

Voorziening bij de Kroon tegen administratieve
beschikkingen

(Wet beroep administratieve beschikkingen)

VERSLAG VAN HET MONDELING OVERLEG
TEVENS EINDVERSLAG

Nr. 12¹⁾

1.

Welk uitzicht bestaat er op uitbreiding in de toekomst van de in deze wet voorziene beroepsmogelijkheid tot beschikkingen van organen van lagere overheidslichamen?

De bijzondere commissie, in welke handen het onderhavige ontwerp van wet is gesteld, achtte na kennisneming van de memorie van antwoord en de daarbij gevoegde en nadien door de Regering ingezonden stukken mondeling overleg met de Regering gewenst.

Dit overleg, waarbij de Regering vertegenwoordigd werd door de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken — vergezeld door prof. mr. A. D. Belinfante, raadadviseur in buitengewone dienst van het Ministerie van Justitie, mejuffrouw mr. H. S. Bok, administrateur van de afdeling Publiekrecht van de Stafafdeling Wetgeving van dit Ministerie, en mr. H. J. M. Jeukens, raadadviseur, juridisch adviseur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken — vond plaats op 20 december 1962.

Daaromtrent heeft de commissie de eer, als volgt te rapporteren²⁾.

1.

De Minister van Justitie herinnerde aan de motivering in de memorie van toelichting (§ 5) en de memorie van antwoord (blz. 3, linkerkolom onderaan; blz. 5, rechterkolom; blz. 9, rechterkolom, tweede alinea) voor het regeringsvoorstel, de in deze wet voorziene beroepsmogelijkheid te beperken tot beschikkingen van de centrale overheid. Als voornaamste argumenten werden aangevoerd, dat de Kroon niet zonder meer de meest geëigende beroepsinstantie is voor beschikkingen van organen van lagere overheidslichamen — weigering van een ventvergunning b.v. lijkt niet een geschil waarvoor de Afdeling Contentieux van de Raad van State ingeschakeld zou dienen te worden — alsmede het gevaar van overbelasting van de Raad van State, in welk verband Frankrijk een tot behoedzaamheid manend voorbeeld werd genoemd.

Wil men komen tot een algemene beroepsregeling voor beschikkingen van lagere publiekrechtelijke organen dan zal een studie moeten plaatsvinden en overleg met daarvoor in aanmerking komende instellingen als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om de juiste vorm te vinden. Middelerwijl kan ervaring worden opgedaan met de algemene beroepsregeling voor beschikkingen van organen van de centrale overheid, als in het onderhavige ontwerp vervat.

Vanuit de commissie werd dit standpunt als toch weinig bevredigend gekenschetst. Vooropstellende, dat niet beoogd werd te komen tot inschakeling van de Kroon in de zeer talrijke gevallen, waarin reeds een beroepsmogelijkheid bestaat — b.v. als een gemeentelijke verordening beroep tegen beschikkingen van lokale organen openstelt op Gedeputeerde Staten — achtte men het in beginsel moeilijk aanvaardbaar, te moeten erkennen dat behoefte aan rechtsbescherming (c.q. verhoogde rechtsbescherming) bestaat, doch ervan afziet daarin te voorzien omdat gevreesd wordt, dat de beroepsinstantie daartoe ontoereikend uitgerust zal blijken te zijn. Men creëert ter verhoging van de rechtsbescherming van de burger een bepaalde rechtsgang, maar de kleine man, wie een ventvergunning geweigerd wordt, heeft maar af te wachten hoe de praktijk met de wet-B.A.B. uitpakt en of departementale studies wellicht iets opleveren. Dat een zodanige gang van

¹⁾ Het abusievelijk als nr. 12 afgedrukte nadere gewijzigde ontwerp is nr. 15.

²⁾ Ter voorbereiding van het overleg waren een aantal vragen aan de Regering schriftelijk toegezonden. Deze vragen zijn in de linkerkolom afgedrukt.

zaken wrevel onder de rechtzoekenden teweeg zou brengen werd begrijpelijk genoemd. Gedacht zou toch kunnen worden aan een étappes-gewijze invoering, eerst voor beslissingen van provinciale besturen, later voor die van gemeentebesturen e.a. lagere publiekrechtelijke organen.

Van regeringszijde werd hierop geantwoord dat het in Nederland in het algemeen toch niet zo slecht gesteld is met de mogelijkheid, zijn recht te zoeken.

Een lid der commissie, veronderstellende dat hiermede bedoeld werd op de mogelijkheid van civiele procedures, vestigde de aandacht op de daarmede gemoeide hoge kosten. De Minister van Justitie meende, dat ook dit nog wel meeviel omdat een kort geding niet zo kostbaar behoef te zijn en voor on- en minvermogensden financiële bijstand te verkrijgen is.

De bewindsman attendeerde nogmaals op het stellig reële gevaar, dat de beroepsinstantie door een lawine van appels totaal ontwricht zou geraken. Op papier heeft men dan rechtsbescherming, doch in feite valt er weinig of niets van te bespeuren. In 1954 stond de Franse Conseil d'Etat voor een achterstand van 26 000 onafgedane zaken en zag men zich gedwongen tot decentralisatie door de invoering van tribunaux administratifs. Het was in de richting van zodanige decentralisatie, dat de gedachten der bewindslieden uitgingen.

Van regeringszijde werd toegezegd, dat harerzijds de in het uitzicht gestelde bestudering van deze materie met kracht zou worden bevorderd. Desgevraagd verklaarde de Minister van Binnenlandse Zaken van oordeel te zijn, dat niet eerst behoef te worden afgewacht, in hoeverre lagere overheidslichamen meer dan tot dusver in de naaste toekomst er toe overgaan in de eigen verordeningen beroepsmogelijkheden in het leven te roepen. Als te zelfder tijd dan enige praktische ervaring met de werking van de wet-B.A.B. zal worden opgedaan, zagen de bewindslieden wel degelijk uitbreiding in het verschieft van de reeds bestaande mogelijkheden van administratief beroep tegen beschikkingen van lagere publiekrechtelijke lichamen, alsmede het brengen van meer uniformiteit in bedoelde bestaande beroepsprocedures.

2.

De Minister van Binnenlandse Zaken zette als het oordeel van de Regering uiteen, dat de Grondwet onvoldoende basis biedt om de eerste vraag ontkennend of bevestigend te beantwoorden. Een standpunt te dezer zake zal goeddeels bepaald moeten worden aan de hand van beleidsoverwegingen, waarbij intussen staatsrechtelijke overwegingen omtrent de positie van de raad in het staatsbestel, o.a. 's raads taak met betrekking tot de waarneming van het Koninkrijk gezag, niet uit het oog mogen worden verloren.

Van de zijde der commissie werd de vraag nader geadstrueerd als een suggestie, de Afdeling Contentieux — eventueel aanmerkelijk — uit te breiden, zonder de Raad van State te maken tot een voor 's raads adviserende taak inzake de wetgeving te omvangrijk lichaam.

De Minister deelde mede, dat tot nu toe Staatsraden in buitengewone dienst niet hebben deelgenomen aan het werk van de Afdeling Contentieux, maar dat thans alle leden van de Raad van State het lidmaatschap van de afdeling deelachtig zijn.

De leden der commissie, van wie vraag 3 afkomstig was, dachten niet zozeer aan Staatsraden in buitengewone dienst — overigens ook een bij de Wet op de Raad van State geschapen functie, waarvan de Grondwet in het geheel niet rept — als wel aan speciaal en uitsluitend voor de arbeid in de Afdeling Contentieux te benoemen Staatsraden. De overige leden van de raad zou men dan kunnen beschouwen als leden van volle competentie.

Overigens zagen deze leden niet in, dat de Vice-President van de Raad van State een aantal Staatsraden in buitengewone dienst, wier benoeming door de Kroon naar hem bekend zou zijn in het bijzonder geschiedde met het oog op de Afdeling Contentieux, niet zou kunnen inschakelen bij de werkzaamheden van die afdeling; zodanige inschakeling zou dan een zuiver interne aangelegenheid van de raad zijn.

2.

Dwingen de grondwettelijke voorschriften nopens de Raad van State tot de conclusie, dat:

a. alle Staatsraden deelnemen aan de overweging door de raad van alle voorstellen van de Kroon aan de Staten-Generaal en van alle algemene maatregelen van bestuur;

b. in beginsel elke Staatsraad in aanmerking komt voor het lidmaatschap van de afdeling voor de geschillen van bestuur?

Zou b.v. de Grondwet toestaan te bepalen, dat de hierboven sub a bedoelde adviserende arbeid wordt verricht door de tien naar anciënniteit oudste Staatsraden? Waarom wordt het denkbeeld van Staatsraden in buitengewone dienst, wier taak beperkt zou worden tot het werktein van de Afdeling Contentieux, zonder meer van de hand gewezen?

Het is, aldus deze leden, inderdaad een belemmering, dat de Wet op de Raad van State thans het maximum aantal Staatsraden in buitengewone dienst op tien stelt, en dat voor een bezoldiging van deze Staatsraden geen regeling bestaat; deze belemmeringen zouden evenwel door de gewone wetgever uit de weg kunnen worden geruimd, zonder met de Grondwet in conflict te komen.

Van regeringszijde werd dit laatste beaamd.

Aan bedoelde leden der commissie stond voorts nog de mogelijkheid voor ogen, plaatsvervangende Staatsraden in te schakelen bij de arbeid van de Afdeling Contentieux, zoals ook bij de gerechtshoven raadsheren-plaatsvervangers worden benoemd.

Zou om een dergelijke ontwikkeling mogelijk te maken het maximum aantal Staatsraden, uitsluitend benoemd om in de Afdeling Contentieux zitting te hebben (c.q. Staatsraden in buitengewone dienst, in het bijzonder aangewezen voor werkzaamheden van de afdeling; of Staatsraden-plaatsvervangers) aanmerkelijk moeten worden uitgebreid, dan zou nog kunnen worden bepaald, dat het in artikel 23 van de Wet op de Raad van State bedoelde quorum berekend wordt naar het totale aantal leden van de raad van volle competentie.

De Minister van Binnenlandse Zaken vestigde er de aandacht op, dat in de memorie van antwoord het denkbeeld van Staatsraden in buitengewone dienst, wier taak beperkt zou zijn tot het werkterrein van de Afdeling Contentieux, niet „van de hand gewezen” wordt (gelijk in vraag 3 is gesteld) in deze zin, dat de Regering zodanige bestemming voor onmogelijk zou houden. Integendeel, de bewindsman kon zich zeer wel omstandigheden indenken, welke er toe zouden kunnen leiden zodanige bestemming aan bepaalde Staatsraden in buitengewone dienst over te geven.

3.

Is de mogelijkheid overwogen van enkelvoudige kamers van de Afdeling Contentieux, alsmede van kamers bestaande uit twee leden, die bij niet-eenstemmigheid kunnen verwijzen, b.v. naar een kamer van drie?

3.

De Minister van Binnenlandse Zaken wees op het zesde lid van artikel 28 van de Wet op de Raad van State, welke de mogelijkheid opent van enkelvoudige kamers van de Afdeling Contentieux. De bewindsman zag niet, dat daarnaast de mogelijkheid van kamers bestaande uit twee leden, die bij niet-eenstemmigheid kunnen verwijzen naar b.v. een kamer van drie, nog in een behoefte zou voorzien. De Minister van Justitie achtte een dergelijk aan de Engelse arbitrage ontleend, maar in ons recht onbekend systeem voor de afdeling toch wel bezwaarlijk.

Enige leden der commissie gaven van dezelfde zienswijze blijk; andere leden merkten op, dat het denkbeeld geopperd was door de oud-Staatsraad prof. dr. G. A. van Poelje in een artikel in Bestuurswetenschappen, 15 jg., nr. 1.

Voorts wezen zij erop, dat het tegen bedoeld systeem wel aangevoerde bezwaar, dat het geheim van de raadkamer zou worden geschonden, hier niet opgaat.

De Minister van Justitie achtte met name onwenselijk, dat men een dubbele mondelinge behandeling krijgt ingeval de twee leden, die samen een kamer vormen, van mening verschillen.

Vanuit de commissie werd hierop geantwoord, dat zodanige herhaalde mondelinge behandeling ook het gevolg kan zijn van een verwijzing door de enkelvoudige kamer naar de afdeling of de in het algemeen bevoegde kamer. Bij de totstandkoming van artikel 28 van de Wet op de Raad van State heeft men aan dit bezwaar dan ook niet zwaar getild.

4.

De Minister van Justitie deelde het volgende mede.

De Belgische Raad van State telt minimaal 13 en maximaal 15 leden, met inbegrip van de eerste president en de president.

De raad bestaat uit 2 secties, een sectie voor de wetgeving en een sectie voor de administratieve rechtspraak.

De „section de législation” bestaat uit 6 leden, door de Koning voor 3 jaren daartoe aangewezen uit de leden van de raad. De „section d'administration” bestaat uit 3 kamers (een Frans-, een Nederlands- en een tweetalige) van elk 3 leden.

De „section de législation” omvat tevens — maximaal 10 — assessoren (geen leden van de raad). Zij is verdeeld in 2 kamers, bestaande uit 3 leden en 2 assessoren. Leden van de

4.

Hoeveel Staatsraden tellen de Belgische en de Franse Raden van State? Zijn ook in België en Frankrijk *alle* Staatsraden in beginsel belast zowel met een adviserende taak ten aanzien van de wetgeving als met een administratiefrechtelijke taak?

„section de législation” kunnen in „noodgevallen” invallen voor leden van de „section d'administration”.

Aan de Raad van State zijn toegevoegd:

1 auditeur général,

9 auditeurs,

substituts de l'auditeur général tot een door de Koning te bepalen aantal,

1 coördinatie-bureau van 3 leden,

1 griffier en ten minste 2 adjunct-griffiers.

Sedert 1960 kan de Koning daarenboven nog 4 Staatsraden, 5 auditeurs en 1 adjunct-griffier benoemen.

De Franse Raad van State bestaat uit:

1 vice-president (president is de president van de republiek),

5 sectie-presidenten,

52 Staatsraden in gewone dienst,

12 Staatsraden in buitengewone dienst,

53 „maîtres des requêtes”,

58 auditeurs.

De raad is verdeeld in 5 secties, waarvan 4 administratieve en 1 contentieux. Een administratieve sectie bestaat uit 1 president en 6 Staatsraden. De „section du contentieux” bestaat uit 1 president, 2 Staatsraden-présidents adjoints, tenminste 30 Staatsraden in gewone dienst, waaronder leden van de administratieve secties. De „section du contentieux” is onderverdeeld in 11 sous-sections. De mogelijkheid bestaat dat geschillen ter beslissing worden voorgelegd aan de „assemblée plénière du contentieux”, bestaande uit de vice-president van de Raad van State, de president van de „section du contentieux”, de présidents-adjoints, de presidenten van de sous-sections en 4 Staatsraden of hun plaatsvervangers, jaarlijks door de algemene vergadering van de raad gekozen, één uit elke „section administrative”.

Zowel in België als in Frankrijk zijn alle Staatsraden dus in principe bij advisering ten aanzien van de wetgeving en bij de administratiefrechtelijke werkzaamheden ingeschakeld, met dien verstande dat in België de taken bij toerbeurt wisselen en in Frankrijk de leden van de „sections administratives” bijspringen in het administratiefrechtelijke werk.

Op een nadere vraag uit de commissie deelde de bewindsvaandelaar voorts mede, dat de Franse Raad van State gemiddeld per jaar ruim 4000 zaken behandelt. De aantallen door de tribunaux administratifs jaarlijks behandelde zaken lopen sterk uiteen. Er zijn in Europees Frankrijk 24 tribunaux administratifs. Blijkens een statistiek over het jaar 1955—1956 hebben deze tribunaux administratifs in dat jaar gezamenlijk ruim 17 000 gewone zaken behandeld en ruim 8000 belastingzaken.

5.

Is de Regering bereid, bij nader inzien alsnog de positieve enumeratie, vervat in de bij artikel 21 behorende bijlage, te vervangen door een negatieve, met andere woorden het beroep mogelijk te maken van alle beschikkingen der centrale overheid met uitzondering van die, welke gegeven zijn krachtens een wet of enige andere niet op een wet berustende algemene verbindende regeling, indien en voor zover die wet of die regeling is opgenomen in een bij de wet behorende bijlage?

5.

De Minister van Justitie deelde mede, dat de Regering, gezien de aandrang uit de Kamer, inderdaad bereid was aan deze wens alsnog gevolg te geven.

De positieve enumeratie, vervat in de bij artikel 21 behorende bijlage, zou derhalve worden vervangen door een negatieve; de wetten en andere algemeen verbindende regelingen, die niet onder de wet-B.A.B. zullen vallen, worden op die nieuwe bijlage geplaatst.

De commissie betoonde zich met dit antwoord ten zeerste ingenomen. Zij zag de nieuwe lijst met grote belangstelling tegemoet.

De Minister voegde aan zijn mededeling nog toe, dat een stellig niet onbelangrijk voordeel van het nieuwe systeem hierin was gelegen, dat — zoals bleek uit de nadere gegevens, die waren ingewonnen voor de samenstelling van de bij brief van 30 oktober 1962 overgelegde inventaris (Stuk nr. 11) — de

negatieve lijst aanmerkelijk korter zal zijn (naar een tentatieve berekening tussen de 60 en 70 nummers) dan de positieve, die 140 à 150 nummers zal bevatten; zulks in tegenstelling tot de gegevens, waarover ten departemente voordien werd beschikt.

De Minister deed voorlezing van de bij het stelsel van een negatieve lijst aangepaste redactie van artikel 21. Ook de regeling, vervat in artikel 21, eerste lid, sub *b*, betreffende wetten waarvan de ontwerpen reeds de Tweede Kamer zijn gepasseerd, doch die nog niet tot wet zijn verheven wanneer de wet-B.A.B. in werking treedt zal worden herzien. Deze ontwerpen behoeven een speciale voorziening omdat enerzijds daarin met de totstandkoming van de wet-B.A.B. geen rekening kon worden gehouden aangezien deze ontwerpen niet meer voor wijziging of amendering vatbaar zijn en anderzijds met deze ontwerpen — die nog geen wet zijn — geen rekening kon worden gehouden bij de opstelling van de bij de wet-B.A.B. behorende lijst.

Vanuit de commissie werd ter wille van de overzichtelijkheid de wens geuit, dat uit de bij de wet-B.A.B. behorende bijlage te allen tijde alles zal zijn af te lezen, wat niet onder deze wet valt.

Van regeringszijde werd het denkbeeld geopperd, dat elke nieuwe wet, voor zover deze niet door de Wet-B.A.B. bestreken zal worden, een bepaling zal inhouden waarbij de bijlage, bedoeld in artikel 21 van de Wet-B.A.B., wordt gewijzigd.

Dit denkbeeld werd door de commissie aantrekkelijk geacht.

6.

Is de Regering bereid om — indien de positieve enumeratie gehandhaafd blijft — jaarlijks, b.v. tegelijk met de indiening van de rijksbegroting, aan de Staten-Generaal een opgave te verstrekken van de regelingen, welke niet onder de Wet-B.A.B. vallen?

7.

Is het wellicht wenselijk om uitbreiding van de beroepsmogelijkheden krachtens de Wet-B.A.B., door hetzij toevoeging aan een positieve enumeratie hetzij schrapping uit een negatieve enumeratie, spoedshalve te delegeren aan de Kroon?

8.

Waarom komen beschikkingen, die direct het buitenlandse beleid raken, voor plaatsing op de bij artikel 21 behorende lijst niet in aanmerking?

6.

Gezien het antwoord op de vorige vraag, werd deze vraag ingetrokken.

7.

De Minister van Justitie verklaarde aan deze delegatie geen behoefte te hebben.

De bewindsman deelde mede, dat de „negatieve lijst” voor het overgrote deel regelingen van aflopende aard (ongeveer 35 in getal) zal bevatten, welke op den duur dus automatisch verdwijnen, zonder dat daarvoor een speciale wijziging van de bij de wet behorende bijlage noodzakelijk is.

8.

De Minister van Justitie zette uiteen, dat, indien de in de vraag bedoelde beschikkingen voor beroep ingevolge de Wet-B.A.B. in aanmerking gebracht zouden worden, het advies van de Raad van State onvermijdelijkerwijs een oordeel zou moeten bevatten over aspecten van het buitenlands beleid die ten grondslag liggen aan de beslissing waartegen in beroep wordt opgekomen. Door de dientengevolge plaatsvindende openbaarmaking van deze gronden zouden de belangen van de Staat, met name de betrekkingen met een andere Mogendheid, geschaad kunnen worden.

Deze mededeling van de bewindsman gaf aanleiding tot een langdurige gedachtenwisseling. Daarbij werden door onderscheiden leden der commissie verschillende suggesties naar voren gebracht, ten einde de uitzondering ten aanzien van het buitenlandse beleid rakende beschikkingen zoveel mogelijk te reduceren, doch anderzijds aan de bezwaren der Regering tegemoet te komen. Zo werden o.m. de volgende oplossingen aan de hand gedaan:

a. evenmin als de burgerlijke rechter treedt in een beoordeling van het buitenlands beleid der Regering, valt zodanige beoordeling te vrezes van de Raad van State;

b. toepassing van de artikelen 37 (geheimhouding van ambtsberichten), 49 (behandeling met gesloten deuren), 57 (niet-openbaar nader schriftelijk overleg) en 64, tweede lid (geheimhouding door de Staatsraden) van de Wet op de Raad van State;

c. behandeling, voor zover nodig, met gesloten deuren en buiten aanwezigheid van belanghebbenden, zulks op verzoek van de Minister van Buitenlandse Zaken;

d. het advies van de afdeling gaat vergezeld van het ontwerp van een op verzoek van de Minister van Buitenlandse Zaken niet met redenen omkleed Koninklijk besluit;

e. waar tot schade van de betrekkingen tussen Nederland en een andere Staat openbare discussie over bepaalde aspecten van het buitenlands beleid mogelijk dreigt te worden, omdat de Kroon zich genoodzaakt ziet van het advies van de Afdeling Contentieux af te wijken, worde ontheffing mogelijk gemaakt van het voorschrift van artikel 58, derde lid, van de Wet op de Raad van State (publicatie in het *Staatsblad* van het advies van de afdeling en van de redenen voor het contraire besluit);

f. in bepaalde gevallen als omschreven sub e kan de afdeling, al dan niet op voorstel van de Minister van Buitenlandse Zaken, de klager niet-ontvankelijk verklaren op grond van de overweging, dat uitwendige staatsbelangen het in behandeling nemen van zijn beroep niet gedogen;

g. de Minister van Buitenlandse Zaken geve de Raad van State niet de verlangde inlichtingen, waarvan hij het verlenen strijdig oordeelt met het belang c.q. de goede buitenlandse betrekkingen van de Staat.

Van regeringszijde werd erkend, dat dergelijke oplossingen denkbaar waren, doch in meer of mindere mate voor een appellant onbevredigend zouden zijn.

Vanuit de commissie werd dit niet tegengesproken, doch werd de opmerking gemaakt, dat het door de burger toch als een verhoging van zijn rechtsbescherming zal worden onderkend, indien hij de zekerheid heeft dat de Afdeling Contentieux en de Kroon zijn grieven hebben onderzocht — ook al leert hij ten slotte de redenen voor een afwijzende beslissing niet kennen — vergeleken bij de toestand, waarin voor hem geen rechtsgang meer openstaat.

De Minister van Justitie verklaarde zich bereid, nogmaals met zijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken in overleg te treden over de vraag, of eventueel met extra waarborgen — in de vorm van niet-openbare behandeling en niet-publicatie van de overwegingen voor een uitspraak en dan alleen in uitzonderingsgevallen — ook beschikkingen rakend het buitenlands beleid onder de werkingssfeer van deze wet te brengen zouden zijn. De bewindsman was inderdaad van gevoelen, dat de wetgever bij de invoering van deze verhoogde rechtsbescherming zo royaal mogelijk te werk zou dienen te gaan. Het ware winst, indien op een zodanige wijze méér gevallen onder de Wet-B.A.B. zouden komen te vallen; aan de andere kant zouden clauses, als door de commissie gesuggereerd, neerkomen op een denatureren van de algemene regeling.

9.

Waarop berusten de ramingen van 1000 en van 21 000 te verwachten beroepen, welke uit respectievelijk artikel 17, derde lid en de artikelen 6 en 7 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 zouden kunnen voortvloeien, indien deze bepalingen in de bijlage bij artikel 21 zouden worden opgenomen?

9.

De Minister van Justitie zeide, dat het aantal verzoeken om dispensatie van goedgekeurde c.a.o.'s enz. (artikel 17, derde lid B.B.A. 1945) naar schatting ongeveer 5000 per jaar bedraagt. In 500—1000 gevallen daarvan wordt het verzoek geweigerd. Voorts worden meermalen in wél verleende dispensaties beperkingen opgenomen, waarom niet is verzocht, doch waarbij de verzoeker zich thans neerlegt. Een en ander had aanleiding gegeven het aantal beroepen op ongeveer 1000 te schatten: een beroepsgrond als die van ongelijke behandeling van geheel gelijksoortige gevallen zou in deze materie de belanghebbenden wellicht sterk aanspreken.

Wat betreft de z.g. ontslagvergunningen (artikel 6 B.B.A. 1945) worden jaarlijks ongeveer 30 000 verzoeken ingediend. Aangezien zowel bij toestemming als bij weigering door het Gewestelijk Arbeidsbureau een der beide partijen zich benadeeld kan gevoelen en naar valt aan te nemen ook hier de bovengenoemde beroepsgrond een vrij grote rol zou spelen, was het percentage beroepen geschat op 70, d.w.z. 21 000. De z.g. aanstellingsvergunningen (artikel 7 B.B.A. 1945) waren te verwaarlozen.

Enkele leden der commissie gaven er blijk van deze ramingen toch aan de zeer hoge kant te achten. Andere leden meenden, dat dit alles beter zou zijn te bezien, wanneer het B.B.A. 1945 geheel op de helling komt.

10.

Hoeveel beroepen zijn redelijkerwijs te verwachten van de plaatsing van artikel 36e van het Wetboek van Koophandel op de bijlage ¹⁾ bij artikel 21?

11.

Kan de strekking nader worden toegelicht van de bepaling, voorgesteld in artikel 21, eerste lid, sub b?

12.

In het voorlopig verslag is de in artikel 4 voorgestelde beperking van beroepsgronden niet passend genoemd bij het administratieve *beroep* in tegenstelling tot administratieve — of gewone — *rechtspraak*. De Ministers antwoorden, het argument — dat de Kroon immers *contrair* kan gaan en dus geen inmenging in het beleid behoeft te vrezen — „theoretisch en praktisch niet geheel juist” te achten. Willen de bewindslieden deze stelling nader toelichten?

10.

De Minister van Justitie meende, dat praktisch vrijwel geen beroepen zijn te verwachten op beschikkingen, gegeven op grond van artikel 36e van het Wetboek van Koophandel.

De bewindsman illustreerde dit met de mededeling, dat van de in 1961 ingekomen aanvragen om verklaringen van geen bezwaar tegen de oprichting van een naamloze vennootschap er circa 10 werden afgewezen.

Enkele leden der commissie meenden, dat in een hoger percentage van de gevallen beroep viel te verwachten dan de Minister onder de huidige omstandigheden aannemelijk achtte. Zij wezen erop, dat men zich thans spoedig neerlegt bij wijziging van bepalingen in ontwerpstatuten, waarop ten departemente wordt aangedrongen, niet omdat men die wijziging zelf wenst doch omdat men vreesst anders de verklaring van geen bezwaar niet te zullen krijgen.

De Minister zeide, deze gedachtengang te kunnen volgen, doch geen enkel gegeven te bezitten aan de hand waarvan het aantal op die grond te verwachten beroepen geraamd zou kunnen worden.

11.

Deze vraag, waarvan de formulering gebaseerd was op de tekst, voorgesteld in stuk nr. 9 doch door de toegezegde invoering van een „negatieve” lijst inmiddels alweer verouderd, was bij het antwoord op vraag 5 behandeld.

12.

De Minister van Justitie zette uiteen, dat een niet aan bepaalde gronden gebonden beroepsmogelijkheid niet slechts rechtsbescherming, doch mede een belangenbescherming geeft. Daarbij kan immers ook de doelmatigheid van de beschikking, waarvan beroep, worden getoetst. Een dergelijke belangenbescherming kan, aldus de bewindsman, wel worden gegeven in regelingen, waarin de materiële regeling van de belangen mede is opgenomen. Een algemene beroepsregeling, als in het onderhavige ontwerp vevat, zal gelden voor een grote diversiteit van beschikkingen. Het is niet te overzien of voor al deze categorieën van beschikkingen een belangentoetsing aanvaardbaar is. Er komen immers veelvuldig bepalingen voor, die zonder schending van enige rechtsregel voor meer dan één uitleg vatbaar zijn. Voor beschikkingen op grond van dergelijke bepalingen moet belangentoetsing in beroep worden afgewezen. Wanneer er verschil in opvatting ten aanzien van de uitvoering daarvan zou bestaan tussen de Raad van State en de verantwoordelijke Minister, zou dit nopen tot herhaaldelijk *contrair* gaan. Het is duidelijk dat de rechtzoekenden hierdoor in verarring zouden worden gebracht. Het belang van de rechtzoekenden eist een spaarzaam gebruik van de mogelijkheid, *contrair* te gaan. Daarom kan een algemene beroepsregeling geen belangenbescherming omvatten. Zij zal beperkt moeten blijven tot rechtsbescherming. Het doel, dat bij het ontwerpen van de voorliggende regeling voor ogen heeft gestaan, is dan ook steeds beperkt geweest tot verhoging van rechtsbescherming.

Verscheidene leden der commissie konden 's Ministers argumentatie niet tot de hunne maken. Zij stelden zich op het standpunt, dat juist omdat de uiteindelijke beslissing over een beroep bij de Kroon zal berusten en niet bij een onafhankelijke rechtsprekende instantie — zoals het geval zou zijn indien de einduitspraak in handen zou worden gelegd van de Afdeling Contentieux van de Raad van State — voor uitsluiting van doelmatigheidscontrole geen doorslaggevende reden aanwezig is. Een Minister zal dan ook niet bevreesd behoeven te zijn of zelfs mogen zijn om — uit de aard der zaak na rijpe overweging — *contraire* besluiten van de Kroon uit te lokken.

Van de zijde der Regering werd de logica van deze redenering niet ontkend. Een zeer ernstig bezwaar in de ogen der Regering tegen de daaruit voortvloeiende praktijk ware evenwel de dan niet te vermijden frequentie van *contraire* besluiten. De bewindslieden verwachtten nl., dat in de praktijk met een overeenkomstig dit ontwerp opgezette wettelijke regeling *contraire* beslissingen hoge uitzonderingen zouden zijn. In dat geval ware huns inziens in de toekomst de verwezen-

¹⁾ De formulering van de vraag was uit de aard der zaak aangepast aan het oorspronkelijke stelsel van de „positieve” lijst.

lijking van een volledige administratieve rechtspraak geenszins ondenkbaar.

Enige leden der commissie verklaarden, zulks een illusie te achten. Huns inziens ware inderdaad wellicht aandrang uit de Kamer te verwachten, de eindbeslissing in handen te leggen van de Afdeling Contentieux indien zou blijken, dat de mogelijkheid voor de Kroon om contrair te gaan niet of nauwelijks toepassing vindt. Zij hielden het echter voor uitgesloten, dat de Kroon voor zodanige aandrang zou zwichten.

Een lid der commissie sprak de verwachting uit, dat verwijdering van de thans in het ontwerp neergelegde beroepsgronden niet in de hand zou werken, dat de Regering toegeeflijker wordt met betrekking tot de uitbreiding van de werkingssfeer op het stuk van het buitenlands beleid.

Andere leden der commissie informeerden naar de ervaring, welke inmiddels te dezer zake met aan dezelfde beroepsgronden gebonden administratieve rechtspraak in de sfeer van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is opgedaan.

Van Regeringszijde werd opgemerkt, dat in dit opzicht het ontwerp analoog aan de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie is ingericht, zulks op grond van de ervaring met het college van beroep voor het bedrijfsleven.

De leden der commissie, die van een andere opvatting dan die der Regering hadden blijk gegeven, achtten deze opmerking juist voor wat de formulering der beroepsgronden betrof, doch in zoverre niet juist, dat het college van beroep voor het bedrijfsleven, anders dan de Afdeling Contentieux, wezenlijk rechtspraak in laatste instantie uitoefent.

De Minister van Justitie wees er nog op, dat ook voor de uitspraken van het college van beroep de mogelijkheid bestaat bij Koninklijk besluit te bepalen, dat een uitspraak geen of niet volledig gevolg zal hebben, indien zij in haar gevolgen in strijd komt met het algemeen belang.

13.

De Minister van Justitie verklaarde, bij nader inzien bedoelde woorden niet voor noodzakelijk te houden, zodat een voorstel tot wijziging op dit punt kon worden tegemoet gezien. Door in de nieuwe redactie naast „aanstellen” ook „benoemen” op te nemen zal de uitzondering nog iets verruimd worden, waardoor beschikkingen tot benoeming van b.v. notarissen (of de weigering te benoemen) duidelijk aan de werkingssfeer van de Wet-B.A.B. onttrokken worden.

De Wet op het Notarisambt is niet met het oog op de benoemingsbeschikkingen op de positieve lijst geplaatst, maar met het oog op beschikkingen krachtens de artikelen 5, lid 3, 8, lid 3 en 42, laatste lid.

De commissie achtte, nu de toegezegde nieuwe nota van wijzigingen inmiddels was verschenen, met de mededeling van het bovenstaande de openbare beraadslaging omtrent dit wetsontwerp genoegzaam voorbereid.

Aldus vastgesteld 28 februari 1963.

VAN DIJK ¹⁾
 DIEPENHORST ²⁾
 VERKERK
 BEERNINK
 VAN DEN HEUVEL
 VAN DOORN
 FRANSSEN
 KODDE
 VERSTEEG
 BERKHOUWER
 VROLIJK
 BAETEN
 KRANENBURG.

13.
 Zijn in artikel 5, sub 1, de woorden „in dienst van de overheid” noodzakelijk? Zijn b.v. notarissen „in dienst van de overheid” in de zin van deze bepaling? Zo neen, betekent dan de vermelding van de Wet op het Notarisambt, dat men bij een niet-geslaagde sollicitatie naar een notarisvacature krachtens de Wet-B.A.B. beroep op de Kroon kan instellen?

¹⁾ Plaatsvervanger van de heer Oud, die wegens ziekte verhinderd was aan de vaststelling van dit verslag mede te werken.

²⁾ Plaatsvervanger van jonkvrouwe Wittewaall van Stoetwegen, die wegens ziekte verhinderd was aan de vaststelling van dit verslag mede te werken.