

HET BEWIJS IN GESCHILLEN VAN  
BESTUUR, NAAR NEDERLANDS RECHT

Rapport voorgedragen door

dhr. J.M. KAN

Afdelingsvoorzitter bij de Raad van State  
van Nederland

## I.

De rapporteur wil voorop stellen, dat in Nederland de handboeken over het administratief recht (vrijwel) geen aandacht wijden aan het bewijs. Slechts hier en daar komt men incidenteel een opstel tegen, dat dan nog slechts betrekking heeft op bepaalde onderdelen van het administratief recht. Zulks vindt, naar mag worden aangenomen, zijn voornaamste oorzaak hierin, dat de administratieve wetten, behoudens een enkel voorschrift inzake het horen van getuigen en deskundigen, het horen van "belanghebbenden", het overleggen van bepaalde gegevens en de descepte en lieu, geen bepalingen bevatten ter zake van la preuve, hetgeen hiermede zal samenhangen, dat het in het administratief proces, als wij goed zien, meestal niet gaat om het al dan niet vaststaan van de in geding zijnde feiten, maar om de appreciatie daarvan. Wanneer men met name nagaat de jurisprudentie van de Kroon, die, zoals bekend mag worden verondersteld, op advies van de Afdeling Contentieux van de Raad van State, op tal van gebieden in geschillen van administratief beroep uitspraak doet (1), blijkt, dat de vraag van de bewijslevering de Raad van State in de praktijk, behoudens in een enkel specifiek geval, weinig hoofdbreken kost : vrijwel steeds volstaat de Kroon met zinsneden als : "dat blijkens de overgelegde stukken . . . "; " dat op grond van de stukken en het verhandelde in de openbare zitting van . . . moet worden aangenomen, dat . . . ". Op welke wijze en door wie het bewijs der feiten behoort te worden geleverd, is een vraag waarop tot nog toe in de jurisprudentie geen duidelijk algemeen antwoord is te vinden.

Voor wat de administratieve rechtspraak door speciale gerechten betreft, zoals bijvoorbeeld het College van beroep voor het bedrijfsleven, ambtenaren-rechter e.d., is de situatie hetzelfde, behoudens een enkele, hierna te vermelden uitspraak (2).

Voor het administratief beroep ligt de verklaring voor de vrijheid van de Kroon ter zake van de te bezigen bewijsmiddelen en van de appreciatie daarvan voor de hand : het beslissen van geschillen in administratief beroep heeft mede, wellicht zelfs in de eerste plaats, een bestuurlijk karakter. Vandaar ook, al ligt dat in een ander vlak, de vrijheid, die in het bijzonder de Kroon zich heeft toegemeten om zich bij Haar

- 
- (1) Voir J.M. Kan, La fonction juridictionnelle du Conseil d'Etat néerlandais ; Extrait d'Etudes et Documents, fascicule no. 23 (1970) du Conseil d'Etat français.
  - (2) Een uitzondering moet worden gemaakt voor het belastingrecht, waar de rechtspraak van de H.R. en de Gerechtshoven bepaalde regels heeft doen ontstaan. Zie P.Meyes, Fiscaal procesrecht, bladzijde e 86 e.v. en 139 e.v. Vanwege het specifieke karakter van het belastingrecht, waarmede de Afdeling Contentieux van de Raad van State geen bemoeiing heeft, wordt dit verder hier buiten beschouwing gelaten.

beslissing, zonodig, te begeven buiten de grenzen van het Haar voorgelegde geschil, zomede de praktijk om rekening te houden met na het tijdstip, waarop de geïncrimineerde beschikking werd genomen, veranderde omstandigheden, ook voor zover deze ongunstiger zijn voor de appellant. Dit houdt verband met de omschrijving, die A.J. Hagen heeft gegeven van hetgeen hij noemt "het grondpatroon van de Kroon-jurisprudentie" : de Kroon beoordeelt, aldus deze schrijver, of het bestreden besluit, alle relevante omstandigheden in aanmerking genomen, zich met een goede toepassing van de betrokken wettelijke regeling verdraagt en vernietigt of wijzigt het besluit, indien of voor zover dat, naar Haar oordeel, niet het geval is. Met dit grondpatroon zouden beperkingen ten aanzien van het toegelaten bewijs zich kwalijk verdragen.

Maar hoe ligt dit in gevallen van administratieve rechtspraak, waartoe de rapporteur hier dan —gemakshalve— mede rekent het zogenaamde beroep - b.a.b. tegen actes administratifs van een orgaan van de centrale overheid —een zogenaamd rechtmatigheidsberoep— waarin de Kroon eveneens uitspraak doet op advies van de Afdeling Contentieux van de Raad van State (3) ? Ook al kan gesteld worden, dat de rol van de administratieve rechter evenmin een lijdelijke is, geconstateerd kan anderzijds worden, dat die rechter minder vrijheid toekomt dan de Kroon zich in administratief beroep pleegt te veroorloven.

Daarentegen is het van belang te constateren, dat de administratieve rechter, voor wat het bewijs betreft, veel minder lijdelijk is dan de rechter in een civiel proces. Zo mag in een burgerlijk geding de rechter zijn beslissing niet doen steunen op feiten, die niet door partijen zijn gesteld, behoudens wanneer het gaat om feiten van algemene bekendheid of om ervaringsoordelen. De administratieve rechter is ten deze in het algemeen vrij. Voorts is het burgerlijk geding gebaseerd op een zekere verdeling van de bewijslast over de partijen. Komt de burgerlijke rechter tot het oordeel, dat een feit niet vaststaat en evenmin het tegendeel, dan komt het risico van deze situatie te liggen op degene, die de bewijslast had. In de administratiefrechtelijke procedure daarentegen pleegt de rechter zelfstandig een onderzoek naar de feiten in te stellen totdat hij zich een voldoende mate van zekerheid heeft gevormd. Gesteld kan worden, dat de administratieve rechter meestal zelf instrueert.

Het bewijs van de feiten in een civiel geding geschiedt op door de wetgever geregelde wijze. Weliswaar is de rechter daarbij niet geheel afhankelijk van het optreden van partijen (4), maar hij kan b.v. niet aan partijen bevelen bepaalde personen als getuige op te roepen (5). Ook mag hij niet gebruik maken van eigen wetenschap ten aanzien van de feiten. Daartegenover bestaat voor de administratieve rechter ten deze in

---

(3) O.c., pages 230 et 231.

(4) Zie bijvoorbeeld artikel 8 Wetboek van Koophandel en artikel 103, tweede lid Rv.

(5) Anders bij de verzoekschriftprocedure, artikel 429 j. Rv.

het algemeen volledige vrijheid.

Tenslotte is de rechter in de civiele procedure, anders dan in de administratiefrechtelijke procedure, niet steeds vrij in de waardering van de toegepaste bewijsmiddelen (bijvoorbeeld bewijs door een akte ; artikel 1942 B.W. ; de gerechtelijke eed). Met het oog op een civielrechtelijke procedure kunnen partijen zogenaamde bewijsovereenkomsten sluiten, hetgeen in het administratief recht niet mogelijk is.

Hoe deze verschillen te verklaren ? Het argument, dat administratief twistgeding in het publieke recht wortelt, dat wil zeggen dat bij deze rechtspleging, evenals bij het strafproces, het algemeen belang is betrokken, lijkt, op zichzelf beschouwd, niet afdoende, ook al doet het algemeen belang, hetwelk de overheid heeft te behartigen, ongetwijfeld in het administratief twistgeding zijn invloed gelden. Doch ook bij bepaalde familierechtelijke gedingen, bijvoorbeeld beslissingen over de wettigheid van een kind, zijn belangen van derden *en het algemeen belang betrokken*, zij het dat dit daar tot het treffen van speciale voorzieningen aanleiding heeft gegeven. Betwijfeld moet worden of het enkele feit, dat in het administratief geding de overheid, optredende als zodanig partij is, oorzaak is van de vrijheid van de rechter zowel wat de te bezigen bewijsmiddelen als wat de waardering daarvan betreft.

Wel worde in het oog gehouden, dat de burger in het administratief proces tegenover de administratie niet op voet van gelijkheid staat, in het bijzonder voor wat het bewijs betreft, daar het merendeel der relevante bescheiden zich bij de betrokken diensten bevindt. Daarom kan van de klager, die zich door een acte administratief in zijn belangen getroffen acht, slechts verlangd worden, dat hij aan het gerecht alle gegevens verschafft, die hij kan verzamelen, zulks concurrement met het orgaan, dat de aangevallen beschikking heeft genomen. Of om het anders te zeggen : in deze gedachten-gang rust op de klager slechts een adstructieplicht : de plicht zijn stellingen in zodanige mate aannemelijk te maken, dat de rechter voldoende aanknopingspunten heeft voor zijn eigen verder onderzoek, alsmede de plicht tot het geven van inlichtingen aan de juge administratif. Men houde hierbij overigens in het oog, dat veelal het door de administratie aangedragen feitenmateriaal door de andere partij niet zal worden ontkend en dat dus in de praktijk het "bewijs" slechts een rol speelt, indien en voor zover het geproduceerde materiaal, voor wat de juistheid der feiten betreft, door een der partijen wordt tegengesproken en/of onvoldoende feitelijke grondslag voor de bestreden beschikking behelst. Zo rekent bijvoorbeeld de Afdeling Contentieux van de Raad van State het in het algemeen tot haar taak om ontbrekende gegevens, voor zover mogelijk, zelf te vergaren, indien deze gegevens voor een juiste uitspraak nodig blijken (6). In dit verband zij tevens gewezen op artikel 61 van de Wet op de Raad van State, hetwelk revisie mogelijk maakt van de uitspraak op grond van nader gebleken feiten of omstandigheden, die, waren zij eerder bekend geweest, tot een andere beslissing zouden hebben geleid. Er zij in dit verband op gewezen, dat, blijkens artikel 382 e.v. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, bij request-civiel herziening van het (burgerlijk) vonnis slechts in zeer beperkte mate mogelijk is.

---

(6) Zie artikel 53 van de Wet op de Raad van State : "feitelijke" inlichtingen.

Men realiseert zich overigens, dat het op de juiste wijze vaststellen van de feiten door de juge administratif van grote betekenis moet worden geacht, wanneer de feiten, welke de administratie als bewezen heeft aangenomen bij het geven van de acte administrative, door de klager worden ontkend. De rapporteur denkt hierbij bijvoorbeeld aan gevallen, waarin een vergunning is ingetrokken wegens beweerde niet-nakoming van de daaraan verbonden voorschriften of waarin de administratie een vergunning heeft geweigerd, omdat de aanvrager naar haar mening niet voldoet aan de voor afgifte vereiste voorwaarden. Komt in dergelijke gevallen hetzij de administratieve beroepsinstantie, hetzij de ter zake bevoegde juge administratif tot de conclusie, dat de feiten, zoals deze door de administratie als vaststaand zijn aangenomen, mede in het licht van de ter zake toepasselijke wettelijke voorschriften, toch niet voldoende vaststaan om de intrekking, dan wel de weigering van de vergunning te kunnen schragen, dan zal vernietiging van de acte administrative wegens strijd met de wet volgen.

In dit algemeen gedeelte van het rapport dient er op gewezen te worden, dat het vraagstuk, wie in de daarvoor in aanmerking komende gevallen de nodige gegevens moet overleggen —de betrokken justitiabele of het bevoegd gezag der overheid— primair, en zelfs in hoofdzaak een rol speelt in het stadium van de voorbereiding der beschikking en slechts in tweede instantie bij het administratief (rechtelijk) beroep tegen de betrokken acte administrative. Daarbij doet mede zijn invloed gelden het in het administratief recht gemaakte onderscheid tussen begunstigde en belastende beschikkingen. Gaat het om het verkrijgen van een begunstigde beschikking, dan zal het in het algemeen de taak van de aanvrager zijn aan het bevoegd orgaan der overheid de nodige gegevens te verschaffen en de daaraan ten grondslag liggende feiten waar te maken. Slaagt hij daarin niet, dan zal in het algemeen afwijzing van zijn aanvraag zijn lot zijn. In beroep kan hij echter, in gevallen van administratief beroep, alsnog aanvullende gegevens overleggen en, in gevallen van administratieve rechtspraak, pogen om aan te tonen, dat hij wél voldoet aan de voor verkrijging gestelde eisen. Omgekeerd zal, in gevallen van een belastende beschikking, de administratie in het algemeen (7) de gegevens moeten aandragen —ook in administratief (rechtelijk) beroep— welke de beschikking, bijvoorbeeld de intrekking van een verleende vergunning, kunnen schragen.

Ten slotte zij er, volledigheidshalve, op gewezen, dat, wanneer de computer mede op het terrein van de verlening, weigering enz. van de acte administrative zijn intrede zal doen, dit ongetwijfeld ook zijn invloed zal doen gelden ten aanzien van de bewijsregeling.

---

(7) Soms is —zie bijvoorbeeld artikel 82g van het Inkwartieringsbesluit— een regeling getroffen met betrekking tot de gegevens, die de burger moet overleggen om de overheid in staat te stellen hem te kunnen "belasten". Zo is ook in tal van belastingwetten op de burgers de verplichting gelegd om door het doen van aangifte de administratie in staat te stellen tot een aanslag te komen.

## II.

Wij nemen thans de voorschriften van de Wet op de Raad van State onder de loupe, welke rechtstreeks of zijdelings bij de bewijslevering in de gedingen voor de Afdeling Contentieux van de Raad van State een rol spelen.

Anders dan bij de geschillen, voortvloeiend uit de toepassing van de Wet-b.a.b. (8), neemt bij de gewone "administratieve" beroepen de Afdeling Contentieux eerst van het beroep kennis, nadat de Kroon het geschil bij haar aanhangig heeft gemaakt (artikel 26, jns. artikel 32 en artikel 20 van de Wet op de Raad van State). De aanhangigmaking geschiedt door de betrokken minister, krachtens door de Koningin verleende machtiging. "Daarbij worden de dienaangaande verkregen ambtsberichten aan de afdeling overgelegd", aldus artikel 32, tweede lid, der wet.

De afdeling is bij de "gewone" beroepen mitsdien afhankelijk van de "ambtsberichten", die de minister, sponte sua, heeft ingewonnen. Wel verklaart artikel 35, eerste lid, der Wet op de Raad van State de voorzitter der afdeling bevoegd, hetzij door tussenkomst van de minister, hetzij rechtstreeks, nadere ambtsberichten van de bij de zaak betrokken overheidsorganen in te winnen, welke laatste, volgens het tweede lid van artikel 35, de afdeling dienen te bereiken door tussenkomst van de minister, doch het is duidelijk, dat de vraag of nadere ambtsberichten nodig zijn, eerst beantwoord kan worden na grondige bestudering der zaak. In de praktijk pleegt dan ook na de aanhangigmaking der zaak bij de afdeling zo spoedig mogelijk te worden overgegaan tot de tweede fase, de behandeling van het geschil. Deze omvat allereerst de oproeping van "belanghebbenden om memoriën en bewijsstukken, die zij voor de behandeling van de zaak dienstig achten, in te dienen binnen een door de voorzitter te bepalen termijn" (artikel 34, eerste lid, der Wet op de Raad van State). Bij de bepaling van deze termijn, welke zo nodig, verlengd kan worden, pleegt afweging plaats te vinden van het belang van snelle behandeling tegen dat van de belanghebbenden om hun standpunt zo goed mogelijk naar voren te kunnen brengen.

Voorts worden, aldus artikel 36 der wet, alle op de zaak betrekking hebbende stukken, bij de afdeling aanwezig, ter secretarie van de Raad van State ter visie gelegd van belanghebbenden of hun gemachtigden. Ook hier bepaalt de voorzitter de termijn, gedurende welke van de stukken kennis kan worden genomen.

---

(8) Bij deze geschillen moet het beroepschrift worden ingediend bij de voorzitter van de Afdeling Contentieux, die, aldus artikel 12 van de Wet-b.a.b., zelf de nodige ambtsberichten inwint. Voor het overige verloopt na de instructie de behandeling van de geschillen, voortvloeiend uit de Wet-b.a.b., grosso modo, overeenkomstig de voorschriften, welke de Wet op de Raad van State bevat voor de "gewone" beroepen, welke voorschriften de Wet-b.a.b. van toepassing verklaart.

Tegen de achtergrond van de niet-lijdelijkheid van de Afdeling Contentieux worde thans aangestipt de vraag, in hoeverre de overheid, die partij is in een zaak van administratief beroep, alle zich onder haar berusting bevindende stukken moet overleggen. Een *uitdrukkelijke* verplichting daartoe zoekt men in de Wet op de Raad van State tevergeefs. Wel kan men ons inziens stellen, dat de wetgever er van is uitgegaan, dat het administratieve orgaan, tegen welks besluit het beroep gericht is, *alle* zich onder zijn berusting bevindende tot de zaak betreffende stukken moet overleggen, dus ook de stukken "tegen welke inzending het openbaar belang zich bepaaldelijk verzet". Ook deze laatste dienen aan de afdeling te worden overgelegd, doch de minister, wie de zaak aangaat, kan, wanneer sprake is van ambtsberichten, ter zake waarvan de geheimhouding om gewichtige redenen geboden is, bepalen, dat deze niet ter secretarie worden nedergelegd en niet ter inzage of in afschrift verstrekt, noch op andere wijze middellijk of onmiddellijk worden kenbaar gemaakt (artikel 37).

Volgens de laatste volzin van artikel 37 bepaalt de afdeling in hoeverre zij met ambtsberichten die niet ter visie zijn gelegd bij haar advies rekening zal houden.

Zou het administratieve orgaan, dat partij is in een zaak van administratief beroep, stukken achterhouden, waarvan de afdeling na de behandeling der zaak van oordeel zou zijn, dat de kennisneming daarvan voor het vormen van een goed oordeel onmisbaar zou moeten worden geacht, dan kan gevoeglijk worden aangenomen, dat dit zijn invloed op de uitspraak zou doen gevoelen.

Heeft de tervisielegging plaatsgevonden, met de gelegenheid nadere memories in te dienen, en heeft de voorzitter geen aanleiding gevonden nadere ambtsberichten in te winnen, dan wordt de openbare behandeling gehouden, waartoe de belanghebbenden worden opgeroepen (artikel 38), "ten einde desgewenst persoonlijk of door hun gemachtigden hun standpunt toe te lichten". De betrokkenen kunnen dus zelf komen of zich laten vertegenwoordigen door een gemachtigde, die, tenzij hij advocaat of procureur is of door de partij wordt "meegebracht", een schriftelijke lastgeving moet overleggen. Aangezien de opportuniteit bij de "gewone" beroepen vaak een grote rol speelt en het hier bovendien gaat om het vinden van de "materiële waarheid", ligt het voor de hand, dat het persoonlijk verschijnen van partijen van grote betekenis moet worden geacht. Artikel 40 van de Wet op de Raad van State geeft de voorzitter dan ook de bevoegdheid een belanghebbende te doen oproepen om persoonlijk te verschijnen tot het geven van inlichtingen.

Wij gaan thans over naar de regeling in de Wet op de Raad van State inzake het horen ter zitting van de afdeling van getuigen en deskundigen, van welke bepalingen de quintessens de volgende is : de voorzitter is bevoegd, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van belanghebbenden of hun gemachtigden, bepaalde personen als getuige of deskundige te doen oproepen. Voorts hebben belanghebbenden de bevoegdheid getuigen en deskundigen, wier verhoor zij wenselijk achten, mede te brengen of bij deurwaarder-exploot te doen oproepen, mits daarvan tijdig aan de voorzitter is kennis gegeven. In de praktijk geschiedt het ambtshalve oproepen van getuigen en deskundigen door de voorzitter slechts bij uitzondering. In de regel worden de getuigen of deskundigen door belanghebbenden of hun gemachtigden opgeroepen, dan wel door hen ter zitting meegebracht.

Beëdiging van de getuigen of deskundigen, die ter zitting zijn verschenen, geschiedt alleen, wanneer de afdeling dat beveelt. Omtrent de bewijskracht van de door de getuigen en deskundigen afgelegde verklaringen zwijgt de wet in alle talen.

Tenslotte zij vermeld, dat getuigen of deskundigen die als zodanig zijn opgeroepen, verplicht zijn aan die oproeping gevolg te geven en wanneer zij zulks niet zouden doen, door de openbare macht op bevel van de afdeling voor haar kunnen worden gebracht om aan hun verplichtingen te voldoen (artikel 42). Volgens artikel 46, vierde lid, van de wet worden getuigen en deskundigen door de voorzitter of door de rapporteur ondervraagd. Met toestemming van de voorzitter kunnen ook de belanghebbenden of hun gemachtigden, door tussenkomst van de voorzitter, bepaalde vragen aan de getuigen of deskundigen stellen. In de praktijk verloopt, althans naar de ervaring van Uw rapporteur, de zaak meestal in omgekeerde volgorde. Partijen plegen de door hen opgeroepen of meegebrachte getuigen of deskundigen bepaalde vragen te stellen en eerst aan het slot van de rit plegen de rapporteur en eventueel de voorzitter of de andere leden der kamer, wanneer daartoe aanleiding bestaat, de getuigen of deskundigen nadere vragen te stellen.

Voor wat het horen van deskundigen betreft, wijzen wij er op, dat het vooral in "technische" kwesties voor partijen vaak van belang zal zijn het door de wederpartij overgelegde deskundigen-rapport, dan wel het door de minister ter gelegeneid van de instructie ingewonnen advies van de ter zake bevoegde deskundige adviseur van zijn departement —bijvoorbeeld in beroepen, ingesteld ter zake van de toepassing van de Hinderwet, het advies van de Directeur-Generaal van de Arbeid— door een "eigen" deskundige te doen bestrijden. Ook zal het voor de klager, die bijvoorbeeld het door hem veroorzaakte "gevaar" of de "schade of hinder", waarvan hij bij de geïncrimineerde beschikking beticht is, in een ander licht wil stellen, vaak nodig zijn een deskundigen-rapport over te leggen om althans met een "begin van bewijs" te kunnen komen. Dit zal hem echter meestal veel geld kosten, dat hem, ook als hij het geding wint, niet wordt vergoed, behoudens de mogelijkheid in de Wet-b.a.b. van toepassing van artikel 14, derde lid, der wet (mogelijkheid voor de Kroon, op voorstel van de Afdeling Contentieux van de Raad van State, om in geval van vernietiging van een aangevochten beschikking een vergoeding toe te kennen).

In het voorbijgaan wijzen wij er nog op, dat bij de toepassing van de sociale wetten de vaststelling van het percentage der arbeidsongeschiktheid —in beroep door de Raad van Beroep en in hoger beroep door de C.R.V.B.— vaak moeilijkheden oplevert. De betrokken instanties moeten daarbij varen op het kompas van medici, die het als rechtgeaarde deskundigen, lang niet altijd met elkaar eens zijn ! En dan zal het soms nodig zijn, bijvoorbeeld teneinde op objectieve wijze aan te tonen, dat een cerebrale beschadiging heeft plaatsgevonden, dat een ingrijpend onderzoek wordt ingesteld naar de toestand van de hersenen van de betrokkene. In het twistgeding van de sociale verzekering is dan ook het belangrijkste en meest toegepaste bewijsmiddel het deskundigen-rapport, verhoudingsgewijze meer dan bij de beroepen voor de Afdeling Contentieux van de Raad van State.

Voor wat de behandeling ter zitting betreft, zij nog gereleveerd het voorschrift van artikel 50, eerste lid, van de wet, volgens hetwelk de aan de afdeling toegevoegde ambtenaren van Staat proces-verbaal van de vergadering houden. Een proces-verbaal

houdt onder meer een korte vermelding in van al hetgeen in de vergadering met betrekking tot de zaak voorvalt. Het wordt, volgens het vierde lid van artikel 50 voornoemd, door de voorzitter met de door hem aangewezen ambtenaar van Staat ondertekend. Volgens het vijfde lid kan de afdeling ambtshalve of op verzoek van partijen bepalen, dat de verklaring van een belanghebbende, getuige of deskundige geheel in het proces-verbaal van de zitting zal worden opgenomen. Alsdan wordt de verklaring, aldus het vijfde lid, terstond op schrift gesteld, aan de belanghebbende, getuige of deskundige voorgelezen en door deze met de voorzitter en de door hem aangewezen ambtenaar van Staat ondertekend. Heeft ondertekening niet plaats, dan wordt de reden daarvan in het proces-verbaal vermeld. In de praktijk geschiedt zulks, voor zover de rapporteur bekend, vrijwel nimmer.

Opdat de afdeling na de zitting, desgewenst, zich een beter oordeel, c.q. ook over de in het geding zijnde feiten kan verschaffen, is haar de bevoegdheid verleend van bezichtiging ter plaatse (descente en lieu). Volgens artikel 52 van de Wet op de Raad van State geschiedt deze hetzij door de afdeling in haar geheel, hetzij door een commissie uit haar midden of door ambtenaren van Staat, die daartoe door de afdeling zijn aangewezen. Volgens het tweede lid van artikel 52 zijn plaatselijke en andere autoriteiten verplicht bij de bezichtiging desgevraagd de medewerking, die in het belang van het onderzoek vereist is, te verlenen. Het derde lid schrijft voor, dat van de bezichtiging proces-verbaal wordt opgemaakt.

Ten slotte worde er, volledigheidshalve, ter afsluiting van de bespreking van dit gedeelte van de wettelijke voorschriften, nogmaals op gewezen, dat de afdeling de bevoegdheid heeft, wanneer zij dit nodig acht, na de behandeling ter zitting nadere ambtsberichten in te winnen, hetzij door tussenkomst van de betrokken minister, hetzij rechtstreeks. De nadere ambtsberichten worden, na binnenkomst, opnieuw ter griffie van de Raad van State ter visie gelegd, waarbij partijen en hun gemachtigden in de gelegenheid worden gesteld er van kennis te nemen, zonodig copie te houden en, wanneer zij daaraan behoefte gevoelen, nadere memoriën in te dienen. In bijzondere gevallen kan de afdeling daarna, wanneer zij dat nodig zou achten, bepalen, dat opnieuw een openbare zitting zal worden gehouden. Maar dat is in de praktijk uitzondering.

### III

Wij willen thans trachten de huidige situatie, voor wat betreft de bewijslevering in de geschillen voor de Afdeling Contentieux van de Raad van State, beknopt samen te vatten.

In aansluiting aan hetgeen wij in I uiteenzetten, menen wij voorop te kunnen stellen, dat bij evenbedoelde procedure de vraag van de bewijslast expliciet tot dusverre zelden een rol speelt. De betrokken Kamers beoordelen, tijdens de behandeling ter zitting van het geschil, naar bevind van zaken, in hoeverre de door de beide partijen gestelde feiten in voldoende mate zijn komen vast te staan. Blijven de partijen bepaalde, van essentieel belang geachte feiten ontkennen, dan beraadt de Kamer zich, in hoeverre zij nadere inlichtingen zal inwinnen bij "*de bij de zaak betrokken overheidsorganen*", hetgeen in de regel door tussenkomst van de betrokken minister geschiedt, doch, zo nodig, door de voorzitter van de Afdeling Contentieux ook rechtstreeks kan geschieden (artikel 54, jo artikel 35 van de Wet op de Raad van State). In de praktijk loopt het echter dikwijls zo, dat, wanneer ook na de pleidooien bepaalde punten niet duidelijk uit de verf zijn gekomen, partijen, mede naar aanleiding van van de zijde der Kamer ter zitting gestelde vragen, zich uit eigen beweging, dan wel desgevraagd, bereid verklaren nadere inlichtingen aan de Kamer te verstrekken, inlichtingen, die uiteraard tussen partijen worden uitgewisseld. Zo nodig kan de Kamer dan nadien alsnog toepassing geven aan het evengenoemde artikel 54 van de Wet op de Raad van State.

Het karakter van het geding voor de Afdeling Contentieux van de Raad van State vindt vóór de behandeling ter zitting van het geding zijn uitdrukking in de instructie (l'enquête), welke, zoals wij reeds uiteenzetten, in de zaken van administratief beroep geschiedt door de betrokken minister en in de zaken van de Wet-b.a.b. door de voorzitter van de Afdeling Contentieux (in de toekomst vermoedelijk in beide soorten geschillen door genoemde voorzitter).

Wij menen mitsdien grosso modo met R. Odent te kunnen zeggen, dat "tous ces cas de de preuve sont réglés par le juge (i.c. de Afdeling Contentieux van de Raad van State), en tenant compte de ce qu'il est possible, dans chaque cas d'espèce, de demander raisonnablement à l'une ou à l'autre des parties en cause" (9). We zijn hier te lande nog niet zover, dat we hieruit gedragsregels van een in of meer algemene gelding kunnen afleiden. Zo zal het, naar ons oordeel, van de omstandigheden van het voorliggende geval afhangen of de —bij ons weten nog niet voorgekomen— weigering van het bevoegd orgaan om door de Afdeling Contentieux opgevraagde gegevens over te leggen of om te antwoorden op een door de Kamer gestelde vraag zal worden opgevat "comme établissant l'exactitude des affirmations du requérant dès lors que ces affirmations

---

(9) R.Odent, Contentieux administratif, 2e tirage, p. 603.

étaient suffisamment vraisemblables" (10). Maar de waarschijnlijkheid van een dergelijke interpretatie ligt voor de hand.

#### IV.

Wij menen nu nog te moeten stilstaan bij twee belangrijke onderdelen, ter zake waarvan de Wet op de Raad van State zwijgt.

Dit betreft allereerst de vraag, hoe de Afdeling Contentieux zich dient op te stellen tegenover hetgeen in een vonnis van de straf- of burgerlijke rechter is beslist. Hierover bestaat jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep te Utrecht, het college, hetwelk in hoogste instantie kennis neemt van de geschillen concernant les fonctionnaires en de geschillen en matière de sécurité sociale. Te wijzen valt in dit verband op de uitspraken van 24 juli 1959 (A.R.B. 1960, bladzijde 62), van 6 oktober 1959 (A.R.B. 1960, bladzijde 72) en van 15 januari 1963 (A.R.B. 1964, bladzijde 183). Uit de eerste uitspraak blijkt, dat de Centrale Raad van Beroep, zich niet gebonden achtende aan bepaalde bewijsmiddelen, feiten die de strafrechter niet bewezen acht, voldoende kan vinden als bewijs voor de toepasselijkheid van bepaalde in de administratieve wetten neergelegde criteria.

Bij de tweede uitspraak bleek de Centrale Raad van Beroep aan een burgerlijk vonnis, door de Kantonrechter gewezen, geen "volledige bewijskracht" toe te kennen, in die zin, dat hetgeen bij dat vonnis is uitgemaakt, ook voor de administratieve rechter als vaststaande zou moeten gelden, doch wel daaraan "in een administratiefrechtelijk twistgeding als het onderhavige" —het ging om de vraag, of een werknemer, die ontslag op staande voet had genomen wegens een dringende reden, hem door zijn werkgever gegeven, onvrijwillig werkloos was in de zin van artikel 21 van de Werkloosheidswet— inzonderheid voor zover daarin geschilpunten zijn beslist van burgerrechtelijke aard, bijzondere betekenis toe te kennen.

Bij de derde uitspraak constateerde de Centrale Raad opnieuw, dat in het algemeen de administratieve rechter bij de vaststelling van en het oordeel over de voor zijn beslissing relevante feiten niet gebonden is aan de beslissing van de civiele of strafrechter, al dient deze wel, aldus de Centrale Raad, als van belangrijk gewicht te worden aangemerkt. In het voorliggende geval werd betrokkene's gedrag als misdrijf gekwalificeerd —door de strafrechter was hij vrijgesproken— nu daartoe duidelijke aanwijzingen aanwezig waren, welke niet alle ter beschikking van de strafrechter hebben gestaan.

Voor wat betreft de geschillen, welke door de Afdeling Contentieux van de Raad van State worden behandeld, komt het bijvoorbeeld in beroepen, die vreemdelingen, met toepassing van de Vreemdelingenwet bij de Kroon instellen tegen de intrekking van een vergunning tot verblijf wegens het gemaakt hebben van inbreuk op de openbare orde, meer dan eens voor, dat de grondslag voor de intrekking is de veroordeling bij

in gewijsde gegaan strafvonnis van de betrokkene wegens doodslag of zware mishandeling en dergelijke, maar tot dusverre is het, bij ons weten, nog niet voorgekomen, dat de in het vonnis als bewezen aangenomen feiten ter zitting van de Afdeling Contentieux door de betrokkene werden betwist. Hoe de Afdeling, zo dat geval zich zou voordoen, zich zal opstellen, is niet van te voren te zeggen, al is ons inziens de kans groot, dat zij zich, per analogiam, zal laten leiden door het bepaalde in artikel 1955 van het Burgerlijk Wetboek, volgens hetwelk een arrest of vonnis in kracht van gewijsde gegaan, waarbij iemand wegens enig feit tot straf is verwezen, in een burgerlijk geschil als een bewijs van dat feit zal worden aangenomen, behoudens tegenbewijs. Maar, zoals men hiervoren heeft kunnen zien, de Centrale Raad van Beroep stelt zich ter zake van een vrijsprekend vonnis van de strafrechter geheel vrij op. En het is, op zichzelf beschouwd, geenszins uitgesloten, dat de Afdeling Contentieux in voorkomende gevallen een overeenkomstig standpunt zal innemen.

Ook bij de toepassing van artikel 10, tweede lid, der Lager-Onderwijswet, volgens welke bepaling Gedeputeerde Staten kunnen verklaren, dat de onderwijzer, die "zich aan een ergerlijk levensgedrag schuldig maakt" zijn bevoegdheid tot het geven van onderwijs verloren heeft, neemt dit college en, in hoger beroep, de Kroon herhaaldelijk tot grondslag van zijn beslissing een vonnis van de strafrechter, waarbij de betrokkene veroordeeld is wegens ontucht met minderjarigen, die aan zijn zorgen waren toevertrouwd. Ons zijn geen gevallen bekend, waarbij in de administratiefrechtelijke procedure de waarheid der feiten werd ontkend, doch het is uiteraard zeer wel mogelijk, dat zulk een geval zich zal voordoen. Ook hier is het niet onwaarschijnlijk, dat in dergelijke gevallen Gedeputeerde Staten, c.q. de Kroon, een overeenkomstige gedragslijn zullen volgen als de Centrale Raad van Beroep pleegt toe te passen.

Een tweede vraag, waaromtrent de Wet op de Raad van State zwijgt, is die van de bewijskracht van geschriften, zoals authentieke akten en dergelijke. Volgens artikel 184 van het thans bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangige wetsontwerp tot nieuwe regeling van het bewijsrecht in *burgerlijke zaken* leveren authentieke akten *tegen een ieder* dwingend bewijs op van hetgeen de ambtenaar binnen de kring van zijn bevoegdheid heeft verklaard omtrent zijn waarnemingen en verrichtingen. Voorts levert een authentieke akte —en hetzelfde geldt voor een onderhandse akte— ten aanzien van de verklaring van een partij omtrent hetgeen de akte bestemd is ten behoeve van de wederpartij te bewijzen, *tussen partijen* dwingend bewijs op van de waarheid dier verklaring, tenzij dit zou kunnen leiden tot een rechtsgevolg dat niet ter vrije bepaling van partijen staat.

Te dezer zake bestaat geen jurisprudentie van de Kroon, waarin expliciet wordt ingegaan op de bewijskracht van geschriften als hier bedoeld, maar impliciet pleegt de Kroon deze bewijskracht te aanvaarden.

Thans nog een enkel woord over de vraag of het wenselijk is, dat in het administratief recht ook in de toekomst wordt vastgehouden aan de vrijheid van de rechter, zowel wat de te bezigen bewijsmiddelen als wat de waardering daarvan betreft. Zou men in het burgerlijk procesrecht, op de voet van het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsontwerp voor een nieuw bewijsrecht, komen tot een modern procesrecht, hetwelk met het verouderde lijdelijkheidsbeginsel heeft gebroken, hetwelk voortgaat op de weg om het proces te doen beantwoorden aan zijn doel zoveel mogelijk de materiële waarheid te vinden, dan is er ons inziens alle aanleiding na te gaan, in hoeverre de daarin

vervatte regels, zo nodig met een aantal noodzakelijke aanpassingen, mede van toepassing kunnen worden verklaard op de daarvoor in aanmerking komende administratiefrechtelijke twistgedingen. In elk geval zou men dit ons inziens niet zonder meer kunnen afwijzen onder het motto : in het administratief geding is de overheid, optredende als zodanig, partij ! Wel zal men daarbij in het oog moeten houden, dat het algemeen belang, hetwelk de overheid moet behartigen, in de administratiefrechtelijke procedure een veel sterkere rol speelt —en ook moet spelen— dan in het burgerlijk proces. Vandaar dan ook, dat de rechter in civilibus zich gemakkelijker lijdelijk *kan* opstellen dan in publiekrechtelijke geschillen.

Wij vleien ons met de hoop, dat de rapporten, ingediend door de delegaties van de op de te Brussel te houden conferentie vertegenwoordigde landen, het op grond daarvan door de rapporteur général op te maken rapport en de dientengevolge te houden gedachtenwisseling zullen leiden tot verheldering van ons inzicht. Het is met deze verwachting, dat de Nederlandse delegatie indertijd heeft voorgesteld dit onderwerp aan de orde te stellen. Gaarne spreekt zij nogmaals haar erkentelijkheid uit, dat de te Parijs gehouden conferentie daartoe heeft willen besluiten.