

De bijzondere commissie, welke ter voorbereiding van de openbare beraadslaging omtrent de onderhavige wetsontwerpen werd ingesteld, heeft de eer, als volgt te rapporteren.

Algemeen werd instemming betuigd met de doelstelling, welke de indieners van de onderhavige wetsvoorstellen, de toenmalige Ministers Polak en Beernink, nastreefden, te weten een verdere verbetering van de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid. De verwachting, dat een administratieve rechtspraak inzake overheidsbeschikkingen als in deze ontwerpen voorgesteld bedoelde rechtsbescherming aanmerkelijk zal uitbreiden, en daarnaast een heilzame preventieve werking zal hebben, werd, eveneens algemeen, gewettigd geacht door de ervaringen, welke sedert 1 januari 1964 met de Wet beroep administratieve beschikkingen<sup>1)</sup> waren opgedaan.

Waardering werd voorts algemeen geuit voor de instelling, zulks overeenkomstig een toezegging aan de Kamer bij de behandeling van het ontwerp van Wet BAB, van de commissie-Wiarda en voor de door die commissie verrichte, blijkens de indiening der onderhavige wetsontwerpen vruchtbare arbeid.

Voorts werd herinnerd aan de grote aandacht, welke de „vakpers” aan deze materie besteed heeft, en aan het afzonderlijke Congres op 24 januari 1972 van de Vereniging voor Administratief Recht. Voor de aldus aan de volksvertegenwoordiging en de Regering verschaftte voorlichting werd erkentelijkheid uitgesproken.

#### ALGEMEEN

Vele leden zouden gaarne van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, die naar gebleken is de behandeling van deze wetsontwerpen willen voortzetten, vernemen of de Regering de thans aangeboden regeling van het vraagstuk van administratief beroep en administratieve rechtspraak ziet als een eindstadium, dan wel als een nuttige stap om te komen tot een veel meer complete rechtsbescherming van de burger. Met name zouden zij gaarne de mening van de Regering horen over de volgende tijdens het VAR-congres op 24 januari jl. geopperde ideeën:

a. de instelling van een Raad voor de rechtsbescherming, die in een nota een totaalplan voor de rechtsbescherming in Nederland ontvouwt en in vervolgnota's de ontwikkeling op het terrein van de rechtsbescherming volgt;

b. de gedachte, dat uiteindelijk de administratieve rechtspraak in Nederland bij de onafhankelijke rechter zal komen, in dier voege dat o.m.:

1e. de Hoge Raad en de afd. rechtspraak van de Raad van State ineenvloeiën; een en ander misschien met enkele in speciale wetten te regelen uitzonderingen, als bv. het ruimtelijke orderingsbeleid;

2e. het administratief beroep niet meer zal behoren tot de taken van provinciale en gemeentebesturen.

Zij zagen de beschouwingen van de bewindslieden op deze gedachten met belangstelling tegemoet, daarbij aantekendend,

<sup>1)</sup> Verder in dit verslag aangeduid als de Wet BAB.

dat zij iedere stap tot beteugeling van de verbroekeling, welke thans op het terrein van administratief beroep en administratieve rechtspraak in Nederland zichtbaar is, toejuichten.

Sommige leden vroegen, hoe de bewindslieden staan tegenover de door prof. mr. J. Wessel op het VAR-congres voorts gedane suggestie, te komen tot een vaste kern van ambtenaren, hetzij als een bureau voor de rechtsbescherming, hetzij als secretariaat voor een raad als hierboven aangegeven.

Deze leden vestigden eveneens de aandacht op het grote aantal administratieve beroepen dat, ook indien de onderhavige ontwerpen tot wet verheven worden, door andere colleges behandeld zullen blijven worden. Zij zagen met belangstelling het oordeel van de Regering tegemoet over de gedachte, in de toekomst administratieve beroepen zoveel mogelijk door een en dezelfde rechter te laten behandelen en vroegen of de Ministers, indien zij zich in beginsel met dit denkbeeld konden verenigen, zouden kunnen aangeven welk tijdsbestek met de verwezenlijking gemoeid zou zijn.

Enkele leden vroegen, of ook de bewindslieden niet van oordeel zijn, dat het inderdaad het vertrouwen van de burger in het bestuur ten goede zou komen, indien enige doorzichtigheid en overzichtelijkheid zou worden aangebracht in de grote verscheidenheid van beroepsmogelijkheden tegen onjuist bestuur die onze wetgeving kent. Zijn zij het met deze leden eens, dat het voor een burger moeilijk is zijn weg te vinden in het geheel van verschillende beroepsorganen, beroepsgronden, beroepsprocedures en beroepstermijnen? Willen de bewindslieden overwegen tot een zodanige herziening van de Nederlandse wetgeving op dit punt te komen, dat een zekere eenheid, uniformiteit en centralisatie wordt bereikt?

Deze leden zagen de totstandkoming van de wet-AROB<sup>2)</sup> als een goede voorbereiding voor een vergroting van de zelfstandigheid van provincie en gemeente. Denken de bewindslieden ook in het bijzonder aan beschikkingen van lagere organen met betrekking tot de wellicht aanwezige mogelijkheid (memorie van toelichting, blz. 7) „in daarvoor in aanmerking komende wetten het bestaande administratieve beroep te vervangen door een beroep, gegrond op de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen”? Deze leden, die er begrip voor hadden dat in het belang van de rechtsbescherming der burgers door de toekenning van beroep op gedeputeerde staten of de Kroon inbreuk wordt gemaakt op de gemeentelijke zelfstandigheid, drongen er op aan, na te gaan in hoeverre in bestaande wetgeving, nu een algemeen beroepsrecht op de administratieve rechter wordt geschapen, recht van beroep op gedeputeerde staten of de Kroon kan vervallen. Als voorbeelden noemden zij het beroep op de Kroon op grond van de Boswet tegen de weigering van een kapvergunning. Ook bepleitten zij, bij nieuwe wetgeving zorgvuldig te overwegen, in hoeverre een „vol” beroep absoluut noodzakelijk is dan wel of met een rechtmatigheidsberoep volgens de wet-AROB kan worden volstaan.

De vele leden, eerder aan het woord, hadden in de memorie van toelichting bij wetsontwerp 11 279 overigens node gemist een overzicht van de administratieve rechtspraak en het administratieve beroep in de landen van de EEG. Men behoeft – aldus deze leden – niet eens van marxistische huize te zijn om te zien, dat na de economische onderbouw straks de bovenbouw, waarvan bestuur en rechtspraak deel uitmaken, meer en meer ineen zullen vloeien. Zijn de bewindslieden bereid om in een beknopt overzicht de Kamer in deze voor te lichten?

Nagenoeg algemeen werd een aantal opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over het voortbestaan van het z.g. volle administratief beroep, waarbij hetzij de Raad van State gehoord de Afdeling voor de geschillen van bestuur, hetzij de Afdeling voor de geschillen van bestuur een *adviserende* taak (ten aanzien van de Kroon) heeft, welke ook *doelmatigheids*toetsing omvat, naast het nieuw in te voeren AROB-beroep, waarbij 's Raads afdeling Rechtspraak een *beslissende* taak zal hebben bij de *rechtmatigheids*toetsing.

<sup>2)</sup> Aldus is in dit verslag de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen aangeduid.

De vele leden, laatstelijk aan het woord, meenden te kunnen vaststellen, dat de voorgestelde regeling kort samengevat neerkomt op een overheveling binnen de Raad van State van de behandeling van – tot de lagere overheden uit te breiden – BAB-beroepen van een – adviserende – kamer van de Afdeling voor de geschillen van bestuur naar een – beslissende – Afdeling rechtspraak. Zij vroegen of, indien de vier beroepsgronden voor een AROB-beroep (artikel 8 van ontwerp 11 279) dezelfde zullen zijn als de gronden vermeld in artikel 4 van de Wet BAB, niet gevreesd behoeft te worden voor een te formele behandeling van AROB-beroepen, mede gezien de ervaring met de Wet BAB en omdat daarnaast in vele gevallen een z.g. vol beroep op de Kroon blijft bestaan. Zal de burger niet het gevoel krijgen te zijn blij gemaakt met een dode mus? Zal de onduidelijkheid ook niet toenemen, wanneer blijkt, dat in een aantal gevallen, met name wanneer reeds bestaande wetten in het geding zijn, een z.g. vol beroep plaats vindt terwijl, zonder dat voor dit verschil sterke argumenten spreken, in andere gevallen met een rechtmatigheidsstoetsing op basis van de vier gronden wordt volstaan?

Vele andere leden, verscheidene andere leden, verscheidene weer andere leden, en verschillende nog weer andere leden – in dit verslag verder aangeduid als: zeer vele leden – meenden, dat inderdaad de scherpe scheiding tussen AROB-beroepen op grond van rechtmatigheidscriteria en de z.g. volle beroepen nog duidelijker tot uiting zal komen dan bij de huidige BAB-beroepen reeds het geval is, ten gevolge van de omstandigheid, dat de eerste categorie door de Afdeling rechtspraak zal worden behandeld en beslist, terwijl bij het z.g. volle beroep de beslissing bij de Kroon zal blijven. Ook zij vroegen, of naar het gevoelen van de bewindslieden voor de burger dit onderscheid en de redenen ervoor steeds voldoende duidelijk zullen zijn.

Is op den duur de scherpe scheiding tussen AROB-beroep en „vol” beroep wel te handhaven? Zal niet moeten worden overwogen alle beroepszaken ter beslissing aan een afdeling van de Raad van State op te dragen, waarbij dan bepaalde veiligheidsmarges kunnen worden ingebouwd om te voorkomen, dat sommige beslissingen het beleid zouden doorkruisen?

Deze vraag achtten de hier aan het woord zijnde leden van te groter belang, omdat sommige wetten beroep op de Kroon uitdrukkelijk vermelden, hoewel het in feite louter rechtmatigheidsberoepen betreft.

Indien niet of nog niet tot uitbreiding kan worden overgegaan, zal dan geen controle op reeds bestaande wetten nodig zijn om na te gaan in welke gevallen het z.g. volle beroep op de Kroon door een AROB-beroep kan worden vervangen? Verwachten de Ministers niet, dat een AROB-beslissing aanzienlijk sneller tot stand zal komen dan een beslissing op „vol” beroep, wat de belanghebbenden, die ten allen tijde met een snelle beslissing gebaat zijn, stellig niet zal ontgaan?

Enkele leden verklaarden, het toe te juichen indien deze wetsonwerpen er toe zouden leiden, dat een streep gezet wordt onder de huns inziens vreemde, althans hybride figuur welke het BAB-beroep in het geheel van beroepsmogelijkheden is. Deed het orgaan aan administratief beroep denken, de beperking der beroepsgronden maakte dat men het BAB-beroep niet anders dan als rechtspraak zag. Zij achtten het juist en consequent, dat een rechtsgang die reeds materieel rechtspraak was thans ook formeel een rechtspraakarakter krijgt door aan een daartoe te creëren Afdeling rechtspraak van de Raad van State de beslissing op het beroep op te dragen.

Ook uit een oogpunt van gevaar van aantasting van de autonomie der lagere publiekrechtelijke lichamen, waar in beroep over autonome beschikkingen van gemeente en provincie zou moeten worden geoordeeld, was het huns inziens een gelukkige gedachte de beslissing niet te leggen in handen van de Kroon, doch van een rechterlijke instantie en bovendien de toetsing tot rechtmatigheidsvragen te beperken.

Aangezien de provinciale en gemeentelijke autonomie in de Grondwet (artikel 143 resp. 153) is gegarandeerd, zal huns inziens een nieuwe vorm van toezicht op de uitoefening van autonome bevoegdheden ook op de Grondwet gebaseerd moeten



zijn. Als mogelijkheid daartoe zagen zij i.c. slechts artikel 168, op grond waarvan de wet de beslissing van twistgedingen o.m. aan een college belast met administratieve rechtspraak kan opdragen. Kan gesteld worden, dat in alle gevallen sprake is van een „twistgeding” in de zin van dit artikel, als een natuurlijke of rechtspersoon beroep instelt tegen een autonome beschikking van b.v. een gemeenteraad?

Wordt naar het inzicht der bewindslieden, zo vroegen vele leden, de blijkens vorengaande vragen gewekte vrees voor onduidelijkheid voor de burger niet nog in de hand gewerkt door het feit, dat uitsluitend in beroep gekomen zal kunnen worden van een beschikking? Zou wellicht de formulering „besluit of handeling” te verkiezen zijn?

Zeer vele leden merkten op, dat het voorstel het AROB-beroep te beperken tot beschikkingen neerkomt op handhaving op dit punt van de wet BAB, en dat de jurisprudentie over de betekenis van het begrip „beschikking” als bedoeld in de wet BAB tot een tamelijk beperkte interpretatie geleid heeft. Zij legden de bewindslieden de vraag voor, of deze beperkte uitleg op den duur de rechtsbescherming ten goede zal komen. Is het niet wenselijk, bij het tot stand komen van deze wetten het begrip „beschikking” ruim te formuleren, dan wel het AROB-beroep tot een aantal handelingen en besluiten – niet zijnde beschikkingen volgens de jurisprudentie op de wet BAB – uit te breiden, teneinde te voorkomen dat de Afdeling rechtspraak een beroep op formele gronden niet ontvankelijk moet verklaren, hoewel in feite schending van rechtmatigheid wel degelijk heeft plaatsgevonden?

Enkele leden hadden met enige teleurstelling geconstateerd, dat slechts tegen beschikkingen beroep wordt voorgesteld en dat bovendien bij de omschrijving van het begrip „beschikking” wordt voorgesteld, de definitie uit de wet BAB ongewijzigd over te nemen.

Het speelt deze leden met name, dat niet – zoals in de Ambtenarenwet 1929 en de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie – beroep is opengesteld tegen overheidshandelingen die geen beschikkingen zijn. Welke overwegingen hebben de bewindslieden geleid tot hun vasthoudendheid in deze? Zijn het niet vooral de „handelingen” van de overheidsorganen die de burger een gevoel van rechtsonzekerheid geven in plaats van de meer formele beschikkingen? Zijn de bewindslieden niet van oordeel, dat de burgerlijke rechter bij een actie uit onrechtmatige daad ex artikel 1401 BW tegen de overheid geneigd is zijn optreden te beschouwen als een ultimatum remedium en niet licht een onrechtmatigheidsoordeel over een overheidsoptreden zal uitspreken, en dat het om die reden gewenst is een administratieve rechter uitdrukkelijk tot een dergelijk oordeel over overheidsdaden competent te verklaren? Kunnen de bewindslieden aangeven, waarom zij de enige definitie van het beschikkingsbegrip uit de wet BAB ongewijzigd hebben overgenomen? Delen zij de bezwaren, die o.m. door Kan en Van Maarseveen in hun commentaar op de wet BAB tegen deze beperkte omschrijving en de beperkte interpretatie daarvan in de Kroonjurisprudentie naar voren zijn gebracht?

Zeer vele leden achtten het juist, dat niet wordt voorgesteld twee instanties van beroep in te voeren, doch aan het orgaan dat de beschikking in kwestie gaf op te dragen, zijn beslissing opnieuw in volle omvang in overweging te nemen waarbij de belanghebbende die bezwaar gemaakt heeft in de gelegenheid gesteld wordt persoonlijk of via een gemachtigde gehoord te worden – voordat het beroep open staat. Toch riep deze tamelijk stringente bepalingen bevattende bezwaarschriftenprocedure bij de hier aan het woord zijnde leden enige vragen op.

Is het nodig te eisen, dat ten allen tijde de indiener of zijn gemachtigde wordt gehoord? Nu inspraak een steeds meer algemeen erkend goed wordt, zullen vele malen beschikkingen gegeven worden, waarop belanghebbenden reeds zijn gehoord. Weegt in zo'n geval het belang van de indiener van een bezwaarschrift, andermaal te worden gehoord, op tegen het na-deel van het vertragende effect?

Zou – zo uit de beschikking reeds blijkt, dat alle partijen gehoord zijn – het opnieuw horen niet achterwege kunnen blijven, al zal een heroverweging van een voor beroep vatbare beschikking wèl nodig zijn?

Kan voorts de stringente termijn van dertig dagen in sommige gevallen niet te kort zijn, indien b.v. naar aanleiding van het bezwaarschrift nog een nader onderzoek nodig is?

Met welke sanctie is het voorschrift van een termijn – i.c. van 30 dagen – omgeven? Wat zal het gevolg zijn, als een orgaan de termijn laat verlopen?

Het wetsontwerp bepaalt verder, dat het orgaan of een lid van een college de indiener moet horen. Het wetsontwerp scheidt geen mogelijkheid tot delegatie van deze bevoegdheid. Achten de bewindslieden het gevaar niet aanwezig, dat bij belangrijke organen een te zware belasting op enkele personen zal drukken, waardoor andere werkzaamheden moeten blijven liggen? Is het daarom niet noodzakelijk de mogelijkheid van delegatie in de wet op te nemen?

De eis van een bezwaarschriftenprocedure is, behoudens de in artikel 7, derde lid van wetsontwerp 11 279 voorgestelde mogelijkheid van aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van bepaalde beschikkingen van de centrale overheid, beperkt tot beschikkingen van de lagere overheid. Is deze beperking wel verstandig? Indien ook voor beschikkingen van administratieve organen van de centrale overheid een bezwaarschriftenprocedure mogelijk zou worden gemaakt, mag – zo meenden deze leden – worden verwacht, dat door intensief contact tussen de indiener en het administratief orgaan moeilijkheden kunnen worden opgelost en dat in elk geval meer begrip voor de beslissing zal worden verkregen.

Vele leden waren eveneens van gevoelen, dat onvoldoende uit de verf was gekomen, waarom de bezwaarschriftenprocedure niet voor alle voor AROB-beroep vatbare beschikkingen van de centrale overheid zou worden ingevoerd.

Enkele leden waren door de in de memorie van toelichting te dezer zake aangevoerde argumenten al evenmin overtuigd.

Zij vroegen of hun indruk juist was, dat het geringe aantal grondverklaringen van BAB-beroepen o.m. wordt veroorzaakt doordat het oordeel in beroep tot rechtmatigheidsvragen beperkt is. Huns inziens ware het van groot belang, zoveel mogelijk te voorkomen dat beroep wordt ingesteld zonder enige kans op resultaat. De tijdsduur welke met het beroep is gemoeid (zowel voor de klager als voor het orgaan tegen welks beschikking beroep wordt ingesteld vaak uiterst bezwaarlijk), de belasting van het beroepsorgaan en het psychologisch effect op de klager indien zijn beroep niet gegrond wordt verklaard, maakten het naar het oordeel dezer leden noodzakelijk te zoeken naar mogelijkheden om vóórdat beroep wordt ingesteld de zaak te redresseren. Naar hun mening bood een bezwaarschriftenprocedure daartoe ruime mogelijkheden. Achten de bewindslieden het geen voordeel dat dit voor het beschikkend orgaan de mogelijkheid biedt, alle relevante overwegingen, ook de beleidsoverwegingen welke in het AROB-beroep niet aan de orde kunnen komen, nog eens te bezien en het resultaat ervan tot uitdrukking te brengen in een gemotiveerde uitspraak? Naar het inzicht dezer leden zou de rechtszekerheid der burgers daarmee zeker gediend zijn.

Met betrekking tot de in artikel 5 van wetsontwerp 11 279 gegeven opsomming van gevallen, waarvoor de Wet AROB niet van toepassing zal zijn, wezen zeer vele leden op de noodzaak, bij de opstelling van zodanige lijst van uitzonderingen grote voorzichtigheid te betrachten teneinde te voorkomen, dat wat met de ene hand wordt gegeven met de andere hand wordt teruggenomen.

Ware wellicht te overwegen, een splitsing in deze lijst aan te brengen? In het algemeen is, aldus deze leden, een toetsing achteraf op de rechtmatigheid van een beslissing gewenst. Als voorbeelden hiervan zijn te noemen het in vermeld artikel genoemde onder *h* (oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmede verband houdende buitengewone omstandigheden) en *i* (watersnood of andere rampen of dringend of dreigend gevaar daarvoor).

Indien men deze bepaling echter volledig onder de huidige voorstellen brengt, zal ook de schorsingsbepaling van artikel 80 van de Wet op de Raad van State als voorgesteld in wetsontwerp **11 280** van toepassing zijn. Hiertegen kunnen wel bezwaren rijzen. Een oplossing hiervoor zou kunnen worden gevonden door de lijst van artikel 5 van wetsontwerp **11 279** te beperken en op artikel 80 van de Wet op de Raad van State enige uitzonderingen vast te stellen.

Zijn de bewindslieden bereid deze gedachte in overweging te nemen?

Enkele leden konden de motivering niet onderschrijven, welke in de memorie van toelichting bij wetsontwerp **11 279** is gegeven van de uitsluiting (in artikel 5, onder *j*) van beschikkingen tot het toekennen etc. van financiële bijdragen aan publiekrechtelijke lichamen, nl. dat deze regeling niet bedoeld is om een beroepsmogelijkheid te geven inzake de financiële verhouding tussen het rijk en de andere publiekrechtelijke lichamen.

Is de Wet AROB niet juist bedoeld om een beroepsrecht toe te kennen waar het nu nog ontbreekt? Het was deze leden niet duidelijk, waarom dit niet zou gelden voor de financiële verhouding tussen het rijk en de lagere lichamen. Voor beïnvloeding van het beleid van de centrale overheid in dezen door de rechter behoeft toch niet te worden gevreesd, waar immers de rechterlijke toetsing beperkt blijft tot de rechtsaspecten?

Soortgelijke twijfels hadden deze leden ten aanzien van de uitsluiting van beschikkingen met betrekking tot de toekenning etc. van subsidies artikel 5 sub *k*. Zijn de bewindslieden niet van mening, dat op het gebied van de subsidies, waarmee de overheid – naar de mening van deze leden niet altijd op de juiste wijze – steeds dieper in het maatschappelijk leven ingrijpt zonder dat daaraan in de meeste gevallen wettelijke regelen aan ten grondslag liggen, behoefte bestaat aan rechtsbescherming? Huns inziens leert de praktijk, dat belanghebbenden de weg naar de rechter, maar dan naar de burgerlijke rechter, wel weten te vinden. Is dan een officiële procedure voor een administratieve rechter niet te verkiezen? Gevreesd behoeft dan niet te worden, dat de rechter zich zal inlaten met de vraag, of een bepaalde activiteit overheids subsidie waard is; wel zal hij kunnen oordelen, of niet bijv. algemene beginselen van behoorlijk bestuur (als het gelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel) zijn geschonden.

Vele leden merkten naar aanleiding van de in artikel 5, onder *k*, van wetsontwerp **11 279** voorgestelde uitzondering op, dat het in de praktijk, met name wanneer het om gevallen van sanering van middenstands- en agrarische bedrijven gaat, wel een bezwaar blijkt, dat zelfs niet de vraag of men al dan niet voor sanering in aanmerking komt, in beroep aan de orde kan komen. Valt er niet meer voor te zeggen deze uitzondering te laten vallen, te meer waar toch niet een vol beroep aan de orde is?

De hier aan het woord zijnde leden meenden voorts, dat de in het tweede lid van artikel 2 van wetsontwerp **11 279** voorgestelde bepaling („Een besluit van algemene strekking is geen beschikking in de zin van deze wet”) snel een extra hinderpaal kan zijn indien het AROB-beroep tot beschikkingen beperkt zou blijven. Zij vroegen, of deze bepaling gemist zou kunnen worden. Wanneer achten de bewindslieden zodanige algemene strekking aanwezig?

Bij de enkele leden, hiervóór aan het woord, riep ook artikel 6 van wetsontwerp **11 279** nog een vraag op. Zij wezen er op, dat destijds het motief voor het opstellen van de lijst ex artikel 21 van de wet BAB hierin gelegen was, dat men wilde voorkomen dat de Afdeling Contentieux van de Raad van State overbelast zou worden door een plotselinge invoering van een algemeen beroepsrecht. Is er, nu achteraf deze vrees ongegrond gebleken is, niet alle aanleiding het aantal regelingen ex artikel 6 van de wet-AROB beperkt te houden?

Algemeen was de instemming waarmee het voorstel begroet werd, de beslissingsbevoegdheid inzake een AROB-beroep op te dragen aan de daartoe te creëren Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

Sommige leden vroegen, of niet een zodanige uitbreiding van werkzaamheden valt te verwachten, dat met vergroting van het aantal Staatsraden van 20 op 24 niet zal kunnen worden volstaan.

Vele leden vroegen, of de bewindslieden nog aanvullende cijfers kunnen verstrekken bij die, verstrekt bij het antwoord op schriftelijke vragen van de heren Franssen en Roethof, (*Aanhangsel Handelingen* zitting 1970–1971, blz. 1595) betreffende de werkzaamheden van de Raad van State, opdat de noodzaak tot uitbreiding met 20 pct. wat meer wordt geadstrueerd.

Zal niet, zo vroegen sommige leden verder, door het stellen van dezelfde benoemingseisen voor de leden van de Afdeling rechtspraak als voor de gewone rechterlijke macht de mogelijkheden van vervanging van leden van deze afdeling door leden van andere afdelingen worden belemmerd en tot vertraging van de werkzaamheden aanleiding kunnen geven?

Eerdervermelde vele leden stelden de vraag, waarom voor de zijde van benoeming van de Staatsraden geen aansluiting is gezocht bij de wijze van benoemen van leden van de Hoge Raad, derhalve benoeming door de Kroon op voordracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal?

Waarom zal voorts geen ontslag worden verleend bij het bereiken van de vijf en zestigjarige leeftijd? Op deze wijze zou immers op afdoende wijze de misère – aldus deze leden – van de cumulatie van de functie van lid van de Raad van State met een vaak ruim wachtgeld of overheidspensioen afdoende de kop kunnen worden ingedrukt.

Deze leden vroegen waarom wordt voorgesteld de voorzitter, de leden en de plaatsvervangende leden van de Afdeling rechtspraak door de Kroon te doen aanwijzen (nieuw artikel 64 van de Wet op de Raad van State, artikel I onder CC van ontwerp **11 280**). Wordt daarmee in dit geval geen afbreuk gedaan aan de onafhankelijkheid? Is het stellen van de bij het nieuwe artikel 65 van de Wet op de Raad van State voorgeschreven „eisen van artikel 86, eerste lid, van de Wet op de regterlijke organisatie en het beleid der justitie” noodzakelijk? Mag niet worden aangenomen, dat degenen die tot lid van de Raad van State worden benoemd in ieder geval ook bekwaam zijn tot dit werk?

Enkele leden vroegen, welke de motieven waren om de Koning geen deel te doen uitmaken van de Afdeling rechtspraak. Als zodanig zou het staatshoofd immers zelden of nooit worden geconfronteerd met beschikkingen aan de toestandkoming waarvan hij zelf heeft meegewerkt?

Van andere zijde werd deze suggestie in strijd geacht met de ten onzent geldende opvattingen over de plaats van de Koning in het constitutionele bestel.

Nog werd, mede in dit verband, de vraag gesteld, of de rechtspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State begrepen zal zijn onder de rechtspraak, bedoeld in artikel 163 van de Grondwet.

Zeer vele leden waren van oordeel, dat door het verlenen van beslissingsbevoegdheid aan een Afdeling rechtspraak van de Raad van State een einde zal komen aan een hinken op twee gedachten, en de behandeling van zaken voor de burger minder ondoorzichtig zal worden. Tevens meenden zij te mogen verwachten, dat deze wijziging een versnelling van de procedure kan meebrengen, omdat de zaak, nadat de Afdeling een beslissing heeft genomen, niet nog eens door een departement behoeft te worden bekeken.

Teneinde noch de burger noch de administratie te lang in onzekerheid te laten over het resultaat van een beroep, dient, zo vervolgden deze leden, een snelle beslissing zoveel mogelijk te worden bevorderd. De indieners der ontwerpen hebben dit reeds voorzien door in die gevallen, welke duidelijk niet-ontvankelijk of ongegrond zijn aan de voorzitter de bevoegdheid te geven onmiddellijk uitspraak te doen.

Naast de zaken, welke onmiddellijk kunnen worden afgewezen, zullen er echter ook zaken zijn, die mogelijk wel voor toewijzing vatbaar zijn, maar waarbij – gezien de eenvoud van de zaak – nauwelijks een vooronderzoek nodig is. Is het voor die gevallen niet gewenst in de wet de mogelijkheid te



openen aan de voorzitter de gelegenheid te geven deze zaken ter afdoening aan een „unus iudex” op te dragen? Een dergelijke vereenvoudigde procedure kan een snelle behandeling bevorderen; aldus leggen eenvoudige zaken minder beslag op de tijd van meerdere leden van de Afdeling rechtspraak.

Hoewel sommige leden er vanzelfsprekend van uitgingen, dat uitspraken van de Afdeling rechtspraak zo spoedig mogelijk moeten worden gegeven, konden zij zich voorstellen dat het stellen van een stringent voorschrift ten deze in de praktijk op grote bezwaren kan stuiten. Zij zouden nog als mogelijkheid zien een bepaling, dat de uitspraak binnen drie weken na de openbare behandeling moet worden gegeven met de mogelijkheid van verlenging van deze termijn met eenmaal drie weken. Hoe staan de ministers hier tegenover?

Zeer vele leden had het getroffen, dat blijkens het nieuwvoorgestelde derde lid van artikel 70 van de Wet op de Raad van State (artikel I, onder CC van ontwerp 11 280) ook in de AROB-procedure de mogelijkheid zou worden geopend – welke bij het z.g. vol administratief beroep blijkens artikel 37 van de Wet op de Raad van State (artikel I, onder L, van hetzelfde ontwerp) gehandhaafd blijft – dat aan de Afdeling stukken worden toegezonden, die voor de tegenpartij van het administratief orgaan geheim moeten blijven. Het was voor deze leden een vraag, of deze situatie moet blijven bestaan. Voor de gewone rechtspraak is geheimzinnigheid uit den boze. Beide partijen dienen de feiten te kennen, die voor het rechtsprekend orgaan beslissend kunnen zijn, opdat zij bij hun toelichting eveneens met alle feiten rekening kunnen houden. Dient dezelfde gedachte ook voor deze rechtspraak geen ingang te vinden? Het blijft voor een burger een bijna onaantoonbare gedachte, dat de Afdeling mogelijk hem onbekende gegevens bezit, welke – zulks ter beoordeling van de Afdeling – mede in de beslissing kunnen worden betrokken.

Nog moeilijker te aanvaarden was voor deze leden het feit, dat geheime ambtsberichten van de centrale overheid nooit ter visie worden gelegd, terwijl voor lagere overheden de beslissing over tervisielegging aan de voorzitter wordt gegeven. Kunnen de bewindslieden mededelen, waarom dit verschil in behandeling wordt voorgesteld?

Dezelfde leden stonden vervolgens stil bij de in navolging van de Ambtenarenwet in wetsontwerp 11 280 (nieuw artikel 76 van de Wet op de Raad van State) voorgestelde mogelijkheid, dat een overheidsorgaan niet of niet volledig gevolg geeft aan een uitspraak van de Afdeling Rechtspraak.

Hoewel zulks niet uit de ontworpen wetstekst te lezen valt meenden zij te mogen aannemen, dat het orgaan uitsluitend uit overwegingen van algemeen belang een uitspraak naast zich neer zal leggen.

Toch was voor hen deze regeling allerminst bevredigend. Is het juist, het oordeel over het algemeen belang aan het betreffende overheidsorgaan over te laten? Dient voorts het begrip „algemeen belang” niet in de wettekst te worden opgenomen?

Moet niet worden overwogen zeker voor lagere overheidslichamen een bepaling op te nemen, dat geen gevolg geven aan een beslissing uitsluitend kan geschieden na machtiging van een hoger orgaan?

Zal het voorts steeds mogelijk zijn, het niet gevolg geven op te lossen in wat in het civiele recht wordt genoemd „kosten, schaden en interessen”? Van de beslissingen waaraan geen gevolg wordt gegeven zullen vele nauwelijks op geld waardeerbaar zijn, in tegenstelling tot ambtenarenzaken, die veel duidelijker financiële belangen van de betrokkene betreffen. Zal daarom naast de vergoeding van artikel 77 van de Wet op de Raad van State niet tevens de mogelijkheid van een boete of dwangsom moeten worden opgenomen om te voorkomen, dat een overheidsorgaan te lichtvaardig op grond van algemeen belang een beslissing naast zich neerlegt?

Kan niet worden overwogen om in de Wet op de Raad van State aan de Afdeling zelve het recht te geven te beslissen, dat gevolgen van een te vernietigen besluit geheel of gedeeltelijk in stand blijven met daarnaast een bepaalde financiële tegemoetkoming voor de belanghebbende?

Sommige leden beaamden wat op blz. 10 van de memorie van toelichting inzake wetsontwerp 11 280 (rechterkolom, onderaan) wordt opgemerkt, namelijk dat vragen kunnen rijzen omtrent de consequenties van de instelling van een afzonderlijke Afdeling rechtspraak voor de structuur van de Raad van State en voor de werkwijze. Kunnen de ministers mededelen, in welke tijdsorde zij denken bij de in de daarop volgende zinnen gebruikte woorden „voorshands” en „in een verdere toekomst”?

Vele leden achtten de in dezelfde memorie van toelichting geopperde mogelijkheid, dat na grondwetswijziging ook nog een afdeling Wetgeving van de Raad van State zal worden gecreëerd, niet onlogisch. Zij zouden echter gaarne weten of de Regering niet met hen van oordeel is, dat met betrekking tot het adviseren omtrent wetsontwerpen en algemene maatregelen van bestuur de situatie sinds de vorige eeuw volstrekt veranderd is. Sindsdien zijn op velerlei terrein uitstekende en vaak meer competente adviesorganen ontstaan, die waarschijnlijk in staat zijn een inhoudelijk meer deskundig advies omtrent voorgenomen wetgeving uit te brengen. Zij vroegen daarom of het niet voor de hand ligt om, zo de Raad van State als adviserende instantie zou dienen te blijven bestaan, dit advies bij wetgeving dan te beperken tot de vragen van algemeen juridische aard, waarvan de beantwoording kan bijdragen tot een goede coördinatie van de wetgeving.

Deze leden vroegen verder, welke de argumenten zijn om het eerste lid van artikel 16 van de Wet op de Raad van State te handhaven. Verschafft het recht van petitie, zoals dit met name in het derde lid van artikel 8 der Grondwet vastgelegd is, niet de ook voor de Raad van State nodige armslag?

Een andere vraag dezer leden luidde, waarom de zware opzet, voorgesteld in artikel I onder J van wetsontwerp 11 280 gekozen is voor de aanwijzing van de leden van de Afdeling voor de geschillen van bestuur (aanwijzing door de Kroon, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, na overleg met de Minister van Justitie)? Waarom kan niet worden volstaan met een opdracht aan de Vice-Voorzitter van de Raad van State om het werk te verdelen en – indien dat dan nodig wordt geacht – een nadrukkelijke aanwijzing te doen?

Is het waar, dan thans alle leden van de Raad van State ook lid zijn van de Afdeling Contentieux?

Is het waar, dat de leden voor het werken in die afdeling een bijzondere beloning ontvangen? Is dat nodig en logisch?

Vele leden vroegen, of het in de bedoeling van de bewindslieden ligt de voorgestelde nieuwe bepalingen, zo zij tot wet worden verheven, gelijktijdig in te voeren. Voelen zij voor de gedachte, eerst de wijziging van de Wet op de Raad van State in te voeren en enige tijd later de wet AROB? Op deze wijze zouden de leden van de Raad van State wat op de nieuwe bepalingen aangaande de organisatie van de raad kunnen inspielen, voordat zij de uitbreiding van werkzaamheden, verbonden aan de overgang van de wet BAB naar de wet AROB moeten opvangen.

Algemeen werd er begrip voor getoond, dat de indieners van deze wetsontwerpen, niet vooruit willende lopen op de openbare behandeling van het regeringsstandpunt over de aanbevelingen van de Commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting, geen adviezen van de Raad van State gepubliceerd hadden.

De onderhavige wetsvoorstellen raken echter de positie, samenstelling en werking van de Raad van State zelf. In alle andere gevallen, waarbij via wetswijzigingen de werkwijze enz. van bepaalde instellingen worden gewijzigd, pleegt de Kamer het oordeel van betrokkenen op te prijs te stellen.

Zijn de Ministers daarom in dit speciale geval bereid het oordeel van de Raad van State, dat ongetwijfeld in het ter zake uitgebrachte advies tot uitdrukking komt, aan de Kamer over te leggen?

Vele leden meenden, dat, als er één advies van de Raad van State openbaar zou mogen zijn, dat toch zeker het advies van de raad ten aanzien van zijn eigen werk was. Zij zouden het dan ook bijzonder op prijs stellen, indien de Regering zou kunnen besluiten, ter vergroting van de betekenis van de be-

handeling van deze wetsontwerpen, het advies alsnog openbaar te maken.

Dezelfde leden vroegen nog, of er grondwettelijke bezwaren tegen bestaan, een nieuw artikel in de Wet op de Raad van State op te nemen, waarin bepaald wordt, dat de uit te brengen adviezen over wetsontwerpen en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur openbaar zijn, althans als regel openbaar zijn.

## ARTIKELEN

### Wetsontwerp 11 279

*Artikel 5.* De vervanging van „staats- of administratief-rechtelijk voorschrift” in het sub *h* en *i* gestelde en van „algemeen verbindend voorschrift” sub *k* en *n*, door „wettelijk voorschrift” is blijkens de memorie van toelichting voorgesteld om meer eenheid te brengen in de terminologie. Maar is de term „wettelijk voorschrift” niet beperkter van strekking dan de begrippen waarvoor het in de plaats moet komen? Zo ja, waarom is die beperking beoogd?

*Artikel 6.* Het derde lid van dit artikel riep bij enkele leden de volgende vragen op.

De bijlage bij de wet vervalt o.m. op de dag waarop de wet in werking treedt waarbij een nieuwe bijlage is vastgesteld. De aanhef van het lid luidt: „Wanneer Wij . . . een voorstel van wet . . .”. Wat gebeurt er indien de Kroon heeft laten merken geen ontwerp van wet te zullen indienen en vanuit de Staten-Generaal een initiatiefvoorstel wordt ingediend?

Wordt door de bepaling, dat de bestaande bijlage vervalt als het wetsontwerp wordt verworpen de Eerste Kamer, nadat het wetsontwerp door de Tweede Kamer is aanvaard, niet voor het blok gezet? Als nl. verwerping door de Eerste Kamer plaatsvindt omdat overwegende bezwaren bestaan tegen een of meer onderdelen van de nieuwe lijst, wordt bereikt dat er in het geheel geen lijst meer zal zijn.

*Artikel 14, eerste lid.* Vele leden vroegen, wat hier de waarde is van het woord „gemotiveerd”. Kan deze eis niet tot veel extra en misschien onnodige discussie aanleiding geven? Welke zijn de bezwaren tegen het schrappen van het woord?

*Artikel 14, tweede lid.* Sommige leden vestigden de aandacht op de hier voorgestelde bepaling, dat het administratief orgaan binnen 30 dagen na ontvangst van het bezwaarschrift zijn beslissing moet nemen, na de indiener in de gelegenheid te hebben gesteld, zich te doen horen in persoon dan wel bij gemachtigde. Zij betwijfelden of zulks binnen de genoemde termijn van 30 dagen wel te verwezenlijken zou zijn.

Zou voorts – zo luidde een andere vraag van sommige leden – de bepaling in ditzelfde artikellid, dat het horen van de indiener door een of meer leden uit het college dient te geschieden, niet een te zware belasting voor het college dan wel deszelfs leden betekenen? Zou niet de mogelijkheid moeten worden geopend, dat het horen van de indiener of van zijn gemachtigde ook gedelegeerd kan worden aan een daartoe door het college aan te wijzen functionaris?

Enkele leden meenden, dat terecht de bepaling, dat binnen 30 dagen op een bezwaarschrift moet zijn beschikt, bevordert dat een snelle behandeling plaatsvindt. Zij wezen er echter op dat de verplichting om de indiener te doen horen door het college dat de bestreden beschikking nam veel tijd kost, waarvoor met name in grotere gemeenten een lid van B. en W. zich niet altijd op korte termijn kan vrijmaken. Verdient het inderdaad geen aanbeveling de mogelijkheid tot aanwijzing van een gemachtigde in de wet op te nemen?

## Wetsontwerp 11 280

### Artikel I

*Onderdeel H (Artikel 26 van de Wet op de Raad van State).* Volgens de considerans en artikel 63 zal de Afdeling rechtspraak belast worden met de beslissing van geschillen, haar bij de wet opgedragen. Volgens artikel 26 is de Afdeling voor de geschillen van bestuur echter belast met het onderzoek van geschillen, aan de Kroon ter beslissing opgedragen. Wekt het door elkaar gebruiken van twee verschillende begrippen „geschillen” geen verwarring?

*Onderdeel Y (Artikel 60b van de Wet op de Raad van State).* Kan de voorzitter van de afdeling de bevoegdheid tot schorsen ook delegeren?

*Onderdeel AA.* Hier wordt voorgesteld het opschrift van de derde titel van hoofdstuk II te lezen als: De procedure in andere gevallen. Boven de tweede titel van hoofdstuk II staat echter: De wijze van werken . . . Verdient eenheid in formulering geen aanbeveling?

*Onderdeel BB (Artikel 62a van de Wet op de Raad van State).* Moet in plaats van „verschil” niet „geschil” gelezen worden?

*Onderdeel CC (Artikel 68 van de Wet op de Raad van State).* Is dit niet teveel poespas om f 25? De operatie van het eventueel teruggeven kost meer.

*Artikel 71 van de Wet op de Raad van State.* Waarom wordt het tweede lid van artikel 38 niet toepasselijk verklaard?

*Artikel 73 van de Wet op de Raad van State.* Waarom wordt hier gesproken van vernietiging van een „besluit”, terwijl het ontwerp steeds spreekt van een „beschikking”?

*Artikelen 80 en 82 van de Wet op de Raad van State.* Kan ook een plaatsvervanger van de voorzitter de hier genoemde bevoegdheden uitoefenen?

*Artikel 81 van de Wet op de Raad van State.* Kan ook de tegenpartij van de verzoeker geen belang hebben bij spoed?

### Considerans

Dient hierin niet vermelding, dat naast de Wet op de Raad van State nog een aantal andere wetten gewijzigd worden?

Aldus vastgesteld 30 mei 1972.

WEIJTERS	GOUDSMIT
FRANSSEN	VAN THIJN
ABMA	HAARS
SCHAKEL	ROETHOF
FIÉVEZ	VAN DER SANDEN
VEERMAN	TE PAS
WIEBENGA	KAPPEYNE VAN DE COPPELLO
VAN SCHAİK	STOFFELEN
WOLFF	K. A. KEUNING.
KONING	