

Vergaderjaar 1992-1993

23 088

Invoering van de Politiewet 19.. en daarmee verband houdende wijziging van diverse wetten (Invoeringswet Politiewet 19..)

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 23 maart 1993

Bij Kabinetsmissive van 30 december 1992, no. 92.012125, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie a.i., mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Defensie a.i., bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot invoering van de Politiewet 19.. (Stb...) en daarmee verband houdende wijziging van diverse wetten (Invoeringswet Politiewet 19..).

1. Ingevolge Afdeling 1, Hoofdstuk 1, artikelen 1 en 2, van het voorstel van wet gaan op de dag van inwerkingtreding van de nieuwe Politiewet alle vermogensbestanddelen, die toegerekend moeten worden aan een korps van gemeentepolitie of aan een district van het Korps Rijkspolitie, van rechtswege onder algemene titel over op de politieregio's. Het laat zich aanzien dat zich daarbij ontvlechtingproblemen zullen voordoen.

Te denken valt hier aan de overgang van gebouwen en apparatuur, die zowel bij de politie als bij (andere) gemeentelijke diensten in gebruik zijn, en aan onderhoudscontracten, die zijn afgesloten voor politie- en (ander) gemeentelijk materieel gezamenlijk.

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 5 april 1993

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 december 1992, no. 92.012125, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermeld wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 maart 1993, nr. WO3.92.0651. bied ik, mede namens mijn ambtgenoten van Binnenlandse Zaken en van Defensie, U hierbij aan.

1. Naar aanleiding van de suggestie van de Raad de lijsten constitutieve betekenis toe te kennen, zijn de artikelen 1, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, 2, eerste lid, en 3, eerste en derde lid, uit Hoofdstuk 1 van Afdeling 1, alsmede de toelichting op deze artikelen, aangepast. Daarbij is echter niet gekozen voor een systeem als door de Raad voorgesteld, waarin slechts die vermogensbestanddelen van rechtswege overgaan, die op de datum van inwerkingtreding van de Politiewet op de vastgestelde lijst voorkomen, doch voor een stelsel waarin de overgang van rechtswege plaatsvindt op basis van het algemene criterium van de artikelen 1 en 2, maar in ieder geval overeenkomstig het in de lijst bepaalde.

Juist in verband met die ontvlechtingproblematiek wordt blijkens de memorie van toelichting veel waarde gehecht aan het tijdig gereed komen van de in artikel 3 bedoelde, in onderling overleg op te stellen lijsten van vermogensbestanddelen die overgaan op de politieregio's. Enig rechtsgevolg is echter in het systeem van het wetsvoorstel niet verbonden aan het al of niet voorkomen van een vermogensbestanddeel op de lijst: een vermogensbestanddeel gaat immers, of het nu wel of niet op de lijst voorkomt, krachtens de artikelen 1 en 2 op de dag van inwerking-treding van de Politiewet van rechtswege over op de politieregio, voor zover het moet worden toegekend aan de politie. Over de vraag of van zulk een overgang-van-rechtswege sprake is geweest, kan achteraf per geval het oordeel van de burgerlijke rechter worden uitgelokt. De omvang en de complexiteit van de met het wetsvoorstel beoogde ontvlechtigingsoperatie moet niet worden onderschat. Het gaat om 26 regio's die vermogensbestanddelen overnemen van de vroegere districten van de Rijkspolitie en van 148 gemeenten. In verband daarmee vraagt de Raad van State zich af of niet de voorkeur zou moeten worden gegeven aan een systeem, waarbij aan de in artikel 3 bedoelde lijsten constitutionele betekenis wordt toegekend, in dier voege dat slechts vermogensbestanddelen van rechtswege overgaan, die op de datum van inwerking-treding van de Politiewet op de vastgestelde lijst voorkomen.

Op die vraag ware in de memorie van toelichting in te gaan. Bij bevestigende beantwoording ware het wetsvoorstel aan te passen.

2. In artikel 3, zesde lid, van hetzelfde hoofdstuk wordt bepaald dat geen voorziening openstaat tegen de beslissing van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, waarbij zij, bij gebreke van overeenstemming tussen de betrokkenen, tezamen de lijst vaststellen.

Het effect van deze bepaling kan niet meer zijn dan blokkering van de toegang tot de administratieve rechter. Die toegang is echter reeds versperd omdat, zoals hiervoor reeds

Een systeem als door de Raad voorgesteld zou uiteraard het voordeel hebben dat de lijsten een maximum aan duidelijkheid bieden. Daarin is echter tegelijkertijd een nadeel gelegen: alles wat niet op de lijst voorkomt – óók bij voorbeeld wat abusievelijk over het hoofd is gezien – gaat dan niet van rechtswege over. In de eerste plaats zou dit de noodzaak met zich brengen om alsnog in de Invoeringswet te voorzien in een voldoende basis om in dit soort gevallen een overdracht – langs de normale weg – af te kunnen dwingen. Voorts zullen de betrokkenen in zon geval genoodzaakt zijn om alle formaliteiten benodigd voor een normale overdracht te vervullen, waardoor het grote voordeel van een bij wet geregelde overgang van rechtswege wordt gemist.

Gelet enerzijds op de bedenkingen van de Raad tegen een lijst die slechts bewijswaarde heeft en anderzijds op bovengenoemde bezwaren tegen een systeem als door de Raad voorgesteld, is gekozen voor een tussenweg, waarbij de overgang van rechtswege plaatsvindt op basis van het algemene criterium van de artikelen 1 en 2, met dien verstande dat een vermogensbestanddeel ten aanzien waarvan op de lijst is bepaald dat het overgaat, ook daadwerkelijk van rechtswege overgaat en dat een vermogensbestanddeel ten aanzien waarvan op de lijst met zoveel woorden is bepaald dat het niet overgaat, niet overgaat. In zoverre wordt aan de lijst constitutionele betekenis toegekend. Voor het overige, dat wil zeggen voor vermogensbestanddelen die niet op de lijst voorkomen zonder dat daarbij met zoveel woorden wordt gezegd dat (en eventueel waarom) zij er buiten zijn gehouden, is het algemene criterium bepalend voor de vraag of overgang van rechtswege plaatsvindt.

2. De door de Raad uitgesproken voorkeur voor de administratieve rechter in plaats van de burgerlijke rechter wordt niet gedeeld. Weliswaar gaat het in de hier bedoelde gevallen om geschillen tussen overheidsorganen, maar het geschil zal steeds betreffen de vraag of al dan niet een vermogensverschuiwing moet optreden. Het beantwoorden van deze vraag ligt veeleer op het terrein van de burgerlijke rechter.

werd opgemerkt, aan een beslissing tot vaststelling van een lijst, als bedoeld in artikel 3, geen rechtsgevolg is verbonden. De bepaling ware derhalve als niet zinvol te schrappen. Mocht alsnog worden overgeschakeld op een systeem, waarbij constitutieve betekenis wordt toegekend aan de vaststelling van de lijst, dan rijst de vraag of het wenselijk is door een bepaling als de onderhavige de toegang tot de administratieve rechter te blokkeren en daarmee die tot de burgerlijke rechter te openen. De voorkeur van de Raad zou in dat geval uitgaan naar de administratieve rechter als het voor beslechting van dergelijke geschillen tussen overheidsorganen meest aangewezen forum.

3. In Afdeling 1, Hoofdstuk I, artikel 6, tweede lid, wordt bepaald dat tot inschrijving van de overgang van een registergoed in de open bare registers een uittreksel van de lijst, bedoeld in artikel 3, eerste lid, wordt aangeboden. Deze bepaling past niet in het systeem van het voorstel waarbij overgang immers ook kan plaatsvinden zonder dat het registergoed op de lijst voorkomt. De bepaling ware in overeenstemming te brengen met het systeem van het wetsvoorstel. De bepaling kan uit de aard der zaak worden gehandhaafd, indien alsnog wordt overgeschakeld op een systeem waarbij aan de lijst een constitutieve betekenis, in de hiervoor voorgestane zin, wordt toegekend.

4. Blijkens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (kamerstukken II 1991/92, 22 562, nr. 3, bladzijde 40) kan de politieregio niet worden gezien als een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet.

Daaruit volgt dat verkrijging van onroerende zaken door de politieregio niet is te brengen onder de vrijstelling van overdrachtsbelasting als geregeld in artikel 15, eerste lid, van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Stb. 1970, 611). Ervan uitgaande dat deze belastingplichtigheid niet beoogd is, adviseert de Raad ter zake een voorziening te treffen.

5. De hardheidsclausule van Afdeling 1, Hoofdstuk 5, artikel 4, heeft betrekking op aanmerkelijke onredelijke benadeling als gevolg van de overgang van een vermo-

3. Naar aanleiding van het advies van de Raad is gekozen voor een systeem waarin aan de lijst constitutieve betekenis wordt toegekend in de zin als hiervoor onder 1 uiteengezet.

Verwacht mag worden dat registergoederen niet over het hoofd worden gezien bij het opstellen van de lijst, zodat artikel 6, tweede lid, uit Hoofdstuk 1 van Afdeling 1 gehandhaafd kan blijven.

4. Naar aanleiding van het advies van de Raad is aan Afdeling 1, Hoofdstuk 1, artikel 8 toegevoegd, waarin de vrijstelling van overdrachtsbelasting wordt geregeld.

5. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de toepassing van de hardheidsclausule is Afdeling 1, hoofdstuk I, artikel 4, aangepast. Het is nooit de bedoeling

gensbestanddeel. Denkbaar is dat de overgang van elk afzonderlijk vermogensbestanddeel niet aan dit strenge criterium voldoet, maar dat zulks wel het geval is, indien de overgang van het totaal van de vermogensbestanddelen aan deze toets wordt onderworpen. Ook dan zou er naar het gevoelen van de Raad plaats kunnen zijn voor toepassing van de hardheidsclausule. De mogelijkheid daartoe ware in artikel 4 te openen.

6. Ingevolge Afdeling 1, Hoofdstuk 5, artikel 1, tweede lid, kunnen voor een politieregio aanzienlijke betalingsverplichtingen jegens de gemeente ontstaan. In de memorie van toelichting ware aan te geven hoe daarmee in toekomstige doeluitkeringen rekening zal worden gehouden.

7. Ingevolge Afdeling 2 van het voorstel (Bepalingen inzake de aanpassingen van diverse wetten) wordt in een aantal wetten de passage «dienaren van de openbare macht» dan wel «dienaren der openbare burgerlijke en gewapende macht» vervangen door: een ambtenaar, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, dan wel een andere ambtenaar of functionaris voor zover die ambtenaar of die functionaris door Onze Minister van Justitie daartoe is aangewezen.

Het gevolg van deze redactie is dat de desbetreffende werkzaamheden ook aan andere dan executieve politieambtenaren kunnen worden opgedragen. Dit lijkt – zo wordt gesteld – wenselijk in verband met de voortschrijdende privatisering van overheidsdiensten en het gegeven dat steeds vaker andere ambtenaren of functionarissen met werkzaamheden worden belast, die in het verleden uitsluitend door politieambtenaren werden uitgevoerd (memorie van toelichting, paragraaf 3.2).

Anders dan de toelichting suggereert, gaat het niet steeds om werkzaamheden als de betekening van gerechtelijke stukken of de oproeping van getuigen. De in Afdeling 2, Hoofdstuk I, onder artikel 4, voorgestelde wijziging van het vierde lid van artikel 87 van de Faillissementswet (Stb. 1893, 140) brengt na inwerkingtreding van wetsvoorstel 22 539 (Hoofdstuk I, artikel 2) (Wet tot wijziging van binnentredingsbepalingen) met zich dat bij voorbeeld ook niet-ambtenaren de bevoegdheid kunnen krijgen elke plaats te betreden, voor

geweest de situatie die de Raad schetst uit te sluiten van de toepassing van de hardheidsclausule.

6. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de artikelsgewijze toelichting bij Afdeling 1, Hoofdstuk I, artikel 1 een passage opgenomen over de wijze waarop in de doeluitkering rekening zal worden gehouden met de betalingsverplichtingen die samenhangen met de boekwaarden.

7. Naar aanleiding van het advies van de Raad is Afdeling 2, Hoofdstuk I, artikel 4 aangepast. Bij nadere beschouwing van de taak en bevoegdheden die in artikel 87 van de Faillissementswet aan ambtenaren en functionarissen worden toegekend, ligt het niet voor de hand daarmee anderen dan overheidsdienaren te belasten.

zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is, terwijl het te wijzigen eerste lid de mogelijkheid opent dat die personen belast worden met het opzicht over gefailleerden die door de rechtbank in hun eigen woning in verzekerde bewaring zijn gesteld. De toelichting ware op dit onderdeel van een nadere motivering te voorzien.

8. Overeenkomstig Afdeling 2, Hoofdstuk I, artikel 10, onderdeel B, onder a, ware in artikel 4, tweede lid, van de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40) «de hoofden van plaatselijke politie» te vervangen door: de korpsbeheerder.

9. Het voorgestelde artikel 1 van Afdeling 3 beoogt blijkens de toelichting een vangnet te creëren voor die gevallen waarin de bepalingen van Afdeling 1 niet voorzien. Het kan hier gaan om zeer uiteenlopende zaken als de regeling van het overnemen van verlofdagen, de aanspraken op het restant van de middelen uit het reorganisatiebudget, of het sociaal statuut ten behoeve van de feitelijke integratie.

De voorgestelde bevoegdheid tot subdelegatie is vanwege de onderwerpen die nader geregeld kunnen worden (aanspraken op uitkeringen of voorzieningen, of andere rechten dan wel verplichtingen) alsmede het onbepaalde karakter (dan wel die anderszins samenhangen met de reorganisatie van het politiebestedel) naar het oordeel van de Raad uit een oogpunt van juiste toedeling van regelgevende bevoegdheden niet meer aanvaardbaar. Nadere regelgeving ware tot het niveau van een algemene maatregel van bestuur te beperken.

10. Artikel 2 van Afdeling 3 is gereserveerd voor een overgangsbepaling die de mogelijkheid moet bieden het vacuum op te vullen dat ontstaat, indien artikel 48a van de huidige Politiewet vervalt. De materie van dit laatste artikel zal in de toekomst haar regeling krijgen in de wet tot wijziging en hernieuwde vaststelling van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag ter aanpassing aan de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

In de memorie van toelichting ware te verantwoorden waarom met betrekking tot artikel 2 thans nog geen voorstel wordt gedaan.

8. Naar aanleiding van het advies van de Raad is Afdeling 2, Hoofdstuk 1, artikel 10, onderdeel B gewijzigd.

9. In artikel 1 uit Afdeling 3 is de mogelijkheid van subdelegatie geschrappt naar aanleiding van het advies van de Raad.

10. De tekst van artikel 2 uit Afdeling 3 is opgenomen in het wetsvoorstel.

11. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

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

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W03.92.0651 van de Raad van State van 23 maart 1993

– In paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting (bladzijde 11) ware «artikel 67 van de nieuwe Politiewet» te vervangen door: artikel 68 van de nieuwe Politiewet.

– Overeenkomstig aanwijzing 97 van de Aanwijzingen voor de regelgeving ware het voorstel in arabisch genummerde onderdelen te verdelen.

11. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoten van Binnenlandse Zaken en van Defensie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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