

417

Besluit van 23 augustus 1983, houdende instelling van de commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken van 15 augustus 1983, nr. 288/683; nr. CW83/U308;

Overwegende dat artikel 107, tweede lid, van de Grondwet voorschrijft dat de wet algemene regels van bestuursrecht vaststelt;

Overwegende voorts dat het wenselijk is een commissie in te stellen ter voorbereiding van bedoelde wetgeving;

Gezien de voorstellen en gedachten neergelegd in het rapport dd. 28 oktober 1982 van de startwerkgroep ingesteld bij gezamenlijk besluit van Onze Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken van 19 mei 1982 (Stcrt. 1982, nr. 107);

Hebben goedgevonden en verstaan:

INSTELLING EN TAAK

Artikel 1

Er is een Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, verder te noemen de commissie.

Artikel 2

1. De commissie heeft tot taak voorstellen aan Onze Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken uit te brengen met betrekking tot de wettelijke regeling van algemene regels van bestuursrecht. Deze voorstellen worden zoveel mogelijk gegoten in de vorm van ontwerp-voorstellen van wet, voorzien van ontwerp-memories van toelichting.

2. De commissie neemt bij haar werkzaamheden tot uitgangspunt de voorstellen en gedachten neergelegd in het rapport d.d. 28 oktober 1982 van de startwerkgroep, ingesteld op 19 mei 1982 (Stcrt. 1982, nr. 107).

3. Onze Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken gezamenlijk kunnen de commissie verzoeken bepaalde onderwerpen bij voorrang te behandelen.

SAMENSTELLING

Artikel 3

In de commissie hebben zitting:

- a. als voorzitter, tevens lid:
prof. mr. M. Scheltema, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht;
- b. als leden:
mr. J. A. M. van Angeren, Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht, Ministerie van Justitie;
mr. C. Borman, Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgevingsaangelegenheden, Ministerie van Binnenlandse Zaken;
prof. mr. E. M. H. Hirsch Ballin, hoogleraar aan de Katholieke Hogeschool Tilburg;
jhr. mr. H. F. van Kinschot, Directoraat-Generaal Binnenlands Bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken;
mr. J. Nicaise, Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving, Ministerie van Justitie;
mr. J. M. H. F. Teunissen, Afdeling Algemene en Juridische Zaken, Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
mr. J. H. van der Veen, lid van de Centrale Raad van Beroep;
- c. als secretarissen, tevens leden:
mr. P. J. J. van Buuren, Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving, Ministerie van Justitie;
mr. A. Ch. M. Rijnen, Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgevingsaangelegenheden, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Artikel 4

De leden van de commissie wijzen uit de in artikel 3, onder b genoemde personen een plaatsvervangend voorzitter aan.

INRICHTING EN WERKWIJZE

Artikel 5

Nadere voorzieningen ten behoeve van het secretariaat worden door Onze Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken gezamenlijk getroffen na overleg met de voorzitter van de commissie.

Artikel 6

1. De commissie kan ter voorbereiding van door haar uit te brengen voorstellen subcommissies instellen, waarin ook personen van buiten de commissie zitting hebben. In een subcommissie hebben in elk geval zitting vertegenwoordigers van ministers die bij het onderwerp waarvoor de subcommissie is ingesteld in bijzondere mate betrokken zijn.
2. In elk der subcommissies bedoeld in het vorige lid heeft ten minste één lid van de commissie zitting.

Artikel 7

De voorzitter van de commissie en de voorzitters van de subcommissies bedoeld in artikel 6 zijn bevoegd deskundigen uit te nodigen om aan de beraadslagingen in de commissie c.q. de subcommissies deel te nemen.

Artikel 8

De commissie en de subcommissies bedoeld in artikel 6 kunnen zich wenden tot overheidsdiensten, openbare en particuliere instellingen en groeperingen voor het verkrijgen van de inlichtingen die zij behoeven.

Artikel 9

De commissie is bevoegd ter voorbereiding van haar voorstellen studies door derden te doen verrichten. Voordat studie-opdrachten kunnen worden verleend, dienen deze te zijn goedgekeurd door Onze Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken.

Artikel 10

De commissie pleegt regelmatig overleg met de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving over opzet en inhoud van de voorstellen die zij voorbereidt.

Artikel 11

De commissie brengt periodiek, doch minstens eens per twee jaar, verslag uit aan Onze Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken over de voortgang van haar werkzaamheden.

Artikel 12

De commissie is bevoegd nadere regels te stellen omtrent haar werkwijze en de werkwijze van de in artikel 6 bedoelde subcommissies.

SLOTBEPALINGEN

Artikel 13

De kosten verbonden aan de werkzaamheden van de commissie komen in gelijke delen ten laste van de begrotingen van de Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken.

Artikel 14

Het beheer van het archief van de commissie geschiedt met inachtneming van de bepalingen van het Besluit Algemene secretarie-aangelegenheden rijksadministratie (Stb. 1980, 182) op overeenkomstige wijze als bij het Ministerie van Justitie. Het archief wordt bij de opheffing van de commissie overgedragen aan het hoofd van de algemene secretarie van dat ministerie. Tevens wordt bij de opheffing een afschrift van de archiefstukken overgedragen aan het hoofd van de algemene secretarie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Artikel 15

Dit besluit zal met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad worden geplaatst en treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Onze Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken zijn belast met de uitvoering van dit besluit, waarvan afschrift zal worden gezonden aan de beide kamers van de Staten-Generaal en aan de Algemene Rekenkamer.

's-Gravenhage, 23 augustus 1983

Beatrix

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Minister van Binnenlandse Zaken,
Rietkerk

Uitgegeven de zesde september 1983

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

In het vijfde hoofdstuk van de herziene Grondwet («Wetgeving en bestuur») is een artikel 107 opgenomen, dat voorschriften bevat omtrent de codificatie van een aantal rechtsgebieden. Het tweede lid van het artikel luidt: «De wet stelt algemene regels van bestuursrecht vast». Blijkens de imperatieve redactie van deze bepaling is de wetgever verplicht algemene regels van bestuursrecht vast te stellen.

Op 19 mei 1982 is door de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken een ambtelijke (start)werkgroep ingesteld, onder voorzitterschap van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie, mr. M. Scheltema. De werkgroep kreeg tot taak op korte termijn voorstellen te doen over de onderwerpen van bestuursrecht waaromtrent algemene regels gesteld kunnen worden, de wijze waarop die onderwerpen zouden kunnen worden geregeld en de verdere organisatie en procedure bij de voorbereiding van wetgeving.

De ambtelijke werkgroep heeft op 28 oktober 1982 haar rapport uitgebracht aan de ministers De Ruiter en Rood, die kort daarop besloten het rapport openbaar te maken. Het rapport bevat onder meer een globaal schema voor een te ontwerpen Wet algemene regels van bestuursrecht, een aanduiding van te regelen deelonderwerpen en het voorstel een gemengde commissie (ambtenaren van Justitie en van Binnenlandse Zaken, alsmede enkele externe deskundigen) te belasten met de voorbereiding van wetsvoorstellen. Voorts wordt in overweging gegeven voor dit project een regeringscommissaris te benoemen.

In de voorbije maanden is het rapport op ruime schaal verspreid onder wetenschapsbeoefenaren en andere belangstellenden. De Vereniging voor Administratief Recht heeft op 11 februari jl. een studiebijeenkomst aan de voorstellen van de startwerkgroep gewijd. In interdepartementaal verband is over het rapport van gedachten gewisseld in de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving (ICHW).

De tenor van de diverse reacties op het rapport is in het algemeen positief te noemen: de voorstellen van de startwerkgroep worden beschouwd als een goede, maar ook ambitieuze aanzet voor verdere werkzaamheden. Wel worden bij sommige onderdelen van het rapport vraagtekens gezet of kanttekeningen geplaatst.

De werkgroep heeft haar voorstellen vergezeld doen gaan van een ontwerp-besluit voor de instelling van een Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht. Daarin heeft zij haar voorstellen en gedachten over de verdere organisatie en procedure bij de voorbereiding van wetgeving verwerkt.

De aanbeveling van de werkgroep om een gemengde commissie ter voorbereiding van wetgeving in te stellen, nemen wij gaarne over. Voorbereiding in commissoriaal verband is naar onze mening bij de huidige stand van zaken verreweg de beste manier om op afzienbare termijn te geraken tot een wettelijke vaststelling van algemene regels van bestuursrecht.

Met de wijze waarop de werkgroep in haar ontwerp-instellingsbesluit vorm heeft gegeven aan de commissie, alsmede met de daaraan ten grondslag liggende motivering wordt ingestemd. Het instellingsbesluit wijkt dan ook – behalve op één punt, waarop hierna wordt teruggekomen – nauwelijks af van het voorstel van de startwerkgroep. Bijzondere aandacht verdient nog artikel 2, tweede lid van het besluit. Het voorschrift dat de commissie de voorstellen en gedachten van de startwerkgroep tot uitgangspunt neemt moet niet aldus worden verstaan, dat het rapport van de startwerkgroep de commissie zou dwingen zich uitsluitend bezig te houden met de onderwerpen en de aanpak daarvan zoals de startwerkgroep die heeft aangegeven. De bepaling dient veeleer te worden opgevat in die zin, dat het rapport van de startwerkgroep voor de commissie – zeker in de eerste stadia van haar werkzaamheden – een richtsnoer is, doch dat zij de vrijheid heeft om, indien zij zulks nodig acht, van dat rapport af te wijken.

Gelijk vermeld wijkt het onderhavige besluit op één punt af van het ontwerp-besluit van de startwerkgroep. Het betreft hier de betrokkenheid van de andere departementen bij het werk van de commissie. De startwerkgroep heeft die betrokkenheid in haar ontwerp-besluit willen verzekeren door in haar artikel 10 te bepalen, dat de ICHW wordt gehoord over het ontwerp van door de commissie uit te brengen voorstellen. Op deze bepaling is de kritiek geuit, dat dusdoende de werkgroep niet meer heeft vastgelegd dan de garantie dat de andere departementen éénmaal de gelegenheid krijgen – en dan waarschijnlijk nog in een laat stadium – hun opmerkingen bij een bepaald voorstel te ventileren. Dit werd onvoldoende geoordeeld, zeker als daarbij bedacht wordt dat bepaalde voorstellen ingrijpende gevolgen zullen kunnen hebben voor de wetgeving van een aantal departementen. Gepleit werd dan ook voor een tijdiger en intensiever contact tussen de commissie en de departementen over voor te bereiden voorstellen.

Deze kritiek heeft aanleiding gegeven het besluit op twee punten aan te passen. In de eerste plaats door aan het eerste lid van artikel 6 een volzin toe te voegen, waarin wordt bepaald dat in een subcommissie in elk geval de departementen vertegenwoordigd moeten zijn die bij het onderwerp dat in de subcommissie behandeld wordt, in bijzondere mate zijn betrokken. Met het oog daarop zal van het voornemen tot het instellen van een subcommissie in de ICHW melding worden gemaakt. Ten tweede door artikel 10 anders te formuleren in die zin, dat de commissie wordt voorgeschreven regelmatig overleg te plegen met de ICHW over opzet en inhoud van de voorstellen die zij voorbereidt. Dit betekent derhalve dat de departementen van de aanvang af op de hoogte blijven van de voortgang der werkzaamheden en daarover – ook inhoudelijk – kunnen meedenken. Het regelmatige interdepartementale overleg in de ICHW zal er voorts uiteraard niet aan in de weg staan, dat in gevallen waarin dat wenselijk wordt geacht, ook bilateraal wordt overlegd tussen de commissie en een departement over specifieke problemen. Integendeel, naar mag worden aangenomen zullen vaak juist in het overleg in de ICHW de specifieke problemen van verschillende departementen aan het licht treden. Het ligt dan voor de hand dat dergelijke problemen vervolgens in bilateraal overleg worden doorgesproken.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Minister van Binnenlandse Zaken,
Rietkerk