

Vergaderjaar 1997–1998

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 april 1998 en het nader rapport d.d. 3 juni 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mr. J. Kohnstamm. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 januari 1998, no. 98.000196, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 januari 1998, nr. 98.000196, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 april 1998, nr. W03.98.0027, bied ik U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mr. J. Kohnstamm, aan.

1. Op grond van artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is beroep tegen besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften (avv's) en beleidsregels, uitgesloten. Ingevolge artikel IVA van de Wet voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie zal artikel 8:2 Awb vijf jaar na de inwerkingtreding van de Awb vervallen. Dit zou betekenen dat met ingang van 1 januari 1999 beroep mogelijk zou zijn tegen avv's en beleidsregels. De termijn van vijf jaar was bedoeld om bestuur en rechter niet op hetzelfde moment met vele wijzigingen te confronteren, maar pas nadat enige tijd ervaring met de Awb zou zijn opgedaan.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om het invoeren van de mogelijkheid van beroep tegen avv's en beleidsregels voor onbepaalde tijd uit te stellen. Hiertoe wordt voorgesteld te bepalen dat artikel 8:2 Awb zal vervallen op een bij koninklijk

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

besluit te bepalen tijdstip. Ter motivering van het wetsvoorstel worden in de memorie van toelichting drie argumenten genoemd. Het eerste is dat rechter en bestuur zich voor wat betreft de toepassing van de Awb nog (steeds) in een gewenningsfase bevinden. Ten tweede wordt gesteld dat voor de inwerking-treding van de beroepsmogelijkheid enige procesrechtelijke voorzieningen nodig zijn waarover met rechter en bestuur van gedachten moet worden gewisseld. Tenslotte wordt overwogen dat de discussie over juridisering in het openbaar bestuur een belangrijk signaal is waarmee rekening moet worden gehouden alvorens het beroep tegen avv's en beleidsregels wordt ingevoerd. In de memorie van toelichting wordt in dat verband verwezen naar de op 13 mei 1997 aan beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden notitie over het beroep tegen avv's en beleidsregels bij de bestuursrechter (kamerstukken II 1996/97, 25 383, nr. 1). In die notitie wordt onder meer uitgebreid ingegaan op de argumenten voor en tegen deze beroepsmogelijkheid.

De Raad van State merkt op dat alleen de eerste twee argumenten naar hun strekking een motivering voor uitstel van de inwerkingtreding van de beroepsmogelijkheid vormen. Het college is het overigens met beide argumenten eens als grondslag voor het scheppen van tijdsruimte voor nader beraad en overleg alvorens artikel 8:2 Awb zal vervallen. Ook naar het oordeel van de Raad is het gewenst dat eerst de evaluatie van de Awb wordt afgerond alvorens de uitzonderingen begrepen in artikel 8:2 Awb worden beëindigd. Het derde argument betreft echter mede de merites van het kunnen instellen van beroep bij de bestuursrechter tegen de in artikel 8:2 Awb uitgezonderde besluiten. Gezien de ontwikkeling van gedachten over de – naar de opvatting van een aantal betrokkenen te ver gaande – juridisering in het openbaar bestuur heeft het de instemming van de Raad dat ingevolge het thans ingediende wetsvoorstel een vervallenverklaring van artikel 8:2 Awb niet van rechtswege zal intreden, doch dat een eventueel voornemen daartoe wordt onderworpen aan nadere besluitvorming.

De Raad is van oordeel dat zowel de ingrijpende gevolgen van het vervallen van artikel 8:2 Awb als de redenen die thans voor uitstel worden aangevoerd, en meer in het algemeen de sinds de invoering van de Awb ontstane twijfel over de wenselijkheid van beroep bij de bestuursrechter tegen besluiten inhoudende avv's en beleidsregels, nopen tot het nadere beraad waartoe het voorstel de ruimte schept. In verband daarmee acht de Raad het geboden dat de besluitvorming omtrent het laten vervallen van artikel 8:2 Awb plaatsvindt bij formele wet en niet, zoals in het voorstel is begrepen, wordt gedelegeerd aan de Kroon. Delegatie ligt te minder voor de hand nu de vaste invoeringsdatum een integrerend element vormt van het destijds bij amendement ingevoegde artikel IVA (amendement-Jurgens/Biesheuvel; kamerstukken II 1992/93, 22 495, nr. 19). De Raad adviseert het wetsvoorstel in die zin te wijzigen.

1. Het advies van de Raad is gevolgd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager