stellig hadden zij — gelijk gezegd — oog voor het gevaar ener ongeoorloofde inkrimping van de ruimte, waarover de Overheid voor het voeren van haar beleid moet beschikken en beseften zij ten volle, dat noch de gewone noch de administratieve rechter ooit min of meer volledige bestuurders zouden mogen worden. Desalniettemin waren deze leden — gelijk gezegd — van oordeel, dat in de toekomst de beroepsmogelijkheden der justitiabelen ten opzichte van door gezagsorganen getroffen beslissingen nog dienen te worden uitgebreid.

Reeds te dezer plaatse van het verslag wilden vele andere leden de hoop uitspreken, dat — afgezien van de overige, in het vervolg van dit verslag nog door deze leden te bespreken, mogelijke toekomstige verbeteringen te dezen — de onderhavige regeling ook een voortdurend grotere werkings sfeer zal erlangen door een doelbewust streven naar een geleidelijke beperking van het aantal wetten, opgenomen in de bijlage, bedoeld in artikel 21 van het ontwerp. In dit verband merkten deze leden op, dat het hun niet geheel duidelijk was geworden, waarom op wetten met een aflopend karakter de voorgestelde regeling niet van toepassing zal zijn (zie punt 7 van het verslag van het mondeling overleg tevens eindverslag, stuk nr. 12).

Van andere zijde verklaarde men in paragraaf 3 van dit verslag nog aan een probleem, de werkings sfeer der wet rakende, aandacht te zullen schenken.

§ 2. De wenselijkheid van uniformiteit in de verschillende administratiefrechtelijke regelingen c.a.

Vele leden, dezelfde, die als voorlaatste in de vorige paragraaf van dit verslag het woord hadden gevoerd, wilden van deze gelegenheid gebruik maken op te merken, dat zij bij de kennisneming van dit ontwerp opnieuw de wenselijkheid beseft hadden van een tot stand brengen van een grotere uniformiteit in de verschillende regelingen op het gebied van de administratieve rechtspraak, dan tot dusverre bereikt had kunnen worden. Zij brachten in herinnering, dat zij bij de openbare beraadslaging in deze Kamer over de, inmiddels wet geworden, ontwerp-Wet op de Raad van State (nr. 5378) reeds hadden geattendeerd op de wenselijkheid enige gelijkvormigheid als vorenbedoeld te bevorderen (*Handelingen*, zitting 1961—1962, blz. 2181, rechterkolom). De het woord voerende leden wilden in dit verband enigszins uitvoeriger aandacht vestigen op een aantal — huns inziens niet gemotiveerde — zich te dezen voordoende verschillen.

In aansluiting op hun vorenweergegeven inleidende betoog ter zake stelden deze leden, in algemene zin, dat er een verschil in opzet en in indeling van de onderscheidene in dit verband ter sprake komende wetten te constateren valt. Voorts rept het onderhavige wetsontwerp van beschikkingen van administratieve organen; de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie en de Ambtenarenwet spreken van besluiten en handelingen; de Beroepswet maakt gewag van beslissingen. Als andere voorbeelden van het ontbreken van de nodige uniformiteit te dezen vestigden dezelfde leden de aandacht op het volgende. Het onderwerpelijke wetsontwerp sluit in artikel 2, lid 2, uit de mogelijkheid in beroep te komen tegen „een besluit van algemene strekking”, de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie bepaalt in artikel 2 van die wet: „Voor de toepassing van deze wet worden onder besluiten niet begrepen verordeningen en algemeen bindende voorschriften, die niet zijn verordeningen”; de Ambtenarenwet sluit van toetsing uit „algemeen verbindende voorschriften” (artikel 58, lid 4).

Ook wordt, zo was deze leden wijders opgevallen, in de verschillende bedoelde regelingen een andere woordkeus gebezigd voor de wijze, waarop het beroep dient te worden ingesteld. Volgens één der regelingen dient dit te geschieden bij klaagschrift, in een andere wet is bepaald, dat het beroep bij verzoekschrift wordt ingediend, het onderhavige wetsontwerp stelt, dat de voorziening moet worden gevraagd bij adres. Deze leden meenden, dat er verder nog tal van voorbeelden van niet voldoende gemotiveerde onderlinge verschillen op dit stuk te geven zouden zijn.

De in de vorige alinea ter sprake gebrachte verschillen zouden men, aldus was de opvatting der aan het woord zijnde leden, eventueel kunnen aanmerken als schoonheidsfouten; grotere moeilijkheden rijzen intussen, indien een en ander voor de betrokken rechter leidt tot kwesties van interpretatie. In dit verband vestigden zij er de aandacht op, dat artikel 47, lid

3, van de Ambtenarenwet bepaalt: „Het gerecht kan bovendien het orgaan, welks handeling vernietigd wordt, tot vergoeding aan den ambtenaar veroordeelen, indien het klaagschrift eene daartoe strekkende vordering inhoudt”; in artikel 14, lid 3, van het aan het oordeel der Kamer voorgelegde wetsontwerp is te dezen een andersluidende regeling voorgesteld. Voorts is in artikel 60 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie op het stuk van de eventueel toe te kennen vergoeding niet het eerder aangeduide voorbehoud — nl.: „indien het klaagschrift eene daartoe strekkende vordering inhoudt” — gemaakt. Deze leden attendeerden erop, dat zulks voor het College van Beroep voor het Bedrijfsleven de vraag heeft doen rijzen, of een appelland, die, nadat het door hem aangevallen besluit is vernietigd, om schadevergoeding vraagt, ontvankelijk is in zijn beroep tegen een weigering.

Soortgelijke moeilijkheden doen zich voor, aldus vervolgden dezelfde leden hun uiteenzettingen te dezen, met betrekking tot de ontvankelijkheid van een appelland, voor wie een ander administratief beroep openstaat, zonder dat daarvan is gebruik gemaakt. Zij constateerden, dat artikel 58, lid 5, van de Ambtenarenwet in dit opzicht duidelijke taal spreekt. De Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie zwijgt echter over de vorenbedoelde materie; het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bleek, zo merkten zij op, van oordeel te zijn, dat een interpretatie naar analogie van het ter zake in de Ambtenarenwet gestelde het meest voor de hand ligt. Het was de hier het woord voerende leden niet ontgaan, dat in artikel 5, sub *d*, van het onderwerpelijke wetsontwerp ter zake weer een andere formulering is gekozen. Wat dit laatste betreft, was bij hen overigens — dit wilden zij terloops opmerken — de vraag gerezen, of de inhoud van artikel 6, lid 3, van het ontwerp niet in strijd is met de inhoud van het bedoelde artikel 5, sub *d*. Is het niet zo, dat — indien men de termijn voor een andere administratiefrechtelijke voorziening ongebruikt heeft laten verstrijken — men volgens het bepaalde in artikel 5, sub *d*, van dit wetsontwerp, nadat dit het *Staatsblad* zal hebben bereikt, niet ontvankelijk zal zijn?

De leden, hier aan het woord, hadden beoogd met hun in het vorenstaande weergegeven beschouwingen, door het geven van een aantal voorbeelden ter zake, te wijzen op het reeds eerder in dit gedeelte van het verslag door hen aangeduide gebrek aan uniformiteit in het geheel van de wetgeving op administratiefrechtelijk gebied, welke gebrek te dezen tot een weinig overzichtelijke situatie en in verschillende gevallen tot onzekerheid leidt. Zij meenden dan ook, dat een — in sterkere mate dan tot dusverre het geval was — congruent maken van de verschillende eerderbedoelde regelingen stellig aanbeveling verdient.

In connectie met het in het vorenweergegevene te berde gebrachte memoreerden dezelfde leden, dat de Regering in de memorie van antwoord (blz. 4, rechterkolom) over het vraagstuk van de afbakening van de bevoegdheid tussen een algemene administratieve rechter en de gewone rechter o.m. had opgemerkt: „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”. De aan het woord zijnde leden betwijfelden intussen, of het eerdervermelde artikel onder 4° van de Wet op de rechterlijke organisatie in competentiegeschillen tussen de gewone rechter en het beroepsorgaan, waarvan in de onderhavige regeling sprake is, wel een oplossing geeft. Aangezien het hier betreft een competentie van de Kroon en niet een van de afdeling contentieux van de Raad van State — op dit laatstbedoelde probleem wilden deze leden in het vervolg van dit verslag nog verder ingaan — rijst immers de vraag, of het beroepsorgaan wel gerekend kan worden te behoren tot de „bijzondere kollegien”, bedoeld in artikel 1 der Wet op de rechterlijke organisatie.

In het kader van hun in deze paragraaf weergegeven beschouwingen wilden de hier het woord voerende leden in

herinnering brengen, dat de Minister van Binnenlandse Zaken, ter gelegenheid van de openbare discussie over de ontwerp-Wet op de Raad van State (nr. 5378) in de Tweede Kamer, naar aanleiding van bij die gedachtenwisseling ter zake gestelde vragen had verklaard (zie *Handelingen* der Tweede Kamer, zitting 1961—1962, blz. 2086, rechterkolom, j° blz. 2080, rechterkolom e.v.) er een voorstander van te zijn in studie te doen nemen in hoeverre een aantal procedurele voorzieningen, voorgesteld in de artikelen 14—20 van de ontwerp-Wet beroep administratieve beschikkingen ook zou dienen te worden ingevoerd voor wat betreft de tot dusverre bestaande beroepsmogelijkheden op de Kroon, in verschillende bijzondere wetten voorgeschreven. De leden, hier aan het woord, dachten in dit verband aan de, in — het reeds eerder in deze paragraaf vermelde — artikel 14, lid 3, van het onderhavige ontwerp geopende, mogelijkheid tot het toekennen van een schadevergoeding uit 's Rijks kas, in de gevallen, dat de Kroon beslist, dat de beschikking van de centrale Overheid, tegen welke beroep is ingesteld, wordt vernietigd en wijders was hun aandacht hierbij gericht op de in de artikelen 15 e.v. mogelijk gemaakte schorsing van een beschikking, waartegen voorziening is gevraagd. Deze leden zouden het zeer waarderen te worden geïnformeerd aangaande het resultaat van de studie, welke de bedoelde bewindsman ter zake van de beide voren-aangeduide kwesties had doen instellen.

Enige leden verklaarden, dat zij een probleem, mede het in deze paragraaf behandelde vraagstuk rakende, zouden ter sprake brengen in het kader van hun in § 3 weergegeven betoog.

§ 3. De beroepsgronden

Vele leden bleken zich te kunnen verenigen met de in artikel 4 van het wetsontwerp opgesomde beroepsgronden. Zij meenden, dat deze aan de afdeling voor de Geschillen van Bestuur van de Raad van State de mogelijkheid bieden, een jurisprudentie op te bouwen, welke in velerlei opzicht bevredigend zal kunnen zijn. Toch vroegen zij zich af, of in sommige gevallen er wellicht behoefte zou kunnen bestaan aan een ruimere omschrijving der beroepsgronden. In dit verband wilden de leden hier aan het woord ter verduidelijking de aandacht vestigen op één der reeds bestaande mogelijkheden tot beroep op de Kroon, waarbij dus de beperking van de beroepsgronden, gelijk deze in dit wetsontwerp wordt voorgesteld, nimmer heeft gegolden. Zij hadden hierbij op het oog de mogelijkheid van beroep tegen een door de Minister van Defensie genomen beslissing omtrent het verlenen van vrijstelling van dienst als gewoon dienstplichtige wegens de aanwezigheid van een bijzonder geval (zie artikel 15, lid 1, onder *e* en lid 2, alsmede artikel 20 van de Dienstplichtwet). Zij brachten in herinnering, dat met betrekking tot de vrijstelling van militaire dienst op de vorenbedoelde grond de betrokken bewindsman algemene richtlijnen bekendmaakt en dat de afdeling contentieux van de Raad van State zich zoveel mogelijk pleegt te conformeren aan het gestelde in die richtlijnen, in dier voege dat zij de in een bepaald geval in beroep aan haar oordeel onderworpen beslissing van de Minister aan de bedoelde richtlijnen pleegt te toetsen. Deze zijn, zo meenden de aan het woord zijnde leden, echter niet te beschouwen als „een algemeen verbindend voorschrift”, als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder *a* van het ontwerp. Wijders maakten zij erop attent, dat ook de gevallen, die in het geheel geen verband houden met de bedoelde richtlijnen, door de desbetreffende afdeling van de Raad van State worden behandeld; toch kan men moeilijk volhouden, dat het hier het criterium van „enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur” (zie artikel 4, lid 1, onder *d* van het ontwerp) wordt gebezigd.

Mede in verband met het vorenweergegevene wilden de aan het woord zijnde leden te dezer plaatse van het verslag aandacht schenken aan een bijzonder probleem, verband houdende

met de vraag, welke de werkingssfeer der wet zal zijn. Zij merkten op, stellig aan te nemen, dat het de bedoeling is om de thans bestaande „gewone” beroepen op de Kroon — welke in vele wetten worden toegestaan — te handhaven. Het zou, zo waren zij van oordeel, een achteruitgang in de rechtsontwikkeling beduiden, zo men voortaan ook m.b.t. de laatstbedoelde beroepsmogelijkheden gebonden zou zijn aan de inhoud van artikel 4 van het onderhavige wetsontwerp, nadat dit het *Staatsblad* zal hebben bereikt. Intussen doet zich, aldus deze leden, ter zake een zekere moeilijkheid voor. In de oorspronkelijke tekst van het onderwerpelijke ontwerp was, zo memooreerden zij, in artikel 21 ervan het zogenaamde positieve stelsel gevolgd, dus: de tot stand te brengen regeling zou, voor wat betreft de bestaande wetten, slechts gelden voor zover deze in een bijlage waren vermeld. Bij de toenmalige opzet deed zich dus niet de vraag voor, of de regeling (als *lex posterior*) ook op alle reeds bestaande beroepsmogelijkheden bij de Kroon betrekking zou hebben. Tijdens de behandeling van het ontwerp door de Tweede Kamer is, zo brachten de aan het woord zijnde leden vervolgens in herinnering, de Regering ertoe overgegaan in artikel 21 het negatieve stelsel te dezen te gaan volgen.

Nu zullen dus, aldus vervolgden dezelfde leden hun betoog, *niet* onder de regeling vallen — afgezien van het gestelde in artikel 5 van het ontwerp — de in een bijlage te vermelden bestaande wetten. Dientengevolge zal zich thans in principe wel het vraagstuk voordoen, of de heperking van de beroepsgronden, neergelegd in artikel 4 van het ontwerp, ook zal gelden voor de reeds bestaande gevallen, waarin beroep op de Kroon is toegestaan. Gelijk gezegd wilden deze leden aannemen, dat zulks overigens geenszins de bedoeling is (zie in dit verband onder meer de uiteenzettingen in de memorie van antwoord, blz. 10, linker kolom, laatste alinea).

Het vorenweergegevene gaf de aan het woord zijnde leden aanleiding tot het stellen van de vraag, of naar het oordeel der Regering de inhoud van artikel 5, sub *d*, een dam zal kunnen opwerpen tegen de door hen aangeduide, stellig ongewenste, werking der wet. Voorshands meenden deze leden zulks te mogen aannemen. Immers, in de ter sprake gebrachte bestaande gevallen — dus die, waarin reeds een beroep op de Kroon mogelijk is — kan men, zo meenden zij, volhouden, dat hier „krachtens wettelijk voorschrift een andere administratief-rechtelijke voorziening openstaat of voor de klager opengestaan heeft”. Deze andere voorziening is dan de gewone, niet aan de inhoud van art. 4 der nu voorgestelde regeling gebonden, beroepsmogelijkheid bij de Kroon. De aan het woord zijnde leden beseften, dat de door hen gevolgde redenering enigszins gebaseerd is op een *petitio principii*, doch zij meenden, dat een regelmatige voortgang van de normale behandeling der bestaande beroepen door de afdeling contentieux van de Raad van State slechts bij een interpretatie in de geest van het vorenstaande mogelijk zal zijn.

Vele andere leden gaven als hun oordeel te kennen, dat ook huns inziens het opnemen van de beroepsgronden in artikel 4 van het ontwerp aanvaardbaar is, aangezien hierdoor een verdere ontwikkeling van de administratieve rechtspraak bevorderd zal worden. Een nadere uitwerking van deze mening ter zake wilden de hier het woord voerende leden in het vervolg van dit verslag geven.

Enige leden bleken zich voorshands eveneens ermede te kunnen verenigen, dat (door het bepaalde in artikel 4 van het ontwerp), op het voetspoor van artikel 5 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, in het onderhavige ontwerp slechts voorgesteld wordt om verhoogde *rechtsbescherming* van de burger ten opzichte van overheidshandelingen tot stand te brengen. Zou men immers verder willen gaan en meer in het algemeen willen toestaan — gelijk in een aantal gevallen inderdaad reeds mogelijk is — een beoordeling door de afdeling contentieux van de Raad van State van het in een bepaald geval gevoerde beleid, dan zou het nemen van contraire beslissingen door de Kroon waarschijnlijk veelvuldiger gaan plaatsvinden (zie *Handelingen*, blz. 2339, rechterkolom,

vóórlaatste alinea), hetgeen in het algemeen het gevoel van rechtszekerheid bij de betrokkenen zou schaden. Ook zou in dat geval een verdere uitbouw van de beroepsmogelijkheden — en deze leden dachten (aldus wilden zij reeds te dezer plaatse stellen) hierbij in het bijzonder aan de beschikkingen van lagere organen — stellig bezwaarlijk te verwezenlijken blijken te zijn.

Wat de beroepsgronden, in het bedoelde artikel 4 omschreven, betreft, zouden deze leden het overigens op prijs stellen, indien de Regering, als bijlage bij de memorie van antwoord nopens dit wetsontwerp aan deze Kamer, zou kunnen overleggen een uiteenzetting van de voorzitter van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven over de wijze, waarop in de praktijk met gebruikmaking van deze beroepsgronden recht gevonden kon worden voor de appellanten, die zich tot het laatstbedoelde college hebben gewend sedert zijn instelling. Een vermelding van het aantal gevallen, waarin de Kroon gebruik heeft gemaakt van de „correctiemogelijkheid”, bedoeld in artikel 74 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, zouden deze leden voorts in dit verband waarderen.

In het vervolg van dit verslag wilden deze leden nog nadere aandacht aan de regeling, bedoeld in artikel 74 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie besteden.

Verscheidene leden schonken er eveneens aandacht aan, dat dit wetsontwerp beroep toestaat tegen beschikkingen van de centrale Overheid op een aantal nauwkeurig geformuleerde — reeds uit de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie bekende — gronden, welke op zichzelf genomen de indruk zouden kunnen wekken, dat in het ontwerp het in het leven roepen van een wezenlijke rechtspraak wordt beoogd. Zulks zal intussen niet het geval zijn, aangezien de Minister immers van het in een advies vervatte oordeel der afdeling voor de Geschillen van Bestuur van de Raad van State mag afwijken. Een mogelijk maken van beroep zonder dit te binden in de nu in artikel 4 van het ontwerp neergelegde gronden zou, zo bleven (zie *Handelingen*, blz. 2339, rechterkolom) deze leden van mening — en dit dus tot op zekere hoogte in afwijking van de mening van andere zijden eerder in deze paragraaf naar voren gebracht —, in verband met de vorenaangeduide omstandigheid niet onredelijk zijn geweest, ware het niet dat alsdan zowel onoverzichtelijkheid als willekeurigheid in het aanhangig maken van beroepsgevallen zouden hebben bedreigd. Om die reden konden de aan het woord zijnde leden toch wel waardering koesteren voor de voorshands door de Regering op dit stuk betrachtte behoedzaamheid.

§ 4. De Kroon als beroepsorgaan

Vele leden, die eerder in dit verslag waren ingegaan op enkele problemen, verband houdende met de inhoud van artikel 4 van het wetsontwerp, meenden dat, nu in het bedoelde artikel een limitatieve opsomming van de beroepsgronden is gegeven, het zeer wel mogelijk zou zijn geweest de administratie zonder meer te binden aan de op grond der thans tot stand te brengen regeling te geven uitspraken van de afdeling voor de Geschillen van Bestuur van de Raad van State. Nochtans konden zij zich ermede verenigen, dat de Kroon vooralsnog ook in de bedoelde gevallen de eindbeslissing zal hebben. Wel waren zij van oordeel, dat op den duur een ontwikkeling zal moeten plaatsvinden, leidende naar werkelijke administratieve *rechtspraak*, althans voor de gevallen, welke daarvoor vatbaar zijn en zulks — zo wilden zij te dezer plaatse van het verslag opmerken — niet slechts m.b.t. beschikkingen van de centrale Overheid (zie de beperking, vervat in artikel 2, lid 1 van het ontwerp), maar ook met betrekking tot die van de lagere organen.

Bij het licht van de thans in ons land bestaande verhoudingen zagen enige leden geen al te groot bezwaar in de omstandigheid, dat het in laatste instantie aan de Kroon voorbehouden zal blijven (zie artikel 13 van het ontwerp) om de uitein-

delijke beslissing te nemen, zulks dus met de kans van een „contrair gaan”. Met belangstelling hadden deze leden wat dit betreft kennis genomen van de volgende opmerking, welke de Regering in de memorie van antwoord (zie blz. 3, rechterkolom) had gemaakt, in het bijzonder met het oog op de te dezen rijzende vragen, n.l.: „... dat in het ontwerp aansluiting is gezocht bij de in Nederland gegroeide rechtsontwikkeling. In het voorlopig verslag (bedoeld: het verslag van de Tweede Kamer) is daar terecht de aandacht op gevestigd 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”. Deze leden konden rebus sic stantibus de juistheid van de mening der Regering te dezen wel onderschrijven; intussen leek het hun duidelijk, dat, bij een — toch nimmer geheel ondenkbare — minder democratische ontwikkeling van het regeringssysteem in ons land, ten gevolge van de bedoelde nu gekozen structuur van de behandeling van het beroep tegen administratieve beschikkingen de rechterlijke (slechts adviserende) instantie minder ruggegraat zal hebben bij het bepalen van haar houding ten opzichte van de centrale Overheid, dan indien in de nu tot stand te brengen regeling artikel 58 van de Wet op de Raad van State (van 9 maart 1962) niet van toepassing zou zijn verklaard (zie het eerdervermelde artikel 13 van het ontwerp).

Overigens was bij de hier het woord voerende leden de vraag gerezen, om welke reden in het kader der nu ontworpen generale beroepsregeling gekozen is voor het systeem, neergelegd in artikel 58 van de Wet op de Raad van State en niet voor dat, bedoeld in de artikelen 74 en 75 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie. Nu het onderhavige wetsontwerp immers — en hieraan wijdden deze leden reeds eerder in dit verslag aandacht — voor wat de beroepsgronden betreft gebruik heeft gemaakt van die in de bedoelde wet, zou er toch wellicht aanleiding hebben bestaan ook de verhouding van de beide administratiefrechtelijke instanties tot de Kroon gelijk te maken. Valt, zo vroegen deze leden, nu niet dientengevolge een ongewenste divergentie tussen de jurisprudentie, welke zal ontstaan op de basis van de beide regelingen, te vrezen? Een omstandige uiteenzetting over het vorenstaande zouden deze leden zeer waarderen.

Vele andere leden stelden er prijs op ook hunnerzijds nadere aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre het juist is, dat de Kroon in dit wetsontwerp als beroepsorgaan wordt aangewezen. In dit verband brachten zij in herinnering, dat de Regering in de memorie van antwoord had gesteld (zie blz. 10, rechterkolom) dat toetsing aan de vier beroepsgronden, vermeld in artikel 4 van het wetsontwerp, een rechterlijke functie is. Om die reden kan het, zo meenden de aan het woord zijnde leden, toch niet geheel bevreemden, dat deze functie in het onderhavige ontwerp wordt opgedragen aan de Kroon, welke het hoogste orgaan van de administratie is en derhalve uit dien hoofde in zekere zin als partij in het geding moet worden beschouwd. Enerzijds beseften deze leden wel, dat bij de procedure, welke zal gelden voor de in dit kader ter sprake komende aan de beslissing der Kroon onderworpen geschillen, het belangrijkste element zal zijn de behandeling van een beroepszaak door de afdeling contentieux van de Raad van State en voorts dat de kans op contraire besluiten in dit soort gedingen niet groot is, omdat het hierbij gaat om rechtsvragen, met betrekking tot welke de Regering zich moet hoeden voor de schijn een onrechtmatig optreden te beschermen. Anderzijds rees ook bij deze leden — mede gelet op het vorenstaande — de vraag, waarom dan niet de consequenties waren getrokken door de uitspraak ter zake van de bedoelde gedingen in handen te leggen van de aangeduide afdeling van de Raad van State, als *onafhankelijke* administratieve rechter. Indien die oplossing zou zijn gekozen, zouden deze leden er begrip voor hebben gehad, zo — als „veiligheidsklep” — in de regeling bepalingen zouden zijn opgenomen, gelijk die, welke zijn neergelegd in de artikelen 74 en 75 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie. Bij het dienaangaande door de leden, vóór

hen aan het woord, opgemerkte en gevraagde sloten deze leden zich aan.

Het was deze leden opgevallen, dat de Regering als argument voor de door haar te dezen voorgestelde procedure o.m. het volgende had aangevoerd (zie memorie van antwoord, blz. 4, rechterkolom):

„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 gewenst 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 vorenweergegeven motivering beschouwden de aan het woord zijnde leden als niet bijzonder overtuigend. In samenhang hiermede wezen zij erop, dat in ons land reeds onafhankelijke administratieve rechters — de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven — een ruimere bevoegdheid hebben dan uitsluitend die tot het vernietigen van beschikkingen; in dit verband attendeerden deze leden op het gestelde in de artikelen 69 en 70 van de Beroepswet, in de artikelen 46 en 47 van de Ambtenarenwet en in de artikelen 58—60 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie. Waarom zou dan, zo vroegen zij, een soortgelijke bevoegdheid niet eveneens aan de afdeling voor de Geschillen van Bestuur van de Raad van State kunnen worden gegeven? Bezwaarlijk kon huns inziens worden toegegeven, dat, door de bedoelde afdeling van de Raad van State tot een onafhankelijke administratieve rechter te maken, „een sprong in het duister” (zie memorie van antwoord, blz. 5, rechterkolom) zou zijn gedaan. Intussen had het deze leden hoopvol gestemd, dat de Regering een „ontwikkeling van het voorgestelde stelsel naar rechtspraak door de Raad van State” als een reële mogelijkheid ziet (zie memorie van antwoord ib.). Met de Minister van Justitie (zie *Handelingen*, blz. 2340, linkerkolom) meenden ook deze leden, dat de beperking voor wat betreft de beroepsgronden, vervat in artikel 4 van het ontwerp, uiteraard gunstig is voor een evolutie naar een volledige rechtspraak.

Intussen hadden deze leden wel de indruk, dat het aan het oordeel der Kamer voorgelegde ontwerp wat deze kwesties betreft enigszins hinkt op twee gedachten: het leggen van de uiteindelijke beslissing in de beroepszaken in handen van de Kroon geeft de indruk, dat gekozen is voor de constructie van een administratief beroep, bij welke constructie dan echter een beperking van de beroepsgronden niet past. De voren-aangeduide innerlijke tegenstrijdigheid zal echter, aldus deze leden, worden opgelost, indien in de toekomst de beslissing zal worden gelegd in handen van de afdeling contentieux van de Raad van State.

Van andere zijde bracht men in herinnering in de vorige paragraaf van dit verslag reeds gewezen te hebben op het onderlinge verband tussen enerzijds het vraagstuk van het aanwijzen van de Kroon als beroepsorgaan en anderzijds dat van de beperking der beroepsgronden.

§ 5. De beschikkingen van lagere organen

Verscheidene leden gaven te kennen zich ermede te kunnen verenigen, dat voorshands (zie artikel 2, lid 1) de in het leven te roepen algemene beroepsmogelijkheid slechts betrekking zal hebben op beschikkingen van de centrale Overheid. Zij vreesden, dat, indien reeds thans deze beroepsmogelijkheid ook zou gelden voor de beschikkingen van lagere organen, ernstige moeilijkheden bij de met de behandeling van de beroepsgevallen belaste instantie (zie memorie van antwoord, blz. 6, linkerkolom) zouden kunnen ontstaan.

Vele leden brachten in herinnering, dat zij eerder in dit verslag — in het gedeelte, waarin de mogelijkheid van contrair-

re beslissingen door de Kroon ter sprake was gekomen — zich reeds hadden geuit over de wenselijkheid om op den duur te geraken tot een uitbreiding van de werkingssfeer der wet tot de beschikkingen van lagere organen.

Vele andere leden, die reeds tevoren in dit verslag hadden gesteld, dat zij zich in principe wel konden verenigen met de beperking van de beroepsgronden in het onderhavige wetsontwerp, achtten die beperking vooral ook van belang met het oog op de noodzakelijke toekomstige uitbreiding van de werkingssfeer der wet tot de beschikkingen van lagere organen. Indien te zijner tijd ook voor wat betreft de beschikkingen van die organen een algemene beroepsmogelijkheid zal worden gegeven, dient de controle op de bedoelde beschikkingen zich immers te beperken tot een rechtmatigheidscontrole, zo men de autonomie niet te zeer wil aantasten.

Enige leden herinnerden eraan, dat, aangaande het vraagstuk van de beperking van de werkingssfeer der wet tot de beschikkingen der centrale Overheid, door de Regering was opgemerkt (memorie van antwoord blz. 5, rechterkolom e.v.): „Aan de invoering van een algemene beroepsregeling voor alle beschikkingen van de lagere organen, in autonomie, dan wel in medebewind genomen, zijn verschillende aspecten verbonden, die nadere bestudering behoeven. De behandeling van het voorliggend ontwerp zouden de ondergetekenden daarvoor zeker niet opgehouden willen zien.” In dit verband had het voorts de aandacht van ook deze leden getrokken, dat bij de openbare discussie aan de overzijde van het Binnenhof de Minister van Justitie zich nogal hoopgevend had uitgelaten over het in de toekomst — aan de hand van de ervaring, welke men nu zal kunnen opdoen — creëren van een verhoogde rechtsbescherming tegen beschikkingen van de lagere Overheid (*Handelingen*, blz. 2340), linkerkolom). Met de Regering waren de leden, hier aan het woord, van oordeel, dat een bestudering van het vraagstuk van een verhoogde rechtsbescherming tegen de beschikkingen van de lagere Overheid niet mag leiden tot een verder uitstel van de totstandkoming der nu aan het oordeel van de Kamer voorgelegde regeling. Intussen zouden zij het wel waarderen, indien bij deze gelegenheid — dus in de memorie van antwoord aan deze Kamer — de Regering enige nadere aandacht aan de eerderbedoelde „verschillende aspecten” zal besteden. Is de Regering bereid, zo vroegen zij, in die memorie uitvoeriger dan tot dusverre was geschied in te gaan op de vraagstukken, welke op dit stuk rijzen, waarbij dan mede in het bijzonder het probleem van de autonomie der lagere organen — reeds door de leden, vóór hen aan het woord, ter sprake gebracht — ter sprake zou dienen te komen? Voor het overige memoreerden deze leden het in § 3 opgemerkte over het verband tussen het onderhavige vraagstuk en de inhoud van artikel 4 van het ontwerp.

Verspreide opmerkingen

Vele leden hadden met belangstelling ervan kennis genomen, dat de Regering in de memorie van antwoord (blz. 5, linkerkolom) over het vraagstuk van de kosten van rechtskundige bijstand in dit kader o.m. had 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”. Deze leden meenden, dat indien de pro deo werkzaamheden van de balie door de in dit verband ter sprake komende gevallen in enigszins belangrijke mate zouden toenemen, de vergoedingen aan de toegevoegde advocaten behoren te worden verhoogd, aan

welk vraagstuk, aldus memoreerden zij, reeds aandacht was besteed bij de openbare beraadslaging in deze Kamer over hoofdstuk VI der rijksbegroting voor het lopende dienstjaar (*Handelingen* dezer zitting, blz. 2148, rechterkolom en 2163, linkerkolom).

Vele andere leden uitten de verwachting, dat, ook indien het systeem van een onafhankelijke administratieve rechtspraak nog verder vervolmaakt zal worden, de behoefte aan een als „ombudsman” optredende functionaris — waarbij de bedoelde functie uiteraard zou moeten worden ingepast in de Nederlandse verhoudingen — zich ongetwijfeld steeds sterker zal doen gevoelen. Er blijven immers, zo meenden zij, gevallen bestaan, waarin een beroep op een onafhankelijke rechter (welk beroep dan toch steeds openbaar behandeld zal moeten worden) niet de aangewezen oplossing is. In zodanige gevallen zou huns inziens een „ombudsman” goede diensten kunnen bewijzen. Het resultaat van de studiën te dezer zake, vermeld in de memorie van antwoord (blz. 4, rechterkolom), wachten de aan het woord zijnde leden intussen met belangstelling af.

Enige leden hadden met waardering geconstateerd, dat de Regering, ook voor wat betreft de praktische voorzieningen, te treffen m.b.t. de Raad van State, had getoond de (gedeelte) oplossing van het onderwerpelijke vraagstuk op een realistische wijze ter hand te willen nemen. In het bijzonder stelden zij vast, dat een zodanige uitbreiding van het aantal Staatsraden — en eventueel van het aantal Staatsraden in buitengewone dienst —, dat dezen het te verwachten werk zullen kunnen verrichten, mogelijk zal worden. Toch rijst hier nog een andere vraag, aldus dezelfde leden, en wel, of het ter beschikking staande ambtelijke apparaat quantitatief alleszins voldoende moet worden geacht om bij de uitbreiding van de werkzaamheden een vlot verloop van zaken te kunnen helpen bewerkstelligen. Deze leden meenden te weten, dat op dit stuk enige bezorgdheid niet ongemotiveerd is. Kan de Minister van Binnenlandse Zaken de verzekering geven, dat volledige medewerking zal worden gegeven, opdat tijdig vóór het in werking treden van de wet, de Raad van State een, naar het oordeel van dat Hoge College met het oog op de te verwachten werkzaamheden voldoende, aantal bekwaame juristen kan worden aangesteld? Zal bij deze en bij de overige nu stellige nodige personeelsvoorzieningen de Raad op een vlotte en royale wijze — dus ook door het mogelijk maken van aanstellingen in behoorlijk gesalarieerde rangen — medewerking worden verleend?

Gevraagd werd nog, of ook de Regering van oordeel is, dat het t.z.t. wenselijk zal zijn voor te schrijven, dat de leden van de Raad van State, te belasten met de toepassing van de onderhavige regeling, moeten voldoen aan de in artikel 12 van de Wet op de Raad van State voor de benoembaarheid van de secretaris en de ambtenaren van Staat gestelde eis.

Vastgesteld 16 mei 1963.

DIEPENHORST (voorzitter)
IN 'T VELD
VAN BRUGGEN
VAN MEEUWEN
DE VOS VAN STEENWIJK.