

Zitting 1974-1975 Nr. 59

11 279, 11 280

Voorlopig verslag van de vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken en voor Justitie omtrent de ontwerpen van wet:

1. Regels betreffende beroep op de Raad van State tegen overheidsbeschikkingen. (Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen). (11 279, zitting 1970–1971)

2e Wijziging van de Wet op de Raad van State. (11 280, zitting 1970–1971).

Algemeen juichte men de uitbreiding van de rechtsbescherming van de burger tegen handelingen van overheidsorganen, zoals met de onderhavige wetsontwerpen wordt beoogd, van harte toe. In het algemeen beschouwde men de wijzigingen, welke gedurende de behandeling in de Tweede Kamer in de oorspronkelijke wetsontwerpen zijn aangebracht, als verbeteringen.

De leden van de fracties van de K.V.P., de C.H.U. en de A.R. meenden – gezien de gedegen voorbereiding en behandeling van de ontwerpen in de Tweede Kamer en gelet op het belang van een snelle invoering ervan – af te kunnen zien van een uitvoerige schriftelijke voorbereiding. Wel stelden zij zich voor ter gelegenheid van de mondelinge behandeling op de inhoud van deze ontwerpen in te gaan.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren enerzijds van mening, dat in de huidige gecompliceerde samenleving de administratie over uitgebreide bevoegdheden moet beschikken, ten einde het welzijn van allen te bevorderen, doch anderzijds dat daardoor de ontplooiing van het individu door onrechtmatig en/of onbehoorlijk bestuur niet in verdrukking mag komen.

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en van de V.V.D. brachten in herinnering, dat de noodzaak van beroep tegen beschikkingen van lokale en provinciale overheidsorganen – hetwelk in wetsontwerp 11 279 wordt voorgesteld – sinds 1891 door verschillende staatscommissies is beklemtoond, laatstelijk door de commissie-de Monchy, die thans 25 jaar geleden een voorstel deed waarop de huidige wetsontwerpen voortbouwen. Anders dan dat rapport verwezenlijken deze ontwerpen de verhoogde rechtsbescherming op een wijze die de zelfstandigheid van de z.g. lagere overheden onverlet laat.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten in dit verband nog op, dat in het wetsontwerp, dat geleid heeft tot de totstandkoming van de Wet Beroep Administratieve beschikkingen om weinig steekhoudende redenen tegen beschikkingen van lagere overheden geen beroep is mogelijk gemaakt. De opvulling van deze lacune in wetsontwerp 11 279 achtten deze leden de belangrijkste verdienste van dat wetsontwerp.

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en van de C.H.U. – die in het vorige gedeelte van dit verslag hun waardering voor dit wetsontwerp hadden uitgesproken – verheelden intussen niet, dat de lappendeken welke de administratieve rechtspraak te zien geeft, met een nieuwe lap wordt verrijkt. Zij waren zich ervan bewust, dat dit in de lijn ligt van de ontwikkeling van dit stuk overheidszorg hier te lande; zij zouden het niettemin op prijs stellen als naar de mogelijkheden van meer uniformiteit een (wetenschappelijk) onderzoek zou worden ingesteld. Meer eenvormigheid toch brengt meer rechtszekerheid voor de burger. Die rechtszekerheid bereikt men niet met het op zich zelf te waarden uitgeven van een brochure, waarover de Minister van Justitie repte bij de behandeling van de wetsontwerpen aan de overzijde van het Binnenhof. Zolang de pluriformiteit voortduurt, zal de overheid welke een beschikking geeft, goed doen steeds te vermelden bij welk orgaan in beroep kan worden gekomen. Zou gesteld mogen worden, dat als deze vermelding verzuimd is en de burger een niet competent orgaan adieert, op grond van behoorlijk bestuur hem alsnog een termijn wordt gegund om bij het competente orgaan in beroep te komen, zodat hij niet de dupe wordt van de gesignaleerde pluriformiteit?

De leden van de fractie van de C.H.U. brachten in dit verband nog in herinnering, dat de Minister van Justitie bij de openbare beraadslaging over dit wetsontwerp in de Tweede Kamer had medegedeeld (Handelingen, zitting 1973–1974, blz. 4575 rechterkolom), dat het 'een eis is van behoorlijk bestuur, dat de burger wordt ingelicht omtrent het bestaan van rechtsmiddelen tegen de overheid.' Deze leden zouden op deze uitspraak gaarne een nadere toelichting ontvangen. Houdt dit o.m. in, dat, indien nagelaten wordt op de beschikking de beroepsmogelijkheid te vermelden, dan naar het oordeel van de Minister artikel 9, lid 4, toepassing zal vinden? Zo ja, hoeveel tijd mag dan de termijn redelijkerwijs overschreden zijn? Zo nee, levert dit nalaten dan een onrechtmatige daad op? Welke is de mening van de minister, indien het administratieve orgaan nalaat een beroepsmogelijkheid te vermelden op de beschikking, omdat de beschikking is gebaseerd op een discretionaire bevoegdheid?

De leden van de fractie van de V.V.D. betuigden hun instemming met de nieuwe redactie van 'beschikking' in artikel 2, die uitmunt door bondigheid en helderheid.

Ook de leden van de fractie van de P.v.d.A. achtten deze definitie een wezenlijke verbetering. Of daarmee alle dubia worden vermeden, waagden zij intussen te betwijfelen. Het zou – zij zijn zich dat bewust – ook nauwelijks mogelijk zijn. Toch interesseert het hun, of bij de thans voorgestelde definitie van beschikking in een geval als waartoe bij voorbeeld het K.B. van 6 februari 1967, nr. 18 (In 't Veld contra de Directeur van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders) leidde, de klager naar de mening van de bewindsliden in zijn verzoek zou zijn ontvangen.

In verband met het vorenstaande stelden de hier aan het woord zijnde leden nog de vraag, of artikel 6, lid 1, niet had moeten worden aangepast aan de nieuwe definitie van 'beschikking' in artikel 2.

Dezelfde leden achtten de omzetting van de 'volle' beroepen in AROB-beroepen een wezenlijke bevordering van de decentralisatiegedachte. Zij erkenden, dat een op korte termijn herzien van de gehele wetgeving op dit stuk (te?) veel gevraagd is. Zij zouden het echter waarden, dat in ieder geval bij komende wetswijzigingen de vraag: vol-beroep of AROB-beroep steeds in de overwegingen wordt betrokken. Zijn de Ministers reeds zover, dat zij een criterium kunnen aangeven waarnaar die vraag zou kunnen worden beantwoord?

Het kwam de hier aan het woord zijnde leden voor, dat er minder bezwaar bestaat tegen het transformeren van het vol-beroep in een AROB-beroep, nu

door de vier gronden genoemd in art. 8 van het wetsontwerp AROB de toetsing tot de uiterste grenzen van rechtmatigheid kan gaan. Speciaal de derde grond (genoemd onder c) geeft de administratieve rechter een ruime marge. Dit te meer, nu doelmatigheid en rechtmatigheid geen scherp te scheiden criteria vormen.

De leden van de fractie van de C.H.U. merkten in dit verband op, dat de Minister van Justitie bij de behandeling van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer vrij sterk had onderscheiden tussen rechtmatigheidstoetsing en doelmatigheidstoetsing. Deze leden – die met de leden vóór hen aan het woord meenden dat doelmatigheid en rechtvaardigheid geen scherp te scheiden criteria zouden – zouden gaarne vernemen, welke maatstaven er naar het oordeel van de Minister te dezen moeten worden aangelegd ter onderscheiding van deze begrippen met het oog op de rechtszekerheid voor de burger.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. verheugden zich over de beschouwingen van de Minister van Justitie in de Tweede Kamer met betrekking tot het begrip 'belanghebbende'. De flexibele inhoud welke de bewindsman aan deze term toekent spreekt hun bepaald aan. Daardoor kunnen niet-ontvankelijkheidsverklaringen zoals die in het verleden wel zijn voorgekomen ten aanzien van bonafide corporaties wellicht worden voorkomen. Mocht dat niet het geval blijken te zijn, dan ware wetswijziging in de zin van het desbetreffend amendement-Franssen alsnog te overwegen.

De leden van de fractie van de V.V.D. merkten naar aanleiding van artikel 12 op, dat niet duidelijk is hoe het beroepschrift in behandeling kan worden genomen als de Minister niet binnen de termijn van veertien dagen op de hem toegezonden uitnodiging heeft geantwoord. Het beroepschrift berust dan immers nog onder de Minister aan wie het met de uitnodiging is toegezonden. Als de Minister na verloop van de termijn van veertien dagen alsnog antwoordt het beroepschrift aan te merken als een bezwaarschrift, moet de afdeling ook dan de behandeling opschorten of moet zij de Minister vragen het beroepschrift aanstonds terug te zenden?

Voorts stelden deze leden de vraag, of de Grondkamers, de Centrale Grondkamer en de Centrale Filmkeuringscommissie te beschouwen zijn als administratieve organen in de zin van de bepalingen van dit wetsontwerp.

Verder zouden dezelfde leden gaarne vernemen, of niet ook de wetten op de verschillende vormen van landbouwonderwijs in de bijlage hadden moeten worden vermeld.

De leden van de fractie van D'66 vroegen, of de Minister van Justitie reeds kan mededelen, dat in het toegezegde wetsontwerp tot wijziging van de Vreemdelingenwet de termijn van een jaar bedoeld in artikel 34 dier wet zal worden geschrapt overeenkomstig het advies van de Raad van State. Zij brachten in herinnering, dat het schrappen van deze bepaling eerder hunnerzijds aan de orde was gesteld, overigens met weinig succes (Handelingen Eerste Kamer, zitting 1971–1972, blzz. 234 linkerkolom, 281, 287, 293 linkerkolom).

Welke waarborgen kan de Minister van Justitie geven, dat aan zijn toezegging dat een wetsontwerp tot wijziging van de Vreemdelingenwet nog voor het einde van dit parlementaire jaar zal worden ingediend, de hand zal worden gehouden, gezien het niet gestand doen van dergelijke toezeggingen ten aanzien van andere wetsontwerpen?

Wetsontwerp 11 280

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achtten het een goede zaak, dat termijnen gesteld worden met betrekking tot beslissingen in vol-beroep. Juist

bij overheidsbeschikkingen speelt de tijdsfactor voor de belanghebbende vaak een gewichtige rol. Men mag verwachten dat, al zijn de gestelde termijnen geen fatale, de onderscheiden bewindslieden zich eraan gebonden achten.

Te hopen is, dat de 'aarzelende bewindslieden', waarvan de Minister van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer der Staten-Generaal sprak, nu niet hun toevlucht zullen nemen tot het maken van bedenkingen tegen het advies van de afdeling contentieux waardoor al te gemakkelijk uitstel van beslissing zou kunnen worden verkregen.

Dezelfde leden stelden in verband met artikel 77 de vraag, of het juist is dat de belanghebbende op grond van het eerste lid kan vragen:

1. toekenning van een vergoeding, of
2. gevolg geven aan de uitspraak, of
3. primair vergoeding, subsidiair gevolg geven aan de uitspraak, of
4. primair gevolg geven aan de uitspraak, subsidiair vergoeding.

Zo ja, welke beslissingsmogelijkheden heeft dan de afdeling Rechtspraak van de Raad van State in elk der gevallen 1 t/m 4 op grond van het derde lid van dit artikel?

Voorts vroegen deze leden, of de aanbevelingen, welke de Raad van State voortaan zal moeten doen voor het benoemen van nieuwe leden, in de openbaarheid zullen worden gebracht.

De leden van de fractie van de V.V.D. achtten van groot belang voor het goed functioneren van de nieuwe rechtspraak de keuze van de personen die daarmee zullen worden belast. Die keuze is beperkt tot de leden van de Raad van State en van hen nog slechts zij, die een universitair examen op het gebied van het recht hebben afgelegd. Tot dusver is de Kroon geheel vrij in de keuze van de leden van de Raad van State en men krijgt niet de indruk dat bij de voorbereiding van die keuze in hoofdzaak of zelfs maar mede wordt gelet op de bekwaamheid voor rechterlijke arbeid op bestuursrechtelijk terrein. Mag worden aangenomen dat dit wel het uitsluitende criterium zal zijn bij de voorgestelde uitbreiding van dit hoge college met vier leden met het oog op de rechterlijke taken, waarmede de nieuw te vormen Afdeling Rechtspraak zal worden belast? Ook de werkzaamheden van de Afdeling voor de geschillen van bestuur breiden zich steeds uit en vormen langzamerhand het omvangrijkste deel van het totaal der werkzaamheden van de Raad van State. De vraag rijst dan ook of het niet wenselijk zou zijn, voor de benoeming van de leden van de Raad van State eenzelfde procedure te volgen als voor de leden van de Hoge Raad. Zijn de Ministers bereid te bevorderen, dat bij de komende grondwetsherziening de grondwettigheid van zulk een wijze van benoeming buiten twijfel wordt gesteld bij voorbeeld door aan artikel 83 lid 2 der Grondwet toe te voegen dat de wet nadere regels kan stellen omtrent de wijze van benoeming van de leden van de Raad van State?

Dezelfde leden vroegen, of ook de taak van de Raad van State op het gebied van de rechtspraak zal worden betrokken in het onderzoek dat zal worden verricht door de Staatscommissie tot hetziening van de rechterlijke organisatie, waarvan de door de werkgroep-Wiersma voorbereide instelling al weer vele maanden geleden is aangekondigd? Hoe zal de verhouding zijn van het werk van die staatscommissie tot het onderzoek en de arbeid van de interdepartementale commissie welke krachtens een door de Tweede Ka-

mer aangenomen motie zullen plaatsvinden? Is het overigens wel gewenst de bij die motie terecht verlangde werkzaamheden uitsluitend te laten verrichten door ambtenaren van de departementen, vanwie velen toch al zwaar, zo niet te zwaar, zijn belast?

Vastgesteld, 11 februari 1975

de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken:	de vaste Commissie voor Justitie
Kolthoff	Brongersma (Voorzitter)
Troostwijk (Voorzitter)	Versloot
Vergeer	Kaulingfreks
Reijnen	Reijnen
Polak	Polak
Feij	Piket
Rijnders (plv)	Boukema
Boukema	Boekman
Hartog	Agterberg
Van Kleef	Schwarz
Eisma	Meuleman
Meuleman	Van Marion
Van Marion	