

26 077

Wijziging van de Wet van 16 december 1993 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929 en andere wetten, alsmede intrekking van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie, Stb. 650) (uitstel verval artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 december 1998

Ik betreur het dat de leden van de CDA-fractie met gemengde gevoelens hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beantwoord ik de opmerkingen van deze leden en de leden van de PvdA-fractie als volgt.

1. Algemeen

De leden van beide fracties geven hun visie op de historie van dit wetsvoorstel. Alvorens de daarbij gestelde vragen te beantwoorden, geef ik deze historie weer zoals zij mij voor ogen staat.

Op 22 juni 1993 aanvaardde de Tweede Kamer met ruime meerderheid het amendement-Jurgens/Biesheuvel (kamerstukken II 1992/93, 22 495, nr. 19), dat in onderdeel 6 van het wetsvoorstel Voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie een artikel IVA invoegde, waardoor vijf jaar na de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) artikel 8:2 van die wet (van rechtswege) vervalt. In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik op dat de woorden «van rechtswege» in de considerans van dit wetsvoorstel naar dit gegeven verwijzen en derhalve terecht zijn opgenomen.

Op 24 mei en 2 juli 1996 heeft het lid van uw Kamer Jurgens over de uit het amendement voortvloeiende beroepsmogelijkheid vragen gesteld (Aanhangsel I 1995/96, nrs. 32 en 34). In antwoord op de vragen van 24 mei heeft mijn ambtsvoorganger, mede namens de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, de heer Kohnstamm, aangegeven te onderzoeken op welke wijze het beroep procesrechtelijk in goede banen zou kunnen worden geleid. Zij gaf tevens aan de voorbereiding van de daarvoor noodzakelijk wetgeving ter hand te hebben genomen. In reactie op de vervolgvragen heeft zij aangegeven mede – dus niet uitsluitend – in deze vragen aanleiding te zien om een notitie over dit onderwerp voor te bereiden.

Deze notitie is op 13 mei 1997 aan de beide Kamers der Staten-Generaal

aangeboden (kamerstukken II 1996/97, 25 383, nr. 1). De notitie gaat o.m. uitgebreid in op de argumenten voor en tegen een rechtstreeks beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels, alsmede op de mogelijke procesrechtelijke vormgeving van deze beroepsmogelijkheid. In de slotparagraaf wordt voorgesteld de invoering van dit beroep uit stellen, met als een van de argumenten de onder meer vanuit het decentraal bestuur aangezwengelde discussie over de juridisering van het openbaar bestuur. Een recht van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels zou aan verdere juridisering kunnen bijdragen.

In de notitie werd tenslotte voorgesteld om over het voornemen tot uitstel met beide Kamers der Staten-Generaal van gedachten te wisselen. Deze gedachtewisseling heeft met de Tweede Kamer eerst op 9 september 1998 kunnen plaatsvinden, (Verslag Algemeen Overleg d.d. 9 september 1998); kamerstukken II 1998/99, 25 383 en 25 425, nr. 2), met de Eerste Kamer eerst nu. Aan het aanvankelijke voornemen om eerst na de gedachte-wisseling over de notitie definitief te beslissen over de inhoud van een in te dienen wetsvoorstel, kon derhalve niet worden vastgehouden.

Gelet op deze gang van zaken heeft het vorige kabinet, anders dan de leden van de CDA-fractie opmerken, de periode van vijf jaar niet «ongebruikt ... gelaten» en is het evenmin pas «op de valreep», maar reeds in mei 1997, met een voorstel tot uitstel gekomen. Ook de stelling van de leden van de PvdA-fractie, dat zonder de vragen van het lid Jurgens «niets» zou zijn ondernomen, kan ik in het licht van het voorgaande niet onderschrijven.

Het regeerakkoord van het huidige kabinet stelt, onder de noemer van het tegengaan van de juridisering van het openbaar bestuur, dat bezwaar en beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels niet mogelijk worden gemaakt (kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10, blz. 77). Daaruit, alsook uit de eerdergenoemde slotparagraaf van de notitie van 13 mei 1997, volgt dat ik de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de discussie over de juridisering van het openbaar bestuur invloed heeft gehad op de indiening van dit wetsvoorstel, bevestigend beantwoord.

Tijdens het Algemeen overleg van 9 september jl. heb ik aangegeven, dat gelet op het regeerakkoord in deze kabinetsperiode geen voorstel tot invoering van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels zal worden ingediend, maar dat het wel op de politieke agenda blijft. Om dit laatste te onderstrepen, heb ik in de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 26 077, nr. 6, blz. 1) toegezegd de discussie over nut en noodzaak van deze beroepsmogelijkheid opnieuw te willen voeren in het kader van de tweede evaluatie van de Awb, waarover eind 2001 zal worden gerapporteerd. Mocht alsdan blijken dat de beroepsmogelijkheid ingevoerd kan worden, dan kan op basis van meergenoemde notitie en met de gebruikelijke consultaties van betrokkenen een wetsvoorstel worden opgesteld. Daarmee is tevens de vraag van de leden van de CDA-fractie naar het «werkplan» voor eventuele invoering beantwoord. Zowel over dit werkplan als over de wenselijkheid van het nu niet invoeren bestaat, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, tussen mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mijzelf volledige overeenstemming. Mijn ambtsvoorgangster was evenzeer voorstander van uitstel; voor zover haar reactie op de vragen van 24 mei 1996 daarover nog onduidelijkheid lieten bestaan, is deze weggenomen door de onder haar verantwoordelijkheid uitgebrachte notitie van 13 mei 1997.

2. Artikelen

De leden van de PvdA-fractie betreuren het dat de woorden «vijf jaren na inwerkingtreden van deze wet» worden vervangen door: met ingang van een bij wet te bepalen tijdstip. Zij achten dit een curieuze bepaling, omdat de wetgever altijd zelf de wet kan wijzigen. Voorts veronderstellen deze leden dat uitstel leidt tot afstel.

Ik erken dat het strikt juridisch gezien niet nodig is te bepalen dat de wetgever het beroep tegen algemeen verbindende voorschriften alsnog kan invoeren. Niettemin zijn er twee argumenten voor de gekozen redactie. Het eerste is aangevoerd door de Raad van State (kamerstukken II 1997/98, 26 077, A, blz. 2). De Raad achtte het geboden dat besluitvorming omtrent het eventueel vervallen van artikel 8:2 Awb zou plaatsvinden bij formele wet en niet, zoals in het aanvankelijke voorstel, bij koninklijk besluit.

Dit laatste te meer, omdat de vaste invoeringsdatum een integrerend element vormde van het amendement-Jurgens/Biesheuvel. Het tweede argument is dat het onderwerp hierdoor op de politieke agenda blijft staan, zodat, in overeenstemming met het gevoel van een meerderheid van de Tweede Kamer, slechts sprake is van het nu niet invoeren van deze beroepsmogelijkheid.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of het, nu de bevoegdheid om te oordelen over algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels reeds aan de burgerlijke rechter toekomt, niet consistent zou zijn deze bevoegdheid (ook) aan de bestuursrechter toe te kennen, verwijst naar één van de argumenten vóór invoering van deze beroepsmogelijkheid. Als zodanig is het ook genoemd in de notitie van 13 mei 1997 (par. 3). In dezelfde notitie is evenwel uiteengezet, dat er ook zwaarwegende argumenten zijn die tégen de invoering van deze beroepsmogelijkheid pleiten. Korthedshalve verwijs ik naar die uiteenzetting.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals