

WETTELIJKE REGELING ALGEMENE REGELS VAN
BESTUURSRECHT

Rapport van de startwerkgroep, ingesteld bij
gezamenlijk besluit van de ministers van
Justitie en van Binnenlandse Zaken dd.
19 mei 1982.

Oktober 1982



Aan de Minister van Justitie

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken

Uw brief

Onderwerp

Ons kenmerk

Datum 28 oktober 1982

Doorkiesnummer

Bij Uw gezamenlijk besluit van 19 mei 1982 stelde U een werkgroep in die tot taak kreeg een plan op te stellen voor het tot stand brengen van wetgeving inzake algemene regels van bestuursrecht. Het is mij een genoegen U bij deze het resultaat van de beraadslagingen van de werkgroep in de vorm van een rapport te kunnen aanbieden. In het rapport is een schematische aanduiding opgenomen van de wenselijk geachte inhoud van een Wet algemene regels van bestuursrecht.

Tevens doet de werkgroep voorstellen voor de organisatie van de verdere voorbereiding van een Wet algemene regels van bestuursrecht.

De werkgroep beveelt U aan haar rapport openbaar te maken door het voor belangstellenden op aanvraag verkrijgbaar te doen zijn.

Namens de werkgroep,

de voorzitter,



M. Scheffema

bijlage(n)

Postadres: Postbus 20301 - 2500 EH 's-Gravenhage - tel.: 070-707911 - Telex 34554 mvj nl

Verzoeken slechts één zaak in één brief te oehandelen en bij beantwoording de datum en het kenmerk te vermelden

<u>INHOUD</u>	<u>BLADZIJDE</u>
Par. 1. Inleiding	4
Par. 2. Verantwoording van de werkwijze	7
Par. 3. Karakter en reikwijdte van een Wet algemene regels van bestuursrecht	10
Par. 4. Mogelijke inhoud van een Wet algemene regels van bestuursrecht	14
Par. 5. Prioriteitenstelling	23
Par. 6. Voorstellen met betrekking tot de verdere organisatorische en procedurele aanpak	25
Bijlage A. Instellingsbeschikking van de startwerkgroep	31
Bijlage B. Concept-instellingsbeschikking van een Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht	33

Par. 1. Inleiding

In het vijfde hoofdstuk van de herziene Grondwet ("Wetgeving en bestuur") is een artikel 5.2.8 opgenomen, dat voorschriften bevat omtrent de codificatie van een aantal rechtsgebieden. Het tweede lid van dat 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. Anders dan zulks bij het burgerlijk recht, het strafrecht en het procesrecht het geval is (artikel 5.2.8, eerste lid) dwingt artikel 5.2.8, tweede lid, niet tot codificatie in een algemeen wetboek. Evenmin noopt de herziene Grondwet tot codificatie in één wettelijke regeling. Voorts geldt de codificatieopdracht niet het gehele bestuursrecht, doch slechts algemene regels van bestuursrecht. Uit de gekozen formulering ("algemene regels van bestuursrecht" en niet: "de algemene regels van bestuursrecht") blijkt bovendien dat niet een uitputtende en exclusief formeelwettelijke regeling van algemene regels van bestuursrecht wordt beoogd. "Met het tweede lid is niet in strijd dat lagere lichamen met betrekking tot hun eigen bestuur autonoom algemene bestuursrechtelijke regels opstellen, uiteraard onder de voorwaarde, dat zij daarbij niet met een hogere regeling in strijd komen..... Voorts houdt de voorgestelde bepaling niet het verbod in, dat meer gedetailleerde bepalingen van bestuursrecht krachtens delegatie worden vastgesteld. De wetgever kan, bij vaststelling van algemene regels van bestuursrecht, aan lagere wetgevers ruimte laten te dier zake nadere regels te stellen." 1)

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer in april 1980 van het wetsontwerp dat artikel 5.2.8 bevatte (w.o. 15046), is met algemene stemmen een motie-Korte-van Hemel aangenomen, waarin de regering wordt verzocht "spoed te betrachten bij het indienen van de in artikel 5.2.8, tweede lid, van de Grondwet genoemde wetgeving wat betreft de deelgebieden waarop reeds veelvuldig wetenschappelijk onderzoek is verricht, en voor de overige deelgebieden wetenschappelijk onderzoek te stimuleren". 2)

De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Wiegel, reageerde als volgt op de motie: ".....De gedachte die spreekt uit de motie van de geachte afgevaardigde mevrouw Korte-van Hemel, spreekt de regering aan. Ik geloof dat het een goede zaak is, dat aan de verbrokkeling en dus aan de onoverzichtelijkheid die op dit moment toch nog het bestuursrecht kenmerkt een einde wordt gemaakt. Dit is in het belang van het goed functioneren van de overheid, maar vooral ook (.....) ten behoeve van de burger. Ik wil dan ook aan

1) Kamerstuk 15046, nr. 3, blz. 6 in fine.

2) Kamerstuk 15046, nr. 11.

het adres van de geachte afgevaardigde gaarne zeggen dat de regering zeer veel waarde hecht aan een spoedige totstandkoming van codificerende wetgeving op het terrein van het bestuursrecht, of deelgebieden daarvan, al is het wel zo, dat in het oog moet worden gehouden dat er nog andere wetgevingsprioriteiten zijn die ook hun beslag - vaak een groot beslag - leggen op de wetgevingscapaciteit op de departementen De regering beschouwt de ingediende motie van de geachte afgevaardigde als een steun in de rug voor het dienaangaande verder te voeren beleid." 3)

Met het oog op de uitvoering van de grondwettelijke opdracht uit artikel 5.2.8, tweede lid, is in de periode na de aanvaarding van w.o. 15046 door de Staten-Generaal van gedachten gewisseld tussen de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken over de wijze waarop de voorbereiding van die uitvoering het best ter hand zou kunnen worden genomen. Op 2 maart 1982 vond terzake bewindsliedenoverleg plaats tussen de minister van Justitie, de staatssecretaris van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken. Tijdens dat overleg werd besloten dat de beide ministers een zogeheten startwerkgroep zouden instellen, onder voorzitterschap van de staatssecretaris van Justitie. De startwerkgroep zou tot taak krijgen een plan van aanpak op te stellen. Dit plan zou dienen te bevatten: een inventarisatie van wettelijk te regelen onderdelen van het bestuursrecht; een aanduiding van de wijze waarop die onderdelen zouden kunnen worden geregeld; voorstellen met betrekking tot organisatie en procedure bij de voorbereiding van wetgeving.

De startwerkgroep werd ingesteld bij gezamenlijk besluit van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken van 19 mei 1982. 4) Het instellingsbesluit is als bijlage A bij dit rapport opgenomen. De eerste vergadering van de startwerkgroep vond plaats op 2 juni. Mede dankzij de vrij hoge vergaderfrequentie (gemiddeld eens per drie weken) is de werkgroep erin geslaagd te rapporteren vóór de streefdatum die haar in het instellingsbesluit was gesteld (1 januari 1983).

In par. 2 van dit rapport zal worden uiteengezet hoe de startwerkgroep haar taak, omschreven in artikel I, aanhef en onder a van het instellingsbesluit, heeft verstaan en hoe zij de materie die voor haar lag heeft benaderd.

In par. 3 wordt aandacht gegeven aan enkele algemene vragen met betrekking tot het karakter en de reikwijdte van een wettelijke regeling van algemene regels van bestuursrecht.

Par. 4 geeft vervolgens een aanduiding van de onderwerpen die voor wettelijke regeling in aanmerking komen. Bij elk der onderwerpen

3) Handelingen II, 1979-1980, blz. 4078.

4) Zie Staatscourant 1982, nr. 107, blz. 6.

wordt aangegeven aan welke te regelen aspecten de werkgroep daarbij heeft gedacht.

In par. 5 komt de vraag van de prioriteitenstelling aan de orde; daarin wordt uiteengezet welke van de in par. 4 genoemde onderwerpen naar de mening van de werkgroep het eerst voor regeling in aanmerking komen.

Tenslotte zal in par. 6 worden uiteengezet hoe de startwerkgroep zich een organisatorische en procedurele opzet denkt voor de verdere voorbereiding van een wettelijke regeling van algemene regels van bestuursrecht.

Par. 2. Verantwoording van de werkwijze

Naar luid van artikel I van haar instellingsbesluit had de startwerkgroep tot taak "een plan voor het tot stand brengen van wetgeving inzake algemene regels van bestuursrecht op te stellen, waarin voorstellen zijn neergelegd omtrent:

- a. de in die wetgeving te behandelen onderwerpen, zo mogelijk met een nadere aanduiding van de te regelen aspecten daarvan;
- b. de tijdsvolgorde, waarin met betrekking tot de onderscheidene onderwerpen wetsvoorstellen zouden kunnen worden voorbereid;
- c. de wijze van samenwerking tussen hun beide departementen bij de tenuitvoerlegging van het plan;
- d. een in te stellen werkgroep die zal worden belast met de voorbereiding van wetsvoorstellen;
- e. de mate, waarin het wenselijk is bij de voorbereiding van wetsvoorstellen met betrekking tot de onderscheidene onderwerpen andere departementen, dan wel externe deskundigen in te schakelen."

Aan de punten b tot en met e zal hierna in de paragrafen 5 en 6 aandacht worden besteed; in de paragrafen 2 t/m 4 valt het licht vooral op onderdeel a van de taakomschrijving.

Alvorens nader op het onder a gestelde in te gaan, acht de werkgroep het van belang nog op enkele zaken te wijzen. Allereerst op de noodzaak van een wettelijke regeling van algemene regels van bestuursrecht. Niet omdat die noodzaak in de visie van de werkgroep nog zou behoeven te worden vastgesteld of verdedigd. Allereerst wordt zij erkend en bovendien verplicht de herziene Grondwet de wetgever een regeling tot stand te brengen. De werkgroep acht het echter van belang bij de aanvang van een zo omvangrijk project als het onderhavige naar verwachting zal zijn, de doeleinden die met een wettelijke regeling van algemene regels van bestuursrecht worden gediend, nog eens duidelijk naar voren te halen. Als zodanige doeleinden wil zij dan noemen:

1. het bevorderen van eenheid binnen de administratieve wetgeving;
2. het systematiseren en, waar mogelijk, het vereenvoudigen van de administratieve wetgeving;
3. het codificeren van ontwikkelingen die zich in de administratiefrechtelijke jurisprudentie hebben afgetekend;
4. het treffen van voorzieningen ten aanzien van onderwerpen die zich naar hun aard niet voor regeling in een bijzondere administratieve wet lenen.

Het nastreven van deze doeleinden acht de werkgroep bij de huidige complexiteit en verbrokkeling van de administratieve wetgeving van eminent belang. Zij is ervan overtuigd dat, naar de mate waarin een wettelijke regeling van algemene regels van bestuursrecht erin slaagt de genoemde doeleinden te verwezenlijken, zij een overeenkomstige bijdrage zal leveren aan een verbetering van de wetgevings-, bestuurs- en rechtspraktijk en van de positie van de burger in zijn contacten met de administratie.

Vervolgens merkt de werkgroep op dat het terrein van de algemene regels van bestuursrecht uiteraard niet een geheel onontgonnen gebied is. Talrijke geschriften zijn in de voorbije jaren gewijd aan algemene regels van bestuursrecht of onderdelen daarvan. Uit

die veelheid wil de werkgroep er twee noemen: het rapport-Algemene Bepalingen Administratief Recht, uitgegeven onder auspiciën van de Vereniging voor Administratief Recht (VAR) en het rapport van een commissie uit de VAR - de commissie-Van Maarseveen -, dat een voorontwerp van wet bevat inzake de voorbereiding van beschikkingen.

Tenslotte wijst de werkgroep er in dit verband op dat, in internationaal perspectief gezien, het vastleggen en systematiseren van algemene administratiefrechtelijke regels geen geïsoleerd Nederlands verschijnsel is. In een groot aantal landen van continentaal Europa is of wordt op dit terrein veel werk verricht. Als voorbeeld noemt de werkgroep het in 1976 tot stand gekomen Westduitse Verwaltungsverfahrgesetz.

Artikel I, aanhef en onder a van het instellingsbesluit, geeft als taak van de werkgroep aan het doen van voorstellen omtrent de in wetgeving inzake algemene regels van bestuursrecht te behandelen onderwerpen, zo mogelijk met een nadere aanduiding van de te regelen aspecten daarvan. Op basis van deze tekst heeft de werkgroep in haar inventarisatie een onderscheid aangehouden tussen onderwerpen voor een wettelijke regeling en de te regelen aspecten daarvan. In par. 4 worden onderwerpen en aspecten uitgebreid genoemd. Op deze plaats volstaat de werkgroep met een korte aanduiding van de (hoofd)onderwerpen die naar haar mening in een wettelijke regeling thuishoren. Deze zijn de volgende:

1. het bereik van de wettelijke regeling
2. bepalingen gericht tot bestuursorganen in het algemeen
3. bepalingen tot een ieder gericht
4. bepalingen inzake advisering
5. handelingen van bestuursorganen
 - 5.1. beschikkingen
 - 5.2. beleidsregels
 - 5.3. plannen
 - 5.4. bestuursovereenkomsten
 - 5.5. goedkeuring en vernietiging
6. handhaving van het bestuursrecht
 - 6.1. bevoegdheden in het belang van de controle op de naleving van wettelijke voorschriften
 - 6.2. bestuurlijke dwangmiddelen
7. bezwaar en beroep
 - 7.1. vermelding van bezwaar- of beroepsmogelijkheid
 - 7.2. bezwaarschriften
 - 7.3. beroep

De werkgroep meent dat op basis van dit schema de voorbereiding van wetgeving ter zake van algemene regels van bestuursrecht op een vruchtbare wijze ter hand kan worden genomen.

De werkgroep heeft haar opdracht zo verstaan dat haar voorstellen zich niet zouden hoeven te beperken tot de inhoud van een wettelijke regeling inzake algemene regels van bestuursrecht, doch dat zij tevens uitspraken zou kunnen doen over de gewenste vormgeving van zodanige wettelijke regeling. Dienaangaande merkt zij het volgende op.

De werkgroep is er voorstandster van dat de onderwerpen die zij heeft genoemd uiteindelijk hun regeling zullen vinden in één wet. Zij is van oordeel dat door het tot stand brengen van één wet inzake algemene regels van bestuursrecht de eerder in deze paragraaf genoemde doeleinden van het onderhavige project het best worden gediend.

Aan de andere kant is de werkgroep ervan doordrongen dat het thans niet mogelijk is door een eenmalige daad van wetgeving dit resultaat te bewerkstelligen. Daarvoor zijn een aantal van de onderwerpen nog te weinig onderzocht of nog te zeer in beweging. Het verdient aanbeveling de wet inzake algemene regels van bestuursrecht broksgewijs te realiseren. De werkgroep kiest dan ook voor de methode van wat tegenwoordig wel heet aanbouwwetgeving. Het aanbouwen dient niet op lukrake wijze te geschieden, doch op basis van een weloverwogen raamwerk. Dit raamwerk kan in fasen worden ingevuld, al naar gelang onderwerpen zich voor een meer definitieve regeling lenen. Bij die invulling zou prioriteit moeten worden gegeven aan die onderwerpen ten aanzien van welke in bestaande wetgeving, rechtspraak en wetenschap reeds veel voorwerk is verricht. In de tussentijd kunnen onderwerpen waaromtrent nog te weinig is onderzocht, nader worden verkend. Voor deze onderwerpen dient in de opzet en indeling van de wet echter wel ruimte te worden voorbehouden. De door haar opgestelde lijst van onderwerpen kan volgens de werkgroep in grote lijnen dienen als het raamwerk waarvan zoëven sprake was.

Tot slot van deze paragraaf wordt nog de aandacht op het volgende gevestigd.

De werkgroep heeft haar opdracht niet zodanig uitgelegd dat daaronder ook zou vallen het doen van voorstellen omtrent algemene regels van administratief procesrecht. Zij is er echter van overtuigd dat het steeds meer van belang wordt dergelijke algemene regels te ontwikkelen, vooral ook omdat een goed - en dus meer dan thans uniform - procesrecht het sluitstuk dient te vormen op de meer materiële bestuursrechtelijke regels. De werkgroep wil er dan ook voor pleiten dat op korte termijn stappen worden ondernomen om een grotere eenmaking van het administratief procesrecht dichterbij te brengen.

Par.3. Karakter en reikwijdte van een Wet algemene regels van bestuursrecht

Een van de belangrijkste vragen waar men bij het denken over een Wet algemene regels van bestuursrecht op stuit is die naar het karakter en de reikwijdte van zodanige wet. Moet de wet zich ook uitstrekken tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van het bestuur? Dient de wet een aanvullend karakter te hebben in die zin dat zij slechts voorzieningen geeft voor die gevallen waarin de bijzondere wetgever (nog) geen regeling heeft getroffen en laat zij dus de bestaande en nieuwe regelingen van de bijzondere wetgever ongemoeid? Of behoren de normen en voorschriften van de Wet algemene regels van bestuursrecht algemeen te gelden en dwingen zij derhalve tot aanpassing van afwijkende bestaande bepalingen en tot motivering van uitzonderingen in toekomstige bepalingen van de bijzondere wetgever? Voorts: dient de wet te gelden voor alle bestuursorganen en beleidsterreinen op centraal niveau? Hoe zal de verhouding zijn tot bestaande wetten waarin reeds algemene regels van bestuursrecht tot uitdrukking komen?

Wat de eerste van de zojuist weergegeven vragen betreft, vindt de werkgroep dat het geen aanbeveling verdient privaatrechtelijk handelen door het bestuur onder de werking van de Wet algemene regels te doen vallen. Het privaatrechtelijk handelen door bestuursorganen dient, zo meent zij, in beginsel beheerst te worden door de regels van het privaatrecht. Indien echter bijzondere omstandigheden daartoe nopen, kunnen, in aanvulling op het privaatrecht, publiekrechtelijke voorzieningen worden getroffen. Ook is het denkbaar dat de wet regels geeft over de gevallen waarin en de wijze waarop bestuursorganen tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen besluiten.

De werkgroep is van opvatting dat een antwoord op de overige opgeworpen vragen gezocht moet worden tegen de achtergrond van de in de aanvang van de vorige paragraaf genoemde doeleinden. Hoe groter gewicht men hecht aan bevordering van rechtseenheid, wetgevings-systematiek en -vereenvoudiging, aan codificatie van jurisprudentie en aan het treffen van algemene voorzieningen, des te sterker zal een keuze voor een ruime opzet van een wettelijke regeling qua karakter en reikwijdte aangewezen zijn.

In de vorige paragraaf heeft de werkgroep gewezen op de complexiteit en de verbrokkeling in de bestaande administratieve wetgeving en op het zeer grote belang dat zij in verband daarmee toekent aan verwezenlijking van de hier in het geding zijnde doeleinden.

Zij is ervan overtuigd dat die verwezenlijking het best naderbij wordt gebracht door te kiezen voor een Wet algemene regels van bestuursrecht die richtinggevend en harmoniserend van karakter is er die een ruim bereik heeft.

De keuze voor een richtinggevende en harmoniserende - en niet slechts een aanvullende - Wet algemene regels van bestuursrecht impliceert tweeërlei. Op de eerste plaats zal, zo meent de werkgroep, bestaande bijzondere wetgeving die afwijkt van hetgeen de Wet algemene regels bepaalt, in beginsel (en met inachtneming van een overgangstermijn) moeten worden aangepast. De werkgroep wijst erop dat een Wet algemene regels die uitsluitend voor toekomstige regelgeving zou gelden het eigenlijke euvel dat de wet zou moeten keren - te weten de verbrokkeling en onoverzichtelijkheid van de huidige administratieve wetgeving - nauwelijks zou bestrijden. Indien men in de bestaande wetgeving een afwijkende regeling wil handhaven, zal deze afwijking uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd. Ten tweede zal toekomstige bijzondere wetgeving in overeenstemming moeten zijn met de bepalingen van de algemene wet. Afwijkingen van de algemene wet dienen uitzonderingen te zijn en als zodanig te worden gemotiveerd. In dit verband maakt de werkgroep nog de volgende kanttekening. In de visie van de werkgroep zal de toekomstige wetgever zijn regelingen moeten toetsen aan de Wet algemene regels van bestuursrecht. Formeel gezien staat het de toekomstige wetgever vrij van de Wet algemene regels af te wijken. Het effect van een Wet algemene regels van bestuursrecht zal in hoge mate afhangen van de aanwezigheid bij de toekomstige wetgever van de (politieke) wil om te komen tot ordening, coördinatie en harmonisatie. Indien die wil in voldoende mate aanwezig is, kan erop worden vertrouwd, dat van de formele bevoegdheid tot afwijking een verstandig, en dus spaarzaam, gebruik zal worden gemaakt.

De vraag of de Wet algemene regels van bestuursrecht voor alle bestuursorganen en beleidsterreinen op rijksniveau moet gelden beantwoordt de werkgroep bevestigend. Zij kan zich evenwel indenken, dat er zich situaties zullen voordoen, waarin blijkt dat toepassing van bepalingen uit de Wet algemene regels tot problemen zou leiden. In die gevallen is er dan de mogelijkheid dat de wetgever een afzonderlijke voorziening treft. Uitgangspunt dient echter de Wet algemene regels te zijn.

Het ligt voor de hand dat de Wet algemene regels ook voor de lagere overheden zal gelden. Volledigheidshalve wijst de werkgroep in verband daarmee op de omstandigheid dat de wet niet beoogt een uitputtende regeling te geven van het algemeen deel van het bestuursrecht. De grondwettelijke opdracht uit artikel 5.2.8., tweede lid dwingt daar ook niet toe. In par. 1 werd reeds gereleveerd dat lagere wetgevers de ruimte behouden zelf (meer gedetailleerde) bestuursrechtelijke regels vast te stellen, mits zij daarbij met een hogere regeling (i.c. de Wet algemene regels van bestuursrecht) niet in strijd komen.

Op deze plaats wil de werkgroep de aandacht erop vestigen, dat het niet in de bedoeling ligt regelingen op het stuk van de organisatie van overheidsorganen in de Wet algemene regels van bestuursrecht op te nemen. Indien men zulks wel zou overwegen, stuit men wat de lagere openbare lichamen betreft aanstonds op de Provinciewet, de gemeentewet, de Waterstaatswet en de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Incorporatie van (gedeelten van) deze wetten in een Wet algemene regels van bestuursrecht lijkt geen zinvolle bezigheid. Men zou dan nog kunnen denken aan het opnemen in de Wet algemene regels van organisatievoorschriften voor rijksorganen. Dit leidt echter tot een weinig fraaie constructie van de wet. Immers, wat de niet-organisatorische voorschriften betreft zou de wet gelden voor zowel rijk als lagere openbare lichamen, terwijl de wet alleen met betrekking tot rijksorganen organisatievoorschriften zou bevatten. De voorkeur van de werkgroep gaat er dan ook naar uit het organisatierecht van overheidsorganen buiten een Wet algemene regels van bestuursrecht te houden.

Een volgend aspect dat de aandacht verdient is de verhouding van een Wet algemene regels tot wetten die thans reeds uitwerking geven aan algemene regels van bestuursrecht. Als zodanige wetten beschouwt de werkgroep de Wet openbaarheid van bestuur (algemene bepalingen omtrent de openbaarheid door bestuursorganen te betrachten) en de Wet-AROB (algemene bepalingen omtrent bezwaar). In de visie van werkgroep past de materie die deze wetten regelen in het schema dat zij voor een Wet algemene regels van bestuursrecht voor ogen heeft. Zij kan zich dan ook voorstellen, dat te gelegener tijd wordt bezien of deze wetten in de Wet algemene regels van bestuursrecht zouden moeten worden ingepast.

Naar de mening van de werkgroep is het niet noodzakelijk dat alle door haar onderscheiden onderwerpen in eenzelfde mate van gedetailleerdheid in de Wet algemene regels worden uitgewerkt. Zij kan zich zeer wel indenken dat, op grond van de aard van een te regelen materie en van ervaringen in de bestuurspraktijk, het ene onderwerp tamelijk uitputtend wordt geregeld (bijv. bepalingen omtrent bestuurlijke dwangmiddelen), terwijl voor een ander onderwerp met een veel minder vergaande regeling wordt volstaan (bijv. bepalingen omtrent plannen). Uiteraard zal met de mate van regeling in de Wet algemene regels corresponderen de mate van vrijheid van lagere wetgevers om zelf in het desbetreffende onderwerp nader te voorzien.

Tot besluit van deze paragraaf wil de werkgroep ter voorkoming van mogelijk misverstand nog de volgende kanttekening plaatsen. De noodzakelijk geoordeelde ruime werkingssfeer van de Wet algemene regels van bestuursrecht staat er geenszins aan in de weg dat op afzonderlijke beleidsterreinen coördinerende wetgeving tot stand wordt gebracht. Deze coördinerende wetgeving zal veelal een meer inhoudelijke regeling bevatten van onderwerpen die specifiek op een bepaald beleidsterrein thuis horen. Daarnaast staat de Wet algemene regels van bestuursrecht die vooral procedurele en

formele voorschriften bevat die het bestuur bij haar optreden in acht moet nemen. Er kan echter ook op een bepaald beleidsterrein behoefte bestaan aan gecoördineerde procedurevoorschriften, die verder gaan dan de voorschriften van de Wet algemene regels van bestuursrecht. Hiertegen bestaat geen enkel bezwaar, mits men er maar voor waakt niet in strijd te komen de Wet algemene regels. De werkgroep zou nog een stap verder willen gaan. Zij meent dat door (meer inhoudelijk getinte) coördinerende wetgeving op afzonderlijke beleidsterreinen eveneens een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan de unificering, systematisering en vereenvoudiging van de administratieve wetgeving. Uitbreiding van deze coördinerende wetgevingsarbeid zou zij dan ook toejuichen. Als gezegd zal de Wet algemene regels van bestuursrecht, gelet op de anders geaarde materie die die wet beoogt te regelen, daarbij geen hinderpaal zijn.

Par. 4. Mogelijke inhoud van een Wet algemene regels van bestuursrecht

In par. 2 werd reeds een beknopte aanduiding gegeven van de in een Wet algemene regels van bestuursrecht op te nemen onderwerpen. In deze paragraaf volgt voor ieder onderwerp een nadere uitwerking en een aanduiding van de aspecten welke zich naar de mening van de werkgroep voor regeling bij de wet lenen.

1. het bereik van de wettelijke regeling

Bij dit onderdeel gaat het om het in wettelijke bepalingen vastleggen van de reikwijdte van de in de wet opgenomen voorschriften en om de verhouding tot andere reeds bestaande of toekomstige wetgeving. Verwezen moge worden naar hetgeen hieromtrent is opgemerkt in de vorige paragraaf.

2. bepalingen gericht tot bestuursorganen in het algemeen

Het gaat hierbij om bepalingen die onafhankelijk van het type bestuurshandeling dat de overheid verricht, voor het optreden van bestuursorganen van belang zijn. De werkgroep heeft in de eerste plaats bepalingen op het oog die kunnen worden beschouwd als een positivering van algemeen aanvaarde rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Men kan bijvoorbeeld denken aan een verplichting om gelijke gevallen gelijk te behandelen, een verbod om bevoegdheden voor een ander doel te gebruiken dan waartoe deze worden verleend, een verplichting om belanghebbenden waar mogelijk bij de voorbereiding van bestuurshandelingen te betrekken, enzovoorts.

In de tweede plaats denkt de werkgroep bij dit onderwerp aan de mogelijkheid om bepalingen op te nemen omtrent delegatie en mandaat van bestuursbevoegdheid.

Bij dit onderdeel dient naar de mening van de werkgroep voorts gedacht te worden aan voorschriften betreffende bevoegdheden voor bestuursorganen om aan elkaar en aan de burgers informatie te vragen welke nodig is voor een goede uitoefening van een wettelijk toevertrouwde bestuurstaak. Daarbij dienen dan ook voorschriften te worden gegeven omtrent de wijze van behandeling van aldus verkregen gegevens.

De werkgroep noemt hier ook de op zichzelf bekende gedachte dat bestuursorganen, waar mogelijk, zich bij voorkeur dienen te bedienen van publiekrechtelijke wegen en rechtsfiguren.

De te ontwerpen Wet algemene regels van bestuursrecht is bij uitstek de plaats om bepalingen in op te nemen omtrent onderwerpen die zich naar hun aard niet voor regeling in een bijzondere administratieve wet lenen. In dat verband is er in dit onderdeel bijvoorbeeld ruimte voor voorschriften waarin bestuursorganen wordt opgedragen om verkeerd geadresseerde verzoeken door te zenden, niet-Nederlandse burgers in hun verkeer met de overheid bij te staan en burgers op verzoek informatie te verschaffen over de inrichting van het eigen apparaat en de bevoegdheden waarover het orgaan beschikt.

3. bepalingen tot een ieder gericht

Bij dit onderwerp staat de werkgroep voor ogen enkele bepalingen te formuleren omtrent de verplichting van burgers om medewerking te verlenen en inlichtingen te verschaffen, voor zover bestuursorganen die nodig hebben in verband met de uitoefening van een wettelijk opgedragen taak ten aanzien van die burgers. In dit kader denkt de werkgroep ook aan bepalingen die betrekking hebben op rechtsverwerking door de burger in publiekrechtelijke verhoudingen.

Voorts zou kunnen worden vastgelegd in hoeverre de burger het recht heeft zich in contacten met het bestuur te laten bijstaan.

4. bepalingen inzake advisering

Naar de mening van de werkgroep verdient het overweging om enkele algemene bepalingen te formuleren waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat adviesorganen tijdig dienen te worden ingeschakeld en waarin wordt voorgeschreven op welke wijze bestuursorganen de uitgebrachte adviezen van externe adviesorganen dienen te verwerken. Bij dit laatste valt in het bijzonder te denken aan een motiveringsplicht indien besloten wordt in afwijking van een uitgebracht advies.

5. handelingen van bestuursorganen

5.1 beschikkingen

Omtrent de beschikking zijn reeds vele regels in wetgeving, rechtspraak en literatuur ontwikkeld. Ongetwijfeld is ook de theorie voor deze vorm van bestuurshandelen relatief het verst gevorderd. Bij de opstelling van algemene regels in een Wet algemene regels van bestuursrecht zal uit de voorhanden zijnde voorschriften en inzichten met vrucht lering kunnen worden getrokken.

5.1.1 regels omtrent beschikkingen in het algemeen

5.1.1.1 regels omtrent de voorbereiding, het nemen en de bekendmaking van beschikkingen

De werkgroep meent dat het goed mogelijk is om een aantal algemene bepalingen te formuleren met betrekking tot de voorbereiding, het nemen en de bekendmaking van beschikkingen. Kort aangeduid denkt de werkgroep aan zaken als:

- de bevoegdheid verzoeken om een beschikking in bepaalde gevallen niet-ontvankelijk te verklaren
- de bevoegdheid om (aanvullende) inlichtingen te vragen van belanghebbenden en derden-belanghebbenden
- het horen van (derden-)belanghebbenden
- termijnen voor de besluitvorming
- de verplichting om bij een te verwachten langdurige behandeling van (gecompliceerde) aanvragen een vermoedelijk tijdstip te noemen waarop de beschikking kan worden verwacht

- de verplichting om met inachtneming van de wettelijke voorschriften en vastgestelde beleidsregels overigens zo zorgvuldig mogelijk alle betrokken belangen af te wegen
- de mogelijkheid tot het verbinden van beperkingen en voorschriften aan begunstigende beschikkingen
- de verplichting om een naar zijn aard voor een belanghebbende of derde-belanghebbende belastende beschikking (ook: weigeringen van begunstigende beschikkingen) te motiveren
- de wijze van bekendmaking.

5.1.1.2 nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen

Naar het oordeel van de werkgroep zou de wetgever kunnen aanduiden welke gebreken van zo ernstige aard zijn dat zij een beschikking geheel of gedeeltelijk nietig doen zijn. Mogelijkerwijze dient ook in dit verband een onderscheid te worden gemaakt tussen belastende en begunstigende beschikkingen. Overeenkomstig de algemene juridische theorie kan worden vastgehouden aan de notie dat een nietige beschikking rechtskracht ontbeert. Daarnaast zou dienen te worden bepaald dat gebreken van minder ernstige aard een beschikking vernietigbaar maken. Geregeld kan worden in welke gevallen en onder welke voorwaarde de bedoelde gebreken van minder ernstige aard door het bestuur hersteld mogen worden.

5.1.1.3 intrekking en wijziging van beschikkingen

Het lijkt de werkgroep een goede gedachte om in algemene zin aan te duiden wanneer het bestuur bevoegd is om in bepaalde situaties een eenmaal verleende regelmatig tot stand gebrachte beschikking (al dan niet met terugwerkende kracht) geheel of gedeeltelijk in te trekken. Ook dient de mogelijkheid te worden geregeld om beperkingen of voorschriften verbonden aan zo'n regelmatige beschikking te wijzigen, aan te vullen of in te trekken. Voorts zouden bestuursorganen verplicht kunnen worden om op een daartoe strekkend verzoek een beschikking te heroverwegen bij een beroep op gewijzigde omstandigheden of nieuw bekend geworden feiten. De wetgever dient voor de in dit onderdeel geregelde situaties de verplichting te scheppen om een schadevergoeding toe te kennen, indien door intrekking, wijziging of aanvulling voor een burger een nadeel ontstaat dat redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven. De werkgroep wijst erop dat ook bij dit onderdeel het onderscheid tussen begunstigende en belastende beschikkingen van betekenis kan blijken te zijn.

5.1.2 subsidiebeschikkingen

Gelet op het maatschappelijk belang van subsidiëring van allerlei activiteiten door de overheid, is het gewenst dat in een Wet algemene regels van bestuursrecht plaats wordt ingeruimd voor enkele algemene bepalingen omtrent de beschikkingen welke de subsidiëring door de overheid tot onderwerp hebben. Uitgangspunt dient naar de mening van de werkgroep te zijn dat de algemene bepalingen van 5.1.1.1 tot en met 5.1.1.3 ook voor subsidiebeschikkingen van kracht zullen zijn. Men kan zich echter een aantal regels voorstellen die specifiek voor subsidieverhoudingen nodig of gewenst moeten worden geacht. De werkgroep denkt aan regels omtrent:

- het verlenen en terugvorderen van voorschotten
- de bevoegdheid om betaalde subsidiegelden terug te vorderen, indien de gesubsidiëerde zich niet houdt aan de subsidievoorschriften
- bevoegdheden voor subsidie-verlenende bestuursorganen om de naleving van subsidie-voorschriften te controleren (zoals het inzien van zakelijke bescheiden)
- waarborgen voor de burgers dat de subsidiërende overheid de persoonlijke levenssfeer van de subsidieontvangers zoveel mogelijk ontziet.

5.2 beleidsregels

De werkgroep meent dat het belang van beleidsregels voor de uitoefening van de hedendaagse bestuurspraktijk van een zodanig gewicht is dat aandacht hiervoor bij het opstellen van een Wet algemene regels van bestuursrecht niet mag ontbreken. Zonder tot een exacte definiëring te willen overgaan, merkt de werkgroep op dat zij bij beleidsregels denkt aan figuren als richtlijnen, circulaires, algemene aanwijzingen, beleidslijnen en resoluties, terwijl ook in nota's en plannen beleidsregels opgenomen kunnen zijn.

Bezien zou kunnen worden of een regeling van onder meer de volgende aspecten mogelijk is:

- gevallen waarin bestuursorganen bevoegd c.q. verplicht zijn beleidsregels op te stellen
- gevallen waarin bestuursorganen verplicht zijn om beleidsregels bekend te maken
- mogelijkheid of verplichting om ten voordele of ten nadele van de bestuurde van een (bekend gemaakte) beleidsregel af te wijken
- de verplichting om bij het veranderen van beleidsregels rekening te houden met gevestigde belangen.

5.3 plannen

De aandacht voor plannen en planning op het terrein van het openbaar bestuur is sterk groeiende. Naar de mening van de werkgroep moet het in beginsel mogelijk geacht worden om voor een belangrijke groep uit het totaal van de vele soorten plannen algemene regels omtrent met name de wijze van totstandkoming te formuleren. De werkgroep heeft het oog

gericht op plannen tot welker totstandkoming een wettelijk voorschrift verplicht en waarvan de inhoud rechtstreeks ook voor anderen dan het bestuur zelf van belang is. Bij het redigeren van wettelijke voorschriften valt te denken aan onderwerpen als:

- de wijze van bekendmaking van ontwerp-plannen
- mogelijkheden voor het inbrengen van bezwaren
- het houden van hoorzittingen
- de bekendmaking van vastgestelde plannen
- de mogelijkheid van administratieve rechtspraak of beroep tegen besluiten tot het vaststellen van plannen en tegen weigeringen om een bestaand plan te wijzigen.

5.4 bestuursovereenkomsten

Bij het onderwerp bestuursovereenkomst moet zowel gedacht worden aan overeenkomsten tussen organen van verschillende openbare lichamen als aan overeenkomsten tussen overheidsorganen en burgers omtrent de uitoefening van aan die organen toekomende publiekrechtelijke bevoegdheden. Voor beide typen overeenkomsten moet geconstateerd worden dat de gedachtenvorming nog bij lange na niet is afgerond.

Met betrekking tot de bestuursovereenkomst tussen overheden is kort samengevat de huidige situatie als volgt. De werkgroep complementair bestuur heeft in haar eindrapport gepleit voor een afzonderlijk wettelijk regime voor de bestuursovereenkomst tussen overheidsorganen, waarin op een aantal belangrijke punten zou moeten worden afgeweken van het algemene civielrechtelijke overeenkomstenrecht.

In het voorlopige regeringsstandpunt, dat zich eveneens beperkte tot bestuursovereenkomsten tussen overheidsorganen, koos de regering voor een enigszins andere benadering. Daaraan lag de opvatting ten grondslag dat het op handen zijnde civiele recht zoals neergelegd in Nieuw Burgerlijk Wetboek voldoende mogelijkheden biedt om rekening te houden met de bijzondere aspecten, welke verbonden zijn aan het uitvoeren van overheidstaken. Voorts zag de regering bezwaren in het ontwikkelen van twee naast elkaar te hanteren systemen van overeenkomstenrecht. Op dit voorlopige regeringsstandpunt is van verschillende zijden kritiek geleverd. In die kritiek wordt veelvuldig de wens beluisterd om te komen tot een regeling waarin aan afspraken tussen overheidsorganen een zwakkere binding wordt toegekend en waarin de Kroon een functie zou kunnen vervullen in de geschillenbeslechting.

De werkgroep laat in het midden of een op zichzelf staande regeling voor deze bestuursovereenkomsten moet worden ontworpen. Zij meent wel dat, indien tot zo'n regeling wordt besloten, de Wet algemene regels van bestuursrecht daarvoor bij uitstek een geschikte plaats lijkt te zijn. Hetzelfde geldt voor eventueel wenselijk geachte voorzieningen ter zake van bestuursovereenkomsten tussen overheidsorganen en particulieren, waarvoor in de literatuur en de rechtswetenschap al wel gepleit wordt. Omdat het niet onwaarschijnlijk moet worden geacht dat tot het geven van althans enige voorschriften omtrent bestuursovereenkomsten zal worden overgegaan, stelt de werkgroep voor een plaats voor dit onderwerp te reserveren.

5.5 goedkeuring en vernietiging

De onderwerpen goedkeuring en vernietiging hebben in het bestuursrecht een lange traditie. In de wetgeving, de rechtspraak en de doctrine zijn vele bouwstenen te vinden waaruit een algemene regeling voor de goedkeuring en vernietiging van besluiten van bestuursorganen kan worden opgetrokken. De bepalingen waaraan de werkgroep denkt, zijn goeddeels ook opgenomen in het ontwerp voor een herziene Gemeentewet. Die bepalingen, welke voor het terrein van de gemeentelijke overheid algemeen moeten gaan gelden, kunnen in beginsel ook voor andere bestuurlijke verhoudingen bruikbaar worden geacht.

Voor de goedkeuring (voor welk begrip aan een ruime omschrijving kan worden gedacht) gaat het onder meer om de volgende punten:

- een omschrijving van de gronden voor het onthouden van goedkeuring
- het onvoorwaardelijk karakter van de verlening van goedkeuring
- de gevolgen van de onthouding van goedkeuring
- de (on)mogelijkheid om na onthouding van goedkeuring later alsnog goed te keuren
- termijnen, verdagingsmogelijkheden en de fictieve goedkeuring c.q. onthouding van goedkeuring
- motivering van onthouding van goedkeuring
- de verplichting om met het goed te keuren besluit daarop betrekking hebbende stukken (en ontvangen bezwaren) mee te zenden.

Voorts meent de werkgroep dat moet worden onderzocht of het gewenst is voorschriften op te nemen omtrent de figuur van de goedkeuring in publiekrechtelijk geregelde verhoudingen tussen burger en overheid. De werkgroep denkt daarbij aan vereisten van goedkeuring waaraan besluiten van particulieren op grond van voorschriften verbonden aan subsidiebeschikkingen of vergunningen, onderworpen zijn.

Voor het onderwerp vernietiging denkt de werkgroep aan onderstaande punten:

- een omschrijving van de gronden voor vernietiging
- de gevolgen van vernietiging en de verplichting om na een vernietiging in de zaak te voorzien
- mogelijkheden van gedeeltelijke vernietiging
- een verplichting tot overleg alvorens tot een vernietiging over te gaan
- motiveringplicht
- de (on)mogelijkheid van een vernietiging van aan goedkeuring onderworpen besluiten
- de verhouding van de bevoegdheid te vernietigen tot de mogelijkheid om een administratiefrechtelijke voorziening te vragen
- de verplichting om uitgesproken rechterlijke oordelen te respecteren
- de bevoegdheid om hangende het onderzoek naar de mogelijkheid en de opportuniteit van een vernietiging te schorsen.

6. handhaving van het bestuursrecht

6.1 bevoegdheden in het belang van de controle op de naleving van wettelijke voorschriften

De werkgroep zou op een vergelijkbare wijze als voor de bestuursovereenkomst is voorgesteld, in de Wet algemene regels van bestuursrecht ook een plaats willen inruimen voor een algemene regeling van bevoegdheden welke aan ambtenaren belast met het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften plegen te worden toegekend. In de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving (ICHW) is geconcludeerd dat de nogal uiteenlopend geredigeerde bepalingen op dit terrein met prioriteit voor een poging tot harmonisatie in aanmerking komen. Aan dit onderwerp is in ICHW-verband reeds enige aandacht besteed, maar concreet uitzicht op de contouren van de uitkomst van het beraad is er nog niet. Het hier aan de orde zijnde onderwerp houdt overigens nauw verband met de bevoegdheden in het kader van de strafvordering, omdat veelal dezelfde bevoegdheden ook worden toegekend aan ambtenaren die worden belast met de opsporing van strafbare feiten. Het is niet ondenkbaar dat de strafvorderlijke kant van dit samenhangende complex in het Wetboek van Strafvordering c.a. kan worden ondergebracht. De werkgroep meent dat met het oog op dit onderwerp een plaats in de Wet algemene regels van bestuursrecht dient te worden gereserveerd. Zij merkt daarbij op dat, indien niet tot een algemene regeling van de attributie van de bedoelde bevoegdheden kan worden gekomen, het niettemin mogelijk moet worden geacht enige algemene voorwaarden en waarborgen voor de burgers te formuleren, die de toezichthoudende ambtenaren bij de uitoefening van hun bevoegdheden in acht behoren te nemen.

6.2 bestuurlijke dwangmiddelen

Bij het onderwerp bestuurlijke dwangmiddelen heeft de werkgroep met name gedacht aan de bestuursdwang (politiedwang), de bevoegdheid bij wijze van sanctie beschikkingen in te trekken en aan mogelijkheden om het bestuur bevoegd te verklaren om (zonder rechterlijke tussenkomst vooraf) een gebod of verbod op straffe van verbeurte van een dwangsom op te leggen bij gegronde vrees voor (herhaling van) overtreding van voorschriften. Overwogen zou kunnen worden om enkele voor alle soorten bestuurlijke dwangmiddelen geldende bepalingen op te nemen, betreffende punten als:

- de toepassing van meerdere dwangmiddelen in geval van een zelfde overtreding
- het beginsel van evenredigheid bij de toepassing van dwangmiddelen
- de verplichting om zoveel mogelijk schriftelijk te waarschuwen alvorens een dwangmiddel te hanteren.

Voor een regeling van de bestuursdwang zou voorts gedacht kunnen worden aan:

- het verhaal van kosten op de nalatige burger met recht van parate executie
- bestuursrechtelijke inbeslagneming en vernietiging van voor grote groepen burgers gevaarlijke goederen
- bevoegdheid om woningen binnen te treden in het kader van de bestuursdwang.

Uiteraard zal bij een regeling van de bevoegdheden tot intrekking van een beschikking bij wijze van sanctie acht geslagen moeten worden op de samenloop met de bepalingen waarover hierboven onder 5.1.1.3.

werd gesproken. De werkgroep sluit niet uit dat bij nader inzien de intrekking van (begunstigende) beschikkingen en subsidies niet meer apart in het onderdeel bestuurlijke dwangmiddelen zal behoeven terug te keren. Het is echter niet nodig daarover thans al verdere uitspraken te doen.

7. bezwaar en beroep

7.1 vermelding van bezwaar- of beroepsmogelijkheid

De werkgroep is van oordeel dat er behoefte bestaat aan wettelijke verplichtingen om onder de daarvoor in aanmerking komende besluiten te vermelden welke administratiefrechtelijke voorziening daartegen open staat. Omdat de burger die op zo'n vermelding afgaat niet gedupeerd mag worden indien de vermelding abusief blijkt, dient voor zo'n situatie een regeling getroffen te worden. Te denken valt aan een verplichting dergelijke verzoeken om voorziening door te zenden.

7.2 bezwaar

Het lijkt mogelijk om een aantal algemene regels te ontwerpen voor de behandeling van bezwaarschriften tegen overheidsbeslissingen. De in een Wet algemene regels van bestuursrecht op te nemen procedure voor de behandeling van bezwaarschriften zou in beginsel ook van toepassing dienen te zijn op de behandeling van bezwaarschriften in de zin van de Wet Arob. De werkgroep kan zich voorstellen dat een algemene regeling de volgende aspecten zou omvatten:

- minimale vereisten waaraan een bezwaarschrift moet voldoen
- mogelijkheid om gebreken in een bezwaarschrift te herstellen
- vooronderzoek door het administratief orgaan c.q. de adviescommissie
- bevoegdheid om kennelijk niet-ontvankelijke bezwaarschriften vereenvoudigd af te doen
- verplichting adressant (en eventuele derde-belanghebbenden) gelegenheid te bieden voor een mondelinge toelichting op zijn standpunt
- recht van inzage in de stukken
- gang van zaken op een hoorzitting
- mogelijkheden voor het horen door ambtelijke commissies of ambtenaren
- verplichting tot volledige heroverweging
- motiveringsplicht, waarbij in het bijzonder ook gedacht kan worden aan de verplichting te vermelden op welke gronden wordt afgeweken van het standpunt van de (eventuele) adviescommissie.

7.3. beroep

In een Wet algemene regels van bestuursrecht kunnen op vergelijkbare wijze als voor de behandeling van bezwaarschriften ook algemeen toepasselijke voorschriften worden opgenomen omtrent de behandeling van

beroepschriften.

De werkgroep heeft daarbij het oog op alle vormen van administratief beroep. De regeling in een Wet algemene regels van bestuursrecht zou vooral die vormen van administratief beroep dienen te omvatten die thans nog onvolledig of onnodig onderling verschillend zijn gereguleerd. De aspecten die voor een regeling in aanmerking komen zijn naar de mening van de werkgroep nagenoeg dezelfde als die welke zojuist voor de bezwaarschriftprocedure werden aangeduid. De werkgroep volstaat daarom met een verwijzing naar onderdeel 7.2.

Par. 5. Prioriteitenstelling

In par. 2 heeft de werkgroep een voorkeur uitgesproken voor een broksgewijze verwezenlijking van een Wet algemene regels van bestuursrecht. De achterliggende gedachte was dat een aantal van de aangeduide onderwerpen nog zozeer in beweging of nog zo weinig onderzocht is, dat het niet mogelijk zal zijn via een eenmalige daad van wetgeving een wet tot stand te brengen. Het per onderwerp treffen van wettelijke voorzieningen moet, zo werd voorts gesteld, geschieden op basis van een weloverwogen raamwerk. Als zodanig raamwerk zou de door de werkgroep opgestelde indeling kunnen dienen. De vraag is vervolgens welke van de onderwerpen het eerst voor wettelijke regeling in aanmerking komen.

Het ligt in de rede dat als eerste worden aangevat die onderwerpen waaromtrent reeds veel onderzoek is verricht en waarvan men blijkens jurisprudentie en bestuurspraktijk mag aannemen dat zij geen aanleiding meer zullen geven tot controverses omtrent hun hoofdzaken.

De werkgroep wil in dit verband wijzen op hetgeen over dit punt bij gelegenheid van de grondwetsherziening is gezegd. Uit de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer bij w.o. 15046 blijkt dat naar de mening van de regering die terreinen allereerst zouden kunnen worden aangevat, waarop de meningsvorming het verst is voortgeschreden 1).

Op de vraag welke terreinen dat dan zouden zijn antwoordt de regering: "Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan een regeling inzake de voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van overheidsbeslissingen. Op dit terrein is in het hiervoor genoemde rapport-ABAR veel waardevol werk verricht. Het door de Commissie Van Maarseveen opgestelde voorontwerp van wet inzake algemene bepalingen van administratief recht, bestrijkt eveneens een aanzienlijk deel van dit onderwerp" 2). Verderop in dezelfde memorie voegt de regering daar nog aan toe: "Wat andere algemene onderwerpen van bestuursrecht betreft die op niet al te lange termijn in het vizier zouden kunnen komen om in algemene zin geregeld te worden, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de figuren van goedkeuring en vernietiging" 3).

De werkgroep kan deze aanwijzing van op korte termijn te regelen onderwerpen onderschrijven, zij het dat zij het eerste door de regering genoemde onderwerp in de termen van het door haar opgestelde schema zou willen verstaan als: voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van beschikkingen. Zij is

1) Kamerstuk 15046, nr. 7, blz. 11

2) Idem

3) Idem, blz. 12

van oordeel dat de hierbedoelde onderwerpen voldoen aan de eerder genoemde voorwaarde voor snelle regeling. Op dezelfde grond meent zij dat de onderwerpen bestuurlijke dwangmiddelen en bezwaar en beroep voor regeling binnen afzienbare termijn in aanmerking komen.

Afzonderlijke aandacht verdienen de meer algemene onderwerpen 1 t/m 4 uit het schema. De werkgroep acht het van groot belang dat met de regeling daarvan eveneens spoedig een begin wordt gemaakt. Niet enkel omdat een aantal van de door haar in dat verband gesuggereerde bepalingen thans reeds juridisch en bestuurlijk gemeengoed zijn, maar ook omdat het logisch en zeer wenselijk is bij de arbeid aan andere (meer bijzondere) onderwerpen terug te kunnen koppelen naar de algemene bepalingen. Overigens is nog denkbaar dat de meer algemene onderwerpen zelf in tranches worden ingevuld, en wel voor zover men die tranches nodig heeft in verband met de regeling van een der andere onderdelen.

Ten aanzien van de overige onderwerpen uit het schema geldt naar de mening van de werkgroep in meerdere of mindere mate dat zij nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd om op korte termijn te worden geregeld in een Wet algemene regels van bestuursrecht. Wel dient voor deze onderwerpen reeds nu ruimte in het schema van de wet gereserveerd te worden. Terwijl gewerkt wordt aan het ontwerpen van regels waaraan prioriteit wordt gegeven, zou tegelijkertijd onderzoek kunnen worden gedaan naar deze nog niet uitgekristalliseerde onderwerpen.

De werkgroep wijst er nog op dat zij bij haar prioriteitenstelling enkel heeft gelet op de "rijpheid" van de te regelen onderwerpen. Zij is zich daarnaast bewust van het risico dat een nadere prioriteitenstelling zou moeten plaatsvinden, indien zou blijken dat middelen en mankracht niet toereikend zijn om de door haar aangegeven (eerste) prioriteiten in een behoorlijk tempo te verwezenlijken. Zij hoopt echter dat de reactie op haar voorstellen van dien aard zal zijn, dat dit risico zo klein mogelijk wordt gehouden.

Par. 6. Voorstellen met betrekking tot de verdere organisatorische en procedurele aanpak

In deze paragraaf komen aan de orde de onderdelen c, d, en e van de taakomschrijving in artikel I van het instellingsbesluit: het doen van voorstellen omtrent:

- "c. de wijze van samenwerking tussen hun beide departementen bij de tenuitvoerlegging van het plan;
- d. een in te stellen werkgroep, die zal worden belast met de voorbereiding van wetsvoorstellen;
- e. de mate, waarin het wenselijk is bij de voorbereiding van wetsvoorstellen met betrekking tot de onderscheidene onderwerpen andere departementen dan wel externe deskundigen in te schakelen."

I. Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht

De werkgroep wil als uitgangspunt voor de beschouwingen in deze paragraaf nemen het onderdeel d uit de taakomschrijving. Dit onderdeel bevat twee elementen: 1 er zal een werkgroep dienen te worden ingesteld en 2 die werkgroep zal tot taak krijgen de voorbereiding van wetsvoorstellen.

Bij het bespreken van de vormgeving van de in te stellen werkgroep en van haar taak komen de onderdelen c en e vanzelf in beeld. Vooraf zij nog opgemerkt dat de werkgroep, waar zij hierna het oog heeft op de in te stellen werkgroep, duidelijkheidshalve liever de term "de commissie" gebruikt.

Indien men de beide zojuist genoemde elementen uit onderdeel d van de taakomschrijving in hun samenhang beziet, dan vloeit daaruit naar het oordeel van de werkgroep al aanstonds een indicatie voort met betrekking tot de omvang van de in te stellen commissie. Het in een redelijk tempo opstellen van wetsontwerpen en memories van toelichting is een tijdrovende bezigheid. De werkgroep gaat ervan uit dat de commissieleden zelf een fors aandeel in de arbeid van de commissie zullen leveren. Bijgevolg zullen zij gedurende langere tijd een aanzienlijk deel van hun werktijd vrij moeten maken ten behoeve van de commissie. De werkgroep betwijfelt sterk of het op die basis mogelijk zal zijn te komen tot de samenstelling van een brede commissie. Teneinde toch zoveel mogelijk te verzekeren dat met de vereiste voortvarendheid ontwerp-teksten worden geproduceerd, verdient het naar haar mening aanbeveling een commissie van betrekkelijk geringe omvang - de werkgroep denkt aan ten hoogste 10 personen - in te stellen. Daarvoor pleit tevens dat de coördinatie, die van groot belang is bij een langdurig en gefaseerd project als het onderhavige waarbij aan verschillende onderdelen tegelijkertijd zal worden gewerkt, beter in handen kan liggen van een kleine groep personen dan van een groot college.

De werkgroep heeft zich afgevraagd welke de aard van de in te stellen commissie zou dienen te zijn: ambtelijk, niet-ambtelijk of gemengd. Zij meent dat een gemengde commissie de voorkeur verdient, met dien verstande dat daarin de nadruk op het ambtelijke element zou moeten vallen. Deze nadruk is niet enkel ingegeven door de taak van de commissie (het voorbereiden van wetsontwerpen en memories van toelichting, hetgeen wetgevingstechnische know-how vereist). Zeker zoveel gewicht wil de werkgroep hechten aan de omstandigheid dat een aanzienlijk aantal van de in de voorgaande paragrafen genoemde onderwerpen als het ware "rijp" is voor

wetgeving. Die onderwerpen lenen zich thans voor regeling in een wetsontwerp en behoeven niet eerst nog eens door middel van (wetenschappelijke) studies nader onderzocht te worden. Wel wordt het wenselijk geacht bij die wetgevende arbeid te kunnen profiteren van de kennis van en ervaring met het bestuursrecht die elders bestaan. Vandaar de gedachte ook deskundigheid van buiten de rijksoverheid in de commissie in te brengen.

Ten aanzien van de samenstelling van de niet al te grote, gemengde (doch in hoofdzaak ambtelijke) commissie, zag de werkgroep zich voor drie vragen gesteld:

- a. welke departementen leveren de ambtelijke leden van de commissie?
- b. uit welke kring dienen de niet-ambtelijke leden afkomstig te zijn?
- c. wat moet worden bepaald omtrent het voorzitterschap?

ad a.: De werkgroep constateert dat de door haar beoogde omvang van de in te stellen commissie niet toelaat, dat alle of een meerderheid van de departementen daarin vertegenwoordigd zijn. Zij stelt voorts vast dat het onderwerp "(vaststelling van) algemene regels van bestuursrecht" lang niet in dezelfde mate tot het beleidsterrein van de onderscheiden departementen behoort. De betrokkenheid is een wisselende. Wel merkt de werkgroep op dat er twee departementen zijn waarvan gezegd kan worden dat hun takenpakket meebrengt een directe betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de opdracht uit artikel 5.2.8., tweede lid van de herziene Grondwet: het departement van Justitie, waaraan de zorg voor codificatie en harmonisatie van wetgeving in het bijzonder is toevertrouwd en het departement van Binnenlandse Zaken, dat vanuit zijn zorg voor een goed functionerend bestuursapparaat op centraal en decentraal niveau veel belang heeft bij de totstandkoming van algemene regels van bestuursrecht. Gelet op beide hier genoemde factoren: de bescheiden omvang van de commissie en een primaire betrokkenheid van twee departementen, is de werkgroep van oordeel dat de ambtelijke leden van de in te stellen commissie afkomstig dienen te zijn van de departementen van Justitie en van Binnenlandse Zaken, en wel op voet van pariteit. Om de betrokkenheid van beide departementen - en dan met name hun verantwoordelijkheid voor de coördinatie en voortgang van het project - nader te accentueren, stelt de werkgroep voor een van de leden van elk der departementen tot secretaris van de commissie te benoemen.

De werkgroep wil met enige nadruk stellen dat het voorgaande niet betekent, dat er geen reden zou zijn de andere departementen bij het onderhavige project te betrekken. Integendeel, zij is van oordeel dat vanuit die departementen een waardevolle bijdrage aan het wetgevingswerk inzake de algemene regels van bestuursrecht kan worden geleverd. De werkgroep ziet twee wegen waarlangs de betrokkenheid van de andere departementen kan worden gerealiseerd:

1. De Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving (ICHW). In de ICHW zijn alle departementen vertegenwoordigd. Het lijkt de werkgroep zeer aan te bevelen dat in de instellingsregeling van de commissie wordt bepaald, dat de ICHW wordt gehoord over het ontwerp van voorstellen die de

commissie wil uitbrengen. Zij meent dat dusdoende kan worden verzekerd, dat de andere departementen in de gelegenheid zijn in een vroegtijdig stadium hun oordeel over voorstellen met betrekking tot wetgeving inzake algemene regels van bestuursrecht kenbaar te maken.

2. Gelet op de omvang van het project en op de diversiteit van onderwerpen die daarbij aan de orde komen, zal naar alle waarschijnlijkheid de behoefte bestaan de voorbereiding van bepaalde voorstellen in handen te geven van subcommissies. Denkbaar is dan - en in een aantal gevallen zal dat voor de hand liggen - vertegenwoordigers van de andere departementen in die subcommissies op te nemen. Wel zou de werkgroep er voor willen pleiten om - teneinde een goede coördinatie te waarborgen - steeds tenminste één van de leden der commissie tot lid van een subcommissie te benoemen.

ad b.: Ook het antwoord op de vraag uit welke kring de niet-ambtelijke leden van de commissie afkomstig zouden dienen te zijn, wordt verregaand beïnvloed door het uitgangspunt van een bescheiden omvang van de commissie. Bij een omvang van ten hoogste 10 personen, gaan de gedachten van de werkgroep uit naar een aantal van maximaal 3 niet-ambtelijke leden, hetgeen inhoudt dat lang niet alle sectoren, waarin men zich mede met het bestuursrecht bezighoudt, vertegenwoordigd zullen kunnen zijn. Een van de drie externe leden zou afkomstig moeten zijn uit gemeentelijke kring (bv. een vertegenwoordiger van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten). De werkgroep acht het van belang, dat de gemeenten, als een van de belangrijkste groepen van "gebruikers" van de te ontwerpen algemene regels van bestuursrecht, nauw betrokken zijn bij de voorbereiding van wetgeving ter zake. Bovendien kan langs die weg van stonde af aan worden geprofiteerd van de in die kring aanwezige deskundigheid en ervaring.

Wat de vervulling van de overige 1 à 2 niet-ambtelijke plaatsen betreft, meent de werkgroep dat de wetenschappelijke wereld het meest daarvoor in aanmerking komt. Vanuit die hoek is en wordt immers in belangrijke mate bijgedragen tot het verschaffen van inzicht in en de mogelijke oplossing van problemen die zich rond de algemene regels van bestuursrecht voordoen. De werkgroep wijst erop dat bij de term wetenschappelijke wereld niet uitsluitend aan hoogleraren (of wetenschappelijk medewerkers) behoeft te worden gedacht. Zij wil er bijv. ook onder begripen onderzoekers verbonden aan niet-universitaire instituten en, voorzover niet uit hoogleraren bestaand, aan de redactie-commissie van het in par. 2 reeds genoemde rapport-ABAR.

De werkgroep is zich ervan bewust dat in haar voorstel geen ruimte is voor directe vertegenwoordiging in de commissie van andere kringen dan de gemeentelijke en de wetenschappelijke. Zij wijst er echter ook in dit verband op, dat het, indien gewenst, via de samenstelling van de subcommissies mogelijk moet zijn visies vanuit bijv. de provincies, de waterschappen en de sociale verzekeringswereld te laten doorklinken. Ook zou er nog aan kunnen worden gedacht bij de benoeming van de leden uit wetenschappelijke kring acht te slaan op eventuele specialismen ten aanzien van bijv. provincierecht, waterschapsrecht of sociale verzekeringsrecht.

ad c.: Met betrekking tot hetgeen omtrent het voorzitterschap zou moeten worden bepaald heeft de werkgroep het volgende overwogen.

Het lijkt haar niet wenselijk dat het voorzitterschap wordt bekleed door een lid van de commissie dat een ambtelijke status heeft. Zij is van opvatting, dat met de aanwijzing van een niet-ambtelijk, onafhankelijk voorzitter het draagvlak van het werk van de commissie buiten de ambtelijke wereld zou kunnen worden vergroot. Het komt de werkgroep voor dat de commissie met meer gezag zal kunnen spreken, indien zij wordt voorgezeten door iemand die ook buiten ambtelijke kring aanzien geniet, wegens zijn of haar kennis van en ervaring met vraagstukken op algemeen-bestuursrechtelijk terrein. Voor het welslagen van het project acht de werkgroep een draagvlakvergroting als hier bedoeld van groot gewicht. In deze context zou de werkgroep willen opperen de onafhankelijke voorzitter van de commissie de ICHW-vergaderingen waar voorstellen van de commissie aan de orde komen, te doen bijwonen.

De werkgroep wijst erop dat zij zich, naar aanleiding van haar beraadslagingen omtrent het voorzitterschap van de commissie, heeft afgevraagd of er naast de voorgestelde commissie ter voorbereiding van wetsvoorstellen niet nog een andere voorziening zou dienen te worden getroffen, teneinde ook in het stadium van indiening en behandeling van wetsvoorstellen van juridische bijstand verzekerd te zijn. Zij denkt in dit verband aan de benoeming van een regeringscommissaris voor het onderhavige project. De werkgroep komt hierna onder II op deze gedachte terug.

Wat de taken van de in te stellen commissie aangaat, merkt de werkgroep op dat, zoals in onderdeel d van de taakomschrijving van de werkgroep is aangegeven, de hoofdtak van de commissie zal zijn het voorbereiden van wetsvoorstellen ter zake van algemene regels van bestuursrecht. Reeds eerder in dit rapport is erop gewezen dat het niet mogelijk zal zijn aanstonds wetsvoorstellen voor te bereiden ten aanzien van alle door de werkgroep genoemde onderwerpen. Voor die terreinen waarvoor zulks niet het geval is kan de commissie onderzoek (laten) verrichten. Gelet op de omstandigheid dat het werk van de commissie niet op korte termijn zal zijn afgerond lijkt het nuttig de commissie op te dragen met een zekere regelmaat te rapporteren over de voortgang van haar werkzaamheden.

Eerder in deze paragraaf werd er reeds op gezinspeeld dat de commissie de bevoegdheid zou moeten hebben subcommissies in te stellen, waarin ook anderen dan leden van de commissie zitting kunnen hebben. Wat de overige bevoegdheden van de commissie betreft meent de werkgroep dat het aanbeveling verdient te bepalen dat de commissie bevoegd is om, indien zij dat nodig oordeelt, deskundigen uit te nodigen en bij derden informaties in te winnen. Deze bevoegdheden zouden ook voor de subcommissies moeten gelden. Voorts zou aan de commissie de bevoegdheid kunnen worden toegekend om, onder goedkeuring van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, studie-opdrachten te verlenen.

De werkgroep heeft gemeend er goed aan te doen haar hier weergegeven gedachten over taak en vormgeving van een in te stellen commissie neer te leggen in een concept-instellingsbeschikking. Deze is als bijlage B bij dit rapport gevoegd.

II. Regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht

Het behoeft geen betoog dat volledige realisering van het project algemene regels van bestuursrecht geruime tijd zal vergen. De werkgroep denkt daarbij niet enkel aan de fase van voorbereiding van wetgeving in commissoriaal verband, doch betreft mede in de beschouwingen het daarop volgende stadium, dat van indiening en parlementaire behandeling van wetsontwerpen. Daarnaast vestigt zij de aandacht op de grote omvang van het project en zijn ingewikkelde aard, zowel juridisch-inhoudelijk, als wetgevingstechnisch. Het moet voorts uitgesloten worden geacht dat binnen één kabinetsperiode alle wetsvoorstellen inzake algemene regels van bestuursrecht worden ingediend en afgehandeld. Meerdere opeenvolgende bewindslieden van Justitie en van Binnenlandse Zaken zullen zich met de verdediging van wetsontwerpen op het onderhavige terrein belast zien.

Op grond van deze overwegingen meent de werkgroep dat er aanleiding is voor de vraag of niet een voorziening zou moeten worden getroffen ter waarborging van een zeker element van continuïteit bij de voortgang van het project. Het lijkt van belang ervoor te zorgen dat er, nadat de commissie een voorstel heeft uitgebracht, een instantie is die meer in het bijzonder is belast met het bevorderen van een vlotte procedure bij de verdere voortgang. Het lijkt evenzeer van belang dat de verschillende bewindslieden, van wie niet op voorhand aangenomen mag worden dat zij bij uitstek deskundig zijn in een zo omvangrijke en ingewikkelde materie, in het parlement worden bijgestaan door een niet-politieke instantie bij wie die deskundigheid wel aanwezig is.

Dit alles brengt de werkgroep tot de gedachte dat er veel voor te zeggen zou zijn een regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht te benoemen en deze aan te wijzen als (onafhan-

kelijk) voorzitter van de in te stellen commissie. Omvang, aard en duur van het project zouden een dergelijke benoeming zeker rechtvaardigen; de voortgang van het project, m.n. in de fase van parlementaire behandeling van wetsontwerpen, zou naar de mening van de werkgroep met een dergelijke benoeming zijn gediend. De ervaringen die met het instituut van regeringscommissaris in het recente verleden zijn opgedaan (grondwetsherziening, nieuw B.W.) zijn ook van dien aard, dat een positieve invloed op de verwezenlijking van het project algemene regels van bestuursrecht mag worden verwacht.



Ministerie van Justitie

S. afd. Harmonisatie Wetgeving
Nr. 237/682

DE MINISTER VAN JUSTITIE

en

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

B e s l u i t e n :

- I. een werkgroep in te stellen, die tot taak heeft een plan voor het tot stand brengen van wetgeving inzake algemene regels van bestuursrecht op te stellen, waarin voorstellen zijn neergelegd omtrent:
 - a. de in die wetgeving te behandelen onderwerpen, zo mogelijk met een nadere aanduiding van de te regelen aspecten daarvan;
 - b. de tijdsvolgorde, waarin met betrekking tot de onderscheidene onderwerpen wetsvoorstellen zouden kunnen worden voorbereid;
 - c. de wijze van samenwerking tussen hun beide departementen bij de tenuitvoerlegging van het plan;
 - d. een in te stellen werkgroep, die zal worden belast met de voorbereiding van wetsvoorstellen;
 - e. de mate, waarin het wenselijk is bij de voorbereiding van wetsvoorstellen met betrekking tot de onderscheidene onderwerpen andere departementen dan wel externe deskundigen in te schakelen;
- II. te bepalen, dat de werkgroep als volgt zal zijn samengesteld:
voorzitter: de Staatssecretaris van Justitie;

- leden -

leden: mr. L.A. G e e l h o e d, Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht van het Ministerie van Justitie;

jhr. mr. H.F. v a n K i n s c h o t, Directoraat-Generaal Binnenlands Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken;

mr. J. N i c a i s e, Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving van het Ministerie van Justitie, tevens plaatsvervangend voorzitter;

dr. J.T. v a n S t e g e r e n, Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgevingsaangelegenheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken;

eerste secretaris, tevens lid: mr. A.Ch.M. R i j n e n, Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgevingsaangelegenheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken;

tweede secretaris, tevens lid: mr. P.J.J. v a n B u u r e n, Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving van het Ministerie van Justitie;

III. de werkgroep op te dragen om zo mogelijk vóór 1 januari 1983 het onder I genoemde plan aan hen voor te leggen;

IV. te bepalen, dat dit besluit in de Staatscourant zal worden bekendgemaakt.

's-Gravenhage, 19 mei 1982

De Minister van Justitie;

(J. de Ruiten)

De Minister van Binnenlandse Zaken,

Concept

BIJLAGE B

DE MINISTER VAN JUSTITIE

en

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Overwegende dat artikel 5.2.8., tweede lid van de herziene Grondwet voorschrijft dat de wet algemene regels van bestuursrecht vaststelt;

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

Gelet op de voorstellen neergelegd in het rapport dd. van de startwerkgroep ingesteld bij hun gezamenlijk besluit van 19 mei 1982 (Stcrt. 1982, nr. 107);

BESLUITEN:

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 de 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 de voorstellen van de startwerkgroep, ingesteld op 19 mei 1982 (Stcrt. 1982, nr. 107) tot uitgangspunt.
3. De 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 lid, tevens voorzitter:
een onafhankelijk voorzitter c.q. de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht

- b. als leden:
- 2 ambtenaren namens de minister van Justitie;
 - 2 ambtenaren namens de minister van Binnenlandse Zaken;
 - 1 vertegenwoordiger van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
 - 2 personen uit wetenschappelijke kring
- c. als leden, tevens secretarissen:
- 1 ambtenaar namens de minister van Justitie
 - 1 ambtenaar namens de minister 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 de 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.
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 wensen 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 de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken.

Artikel 10

De Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving wordt gehoord over het ontwerp van door de commissie uit te brengen voorstellen.

Artikel 11

De commissie brengt periodiek, doch minstens eens per twee jaar, verslag uit aan de 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 genoemde subcommissies.

Slotbepalingen

Artikel 13

De kosten verbonden aan de werkzaamheden van de werkgroep 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 worden geplaatst in de Nederlandse Staatscourant en treedt in werking met ingang van de dag na die van dagtekening.

DE MINISTER VAN JUSTITIE,

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

