

Vergaderjaar 1994–1995

23 700

Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 22 februari 1995

De vaste Commissies voor Justitie¹ en voor Binnenlandse Zaken², belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, hebben de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, achten de commissies de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Groenman (D66), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA), Aiking-van Wageningen (AOV), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD). Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Vliet (D66), Dees (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Hirsch Ballin

(CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Van Heemst (PvdA), Boogaard (AOV), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Brinkman (CDA), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes

(VVD), Gabor (CDA), Nijpels-Hezemans (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Van Boxtel (D66), Rehwinkel (PvdA).

Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Mulder-van Dam (CDA), Van 't Riet (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), H. G. J. Kamp (VVD), Koekkoek (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+), Hoekema (D66), Van Oven (PvdA).

Inhoudsopgave

1. Algemeen	2	5. Beleidsregels (Titel 4.4.)	15
- Inleiding	2	- Algemeen	15
- De indeling van de Algemene wet bestuursrecht	3	- Titel 4.4.	18
- Gevolgen voor bestaande wetgeving	3		
- Dereguleringsaspecten	4	6. Handhaving (hoofdstuk 5)	19
- Invoeringsbegeleiding	4	- Algemeen	19
		- Afdeling 5.1. Toezicht	26
2. Bekendmaking (aanvulling afdeling 3.6.)	4	- Afdeling 5.2. Bestuursdwang	30
- Artikel 3:41	4	- Afdeling 5.3. Dwangsom	34
- Artikel 3:42	5		
		7. Mandaat en delegatie (Titel 10.1.)	37
3. Motivering (Afdeling 3.7.)	5	- Algemeen	37
- Algemeen	5	- Afdeling 10.1.1. Mandaat	38
- Artikel 3.6.2.	5	- Afdeling 10.1.2. Delegatie	41
- Artikel 3.6.3.	6		
		8. Toezicht op bestuursorganen (Titel 10.2.)	44
4. Subsidies (Titel 4.2.)	6	- Algemeen	44
- Algemeen	6	- Afdeling 10.2.1. Goedkeuring	46
- De rechtsvorm van de subsidie	8	- Afdeling 10.2.2. Vernietiging	47
- Handhaving	8	- Afdeling 10.2.3. Schorsing	49
- Afdeling 4.2.1. Inleidende bepalingen Reikwijdte subsidiebegrip (Artikel 4.2.1.1.)	8		
- Afdeling 4.2.2. Het subsidieplafond	10	9. Overgangs- en slotbepalingen	49
- Afdeling 4.2.3. De subsidieverlening	11	- Wettechnische opmerkingen	49
- Afdeling 4.2.4. Verplichtingen van de subsidie-ontvanger	13	- Bijlage	51
- Afdeling 4.2.5. De subsidievaststelling	13		
- Afdeling 4.2.6. Intrekking en wijziging	13		
- Afdeling 4.2.8. Periodieke subsidies	14		

1. ALGEMEEN

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben in het algemeen met grote waardering kennis genomen van het wetsvoorstel Derde tranche Algemene wet bestuursrecht.

Deze leden hebben kennis genomen van de opdracht van de staatssecretaris van Financiën aan prof. mr. Ch. P. A. Geppart en prof. mr. C. Flinterman te onderzoeken, tegen de achtergrond van de Algemene wet bestuursrecht, of de rechtspositie van de belastingplichtige op voldoende en evenwichtige wijze in het fiscale recht is gewaarborgd (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 IXB, nr. 7). Op welke wijze zijn de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken bij deze opdracht betrokken? Had de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, gelet op de in haar midden aanwezige deskundigheid, deze opdracht niet kunnen uitvoeren?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Deze leden spreken hun waardering uit aan het adres van de regering voor dit omvangrijke wetsvoorstel, dat de rechtszekerheid in het bestuursrecht in belangrijke mate zal dienen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Het regelt en codificeert de regeling van mandaat en delegatie, toezicht op bestuursorganen, subsidies en handhaving. Met de invoering van de derde tranche wordt de rechtszekerheid voor de burgers aanzienlijk verbeterd. Dit geldt zowel voor duidelijk in de wet opgenomen regels voor mandaat en delegatie, als voor de uniforme regeling van de toezichtsinstrumenten. Deze leden hebben een enkele vraag met betrekking tot de regeling van de delegatiebevoegdheid, hun ingegeven door de Unie van Waterschappen.

De leden van de SGP-fractie hebben met grote belangstelling kennis genomen van het voorstel van wet tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met de derde tranche. Hiermee groeit de Awb verder in de richting van een algemeen bestuurlijk wetboek. Deze leden zijn zeer verheugd over de bevordering van de uniformiteit en samenhang binnen de bestuurlijke wetgeving. Zij spreken hun grote waardering uit voor het vele werk dat is verricht voor de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Deze leden hebben ook met genoegen de toelichting gelezen. Verder achten zij ook een woord van waardering op zijn plaats voor de grondige beschouwingen en commentaren die vanuit de bestuurlijke en wetenschapswereld zijn verschenen.

Uiteraard hebben deze leden vele vragen en opmerkingen over het voorstel. Op een enkele algemene opmerking na gaan zij hier per hoofdstuk afzonderlijk op in.

De voorliggende derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht bestaat voornamelijk uit codificatie van bestaande jurisprudentie en rechtsleer. De leden van de SGP-fractie achten deze codificerende functie een belangrijk kenmerk van de Awb. Zij vinden het echter jammer dat de wetgever niet op meer punten duidelijke eigen keuzen heeft gemaakt. Is het maken van keuzen niet ook een functie van de Awb?

In de toelichting worden enkele voorbeelden genoemd van onderwerpen die een plaats zouden kunnen krijgen in een volgende tranche. De leden van de SGP-fractie zien daar met belangstelling naar uit. Als voorbeeld noemen zij het onderwerp klachtprocedures in het openbaar bestuur. Deze leden achten het van groot belang dat de regering respectievelijk de wetgever een definitief standpunt inneemt ten aanzien van de uitbreiding van de competentie van de Nationale Ombudsman tot de gemeenten en provincies.

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling en waardering kennis genomen van dit wetsvoorstel. Naast harmonisatie van regelgeving is tevens sprake van codificatie van wat eerder niet in wettelijke regels was vastgelegd. Deze leden menen dat de rechtszekerheid van betrokkenen en de duidelijkheid van de bestuursrechtelijke wetgeving hiermee zijn gediend.

De indeling van de Algemene wet bestuursrecht

De leden van de CDA-fractie zijn niet overtuigd van de wenselijkheid het hoofdstuk «Bepalingen over bestuursorganen» te plaatsen na de hoofdstukken over rechtsbescherming. De bepalingen over bestuursorganen zijn ook voor burgers van belang omdat zij regels bevatten over de bevoegdheid van bestuursorganen en het toezicht op bestuursorganen.

Gevolgen voor bestaande wetgeving

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering niet te optimistisch is over de omvang van de werkzaamheden tot aanpassing van de bestaande wetgeving. De memorie van toelichting bevat immers vele aanwijzingen waaruit de noodzaak tot aanpassing blijkt.

De leden van de GPV-fractie spreken de wens uit dat de ten gevolge van dit wetsvoorstel benodigde aanpassingswetgeving zo spoedig mogelijk in procedure zal worden gebracht en dat betrokkenen, zoals de gemeenten, bij deze procedure zullen worden ingeschakeld.

Dereguleringsaspecten

De regering verwacht dat artikel 4.4.3 zal leiden tot verlichting van bestuurslasten, aldus de leden van de CDA-fractie. Daartegenover staat dat artikel 4.4.5 een bestuursorgaan ertoe verplicht zich steeds af te vragen of er niet sprake is van een bijzonder geval dat tot afwijking van de beleidsregel noopt.

De leden van de GroenLinks-fractie delen de verwachting van de regering dat de vermindering en vereenvoudiging van regelgeving in bijzondere wetten als gevolg van de uniformering in de Awb tot gevolg hebben dat de regelingen voor bestuursorganen eenvoudiger te hanteren zal zijn.

De leden van de GPV-fractie achten het van groot belang dat zo snel mogelijk meer duidelijkheid ontstaat over de bestuurslasten die met de invoering van de derde tranche zullen zijn gemoeid. Wanneer kan daarover duidelijkheid ontstaan?

Invoeringsbegeleiding

De leden van de GroenLinks-fractie onderschrijven het belang van het project invoeringsbegeleiding, dat evenals bij de eerste tranche van de Awb, deze tranche vergezelt. Een goede voorlichtingscampagne dient zowel het publiek als de bestuursorganen zelf.

2. Bekendmaking (aanvulling afdeling 3.6.)

Artikel 3:41

De leden van de PvdA-fractie zien niet in dat er situaties zijn waarbij redelijkerwijze zou moeten worden volstaan met het ter inzage leggen van de beschikking op het kantoor van het bestuursorgaan zonder daar enige vorm van publikatie aan te geven. Indien de regering niet kan meedelen dat zich dergelijke situaties kunnen voordoen, zien deze leden het vereiste van publikatie en de wijze waarop graag opgenomen in het tweede lid.

In diverse bijzondere wetten wordt aan gemeenten de verplichting opgelegd regelingen ter inzage te leggen. De wijze waarop dit is geregeld, vertoont grote diversiteit.

Verdiert het aanbeveling een uniforme regeling in de Awb op te nemen ter zake van de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de (bijzondere) inzageverplichting?

De leden van de D66-fractie achten de aanvulling in de vorm van een tweede lid, op de hoofdregel inzake bekendmaking van artikel 3:41, eerste lid, wenselijk. Zij plaatsen echter een kanttekening bij hetgeen in de memorie van toelichting (bladzijde 13) ten aanzien van artikel 3:41, tweede lid, wordt opgemerkt. De regering stelt dat «soms redelijkerwijze zal kunnen worden volstaan met het op het kantoor van het bestuursorgaan ter inzage leggen van de beschikking». De leden van de D66-fractie zijn van mening dat deze toevoeging niet strookt met de gedachte achter het desbetreffende wetsartikel. De functie van bekendmaking is het naar buiten brengen, het kenbaar maken van een besluit. Bij een bekendmaking in de vorm van het enkele ter inzage leggen van het besluit op het kantoor van het bestuursorgaan, blijft het desbetreffende besluit letterlijk binnen de muren van het bestuursorgaan. Derhalve zal de bekendmaking ten minste ook moeten bestaan uit een publikatie – op één van de overige in de memorie van toelichting genoemde wijzen – van de periode en de plaats van de terinzagelegging. Overigens vragen de leden van de D66-fractie waarom de regering zich in de bovengenoemde zinsnede

beperkt tot het begrip «beschikking», aangezien de voorgestelde afdeling 3.6 geldt ten aanzien van «besluiten».

Conform het advies van de VNG verzoeken de leden van de D66-fractie de regering een uniforme regeling in de Awb, die bepaalt dat het bestuursorgaan regelt op welke wijze vorm wordt gegeven aan de (bijzondere) inzageplicht, te overwegen.

De leden van de SGP-fractie achten de voorgestelde aanvulling over bekendmaking een verbetering. Zij wijzen er echter op dat er verschillende regelingen zijn waarin een bestuursorgaan wordt verplicht, bepaalde besluiten ter inzage te leggen. Deze regelingen vertonen een grote diversiteit. Deze leden vragen hoe de regering oordeelt over een uniforme regeling hiervan in de Awb. Voor een concrete suggestie hiervoor verwijzen deze leden naar het commentaar van de VNG van 17 oktober 1994. Zij vernemen graag de reactie van de regering op deze suggestie.

Ook de leden van de GPV-fractie vragen de regering te verduidelijken waarom in het tweede lid niet gekozen is voor een formulering als die van artikel 3:42 Awb. Kan ter inzage leggen wel worden aangemerkt als geschikte bekendmaking nu de beslissing letterlijk binnen de muren van het beslissende orgaan blijft?

Artikel 3:42

Verdiert het niet de voorkeur in dit wetsvoorstel een uniforme regeling op te nemen die bepaalt dat het bestuursorgaan regelt op welke wijze vorm wordt gegeven aan de bijzondere inzageplicht, zo vragen de leden van de GPV-fractie. Welke betekenis hecht de regering aan de bereikbaarheid van de plaats van terinzagelegging als zelfstandig criterium in relatie tot dit artikel?

3. Motivering (Afdeling 3.7.)

Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen of de eis dat het bestuur bij besluiten van algemene strekking inzicht geeft in de aard van de in aanmerking komende belangen en de maatstaven die bij de afweging een rol hebben gespeeld, niet te belastend is voor bestuursorganen. De verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 14-9-1978 kon deze leden niet overtuigen, aangezien de vindplaats niet klopt.

Artikel 3.6.2

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat, indien er een wettelijke grondslag is voor het nemen van een beschikking, deze behoort te worden vermeld. Zij veronderstellen dat met de woorden «zo mogelijk» in het tweede lid slechts bedoeld wordt op beschikkingen die niet op een wettelijke grondslag berusten. Zij zijn van mening dat dit in de tekst van het tweede lid tot uitdrukking moet worden gebracht.

De leden van de D66-fractie vinden dat met het derde lid van dit artikel een te grote bewegingsvrijheid wordt gegeven ten aanzien van de naleving van het motiveringsbeginsel, zoals dit in het eerste lid is vastgelegd. De uitzonderingsmogelijkheid om een motivering tijdelijk geheel achterwege te laten, komt deze leden uit het oogpunt van efficiënte besluitvorming niet als noodzakelijk voor, aangezien voor alle besluiten geldt dat er op enigerlei wijze een motivering aan ten grondslag ligt en dus voorafgaand aan de werkelijke besluitvorming reeds bestaat.

Bovendien wordt met de opnemng van dit derde lid rechtsonzekerheid geschapen, doordat in de wettekst geen termijn wordt aangegeven waarbinnen het desbetreffende orgaan dat van de hierin geboden mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, de motiveringsverplichting alsnog moet nakomen.

De leden van de D66-fractie zijn evenwel de mening toegedaan dat bepaalde situaties waarin een bestuursorgaan genoopt is tot spoed in de besluitvorming, het in eerste instantie achterwege laten van de aan het besluit ten grondslag liggende motivering kunnen rechtvaardigen. Deze leden vragen de regering aan welke termijn zij denkt met de uitdrukking «zo spoedig mogelijk».

De leden van de GPV-fractie vragen waarom in het derde lid niet is voorzien in de verplichting tot het verstrekken van een motivering op hoofdlijnen.

Artikel 3.6.3

De leden van de PvdA-fractie vinden de motivering van de beschikking een dermate essentieel element van de beschikking dat zij zich niet kunnen voorstellen dat er situaties zijn dat «redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat». Kan de regering nader toelichten onder welke omstandigheden het bestuursorgaan deze veronderstelling redelijkerwijs zou mogen hebben?

De leden van de GPV-fractie achten het van belang een algemene motiveringsplicht te handhaven. Hoe beoordeelt de regering in dit verband een motiveringsplicht op hoofdlijnen en een volledige motivering indien dit gewenst wordt?

4. Subsidies (titel 4.2)

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met waardering kennis genomen van het hoofdstuk met betrekking tot subsidieverstrekking. De belangrijkste aspecten van de subsidieregeling worden in dit hoofdstuk behandeld. Het kan worden gezien als belangrijke kaderwetgeving, waarvoor de Kamer al jaren heeft gepleit.

Deze leden hebben enkele vragen over het in artikel 4.2.1.3 gestelde vereiste van het wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Blijkens de memorie van toelichting (bladzijde 39) zal dit vereiste voor het rijk met zich meebrengen dat, behoudens bij toepassing van het tweede lid, een grondslag in de wet in formele zin zal moeten worden gelegd.

Verdiert het aanbeveling expliciet in de wet op te nemen dat, indien de subsidie door het rijk wordt verstrekt, een wet in formele zin vereist is?

Verder bestaat nog weinig zicht op de vraag welke bestuurslasten deze wet met zich zal meebrengen. Kan de regering een eerste inventarisatie per ministerie opstellen van de wetgevende arbeid die als uitvloeisel van deze wet nog verricht zal moeten worden? Wat zijn overigens de gevolgen als subsidie wordt verleend zonder dat deze verlening op een wettelijk voorschrift berust?

Ook de leden van de fracties van VVD, SGP en GPV vragen dit.

Ook stellen deze leden dat op gemeentelijk en provinciaal niveau subsidieverordeningen zullen moeten worden aangepast of alsnog tot stand gebracht moeten worden. Onduidelijk is welke bestuurslasten voor lagere overheden daarmee gepaard zullen gaan.

De leden van de D66-fractie zijn het met de regering eens dat een algemene wettelijke regeling van subsidies noodzakelijk is. Subsidiëring is een invloedrijk beleidsinstrument waaraan wederzijdse rechten en plichten zijn verbonden. Een primair beoogde doelstelling van de onderhavige titel moet dan ook zijn het scheppen van duidelijkheid over de wederzijdse rechten en plichten van subsidiegever en subsidieontvanger. Hiermee zal de rechtszekerheid toenemen en misbruik of oneigenlijk gebruik van subsidies afnemen.

De leden van de GroenLinks-fractie spreken hun tevredenheid uit over de regeling van subsidies in dit wetsvoorstel. Zij delen de opvatting dat een goede afbakening van rechten, plichten en bevoegdheden in het belang van alle betrokkenen is. Subsidies worden als regel bij beschikking verstrekt.

Zijn er nog plannen om in een volgend stadium vast te leggen tegen welke besluiten met betrekking tot subsidies bezwaar en beroep openstaat?

De leden van de SGP-fractie hebben in het algemeen met instemming kennis genomen van de bepalingen van titel 4.2 inzake subsidies. Deze leden vinden het een goede zaak dat er een uniforme wettelijke regeling van subsidies tot stand is gebracht. Zij zijn met de regering van mening dat een dergelijke regeling niet alleen vanuit procedureel oogpunt wenselijk is, maar dat op deze wijze tevens aan de beheersing van overheidsuitgaven een belangrijk instrument geboden wordt. Daarenboven wordt een zekere duidelijkheid geschapen voor zowel de subsidieverlener als de subsidieontvanger over de wederzijdse rechten en plichten. De positieve grondhouding van deze leden ten opzichte van de regeling van de subsidie neemt niet weg dat zij op onderdelen nog enkele vragen hebben.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er weinig aandacht wordt besteed aan controle-aspecten inzake de juistheid en volledigheid van gegevens die de subsidieontvanger moet kunnen overleggen. Zij vragen waarom dit aspect min of meer onderbelicht is gebleven en of het niet wenselijk is daarover in deze algemene subsidieregeling meer duidelijkheid te scheppen.

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat geen uitdrukkelijk regeling wordt voorgesteld ten aanzien van gedeeltelijke subsidiëring van activiteiten, die samengaat met de verplichting van de subsidieontvanger om zelf te voorzien in aanvullende bijdragen of inkomsten. Waarom is deze vorm van subsidiëring buiten het wetsvoorstel gelaten, zo willen deze leden weten. Naar hun mening zou het duidelijker zijn om de mogelijkheid van een gedeeltelijke eigen bijdrage van de subsidieontvanger aan de gesubsidieerde activiteit als voorwaarde voor het verlenen van subsidie in het wetsvoorstel te formuleren, bij voorbeeld in afdeling 4.2.4.

De leden van de GPV-fractie hebben waardering voor de verdere uniformering van de subsidieregels en het vergroten van de doelmatigheid van de subsidieverlening die met dit wetsvoorstel worden nagestreefd. Het verlenen van subsidies, enkel op grond van een wettelijk voorschrift, kan de rechtszekerheid dienen. Dit wetsvoorstel beoogt die grotere uniformiteit te scheppen. Gevolg hiervan is dat alle niet in de wet verankerde subsidieregelingen afgeschaft moeten worden dan wel een wettelijke basis moeten krijgen.

De Raad van State pleit voor meer gefaseerde invoering van de subsidieregels. De leden van de GPV-fractie verzoeken de regering nader in te gaan op de door de Raad van State aangevoerde bezwaren tegen het in dit wetsvoorstel voorgestelde invoeringstraject van de subsidieregels.

De rechtsvorm van de subsidie

In de algemene beschouwing in de memorie van toelichting over de rechtsvorm van de subsidie introduceert de regering de figuur van de uitvoeringsovereenkomst. De leden van de D66-fractie prefereren net als de regering deze combinatie van de bestuursrechtelijke beschikking met een overeenkomst ter uitvoering van de beschikking boven de beschikkingvervangende overeenkomst. Deze leden vinden dat met de uitvoeringsovereenkomst de doelstelling van codificering wordt nageleefd; het is van essentieel belang dat het publiekrechtelijke karakter van de subsidiëring uitdrukking vindt in de vorm van een beschikking. In de memorie van toelichting (bladzijde 26) wordt gesteld dat aan de figuur van de beschikkingvervangende subsidie-overeenkomst niet of nauwelijks behoefte meer zal bestaan. In het NJB 1994, nr. 35, wordt door De Groot c.s. gesteld dat subsidieverlening in de vorm van een overeenkomst de voorgeschreven publiekrechtelijke weg doorkruist en daarom niet toelaatbaar is. Een vraag die volgens de leden van de D66-fractie onbeantwoord blijft, is welke weg de regering bewandelt: laat zij de mogelijkheid van subsidie-overeenkomst open of deelt zij de mening van de Groot c.s. dat het sluiten van een dergelijke overeenkomst niet meer zal zijn toegestaan? Deze leden vragen een nadere toelichting ter zake.

Handhaving

De leden van de GPV-fractie vragen de regering een reactie op de suggestie om in dit voorstel van wet vast te leggen tegen welke besluiten in het kader van subsidiëring bezwaar en beroep open staan.

Het is deze leden niet duidelijk geworden wat de gevolgen zijn voor de intussen ter uitvoering van de beschikking gesloten overeenkomst indien een beschikking tot subsidieverlening door de rechter wordt ingetrokken of vernietigd.

Reikwijdte subsidiebegrip (Artikel 4.2.1.1.)

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader in te gaan op het feit dat de studiefinanciering en de individuele huursubsidie buiten de subsidiewetgeving zijn gebleven. De argumentatie in de memorie van toelichting heeft hen niet kunnen overtuigen. Immers, in beide gevallen is wel degelijk sprake van een gebonden overdracht. Ook vragen deze leden nader in te gaan op de uitzondering van het subsidiebegrip voor uitkeringen van het rijk aan provincies en gemeenten. Hoewel de financiële verhouding tussen overheden een geheel eigen karakter heeft, is het de vraag of daarmee de verstrekking van subsidies tussen overheden geheel en al onttrokken zou moeten zijn aan de algemene subsidieregeling. Zowel voor het ontvangende als het verstrekke bestuursorgaan geldt toch dat zij in beginsel dezelfde rechten en plichten hebben als particulieren, bedrijven en instellingen. Waarom is niet overwogen op dit punt zonnodig enkele afzonderlijke bepalingen op te nemen, net zoals dit gebeurd is voor de per boekjaar verstrekte subsidie aan rechtspersonen?

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft gesteld bezwaar te hebben tegen het feit dat de zogeheten indirecte subsidies, zoals het leveren van faciliteiten in plaats van het ter beschikking stellen van financiële middelen, niet onder het subsidiebegrip vallen. Zij menen dat daardoor een belangrijk deel van de gemeentelijke subsidies niet onder de bepalingen van het wetsvoorstel vallen. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering welke voor- of nadelen verbonden zijn aan het alsnog onderbrengen van de zogenaamde indirecte subsidies onder het subsidiebegrip als bedoeld in dit wetsvoorstel.

Titel 4.2 Subsidies is van overeenkomstige toepassing op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek, zo stellen de leden van de CDA-fractie vast. Wat betekent het dat de bepalingen van deze titel niet letterlijk kunnen worden toegepast? Zou de regering aan de hand van één onderwijswet, bij voorbeeld de Wet op het basisonderwijs, willen aangeven welke bepalingen van titel 4.2 wel en welke niet letterlijk kunnen worden toegepast op het bijzonder basisonderwijs? Zou het niet beter zijn titel 4.2 niet van toepassing te laten zijn op de uitvoering van de onderwijswetgeving omdat ingevolge artikel 4.2.1.1, derde lid, deze titel toch al niet van toepassing is op het openbaar onderwijs, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het vanuit een oogpunt van regelgeving noodzakelijk blijkt tot een andere afbakening van de verzameling subsidies te komen dan gebruikelijk is in de discussie over het subsidiebeleid. Zo worden goede argumenten aangevoerd om kredieten en garanties onder de Subsidietitel te brengen. Om begrijpelijke redenen worden leveringen in natura of onder kostprijs, belastinguitgaven of terugbetaling van geïnde belastingen, bijdragen aan andere staten en internationale organisaties en het deelnemen in aandelenkapitaal buiten het subsidiebegrip gelaten. Minder duidelijk is waarom de studiefinanciering en de individuele huursubsidie buiten de subsidiewetgeving zouden moeten blijven. Hoewel het hier een deels academisch debat betreft (voor beide uitgavenstromen bestaat al adequate wetgeving), overtuigt de argumentatie in de memorie van toelichting niet. In beide gevallen is wel degelijk sprake van een gebonden overdracht. Aan de subsidieverlening wordt immers de eis gesteld dat een bepaalde studieprestatie wordt geleverd respectievelijk een huurwoning op een bepaald prijsniveau wordt bewoond. Deze leden vragen hierop een reactie van de regering.

Ditzelfde vragen zij met betrekking tot uitkeringen van het rijk aan provincies en gemeenten en van provincies aan gemeenten. Hoewel het zeker waar is dat de financiële verhouding tussen overheden een geheel eigen karakter heeft, is het toch de vraag of daarmee de verstrekking van subsidies tussen overheden geheel en al onttrokken zou moeten zijn aan de algemene subsidieregeling. Zowel voor het ontvangende als het verstreckende bestuursorgaan geldt toch dat zij in beginsel dezelfde rechten en plichten hebben als particulieren, bedrijven en instellingen. Waarom is niet overwogen op dit punt zondig enkele afzonderlijke bepalingen in de wet op te nemen, net zoals dit gebeurd is voor de per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen?

De leden van de GPV-fractie zijn er niet van overtuigd dat het wetsvoorstel werkelijk algemene regels vaststelt nu te voorzien valt dat tal van (wettelijke) uitzonderingen blijvend noodzakelijk zijn. Naarmate het aantal wettelijke uitzonderingen toeneemt komt het belang van de algemene regels voor subsidieverstrekking onder druk te staan.

Daarom vragen ook deze leden de regering nader in te gaan op de uitzonderingen die in deze titel gemaakt zijn voor de studiefinanciering en de individuele huursubsidie. In beide gevallen kan naar het oordeel van deze leden gesproken worden van een gebonden overdracht van financiële middelen.

De verstrekking van subsidies tussen overheden blijft buiten het bereik van dit voorstel van wet. De leden vragen of de rechten en plichten van overheden een andere betekenis kunnen hebben dan die van instellingen en burgers. Hoe beoordeelt de regering de suggestie enkele afzonderlijke bepalingen voor de verstrekking van subsidies tussen overheden in het voorstel van wet op te nemen, zo vragen deze leden.

Zij vragen de regering welke relevantie dit artikel heeft voor de gemeentelijke subsidiepraktijk. Behoren ook de indirecte subsidies niet

onder het «subsidiebegrip» te vallen? Voorts vragen deze leden om een uiteenzetting over de betekenis van de bepalingen over subsidieverlening en vaststelling bij het verlenen van garanties. Kan de overheid een garantie intrekken omdat gewijzigde inzichten zich tegen de voortzetting verzetten, zo vragen deze leden.

Bijdragen aan andere staten en volkenrechtelijke organisaties

De leden van de CDA-fractie vragen op grond van welke bepaling van de Awb door het volkenrecht beheerste financiële aanspraken niet tevens onder de Awb zouden kunnen vallen.

Artikel 4.2.1.3

De leden van de SGP-fractie vragen ten aanzien van het derde lid of er bij een termijn van vier jaar nog wel sprake is van incidentele subsidieverlening. Verdient het geen aanbeveling deze termijn te bekorten tot bij voorbeeld twee jaar, zo vragen deze leden.

Het is de leden van de GPV-fractie niet geheel duidelijk geworden of «budgetsubsidies» onder het bereik van dit artikel vallen.

Artikel 4.2.1.4

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of het geen aanbeveling verdient een minimale frequentie (bij voorbeeld eens per vijf jaar) op te nemen ten einde te voorkomen dat evaluatie langdurig wordt uitgesteld.

Ook de leden van de VVD-fractie stellen vast dat er voor is gekozen om niet een vaste termijn op te nemen voor de evaluatie van subsidieregelingen. Het is de vraag of het niet opnemen van een minimale frequentie (bij voorbeeld eens in de vijf jaar) in de praktijk niet zal leiden tot het uitstellen van de evaluaties. In de rapportage geïntegreerd subsidiebeleid heeft de minister van Financiën overigens wel de norm van een evaluatie eens in de vijf jaar opgenomen.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom geen termijn is opgenomen voor de evaluatie van subsidieregelingen. Zij hebben weliswaar begrip voor de moeilijkheid om te komen tot een termijn die algemeen aanvaardbaar is voor alle onder deze titel vallende subsidies, maar stellen dat het geheel ontbreken van een termijn het gevaar in zich heeft dat dit in de praktijk zal leiden tot het uitstellen van evaluaties. Deelt de regering deze mening, zo vragen deze leden.

De leden van de GPV-fractie wijzen erop dat het vanuit budgettair oogpunt aantrekkelijk is een evaluatietermijn voor subsidieregelingen in de wet op te nemen. Daarmee kan worden vermeden dat subsidieregelingen langer blijven bestaan dan vanuit de doelstelling van de regeling gewenst is.

AFDELING 4.2.2. HET SUBSIDIEPLAFOND

Er zijn afzonderlijke bepalingen over het instellen van een subsidieplafond opgenomen, aldus de leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP. De vraag is hoe dit zich verhoudt tot het budgetrecht van de Staten-generaal. Fungeren de in de begrotingswet bij artikelen opgenomen maximale bedragen voor verplichtingen en uitgaven niet automatisch als subsidieplafonds? Is het niet meer voor de hand liggend om in de afzonderlijke subsidiewetten op te nemen indien de in de begroting opgenomen bedragen niet een belemmering kunnen vormen

voor het verlenen van subsidie? Aan het vaststellen van subsidieplafonds in aanvulling op de begrotingswet zou wel behoefte kunnen bestaan als onder één artikel meer subsidieregelingen zijn ondergebracht.

De leden van de D66-fractie hebben een algemene vraag over de weigeringsgronden voor subsidieverlening. In afdeling 4.2.2 zijn bepalingen opgenomen over het subsidieplafond en wordt het overschrijden van het subsidieplafond als algemene weigeringsgrond gegeven. Volgens deze leden is het subsidieplafond niet de enige toets voor subsidieverlening. Een andere algemene toetsingsgrond is of er sprake is van een beleidsmatige prioriteit. Het betreft de toets of de aanvraag past binnen de doelstellingen van het beleid waarvoor een subsidie kan worden verleend. De leden van de D66-fractie vragen waarom een bepaling over deze mogelijke weigeringsgrond ontbreekt in dit wetsvoorstel.

De leden van de GPV-fractie merken op dat de onderdelen «subsidieplafond» en «weigering van de subsidieverlening» geen duidelijke plaats hebben in de voorgestelde opzet van de subsidiebepalingen. Zij geven de regering in overweging een afzonderlijk artikel over het subsidieplafond op te stellen.

Artikel 4.2.2.1

De leden van de GPV-fractie menen dat de «beleidsmatige prioriteit» van de te subsidiëren activiteit tevens als toetsingsgrond moet kunnen gelden. Refererend aan eerder gemaakte opmerkingen vragen deze leden overigens naar de voor- en nadelen van een overheveling van de bepalingen die betrekking hebben op de weigering van een subsidie naar afdeling 4.2.3 (de subsidieverlening).

AFDELING 4.2.3. DE SUBSIDIEVERLENING

Artikel 4.2.3.5

De regering verwijst naar de schakelbepaling van artikel 3:59 BW. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nog eens te overwegen of het wel wenselijk is dat de toepassing van schakelbepalingen buiten het vermogensrecht zich ook uitstrekt tot bestuursrechtelijke handelingen. Voor de kenbaarheid van het recht brengt dit mee dat niet alleen de bestuursrechtelijke wetgeving (Awb en bijzondere wet) maar in voorkomende gevallen ook het BW moet worden geraadpleegd. Zou het niet beter zijn «buiten het vermogensrecht» te verstaan als: op andere gebieden van het privaatrecht, bij voorbeeld huwelijksgoederenrecht en rechtspersonenrecht?

Artikel 4.2.3.6

De leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP vinden dat de regering veel aandacht besteedt aan de verhouding tussen het moment van toekenning van subsidies en de beschikbaarheid van begrotingsbedragen. Dit mede in relatie tot beginselen van behoorlijk bestuur, waartoe het uitgangspunt is gaan behoren dat instellingen die een vaste subsidierelatie met de rijksoverheid hebben minimaal een jaar van te voren recht hebben op duidelijkheid over de omvang van de voor het volgend boekjaar toe te kennen subsidie.

Zowel in de wet als in de memorie van toelichting wordt het onderscheid gemist tussen het moment van het aangaan van de verplichting en het moment van het uitkeren van de subsidie of het subsidievoorschot. Artikel 4.2.3.6 zou op dit punt opgehelderd moeten worden. Juist omdat

subsidieverplichtingen dikwijls veel eerder worden aangegaan dan het moment waarop de subsidie wordt uitgekeerd, zijn er al inherente beperkingen aan de uitoefening van het budgetrecht door de Staten-Generaal ten opzichte van de raming van de uitgaven voor periodieke subsidies aan instellingen.

Het fenomeen van de nog niet goedgekeurde begroting doet zich overigens niet alleen bij de aanvang van het begrotingsjaar voor, maar manifesteert zich ook bij de suppletoire begrotingen. Het komt vaak voor dat door een minister in de loop van het jaar tot verruiming van begrotingsbedragen wordt besloten; het duurt daarna vaak nog enkele maanden totdat de Staten-Generaal de daarvoor noodzakelijke begrotingswijziging heeft goedgekeurd. Op dit punt zou de redactie van artikel 4.2.3.6 nog eens bezien moeten worden, aldus deze leden.

In dit artikel is de voorwaardelijke subsidieverlening ten laste van een begroting die nog niet is vastgesteld of goedgekeurd opgenomen, aldus de leden van de D66-fractie. Zonder verbinding van deze voorwaarde aan de subsidieverlening kan het ontbreken van gelden niet worden tegengeworpen aan degene aan wie reeds een subsidie is verleend.

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op gevallen waarvoor een beroep op de voorwaarde extra ingrijpend is.

Een eerste geval is als er sprake is van subsidieverlening voor een activiteit die ook in voorafgaande periode werd verricht en gesubsidieerd, zoals exploitatiesubsidies. Verder wordt ook het geval van een eerste subsidieverlening, waarbij kan voorkomen dat de subsidie-ontvanger behoefte heeft aan een verlening zonder voorwaarde omdat hij aanstonds met een activiteit wil beginnen, besproken. Hierbij wordt gesteld dat, indien het bestuursorgaan niet bereid is af te zien van opnemings van de voorwaarde, het risico van tekortschietende begrotingsgelden voor de ontvanger is.

De leden van de D66-fractie missen in de toelichting aandacht voor een andere, veel voorkomende, situatie. Het gaat om het geval dat een activiteit plaatsvindt in het kader van een meerjarenprogramma.

Te denken is aan een meerjarenprogramma dat is opgesteld voor de restauratie van een monument in het kader van het Brrm. Op basis van de in de begroting opgenomen ramingen voor toekomstige jaren, vindt een voorlopige verdeling van budgetten over gemeenten plaats. Aan de hand hiervan kan het bestuursorgaan een meerjarenbudget openstellen ten behoeve van een meerjarige subsidieverlening, waardoor aan de uitvoering van restauratie een begin kan worden gemaakt. Op grond van het begrotingsvoorbehoud (artikel 4.2.3.6) kan korting op de budgetten en dus ook op de individuele subsidiebeschikkingen nog in een laat stadium plaatsvinden. Er zal geen twijfel over bestaan dat dit voor bovengenoemde meerjarenprogramma's een hoogst ongewenste gang van zaken zou zijn, die leidt tot grote rechtsonzekerheid.

De leden van de D66-fractie zijn derhalve van mening dat de overheid bij verdeling van toekomstige begrotingsgelden een grote mate van zorgvuldigheid dient te betrachten. Eén van de eisen van zorgvuldigheid is dat voornemens tot bezuiniging en de consequenties hiervan tijdig kenbaar worden gemaakt aan bestuursorganen. In de memorie van toelichting geeft de regering aan voornemens te zijn de toepassing van deze regeling in de praktijk te zijner tijd te evalueren, teneinde te kunnen nagaan of de behoefte aan het maken van een begrotingsvoorbehoud verder kan worden teruggedrongen. De leden van de D66-fractie vragen wat de regering denkt te doen aan de reeds voorhanden zijnde rechtsonzekerheden. Graag zien zij een uiteenzetting van de regering tegemoet, waarin zij duidelijk maakt op welke wijze zij bovenstaande problematiek (voorlopig) tegemoet zal treden.

AFDELING 4.2.4 VERPLICHTINGEN VAN DE SUBSIDIE-ONTVANGER

Artikel 4.2.4.4

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de VNG in haar commentaar wijst op het feit dat het recht van het bestuursorgaan om een vergoeding te ontvangen van de subsidie-ontvanger voor zover het verstrekken van subsidie geleid heeft tot vermogensvorming, niet aan verjaring onderhevig is. De subsidie-ontvanger zou dan in lengte van jaren nog kunnen worden aangesproken voor het betalen van een vergoeding voor een vermogensvorming die reeds tientallen jaren geleden heeft plaatsgevonden.

Het lijkt de leden van de PvdA-fractie dat dit probleem wordt onderzocht door het bepaalde in het derde lid. Deze leden vragen de regering of het in dit verband geen aanbeveling verdient, teneinde ieder misverstand te voorkomen, aan het bepaalde in het derde lid toe te voegen dat de vaststelling van de vergoeding in ieder geval dient plaats te vinden binnen een jaar na beëindiging van de subsidierelatie.

De leden van de GPV-fractie vragen of in dit artikel een verjaringstermijn waarna een vergoeding niet meer verschuldigd is, gemist kan worden. Voorts vragen deze leden of de term «vergoeding» wel precies aangeeft waar het in dit artikel om gaat.

AFDELING 4.2.5. DE SUBSIDIEVASTSTELLING

Artikel 4.2.5.3

Kan in het eerste lid een bepaling met betrekking tot de in dit wetsvoorstel geboden mogelijkheid van een subsidie-overeenkomst worden gemist, zo vragen de leden van de GPV-fractie.

Artikel 4.2.5.4

In dit artikel is slechts zeer summier aangeduid dat rekening en verantwoording moeten worden afgelegd, aldus de leden van de fracties van VVD en SGP. Een nadere uitwerking lijkt hun wenselijk (project- of jaarverslag, rekening, accountantsrapport) met een uitzonderingsbepaling voor subsidies waarbij dit redelijkerwijs niet nodig of zinvol is (zie ook de meer uitgebreide bepalingen voor per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen).

Artikel 4.2.5.5 t/m 4.2.6.4

Verwijzend naar het commentaar van de VNG merken de leden van de GPV-fractie op dat zij behoefte hebben aan een nadere uiteenzetting van de regering over het verbinden van consequenties aan de onjuistheid van de subsidieverlening dan wel de subsidievaststelling als gevolg van handelen of nalaten van de subsidie-ontvanger.

De schadevergoedingsplicht in het tweede lid van artikel 4.2.6.3 wordt slechts summier toegelicht. Gelet op de afwezigheid van een schadevergoedingsplicht bij de artikelen 4.2.5.5 t/m 4.2.6.2 nodigen deze leden de regering uit nader in te gaan op afwezigheid van de schadevergoedingsplicht bij deze artikelen.

AFDELING 4.2.6. INTREKKING EN WIJZIGING

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of is overwogen, in het geval subsidiegelden onjuist zijn aangewend, de mogelijkheid van aanvullende financiële sancties op te nemen. De VNG heeft in haar

commentaar gewezen op het feit dat in artikel 4.2.3.7 ook tot uitdrukking zou moeten worden gebracht dat een subsidie op beleidsmatige gronden geweigerd kan worden. Wat is het standpunt van de regering hierover?

De leden van de fracties van VVD en SGP stellen vast dat in deze afdeling regels worden gesteld ten aanzien van de intrekking (en terugvordering) van de subsidie. Intrekking is in zijn algemeenheid mogelijk als niet aan de verplichtingen wordt voldaan. Niet duidelijk is of ook overwogen is de mogelijkheid van aanvullende financiële sancties op te nemen, voor het geval subsidiegelden bewust onjuist zijn aangewend.

Dit vragen ook de leden van de GPV-fractie. Past dit niet in een beleid dat er op gericht is waar mogelijk strafrechtelijke sancties te voorkomen door een stelsel van administratieve boeten?

Artikel 4.2.6.3

De leden van de GPV-fractie verzoeken de regering in te gaan op de verschillen die in de hoogte van het schadevergoedingsbedrag kunnen ontstaan al naar gelang het een wijziging van een beschikking dan wel overeenkomst tot subsidieverlening betreft.

AFDELING 4.2.8. PERIODIEKE SUBSIDIES

De leden van de fracties van PvdA en VVD vragen de regering of het geen aanbeveling verdient in deze afdeling een regeling op te nemen voor de termijnen die de subsidiegever in acht zou moeten nemen bij het aanmerkelijk beperken of beëindigen van een subsidie aan een instelling waarmee een vaste subsidierelatie is gegroeid.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie de regering, hoewel dit enigszins buiten de orde van dit wetsvoorstel is, de stand van zaken weer te geven met betrekking tot de problematiek van de BTW over subsidies.

Artikel 4.2.8.1.1

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of het bepaalde in het tweede lid iets toevoegt aan het eerste lid. Zo, ja wat en is dit tweede lid daarmee noodzakelijk?

Artikel 4.2.8.1.2

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of het, gelet op de doelmatige besteding van overheidsmiddelen, niet te allen tijde gewenst is om toe te zien op de doelmatige besteding van subsidies en op de daarmee samenhangende verplichtingen en derhalve in de wet de verplichting tot het aanstellen van toezichthouders op te nemen.

In welke gevallen zijn bij het verlenen van per boekjaar te verstrekken subsidies derden «betrokken bij activiteiten waarop moet worden toegezien»?

Kan dat bij overige subsidies ook het geval zijn en zo ja, in welke gevallen?

Is een regeling als in de Algemene wet inzake rijksbelastingen is opgenomen (artikel 49 Awr), overwogen?

Artikel 4.2.8.4.2

De leden van de GPV-fractie is het uit de memorie van toelichting niet duidelijk geworden hoe de bewaartermijn van tien jaar zich verhoudt tot de bewaartermijn van vijf jaar in de Archiefwet in situaties waarin een

gemeentelijk bestuursorgaan de subsidie-ontvanger is. Deze leden verzoeken de regering aan dit verschil in bewaartermijn een nadere uiteenzetting te wijden.

Artikel 4.2.8.5.7

Waarom is het eerste lid van dit artikel facultatief gesteld, zo vragen de leden van de fracties van VVD en SGP.

5. BELEIDSREGELS (TITEL 4.4.)

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat in de literatuur naar voren is gebracht dat, nu de voorgestelde titel 4.4 in grote lijnen het geldende recht in het bestuursrecht en het strafprocesrecht (ten aanzien van richtlijnen van het openbaar ministerie) weergeeft, artikel 1:6 Awb ten onrechte de toepasselijkheid van de voorgestelde bepalingen in deze voorgestelde titel uitsluit. Acht de regering het wenselijk om artikel 1:6 Awb in zoverre te herzien, dat de hierin opgenomen afgrenzing niet geldt voor beleidsregels?

Wat is de opvatting van de regering over de uitleg van artikel 1:6, aanhef en onder b., Awb in Rechtbank 's-Gravenhage 11 mei 1994, AB 1994, 598 nt. Fernhout?

De leden van de PvdA-fractie zijn niet overtuigd door de argumenten van de regering om artikel 4.4.2 uit het voorontwerp niet over te nemen. Zij zien niet in dat de lasten die een dergelijke verplichting voor het bestuur meebrengt, onevenredig zouden zijn met het belang bij de kenbaarheid van vaste gedragslijnen. Zij vragen de regering nog eens uitdrukkelijk in te gaan op hun motieven dit voorstel niet over te nemen.

De Awb, dus ook de titel over beleidsregels, is niet van toepassing op de opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 1:6, aanhef, onderdeel a). Is het de bedoeling dat zij wel van toepassing is op beleidsregels van het openbaar ministerie betreffende de pro-actieve fase, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Is het niet onlogisch een beleidsregel te definiëren als een besluit? Immers, een beleidsregel is vervat in een besluit. De leden van de CDA-fractie suggereren als omschrijving: een in een besluit vervatte algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, enz. De leden van de CDA-fractie vragen voorts of het niet beter is aan de woorden «bevoegdheid» van een bestuursorgaan» te laten voorafgaan: naar buiten werkende.

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van beleidsregels in de bestuursrechtelijke praktijk. Alvorens op de tekst van het wetsvoorstel zelf in te gaan, willen zij de vraag in overweging nemen of er behoefte bestaat aan een codificering van deze bestuursrechtelijke praktijk.

In de loop der jaren hebben de beleidsregels zich ontwikkeld tot een redelijk uitgekristalliseerde materie in het ongeschreven recht, gebouwd op een brede jurisprudentie en literatuur. De leden van de D66-fractie zijn de mening toegedaan dat deze ontwikkeling niet per definitie hoeft te leiden tot de conclusie dat het onderwerp rijp of geschikt is voor een wettelijke regeling. In aansluiting op de kritische benadering van dit vraagstuk door F. C. M. A. Michiels (Gemeentestem 1993, 6967), hebben de leden van de D66-fractie zich afgevraagd wat de meerwaarde is van codificering van deze jurisprudentie en of deze codificering niet een al te starre juridificatie van het bestuursrecht zal inhouden.

Een belangrijk argument vóór opnemning van de beleidsregels in de Awb is dat van rechtszekerheid. Er zal geen ruimte meer bestaan voor twijfels over de rechtsgevolgen van de beleidsregel. De plaats van de beleidsregel als rechtsfiguur binnen het bestuursrecht wordt duidelijk, nu deze zal worden aangemerkt als «besluit». De voor onze democratische rechtsstaat essentiële elementen als openbaarheid en rechtsbescherming vinden bij codificatie een grotere waarborg.

Voor bestuursorganen zelf brengt codificatie het voordeel mee dat de motiveringsplicht, zoals die is neergelegd in afdeling 3.7 van dit wetsvoorstel, lichter zal worden. Bovengenoemde voordelen zijn de positieve consequenties van regeling in een systematisch opgebouwde wet, in tegenstelling tot een onoverzichtelijker geheel van ongeschreven regels in de jurisprudentie.

De leden van de D66-fractie hebben aan de hand van bovenstaande argumenten de balans opgemaakt in dit fundamentele vraagstuk en komen tot de volgende slotsom.

Zij zijn ervan overtuigd dat er vele voordelen verbonden zijn aan opnemning van de beleidsregels in de Awb.

Desalniettemin willen zij onderstrepen dat het een moeilijk onderwerp voor regeling betreft en dat codificatie de bijzondere aard van deze rechtsfiguur niet mag aantasten.

Deze leden zien zich genoodzaakt in het kader van de volledigheid en duidelijkheid enkele kanttekeningen te plaatsen met betrekking tot titel 4.4.

In het voorontwerp heeft de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht in het artikel 4.4.2 voorgesteld te bepalen dat een bestuursorgaan dat bij het gebruik van een bevoegdheid tot het nemen van besluiten of het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen een vaste gedragslijn volgt, verplicht is deze in een beleidsregel neer te leggen, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat.

De regering heeft besloten dit voorstel niet over te nemen en geen verplichting tot het vaststellen van beleidsregels op te nemen in dit wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie zijn het met de regering eens dat het niet eenvoudig is aan te geven wanneer een vaste gedragslijn ook voor de burgers een zodanige betekenis heeft dat omzetting in een schriftelijke beleidsregel gewenst is.

Deze leden zijn evenwel van mening dat het in het algemeen de rechtszekerheid ten goede zal komen, als bestuursorganen overgaan tot het vaststellen van beleidsregels als er duidelijk sprake is van een vaste gedragslijn. Hiervoor zijn enkele argumenten aan te voeren.

In de eerste plaats is vastlegging wenselijk uit het algemene oogpunt van rechtsbescherming en openbaarheid.

Ook in het kader van de vraag naar de betekenis en het karakter van richtlijnen en adviezen, zoals deze in de memorie van toelichting op bladzijde 118 is besproken, zal de verankering van een vaste gedragslijn in de vorm van een beleidsregel van belang zijn, teneinde een duidelijke afbakening van de rechtsfiguren met hun gevolgen te verwezenlijken.

Artikel 4.4.3, waarin is bepaald dat ter motivering van een besluit kan worden volstaan met een verwijzing naar een in een beleidsregel vastgelegde vaste gedragslijn, onderstreept het belang en het nut van het zoveel mogelijk vastleggen van vaste gedragslijnen in beleidsregels.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat bestuursorganen ertoe aangezet moeten worden deze vaste gedragslijnen om te zetten in beleidsregels. Zij willen de regering dan ook vragen de verplichting hiertoe in één of andere vorm te laten terugkeren, zij het met de nodige armslag betreffende de binding, die de beleidsregels eigen is.

Indien de regering zou vasthouden aan haar oordeel dat een wettelijke verplichting niet wenselijk is, dan zouden deze leden gaarne vernemen op welke wijze de regering de wenselijkheid van omzetting van een vaste gedragslijn in een beleidsregel zou willen uitdragen naar bestuursorganen. Gaarne zien zij een reactie van regeringszijde tegemoet.

De leden van de SGP-fractie stemmen in met opnemng van een aparte titel over beleidsregels in de Algemene wet bestuursrecht. Zij zijn tevens van oordeel dat het wetsvoorstel op dit onderdeel gewonnen heeft aan kwaliteit ten opzichte van het voorontwerp. Niettemin hebben zij er behoefte aan enige opmerkingen en vragen voor te leggen.

Gelet op de ingewikkeldheid van de materie menen zij, dat, ondanks de inspanningen die de regering zich in de memorie van toelichting reeds heeft getroost, slechts een klein aantal zeer terzake kundigen in staat zal zijn tot de uitleg van titel 4.4. De vraag is of een regeling, waarvan moeilijk gezegd kan worden dat ze duidelijk en eenvoudig is, rijp is voor opnemng in een wettelijk voorschrift.

De leden van de SGP-fractie zijn voorts van mening dat nog onvoldoende duidelijk is wat de verhouding is van titel 4.4. ten opzichte van circulaire, richtlijnen, plannen (die uit diverse categorieën besluiten bestaan, waaronder algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels). Zou de status van de genoemde rechtsfiguren ten opzichte van de beleidsregels van titel 4.4. uiteengezet kunnen worden?

De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat bij beleidsregels geen bevoegdheden in het leven kunnen worden geroepen. Beleidsregels veronderstellen het bestaan van een bestuursbevoegdheid. Maar bij schadevergoeding en bestuurscompensatie heeft de Afdeling rechtspraak geoordeeld dat een begunstigende beschikking zonder wettelijke grondslag als publiekrechtelijk kan worden aangemerkt omdat deze op een beleidsregel berustte (onder meer AR 14 mei 1986, AB 1986, 568). Kan deze jurisprudentie onder de derde tranche worden gehandhaafd? Voor de aard van een rechtshandeling – publiek- of privaatrechtelijk – is toch niet beslissend of de rechtshandeling op een beleidsregel berust?

De leden van de SGP-fractie merken op dat bij delegatie het bestuursorgaan beleidsregels voor de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid kan vaststellen (artikel 1A.1.2.4. lid 1). Zij vragen of de kwalificatie van algemene aanwijzingen van de delegans aan de delegataris als beleidsregels niet gewrongen aandoet. Overigens verwijzen zij op dit punt verder naar hun vragen onder artikel 1A.1.2.4.

De leden van de SGP-fractie gaan ervan uit dat de titel betreffende beleidsregels ook van toepassing zal zijn op de richtlijnen van het openbaar ministerie die niet zien op de opsporing en vervolging van strafbare feiten en geen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (de uitzonderingscategorie van artikel 1:6 Awb).

Deze leden stellen echter de vraag of wegens de scheidslijn die in artikel 1:6 Awb getrokken is, aangenomen moet worden dat de strafrechter, als hem in een concreet geval om een oordeel wordt gevraagd dat tot de uitzonderingscategorie behoort, in het geheel geen acht zal slaan op de normen die in de Awb zijn opgenomen. Is het niet (meer dan) waarschijnlijk dat de rechter, die de inhoud en reikwijdte van de beginselen van een behoorlijke procesorde bepaalt, aansluiting zal zoeken bij hetgeen de Awb over beleidsregels bepaalt? Valt niet aan te nemen dat in zóverre deze wet zal doorwerken in het strafrecht en zelfs in dat gedeelte waar de Awb expressis verbis werd uitgesloten?

De leden van de GPV-fractie vragen de regering nader in te gaan op de verhouding tussen beleidsregels, circulaire en richtlijnen. Welke invloed heeft de totstandkoming van bepalingen inzake beleidsregels op de praktijk van departementale circulaire en richtlijnen? Deze leden achten

helderheid op dit punt noodzakelijk voordat titel 4.4 de status van wettelijke regeling krijgt.

De vraag naar de status van beleidsregels is meer principiële van aard. Een beleidsregel heeft immers geen directe rechtsgevolgen voor burgers. Rechtsgevolgen voor de burger ontstaan pas als op basis van beleidsregels besluiten worden genomen. De leden van de GPV-fractie merken daarom op dat het aanmerken van een beleidsregel als een besluit in de zin van art 1:3 betekent dat daarmee het begrip besluit enigszins vertroebeld kan raken. Zij vragen de regering haar opvatting op dit punt te verduidelijken.

TITEL 4.4

Artikel 4.4.1

Een inhoudelijke onduidelijkheid merken de leden van de D66-fractie op in artikel 4.4.1. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot onder andere een onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheid. In de memorie van toelichting wordt niet helder omlind hoever deze verantwoordelijkheid reikt. Strekt deze verantwoordelijkheid zich ook uit tot het geval van in medebewind uitgeoefende bevoegdheden? Of moet voor deze rechtsfiguur aansluiting worden gezocht bij het tweede lid van artikel 4.4.1? Deze leden achten een nadere uitleg hierover wenselijk.

Voorts sluiten zij zich aan bij de opvatting van de regering op bladzijde 119, inzake de mogelijkheid tot het vaststellen van beleidsregels alvorens tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften wordt overgegaan. Het komt de leden van de D66-fractie logisch en praktisch voor dat onder bepaalde omstandigheden (tijdelijk) in plaats van algemeen verbindende voorschriften beleidsregels worden vastgesteld, tenzij deze mogelijkheid in de desbetreffende bijzondere wet uitdrukkelijk is uitgesloten.

De leden van de GPV-fractie hebben behoefte aan een nadere uiteenzetting over de precieze reikwijdte van de verantwoordelijkheid van bestuursorganen bij de vaststelling van beleidsregels. Zij denken hier in het bijzonder aan de vraag of een medebewindsrelatie mogelijkheden biedt tot vaststelling van zulke regels.

Artikel 4.4.4

In dit artikel wordt voorgesteld om bij de bekendmaking van een beleidsregel «zo mogelijk» het wettelijk voorschrift te vermelden waaruit de bevoegdheid waarop de beleidsregel betrekking heeft, voortvloeit. De leden van de SGP-fractie gaan ervan uit dat het niet de bedoeling van de gebruikte formulering is om in gevallen, waarin wel een wettelijke grondslag bestaat, deze niet te vermelden als dat voor dat orgaan niet mogelijk is, bij voorbeeld omdat het zelf niet zeker is van die grondslag. Mag derhalve worden aangenomen dat met de woorden «zo mogelijk» is bedoeld dat de wettelijke grondslag slechts hoeft te worden vermeld, indien het desbetreffende besluit op een wettelijke grondslag berust?

Artikel 4.4.5

Dit artikel bepaalt dat het bestuursorgaan handelt overeenkomstig «de beleidsregel». De leden van de D66-fractie stellen ten aanzien van de redactie van artikel 4.4.5 voor duidelijker aan te geven om welke beleidsregels het gaat, namelijk de beleidsregels die het orgaan ter normering van de desbetreffende eigen bevoegdheid heeft vastgesteld.

Beleidsregels zijn te beschouwen als algemene regels betreffende de wijze waarop een bestuursorgaan zijn bevoegdheid kan gebruiken, aldus de leden van de fractie van GroenLinks. In bijzondere gevallen kan van die algemene regels worden afgeweken als een bepaald besluit de belangen van een individuele burger zodanig raakt, dat de gevolgen voor die burger onevenredig zijn in verhouding tot de doelen die met de beleidsregels worden gediend. De vraag is of het desbetreffende artikel niet te eng is geformuleerd. Het suggereert dat de doelmatigheid van buitenwettelijke regels de enige maatstaf zou zijn voor de belangenafweging van het bestuursorgaan. De leden van de GroenLinks-fractie vragen aandacht voor de suggestie van de Nederlandse Orde van Advocaten om voor artikel 4.4.5. een ruimere formulering te kiezen in die zin dat het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregels tenzij dit in strijd zou komen met algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of dit artikel niet beter zou kunnen inhouden dat het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregels (tenzij zulks in strijd zou komen met algemene beginselen van behoorlijk bestuur). Immers, in het nu voorliggende voorstel is de doelmatigheid de enige maatstaf. Is dit ruim genoeg, gezien het bepaalde in artikel 3.4. Algemene wet bestuursrecht dat het bestuursorgaan alle bij het besluit betrokken belangen dient af te wegen?

Het bestuursorgaan wordt – uitzonderingen daargelaten – verplicht te handelen overeenkomstig een door hem vastgestelde beleidsregel. De vraag dient zich volgens deze leden aan of bij het maken van bezwaar of beroep tegen een besluit, berustend op een beleidsregel, de nu bestaande mogelijkheid blijft gehandhaafd om de inhoud van die beleidsregel zelf ter discussie te stellen.

De leden van de GPV-fractie vragen of in dit artikel niet beter een relatie kan worden gelegd met strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Aanvullend stellen deze leden de vraag of het de bedoeling van de regering is enkel de bijzondere omstandigheden te laten meewegen bij het buiten toepassing laten van beleidsregels. De toepassing van dit artikel stuit naar de mening van de genoemde leden op bezwaren als het gaat om wetsinterpreterende beleidsregels. Kunnen deze ook worden gewijzigd als sprake is van bijzondere omstandigheden?

6. HANDHAVING (HOOFDSTUK 5)

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat het wetsvoorstel het onderscheid tussen opsporing en toezicht handhaaft. Toezicht is een bestuurlijke activiteit. Veelal zijn toezichhouders ook opsporingsambtenaren, maar bij grote opsporingsdiensten (AID, ECD, Bedrijfsverenigingen) zien zij de neiging om intern onderscheid te maken tussen toezichhouders en mensen die bij uitstek met opsporing zijn belast. Er wordt daar echter ook nauwkeurig onderscheid gemaakt tussen ambtenaren met uitvoering belast en toezichhouders. Daardoor kunnen toezichhouders noch zelfstandig de zweep van de opsporing gebruiken noch de wortel van de uitvoeringsambtenaar. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of door de differentiatie tussen uitvoeringstaken, toezichhoudende taken en opsporingstaken de toezichhouders niet enigszins in de lucht hangen.

Deze leden vragen de regering wie in het kader van de Awb formeel verantwoordelijk is voor de beslissing om aangifte te doen. Volgens artikel 162 Wetboek van Strafvordering is dat de ambtenaar, maar de praktijk leert dat de superieuren van de ambtenaar die op het vergrijp stuit,

dikwijls een doorslaggevende rol spelen. Verdient het geen aanbeveling dat in de Awb een bepaling wordt opgenomen waarin formeel wordt geregeld dat het niet de individuele ambtenaar hoeft te zijn die de bevoegdheid of de verplichting heeft aangifte te doen?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het bepaalde in artikel 5.1.5 niet zodanig ruim is geformuleerd dat dit artikel zgn inkijkoperaties kan legitimeren. De politie heeft dikwijls voldoende contacten met bestuurlijke ambtenaren om zo'n toezichthoudende ambtenaar eventueel als «Trojaans paard» te gebruiken. De toezichthouder mag de sterke arm meenemen. Indien nu de politie meent dat b.v. een inkijkoperatie redelijkerwijs noodzakelijk is en zij de ambtenaar hiervan overtuigt dan levert de Awb geen enkele rem.

Ten aanzien van de bevoegdheid tot binnentreden (artikel 5.1.5) vragen de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid of het niet de voorkeur verdient de binnentreding te beperken tot a) gevallen waarin er reden bestaat te vermoeden dat voor de betreffende wet relevante voorwerpen op personen zich in de te betreden ruimte bevinden, of b) tot situaties waarin het doel van binnentreden bestaat in het aanwenden van bevoegdheden van artt. 5.1.6 tot en met 5.1.9.

Moet artikel 5.1.5 lid 2 begrepen worden als een indirect verbod aan andere ambtenaren dan politiefunctionarissen om geweld te gebruiken?

Ingevolge artikel 3 van de Wet op het binnentreden moet er een machtiging zijn van de procureur-generaal, officier van justitie of hulpofficier en buiten de gevallen van strafvordelijk optreden van de burgemeester. Dit betekent dat in geval van toezicht door een centrale dienst deze dienst doorgaans toestemming tot binnentreden moet vragen aan de lokale autoriteiten. Hoe stelt de regering zich voor dat de binnentredingsbevoegdheid door een centrale dienst (bijv. de Scheepvaart-inspectie) in de praktijk wordt gehanteerd?

Sedert het arrest Funke (EVRM 25.02.1993, NJ 1993, 485) is aanvaard dat het z.g. nemo-teneturbeginsel deel uitmaakt van de rechten als bedoeld in art. 6 EVRM. Voorts heeft het Hof van Justitie van de EG benadrukt dat een nog niet verdachte niet gedwongen mag worden zich zodanig op te stellen dat hij zijn eigen verdediging in een latere strafzaak (waartoe ook gerekend kan worden een zaak waarin een bestuursboete wordt opgelegd) schaadt. (HvJ 18.10.1989: 3283 – Orkum) Artikel 5.1.10 bevat, zoals vrijwel alle verspreide bestuurswetten, een medewerkingsplicht. De genoemde arresten geven aanleiding de traditionele medewerkingsplicht opnieuw te doordenken.

Wat gebeurt er met de op grond van de medewerkingsplicht verkregen onderzoeksresultaten, indien uiteindelijk een strafzaak volgt? Worden deze resultaten dan aan de opsporingsautoriteiten ter beschikking gesteld, of blijft zulks in verband met artikel 6 EVRM achterwege?

De leden van de fracties van PvdA en VVD merken op dat in het wetsvoorstel bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot de bestuurs-sancties bestuursdwang en dwangsom.

Dienen niet ook de administratieve boete en de intrekking en wijziging van begunstigende beschikkingen te worden geregeld in deze tranche?

Er is geen plaats ingeruimd voor een algemene regeling van normen die gelden voor de bestuurssancties, zoals de zorgplicht van de overheid en beginselen die bij toepassing van sancties in acht moeten worden genomen, aldus de leden van de fracties van PvdA en VVD. Deze

beginselen zijn proportionaliteit, subsidiariteit, evenredigheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel (hoorplicht).

Moeten in de Awb algemene regels worden opgenomen voor bestuurlijke sancties?

In de memorie van toelichting wordt vrijwel uitsluitend gesproken over de externe cumulatie en dan in verhouding tot het strafrecht.

Verdiert de externe cumulatie met het privaatrecht, gelet op de verruiming van dwangsombevoegdheden, niet meer aandacht?

Dient een bepaling in de Awb te worden opgenomen ingevolge waarvan het niet is toegestaan om ten aanzien van dezelfde overtreding gelijktijdig twee bestuursrechtelijke sanctiemiddelen met dezelfde strekking toe te passen?

Het is de vraag of de positie van de justitiabele voldoende is gewaarborgd in de Awb. Een systeem als vastgelegd in artikel 28, achtste lid, WRO houdt in dat een beschikking van kracht wordt na het verstrijken van de beroepstermijn en, als om een voorlopige voorziening is gevraagd, nadat op dat verzoek is beslist.

Dient er een regeling te komen dat administratieve sancties (zoals de dwangsom) pas van kracht worden als de beroepstermijn is verstreken dan wel nadat op een verzoek om voorlopige voorziening is beslist?

De leden van de D66-fractie vinden het een goede zaak dat in de derde tranche van de Awb een regeling over bestuursrechtelijke handhaving is opgenomen. Rechtshandhaving heeft de laatste jaren in de schijnwerpers gestaan, te denken valt in het bijzonder aan de handhaving van het ruimtelijke ordenings- en het milieurecht en de problematiek rondom gedogend besturen.

Deze leden juichen een harmoniserende werking, zoals die van de regeling zal uitgaan met betrekking tot de regelingen zoals die thans zijn opgenomen in Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en de milieuwetgeving toe.

Voorts achten zij het van belang dat de bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen in de Algemene wet bestuursrecht in kaart worden gebracht en dat hun relatie tot de mogelijkheden die het strafrecht en het privaatrecht bieden, hierbij wordt geschetst.

In aansluiting hierop vragen de leden van de D66-fractie de regering aandacht voor de regeling van het bestuurlijk sanctiemiddel, de bestuurlijke boete. Beoogd is deze in de toekomstige vierde tranche van de Awb te realiseren. Deze leden achten de regeling op zo lange termijn onwenselijk. Als onbetwist gegeven mag worden genoteerd de reeds aanwezige behoefte aan een regeling van dit onderwerp. Deze behoefte dreigt zich – bij uitblijven van een algemene wettelijke regeling – te vertalen in het maken van eigen regelingen op de afzonderlijke ministeries, die dan later weer aan de Awb moeten worden aangepast. Het verdient aanbeveling een dergelijke ontwikkeling te voorkomen. Deze leden zijn zich er terdege van bewust dat het ontwerpen van een algemene regeling voor het onderwerp bestuurlijke boeten nog enige tijd zal vergen. Toch willen zij de regering vragen de totstandkoming van de regeling te bespoedigen en zo mogelijk nog in de derde tranche mee te nemen. Mocht de opneming in de derde tranche bij nota van wijziging niet haalbaar blijken, dan verzoekt de D66-fractie de regering de toezegging te doen met een apart voorstel tot wettelijke regeling van de bestuurlijke boete te komen, teneinde de voortgang te bespoedigen.

De leden van de SGP-fractie is opgevallen dat in de Awb geen plaats is ingeruimd voor een algemene regeling van normen die voor de verschillende bestuurssancties gelden. Naast de normen van de hoofdstukken 2, 3 en 4 van de Awb, zijn er naar hun mening enkele regels die in beginsel voor alle bestuurssancties dienen te gelden. Het zijn de normen die van belang zijn deels in verband met de onderlinge verhouding van bestuurlijke sancties, zoals de eisen op grond van proportionaliteit en subsidia-riteit, en deels bij de toepassing van de afzonderlijke sancties. Bij deze laatste categorie kan worden gedacht aan het evenredigheidsbeginsel bij de toepassing van bestuurlijke sanctiemiddelen. Maar ook een algemene hoorplicht – waarop in bijzondere wetten een uitzondering zou kunnen worden aangebracht – bij sancties lijkt hun, gelet op de beperkte betekenis van de artikelen 4:7 en 4:8, alsook de daarop aangebrachte te ruime uitzonderingen, een onderwerp dat in een algemene paragraaf over bestuurssancties een plaats zou verdienen. Ziet de regering geen reden om de waarborgen van artikel 6 EVRM bij bestuurlijke sanctionering gedeeltelijk te laten doorwerken?

Deze leden stellen in het kader van een algemene paragraaf de vraag of het geen aanbeveling verdient om een bepaling op te nemen waarin de bestuurlijke handhaving als een zorgplicht van het bevoegde bestuursorgaan wordt vastgelegd zodat duidelijk tot uitdrukking komt dat bestuurlijke handhavingsbevoegdheden een minder discretionair karakter krijgen en de burger in beginsel een aanspraak op handhaving door het bestuur geboden wordt. (vergelijk artikel 18.2 Wet milieubeheer).

Deze leden stellen in ditzelfde verband van een algemene paragraaf de vraag of in de Awb geen aandacht geschonken zou moeten worden aan de belangrijke kwestie van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen bij de uitvoering van een hun toebedeelde overheidstaak, temeer omdat tijdens de parlementaire behandeling van artikel 51 Sr. inzake strafbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen de vraag welke onderdelen van de overheid wel en welke niet aansprakelijk gesteld kunnen worden niet principieel is beantwoord.

Ook vragen deze leden of in dit kader niet een algemene bepaling wenselijk is die in beginsel elke cumulatie van bestuursrechtelijke sancties met eenzelfde karakter voorkomt.

De leden van de GPV-fractie constateren dat het hoofdstuk Handhaving vooral een codificatie inhoudt van een aantal in de jurisprudentie ontwikkelde eisen. Daarmee vormt dit onderdeel van het wetsvoorstel een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie waarin de regels over handhaving in verscheidene bijzondere wetten zijn opgenomen. Deze leden vragen aandacht voor cumulatie van bestuurlijke sancties. Zij menen dat gelet op de recente jurisprudentie van de Hoge Raad (Staat/Magnus) duidelijkheid gewenst is ten aanzien van de mogelijkheden van interne bestuursrechtelijke cumulatie en de externe cumulatie met het privaatrecht. Is het niet wenselijk ter voorkoming van cumulatie een bepaling in de Awb op te nemen die voorkomt dat op een en dezelfde overtreding twee bestuursrechtelijke sanctiemiddelen van toepassing zijn, zo vragen deze leden.

Codificatie en harmonisatie van toezichtsbevoegdheden

Naar aanleiding van het gestelde in de memorie van toelichting op bladzijde 134 over de verhouding tussen de bijzondere wetten en de algemene regeling hebben de leden van de PvdA-fractie de volgende vragen.

Gaat de stelling dat de in de voorgestelde afdeling 5.1 opgenomen bevoegdheden «thans reeds veelvuldig aan toezichthouders plegen te worden toegekend» onverkort op voor alle in de afdeling 5.1 Awb opgenomen bevoegdheden? Meer in het bijzonder: gaat deze stelling

evenzeer op voor de in de artikelen 5.1.8 en 5.1.9 opgenomen bevoegdheden? Hoe oordeelt de regering in dit verband over de bevoegdheid om van de schipper te vorderen dat deze zijn vaartuig stilhoudt en naar een door de toezichthouder aan te wijzen plaats overbrengt?

Acht de regering het wenselijk om in afdeling 5.1 Awb of de Algemene wet bestuursrecht een regeling op te nemen van de verplichting aan het bestuursorgaan of de tot hem behorende toezichthouder uit eigen beweging bepaalde bij besluit of wettelijk voorschrift vooraf aangeduide gegevens te verstrekken (meldingsplicht)?

Is het niet wenselijk om in afdeling 5.1 Awb een regeling van de internationale wederzijdse administratieve bijstand op te nemen? Zij verwijzen naar J.A.E. Vervaele, *Handen en tanden van het (gemeenschaps)recht*. Beschouwingen over publieke rechtshandhaving, Deventer 1994, de toezichtwetten van het Ministerie van Financiën, de Wet van 24 april 1986 op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen, de Overeenkomst met de Verenigde Staten van Amerika inzake wederzijds administratieve bijstand bij de uitwisseling van informatie op effectengebied (Kamerstukken I en II, 1990/91, 21 899, nr. 71 en 1) De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of het aanbeveling verdient in afdeling 5.1 Awb een verslagleggingsplicht neer te leggen en daarmee de bestaande jurisprudentie te codificeren. Uit het zorgvuldigheidsbeginsel en in verband daarmee het verdedigingsbeginsel vloeit immers voort dat de toezichthouder zijn bevindingen in een schriftelijk verslag dient neer te leggen. Dit is ook een eis die samenhangt met de controle die de rechter op bestuursorganen dient uit te oefenen om zo optimale rechtsbescherming te kunnen bieden.

Hoe oordeelt de regering in verband met de vorige vraag over de verslagleggingsplichten van toezichthouders die in de verscheidene voorstellen tot invoering van bestuurlijke boetes zijn neergelegd? Zij verwijzen ter illustratie naar artikel 20 van de door de Commissie Toetsing voor de Wetgevingsprojecten voorgestelde tekst van de Rijtijdenwet en artikel 11 van het voorontwerp visserijboeten (Lex Vis).

Deze leden vragen de regering in te gaan op de suggestie om de vele organisatiebeschikkingen en -regelingen van grote toezichthouders, inspecties en opsporingsdiensten zoveel mogelijk te harmoniseren. Zij denken daarbij aan een facultatieve standaardregeling in (afdeling 5.1 van) de Algemene wet bestuursrecht met de volgende bestanddelen: onderverdeling in functie (hoofdinspecteur, inspecteur en toezichthoudende ambtenaren), mogelijkheid van regionale spreiding (bij voorbeeld regionale inspecteurs met toezichthoudende ambtenaren en landelijke (hoofd)inspecteurs). Bij de regeling van de bestuurlijke boete in de Algemene wet bestuursrecht kan dan van deze regeling gebruik worden gemaakt om de ambtenaar belast met het opleggen van de boete te scheiden van de toezichthouder (bij voorbeeld boete-inspecteur en toezichthoudend ambtenaar). Bestuursorganen op elk denkbaar niveau (bij voorbeeld op regionaal niveau het toezicht door een tot een bij gemeenschappelijke regeling opgericht openbaar lichaam behorend bestuursorgaan) kunnen van deze facultatieve standaardregeling gebruik maken om bij voorbeeld het in de toelichting op 5.1.4 Awb genoemde stelsel te realiseren.

Toezicht en opsporing

Naar aanleiding van de passage in de memorie van toelichting bladzijde 134 tot en met 136 vragen de leden van de PvdA-fractie op welke wijze het beginsel van détournement de pouvoir (artikel 3:1, tweede lid jo. 3:3 Awb) de overgang van het toezicht in de opsporing en andersom, normeert? Acht de regering het inzetten van toezichtbevoegdheden ter opsporing toelaatbaar? Hoe oordeelt de regering over het inzetten van opsporingsbevoegdheden voor het handhavingstoezicht?

De Awb gaat uit van een duidelijk onderscheid tussen opsporing en toezicht, aldus de leden van de fracties van PvdA en VVD. De regering heeft ervan afgezien de opsporing in dit wetsvoorstel te regelen omdat opsporing een strafrechtelijk handavingsinstrument is. De jurisprudentie staat echter toe dat toezicht ook dienstbaar is aan strafrechtelijke handhaving.

Moet worden bepaald of toezicht mag plaats hebben in het kader van strafrechtelijke handhaving? Wat zijn dan de rechten en plichten van de bestuurde?

Bij de omschrijving van de toezichthouder heeft de regering vooral gedacht aan bijzondere inspecties. Zij is niet ingegaan op het feit dat ook aan burgers toezichthoudende taken kunnen toekomen, noch op het feit dat de politieagent voldoet aan de omschrijving in artikel 5.1.1.

Is het de bedoeling dat ook de politie toezichtsbevoegdbevoegdheden mag uitoefenen?

Het uitgangspunt van de regering om in beginsel vast te houden aan een onderscheid tussen toezicht en opsporing, vindt instemming bij de leden van de D66-fractie. Op beide bevoegdheden zijn verschillende wettelijke regelingen (bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk) van toepassing.

Deze tweedeling dient dan ook te worden aangehouden, omdat de constatering bij uitoefening van de onderscheidene bevoegdheden verschillende consequenties hebben voor betrokkenen.

De leden van de D66-fractie zijn zich er evenwel terdege van bewust dat het bij opsporing en toezicht bevoegdheden betreft die nauw met elkaar verweven (kunnen) zijn. Zij onderstrepen dan ook het belang van een duidelijke en uitgebreide passage in de toelichting bij dit wetsvoorstel inzake deze kwestie. De situatie van overgang van het bestuursrecht naar het strafrecht als handavingsvorm verdient hierin bijzondere aandacht. In de memorie van toelichting vermeldt de regering dat er een vloeiende overgang is van de toezichthoudende rol naar de opsporingsfase. Ook wordt hier gesteld dat dit gegeven in de praktijk niet tot grote problemen leidt, mits de toezichthouders die tevens met de opsporing van strafbare feiten belast zijn, zich tijdig realiseren dat zij in de opsporingsfase zijn gekomen. De leden van de D66-fractie vinden de uitdrukking «leidt in de praktijk niet tot grote problemen» weinig overtuigend. Blijkbaar sluit de regering de mogelijkheid niet uit dat zich problemen zullen voordoen. Een zo helder mogelijke afbakening van deze verwante terreinen is wenselijk. De leden van de D66-fractie vragen de regering daarom een bredere beschouwing te geven met betrekking tot deze overgangsfase van het bestuursrechtelijke toezicht naar de strafrechtelijke opsporing. In het bijzonder zouden zij graag zien dat de regering nader aangeeft óf en op welke manier constatering die voortkomen uit de ene «fase», gebruikt kunnen worden ten behoeve van het onderzoek in de andere «fase».

De leden van de SGP-fractie hebben er behoefte aan, vóórdat zij op dit hoofdstuk ingaan – opnieuw; zie het voorlopig verslag op de eerste tranche (21 221) – de strenge scheidslijn die opgesloten ligt in artikel 1:6 Awb aan de orde te stellen. Die scheidslijn houdt in dat opsporing, vervolging en executie buiten de reikwijdte van de Awb vallen. De wetgever heeft ter voorkoming van een ongewenste vermenging van rechtssferen een duidelijk schot tussen strafrecht en bestuursrecht willen aanbrengen. Op zichzelf genomen stemmen deze leden in met deze doelstelling. Zij vragen echter de aandacht voor ontwikkelingen die erop duiden dat het bestuursrecht steeds vaker het strafrecht nodig heeft om zijn normen te bewaken en omgekeerd in toenemende mate strafrechte-

lijke normen via administratieve weg worden gehandhaafd. De strakke scheiding tussen toezicht en opsporing waar de Awb van uit gaat, lijkt in de praktijk niet vol te houden. Veel van de handelingen in het kader van toezicht zijn immers nauw verbonden met opsporingsactiviteiten en gaan soms zelfs naadloos in elkaar over. Bovendien zal het in de praktijk dikwijls voorkomen dat toezicht en opsporing door dezelfde ambtenaren wordt verricht. Deze leden wijzen ook op de verregaande toezichtbevoegdheden van hoofdstuk 5, bij voorbeeld de in het voorgestelde artikel 5.1.10. opgenomen verplichting voor een ieder om aan de toezichthouder alle medewerking te verlenen, die deze redelijkerwijs kan verlangen voor de uitoefening van zijn bevoegdheden. Bovendien wijzen zij op het feit dat in de rechtspraak ook niet altijd een duidelijk onderscheid te vinden is tussen toezicht en opsporing, bij voorbeeld indien gegevens welke zijn verkregen door controleactiviteiten, worden aangewend in het opsporingsonderzoek, wat nogal eens voorkomt bij economische strafzaken. Deze leden herinneren ook nog eens aan voorbeelden genoemd in het artikel van Hennekens, Op weg naar een Algemene wet bestuursrecht, in: Bestuurswetenschappen 1987, bladzijde 229 en volgende, waarbij zij in het bijzonder de aandacht vestigen op artikel 2 van de nieuwe Politiewet, dat de politie de bevoegdheid geeft tegen burgers op te treden in het belang van de handhaving van de openbare orde, buiten het strafrecht om. Ook wijzen zij op handelingen strekkende tot teruggave van in beslag genomen goederen, het observeren of schaduwen van personen tegen wie geen redelijk vermoeden van schuld aan enig misdrijf bestaat. Zij stellen de vraag of een burger die behoefte heeft aan een rechterlijk oordeel, terwijl niet aanstonds duidelijk is welke rechter aan welke normen zal toetsen, zich tot de burgerlijke rechter kan wenden. Is voor de burgerlijke rechter, als hij in kort geding wordt geadieerd ter beslissing van een geschil, duidelijk aan welke normen hij heeft te toetsen, nu dat geschil noch via het bestuursrecht noch via het strafrecht aan de orde kan worden gesteld? De leden van de SGP-fractie stellen deze vragen mede in het licht van het gegeven dat de regering het eerder bekend gemaakte voornemen om te komen tot een Algemene wet toezicht en opsporing heeft laten varen.

Nu de regering met het wetsvoorstel kiest voor de regeling van twee repressieve bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, te weten bestuursdwang en dwangsom, en in de vierde tranche de bestuurlijke boete en de intrekking (bij wijze van sanctie) zullen worden geregeld, stellen de leden van de SGP-fractie de vraag of andere bestuurssancties die, mede wegens hun frequentere toepassing, tenminste even belangrijk zijn, voorlopig nog buiten beeld zullen blijven. Zij denken hierbij aan een (algemene) regeling van de intrekking en wijziging van begunstigde beschikkingen.

De leden van de GPV-fractie merken op dat de Hoge Raad bij herhaling de uitoefening van toezichtsbevoegdheden gevat heeft onder het begrip «opsporing». In het voorstel van wet zijn enkel bepalingen over toezicht opgenomen. Deze leden delen het standpunt van de regering dat opsporingsbevoegdheden zoveel mogelijk algemeen geregeld moeten worden in het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten. Zij vragen in dit verband in hoeverre met de gekozen opzet het risico van samenloop tussen de WED en de Awb kan worden vermeden. Moet worden bepaald of toezicht plaats mag vinden in het kader van strafrechtelijke handhaving?

De omschrijving van de toezichthouder roept volgens de leden van de GPV-fractie vragen op. Zij vragen de regering in te gaan op de betekenis van deze wettelijke bepalingen voor burgers met toezichthoudende taken. Kunnen politiemensen ook toezichtsbevoegdheden uitoefenen?

Voorts hebben deze leden behoefte aan nadere uitleg op het punt van de rechtsbescherming tegen toezichtshandelingen. Wanneer kan een

beroep op de administratieve rechter gedaan worden en wanneer niet?
Wanneer mag een toezichthouder gebruik maken van zijn bevoegdheden?

AFDELING 5.1 TOEZICHT

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of het principieel wel mogelijk is zo veel verschillende soorten toezicht (voorlichting, keuring, inspectie, preventieve en repressieve controle) gerelateerd aan afzonderlijke bevoegdheden op een hoop te gooien. Verdient het geen voorkeur de regeling van toezicht in bijzondere wetten op te nemen? Op deze wijze kan zorgvuldig afgewogen worden welke bevoegdheden aan welke toezichthouders in welke gevallen toekomen. Dit bevordert de rechtsstatelijkheid én de kenbaarheid van de regeling. (Zie opvatting: A. Derks, A. van Nus en H. Simon, Het toezicht op burgers in de Algemene wet bestuursrecht, NJB 1993, blz. 1544–1553, met name blz. 1553).

In vrij veel wetten in formele zin is een uitdrukkelijke grondslag gecreëerd voor het in het kader van het toezicht onderzoeken van geautomatiseerde gegevens, zie bij voorbeeld de Distributiewet 1939, de Prijzenwet, de Wet luchtverkeer, de Organisatiewet sociale verzekering, de Wet op de sociale verzekeringsbank en de Algemene wet inzake rijksbelastingen. In afdeling 5.1 Awb, in het bijzonder artikel 5.1.7 daarvan, is daarin niet voorzien. De regering overweegt enkel: De term «gegevens» omvat ook gegevens die langs elektronische weg zijn vastgelegd.» Het Wetboek van Strafvordering is naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie computercriminaliteit (commissie- Franken met het rapport Informatietechniek en Strafrecht) aangevuld met op het geautomatiseerde tijdperk toegesneden onderzoeksbevoegdheden. Geldt deze noodzaak niet voor het handhavingstoezicht?

Voorts merken de leden van de fracties van PvdA en VVD op dat de wetgever een overzichtelijk stelsel van administratieve voorzieningen zou moeten scheppen.

Moet worden bepaald wanneer tegen een toezichtshandeling beroep op de administratieve rechter mogelijk is en wanneer niet?

Het zou de bescherming van de rechtspositie van de burgers ten goede komen als wettelijk wordt vastgelegd dat het motiveringsbeginsel voor alle daden van toezichtsuitoefening geldt.

Moet schriftelijk worden vastgelegd welke toezichthouder op welke wijze een bepaalde overtreding heeft geconstateerd, als een sanctie berust op de resultaten van een controle?

Gebruikmaking van de toezichtsbevoegdheden in afdeling 5.1 lijkt niet in elke fase van het uitgeoefend toezicht geoorloofd. Het gaat immers om ingrijpende bevoegdheden ten aanzien waarvan betrokkenen verplicht kunnen worden hun medewerking te verlenen.

Moet duidelijker tot uitdrukking worden gebracht dat de toezichtsbevoegdheden in beginsel alleen mogen worden uitgeoefend als er aanwijzingen van een overtreding zijn of bij een proefsgewijze controle?

Nu uit de memorie van toelichting (bladzijde 132) blijkt dat het niet de bedoeling is om in de Awb een limitatieve opsomming van toezichtsbevoegdheden te geven, gaan de leden van de SGP-fractie ervan uit dat toekenning van andere dan de in de eerste afdeling genoemde vijf bevoegdheden «bijzondere» toezichtbevoegdheden buiten de Awb mogelijk blijft.

Zij stellen de vraag of het aanvaardbaar is dat voor dergelijke bijzondere toezichtbevoegdheden door deze afdeling geen algemene inhoudelijke of procedurele eisen worden gesteld. Zij denken hierbij onder andere aan de expliciete eis dat er een wettelijke grondslag moet zijn en aan een pendant van de in artikel 5.1.3. neergelegde redelijkheidsnorm.

Zij vragen tevens of de in de memorie van toelichting (bladzijde 130) voorkomende stelling dat de Awb zich beperkt tot het reguleren van elders toegekende bestuursbevoegdheden wel juist is en of de Awb zelf niet terdege bevoegdheden verleent.

Artikel 5.1.1

De leden van de PvdA-fractie is niet geheel duidelijk in welke gevallen kan worden gesproken van handhavingstoezicht, uitvoeringstoezicht of comptabiliteitstoezicht. Zij vragen de regering nader in te gaan op het onderscheid tussen de verschillende vormen van toezicht en op de vraag of in de volgende gevallen sprake is van handhavingstoezicht of uitvoeringstoezicht: de bevoegdheden van belastingambtenaren op grond van de artikelen 47 en volgende Awr, bijstandsconsulenten (artikel 81 en volgende Algemene bijstandswet), toezicht op vreemdelingen op grond van de Vreemdelingenwet, toezicht van de Sociale Verzekeringsraad op de Bedrijfsverenigingen en de controle op het ziekteverzuim van werknemers in het kader van de Ziektewet.

Naar aanleiding van hetgeen de regering opmerkt ten aanzien van het verlenen van toezichthoudende bevoegdheden aan personen buiten het overheidsapparaat, hebben deze leden de volgende vragen.

In welke gevallen acht de regering het verlenen van toezichtbevoegdheden aan particuliere personen niet toelaatbaar of ongewenst?

Op welke wijze zou de overheidsinvloed op «particuliere toezichthouders» verzekerd kunnen worden? Valt hierover in het licht van de jurisprudentie van de administratieve en andere rechters, alsmede van het HvJEG iets meer te zeggen?

De leden van de SGP-fractie willen wat betreft het begrip «toezichthouder» erop wijzen dat in een aantal afzonderlijke wetten personen worden aangewezen die in verband met hun taken aangemerkt moeten worden als toezichthouders als bedoeld in dit artikel, maar die niet de naam toezichthouder dragen. Zij noemen bij wijze van voorbeeld artikel 30a van de Algemene bijstandswet. Zo zijn er ook bijzondere wetten waarin een regeling betreffende toezicht is opgenomen, maar waar het woord «toezicht» lang niet altijd de betekenis heeft van controle op de naleving van wettelijke voorschriften. Deze leden vragen of in verband met mogelijke vragen over de reikwijdte van afdeling 5.1. in de nog komende aanpassingswetgeving aan het bovenstaande geen aandacht geschonken zou moeten worden.

De leden van de GPV-fractie vragen of de regering voornemens is de in dit artikel gebruikte omschrijving van toezichthouder stringent door te voeren in de aanpassingswetgeving. Deze leden menen dat duidelijkheid over wat wel en wat niet als toezicht moet worden aangemerkt, gewenst is gelet op allerlei toezichtsbepalingen in diverse wetten die ten principale geen «echt» toezicht zijn.

Artikel 5.1.2

In de toelichting is vermeld dat de minister van Justitie een model van een legitimatiebewijs voor toezichthouders zal vaststellen. De leden van de D66-fractie vragen of er al een concept-legitimatiebewijs voorhanden is en bovenal of de regering ervoor zorg zal dragen dat dit bewijs bij inwerkingtreding van deze wet beschikbaar is.

Artikel 5.1.3

Het evenredigheidsbeginsel, aldus de leden van de PvdA-fractie, brengt in ieder geval met zich mee dat een bevoegdheid slechts mag worden uitgeoefend jegens de personen die betrokken zijn bij activiteiten waarop moet worden toegezien ingevolge de wettelijke regeling op grond waarvan de toezichthouder met toezicht is belast.

Deze leden vragen hoe volgens de regering kan worden bepaald dat personen zodanig zijn betrokken bij activiteiten waarop moet worden toegezien ingevolge de wettelijke regeling op grond waarvan de toezichthouder met toezicht is belast, dat de uitoefening van een toezichtbevoegdheid niet in strijd komt met het evenredigheidsbeginsel?

Brengt artikel 5.1.3 met zich mee dat de uitoefening van toezichtbevoegdheden jegens derden niet toegelaten is?

Verdiert het aanbeveling om in afdeling 5.1 het onderscheid tussen derden enerzijds en bij voorbeeld de aanvrager van de beschikking en degene tot wie de beschikking is of wordt gericht anderzijds te maken, waarbij de uitoefening van toezichtbevoegdheden (in het bijzonder inzage en inlichtingen vorderen) jegens derden uitsluitend mogelijk, indien dat afzonderlijk bij algemeen verbindend voorschrift is bepaald?

Op welke wijze kan de burger nagaan dat hij de persoon is die betrokken is bij activiteiten waarop moet worden toegezien ingevolge de wettelijke regeling op grond waarvan de toezichthouder met toezicht is belast?

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of bestuursorganen gehouden zijn een handhavings- en – meer in het bijzonder – een controlebeleid te voeren? Dienen bestuursorganen dit beleid integraal bekend te maken? Is daarop titel 4.4 van toepassing?

Dient de wijze waarop toezichtbevoegdheden worden ingezet en het beleid dat ter zake wordt gevoerd, te worden gemotiveerd?

Artikel 5.1.5

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe de zogenaamde huisbezoeken in de sfeer van het toezicht op de naleving van de voorschriften op grond van de Abw moeten worden beoordeeld. Acht de regering het met de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State toegelaten dat uit de medewerkingsplicht de verplichting voortvloeit een toezichthouder in de woning toe te laten, hem eventueel te laten rondkijken en wellicht ook om hem deze woning te laten doorzoeken? Acht de regering het – gelet op de kennelijke wens om over een dergelijke bevoegdheid te beschikken – niet aangewezen een dergelijke bevoegdheid uitdrukkelijk in de Awb op te nemen?

Acht de regering het – gelet op het uitzonderlijke karakter van de bevoegdheid – niet wenselijk om in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen dat de toezichthouder niet bevoegd is woningen te betreden, tenzij bij wet in formele zin anders is bepaald?

Artikel 5.1.6

De leden van de PvdA-fractie vragen of het – gelet op de handhaafbaarheid – geen aanbeveling verdient in de regeling van de inlichtingenvordering op te nemen dat de toezichthouder aangeeft binnen welke termijn aan de vordering moet zijn voldaan.

Hoe verhoudt zich de bevoegdheid inlichtingen te vorderen tot de Wet persoonsregistraties en andere privacywetgeving?

Wil de regering aangeven hoe artikelen 5.1.6 jo. 5.1.10, eerste lid, zich verhouden tot het recht om te zwijgen dat mede vervat is in het artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Als

artikelen 5.1.6 jo. 5.1.10, eerste lid, een beperking van de uitingvrijheid inhouden die berust op de clausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet», is deze beperking dan niet te algemeen?

Artikel 5.1.7

De leden van de SGP-fractie vinden niet duidelijk wat verstaan moet worden onder «zakelijke» gegevens en bescheiden.

Artikel 5.1.8

Waarom is er, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, ten aanzien van de monsterneming in artikel 5.1.8 geen wettelijk recht op het mogelijk maken van contra-expertise opgenomen? En/of waarom is niet het vereiste opgenomen dat zo spoedig mogelijk na het bekend worden van de onderzoeksresultaten de betrokkene van die resultaten op de hoogte wordt gesteld opdat deze desgewenst contra-expertise kan laten verrichten? (vergelijk artikelen 32 Arbo en 18 Bestrijdingsmiddelenwet) Wie is in geval van monsterneming aansprakelijk voor eventuele schade (vergelijk artikelen 26 Warenwet en 15 Landbouwkwaliteitswet)?

Deze leden vragen de regering of uit artikel 6 EVRM en de samenhang met het strafrecht voortvloeit dat altijd een tweede monster voor een contra-expertise moet worden genomen. Verdient het aanbeveling hierover een regeling in de Awb op te nemen?

De leden van de D66-fractie zouden graag van de regering vernemen waarom een algemene regeling van schadevergoeding niet mogelijk is.

De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of, indien dat in de uitoefening van hun taak vereist is, toezichthouders bevoegd zijn opmetingen en ontgravingen in het kader van bodemsaneringen te verrichten. Zij vragen tevens of, in geval een monster wordt genomen, een representatief deel daarvan dan wel een tweede, gelijktijdig genomen monster ter beschikking van het bedrijf wordt gehouden voor eventuele latere contra-expertise.

Deze leden stellen tenslotte de vraag of onder «zaken» datgene wordt verstaan wat daaronder in het Burgerlijk Wetboek wordt verstaan.

Moet onder toezicht mede worden begrepen het doen van opmetingen en ontgravingen in het kader van bodemsaneringen, zo vragen ook de leden van de GPV-fractie.

Artikel 5.1.10

Over de strafrechtelijke sanctionering op het niet verlenen van medewerking hebben de leden van de PvdA-fractie de volgende vragen.

Is het niet gevolg geven aan een vordering door een burger strafbaar, indien deze burger meende en mocht menen dat de ambtenaar niet bevoegd is of juist slechts bevoegd toezicht te houden op andere regelgeving dan waarvoor de vordering kennelijk is bedoeld?

Hangt de wijziging van «verlangen» bij het ontwerp Scheltema in «vorderen» bij de redactie van de toezichtbevoegdheden samen met artikel 184 Sr? Worden de aanwijzingen voor de regelgeving aangepast? Wordt de wetgeving die «verlangen» bezigt, aangepast?

Is het strafbaar stellen van de niet-medewerking als misdrijf wel gerechtvaardigd, gelet op de ernst van het feit? Acht de regering een bestuurlijke boete niet meer aangewezen?

Worden ook de strafbaarstellingen van de medewerkingsplicht in de Wet op de economische delicten alle geschrapt ten gunste van artikel 184

Sr? Geldt dit ook voor de gevallen waarin het strafmaximum hoger is dan op grond van artikel 184 Sr het geval is?

Betekenen deze wijzigingen dat artikel 184 Sr nu eindelijk wordt gebruikt waarvoor het in 1886 was bedoeld (zij verwijzen naar de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling)?

Krachtens het eerste lid kan een ieder verplicht worden een toezichthouder alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Het is de leden van de SGP-fractie opgevallen dat deze bepaling afwijkt van de soortgelijke bepaling in artikel 18.6 van de Wet milieubeheer, waarin de verplichting voorkomt om alle medewerking te verlenen die toezichthouders redelijkerwijs bij de uitvoering van hun taak behoeven. Zij vragen of de voorgestelde formulering de toezichthouder niet te veel ruimte biedt, terwijl de bepaling in de Wet milieubeheer de rechter meer ruimte biedt om de vorderingsbevoegdheid van een toezichthouder achteraf op zijn rechtmatigheid te beoordelen. Waarom is de formulering van de Wet milieubeheer niet overgenomen?

Ook de leden van de GPV-fractie merken op dat de formulering van dit artikel dwingender is dan dat van artikel 18.6 van de Wet milieubeheer. Dat artikel spreekt over «behoeven» terwijl in het voorgestelde artikel 5.1.10 wordt gesproken over «vorderen». Ligt hieraan een bewuste keuze ten grondslag? Heeft die keuze gevolgen voor de ruimte die de rechter heeft om de vorderingsbevoegdheid van een toezichthouder achteraf op zijn rechtmatigheid te beoordelen, zo vragen deze leden. Zij achten gelet op het voorgaande een nadere toelichting over de mogelijkheden om de rechtmatigheid van uitgeoefend toezicht te toetsen gewenst.

AFDELING 5.2. BESTUURSDWANG

De leden van de fracties van PvdA en VVD vinden dat er zou moeten worden gekeken naar het bestaansrecht van bijzondere bestuursdwangregelingen. Nu zou al moeten worden aangegeven welke van de bijzondere bestuursdwangbevoegdheden vallen onder het begrip «bestuursdwang» uit artikel 5.2.1 en in hoeverre deze bevoegdheden na de inwerkingtreding van de Awb blijven bestaan.

Kunnen de gevolgen van de definitie van bestuursdwang voor de bijzondere bestuursdwangbevoegdheden worden uitgewerkt?

Het zou voor de hand liggen enige regels te geven voor de bestuursdwangbevoegdheid op rijksniveau. Immers, in de Awb was als doelstelling opgenomen het systematiseren, vereenvoudigen en codificeren van algemene voorzieningen.

Moet het wetsvoorstel enkele algemene regels bevatten met betrekking tot het toekennen van de bestuursdwangbevoegdheid aan de organen van de centrale overheid?

In de artikelen 128, tweede tot en met vijfde lid, Gemeentewet is de situatie geregeld dat derden de toepassing van bestuursdwang zouden kunnen verhinderen (Plaagstroken te Westerschouwen, NJ 1975, nr. 302). In het nader rapport zegt de regering nader te bezien of aan een dergelijke regeling behoefte bestaat, die dan bij nota van wijziging in de Awb zal worden opgenomen.

Moet de in de Gemeentewet vervatte «plaagstrokenregeling» alsnog in de Awb worden opgenomen?

De leden van de D66-fractie zijn ingenomen met de regeling omtrent de toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid in deze afdeling. De (waarschuwing tot) toepassing van bestuursdwang is een effectief middel voor de overheid om met feitelijk optreden een einde te maken aan een onrechtmatige situatie. Opneming van een regeling in de Awb betreffende deze ingrijpende bevoegdheid komt tegemoet aan de maatschappelijke behoefte aan rechtszekerheid en rechtsbescherming.

De leden van de GPV-fractie is niet duidelijk geworden waarom toekenning van bestuursdwangbevoegdheden aan organen van de centrale overheid in dit wetsvoorstel achterwege is gelaten.

Artikel 5.2.1

Volgens de memorie van toelichting valt de bevoegdheid om inrichtingen te sluiten onder de omschrijving van de bestuursdwangbevoegdheid, aldus de leden van de fracties van PvdA en VVD.

Moet deze bevoegdheid niet in de wettekst zelf worden opgenomen?

Voor bestuursdwang hanteert de regering de klassieke omschrijving, terwijl de formulering van de dwangsom sterk is gemoderniseerd. Artikel 5.3.1 spreekt immers over een «last onder dwangsom». Dit brengt beter tot uiting dat de dwangsom een conditionele sanctie is. Dat geldt echter ook voor de bestuursdwang.

Dient de omschrijving van de bestuursdwang ook niet aangepast te worden, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP.

De leden van de D66-fractie begrijpen de regering in haar toelichting niet waarin staat «zoals uit de woordkeus van artikel 5.2.1 voortvloeit, waar wordt gesproken van »beletten«...». In de tekst van het wetsvoorstel zoals dat nu voorhanden is, wordt de term «beletten» niet gebezigd. Voor zover de regering hier nog verwijst naar het voorontwerp, komt deze formulering in de toelichting de duidelijkheid niet ten goede.

Deze leden volgen de regering in de door haar ingeslagen weg met betrekking tot de mogelijkheid preventief met bestuursdwang op te treden. Zoals de regering stelt, bestaat er weinig ruimte tot dit preventief optreden. De leden van de D66-fractie willen het verschil tussen het voorafgaand besluiten en waarschuwen enerzijds en het metterdaad optreden anderzijds onderstrepen. Het criterium voor het preventief aanzeggen van bestuursdwang is dat de overtreding «klaarblijkelijk» is. Dit criterium is voortgekomen uit de jurisprudentie; de regering verwijst hierbij naar de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 1 februari 1985, AB 1985, 587. Deze leden willen de regering graag aanvullen met een recentere uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 26 juli 1991, Gemeentestem 1992, 6942. In deze uitspraak werd preventieve waarschuwing toelaatbaar geacht, omdat deze niet bedoeld was reeds effect te sorteren voordat de desbetreffende vergunning haar geldigheid zou verliezen en daarmee derhalve niet meer of anders dan het voorkomen van een (eventuele) overtreding van een wettelijk voorschrift werd beoogd.

Op voorstel van de Raad van State is de omschrijving van bestuursdwang gewijzigd. Hoewel de toelichting op artikel 5.2.1. stelt dat geen verandering is beoogd ten opzichte van de omschrijving in de Gemeentewet, gaat deze omschrijving ervan uit dat ook de bevoegdheid om (inrichtingen) te sluiten onder de omschrijving tot de bestuursdwangbevoegdheid mag worden gerekend.

De leden van de SGP-fractie vragen of aldus bewust op een verruiming aangestuurd wordt. Het toepassen van bestuursdwang kan snel overgaan in het sluiten door een bestuursorgaan, wat verder gaat dan een bestuursdwangbevoegdheid in strikte zin: optreden tegen hetgeen in strijd is met verplichtingen. Deze leden waarschuwen ervoor dat het begrip bestuursdwang op deze wijze al te zeer een «container»begrip wordt. Immers, het sluiten van een inrichting, een pand of wellicht een terrein heeft niet een louter op herstel gericht karakter, doordat het ook effecten heeft op het niet illegaal handelen dat daar plaatsvindt.

Het is de leden van de SGP-fractie opgevallen dat de kwestie van het bestaansrecht van bijzondere bestuursdwangregelingen vooruitgeschoven is. In een bijlage zijn thans de meest voorkomende – onder de Awb te verdwijnen – toezichtsbevoegdheden in een groot aantal bijzondere wetten opgenomen. Zij vragen of het geen aanbeveling verdient om een soortgelijke exercitie te houden voor de bijzondere bestuursdwangbevoegdheden in de bijzondere wetten. Kan daarbij nu al worden aangegeven welke van deze bijzondere bestuursdwangbevoegdheden vallen onder het begrip «bestuursdwang» van artikel 5.2.1. en in hoeverre deze bevoegdheden ook na de totstandkoming van de Awb zullen blijven voortbestaan?

De leden van de SGP-fractie leggen ook nog de vraag voor of nu geen aandacht zou moeten worden besteed aan de aan bestuursdwang verwante sanctie van de zelfstandige lastgeving: de bevoegdheid om in reactie op een geconstateerde onrechtmatige situatie veelal de overtreder een concrete verplichting op te leggen, zonder dat daaraan ook een bevoegdheid tot feitelijk handelen is gekoppeld.

Artikel 5.2.2

De leden van de D66-fractie zijn het eens met de regering dat de toekenning van de bestuursdwangbevoegdheid (aan organen van de centrale overheid) niet in zijn algemeenheid in de Awb moet worden opgenomen. De bevoegdheid moet niet op ruimere schaal worden toegekend dan noodzakelijk en wenselijk is; dit zal per afzonderlijke wet moeten worden gezien.

Artikel 5.2.3

Zoals ook blijkt uit de in de memorie van toelichting (bladzijde 154) gegeven voorbeelden, is niet steeds duidelijk of sprake is van handhaving van de openbare orde dan wel het toepassen van bestuursdwang. Wegens het verschil in rechtsbeschermingsmogelijkheden is het volgens de leden van de SGP-fractie gewenst dat de wetgever op dit punt (meer) duidelijkheid verschaft.

Artikel 5.2.4

Waarom bepaalt artikel 5.2.4, eerste lid, tweede volzin, niet dat de schriftelijke beslissing een beschikking is? Is er enige reden daaraan te twijfelen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Wat in de tekst van het eerste lid van dit wetsartikel op het eerste gezicht vreemd voorkomt, is de term «beslissing». Volgens de systematiek van de Awb zou voor de hand liggen het begrip «besluit» te hanteren. De leden van de D66-fractie menen te begrijpen dat voor de term «beslissing» is gekozen in samenhang met het zesde lid, teneinde duidelijk de fasen bij de aanwending van de bestuursdwangbevoegdheid aan te geven en af te bakenen. Deze leden vragen de regering of ze deze redeneerwijze kan bevestigen en – indien nodig – haar woordkeuze kan toelichten.

Een tweede kanttekening die de leden van de D66-fractie bij dit artikel willen maken, betreft de bekendmaking van de beschikking tot toepassing van bestuursdwang. Zij zijn de mening toegedaan dat hierin te weinig aandacht wordt besteed aan de positie van derden-belanghebbenden. Weliswaar vloeit uit artikel 3:43 voort dat mededeling wordt gedaan aan degenen die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht. De leden van de D66-fractie zijn van oordeel dat deze bepaling een te enge uitleg met zich mee kan brengen voor derden-belanghebbenden. Twijfelachtig is namelijk wanneer er sprake is van «het naar voren brengen van hun zienswijze» bij de voorbereiding van het besluit tot toepassing van bestuursdwang. Niet alleen de derden-belanghebbenden die in deze «voorbereidingsfase» (in dit geval een vaag begrip) hun zienswijze naar voren hebben gebracht, doch al degenen die ten aanzien van de desbetreffende overtreding in het verleden hun zienswijze aan het bestuursorgaan naar voren hebben gebracht, behoort het besluit te worden medegedeeld.

De leden van de SGP-fractie stellen de vraag waarom de tweede volzin van het eerste lid niet luidt dat de schriftelijke beslissing een beschikking is.

Volgens het voorgestelde vierde lid moet het bestuur omschrijven welke maatregelen moeten worden genomen door degene tegen wie bestuursdwang is aangezegd. De leden van de SGP-fractie vragen of de bepaling ruimte laat om op een andere, minder belastende wijze een einde aan de onrechtmatige situatie te maken.

Ook vragen deze leden of het vierde lid, dat bepaalt dat er in de beschikking een termijn wordt gesteld waarbinnen de belanghebbende de tenuitvoerlegging kan voorkomen door zelf maatregelen te nemen, de mogelijkheid open laat van een gefaseerde termijn in plaats van één termijn te stellen.

De leden van de GPV-fractie vragen of op grond van het vierde lid het stellen van een gefaseerde termijn mogelijk blijft.

Artikel 5.2.5

In het eerste lid wordt voorgesteld om slechts die kosten van bestuursdwang niet bij de overtreder in rekening te brengen «die redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen». Brengt deze formulering de overtreder niet in de onaantrekkelijke positie dat hij het bewijs moet leveren dat de kosten niet voor zijn rekening komen, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Zij zijn van mening dat het bestuursorgaan moet aantonen dat het de gemaakte kosten redelijkerwijs heeft moeten maken. In elk geval dient er volgens hen een prikkel te bestaan voor het bestuursorgaan om bestuursdwang tegen de laagst mogelijke kosten uit te voeren.

In het tweede lid zouden deze leden graag opgenomen zien de verplichting om in de beschikking aan te geven wie volgens het bestuursorgaan als overtreder beschouwd kan worden, aangezien dit voor de toepassing van het eerste lid van belang is.

Ook stellen deze leden en de leden van de fracties van PvdA en VVD met betrekking tot het tweede lid de vraag of de kosten ook op de overtreder kunnen worden verhaald, als dat in de beschikking tot toepassing van bestuursdwang niet expliciet is aangegeven. Zij stellen zich op het standpunt dat kostenverhaal weliswaar de hoofdregel, maar geen verplichting is, zodat kostenverhaal niet mogelijk zou zijn als dat niet uitdrukkelijk in de beschikking is vermeld. Artikel 5.2.5., derde lid, zou dan kunnen vervallen.

In het vierde lid is sprake van voorbereidingskosten. De leden van de SGP-fractie zouden gaarne een nadere aanduiding ontvangen aan welke kosten (categorieën) hierbij wordt gedacht. En wat zal het vierde lid te betekenen hebben in geval van toepassing van artikel 5.2.4. leden 5 en 6 (spoedeisendheid)?

In het vijfde lid wordt voorgesteld om ook de kosten verschuldigd te doen zijn, indien de bestuursdwang door opheffing van de onwettige situatie niet of niet volledig is uitgevoerd. Naar de mening van de leden van de SGP-fractie strookt deze bepaling niet met het vierde lid van artikel 5.2.5. en evenmin met het vierde lid van artikel 5.2.4. In beide gevallen is immers uitgangspunt dat geen bestuursdwang (en dus geen kostenverhaal) mogelijk is, indien aan de onwettige situatie binnen de daarvoor gegunde termijn een einde wordt gemaakt.

De leden van de GPV-fractie merken op dat wegens het ingrijpende karakter van de bestuursdwangbevoegdheid voor de overtreder zij een nadere motivering van de regering wenselijk achten waar het gaat om de verdeling van de bewijslast. Deze leden merken aanvullend op dat, als het bestuursorgaan moet aantonen dat het de gemaakte kosten redelijkerwijze heeft moeten maken, het bestuursorgaan geprikkeld wordt de bestuursdwang tegen de laagst mogelijke kosten uit te voeren.

Anderzijds moet voorkomen worden dat bestuursdwang als handhavinginstrument bot wordt.

Artikel 5.2.10

Het derde lid bepaalt dat het bestuursorgaan zorg draagt voor de bewaring van de opgeslagen zaken en deze terug geeft aan de rechthebbende. De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of het bestuursorgaan alleen zorg te dragen heeft voor de bewaring of tevens voor de instandhouding van opgeslagen zaken, levende have bij voorbeeld. Zij stellen eveneens de vraag in welke gevallen, op welke wijze en op wiens kosten teruggave plaatsvindt, in het bijzonder als achteraf blijkt dat ten onrechte bestuursdwang is uitgevoerd.

Ten aanzien van het vierde lid wijzen deze leden op de onbillijkheid dat de rechthebbende, die part noch deel heeft aan een overtreding en niet van de (dreigende) bestuursdwang op de hoogte is gesteld, toch kan worden gedwongen tot het betalen van de kosten van bewaring. Hun vraag luidt dan ook of in dit geval het risico niet voor het bestuursorgaan dient te komen.

Artikel 5.2.11

De leden van de SGP-fractie is niet duidelijk geworden in hoeverre in dit artikel rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat degene jegens wie bestuursdwang is of wordt uitgevoerd, zich tot de rechter wendt en binnen dertien weken geen uitspraak is gedaan. In dit verband vragen zij bovendien wat rechtens is indien bestuursdwang achteraf onrechtmatig blijkt. Het ligt toch voor de hand dat het bestuursorgaan dan in beginsel tot herstel in de oorspronkelijke situatie zal moeten overgaan, onverminderd het recht van de gelaedeerde om schadevergoeding te eisen. Wordt in dit verband een wettelijke regeling overwogen?

AFDELING 5.3. DWANGSOM

De leden van de fracties van PvdA en VVD merken op dat artikel 5.3.1. de dwangsombevoegdheid verleent aan ieder bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen.

Dient de koppeling bestuursdwang en dwangsom te worden geschrapt en moet voor de dwangsombevoegdheid een uitdrukkelijke wettelijke grondslag worden verlangd?

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat de dwangsombevoegdheid nu beslag zal krijgen in een algemene wettelijke regeling. Zij zijn van mening dat de behoefte aan een algemene wettelijke regeling over deze ingrijpende bevoegdheid groot is.

Inmiddels heeft de dwangsom zijn intrede gedaan als bestuurlijk handhavingsmiddel in het milieurecht; in de Wet milieubeheer is een apart hoofdstuk aan deze bevoegdheid gewijd. De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het onlangs gepubliceerde onderzoek van de Vrije Universiteit Amsterdam naar het functioneren van de bestuurlijke dwangsom in de praktijk van het milieurecht (Evaluatiecommissie Wet milieubeheer; Michiels, Niemeijer, Nijenhuis; Wie is er bang voor de dwangsom?). Daarin wordt geconcludeerd dat de toepassing van bestuurlijke sancties bij het ministerie van VROM een uitzondering is (afgezien van het afvalstoffenrecht) en bij EZ geheel afwezig. De redenen hiervoor zijn volgens dit onderzoek onder andere gelegen in de kenmerken en knelpunten van de desbetreffende wet en de aard van de dwangsom en in onbekendheid van deze bestuurlijke handhavingsbevoegdheid. De leden van de D66-fractie vragen welke conclusies de regering aan de uitkomst van dit onderzoek verbindt ten aanzien van de behoefte aan en de effectiviteit van de dwangsom als handhavingsinstrument. Verwacht de regering dat door de algemene regeling in de Awb het gebruik van de dwangsom zal toenemen en knelpunten zullen oplossen?

Afdeling 5.3 geeft aan dat de omschrijving van bestuursdwang bepalend is voor de attributie van de bestuurlijke dwangsom. Een gevolg hiervan is dat ambtenaren die voorheen enkel over bestuursdwangbevoegdheden beschikten nu ook een last onder dwangsom kunnen opleggen. De leden van de GPV-fractie vragen of de regering dit nadrukkelijk heeft beoogd en om welke ambtenaren het kan gaan.

Artikel 5.3.1

De leden van de D66-fractie zien de dwangsom als een op zichzelf staand middel tot handhaving. De dwangsom is een alternatief voor bestuursdwang, wat met zich meebrengt dat het één niet afhankelijk mag zijn van het ander. Eén en ander doet niet af aan de juistheid van de keuze van de wetgever om de dwangsombevoegdheid te koppelen aan de bestuursdwangbevoegdheid. De leden van de D66-fractie zien geen bezwaar in deze koppeling, gezien de ruime mate waarin bestuursdwangbevoegdheid is toegekend. Reeds uit de strekking van beide handhavingsmiddelen – beide sancties zijn gericht op herstel van een situatie – vloeit voort dat een bestuursorgaan in de meeste gevallen zal beschikken over beide bevoegdheden. Wettechnisch is het daarom het meest eenvoudig een koppeling aan te brengen zoals is geschied, met dien verstande dat uitzonderingen op deze algemene regel, indien nodig, door de bijzondere wetgever worden gemaakt.

De leden van de D66-fractie hebben een vraag betreffende het derde lid van dit artikel. De Awb geeft hier de voorwaarde dat het belang dat het betrokken voorschift beoogt te beschermen zich niet tegen het opleggen van een last onder dwangsom verzet. In de Gemeentewet is bepaald dat een dwangsom kan worden opgelegd indien het gelaedeerde belang zich daartegen niet verzet. De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom zij heeft besloten niet de bewoordingen van de Gemeentewet, «het gelaedeerde belang», over te nemen.

Ten slotte willen zij de regering een vraag stellen met betrekking tot de

laatste alinea in de memorie van toelichting aangaande artikel 5.3.1 (bladzijde 164). Hierin stelt de regering dat op een aantal punten zal worden nagegaan of er reden is vast te houden aan een specifieke dwangsomregeling in de Wet milieubeheer. Er is echter geen duidelijk argument voor een eventuele uitzondering op de uniforme regeling van de dwangsom in de Awb gegeven. De leden van de D66-fractie verzoeken de regering nader aan te geven welke redenen er zijn om te kiezen voor het in stand laten van een van de Awb afwijkende regeling van de dwangsom in de Wet milieubeheer.

De Raad van State meent, aldus de leden van de fracties van PvdA en VVD, dat de doelmatigheid is gediend met gelijksoortigheid van procedures over een oplegging van bestuursdwang of dwangsom enerzijds en de uit die oplegging gesproten geschillen over invordering anderzijds. De Raad adviseert de regeling van de rechtsbescherming tegen de invordering opnieuw te overwegen. Daarbij zou ook de positie van de derde-belanghebbende die om de last met dwangsom heeft verzocht en dus belang heeft bij inning van de dwangsom, in beschouwing moeten worden genomen. De regering antwoordt dat bij de vierde tranche een uniforme regeling zal worden ontworpen die voorziet in bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen de invordering van geldschulden door de overheid.

Moet de positie van de derde bij de invordering van de verbeurde dwangsom niet in dit wetsvoorstel worden versterkt?

De leden van de SGP-fractie tonen zich ingenomen met het feit dat de formulering van de dwangsom in die zin een flinke verandering heeft ondergaan dat beter dan in de oude formulering tot uitdrukking komt dat de dwangsom (last onder dwangsom) een conditionele sanctie is. Zij wijzen er nog eens op dat aangezien bestuursdwang evenals de dwangsom een conditionele sanctie is, het wellicht voor de hand zou liggen om de omschrijving van bestuursdwang daarop eveneens aan te passen.

De leden van de SGP-fractie stellen in lijn met het vorenstaande voor om het ontworpen derde lid van dit artikel mutatis mutandis ook op te nemen in afdeling 5.2 (bestuursdwang).

Artikel 5.3.2

De leden van de fracties van PvdA en VVD stellen vast dat dit artikel bepaalt dat verbeurde dwangsommen toekomen aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort dat de dwangsom heeft vastgesteld. Dat betekent dat het bestuursorgaan een eigen financieel belang krijgt bij een overtreding en een dwangsombeschikking.

Zouden verbeurde dwangsommen dienen toe te komen aan 's Rijks kas?

Ook de leden van de GPV-fractie merken op dat bestuursorganen een eigen financieel belang krijgen bij een overtreding en een dwangsombeschikking. Is ook overwogen het verbeurd verklaren van dwangsommen ten bate van het Rijk te laten komen?

In de redactie van dit artikel valt de leden van de D66-fractie het volgende op.

Het betreft de gebezigde terminologie «looptijd ervan opschorten». «Ervan» slaat grammaticaal gezien terug op «de dwangsom». Deze leden zijn de mening toegedaan dat de dwangsom geen looptijd heeft; de dwangsom is een som gelds die men na verstrijken van een bepaalde termijn verschuldigd kan worden. Met het opschorten van «de looptijd van de dwangsom» zal bedoeld zijn het opschorten van «de looptijd van

de last onder dwangsom». Deze leden zagen graag een overeenkomstige aanpassing van de wettekst.

Verder zou uit de tekst van artikel 5.3.3, eerste lid, kunnen worden afgeleid dat «het opschorten van de looptijd» ook kan geschieden als de overtreder in de blijvende, gehele onmogelijkheid verkeert aan zijn verplichtingen te voldoen. De opschorting in een dergelijk geval komt de leden van de D66-fractie nutteloos voor. Bij blijvende onmogelijkheid aan verplichtingen te voldoen, zal de dwangsombeschikking moeten worden ingetrokken, om vervolgens te bezien of toepassing van bestuursdwang een geschikt middel is om de naleving af te dwingen. Deze leden verzoeken de regering om een reactie hierop.

In samenhang hiermee willen deze leden tevens een kanttekening plaatsen bij de beperkte uitleg die de regering geeft aan de «onmogelijkheid voor de overtreder», dat «onmogelijkheid» staat voor «overmacht». De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de bepaling ook moet gelden voor gevallen waarin de overtreder niet meer kan nakomen en er geen sprake is van overmacht. Het doel van de sanctie, namelijk uitvoering van de last, kan dan niet meer worden bereikt en de oplegging van de last onder dwangsom is zinloos geworden. «Opheffing» van de dwangsom moet daarom ook plaatsvinden in gevallen waarin de overtreder een verwijt kan worden gemaakt voor het feit dat hij zijn verplichtingen niet meer kan nakomen (niet-overmacht). De last onder dwangsom mag dan niet bij wijze van straf in stand worden gelaten. Ook nu zij verwezen naar een eventuele aanwending van het middel bestuursdwang.

Een laatste vraag over artikel 5.3.3, eerste lid, betreft de mogelijkheid tot matiging van de dwangsom, indien de overtreder niet bij machte is om na te komen. Deze mogelijkheid om tot vermindering van de dwangsom op verzoek van de overtreder over te gaan bij blijvende of tijdelijke gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid om aan zijn verplichtingen te voldoen, is wel opgenomen in artikel 138 van de Gemeentewet, maar in het voorstel voor de Awb niet overgenomen. De regering zwijgt op dit punt. Betekent dit dat de regering deze variant bij nader inzien niet heeft willen toevoegen? De leden van de D66-fractie zijn evenwel van mening dat voor vermindering plaats zou kunnen zijn bij een gedeeltelijke onmogelijkheid.

7. MANDAAT EN DELEGATIE (TITEL 10.1)

Algemeen

De leden van de fracties van PvdA, VVD, SGP en GPV stellen dat van verscheidene kanten is gewezen op het niet opnemen in dit hoofdstuk van een afdeling over attributie. In de memorie van toelichting merkt de regering op dat «in een later stadium kan worden bezien of algemene aspecten van attributie voor een regeling in de Algemene wet bestuursrecht in aanmerking komen».

Deze leden vragen of het niet beter is nu al een afdeling over attributie in het bijzonder aan ondergeschikten in de Awb op te nemen? (bij voorbeeld gezien in het licht van de problematiek: welke zeggenschap de minister van Justitie heeft over het openbaar ministerie)?

Voorts zijn de leden van de SGP-fractie verheugd over de totstandkoming van een wettelijke regeling van mandaat en delegatie. Zij achten een aantal met mandaat en delegatie samenhangende vraagstukken nog onderbelicht.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de leerstukken van mandaat en delegatie in zodanige mate uitgekristalliseerd zijn dat codificatie in de vorm van algemene regels in de Awb voor de hand ligt. In

een algemene wet inzake het bestuursrecht behoren ook regels over het verkeer tussen bestuursorganen onderling een plaats te hebben. Delegatie en mandaat zijn belangrijke instrumenten die in het interbestuurlijke verkeer worden gehanteerd.

Opmerkelijk is echter dat de regering in dit wetsvoorstel de aan bovengenoemde rechtsfiguren verwante vorm van attributie geheel buiten beschouwing heeft gelaten. Bij attributie schept een wetgever een bestuursbevoegdheid en kent die toe aan een bestuursorgaan. Hier is de relatie tussen bestuursorganen onderling niet aan de orde en lijkt het stellen van algemene regels in de Awb in eerste instantie niet opportuun. De leden van de D66-fractie zijn echter van mening dat regeling van enkele algemene aspecten van attributie in het licht van de overige bepalingen in de derde tranche de duidelijkheid in grote mate zal bevorderen. Hierbij refereren zij in het bijzonder aan artikel 1A.1.2.2, waarin het delegatieverbod aan ondergeschikten is opgenomen. Tegenover het verbod van delegatie aan ondergeschikten staat namelijk de mogelijkheid in een wettelijke regeling bestuursbevoegdheden rechtstreeks toe te kennen (door middel van attributie) aan ambtenaren. Waar voorheen ambtenaren bepaalde bevoegdheden door middel van delegatie verwierven, zal zich nu wellicht de noodzaak gaan voordoen dat deze bevoegdheden worden geattribueerd aan ondergeschikte ambtenaren. Een belangrijk voorbeeld van een dergelijke situatie is dat van de ambtenaar in de gemeentelijke belastingpraktijk (voor een nadere beschouwing hierover zij verwezen naar het commentaar op dit wetsvoorstel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, bladzijde 24). De leden van de D66-fractie vragen de regering nader uiteen te zetten wat haar inzichten zijn over de verhouding tussen dit verschijnsel van attributie aan ondergeschikte ambtenaren en het delegatieverbod aan ondergeschikten.

Deze leden zijn van mening dat de hierboven geschetste problematiek een overweging tot opneming van de figuur van attributie dan wel enkele algemene aspecten van attributie (in het bijzonder aan ondergeschikten) in de Awb rechtvaardigt. Zij vragen aan de regering in haar overweging het vraagstuk van de zeggenschap van de minister van Justitie over het openbaar ministerie hierbij te betrekken.

AFDELING 10.1.1 MANDAAT

In verband met de verwijzing naar de schakelbepaling van art. 3:79 BW verwijzen de leden van de CDA-fractie naar hun bij artikel 4.2.3.5 gestelde vragen.

Artikel 1a.1.1.1a

Artikel 1A.1.1.3 uit het Voorontwerp is *nu* artikel 1A.1.1.1A. Waarom wordt dit nergens uitgelegd, zo vragen de leden van de fracties van PvdA en VVD.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering geen regeling voorstelt voor de mogelijkheid van bekrachtiging door de mandans van een onbevoegd in mandaat genomen besluit. De motivering hiervoor is dat de jurisprudentie op dit moment nog onvoldoende aanknopingspunten biedt voor opneming van bepalingen over bekrachtiging in de Awb. Deze leden vragen of er geen aanleiding bestaat om als wetgever een eind te maken aan eventuele onduidelijkheden op dit punt.

Artikel 1a.1.1.2

In dit artikel worden enkele beperkingen opgesomd die het niet mogelijk maken dat mandaat wordt verleend, aldus de leden van de fracties van PvdA en VVD.

Het Nederlandse staatsbestel kent vele waarborgen voor een goede uitoefening van de publieke taak (bij voorbeeld: controle van de rechter op de rechtmatigheid van de besluitvorming, verantwoordingsplicht van bestuursorganen jegens de Kamer, controle op behoorlijkheid door Nationale Ombudsman en het preventieve of repressieve toezicht).

Moeten er nu naast deze instrumenten ook nog waarborgen worden gezocht in beperking van de mogelijkheid om mandaat te verlenen?

Dergelijke beperkingen zijn niet altijd in het belang van een doelmatige rechtspleging. Naar mate de mogelijkheid om mandaat te verlenen meer beperkt is en de beperkingen minder duidelijk zijn geformuleerd, wordt de kans groter dat een besluit wordt vernietigd uitsluitend omdat de rechter van oordeel is dat het besluit ten onrechte krachtens mandaat is genomen.

Zijn bestuur en burger er niet meer mee gediend dat de rechter het besluit zélf beoordeelt dan dat hij daaraan in verband met een bevoegdheidsgebrek niet toekomt, zo vragen deze leden.

De noodzaak van de in het eerste lid vervatte beperking «tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald» is twijfelachtig, zo vinden de leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP.

Als het al nodig is bij wet in formele zin een uitzondering te maken op de hoofdregel dat het bestuursorgaan mandaat kan verlenen, zou dan niet kunnen worden volstaan met in de desbetreffende bijzondere wet een uitzondering op te nemen? Dit is ook gebeurd bij de eerste tranche van de Awb in voorkomende gevallen in de Aanpassingswet Awb (22 061, nr. 3).

De beperking «tenzijde aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet» is vaag, aldus de leden van de fracties van PvdA, VVD, SGP en GPV. Een vaag criterium als «aard van de bevoegdheid» brengt met zich mee dat moeilijk te voorspellen is wanneer mandaat toelaatbaar zal worden geacht.

Is de regering het eens met de stelling dat juist hier zowel voor het bestuur als voor de burger zekerheid een eerste vereiste is, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie voegen hieraan toe dat de Raad voor het binnenlands bestuur enkele voorbeelden noemt in de sfeer van toezicht en handhaving van de openbare orde. Hoe kan deze beperking scherper en duidelijker worden ingevuld? In hoeverre is het gewenst dat mandaat in de relevante bijzondere wetten en andere regelgeving expliciet wordt uitgesloten?

De regering stelt dat het niet praktisch zou zijn om mandaat van de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels te verbieden. Over deze visie bestaat geen eenstemmigheid, vergelijk CRvB 25 juli 1991, AB 1991, Hennekens in de Gemeentestem 1992, 6956 en Goorden in NTB 1992, bladzijde 163 en volgende. De leden van de SGP-fractie vragen de regering haar keuze nader te motiveren.

De leden van de GPV-fractie vragen of er naast de bestaande waarborgen reden is voor een extra beperking van de mogelijkheden tot het verlenen van mandaat.

Artikel 1A.1.1.4

De regering stelt in de toelichting dat in geval van mandaat aan anderen dan ondergeschikten er in plaats van een eenzijdige rechtshandeling een afspraak is. De leden van de SGP-fractie vragen wat het verschil is tussen een afspraak en een overeenkomst. Is hier niet sprake van een (publiek-rechtelijke) overeenkomst en past dit dan wel in een regeling van mandaat? Deze leden vragen de regering ten principale in te gaan op de vraag naar de wenselijkheid van mandaat aan anderen dan ondergeschikten. Hoe kan dit worden gezien in verhouding tot de (privaatrechtelijke) volmactsregeling?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in dit verband ook nader in te gaan op de figuur van mandaat aan leden van collegiale bestuursorganen. Kan hier sprake zijn van mandaat? Welke gevolgen heeft toepassing van mandaat voor het principe van collegiaal bestuur?

De regering acht het niet nodig voor mandaat aan niet-ondergeschikten de aanvullende eis te stellen dat de gemandateerde bevoegdheid ligt in de sfeer van de normale bevoegdheid van de gemandateerde. Volgens de regering staat artikel 1A.1.1.2, eerste lid, reeds aan mandaat van een bevoegdheid buiten die sfeer in de weg. De leden van de SGP-fractie vragen echter of artikel 1A.1.1.2, eerste lid, inderdaad die betekenis kan worden toegekend. Deze bepaling ziet immers op de aard van de mandateren bevoegdheid als zodanig en niet zozeer op «de sfeer van de normale bevoegdheid van de gemandateerde»?

Wat is overigens in termen van ondergeschikten en niet-ondergeschikten de positie van politiechefs ten opzichte van de burgemeester?

De specifieke aard van de rechtsverhouding tussen mandaatverlener en de niet-ondergeschikte gemandateerde vraagt naar het oordeel van de leden van de GPV-fractie om een schriftelijke instemming van de gemandateerde met het mandaat. Mede gelet op de commentaren van de Raad van State en van de VNG vragen deze leden de regering uiteen te zetten waarom de eventuele administratieve belasting zwaarder zou moeten wegen dan de met de schriftelijke instemming versterkte rechtszekerheid inzake aansprakelijkheidsvraagstukken.

Artikel 1A.1.1.5

In dit artikel wordt de mogelijkheid van mondelinge mandaatverlening voor specifieke gevallen opengelaten.

De leden van de D66-fractie willen conform het advies van de Raad van State beklemtonen dat het ten behoeve van de kenbaarheid en rechtszekerheid zeer wenselijk is dat mandaatverlening voor specifieke gevallen schriftelijk geschiedt. Deze leden menen dat een uiterste terughoudendheid betracht dient te worden ten aanzien van mondelinge verlening van mandaat. Zij vragen de regering dan ook de schriftelijke mandaatverlening voor specifieke gevallen voor te schrijven, in heroverweging te nemen.

Ook de leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP stellen vast dat volgens dit artikel mandaat schriftelijk moet worden verleend, als het gaat om een algemeen mandaat. Mandaat voor een bepaald geval kan vormvrij worden verleend omdat de situatie van geval tot geval zodanig kan verschillen dat een verplichting tot schriftelijke vastlegging niet altijd doelmatig is.

Ligt het nu juist, uit oogpunt van rechtszekerheid, niet meer voor de hand dat het mandaat voor een bepaald geval schriftelijk wordt vastgelegd, zo vragen zij.

Zal ook het voorschrijven van de schriftelijke vorm voor het algemene mandaat en niet voor het incidentele mandaat niet tot discussie leiden over de afbakening tussen algemeen en incidenteel?

De leden van de GPV-fractie geven de regering in overweging in de wet toch een verplichting op te nemen tot schriftelijke vastlegging voor een mandaat in een bepaald geval omdat de rechtszekerheid daar onder omstandigheden bij gebaat kan zijn.

Artikel 1a.1.1.11

In het bestuursrecht wordt onderscheid gemaakt tussen afdoeningsmandaat en ondertekeningsmandaat, aldus de leden van de fracties van PvdA en VVD. In dit artikel wordt een afzonderlijke regeling gegeven voor het ondertekeningsmandaat. Waar de Awb spreekt over het nemen van een besluit (of het geven van een beschikking) wordt onmiskenbaar bedoeld op het tot stand brengen van een schriftelijke beslissing. De beslissing van het bestuursorgaan zou dan al de rechtshandeling «constitueren» inhouden (ook al is deze nog niet in een schriftelijk stuk neergelegd). Maar voor de vraag of een besluit krachtens mandaat is genomen, is niet van belang wie intern de beslissing heeft genomen maar alleen of de schriftelijke beslissing kan worden aangemerkt als een besluit van het bestuursorgaan zelf dan wel als een besluit dat namens het bestuursorgaan door een ander is genomen.

Moet nu, gezien de voorgaande opmerking, het onderscheid tussen afdoenings- en ondertekeningsmandaat gehandhaafd blijven?

Deelt de regering, de kritiek op de hele regeling van mandaat overziende, de mening dat het zoveel mogelijk aan bestuursorganen zelf móet en kán worden overgelaten te beslissen in hoeverre uit een oogpunt van doelmatig bestuur, de behoefte bestaat om bevoegdheden te mandateren? (Uitzonderingen zijn denkbaar welke nauwkeurig en limitatief in de wet worden omschreven terwille van de rechtszekerheid)

AFDELING 10.1.2 DELEGATIE

De leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP constateren dat delegatie in dit wetsvoorstel wordt beperkt tot overdracht van besluitbevoegdheid door het oorspronkelijk bevoegde orgaan zelf. De commissie-Scheltema stelt voor de kwestie van delegatie door een ander orgaan van geval tot geval in bijzondere wetgeving te regelen.

Deelt de regering de mening dat in de praktijk wellicht zal blijken dat delegatie door een ander orgaan net zo vaak voorkomt als delegatie door het orgaan zelf? (Bij voorbeeld: bij gemeentelijke en provinciale bestuurs- en besliscommissies en de bevoegdheidsgrondslag van staatssecretarissen).

Verdiert het dan niet de voorkeur nu al beide vormen van delegatie in de Awb te regelen?

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang dat regels over de ingrijpende wijze van bevoegdheidsverdeling van delegatie in een algemene regeling worden opgenomen.

Zoals hierboven al aan de orde is geweest, is in vergelijking met de heersende leer vernieuwend dat in het wetsvoorstel delegatie aan ondergeschikten wordt uitgesloten. De leden van de D66-fractie stemmen in met dit delegatieverbod aan ondergeschikten.

De Unie van Waterschappen wijst erop dat de Waterschapswet nu een ruimere delegatiebevoegdheid kent dan de voorgestelde regeling in het wetsvoorstel. Wil de regering bij de beantwoording aandacht schenken aan het dilemma dat het wetsvoorstel oplevert voor de praktijk van de Waterschappen, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks?

De regering kiest voor beperking van de bevoegdheid tot delegatie tot niet onder de verantwoordelijkheid van de delegans werkzame bestuursorganen, zo constateren de leden van de SGP-fractie. Dit heeft tot gevolg dat deze delegatiefiguur bij de aanpassingswetgeving zal worden geschrapt uit de Gemeentewet en Provinciewet, waar deze nu wel in voorkomt. Deze leden zijn nog niet overtuigd van het feit dat aan deze delegatiefiguur geen behoefte bestaat.

Deze leden vragen hoe de regering het verbod op delegatie aan ondergeschikten ziet in verhouding tot attributie aan ondergeschikten, waar verschillende voorbeelden van zijn en waarin aan deze ondergeschikten een zelfstandige bevoegdheidsuitoefening toekomt.

In hoeverre is delegatie mogelijk aan leden van een collegiaal bestuursorgaan?

Deze leden vragen verder welke gevolgen de voorgestelde regeling heeft voor het feit dat op gemeentelijk niveau subdelegatie voorkomt zonder dat de wet daarin voorziet. Zij doelen in het bijzonder op het feit dat bij deelgemeenten door het algemeen bestuur bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd aan het dagelijks bestuur.

Verder vragen de leden van de SGP-fractie aandacht voor de huidige praktijk van heffing en invordering van belastingen bij de lagere overheden, inclusief de waterschappen. Dit geschiedt nu met toepassing van de AWR en de Invorderingswet 1990 als waren het rijksbelastingen. Er wordt op ruime schaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid van delegatie aan ondergeschikten. Deze leden vragen de regering in te gaan op deze specifieke situatie. In hoeverre biedt attributie hiervoor een oplossing?

Artikel 1A.1.2.1 en 1A.1.2.2

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe het verbod tot delegatie aan ondergeschikten in dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het in het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het basisonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met de invoering van de wettelijke verplichting tot het vaststellen van een directiestatuut omtrent de uitoefening van taken en bevoegdheden door de schoolleiding (verplichting vaststellen directiestatuut (TK, 1994–1995, 23 947), ingenomen standpunt dat delegatie aan schoolleiding mogelijk blijft (artikel 111, onderdeel D).

De slotwoorden «die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent» van de definitie van delegatie zijn onduidelijk, vinden de leden van de fracties van PvdA en VVD. Niet duidelijk is wat verantwoordelijkheid hier precies betekent. Tevens behoren deze slotwoorden niet in de definitie te worden opgenomen, omdat ze niet slaan op de aard van het verschijnsel delegatie (overdracht), maar op een beoogd rechtsgevolg. Bovendien mogen wettelijke definities géén normatieve elementen bevatten.

Zou het niet beter zijn deze laatste passage van de definitie te schrappen?

Delegatie wordt niet verleend aan ondergeschikten, zo stellen de leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP verder vast. De regering meent in de memorie van toelichting dat de aanpassingsoperatie bij mandaat en delegatie beperkt zal zijn.

In de praktijk is het echter zo dat gedeconcentreerde organen nú over talloze gedelegeerde bevoegdheden beschikken.

Ontstaat nu niet een vreemde situatie dat gedeconcentreerde organen wél over door de formele wetgever geattribueerde bevoegdheden beschikken, maar dat aan diezelfde organen géén bevoegdheden gedelegeerd mogen worden?

Artikel 1a.1.2.3

Er wordt bepaald dat delegatie alleen wordt verleend, als een wettelijk voorschrift deze bevoegdheid verleent, aldus de leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP. De wetgever in materiële zin die de bevoegdheid aan een bestuursorgaan heeft toegedeeld, moet uitdrukkelijk met een overdracht van die bevoegdheid hebben ingestemd.

Is de regering het eens met de stelling dat dit niet volledig is, want uiteindelijk moet de grondslag tot de wet in formele zin te herleiden zijn, zeker in die gevallen dat aan de burgers verplichtingen worden opgelegd (beginsel van wetmatigheid van bestuur)?

De leden van de SGP-fractie vragen of het wettelijk voorschrift waarop de delegatie steunt, ook het orgaan dient te vermelden aan wie de bevoegdheid kan worden gedelegeerd.

Artikel 1a.1.2.4

Bepaald wordt dat géén bijzondere aanwijzingen kunnen worden gegeven, zo stellen de leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP vast. Uit dit artikel kan dan de bevoegdheid worden afgeleid dat de delegans algemene aanwijzingen kan geven aan de delegataris voor de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid. Het rechtskarakter daarvan is niet duidelijk. Deze algemene aanwijzingen kunnen niet als beleidsregels worden beschouwd.

Kan de regering meer duidelijkheid geven over het rechtskarakter van algemene aanwijzingen bij delegatie? Het scheppen van een wettelijke grondslag hiervoor zou al aan die wens tegemoetkomen.

In dit artikel wordt de bevoegdheid van een bestuursorgaan tot de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid algemene instructies te geven, vastgelegd en wordt ten aanzien van deze algemene instructies bepaald dat deze als beleidsregels worden aangemerkt. De leden van de D66-fractie zijn positief over deze vaststelling van het rechtskarakter van de algemene aanwijzingen als beleidsregels. Door deze wettelijke regeling wordt meer duidelijkheid geschapen over de bevoegdheidsverdeling tussen bestuursorganen bij delegatie en wordt het rechtskarakter van de algemene instructies duidelijk.

Ingevolge artikel 4.4.1 kan de delegans evenals de delegataris beleidsregels vaststellen. Dit hangt mede samen met het feit dat de regering de algemene aanwijzingen die de delegans aan de delegataris kan geven, beschouwt als beleidsregels, zo constateren de leden van de SGP-fractie. Dat heeft tot gevolg dat twee organen beleidsregels kunnen geven voor dezelfde bevoegdheid. In het algemeen wordt het als onwenselijk beschouwd dat meer organen regels kunnen stellen terzake van dezelfde bevoegdheid. Deze leden vragen in hoeverre kan worden gesteld dat het bij delegatie gaat om verschillende soorten beleidsregels, in die zin dat de beleidsregels dan wel aanwijzingen die de delegans aan de delegataris geeft, betrekking hebben op het uitoefenen van de bevoegdheid als zodanig en daarmee primair een intern karakter hebben, terwijl de beleidsregels die de delegataris stelt, betrekking hebben op het uitoefenen van de bevoegdheid in de richting van de burgers en daarmee een extern

karakter hebben. Deze leden vragen in hoeverre dit onderscheid ook in de regelgeving zou kunnen worden uitgewerkt.

De leden van de GPV-fractie vragen de regering enige beschouwingen te wijden aan het rechtskarakter van algemene aanwijzingen bij delegatie. Bestaat enige noodzaak hiervoor een wettelijke grondslag te creëren?

Artikel 1A.1.2.6

De leden van de SGP-fractie vragen of de overgedragen bevoegdheid van rechtswege terugkeert naar de delegans, als de delegataris ophoudt te bestaan.

Artikel 1a.1.2.7

De leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP zien dat in dit artikel wordt bepaald dat in een besluit dat op grond van een gedelegeerde bevoegdheid wordt genomen, het delegatiebesluit en de vindplaats daarvan worden vermeld. In de memorie van toelichting staat dat het delegatiebesluit veelal moet worden gepubliceerd in een officiële publikatie als een dergelijk besluit moet worden gekwalificeerd als een *algemeen verbindend voorschrift*. In het eindrapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken (Den Haag, 1985) wordt het begrip algemeen verbindend voorschrift gelijkgesteld met wet in materiële zin. Kenmerk is dat het moet gaan om naar buiten werkende regels. Delegatiebesluiten werken niet naar buiten en zijn bovendien gericht tot één overheidsorgaan of enkele met name genoemde overheidsorganen.

Zou het, om dit verschil in interpretatie te ontlopen, niet de voorkeur verdienen om de publikatieplicht van het delegatiebesluit in artikel 1a.1.2.7 zélf te regelen?

De regering spreekt op bladzijde 173 van de memorie van toelichting over een register waarin de mandaatverleningen zouden kunnen worden opgenomen. Bestaat tevens het voornemen om voor delegatiebesluiten een dergelijk register voor te schrijven, zo vragen de leden van de GPV-fractie.

Artikel 1A.1.2.8

De leden van de GPV-fractie vragen aandacht voor de interpretatieverschillen die kunnen ontstaan tussen de term «toekennen» en de term «overdragen». Zij nodigen de regering uit nog eens in te gaan op de finesses van dit onderscheid en daarbij tevens aan te geven hoe dit onderscheid zal worden doorgevoerd in de aanpassingswetgeving.

8. TOEZICHT OP BESTUURSORGANEN (TITEL 10.2)

Algemeen

De regering gaat in dit wetsvoorstel uit van het beginsel van terughoudendheid bij het uitoefenen van toezicht, aldus de leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP.

Zij volstaat met te verwijzen naar wat over toezicht is opgemerkt tijdens de parlementaire behandeling van de Gemeentewet. Voor gemeenten en provincies is de legitimatie groot als gevolg van het functioneren van democratisch verkozen algemeen vertegenwoordigende lichamen. Het toezicht kan dus beperkt zijn. Het ligt echter niet voor de hand deze terughoudende toezichtspraktijk zonder meer toe te passen op andere en meer zelfstandige bestuursorganen.

Legt deze terughoudende toezichtsregeling niet teveel beperkingen op aan toezichthoudende organen indien het minder democratisch gelegitimeerde zelfstandige bestuursorganen betreft?

Hier wreekt zich het ontbreken van algemene beschouwingen over het voorkomen van de toezichtsfiguur in ons rechtsstelsel en de onderscheiden eisen die in onderscheiden situaties moeten worden gesteld. Een nadere uiteenzetting lijkt hier op zijn plaats.

Het bestuurlijk toezicht wordt onderscheiden in negatief en positief toezicht. De regering beperkt zich in feite in dit wetsvoorstel tot het negatief (preventief/regressief) toezicht. Andere vormen van toezicht blijven buiten de voorgestelde regeling. Zo acht de regering het opnemen van het positief toezicht in de vorm van aanwijzingen en richtlijnen op dit ogenblik niet opportuun. Toch zou in overweging genomen kunnen worden dit alsnog op te nemen in de regeling van gangbare toezichtsfiguren, temeer omdat het in de ruimtelijke ordening een in belang toenemend verschijnsel is.

Zal het beperken van de toezichtsfiguur tot het negatief toezicht er niet toe leiden dat de wetgever in bijzondere bepalingen de goedkeuringsfiguur gaat vermijden wegens de strakke regeling en zal kiezen voor de meer armslag biedende verdergaande ongeregelde toezichtsfiguren?

De leden van de D66-fractie stemmen in met de opneming van algemene regels over de wijze van vestiging en over de uitoefening van toezicht. Deze leden ondersteunen de opmerking van de regering in de memorie van toelichting dat terughoudendheid met het toezicht het uitgangspunt dient te zijn. Dit beginsel behoeft volgens deze leden enige nuancering op het gebied van de zelfstandige bestuursorganen. Voor het handelen van deze organen bestaat geen rechtstreekse politieke verantwoordelijkheid. Dit brengt met zich mee dat de democratische controle op andere wijze moet worden uitgeoefend. In dit kader kan toezicht een belangrijk instrument zijn, waardoor het beginsel van terughoudendheid hier minder op zijn plaats lijkt.

In aansluiting op de regeling van het toezicht in de Awb willen de leden van de D66-fractie de regering het volgende ter overweging meegeven. In Gemeentestem nr 6991 heeft H. Ph. J. A. M. Hennekens in een uitvoerige beschouwing uiteengezet dat de regeling van beroep op de administratieve rechter tegen aan goedkeuring onderworpen besluiten, tegen goedkeuringsbesluiten en tegen ingevolge repressief toezicht genomen besluiten verbetering behoeft. De Awb heeft geen vaste koers gevaren inzake de vraag naar de wijze waarop het goedkeuringsbesluit rechtens gewaardeerd moet worden. Naar terminologie lijkt het erop dat de Awb een onderliggende beslissing als besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, aanmerkt, terwijl het uit systematisch oogpunt niet logisch lijkt dat de regering beroep bij de rechter tegen het onderliggend besluit niet heeft gewenst.

Om met de hierboven geschetste onduidelijkheid in de regelgeving af te rekenen, stellen de leden van de D66-fractie conform het advies van Hennekens voor, dat in hoofdstuk 8 van de Awb wordt bepaald dat het basisbesluit en het toezichtbesluit wat betreft het beroep op de administratieve rechter worden beschouwd als één besluit. Deze leden zien hierop graag een reactie van de regering tegemoet.

Wat betreft het toezicht op bestuursorganen wordt aansluiting gevonden bij de regelingen in de Gemeentewet en de Provinciewet, wat de eenheid van wetgeving ten goede komt.

Wat betreft de regeling van het beroep op de administratieve rechter tegen aan goedkeuring onderworpen besluiten, vragen ook de leden van de GroenLinks-fractie de regering in haar antwoord in te gaan op de

kritische kanttekeningen die Prof. Mr H. Ph. J. A. M. Hennekens heeft gemaakt in de Gemeentestem nr 6991, van 5 augustus 1994.

De leden van de SGP-fractie zijn met de regering eens dat terughoudendheid met toezicht het uitgangspunt dient te zijn binnen de bestuurlijke relaties. Zij vinden het echter een gemiste kans van de regering om te volstaan met dit uitgangspunt en verder slechts te verwijzen naar de algemene beschouwingen over toezicht bij de behandeling van de Gemeentewet. Deze leden achten het toezicht een belangrijke factor in het geheel van de inrichting van de bestuurlijke organisatie en de relaties daarbinnen. Het speelt een belangrijke rol bij de vormgeving van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, maar ook bij de invulling van verzelfstandigingen (zelfstandige bestuursorganen). Deze leden achten een fundamentele beschouwing op zijn plaats over de betekenis die het toezicht in onderscheiden situaties toekomt, onder meer in relatie tot de mate van democratische legitimatie van het desbetreffende bestuursorgaan.

De leden van de GPV-fractie stellen vast dat de regeling van het toezicht op gemeenten en provincies van toepassing verklaard wordt op andere bestuursorganen. Het is de genoemde leden niet duidelijk of de terughoudende toezichtspraktijk met betrekking tot gemeenten en provincies zonder meer ook voor zelfstandige bestuursorganen zal kunnen gelden. Van de juistheid hiervan zijn zij niet overtuigd.

Deze leden vragen of de regeling van het beroep op de administratieve rechter tegen aan goedkeuring onderworpen besluiten, tegen goedkeuringsbesluiten en tegen ingevolge repressief toezicht genomen besluiten verbetering behoeft, onder verwijzing naar het artikel van Prof Mr Hennekens in de Gemeentestem nr 6991, 5 augustus 1994. Hoe beoordeelt de regering het voorstel om het basisbesluit en toezichtsbesluit als één besluit te beschouwen?

Deze leden vragen aandacht voor het ontbreken van een wettelijke regeling van het positief toezicht. Zij denken daarbij aan het geven van aanwijzingen en richtlijnen. Bestaat er, gelet op het toenemende belang van het positieve toezicht in de ruimtelijke ordening, niet nu al behoefte aan een wettelijke regeling op dit punt. Kan naar het oordeel van de regering het ontbreken van een dergelijke wettelijke regeling op termijn leiden tot een geringere belangstelling voor deze rechtsfiguur, zo vragen deze leden.

AFDELING 10.2.1. GOEDKEURING

Artikel 1A.2.1.2 en 1A.2.1.3

Het is de vraag of de bepalingen in deze artikelen voldoende beperkingsmogelijkheden bieden om het uitgangspunt van terughoudendheid te realiseren, zo is de mening van de fracties van PvdA en VVD.

De mate van terughoudendheid zal in belangrijke mate afhangen van de mate waarin de wetgever in bijzondere wetten de toezichtsbepalingen/gronden schrapt dan wel terugbrengt.

De leden van de SGP-fractie achten het een goed streven, meer duidelijkheid te scheppen over de gronden voor het onthouden van goedkeuring. Zij vragen echter of de nu voorgestelde bepaling daarvoor een goed handvat biedt. Artikel 1A.2.1.3 noemt zelf als enige grond strijd met het recht. Het is de vraag of het juist is om aan een toezichthoudend bestuursorgaan, dus niet een rechterlijk orgaan, toetsing aan het recht op te dragen en verder geen specifieke criteria te noemen. Daarmee wordt afgeweken van het administratief beroep en de vernietiging. Deze leden vragen of het niet mogelijk is afzonderlijke criteria te ontwikkelen.

De gekozen regeling heeft tot gevolg dat, daar waar de bijzondere wetgeving geen criteria bevat voor het onthouden van goedkeuring, alsnog criteria in de wet zullen moeten worden opgenomen, althans voor zover er behoefte is aan bijzondere criteria. De leden van de SGP-fractie vragen of dit niet een te grote belasting is voor toezichthoudende organen en of het risico niet bestaat dat in de praktijk gehanteerde criteria geruisloos verdwijnen door verzuimen van het aanpassen van de regelgeving.

Artikel 1A.2.1.4

De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet in de regel zelf (1A.2.1.4 lid 2) tot uitdrukking is gebracht dat goedkeuring onder voorwaarden mogelijk is, indien daar in de desbetreffende regeling van het goedkeuringsvereiste uitdrukkelijk is voorzien. De nu voorgestelde regeling heeft tot gevolg dat in een dergelijk geval uitdrukkelijk afgeweken moet worden van de Awb.

Artikel 1A.2.1.6

De leden van de fracties van PvdA en VVD stellen dat van de in dit artikel genoemde overlegverplichting niet al te veel verwacht moet worden. Dit artikel legt in wezen slechts een elementaire fatsoensnorm vast bestaande in een soort hoorplicht. Is de regering het hiermee eens?

De leden van de SGP-fractie gaan ervan uit dat het overleg over gedeeltelijke goedkeuring in de praktijk zal betekenen dat een besluit niet gedeeltelijk zal worden goedgekeurd, als het bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft, het ongewenst vindt dat het goedgekeurde deel als zelfstandig besluit in werking treedt.

AFDELING 10.2.2 VERNIETIGING

Artikel 1A.2.2.1

In de memorie van toelichting merkt de regering op dat spontane vernietiging door de Kroon verreweg het meest voorkomt. Kan uiteengezet worden voor welke andere toezichtsorganen de bepalingen inzake vernietiging bedoeld kunnen zijn, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, VVD, SGP en GPV.

Artikel 1A.2.2.3

Grond voor vernietiging is strijd met het recht of het algemeen belang. Dit criterium is zo ruim gefomuleerd dat het nauwelijks beperkend kan werken, vinden de leden van de fracties van PvdA, VVD en GPV. (Wat onder algemeen belang moet worden verstaan is afhankelijk van nogal subjectieve inzichten die niet aan rechterlijke controle zijn onderworpen.) Opnemen van een bepaling waarbij aan de bijzondere wetgever wordt opgedragen dat in de wet de criteria voor vernietiging worden opgenomen, zal in specifieke situaties goed mogelijk zijn. De algemene wet bestuursrecht zou daartoe juist moeten aansporen.

De argumentatie in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel dat iedere nadere omschrijving ertoe zou kunnen leiden dat hantering van het middel niet toelaatbaar is in een situatie waar toepassing ervan juist volstrekt gerechtvaardigd zou zijn, overtuigt niet.

De regering stelt in de memorie van toelichting dat er geen behoefte bestaat aan een extra motiveringsplicht in geval van vernietiging.

Wat is erop tegen dat het hogere bestuursorgaan in de motivering de

specifieke aan de toezichtstaak te ontlene gronden voor vernietiging moet noemen?

In de memorie van toelichting stelt de regering dat nadere omschrijving van de in onderhavig artikel genoemde toetsingsgronden voor vernietiging, «strijd met het recht of het algemeen belang» tot mislukken gedoemd is. De leden van de D66-fractie zijn eveneens van mening dat deze toetsingsgronden in de Awb niet verder kunnen worden geëxpliciteerd. Verder geeft de regering te kennen geen behoefte te hebben aan een extra motiveringsplicht voor het hogere bestuursorgaan in geval van vernietiging. Hierin volgen deze leden de regering niet. Zij zijn van mening dat een extra motivering, waarin een hoger bestuursorgaan de specifieke aan de toezichtstaak te ontlene gronden voor vernietiging noemt, meer rechtszekerheid aan een lager bestuursorgaan biedt. Het verdient aanbeveling deze extra motiveringsplicht toch in de regeling op te nemen.

Artikel 1A.2.2.4

De redactie van dit artikel is in vergelijking met artikel 269 Gemeentewet aangescherpt, zo constateren de leden van de SGP-fractie. Zij vragen of dit ook tot gevolg heeft dat artikel 269 Gemeentewet bij de Aanpassingswetgeving zal worden aangepast.

Deze leden vragen in aansluiting op het in de toelichting gegeven voorbeeld van gedeeltelijke vernietiging van een APV of het ook mogelijk is dat van een bepaald artikel in een APV slechts een of meer onderdelen worden vernietigd en de overige onderdelen in werking kunnen treden.

Artikel 1A.2.2.9

Zou het niet te overwegen zijn om het overleg tussen het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen en het bestuursorgaan dat tot vernietiging van het besluit bevoegd is, openbaar te maken tezamen met het besluit en de motivering, zo vragen de leden van de fracties van PvdA en VVD. Zodoende worden de gronden die tot een bepaald besluit hebben geleid, immers meer inzichtelijk gemaakt.

Artikel 1A.2.2.10

De leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP stellen vast dat de wetgever in het derde lid geen recht op schadevergoeding scheidt, maar alleen een eventuele schadevergoeding onverlet laat.

De vraag is wie aansprakelijk is voor de schade die de wederpartij van het bestuursorgaan heeft geleden.

Rust de aansprakelijkheid op het orgaan waarvan het besluit is vernietigd, omdat het aansprakelijk is wegens niet-nakoming van de gesloten overeenkomst? Of is het bestuursorgaan dat de vernietiging heeft uitgesproken aansprakelijk op grond van artikel 3:4 Awb voor de onevenredige schade? Zo ja, tegenover wie?

Afhankelijk van de omstandigheden is het hogere orgaan zowel aansprakelijk jegens het lagere orgaan als jegens derden.

Deze regeling leidt tot onzekerheid zowel voor de betrokken bestuursorganen als voor de burgers alsook voor de rechter die onvoldoende houvast krijgt om de rechtsvraag van de aansprakelijkheid op te lossen. Kan de regering hier nader op ingaan?

AFDELING 10.2.3 SCHORSING

Artikel 1A.2.3.2

Bepaald wordt dat de schorsing inclusief verlenging in beginsel niet langer kan duren dan een jaar. De leden van de SGP-fractie vragen waarom voor deze termijn niet wordt aangesloten bij de termijnen voor goedkeuring, namelijk drie maanden met eenmaal de mogelijkheid van verlenging met in beginsel drie maanden.

Het is de leden van de SGP-fractie overigens opgevallen dat de omschrijving van de termijnen niet geheel consistent is. Zo wordt in artikel 1A.2.1.7 gesproken over «drie maanden», terwijl in artikel 1A.2.3.2 de aanduiding «dertien weken» wordt gehanteerd. Zij vragen of het geen aanbeveling verdient dit aan te passen.

9. OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel III

Eerste lid

Bestaande subsidieverhoudingen dienen te worden afgewikkeld volgens het ten tijde van hun ontstaan toepasselijke recht. Dit geldt ook voor subsidies die voor de inwerkingtreding van deze wet zijn verleend, maar op grond van die verlening nog jaarlijks worden vastgesteld, aldus de toelichting. De leden van de SGP-fractie vragen of laatstbedoelde subsidies ook na de overgangperiode van vier jaar nog volgens het «oude» recht dienen te worden behandeld en wat daarvoor dan de reden is.

Artikel VI

De leden van de SGP-fractie vragen welk tijdstip van inwerkingtreding de regering voor ogen staat. Hoe ver is zij gevorderd met de aanpassingswetgeving? Is een indicatie te geven van de wetgevende arbeid die voortvloeit uit de wetgeving van de derde tranche Awb en het tijdsbeslag dat daarmee gemoeid is, in het bijzonder op het punt van de subsidies?

WETTECHNISCHE OPMERKINGEN

De leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP maken de hierna volgende wettechnische opmerkingen.

Artikel 4.2.1.3

Eerste lid

De memorie van toelichting vermeldt (blz. 39) dat subsidiëring door de rijksoverheid meebrengt dat er een grondslag in een formele wet moet zijn. In de tekst van het wetsvoorstel zou expliciet opgenomen kunnen worden dat het wettelijk voorschrift een wet is, indien de subsidie van de rijksoverheid uitgaat.

Derde lid, onderdeel d

Dit artikelonderdeel omschrijft de mogelijkheid van subsidieverlening zonder grondslag in een wettelijk voorschrift te vaag. Het geval waarop deze bepaling betrekking heeft, te weten de onevenredig hoge lasten van het tot stand brengen van een regeling, zou in het wetsvoorstel

omschreven kunnen worden (zie memorie van toelichting bladzijde 43). De verslagplicht van het vierde lid doet hieraan niet af.

Eerste en derde lid

Het eerste lid is geformuleerd als hoofdregel, het derde lid als uitzondering.

Met zinsneden als «Indien de subsidie op een wettelijk voorschrift berust» wordt regelmatig verwezen naar de hoofdregel. De mededeling is dan: Indien de hoofdregel van toepassing is ...; dit maakt een verwarrende indruk. Denkbaar is dat het eerste lid zodanig wordt geformuleerd dat de gevallen met of zonder grondslag in een wettelijk voorschrift meer gelijkwaardig geformuleerd worden.

Dat zou kunnen door een zin aan het eerste lid toe te voegen waarin wordt opgenomen dat in de gevallen genoemd in het derde lid, geen grondslag in een wettelijk voorschrift nodig is.

Artikel 4.2.2.1

Eerste lid

Nu er een afdeling met opschrift «Het subsidieplafond» is gecreëerd, zou in dit artikel beter eerst de regel kunnen worden vermeld: Voor subsidie die op een wettelijk voorschrift berust kan bij of krachtens wettelijk voorschrift een subsidieplafond worden vastgesteld.

Tweede lid

Het woord «verplichting» zou kunnen worden vervangen door het duidelijkere «weigering».

Artikel 4.2.2.2

Door in het tweede lid van dit artikel na «de wijze van de verdeling» in te voegen «bedoeld in het eerste lid,» wordt duidelijk gemaakt dat het gaat om vermelding van de verdeling zoals beschreven in het eerste lid.

Bij de huidige redactie zou ten onrechte gemeend kunnen worden dat het in het tweede lid om andere verdelingscriteria gaat.

Artikelen 4.2.2.4 en 4.2.2.5

In deze artikelen is sprake van het «beschikbaar» zijn van het subsidieplafond. Voor de aanduiding van een maximum lijkt een vorm van het werkwoord «vaststellen» beter.

Artikel 4.2.3.5

Een verwijzing naar het artikel van het Burgerlijk Wetboek waarop dit artikel inhaakt, draagt bij aan een beter begrip van artikel 4.2.3.5.

Artikel 4.2.6.1., lid 1, onder E.

De verwijzing naar artikel 4.2.3.5. klopt *niet*, omdat «de voorwaarde dat voldoende gelden ter schikking worden gesteld», hierin niet voorkomt.

Artikel 4.2.6.3

De aanhef van het eerste lid zou duidelijker kunnen aangeven dat het om een intrekking voor de toekomst gaat.

Artikel 4.2.7.1

In het derde lid zou tot uitdrukking kunnen worden gebracht dat de daar genoemde «andere termijn» een redelijke termijn moet zijn. De memorie van toelichting vermeldt dit als vanzelfsprekend.

Afdeling 8

Mogelijk zou in het eerste artikel van deze afdeling kunnen worden duidelijk gemaakt hoe zij zich verhoudt tot de eerste zeven afdelingen van titel 4.

Artikelen 4.2.8.1.1 en 4.2.8.3.1

Het onderwerp van artikel 4.2.8.3.1 (verlening slechts aan rechtspersoon) zou beter kunnen worden ondergebracht in artikel 4.2.8.1.1, eerste lid. Daarmee zou een volledige beschrijving van de toepasselijkheid van de afdeling worden gegeven.

BIJLAGE

De leden van de PvdA-fractie stellen nog de volgende vragen.
Zijn de toezichtbevoegdheden van de Kernenergiewet inderdaad in of op grond van de Wet milieubeheer geregeld?
Berust het op toeval dat de Bankwet en de verscheidene toezichtwetten van het ministerie van Financiën niet in de bijlage zijn opgenomen?
Is de Algemene wet inzake rijksbelastingen bewust buiten deze bijlage gehouden? Geldt dit ook voor de wetten in de sfeer van de sociale zekerheid die in inlichtingenplichten voorzien?

De voorzitter van de vaste Commissie voor Justitie,
V. A. M. van der Burg

De voorzitter van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken,
De Cloe

De griffier van de vaste Commissie voor Justitie,
De Gier