

Vergaderjaar 1990–1991

22 061

Aanpassing van een aantal wetten aan de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 augustus 1991

I. ALGEMEEN DEEL

1.1. Inleiding

1.1.1. Achtergrond en korte inhoud

Met voldoening namen wij kennis van de waardering die bij de leden van de fracties van het CDA, D66 en het GPV bestaat voor de inhoud en opzet van het onderhavige wetsvoorstel. In de memorie van toelichting gaven wij al aan dat met de invoering van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een omvangrijke aanpassing van de bestaande wetgeving is verbonden. Het verheugt ons dat het belang van deze aanpassingsoperatie door de hier aan het woord zijnde leden wordt onderschreven.

De leden van de fracties van D66 en het GPV wezen er terecht op dat het wetsvoorstel niet alle aan te passen wetten in formele zin beslaat. Naast de aanpassing van bestuursprocesrechtelijke wetten in het thans bij de Raad van State aanhangige wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie – wij gaan daarop hieronder nog nader in –, zullen ook nog enkele aanvullende wetsvoorstellen tot aanpassing worden ingediend. Het eerste van deze wetsvoorstellen, de Aanpassingswet Awb II, waarin nog eens 20 wetten worden aangepast, zal de Tweede Kamer binnenkort bereiken.

1.1.2. Verschillende tranches van de Awb

De voltooiing van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, waarvan de tweede tranche van de Awb (het uniforme bestuursprocesrecht) deel uitmaakt, verloopt nog steeds volgens een zodanig schema dat een gelijktijdige inwerkingtreding met de eerste tranche van de Awb, op 1 januari 1993, redelijkerwijs haalbaar lijkt. Het desbetreffende wetsvoorstel is op 13 juli 1991 bij de Raad van State aanhangig gemaakt. Wij verwachten het dit najaar bij de Tweede Kamer te kunnen indienen. In antwoord op de daarop betrekking hebbende vraag van de leden van de CDA-fractie merken wij dan ook op dat er thans geen reden is om te veronderstellen dat een gelijktijdige inwerking-

trekking van de eerste en de tweede tranche op genoemd tijdstip niet mogelijk zou zijn. Een gescheiden inwerkingtrekking is, zo antwoorden wij deze leden, weliswaar niet onmogelijk, maar bepaald niet wenselijk. Een van de consequenties zou immers zijn – wij gaven dat al aan in het nader rapport – dat een eerdere inwerkingtrekking zou nopen tot een ingrijpende aanpassing van de bestuursprocesrechtelijke wetten voor een uiterst korte periode, waarmee de rechtspraktijk vanzelfsprekend niet is gediend.

Wij hebben kennis genomen van het voorbehoud dat de leden van de CDA-fractie wensten te maken met betrekking tot thans voorgestelde aanpassingen die een nauwe samenhang zouden vertonen met de bestuursprocesrechtelijke wetgeving.

Met de leden van de GPV-fractie zijn wij van mening dat bij de herziening van de rechterlijke organisatie niet alleen voortvarend, maar ook zorgvuldig te werk moet worden gegaan. In dit verband wijzen wij erop dat aan de voorbereiding van het thans bij de Raad van State aanhangige wetsvoorstel intensief is deelgenomen door een klankbordgroep, bestaande uit deskundigen uit de wetenschap en de rechtspraktijk. Voorts zijn tussentijds concepten voorgelegd aan de rechterlijke macht en de Raad van State als direct betrokkenen, aan de organisaties van de lagere overheden en aan andere adviesorganen. Ten slotte mag niet onvermeld blijven dat op 9 juli van dit jaar op voorstel van de rechterlijke macht door de eerste ondergetekende de Adviesraad herziening rechterlijke organisatie is ingesteld. In dit adviesorgaan, dat onder voorzitterschap staat van de president van de Hoge Raad, zijn alle functionele geledingen van de rechterlijke macht alsmede de Raad van State vertegenwoordigd. De raad zal namens de rechterlijke macht advies uitbrengen aan het kabinet over wetsvoorstellen en uitvoeringsregels die betrekking hebben op de herziening van de rechterlijke organisatie. Daarnaast zullen afzonderlijke consultaties van binnen de rechterlijke macht bestaande geledingen blijven plaatsvinden, indien voorgenomen maatregelen een bepaalde geleding rechtstreeks raken. Wij menen dat op deze wijze een zorgvuldige voorbereiding van de herziening van de rechterlijke organisatie is gewaarborgd.

1.1.3. Aanpassing van de bijzondere wetten aan de eerste en de tweede tranche van de Awb

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar een nadere motivering van de keuze om in het onderhavige wetsvoorstel nog niet alle bestaande wetten aan te passen. Wij hebben het niet doelmatig geoordeeld tot aanpassing van wetgeving over te gaan waarvan thans nog onzeker is hoe deze er op 1 januari 1993 uit zal zien. Dit betekent dat wetten voor de wijziging waarvan wetsvoorstellen zijn ingediend die een ingrijpende wijziging daarvan inhouden, in dit wetsvoorstel niet zijn meegenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Vreemdelingenwet, waarbij ook nog de samenhang met de wijziging van de bestuursprocesrechtelijke wetgeving een rol speelt.

De bestuursprocesrechtelijke wetgeving neemt in dit verband namelijk een bijzondere plaats in. Wij hebben willen voorkomen dat bij de noodzakelijke aanpassingen van bepalingen in die wetten aan de tweede tranche aanpassingen aan de eerste tranche weer zouden moeten gewijzigd. Daarom is er uit het oogpunt van overzichtelijkheid voor gekozen de aanpassing van de desbetreffende wetten aan de eerste en de tweede tranche integraal op te nemen in het nog in te dienen wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie.

Ook bij de aanpassing van de sociale zekerheidswetgeving en enkele bepalingen in de Wet op de ruimtelijke ordening is de samenhang met de aanpassingen aan het uniforme bestuursprocesrecht zo groot, dat wij er

juist met het oog op de overzichtelijkheid voor gekozen hebben de aanpassing van deze wetgeving aan de eerste en tweede tranche van de Awb in één wetsvoorstel op te nemen. Wat betreft de aanpassing van onderdelen van de sectorale milieuwetgeving geldt dat er een zodanige samenhang met de wijziging van (de uitgebreide voorbereidingsprocedure in) de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) bestaat, dat de aanpassing van de desbetreffende bepalingen – ook vanwege de toegankelijkheid – beter haar beslag kan krijgen in het wetsvoorstel waarbij de Wabm wordt aangepast.

In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66 en de SGP kunnen wij meedelen dat bij deze aanpassingen geen problemen worden verwacht. Dit houdt ook verband met het feit dat de aanpassingsoperatie in sterke mate een technisch karakter draagt.

Deze leden vroegen ons ook nog nader in te gaan op de verschillende opvattingen van de Raad van State enerzijds en van de regering anderzijds inzake de toepasselijkheid van de Awb in gevallen waarin verzuimd is een met de Awb strijdige bepaling in een bijzondere wet aan te passen.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het wetsvoorstel Awb zijn wij op deze kwestie ingegaan, mede naar aanleiding van de vragen van de leden van de SGP-fractie, waarnaar die leden nu nog eens expliciet verwezen. Voor de volledigheid willen wij de gegeven nadere motivering van ons standpunt ook op deze plaats releveren, waarmee wij tevens ingaan op de aanvullende opmerkingen van de leden van de CDA-fractie.

Wij stellen voorop dat wij geen voorstander zijn van een uitdrukkelijke bepaling in de Awb, inhoudende dat de Awb voorrang heeft boven eerdere bijzondere wetten, zoals de leden van de SGP-fractie in het eindverslag bij het wetsvoorstel Awb voorstelden. Dat de wetgever die voorrang in beginsel heeft beoogd, is ook zonder zo'n uitdrukkelijke bepaling duidelijk genoeg, terwijl zo'n bepaling anderzijds geen oplossing zou bieden, indien onverhoopt mocht blijken dat de wetgever verzuimd heeft de clausule «in afwijking van ..» op te nemen.

Bij het bepalen van de verhouding tussen twee van elkaar afwijkende wetten in formele zin is beslissend wat de bedoeling van de wetgever is geweest. Naar onze mening blijkt uit de clausule «in afwijking van ...» in een bijzondere wetsbepaling ondubbelzinnig de bedoeling van de wetgever om voor dat bijzondere geval een van de algemene regel afwijkende regeling te geven. Wij zijn echter niet van mening dat ook bij het ontbreken van een dergelijke clausule een afwijkende bepaling in een bijzondere wet steeds voorrang heeft boven de Awb. Vooropgesteld zij, dat een dergelijke situatie zich niet behoort voor te doen. De wetgever behoort te voorkomen dat onduidelijkheid blijft bestaan over de verhouding tussen de Awb en bijzondere wetten. Aan deze eis wordt voor de bestaande wetgeving voldaan door de aanpassingswetgeving, waaraan grote zorg is besteed. De selectie van aan te passen wetten – de leden van de CDA-fractie vroegen hiernaar – is tot stand gekomen door een nauwkeurig onderzoek van alle formele wetten op aan te passen bepalingen, waarbij nauw is samengewerkt met de betrokken ministeries. Het in kaart brengen van alle bestaande wetgeving in formele zin is geschied met behulp van de registers op het Staatsblad, het PARAC-bestand, commerciële wetsedities en aanvullende informatie van de betrokken ministeries.

Ondanks de nauwgezetheid waarmee dit werk is verricht, erkennen wij dat een omissie in de aanpassingswetgeving niet kan worden uitgesloten. Indien onverhoopt zo'n omissie aan het licht mocht treden, doet zich een interpretatievraag voor, die uiteindelijk door de rechter moet worden beantwoord. Daarbij is het adagium «lex specialis derogat legi generali»

niet meer dan een vuistregel, die opzij gezet kan worden door aanwijzingen dat de wetgever het tegendeel heeft gewild. Dit geldt ook indien in nieuwe wetgeving die na de inwerkingtreding van de Awb tot stand komt, de verhouding tot de Awb onverhoopt niet geheel duidelijk is. Aan de alsdan toepasselijke regel «lex posterior derogat legi priori» moet in dit verband vergelijkbare betekenis worden toegekend als aan het eerder genoemde adagium.

In beide gevallen zal de rechter ongetwijfeld zwaar laten wegen dat – naar uit de Awb blijkt – de wetgever kennelijk bedoeld heeft een algemene regel te geven, waarvan slechts in een beperkt aantal uitzonderlijke gevallen kan worden afgeweken. Onder omstandigheden is het denkbaar dat strikte toepassing van de Awb leidt tot zodanige resultaten, dat moet worden aangenomen dat de wetgever ze niet gewild kan hebben. De rechter zal dan aannemen dat kennelijk verzuimd is de clausule «in afwijking van ...» op te nemen. Zoals reeds opgemerkt verwachten wij dat dergelijke gevallen zich slechts bij hoge uitzondering zullen voordoen.

1.1.4. *Opzet van de Aanpassingswet Awb*

De leden van de fracties van het CDA, D66 en de SGP gingen in op de aanpassing van andere dan formele wetgeving.

Wat de aanpassing van gemeentelijke regelgeving betreft, constateerden de leden van de fractie van D66 terecht dat de werkzaamheden terzake geschieden in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dit project wordt door ons gedeeltelijk financieel ondersteund. In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de SGP-fractie merken wij op dat binnenkort ook contact zal worden gezocht met het Interprovinciaal Overleg waar het de aanpassing van provinciale regelgeving betreft.

De suggestie van de leden van de fracties van het CDA en D66 om voor de aanpassing van lagere wetgeving van de centrale overheid een coördinerend minister aan te wijzen, spreekt ons minder aan. Dit achten wij voor een zo technisch getinte operatie als de onderhavige een te zwaar instrument. Wij geven er daarom de voorkeur aan dat de betrokken ministeries zelf de algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen aanpassen waarvoor zij de eerste verantwoordelijkheid dragen. Dit zal zeker geschieden in goed overleg met onze ministeries. De betrokkenheid van alle ministeries bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel heeft er overigens toe bijgedragen dat elk ministerie goed bekend is met de Awb en met de aanpassingen die daaruit voor de regelgeving voortvloeien. Wij hebben geen reden om aan te nemen dat deze aanpassingen niet tijdig, voor 1 januari 1993, tot stand zullen komen. Wij zeggen gaarne toe de noodzaak van een tijdige aanpassing van materiële wetgeving binnenkort nog eens onder de aandacht van de ministeries te brengen. In het kader van de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving, die onder voorzitterschap staat van Justitie en waarin alle ministeries zijn vertegenwoordigd, zal de voortgang van deze aanpassingsoperatie regelmatig worden besproken. De door de leden van de fractie van D66 ter sprake gebrachte begeleidingsgroep heeft overigens niet tot taak de centrale overheid van dienst te zijn bij de aanpassing van lagere regelgeving.

De leden van de GPV-fractie vroegen waarom over het onderhavige wetsvoorstel geen advies is gevraagd aan adviesorganen. In de memorie van toelichting (blz. 5) is al aangegeven dat de Aanpassingswet een overwegend technisch karakter heeft. Wij geven deze leden toe dat ook over technische aanpassingen natuurlijk verschillen van opvatting kunnen bestaan, maar zien daarin op zichzelf geen aanleiding om adviezen in te winnen. Zoals de eerste ondergetekende ook in de nota Zicht op

wetgeving (Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1–2) heeft verwoord, is het inwinnen van adviezen bij wetswijzigingen die minder belangrijk zijn of het terrein van een adviesorgaan maar zijdelings raken, nodeloos belastend voor zowel de overheid als het adviesorgaan zelf. Het kan leiden tot een aanzienlijke vertraging van het wetgevingsproces, waar onvoldoende winst aan zorgvuldigheid tegenover staat.

1.1.5. *Omvang van de aanpassingswetgeving*

In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66 en de SGP vermelden wij voornemens te zijn het verzamelwetsvoorstel tot aanpassing van rijks-wetten aan de Awb begin 1992 in te dienen. Het betreft de aanpassing van een kleine twintig rijkswetten.

1.1.6. *Overige opmerkingen*

De leden van de CDA-fractie memoreerden de opmerkingen die zij in het eindverslag over het wetsvoorstel Awb hebben gemaakt over soberheid van procedures. Zij kondigden aan dit punt eventueel aan de orde te stellen bij de plenaire behandeling van beide wetsvoorstellen en bij de behandeling van de wetsvoorstellen inzake het uniforme bestuursprocesrecht. De door deze leden aangesneden kwestie betreft een onderwerp dat ook de regering zeer ter harte gaat. Wij mogen hen korthedshalve verwijzen naar onze uitvoerige beschouwing hierover in hoofdstuk VII van de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het wetsvoorstel Awb.

1.2. Uitgangspunten en werkwijze bij de aanpassing van de bijzondere wetten

De leden van de D66-fractie brachten de brief van de eerste ondergetekende van 7 juni 1991 inzake de verhouding tussen de Awb en de Wabm ter sprake. Zij vroegen naar een motivering om de aanpassing van de Wabm en de aanvulling van de Awb met een nieuwe afdeling 3.4A beide tezamen in één afzonderlijk wetsvoorstel te regelen. De reden waarom niet is gekozen voor twee nota's van wijziging – één bij de Awb en één bij de Aanpassingswet – is gelegen in het feit dat het hier om een belangrijk punt gaat, waarover het gewenst is het advies van de Raad van State in te winnen. Dit kan het eenvoudigste geschieden door de wijziging de vorm van een afzonderlijk wetsvoorstel te geven. Voorts wijzen wij op de nauwe samenhang tussen beide wijzigingen. De invoeging van een nieuwe afdeling 3.4A in de Awb heeft namelijk tot logisch gevolg dat de corresponderende bepalingen in de Wabm moeten vervallen. Ook uit het oogpunt van inzichtelijkheid achten wij het daarom van belang dat deze aanpassingen in één voorstel worden gepresenteerd en gelijktijdig in procedure kunnen worden gebracht.

Met genoegen vernamen wij dat de leden van de GPV-fractie ons standpunt onderschreven dat ook in bestaande wetgeving eenheid in terminologie moet worden nagestreefd. Op de vraag van deze leden naar een nadere reactie op de opvatting van de Raad van State dat een dergelijke richtlijn voor bestaande wetgeving geen rekening houdt met mogelijke jurisprudentie en doctrine die in een andere richting kunnen wijzen dan tekst en wetssysteem, merken wij het volgende op. In het nader rapport (punt 11) hebben wij uiteengezet dat wij deze opvatting van de Raad niet kunnen onderschrijven. Voor zover aan in de bijzondere wetgeving opgenomen begrippen een andere betekenis moet worden toegekend dan deze ingevolge de Awb zouden hebben, zijn hiervoor in het kader van de aanpassingswetgeving voorzieningen getroffen. Zo is in

een aantal gevallen het woord «bezwaar» vervangen door «bedenkingen», omdat het in die gevallen niet ging om het vragen van een voorziening tegen een door een bestuursorgaan genomen besluit.

1.3. De belangrijkste aanpassingen

Hoofdstuk 3. Algemene bepalingen over besluiten

Afdeling 3.4. Uitgebreide voorbereidingsprocedure

De leden van de PvdA-fractie gingen in op de voor te stellen invoeging van de Wabm-procedure in de Awb. In hoofdstuk IV van de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het wetsvoorstel Awb zijn wij nader ingegaan op de inhoud van de voor te stellen regeling. Anders dan deze leden kennelijk menen, is het de bedoeling deze procedureregeling op te nemen in een afzonderlijke afdeling (3.4A), die volgt op de reeds bestaande afdeling 3.4 van de Awb. Op deze wijze wordt bereikt dat wetgevers of betrokken bestuursorganen in voorkomende gevallen voortaan een keuze kunnen maken uit twee voorbereidingsprocedures: de «eenvoudige» procedure van afdeling 3.4 of de met extra waarborgen omklede procedure van afdeling 3.4A. Dit is naar ons oordeel een helder systeem: waar de behoefte bestaat aan een uitgebreide voorbereidingsprocedure met meer waarborgen, waarbij ook langere termijnen moeten gelden, – zoals voor besluiten in de milieusfeer – kan worden gekozen voor de procedure van afdeling 3.4A. In gevallen waarin behoefte bestaat aan een eenvoudiger en kortere inspraakprocedure, kan afdeling 3.4 van toepassing worden verklaard.

Wij menen dat deze opzet uit het oogpunt van systematisering en vereenvoudiging juist belangrijke voordelen biedt. In de nota naar aanleiding van het eindverslag bij de Awb wezen wij er al op dat hiermee de procedurele voorschriften met betrekking tot de voorbereiding van besluiten zoveel mogelijk in de Awb bijeen worden gebracht. De materie wordt samenhangender en dus overzichtelijker geregeld dan wanneer zou worden gekozen voor handhaving van de procedure in de Wabm. In dat laatste geval zou men voor andere algemene regels immers toch altijd nog zijn aangewezen op de Awb (bij voorbeeld afdeling 3.5 over de bekendmaking van besluiten en titel 4.1 over beschikkingen).

II. BIJZONDER DEEL

HOOFDSTUK III. MINISTERIE VAN JUSTITIE

De leden van de fracties van het CDA, de VVD, D66 en de SGP vroegen ons nader in te gaan op het voorstel om de algemene bepalingen inzake bezwaar en beroep in hoofdstuk 6 van de Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren op het beroep op de kantonrechter en op het beroep in cassatie in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hoofdstuk III, artikel 11, onderdelen E en G). Zoals wij ook al in de memorie van toelichting (blz. 47) en in de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het wetsvoorstel Awb (punt 2.57) hebben vermeld, moet de kantonrechter, indien hij deze zgn. Lex Mulder toepast, geduid worden als administratieve rechter. Dit geldt ook voor de cassatierechter. Van een «binnensmokkelen» van het beroep op de (gewone) rechter in de Awb is dan ook zeker geen sprake. In het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie zal overigens worden voorzien in een wijziging van artikel 1.4 van de Awb, waardoor in de Awb zelf is verzekerd dat zij van toepassing is op het onderhavige geval. Alsdan kunnen de desbetreffende wijzigingen in artikel 11 van de Aanpassingswet vervallen.

ALGEMEEN

1. De verhouding van het bijzonder onderwijs tot de Awb

De leden van de GPV-fractie konden zich niet vinden in het in de memorie van toelichting (blz. 59) ingenomen standpunt dat de in de Wet op de onderwijsverzorging bedoelde onderwijsverzorgingsinstellingen voorbeelden zijn van overheidsstichtingen. Deze leden noemden met name de algemene onderwijsverzorgingsinstellingen (landelijke pedagogische centra en schoolbegeleidingsdiensten) als instellingen die veeleer met het bijzonder dan met het openbaar onderwijs op één lijn zouden moeten worden gesteld en vroegen naar een motivering voor de opvatting dat de overheid overwegende invloed heeft op het beheer van dergelijke instellingen. Ook bij nadere overweging blijven wij de mening toegedaan dat zowel de specifieke onderwijsverzorgingsinstellingen als de door de deze leden in het bijzonder bedoelde algemene onderwijsverzorgingsinstellingen bestuursorganen zijn in de zin van de Awb.

Doorslaggevend voor deze opvatting is het feit dat het Rijk een overwegende invloed heeft op het beheer van deze instellingen. Deze invloed krijgt in het bijzonder gestalte door middel van de bekostiging van deze instellingen, zoals deze is geregeld in hoofdstuk IX van de Wet op de onderwijsverzorging en nader is uitgewerkt in hoofdstuk E jo. D van het Uitvoeringsbesluit W.O.V. en in de jaarlijkse uitvoeringsregeling W.O.V.

Een tweede vraag van deze leden betrof de volgende kwestie. In het onderhavige wetsvoorstel is geregeld dat in de onderwijswetgeving neergelegde bestuurlijke normen (hoorverplichtingen, motiveringsverplichtingen e.d.) die voortaan voor het openbaar onderwijs rechtstreeks krachtens de Awb zullen gelden, wat betreft het bijzonder onderwijs als aparte bestuurlijke voorschriften in de vorm van bekostigingsvoorwaarden worden opgenomen in enkele onderwijswetten. De leden van de GPV-fractie vroegen dit toe te lichten en aan te geven welk belang hiermee is gediend. In de memorie van toelichting (blz. 59) gaven wij reeds aan dat hiermee is beoogd dat deze normen gelijkelijk blijven gelden voor het openbaar en het bijzonder onderwijs. Aangezien deze normen voor het openbaar onderwijs voortaan rechtstreeks uit de Awb voortvloeien, en dus uit de onderwijswetten zijn geschrapt, moet worden gewaarborgd dat zij ook blijven gelden voor het bijzonder onderwijs, waarvoor de Awb immers niet geldt. Wij menen dat dit op de meest verantwoorde wijze kan geschieden door deze normen als bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs op te nemen.

2. Afwijking van dwingende bepalingen uit de Awb

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66, de SGP en het GPV stelden enkele vragen over het voorgestelde uitstel van de invoering van de verplichte bezwaarschriftprocedure voor besluiten op het terrein van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen waartegen thans nog geen bezwaarmogelijkheid openstaat (hoofdstuk XIV, artikel 2, van het wetsvoorstel, toegelicht op blz. 61 van de memorie van toelichting). In antwoord op deze vragen merken wij het volgende op.

De in de memorie van toelichting genoemde argumenten – en de onderbouwing daarvan – achten wij ook bij een nadere overweging nog van dien aard dat zij een uitstel van invoering van de verplichte bezwaarschriftprocedure voor de betrokken terreinen zeker rechtvaardigen. Onze nadere overwegingen hebben zelfs geleid tot de conclusie dat de

aanvankelijk voor het uitstel gekozen termijn van twee jaren, gerekend vanaf de datum van inwerkingtreding van de Awb, aan de korte kant is. Daarom stellen wij in de tegelijkertijd met deze nota uit te brengen nota van wijziging voor om de termijn te stellen op drie jaren. Na deze termijn zal het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen in organisatorisch opzicht voldoende geëquipeerd zijn om tot een behandeling van bezwaarschriften volgens het model van de Awb te kunnen overgaan. Evenals bij de andere ministeries het geval is, worden eventuele extra kosten daarvan opgevangen binnen de eigen begroting. Daarbij is van belang dat de baten die voor het ministerie uit de toepassing van (andere) bepalingen van de Awb voortvloeien ook ten goede komen aan de eigen begroting.

Wij kunnen ons niet vinden in de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat het beter is om de verplichte bezwaarschriftprocedure in haar geheel uit te stellen totdat volledig duidelijk is hoe de bestuurslasten zich verhouden tot de voordelen van invoering. In hoofdstuk VII van de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het wetsvoorstel Awb, waarnaar wij deze leden korthedshalve mogen verwijzen, hebben wij er blijk van gegeven dat bij de invoering van de verplichte bezwaarschriftprocedure een voorzichtig en gefaseerd beleid wordt gevoerd. Dit achten wij een betere benadering dan een uitstel over de gehele linie, hetgeen afbreuk zou doen aan de verbetering van de kwaliteit van besluitvorming en rechtsbescherming, waaraan de Awb een belangrijke bijdrage beoogt te leveren.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie zijn wij niet zo bevreesd dat het voor enkele onderdelen van de overheid voorgestelde uitstel van de verplichte bezwaarschriftprocedure precedentwerking zal hebben. Het uitstel is immers slechts voorzien voor die terreinen van het bestuursrecht waarin te grote bestuurslasten ontstaan bij onmiddellijke invoering van de bezwaarschriftprocedure. Bij de overige terreinen doet zich geen onaanvaardbare lastenverzwaring voor en is dus gekozen voor onmiddellijke invoering. Wat de invoering van de verplichte bezwaarschriftprocedure in de sfeer van de sociale zekerheid betreft, merken wij op dat in het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie zal worden voorgesteld om de invoering ten aanzien van een aantal onderdelen van de sociale zekerheidswetgeving gedurende een bepaalde termijn te beperken. De invoering van de bezwaarschriftprocedure over de gehele linie zal vervolgens op grond van de dan beschikbare kennis kunnen gebeuren.

3. De positie van geschilbeslechtende organen

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66 en de SGP vroegen de regering nader in te gaan op de positie van de colleges van beroep voor de examens. Zij haalden een passage aan uit het proefschrift van mr. R.J.G.M. Widdershoven over gespecialiseerde rechtscolleges in het administratieve recht, waarin deze concludeert dat colleges van beroep voor de examens zijn te beschouwen als rechterlijke colleges in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van de Wet Arob. Wij kunnen deze conclusie niet onderschrijven en handhaven dus onze opvatting dat de colleges van beroep voor de examens bestuursorganen zijn. Doorslaggevend voor ons oordeel is de omstandigheid dat bij deze colleges niet wordt voldaan aan de eis van onafhankelijkheid die aan de rechterlijke organen wordt gesteld.

De leden van de PvdA-fractie vroegen bovendien nog of hun veronderstelling juist is dat commissies die uitsluitend het beslechten van geschillen tot taak hebben en derhalve geen bestuurlijke functies vervullen, worden aangemerkt als bestuursorgaan. Artikel 1.1, eerste lid, van de Awb bepaalt dat onder bestuursorgaan wordt verstaan: a. een

orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of b. een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed. Ingevolge artikel 1.1, tweede lid, onderdeel c, worden evenwel niet als bestuursorgaan aangemerkt onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast. Dit betekent dat organen, personen of colleges die weliswaar voldoen aan de omschrijving van artikel 1.1., eerste lid, maar tevens een rechtsprekende functie hebben en onafhankelijk zijn en bij de wet zijn ingesteld, niet worden aangemerkt als bestuursorgaan. Wanneer niet aan een of beide van de twee laatstgenoemde criteria wordt voldaan, is het orgaan een bestuursorgaan.

Het spijt ons dat wij de leden van de GPV-fractie niet hebben kunnen overtuigen door de in hun ogen summiere weerlegging van de bezwaren van de Onderwijsraad tegen het aanmerken van deze raad als bestuursorgaan. Naar aanleiding van het verzoek van deze leden hier uitvoeriger op in te gaan en daarbij de door de regering bij de grondwetsherziening aan het begrip «gerechten» in artikel 112, tweede lid, van de Grondwet toegekende betekenis te betrekken, merken wij het volgende op.

In het voorlopig verslag van de Tweede Kamer bij grondwetsherzieningsvoorstel 16 162 (rechtspraak) werd de vraag gesteld of nog andere voorbeelden konden worden genoemd van administratiefrechtelijke organen die incidenteel zijn belast met een rechtsprekende functie. In de memorie van toelichting had de regering als zodanig orgaan enkel de Kiesraad vermeld. In de memorie van antwoord is vervolgens de Onderwijsraad als tweede voorbeeld genoemd (Documentatieroom «Naar een nieuwe Grondwet», Algehele Grondwetsherziening deel VI, Rechtspraak, blz. 86). Voor zover de Onderwijsraad een rechtsprekende functie uitoefent, is hij dus te beschouwen als een niet tot de rechterlijke macht behorend gerecht als bedoeld in artikel 112, tweede lid, eerste volzin, van de Grondwet.

Met die vaststelling, die ook nu nog onverkort geldt, is het grondwettelijke verhaal met betrekking tot de Onderwijsraad echter niet af. De tweede volzin van artikel 112, tweede lid, bepaalt namelijk dat de wet de wijze van behandeling (en de gevolgen van de geschillen) moet regelen van alle in de eerste volzin bedoelde geschillen, dus ook wanneer zij een niet tot de rechterlijke macht behorend orgaan met een rechtsprekende functie belast. De in de tweede volzin gebezigde terminologie («de wet regelt») laat delegatie door de wetgever aan lagere regelgevers toe. Hoever hij daarbij gaat, staat primair aan hem ter beoordeling; wel dient hij rekening te houden met de aard van het te regelen onderwerp, aangezien daarin een aanduiding van de omvang van de opdracht aan lagere regelgevers kan zijn gelegen.

De vraag of de procedure bij de Onderwijsraad voldoet aan de eisen die uit artikel 112, tweede lid, tweede volzin, voortvloeien, is tijdens de grondwetsherziening in het geheel niet aan de orde geweest; thans staat zij evenwel centraal in de discussie omtrent de typering in termen van de Awb van de Onderwijsraad in zijn rechtsprekende functie: bestuursorgaan of onafhankelijke rechter als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel c, van de Awb. De wetgever heeft reeds veelvuldig uitvoering gegeven aan de hem in artikel 112, tweede lid, tweede volzin, verstrekte opdracht. Wat bij de regelingen van de verschillende procesgangen en procedures opvalt is dat de wetgever van de bevoegdheid tot delegatie bepaald geen uitbundig gebruik heeft gemaakt. In het algemeen heeft hij zelf gezorgd voor een – vaak zeer gedetailleerde – vaststelling en uitwerking van de relevante normen en processuele voorschriften. Uiteraard heeft dit te maken met het in het geding zijnde onderwerp; het is immers een eis van rechtsstatelijkheid dat de wetgever de voornaamste elementen van rechtspraak en de daarmee verband houdende waarborgen voor de justitiabele zelf vastlegt. Met andere woorden: aard en belang van het onderwerp dat in artikel 112 aan de orde is, blijken al snel grenzen te stellen aan de mate waarin de wetgever kan delegeren.

Wanneer men in dit licht de voorschriften beziet die betrekking hebben op de rechtsgang bij de Onderwijsraad, kan de conclusie geen andere zijn dan dat die voorschriften niet beantwoorden aan hetgeen artikel 112, tweede lid, tweede volzin, eist. Niet zozeer omdat die voorschriften op zichzelf ontoereikend zouden zijn, maar wel omdat zij, uit grondwettelijk oogpunt, niet op het juiste niveau zijn vastgesteld.

De Wet op de Onderwijsraad maakt in het geheel geen melding van de rechtsprekende taak van de raad. Die taak is aan de raad opgedragen in artikel 13, vierde lid, van de Wet op het basisonderwijs, doch die wet bevat geen enkele bepaling omtrent de te volgen procedure. Een aanknopingspunt zou nog gevonden kunnen worden in artikel 6 van de Wet op de Onderwijsraad, dat bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur de inrichting en werkzaamheden van de raad worden geregeld. Ook deze regeling zwijgt echter over de rechtsgang. Overigens, als deze algemene maatregel van bestuur wel regels ter zake zou hebben bevat, zou vervolgens de vraag rijzen of artikel 6 niet een veel te ruime, want blanco-delegatie bevat. De procedure waar het hier om gaat blijkt te zijn geregeld in een reglement van de Onderwijsraad zelf. Als gezegd strijdt dit met hetgeen artikel 112, tweede lid, tweede volzin, vordert. Zolang de wetgever niet zelf de (voornaamste elementen van de) rechtsgang bij de Onderwijsraad regelt, is de raad weliswaar een orgaan dat tevens gerecht is in de zin van artikel 112, tweede lid, eerste volzin, maar voldoet hij niet aan het in de tweede volzin van die bepaling vereiste. Naar huidig inzicht kan hij dan ook niet worden beschouwd als rechterlijk orgaan als bedoeld in artikel 1.1, onder c, van de Awb, omdat de in die bepaling genoemde wettelijke instelling niet gepaard is gegaan met de door artikel 112, tweede lid, van de Grondwet vereiste regeling van de rechtsgang. Daaruit vloeit, in de systematiek van de Awb, weer voort dat zijn beslissingen als geschilbeslechter moeten worden aangemerkt als besluiten van een bestuursorgaan. In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Awb (punt 2.146) is er dan ook al op gewezen dat de beslissingen van de Onderwijsraad inzake schoolwerkplan- en leerplanvaststelling moeten worden beschouwd als primaire besluiten.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

Artikel 4. Wet op het basisonderwijs

In onderdeel Ca is voorgesteld om de hoorplicht van artikel 4.1.2.2 van de Awb van toepassing te doen zijn op burgemeester en wethouders in plaats van op het bevoegd gezag van de bijzondere scholen, waar het gaat om het horen over een door gedeputeerde staten voorgenomen goedkeuringsbesluit ter zake van een plan van scholen als bedoeld in artikel 53 van de Wet op het basisonderwijs. De leden van de GPV-fractie vroegen dit nader toe te lichten. Wij merken op dat het horen van het bevoegd gezag van de desbetreffende school in deze gevallen geen toegevoegde waarde heeft, aangezien de door het bevoegd gezag verstrekte gegevens reeds zijn meegewogen in het kader van de vaststelling van het plan. De artikelen 55 e.v. van de Wet op het basisonderwijs bieden hiervoor de nodige waarborgen. Indien het plan ter goedkeuring wordt voorgelegd aan gedeputeerde staten, zullen de belangen van het gemeentebestuur en de in het plan opgenomen school niet uiteen lopen. Beide partijen hebben immers belang bij de goedkeuring van het plan. Wij wijzen er overigens op dat noch het voorgestelde artikel 53, derde lid, van de Wet op het basisonderwijs, noch de Awb aan gedeputeerde staten de bevoegdheid ontnemen om in voorkomende gevallen ook het bevoegd gezag te horen. Een verplichting daartoe achten wij echter overbodig.

HOOFDSTUK VI. MINISTERIE VAN FINANCIËN

ALGEMEEN

1. Afwijkingen van de Awb

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66 en de SGP vroegen waarom voor bezwaarschriften in de zin van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) en de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (Awda) de verplichting tot het verzenden van een ontvangstbevestiging eerst gaat gelden met ingang van 1 januari 1996. Deze verplichting, opgenomen in artikel 6.2.7 van de Awb, wordt voor de belastingdienst pas ingevoerd op 1 januari 1996, omdat op die datum binnen de belastingdienst een geautomatiseerde registratie van bewaarschriften zal zijn ingevoerd, waardoor de invoering van de verplichting zonder een forse lastenverzwaring kan plaatsvinden. Invoering op een eerder tijdstip zou tot een onaanvaardbare lastenverzwaring aanleiding geven.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING FINANCIËN

Artikel 2. Algemene wet inzake rijksbelastingen

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66 en de SGP stelden de vraag hoe het schrappen van de mogelijkheid tot prorogatie in de fiscale bezwaarschriftprocedure zich verhoudt tot een in de memorie van toelichting (blz. 82) gemaakte opmerking die ertoe strekt dat aan een prorogatieregeling in de toekomst mogelijkwijs juist wel behoefte zal kunnen bestaan. Van de prorogatieregelingen in artikel 26, derde lid, van de Awr en artikel 109, derde en zesde lid, van de Awda wordt in de praktijk maar weinig gebruik gemaakt. Wij zien daarom geen reden deze regelingen thans te handhaven of zelfs buiten het belastingrecht in te voeren. Zoals onze ambtsvoorgangers in de memorie van toelichting opmerkten, is het echter op zichzelf niet ondenkbaar dat de invoering van een verplichte bezwaarschriftprocedure voor het gehele bestuursrecht de behoefte aan een prorogatiemogelijkheid zou doen toenemen. Wij beschikken thans echter niet over concrete aanwijzingen dat zulks het geval is. Voor een nadere beschouwing over onze opvattingen aangaande de mogelijkheid van prorogatie verwijzen wij deze leden korthedshalve naar hetgeen wij daarover in de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het wetsvoorstel 21 659 hebben gezegd (Kamerstukken II 1990/91, 21 659, nr. 7, blz. 5).

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales