

Zitting 1974-1975

11 279 11 280

Regels betreffende beroep op de Raad van State tegen overheidsbeschikkingen (Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen)

Wijziging van de Wet op de Raad van State en een aantal andere wetten

Nr. 30

Verslag van een mondeling overleg

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1970-1971, 1971, 1971-1972, 1972-1973 en 1973-1974

Tijdens de voortzetting van de openbare behandeling op donderdag 5 sept. j.l. van het wetsontwerp Wijziging van de Wet op de Raad van State en een aantal andere wetten (Kamerstuk 11 280) werd besloten, dat over een drietal punten van dit voorstel op korte termijn alsnog mondeling overleg tussen de Regering en de bijzondere commissie zou plaatsvinden. Tevens zouden dan ook nog een drietal onderdelen van het wetsontwerp inzake regels betreffende beroep op de Raad van State tegen overheidsbeschikkingen (Kamerstuk 11 279) bij dit overleg betrokken kunnen worden.

Bedoeld overleg vond plaats op dinsdag 10 september. Van de zijde van de regering was de Minister van Justitie aanwezig. Deze was vergezeld van een drietal hoofdambtenaren. De Minister van Binnenlandse Zaken was in verband met zijn verblijf in Suriname verhinderd het overleg bij te wonen.

De bijzondere commissie brengt omtrent dit overleg het navolgende verslag uit.

Wetsontwerp 11 279

1. Artikel 2 + amendement nr. 29 (ter vervanging van amendement nr. 19)

Allereerst gaf de Minister van Justitie een korte samenvatting van de wijzigingen die reeds in de definitie van het begrip 'beschikking' waren aangebracht om tegemoet te komen aan het verlangen van de commissie naar vereenvoudiging.

Bij de memorie van antwoord is het vereiste vereenvoudigd, dat de beschikking moet zijn gegeven krachtens enige bevoegdheid of verplichting, vervat in een staats- of administratiefrechtelijk voorschrift. Daarvoor is namelijk in de plaats gekomen, dat het voldoende zal zijn, wanneer deze wordt gegeven krachtens de staats- of administratiefrechtelijke bevoegdheid of verplichting. Tijdens de mondelinge behandeling is in het eerste lid van het artikel het vereiste vervallen, dat de beschikking moet zijn gegeven krachtens een staats- of administratiefrechtelijke bevoegdheid of verplichting. In het tweede lid is in de plaats daarvan opgenomen de bepaling dat een rechtshandeling naar burgerlijk recht geen beschikking is in de zin van de wet. Verder zijn er de schrappingen bijgekomen van de woorden "eenzijdig" en "naar buiten gericht" aldus de bewindsman.

Thans is er nog verschil van mening over de woorden 'rechtsverhouding' of 'rechtsgevolg'. De Minister merkte hierbij op, dat hij bij de openbare behandeling, enkele dagen geleden, niet kon overzien welke exact de gevolgen zouden zijn van het veranderen van de term 'rechtsverhouding' in die van 'rechtsgevolg'. Ook thans kon hij dit nog niet. In de tussentijdse dagen is er wel overleg geweest en is er literatuur geraadpleegd, doch dit heeft ten aanzien van het inzicht in de gevolgen van die eventuele verandering in het eerste lid van het artikel geen nader resultaat opgeleverd. Hij hoopte, dat de commissie zou begrijpen, dat hij daarom zeer huiverig was deze verandering te aanvaarden.

Het element, waar het thans om gaat, zo vervolgde spreker, staat reeds in de omschrijving van het begrip beschikking, vervat in de wet B.A.B. Dit element heeft in de gehele B.A.B.-jurisprudentie vrijwel nooit problemen gegeven. De Minister noemde een zaak, waarin de Minister van Financiën een aanschrijving had gericht aan zijn belastingsinspecteurs. Het beroep tegen deze aanschrijving is toen mislukt. Overigens had dit beroep naar de mening van de bewindsman met kans op succes kunnen worden ingesteld, indien een van de belanghebbenden gewacht had op het feitelijke effect van deze aanschrijving op het gedrag van de belastinginspecteurs. De bewindsman zag dan ook niet in, dat de jurisprudentie aanknopingspunten zou geven voor het betoog dat de definitie te dezen zou tekortschieten.

Op grond van het door hem naar voren gebrachte deed de Minister een klemmend beroep op de commissie om niet te blijven staan op de wijziging van het woord 'rechtsverhouding' in 'rechtsgevolg'. Hij kon dit voorstel niet overnemen. Zou de commissie op haar standpunt blijven staan, dan zou hij zich genoodzaakt zien om deze aangelegenheid verder uit te diepen en daarover contact op te nemen met de andere departementen. Hij meende geen vrijheid te kunnen vinden op grond van de schaarse kennis, die tot nu toe op zijn ministerie over deze zaak vergaard was, als Minister van Justitie zonder meer hierover te beslissen. Tenslotte wees de Minister erop, dat indien de commissie het amendement zou blijven handhaven, er ook ten aanzien van de tekst van het gehele amendement nog wel opmerkingen te maken zouden zijn.

Hierna verklaarde een lid, behorende tot de fractie van de K.V.P., dat de leden van de commissie, behorende tot de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U., inmiddels aan de zienswijze van de Minister wilden tegemoet komen. Het lid zou gaarne zien, indien ook de andere leden van de commissie het advies van de Minister zouden volgen.

Een lid behorende tot de V.V.D.-fractie gaf te kennen, dat zij voorlopig nog niet geneigd was de Minister te volgen. De punten, waarop wijzigingen zijn tot stand gekomen, zijn van ondergeschikte aard, aldus dit lid. De aangelegenheid 'rechtsverhouding' of 'rechtsgevolg' is een van de belangrijkste punten van het gehele artikel. Dit lid toonde zich verbaasd, dat de Minister gesteld had dat, indien het amendement zou worden aangenomen, hij dan nog eens alles zou moeten uitdiepen. De feiten immers, dat de Raad van State al bij zijn advies deze redactie had aanbevolen en de Regering bij de overweging van de schriftelijke stukken de nodige tijd heeft gehad om daarop te reageren, deden het merkwaardig voorkomen, dat nu deze wijziging door een amendement van de commissie wordt voorgesteld, dit thans beschouwd werd als iets wat nog nader beraad met de andere departementen nodig zou moeten maken. Dit zou dan toch zeker al in het verleden hebben kunnen plaatsvinden, aldus dit lid.

Een lid, behorende tot de fractie van de P.v.d.A. was van mening, dat alleen de zakelijke argumentatie een rol mocht spelen. Het enkele feit verder, dat de term 'rechtsverhouding' niet tot moeilijkheden aanleiding had gegeven, mocht naar het gevoelen van deze spreker nog geen voldoende argument zijn om te zeggen dat de term 'rechtsgevolg' dus niet zou kunnen. Hij achtte de term 'rechtsgevolg' in ieder geval duidelijker dan de term 'rechtsverhouding'.

Een lid behorende tot de fractie van D'66 merkte op, dat het voorbeeld dat de Minister had gegeven, over de aanschrijving van de Minister van Financiën aan de belastinginspecteurs naar zijn gevoelens juist de indruk wekte, dat het goed zou zijn indien de tekst van het commissie-amendement zou worden aangenomen.

Een ander lid, behorende tot de P.v.d.A.-fractie zei, dat wanneer men de literatuur naslaat, blijkt, dat ook daar wel wat aarzeling is over het begrip 'rechtsverhouding'. Hij herinnerde aan de inleidende beschouwing in het commentaar van Kan-Van Maarsseveen op de wet-B.A.B. Voorts had hij in het bestuursrecht van Donner geconstateerd, dat deze in zijn definitie van het begrip 'beschikking' naast 'rechtsverhouding' ook nog het woord 'rechts-toestand' plaatst. Hieruit wilde spreker concluderen dat het woord 'rechtsverhouding' alleen niet voldoende is. Ook in de praktijk zou men naar de mening van deze spreker tot de conclusie komen, dat een beslissing van een administratief orgaan vaak niet een persoon, maar groepen van personen betreft en ook niet altijd rechtsverhoudingen schept, maar wel rechtsgevolgen in het leven roept. In dit verband dacht hij bijvoorbeeld aan bepaalde verkeersmaatregelen.

Samenvattend concludeerde dit lid, dat de verandering van het begrip 'rechtsverhouding' in het begrip 'rechtsgevolg' slechts een betrekkelijk geringe verwijding inhield van het begrip 'beschikking' en derhalve van de mogelijkheid om in beroep te kunnen gaan. Voorshands zag hij geen bezwaren verbonden aan de term 'rechtsgevolg'. Deze spreker zou dan ook liever zien, dat de Minister en zijn staf deze zaak nog verder zouden gaan uitdiepen en dat de commissie daarop zou wachten, alvorens het wetsontwerp verder zou worden afgehandeld, hoezeer hem dan ook de daarop te verwachten vertraging bij de verdere afhandeling speet. Voorshands meende spreker dat er niet voldoende grond was om het amendement in te trekken.

Ingaande op de vanuit de commissie gemaakte opmerkingen stelde de Minister, dat er wellicht wel gelegenheid was geweest om naar aanleiding van het advies van de Raad van State het begrip 'beschikking' verder uit te diepen. Hij wees er echter op, dat de Raad voor de verandering van de term 'rechtsverhouding' in 'rechtsgevolg' geen enkel argument aangeeft. Er wordt alleen gezegd dat het woord 'rechtsgevolg' royaler is en meer mogelijkheden zou bieden. Het ging de bewindsman er evenwel om te weten, in hoeverre het royaler is en welke mogelijkheden van beroep daardoor meer worden geboden. De Raad van State heeft alleen de suggestie gedaan, doch deze niet onderbouwd. Verder was ook niet uit de jurisprudentie gebleken, dat het begrip 'rechtsverhouding' te eng zou zijn. De Minister en zijn staf zagen dan ook niet de noodzaak om op dit punt overstap te gaan. Derhalve was er toen ook geen aanleiding om op dit punt overleg met departementen te openen. In de schriftelijke stukken is helemaal geen gedachtenwisseling geweest over de termen 'rechtsverhouding' en 'rechtsgevolg', alsmede over de vraag welke verschillen daaruit zouden kunnen voortvloeien. De bewindsman vond het juist het grote probleem, dat aan beide termen zo veel onduidelijkheid eigen was en dat de literatuur daaromtrent zo weinig opheldering verschafte. Het feit, dat de jurisprudentie inzake de Wet-B.A.B. geen problemen met deze formulering te zien geeft, was voor de Minister aanleiding geweest te concluderen dat aan deze verandering van de begripsomschrijving van 'beschikking' geen behoefte bestaat. De bewindsman legde er nogmaals de nadruk op, dat hij niet wist of er bij het gaan hanteren van het begrip 'rechtsgevolg' sprake zou zijn van een slechts geringe wijziging. Een lid, behorende tot de fractie van de P.v.d.A., wees op het K.B. van 31 maart 1969, nr. 121. Volgens dit lid zou het commentaar van Kan-Van Maarsseveen bij dit Koninklijk besluit terecht opgemerkt hebben, dat de gebezigde definitie van de beschikking in de Wet-B.A.B. operationeel genomen niet helemaal voldeed.

Van de zijde van de Minister werd naar aanleiding hiervan opgemerkt, dat men zich op het ministerie over dit commentaar enigszins had verbaasd. De bewindsman vroeg zich daarbij tevens af, of bij het niet verkrijgen van een

afschrift van een beschikking waarvan in de zaak, waarop het Koninklijk besluit betrekking had, sprake was, wel gesproken kan worden van een rechtsgevolg. Wat doet een rechtsgevolg nog van enig ander gevolg onderscheiden, indien men het gevolg van deze beslissing als een rechtsgevolg zou gaan kwalificeren, zo stelde spreker.

De Minister merkte verder op, dat zijn aarzeling ten aanzien van het begrip 'rechtsgevolg' nog groter werd, indien deze term ertoe zou kunnen leiden, dat iedereen aan elke overheid elk stuk zou kunnen opvragen en bij weigering daarvan de Raad van State zou kunnen inschakelen. Hij zou dit dan toch wel veel meer dan een geringe verwijding willen noemen, zoals dit door een lid van de commissie was gesteld.

Een ander lid, behorende tot de fractie van de P.v.d.A. wees er nog op, dat de schijn van een wederkerigheid onverbrekkelijk is verbonden met het begrip 'rechtsverhouding'.

Een lid, behorende tot de fractie van de V.V.D. zag een extra stimulans voor de term 'rechtsgevolg' in het advies van de Raad van State waarvan de Afdeling Rechtspraak de rechtspraak omtrent dit begrip zal moeten gaan toepassen. Indien de term 'rechtsgevolg' tot uitbreiding zou leiden, dan zou dit lid op grond van politieke overwegingen voor de tekst van het amendement blijven voelen. Dit lid wilde de rechtsbescherming zo groot mogelijk doen zijn.

De Minister concludeerde dat de vrees voor een groot aantal beroepen op zich zelf inderdaad geen reden mag zijn om rechtsbescherming te onthouden daar, waar deze gegeven zou moeten worden. Het ging hem echter om de vrees – die tijdens de discussie met de commissie bij hem op een bepaald ogenblik acuut geworden was – dat daardoor een querulanterie te ruim baan kan worden geboden. Naar de mening van spreker zou het advies van de Raad van State te dezen gezaghebbender zijn geweest, indien het op dit punt meer gemotiveerd zou zijn geweest.

Wat de verdere procedure betrof, gaf de Minister de voorkeur aan een nader beraad met de overige departementen over deze zaak, alvorens de Kamer een beslissing zou nemen. De Kamer zou zich dan wellicht ook enigermate kunnen laten leiden door de bevindingen die daaruit zouden worden verkregen. Hij meende op dit punt thans niet verder te kunnen gaan dan hij in zijn inleidende opmerkingen had gezegd.

De commissie ging hierna akkoord met het voorstel van de bewindsman tot nader beraad inzake het begrip 'beschikking'.

Ten slotte wees de bewindsman erop, dat in de tekst van het amendement fouten voorkwamen. Hij vroeg zich b.v. af, waarop het woord 'zodanig' sloeg. Het kon naar de mening van de bewindsman nergens anders op slaan dan op het voorgaande woord 'enig'. En 'enig' is per definitie nooit 'zodanig', aldus de Minister.

Besloten werd, dat over de andere technische gebreken van het amendement nog overleg met het Ministerie van Justitie zou plaatsvinden.

2. De bijlage als bedoeld in artikel 6 + amendementen nrs. 22, 27 en 28

Amendement nr. 22

Een lid, behorend tot de fractie van de P.v.d.A. merkte op, dat hij begrepen had, dat de Minister de beslissing van de Kamer te dezen wilden afwachten. De bewindsman bevestigde dit.

Amendement nr. 28

Een lid, behorend tot de fractie van de P.v.d.A. merkte op, dat de Minister bij de beraadslaging in de Kamer gewezen had op de wet van 25 april 1974, Stb. 271, waarbij de artikelen 6 van de Kleuteronderwijswet en 10 van de Lager-Onderwijswet 1970 onlangs zijn gewijzigd. Niettemin had dit lid het gevoel, dat het amendement toch gehandhaafd zou moeten worden, omdat het vierde lid van beide artikelen een situatie schept, dat de Kroon onder voorwaar-

den al dan niet de bevoegdheid kan teruggeven. Men zou zich, aldus dit lid, kunnen voorstellen dat in een dergelijk geval de belanghebbende een poging wil doen om de uitspraak van de Kroon in dezen aan te vechten.

Een lid, behorende tot de fractie van D'66 vroeg zich af, of het dan niet onlogisch was om voor een deel vol beroep en voor een ander deel A.R.O.B.-beroep te scheppen.

Een lid, behorende tot de fractie van de V.V.D. achtte het een bezwaar, dat wanneer hier geen A.R.O.B.-beroep zou worden geïntroduceerd er voor een deel helemaal geen beroep zou zijn.

Het lid, behorende tot de fractie van D'66, zou het op prijs stellen indien ook dit punt nog in het komende nadere beraad zou worden betrokken.

De Minister van Justitie kon zich met dit voorstel verenigen.

Amendement nr. 27

Desgevraagd bevestigde de bewindsman, dat er zijnerzijds tegen de inhoud van dit amendement geen bezwaren bestonden.

3. Artikel 7 + amendement nr. 20.

Een lid, behorende tot de fractie van de P.v.d.A. vroeg aan de Minister of hij bereid zou zijn, indien de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State de bewindsman in zijn goede verwachtingen te dezen niet zou volgen, op korte termijn een wetswijziging te bewerkstelligen, die wel uitkomst zal geven ten aanzien van het rechtstreeks in zijn belang getroffen zijn.

De Minister antwoordde hierop bevestigend.

Wetsontwerp 11 280

1. Artikel artikel I, onderdelen S, T, U + amendement nr. 10 (I t/m V)

De Minister wees allereerst op een tweetal tegemoetkomingen, die inmiddels in de nota van wijzigingen (stuk nr. 14) waren voorgesteld.

Volgens het wetsontwerp kon de termijn tussen het advies van de Raad van State en de beslissing van de Kroon vijftien maanden belopen. Deze is in de nota van wijziging tot 9 maanden gereduceerd.

Er is voorts de sanctie aan toegevoegd, dat er, indien de termijn van 9 maanden toch overschreden gaat worden, in de Staatscourant een bekendmaking dient te geschieden, waarom dit geschiedt.

De bewindsman meende, dat het mogelijk moest zijn om aan de hand van de praktijk, die op basis van deze wijzigingen zal ontstaan, te bezien, hoe dit zou gaan functioneren. Hij stelde daarbij, dat in de nota van wijziging de erkenning ligt opgesloten, dat ook de Regering van mening is, dat soms de afhandeling van een zaak te lang duurt.

Een lid, behorende tot de fractie van D'66, stelde niet goed te begrijpen, hoe onderdeel B van de nota van wijzigingen te verenigen is met onderdeel C. Verder betoogde dit lid, dat het bepaald niet onder de indruk was van de aard van de sanctie, die in de nota werd voorgesteld.

Een lid, behorende tot de V.V.D.-fractie merkte op, dat de preventieve werking met een gunstig resultaat het sterkst ligt in een zo krachtig mogelijke sanctie. Dit lid wilde dan ook de sanctie voorop stellen. Over de termijnen zou nog wel met de commissie gesproken kunnen worden, zo meende dit lid.

Een lid, behorende tot de fractie van de P.v.d.A. kon zich eveneens met de laatste opvatting verenigen. Ook naar zijn mening diende de sanctie primair gesteld te worden. De redactie in het amendement onder V zou wel dienen te worden aangepast in die zin, dat in plaats van de woorden: 'Wij worden geacht te hebben beslist' dient te worden gelezen: 'Wij beslissen'. Spreker

vroeg zich af, of ook de termijnen bij het komende nadere beraad nog niet eens bekeken zouden kunnen worden.

Een ander lid, behorende tot de fractie van de P.v.d.A. was eveneens van mening, dat in het amendement onder de woorden 'Wij worden geacht te hebben beslist' gewijzigd dienden te worden in 'Wij beslissen', teneinde een fictief Koninklijk besluit, op de bezwaren waarvan de Minister van Binnenlandse Zaken bij de openbare beraadslaging niet ten onrechte had gewezen, te vermijden.

De Minister van Justitie wees erop, dat hij bij dit punt in een dubbel moeilijke positie zat. Hier gold nl. allereerst aldus de bewindsman, dat met alle andere departementen over deze zaak overleg gaande was. Voorts was de Minister van Binnenlandse Zaken, die het aspect van de sanctie en van de termijnen voor zijn rekening had genomen, thans bij dit overleg niet aanwezig. Spreker vroeg de commissie om toe te staan, dat ook deze zaak in het komende interdepartementale overleg zou worden betrokken.

De commissie kon zich met het verzoek van de Minister verenigen.

2. Artikel 65 + amendementen nrs. 7 en 15.

Een lid, behorende tot de fractie van de P.v.d.A. informeerde bij de Minister, of hij het bij de openbare beraadslaging goed begrepen had, dat indien amendement nr. 7 zou worden aangenomen, het wetsontwerp niet gehandhaafd zou worden.

Een lid van de fractie van DS'70 stelde, dat hij in publikaties had gelezen, dat de Kamer zich ontsteld betoond had over de scherp aandoende sanctie ten dezen van de Minister. Dit lid wilde bij dit overleg uitspreken, dat hij zich in ieder geval daarover niet ontsteld betoond had, doch dit wel zou zijn geweest, indien de bewindsman niet zou hebben vastgehouden aan de eisen, vervat in het wetsontwerp.

De Minister gaf hierna te kennen, dat zijn bezwaren tegen het laten vallen van alle benoembaarheidseisen zo groot zijn, dat hij na aanneming van dit amendement aanhouding van de beraadslaging zou vragen. Er zou dan ernstig rekening mee moeten worden gehouden dat deze aanhouding zou kunnen leiden tot intrekking van het wetsontwerp. Overigens was hij gaarne bereid te zoeken naar een redactie, waarop Kamer en Regering elkaar zouden kunnen vinden. Hij was erop, dat vanuit de Kamer twee dingen waren gevraagd, namelijk allereerst gelijkstelling van de notariële en de fiscale juristen met hen die van oudsher juristen worden genoemd. Verder was aandacht gevraagd, zoals dit ook in amendement nr. 15 zijn weerslag heeft gevonden, voor de positie van de doctorandi in de vrije studierichting, wier doctoraal examen bepaalde vakken bevat. Op beide punten was nu de Minister bereid om de Kamer tegemoet te komen. De Minister gaf daarbij de redactie van een tekst, zoals deze voor hem aanvaardbaar zou zijn. Deze formule zou volgens de bewindsman betrekking hebben op de notariële en de fiscale juristen alsmede op de doctorandi vrije studie-richting, die doctoraal examen in een aantal bepaalde vakken hebben gedaan.

Desgevraagd wees de bewindsman erop, dat de doctor juris honoris causa in geen enkele tekst opgenomen is geweest, noch in die van het wetsontwerp, noch in die van de tweede nota van wijzigingen.

Besloten werd, dat de tekst van het amendement nr. 15 in overleg met het ministerie overeenkomstig het voorstel van de bewindsman zal worden gewijzigd.

3. Artikelen 76 en 77 + amendementen nrs. 12 en 8 (I en II)

De bewindsman herinnerde eraan dat bij de openbare beraadslaging in de Kamer voor enkele aanvullingen was gepleit. De aanvulling, dat indien de overheid niet voornemens is aan de uitspraak gevolg te geven daarvan ken-

nis moet worden gegeven aan de klager en dat ook mededeling aan hem zal moeten worden gegeven van nieuwe feiten of omstandigheden (zoals opgenomen in amendement nr. 8) was voor de bewindsman aanvaardbaar. De dwangsom, waarom materialiter bij de beraadslaging is gevraagd, wilde de bewindsman na nader beraad evenmin afwijzen, indien althans de commissie daaraan zou blijven hechten. Hij was in dat geval voornemens een nota van wijziging in te dienen ertoe strekkende, dat de mogelijkheid voor het opleggen van een dwangsom in artikel 77 wordt opgenomen. De bewindsman verklaarde op een vraag daartoe van een lid van de fractie van D'66, dat hierdoor twee proceduremogelijkheden gaan ontstaan. De commissie besloot de nota van wijziging, die de bewindsman over deze punten zou gaan indienen, eerst af te wachten, alvorens een definitief standpunt daaromtrent in te nemen.

Hierna werd het mondeling overleg beëindigd.

Vastgesteld, 9 oktober 1974

Weijters, Franssen, Abma, Schakel, W. Scholten, Fiévez,
De Gaay Fortman¹, Van Schaik, Wolff, Koning, Goudsmit, Van Thijn, Roethof, Van der Sanden, Koekoek¹, Kappeyne van de Coppello, Stoffelen, K. A. Keuning en De Kwaadsteniet.

¹ Plv. lid