

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. 32

Verslag van een mondeling overleg

Vastgesteld 10 december 1974

Naar aanleiding van de door de Regering ingediende vijfde nota van wijzigingen betreffende wetsontwerp 11 279 en vierde nota van wijzigingen betreffende wetsontwerp 11 280 vond op woensdag 4 december 1974 een kort mondeling overleg plaats met de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken. De bewindslieden waren daarbij vergezeld van een drietal hoofdambtenaren.

De bijzondere commissie vermeldt in dit verslag de conclusies, waartoe dit overleg heeft geleid.

Wetsontwerp 11 279

1. Artikel I, artikel 2

De commissie kan zich vinden in de in de vijfde nota van wijzigingen voorgestelde redactie van het begrip 'beschikking'. Zij acht het wenselijk het advies van mr. G. J. Wiarda alsnog in gedrukte vorm als bijlage aan dit verslag toe te voegen. Aanvaarding van de in de nota neergelegde wijziging zal intrekking van amendement nr. 29 medebrengen.

2. Artikel III, onderdeel B, artikel 34, eerste lid, onder b

Van de zijde van een lid van de V.V.D.-fractie en van een lid van de P.v.d.A.-fractie bestonden grote bezwaren tegen de nieuwe door de Regering voorgestelde redactie.

Ook een lid van de K.V.P.-fractie kon nog niet overzien, of de nota van wijzigingen volledig tegemoet kwam aan het destijds door het lid geuite bezwaar tegen de oorspronkelijke redactie van dit artikellid en het in verband daarmee ingediende amendement nr. 25.

Besloten werd deze voorgestelde wijziging allereerst nog in een beraad van de diverse fracties aan de orde te stellen alvorens een definitief standpunt in te nemen.

3. Artikel IV a

De commissie kon zich met de voorgestelde wijziging verenigen. Zij was dan ook van oordeel, dat amendement nr. 28 zou kunnen worden ingetrokken.

Wetsontwerp 11 280

1. Artikel I, onderdelen S, T, U

De Minister van Binnenlandse Zaken, die aanvankelijk geen aanleiding had gevonden, in de ingediende vierde nota een voorstel tot wijziging te doen, verklaarde zich in het overleg desgewenst bereid, de sanctie, voorgesteld in artikel 58a van het amendement nr. 10 over te nemen, mits de commissie akkoord zou kunnen gaan met de in de derde nota van wijzigingen voorgestelde maximale termijn van 9 maanden, voor het eerste lid van artikel 58.

Een lid van de fractie van de V.V.D. bleef bij haar bezwaren ten aanzien van deze termijn van 9 maanden. Besloten werd het nieuwe voorstel van de Minister van Binnenlandse Zaken nog in een beraad van de diverse fracties aan de orde te stellen, alvorens een definitief standpunt in te nemen.

2. Artikel 65

Door de Minister van Justitie werd bij het overleg alsnog, zoals afgesproken tijdens het mondeling overleg van 10 september jl., een gewijzigde tekst ingebracht voor artikel 65, eerste lid, ter vervanging van amendement nr. 15. Door een lid van de fractie van de P.v.d.A. werden namens een lid van de C.H.U.-fractie, die om dringende redenen dit overleg niet kon bijwonen, bezwaren naar voren gebracht tegen het feit, dat ook deze tekst nog een belemmering zou kunnen zijn voor het toelaten van de fiscale juristen tot de afdeling rechtspraak.

De bewindsman verklaarde zich bereid met het betrokken lid in overleg te treden teneinde de tekst alsnog dienovereenkomstig te kunnen aanpassen.

Deze aanpassing zal ertoe kunnen leiden dat amendement nr. 15 zal kunnen worden ingetrokken.

Een lid van de fractie van de P.v.d.A. verklaarde tenslotte, dat hij zich niettegenstaande de nieuwe redactie genoopt zag het amendement nr. 7 te moeten handhaven.

3. Artikelen 76 en 77

De in de vierde nota van wijzigingen voorgestelde wijzigingen van deze artikelen had de instemming van de aanwezige leden der commissie. Aangenomen werd, dat de amendementen nrs. 12 en 8 zouden kunnen worden ingetrokken.

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

¹ plv. lid

Bijlage

HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

PRESIDENT

's-Gravenhage, 12 november 1974

Aan de heer mr. A. A. M. van Agt, Minister van Justitie,
Ministerie van Justitie.

Zeer geachte Heer van Agt,

1. Bij uw brief van 24 september 1974, kenmerk S. Afd. Wetgeving Publiek Recht nr. 441 674, verzocht u mij u te willen adviseren met betrekking tot de in het wetsontwerp Arob op te nemen omschrijving van de 'beschikking', zulks in verband met het meningsverschil dat te dien aanzien tussen u en de bijzondere commissie uit de Tweede Kamer voor de voorbereiding van het desbetreffende wetsontwerp is blijven bestaan.

2. Blijkens de witte kamerstukken luidt het laatste regeringsvoorstel (11 279 witte stukken nr. 26) aldus:

Artikel 2

1. Onder beschikking verstaat deze wet het schriftelijk besluit van een administratief orgaan, dat gericht is op de vaststelling, de wijziging of de opheffing van een bestaande rechtsverhouding of het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding dan wel inhoudende de weigering tot zodanig vaststellen, wijzigen, opheffen of scheppen.

2. Geen beschikking in de zin van deze wet is:

- a. een besluit van algemene strekking;
- b. een rechtshandeling naar burgerlijk recht.

Hier tegenover staat het amendement-Weyters c.s. (laatste redactie in witte stukken nr. 19):

Artikel 2

1. Onder beschikking verstaat deze wet de schriftelijke bestuursbeslissing daardoor (lees waardoor) enig rechtsgevolg ontstaat, dan wel inhoudende de weigering zodanig rechtsgevolg te doen ontstaan.

2. Geen beschikking in de zin van deze wet is:

- a. een besluit van algemene strekking;
- b. een rechtshandeling naar burgerlijk recht.

3. De verschillen tussen beide redacties, die zich beperken tot het eerste lid van het artikel, betreffen dus de volgende punten:

- a. 'schriftelijk besluit van een administratief orgaan' (regeringsvoorstel) tegenover 'schriftelijke bestuursbeslissing' (amendement-Weyters c.s.)
- b. 'dat gericht is op enz.' (regeringsvoorstel) tegenover 'waardoor . . . ontstaat' (amendement-Weyters c.s.)
- c. 'de vaststelling, de wijziging of de opheffing van een bestaande rechtsverhouding of het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding' (regeringsvoorstel) tegenover 'enig rechtsgevolg' (amendement-Weyters c.s.)
- d. hetzelfde verschil als onder c vermeld ten aanzien van de omschrijving van de weigering in het slot van het artikel.

4. ad 3, onder a.

Voor zover ik zie, heeft het verschil tussen 'schriftelijk besluit van een administratief orgaan' en 'schriftelijke bestuursbeslissing' in de discussie over de omschrijving van de beschikking tot dusver geen rol gespeeld. De redactie

van het regeringsvoorstel verdient mijns inziens de voorkeur omdat het door zijn verband met de definitie van 'administratief orgaan' in artikel 1 duidelijker aangeeft aan de besluiten van welke organen de wet denkt.

5. ad 3, onder b.

Ook over het verschil tussen 'dat gericht is op enz.' (regeringsvoorstel) en 'waardoor . . . ontstaat' kan ik in de gedachtenwisseling weinig terugvinden. Niettemin meen ik dat hier het belangrijkste verschil tussen beide redacties ligt en ik aarzel niet in dit opzicht aan het regeringsvoorstel de voorkeur te geven.

Het verschil tussen beide redacties komt hierop neer dat, terwijl volgens de omschrijving van het amendement een besluit reeds het karakter krijgt van een beschikking in de zin van de wet Arob, indien daar enig rechtsgevolg (welk ook) uit voortvloeit, ingevolge het regeringsvoorstel een besluit eerst als een beschikking kan worden beschouwd doordat zij op een bepaald rechtsgevolg was gericht.

Gevolg van de omschrijving van het amendement zou zijn dat reeds de omstandigheid dat een administratief orgaan door het nemen van een bepaald besluit een onrechtmatige daad pleegt, hetgeen aanleiding geeft tot het intreden van de in artikel 1401 BW bedoelde rechtgevolgen, dat besluit tot een beschikking in de zin van de wet Arob zou maken; ook besluiten die in het raam van een burgerrechtelijke overeenkomst als wanprestatie ten aanzien van deze overeenkomst zouden moeten worden beschouwd, worden daardoor tot beschikkingen, omdat uit dat besluit in dat geval de rechtsgevolgen voortvloeien, die het burgerlijk recht aan wanprestatie verbindt. Aan deze conclusie doet niet af dat volgens het 2e lid van artikel 2 onder b geen beschikkingen in de zin der wet zijn rechtshandelingen naar burgerlijk recht. Rechtshandelingen naar burgerlijk recht zijn immers handelingen waaraan – ik volg hier de omschrijving in Asser-Rutten, Verbintenissenrecht blz. 292 – 'het recht zeker rechtsgevolg verbindt wegens de in die handeling geopenbaarde en op dat rechtsgevolg gerichte wil. Heeft men te doen met een rechtsfeit, waarbij een rechtsgevolg intreedt onafhankelijk hiervan of het rechtsgevolg beoogd is of niet, dan is dat niet een rechtshandeling'. Weliswaar bestaat er thans een stroming die een ander taalgebruik voorstaat¹, maar het ligt m.i. voor de hand voor de uitlegging van hetgeen in artikel 2 van de wet Arob onder rechtshandeling naar burgerlijk recht moet worden verstaan aan te sluiten bij de gangbare opvatting van deze term, die ook ten grondslag ligt aan artikel 3.2.2. van het nieuwe BW. Door onder beschikkingen alle besluiten van administratieve organen te doen vallen waaruit enig rechtsgevolg voortvloeit, ook al zijn dit niet de gevolgen waarop dat besluit was gericht, krijgt, zoals uit bovenstaande voorbeelden moge blijken, het begrip beschikking een uitbreiding die naar het mij voorkomt, ook door de voorstellers van het amendement niet zal zijn bedoeld en die in haar consequenties ook overigens moeilijk is te overzien. Ik verwijs op dit punt nog naar de kritiek die onlangs in NJB 1974 blz. 1092 door mr. J. H. van Kreveld op de redactie van het amendement is geleverd.

6. ad 3, onder c.

Houdt men zich aan een redactie van artikel 2, lid 1, waarbij onder beschikking wordt verstaan de schriftelijke besluiten van administratieve organen die gericht zijn op de in dat artikel bedoelde gevolgen, dan meen ik dat het geen verschil zal uitmaken of men die gevolgen omschrijft als 'de vaststelling, de wijziging of de opheffing van een bestaande rechtsverhouding of het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding', dan wel als 'enig rechtsgevolg', zoals het amendement dat wil.

De meer uitvoerige in het regeringsvoorstel voorkomende omschrijving die ook thans voorkomt in de wet BAB, vindt zijn oorsprong in de voorstellen van de commissie-De Monchy.

¹ Verg.: Van de Dunné, Normatieve uitleg van rechtshandelingen, diss. Leiden 1972, blz. 12.

De bron van deze omschrijving is m.i. te vinden in het artikel van mr. C. W. van der Pot in de eerste druk van het Ned. Bestuursrecht over De vormen van het besturen, waarin – naar ik meen in Nederland voor het eerst – de typische bestuurlijke rechtshandeling als 'beschikking' werd aangeduid (blz. 204).

Van der Pot bedoelde daarmee 'de rechtshandeling der bestuursorganen, hun wilsverklaringen voor het bijzondere geval, gericht op een wijziging in de wereld der rechtsverhoudingen' (blz. 202). Die 'wijziging in de wereld der rechtsverhoudingen' wordt dan als inleiding tot een beschrijving van de verschillende vormen waarin deze zich kan voordoen in het vervolg van het artikel nader gedefinieerd als 'de wilsverklaring van een bestuursorgaan voor een bijzonder geval, gericht op het scheppen van een nieuwe, het wijzigen of het opheffen van een bestaande rechtsverhouding' (blz. 204). Het is deze laatste formulering waaruit m.i. de omschrijving van de beschikking welke thans in de wet BAB voorkomt, afkomstig is.

Nu deze formulering – die door de commissie welke het voorbereidende werk voor het ontwerp Arob verrichtte, als gegeven werd aanvaard – toch wordt veranderd, lijkt er mij geen bezwaar tegen de wat doctrinair aandoende omschrijving in de wet BAB door een wat eenvoudiger formulering te vervangen.

Dat er op dit punt tussen de formulering van het regeringsvoorstel en die van het amendement verschil bestaat, zou zijn te verdedigen, indien men bij 'rechtsverhouding' alleen denkt aan een door een beschikking vastgestelde, gewijzigde, opgeheven of in het leven geroepen rechtsverhouding tussen het beschikkende orgaan en één of meer personen tot wie deze beschikking is gericht. Bij deze interpretatie van 'rechtsverhouding' zouden beschikkingen ten aanzien van bepaalde objecten waarbij een ruimere kring van belanghebbenden is betrokken, zoals een beschikking waarbij een weg aan het openbaar verkeer wordt onttrokken volgens het regeringsvoorstel buiten het begrip beschikking vallen, doch volgen het amendement daarin zijn begrepen.

Zo eng is tot dusver bij de toepassing van de wet BAB de desbetreffende omschrijving door de Kroon echter nimmer toegepast. Ik moge daarbij verwijzen naar de op blz. 6, 2e kolom in de memorie van antwoord op het ontwerp 11 279 door de Regering besproken jurisprudentie, waarbij ter opheffing van het ongemotiveerde verschil dat in dit opzicht in de jurisprudentie van de Kroon tot dusver is gemaakt tussen gevallen betreffende de onttrekking aan het openbaar verkeer van een waterweg en die betreffende de onttrekking aan het openbaar verkeer van een landweg, juist wordt voorgesteld de beperking die in de thans nog geldende omschrijving van de beschikking in de wet BAB voortvloeit uit 'gegeven krachtens een in enig staats- of administratiefrechtelijk voorschrift vervatte bevoegdheid of verplichting' uit de wet te verwijderen.

Mijns inziens heeft die thans in de wet voorkomende lange omschrijving geen andere betekenis dan aan te geven dat een wilsverklaring, wil zij beschikking zijn in de zin der wet, gericht moet zijn op een verandering in de bestaande juridische situatie, hetgeen dan kan geschieden doordat die situatie – declaratoir – bindend wordt vastgesteld, of – constitutief – wordt gewijzigd, opgeheven of in het leven geroepen. Naar het mij voorkomt kan men hetzelfde eenvoudiger uitdrukken door te zeggen dat een besluit om als beschikking in de wet te worden aangemerkt gericht moet zijn op 'enig rechtsgevolg'. In dezelfde zin dr. J. C. Steenbeek in zijn commentaar op de Wet beroep administratieve beschikkingen, blz. 100.

Overziet men de jurisprudentie van de Kroon waarbij een klager niet ontvankelijk werd verklaard in zijn beroep op grond van de wet BAB, omdat de mededeling waartegen hij opkwam, niet was een wilsverklaring gericht op de vaststelling, de wijziging of de opheffing van een bestaande rechtsverhouding of op het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding, dan geloof ik niet dat het daarbij enig verschil zou hebben uitgemaakt indien de wet reeds thans de eenvoudiger formulering van 'gericht op enig rechtsgevolg' zou

hebben ingehouden, al moet ik toegeven dat de motivering van de niet ontvankelijk verklaringen in veel gevallen te summier was om dit met volstrekte zekerheid te mogen zeggen.

Mijn conclusie is dat er op het hier besproken punt dus geen bezwaar bestaat het voorgestelde amendement te volgen.

7. ad 3, onder d.

Uit het bovenstaande volgt dat ook tegen de in het amendement voor de weigering gekozen redactie geen bezwaar behoeft te bestaan.

Mijn conclusie zou dus zijn dat de nieuwe omschrijving van de beschikking aldus zou kunnen luiden:

Artikel 2

1. Onder beschikking verstaat deze wet het schriftelijk besluit van een administratief orgaan, dat gericht is op enig rechtsgevolg, dan wel inhoudende de weigering zodanig rechtsgevolg te doen ontstaan.

2. Geen beschikking in de zin van deze wet is:

- a. een besluit van algemene strekking;
- b. een rechtshandeling naar burgerlijk recht.

Tot nadere toelichting en overleg blijf ik gaarne bereid.

Met de meeste hoogachting,

G. J. Wiarda