

*0: EK
*1: 2008-2009
*2: 36
*3: WordXP
*4: 36ste vergadering
*5: Dinsdag 23 juni 2009
*6: 10.15 uur
**

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 65 leden, te weten:

Asscher, Van de Beeten, Benedictus, Van den Berg, Biermans, Van Bijsterveld, De Boer, Böhler, Broekers-Knol, Doek, Dölle, Dupuis, Duthler, Engels, Essers, Flierman, Franken, Goyert, De Graaf, Haubrich-Gooskens, Hendriks, Hermans, Hillen, Hofstra, Holdijk, Ten Horn, Huijbregts-Schiedon, Janse de Jonge, Van Kappen, Kneppers-Heijner, Koffeman, Kuiper, Lagerwerf-Vergunst, Laurier, Leijnse, Leunissen, Linthorst, Meindertsmä, Meulenbelt, Meurs, Noten, Peters, Putters, Quik-Schuijt, Rehwinkel, Reuten, Rosenthal, Schaap, Schouw, Schuurman, Slager, Slagter-Roukema, Smaling, Strik, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Vliegthart, De Vries-Leggedoor, Werner, Westerveld en Willems,

en de heer Hirsch Ballin, minister van Justitie, de heer Donner, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en de heer Klink, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

alsmede de heer Scheltema, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht.
**

*N

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Bemelmans-Videc, Elzinga, Kox, Van der Linden en De Vries, wegens verblijf buitenslands in verband met het bijwonen van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa;

Van Driel, wegens verblijf buitenslands in verband met het bijwonen van de Parlementaire NAVO Assemblee;

Ten Hoeve, wegens bezigheden elders;

Eigeman, wegens persoonlijke omstandigheden.
**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik

aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.
**

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De **voorzitter**: Op verzoek van de fractie van het CDA heb ik de heer Flierman aangewezen tot lid van de commissies voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO), voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid (OCW), voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en voor Volksgezondheid, Welzijn, Sport/Jeugd en Gezin (VWS/JG) in de bestaande vacatures.

De heer Doek heb ik aangewezen als lid van de commissie voor Justitie.
**

*B

!Keuze sanctiestelsel!

Aan de orde is de behandeling van:

- de **Nota keuze sanctiestelsel (31700-VI, letters D en J)**;

- het **wetsvoorstel Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) (29702)**;

- het **wetsvoorstel Aanpassing van bijzondere wetten aan de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet vierde tranche Awb) (31124)**.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom, evenals de regeringscommissaris voor de algemene regels voor bestuursrecht, de heer Scheltema.

Wij beginnen met de eerste termijn van de Kamer over de Nota keuze sanctiestelsel. Daarna komt de eerste termijn van de Kamer over de wetsvoorstellen zelf.
**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Tijdens onder meer de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en Bestuurlijke boete fout parkeren en in het voorlopig verslag van de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht is door deze Kamer aan de minister van Justitie een nota gevraagd om nu eens helder uiteen te zetten welke uitgangspunten door het kabinet gehanteerd worden bij de keuze van een sanctiestelsel. Het gaat dan om de vraag wanneer voor de handhaving van een bepaalde wet het kabinet kiest voor strafrechtelijke handhaving en wanneer voor bestuursrechtelijke handhaving met de bestuurlijke boete. Het verzoek van de Kamer werd ingegeven door de constatering dat de

bestuursrechtelijke handhaving met de bestuurlijke boete sinds de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw inmiddels zo'n vlucht heeft genomen dat het gebruik ervan nauwelijks is bij te houden en dat er op zijn minst een visie moet zijn wanneer in een wetsvoorstel voor het ene dan wel voor het andere sanctiestelsel wordt gekozen.

Die nota is op 31 oktober jongstleden verschenen. In de nota, die zich beperkt tot punitieve handhaving, worden de begrippen "besloten context" en "open context" gelanceerd. Grof gezegd, komt het erop neer dat in de besloten context wordt gewerkt met bestuursrechtelijke sanctionering en in de open context met strafrechtelijke sanctionering. Dat klinkt allemaal prachtig, maar hebben we er ook wat aan of moeten we toch vaststellen dat in de nota naar een bepaald resultaat wordt toegewerkt? Is het onderscheid wel helder en hanteerbaar? Of is het slechts een "aanvliegroute", zoals twee ambtenaren van het ministerie van Justitie in een artikel in het Nederlands Juristenblad van 20 maart jongstleden schrijven, waarbij alleen gemotiveerd kan worden uitgekomen op een ander sanctiestelsel?

Uitgangspunt is dat in de "open context" gekozen wordt voor het strafrecht en in de besloten context voor bestuursrechtelijke handhaving. Desalniettemin kan in die open context toch ruimte bestaan voor de bestuurlijke boete, schrijft de minister op pagina 9 van de nota. Een voorbeeld daarvan is handhaving door een hooggespecialiseerde handhavingsorganisatie zoals de NMA en de AFM, binnen een afgebakend domein. En zo zijn er meer voorbeelden te noemen. Als we de nota goed lezen, is het eigenlijke harde criterium voor de keuze tussen strafrechtelijke handhaving of bestuurlijke boete, de vraag of er sprake is van de mogelijkheid van vrijheidsbeneming. Die kan namelijk alleen door de rechter worden opgelegd, schrijft de minister op diezelfde pagina 9 van de nota. In hun artikel "Nieuwe keuzes tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties" in het Nederlands Juristenblad van 20 maart schrijven de beide ambtenaren van het ministerie van Justitie als conclusie: "Principiële argumenten voor het strafrechtelijke of bestuursrechtelijke stelsel bestaan niet meer voor de sanctionering van normen waarmee bij overtreding de rechtsorde niet dusdanig ernstig kan worden verstoord dat vrijheidsbenemende straffen aan de orde zijn." Is deze opvatting ook de opvatting van de minister en gaat het dus alleen maar om doelmatigheid en doeltreffendheid bij de keuze van een sanctiestelsel en spelen juridische en mogelijk grondwettelijke criteria bij die keuze geen enkele rol? Is het strafrecht nog slechts ultimum remedium en wordt voor het overige gekozen voor bestuursrechtelijke handhaving met bestuurlijke boete? Dan is het een creatieve bocht, met de "besloten context" versus de "open context", om tot een bepaald resultaat te komen.

In dit verband is het overigens merkwaardig dat de keuze voor de bestuurlijke boete op verschillende plaatsen in de nota en in het antwoord van de minister op schriftelijke vragen naar aanleiding van de nota wordt gemotiveerd met

de specifieke professionaliteit van het bestuursorgaan op een bepaald terrein. Het Openbaar Ministerie zou die specifieke professionaliteit op een bepaald terrein niet, of niet in voldoende mate bezitten, zo lijkt de gedachte. Die specifieke professionaliteit vormt een stevig argument om te kiezen voor de bestuurlijke boete. Maar wanneer het ernstiger wordt, wanneer er bijvoorbeeld ook sprake blijkt te zijn van fraude, komt het strafrecht weer in beeld. Kortom, voor het mindere heeft het Openbaar Ministerie kennelijk niet voldoende professionaliteit, maar voor het meerdere wel. Dat komt nogal tegenstrijdig over. Kan de minister dit nog eens toelichten?

Namens de VVD-fractie heb ik begin dit jaar schriftelijke vragen over de kabinetsnota gesteld, onder meer over de transparantie voor de burger, met name transparantie voor de burger over de vraag of bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk zal worden gehandhaafd. De minister schrijft in zijn antwoord van 29 mei jongstleden op de vragen dat "bij voorkeur" op het niveau van de wet helderheid verschaft dient te worden. Duale handhaving moet bij voorkeur vermeden worden, zo schrijft hij. Indien daarvan sprake is, dient dit in de memorie van toelichting te worden onderbouwd. Maar, vervolgt de minister, dit is niet altijd mogelijk en dan moet een en ander worden uitgewerkt bij AMvB of ministeriële regeling. Hoe het in dergelijke gevallen staat met de rolverdeling tussen bestuursorgaan en Openbaar Ministerie, moet worden vastgelegd in afspraken, door de minister "spelregels" genoemd, tussen bestuursorgaan en OM. Dat kan door middel van richtlijnen van het OM en beleidsregels van het bestuursorgaan. Is de minister het niet met de leden van de VVD-fractie eens dat de keuze tussen bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke handhaving altijd in de wet moet worden vastgelegd, juist om maximale transparantie voor de burger te bewerkstelligen? Wat zouden de redenen kunnen zijn om dat niet te doen? Deelt de minister de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat uitwerking bij AMvB nog acceptabel is, maar delegatie naar verdere lagere regelgeving niet met het oog op de transparantie voor de burger?

"De wet voorziet in de rechtsbescherming", schrijft de minister in zijn antwoord op pagina 10. "Zowel het bestuursrecht als het strafrecht voorziet in goede rechtsbescherming tegen het opleggen van een geldboete." Is dat zo? Wordt bij strafrechtelijke handhaving in geval van verzet de betaling van de geldboete niet opgeschort, terwijl bij bestuursrechtelijk handhaving dat niet het geval is? Wordt in het bestuursrecht in de loop van de procedure de rechtsstrijd niet "verdicht", in beroep door de zogenoemde "onderdelenfuik" -- onderdelen van een besluit die in bezwaar niet zijn aangevochten, kunnen niet meer worden aangevochten in de beroepsprocedure -- en in hoger beroep door de zogenoemde "grondenfuik"; gronden die pas in hoger beroep worden ingebracht, maar redelijkerwijs in een eerder stadium van de procedure naar voren hadden kunnen worden gebracht, worden niet beoordeeld? Graag een reactie van de minister.

Voorzitter. In de nota komt op pagina 10 de bestuurlijke strafbeschikking aan de orde. Die bestuurlijke strafbeschikking zou een prima mogelijkheid zijn om enerzijds strafrechtelijk te handhaven, waarbij het bestuursorgaan bevoegd is een strafrechtelijke boete op te leggen, terwijl tegelijkertijd het College van procureurs-generaal richtlijnen vaststelt met het oog op de bewaking van de juridische kwaliteit ervan. Komt de burger in verzet, dan wordt dit behandeld door het OM en kan de zaak als een "gewone" strafzaak worden voorgelegd aan de strafrechter. Met de leden van het CDA die daarover schriftelijk vragen stelden, vraagt mijn fractie de minister waarom niet voor die weg is gekozen. Met de strafbeschikking is de rechtseenheid gewaarborgd en is de rechtsbescherming van de burger gewaarborgd door de strafprocesrechtelijke kaders. De minister schrijft daarover in zijn antwoord van 29 mei jongstleden: "De nota kiest echter als centraal uitgangspunt dat in een open context strafrechtelijke handhaving is aangewezen en dat in een besloten context de bestuurlijke boete een passende sanctiemodaliteit is." Dit antwoord lijkt me nauwelijks een overtuigende argumentatie: we kiezen ervoor, dus kiezen we ervoor en niet voor andere mogelijkheden. Kan de minister nog eens met kracht van argumenten aangeven waarom hij niet opteert voor de strafbeschikking als enige buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit? Die keuze is positief voor de rechtsbescherming van de burger en de transparantie en consistentie van het sanctiestelsel. Ook voor extra belasting van de rechterlijke macht hoeft niet gevreesd te worden, want de zaken verschuiven van de bestuursrechter naar de strafrechter.

Tot slot, voorzitter. Wat is de status van de nota? Zitten we nu vast aan deze onderscheiding in besloten context en open context? Mijn fractie gaat ervan uit dat dat niet het geval is en dat het slechts een eerste proeve van een mogelijk onderscheid voor de keuze tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving betreft. Kortom, wordt vervolgd.

Wij wachten met belangstelling de beantwoording door de minister van onze vragen en opmerkingen af.

*N

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Deze Kamer heeft bij de behandeling van een aantal belangrijke wetsvoorstellen die voorzagen in de regeling van bestuurlijke boetes en strafbeschikkingen met nadruk aandacht gevraagd voor de verhouding tussen en de verdere ontwikkeling van deze handhavingsfiguren. Bij de huidige stand van de wetgeving is nadrukkelijk behoefte aan een doordachte en effectieve complementariteit van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties. Daarmee wordt ten principale geraakt aan het boeiende, maar ingewikkelde vraagstuk van de verhouding tussen het bestuursrecht en het strafrecht.

In de kabinetsnota van 31 oktober 2008 over een meer eenduidige inrichting van ons

sanctiestelsel heeft de minister gepoogd een ordening aan te brengen in de uitgangspunten die ten grondslag zouden moeten worden gelegd aan de keuze voor een bestuurlijke of een strafrechtelijke sanctie. De fracties van D66 en OSF -- ik mag vandaag wederom en met bijzonder veel genoegen ook namens haar spreken -- hebben in hun schriftelijke reactie aangegeven dat zij op zichzelf positief staan tegenover de ontwikkelde juridische dogmatiek die is gebaseerd op een binnen de rechtsbetrekkingen tussen burger en overheid te onderscheiden aanwezigheid van een algemene of open context en een bijzondere of besloten context. In de open context zou de strafrechtelijke route uitgangspunt moeten zijn voor sanctionering, terwijl in de besloten context bestuursrechtelijke handhaving in de rede zou liggen. Onze fracties achten dit in beginsel een interessant concept dat op het eerste gezicht kan bijdragen aan een meer transparante en systematische ontwikkeling van ons sanctiestelsel. Ik zeg nadrukkelijk in beginsel, omdat de beantwoording van de minister niet op alle onderdelen onmiddellijk tot goed begrip in onze fracties heeft geleid. Dat geldt voor de goede orde niet voor het door ons onderschreven oordeel van de minister dat de bestuursrechtelijke rechtsbescherming kwalitatief gelijkwaardig is aan de kwaliteit van de strafrechtelijke waarborgen. Wel hebben wij gevraagd in hoeverre bij de ontwikkeling van het voorliggende sanctiestelsel het belang van een effectieve handhaving heeft geprevaleerd boven de eenheid in en de transparantie van ons handhavingssstelsel. De minister heeft hierop gereageerd door te stellen dat meer eenduidigheid in het systeem bijdraagt aan de effectiviteit van de handhaving. Dat antwoord zullen wij als zodanig niet bestrijden, want daarin ligt een zekere wederkerigheid van dogmatische helderheid en praktische effectiviteit besloten. Wat wij echter willen weten, is of bij toekomstige wetgeving voor de keuze van een sanctiemethode uiteindelijk de effectiviteit of de systeemconformiteit, dat wil zeggen het consequent volgen van de ontwikkelde open en besloten context, leidend zal zijn. Onze fracties opteren daarbij voor dat laatste als ultiem afwegingscriterium, terwijl wij vermoeden dat het kabinet in laatste instantie de effectiviteit voorop zal stellen. Graag vraag ik de minister of ik hem hiermee recht doe, mij daarbij realiserend dat wij het in dat geval niet geheel eens zijn.

Wij hebben overigens gezien dat een aantal fracties juist van mening is dat het belangrijke element van de effectiviteit van de handhaving nog te weinig consistent is doorgevoerd. Blijkbaar ligt aan dat standpunt de gedachte ten grondslag dat de bestaande proliferatie van bestuurlijke boetes te nadrukkelijk voorop is gesteld en dat, als ik het goed zie, het arsenaal aan bestaande bestuurlijke sancties zou moeten worden teruggedrongen door een gedeeltelijke overheveling daarvan naar de figuur van de OM-afdoening. Dit uitgangspunt achten wij tamelijk vergaand en in die zin volgen wij de minister waar hij het ontwikkelde kader vooral wil inzetten bij nieuwe wetgeving.

Voor zover een aantal fracties heeft aangegeven niet in alle opzichten onder de indruk te zijn van de ontwikkelde sanctiedogmatiek moet ik vaststellen dat zij daar een punt hebben. Ook wij menen dat de inpassing van de bestaande bestuurlijke boetes in het schema, door met uitzonderingen te werken, enigszins geforceerd overkomt. En wij menen daarnaast dat de opengelaten mogelijkheid om ook in de open context bestuurlijke boetes te introduceren afbreuk doet aan de veronderstelde objectiviteit in de toepassing van het ontwikkelde concept. In dat licht moet ik vaststellen dat de verwijzing van de minister naar de weerbarstigheid en complexiteit van wetgeving en handhaving een zekere mate van overtuigingskracht mist. Het zou goed zijn als de minister op dit punt nog eens enkele nadere opmerkingen zou maken, zodat het beeld dat bij hem op voorhand een voorkeur zou bestaan of zou worden ontwikkeld voor de bestuursrechtelijke handhaving enigszins kan worden genuanceerd. Het is mij daarbij overigens niet ontgaan dat een deel van deze Kamer de indruk wekt een voorkeur te hebben voor de strafrechtelijke handhaving. Ook dat beeld verdient naar het oordeel van onze fracties enige relativisering.

Ik ben benieuwd naar de reactie van de minister.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De minister heeft in een uitvoerige brief antwoord gegeven op de vragen die zijn gesteld door de vaste commissie voor Justitie naar aanleiding van de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van ons sanctiestelsel: strafrechtelijk of bestuursrechtelijk. Ik zal de verleiding weerstaan om, zoals mevrouw Broekers al gedaan heeft, in te gaan op hetgeen door enkele ambtenaren is gepubliceerd, maar ik kan mij wel aansluiten bij de vragen die zij daarover heeft gesteld.

De commissie had een zeer kritische inbreng geleverd en de minister heeft een zeer serieuze poging gedaan om de kritiek te weerleggen, dan wel te mitigeren. Vandaag is aan de orde de vraag of hij in die poging is geslaagd. Daarop volgen dan nog de vragen: zo ja, kan het daarbij blijven of, zo nee, hoe dient deze Kamer zich dan op te stellen? Op deze vragen ga ik nu achtereenvolgens in.

Allereerst: is de minister erin geslaagd de kritiek vanuit deze Kamer en meer in het bijzonder vanuit de CDA-fractie te weerleggen of te verzachten? De CDA-fractie heeft erop gewezen, dat het model van de besloten, dan wel open context in combinatie met de uitzonderingen die de nota daarop zou willen maken sterk de indruk geeft dat de nota toewerkt naar een bevestiging van de bestaande situatie. Collega Broekers merkte dat al op. Die indruk is niet weggenomen met het antwoord van de minister en teneinde hem in de gelegenheid te stellen nog een succesvolle poging te doen, wil ik dat oordeel graag nader

beargumenteren. Daartoe eerst de definitie van een besloten of een open context.

Blijkens de brief van de minister van 29 mei jongstleden is vooral kenmerkend voor een besloten context, dat een burger of een rechtspersoon -- in de praktijk natuurlijk vaak een onderneming -- in een specifieke rechtsbetrekking staat tot het bestuursorgaan dat met handhaving is belast en in het kader van die handhaving ook een bestuurlijke boete kan opleggen. Zo is van onze kant de vraag gesteld wat dan bedoeld wordt met "zekere wetten" die een bestuursorgaan in een besloten context zou moeten handhaven. Enerzijds zegt de minister, dat die term louter beschrijvend is bedoeld, maar anderzijds meldt hij dat het dan gaat om een bestuursorgaan dat in of op grond van een bepaalde wet is aangewezen als toezichhoudend orgaan bij de uitvoering van die wet en in het kader daarvan te maken heeft met "een doelgroep die haar bekend is". Dit op zichzelf roept dan de vraag op of een besloten context met zich meebrengt, dat er enige vorm van registratie op voorhand van de burgers of rechtspersonen bestaat die met die handhaving te maken zullen krijgen. Als dat zo is, geldt dat voor een gemeente dus altijd ten aanzien van al haar inwoners. Ik zeg dit met name in de richting van de heer Engels. Dat zal de minister niet bedoelen, maar de vraag rijst dan uiteraard: wat bedoelt de minister wel?

Bij de andere zijde van de medaille -- de zijde van de burger en de onderneming -- zegt de minister dat die burger of onderneming doorgaans gehouden is medewerking te verlenen aan het toezicht op de naleving van de desbetreffende wet. Ook dat roept de vraag op: wat bedoelt de minister daar precies mee?

Wanneer een vergunningplicht is neergelegd in de wet, dan is overduidelijk dat het aanvragen van een vergunning helpt om toezicht te houden op de naleving. Bestaat een registratieplicht, dan geldt uiteraard hetzelfde. De handhaving begint er echter doorgaans mee, dat wordt opgetreden in het geval geen vergunning is gevraagd of geen registratie heeft plaatsgehad. Een voorbeeld: bij de handhaving van de Mededingingswet is juist vaak geen medewerking van de overtredende ondernemer te verwachten. En wat te denken van burgers die subsidie of een studiebeurs aanvragen? Is daar sprake van een gesloten context?

Laat ik, ter verduidelijking van de discussie, de vergelijking trekken met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. In dit deel van het publiekrecht weten beroepsgenoten of bedrijfsgenoten precies op welke terreinen ze wanneer te maken krijgen met handhaving en op basis van welke voor hen specifieke normen. Hier kan men zeggen, dat er zoveel verbindingen zijn tussen handhavende instantie en de normadressaten die met die handhaving te rekenen hebben, dat gesproken kan worden van een besloten context. Ook tuchtrechtelijke stelsels hebben een dergelijk besloten karakter en het verbaast dan ook niet dat enkele jaren geleden in de PBO een deel van de handhaving tuchtrechtelijk is geworden. Zo bezien zou het dus ook helemaal geen gek idee zijn om

tuchtrechtelijke instrumentaria uit te breiden met boetes. Het verschil tussen dergelijke publiekrechtelijke ordeningen voor en in het bedrijfsleven, alsmede tuchtrechtelijke stelsels in vergelijking tot de terreinen waarop thans met bestuurlijke boetes wordt gewerkt, springt echter direct in het oog. Anders gezegd: het lijkt erop, dat op die terreinen waar thans bestuurlijke boetes worden gehanteerd en de minister wil spreken van een besloten context men zich in ieder geval intellectueel nogal wat geweld aan moet doen om de term te kunnen associëren met de werkelijkheid zoals men die kan waarnemen.

Een en ander spitst zich nog toe wanneer het gaat om een ander element dat de minister hanteert, namelijk dat een besloten context veelal met zich meebrengt dat sprake is van een gespecialiseerd bestuursorgaan. Van de zijde van de CDA-fractie is erop gewezen, dat zeker bij kleinere gemeenten het bestuursorgaan vaak juist onvoldoende deskundigheid in huis heeft om de uitvoering van en het toezicht op de naleving van de wet geheel zelfstandig voor zijn rekening te nemen. Zie bijvoorbeeld de discussie over de omgevingsvergunning. Daarop gewezen antwoordt de minister dan: "Om die reden stelt de kabinetsnota op blz. 7/8 als randvoorwaarde voor de toepassing van de bestuurlijke boete dat het bestuursorgaan de beschikking heeft over voldoende functionarissen met voldoende deskundigheid, zowel op het gebied van de te handhaven wet als op het gebied van het handhavingsproces. Zo niet, dan ligt een keuze voor de bestuurlijke boete niet voor de hand." Dat zou dus kunnen betekenen, dat ofwel op die terreinen waar gemeenten belast zijn met handhaving en bestuurlijke boetes worden toegepast kleine gemeenten moeten fuseren om binnen het systeem van deze kabinetsnota te passen, ofwel dat grotere gemeenten een bestuurlijke boete zouden mogen opleggen en voor kleinere gemeenten dan toch de strafrechtelijke handhaving zou moeten worden toegepast. Anders gezegd: verstrikt de minister zich hier niet in zijn eigen redeneringen?

Zelfs als de minister aan deze verwarring weet te ontsnappen -- en wij zullen die Houdini-act uiteraard met belangstelling gadeslaan -- ligt de volgende vraag voor hem klaar en die heeft te maken met de suggestie die zijdens de CDA-fractie is gedaan, namelijk dat de bestuurlijke boete (sec) beperkt zou kunnen blijven tot de gevallen waarin juist geen behoefte bestaat aan rechtseenheid, afstemming van hoogte van boetes op landelijk niveau en van strafrechtelijke waarborgen. De minister zegt dan dat deze suggestie "de charme van de eenvoud" lijkt te hebben en aansluit bij de lijn van de nota. Vervolgens wordt de suggestie afgewezen met de volgende argumentatie: "De nota kiest echter als centraal uitgangspunt dat in een open context strafrechtelijke handhaving is aangewezen en dat in een besloten context de bestuurlijke boete een passende sanctiemodaliteit is. De nota sluit hiermee aan bij de hedendaagse werkelijkheid, waarin de bestuurlijke boete veelvuldig toepassing vindt bij de handhaving bij de

wetgeving waarin bijzondere rechtsbetrekkingen aan de orde zijn." Maar, mevrouw de voorzitter, dat is vanzelfsprekend geen weerlegging van de argumenten die de suggestie van de zijde van de CDA-fractie hebben onderbouwd. De minister hanteert hier geen argument, maar een axioma, bovendien een axioma waarin de bestaande situatie normerend is, zoals blijkt uit de laatste geciteerde zin, iets dat de minister eerder in zijn brief juist bestreed. Dat alles klemt temeer, omdat het concept van de besloten context, zoals eerder vandaag betoogd, onverminderd poreus lijkt.

Hierbij valt te bedenken, dat de Wet OM-afdoening dankzij constructieve amendering in de Tweede Kamer -- dat laatste wil ik toch wel onderstrepen -- volop de mogelijkheid biedt om gespecialiseerde handhavingsdiensten de bevoegdheid toe te kennen om ook strafbeschikkingen uit te vaardigen en zelfs om de opbrengsten daarvan niet bij het Rijk, maar bij de handhavende overheid te doen belanden. Dat mes snijdt dus aan twee kanten: er kan gebruik worden gemaakt van de handhavingsinstrumenten die de afgelopen twee decennia zijn ontwikkeld en tegelijk kunnen de afstemmings- en coördinatieproblemen worden voorkomen waar de proliferatie van bestuurlijke boetes toe leidt, doordat via het OM voldoende rechtseenheid, afstemming en coördinatie plaatsvindt. Dit geldt ook voor gemeenten. Wanneer zij beleidsvrijheid hebben in de keuze en inzet van sanctiemiddelen, is alleen dan geen behoefte aan afstemming en coördinatie wanneer lokale verschillen in het sanctiebeleid voorop staan. En ook dan geldt dat gemeentelijke boea's kunnen worden belast met oplegging van strafbeschikkingen krachtens de Wet OM-afdoening. Ik zou de minister willen vragen op deze materie nog eens uitdrukkelijk in te gaan.

Dan, mevrouw de voorzitter, ten slotte de vraag: hoe verder? Indien deze Kamer zich in meerderheid zou aansluiten bij het conceptuele denken zoals neergelegd in de kabinetsnota -- tot dusverre heb ik die meerderheid nog niet zien ontstaan, ondanks de opmerkingen van collega Engels -- zal in de wetgevingspraktijk naar onze mening de discussie over de toepassing ervan niet uit de wereld zijn. De minister heeft dat ook in zijn nota en meer nog in het antwoord aan deze Kamer wel erkend. De kabinetsnota geeft geen "hard and fast rules" en van geval tot geval zal bezien moeten worden of men kiest voor OM-afdoening of bestuurlijke boete. De vraag is dan of als het kabinet bij zijn keuze blijft dit gevolgen zal hebben voor de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het lijkt mij nog niet zo eenvoudig om de nota in dergelijke aanwijzingen te vervatten. Als dat evenmin het voornemen is, is dat overigens op zichzelf een indicatie dat de nota onvoldoende houvast biedt. Ik ben dan ook zeer benieuwd naar de reactie van de minister op dit punt. Wat de CDA-fractie betreft, geldt in ieder geval, dat zij bij nieuwe wetgevingsprojecten de handen volledig vrij wil houden, al was het maar om fracties na 2011 niet door dan optredende ministers te kunnen laten verwijzen naar het hier ingenomen standpunt.

Mocht de Kamer de kabinetsnota in meerderheid niet onderschrijven, rijst de vraag of het kabinet bereid is zijn voornemen zoals neergelegd in die nota te herzien. Mij lijkt, dat die vraag door de minister toch uitdrukkelijk aan het kabinet zal moeten worden voorgelegd. In beide gevallen is de CDA-fractie overigens van mening dat het eerder door de regering toegezegde overzicht van bestaande wetten inzake bestuurlijke boeten zal moeten worden verschaft en zou zij aan de hand van in ieder geval haar eigen maatstaven dienen aan te geven waar bestuurlijke boetes zouden moeten worden omgezet in OM-handhaving. Die exercitie zou ook daarom nuttig kunnen zijn, omdat dan kan blijken of er tussen de visie van deze Kamer en het kabinet werkelijk een grote kloof gaapt. Ik teken daarbij aan, dat het in ieder geval de verwachting van de CDA-fractie is geweest dat dat overzicht er nu al was. Het is te betreuren dat dat niet het geval is, omdat wellicht de discussie dan tot de conclusie had kunnen leiden dat de verschillen van inzicht hetzij inderdaad groot zijn, hetzij in de praktijk wel meevallen. De CDA-fractie zou er dan ook wel behoefte aan hebben, dat het kabinet alsnog dat overzicht doet opstellen en dan mede aan de hand daarvan beargumenteert waarom het bij de nota zou willen blijven, dan wel of voortschrijdend inzicht er wellicht aanleiding toe geeft om de nota bij te stellen.

Gelet op het meer dan incidentele belang van het onderwerp voor wetgeving en handhaving in ons land wacht onze fractie ook met meer dan gebruikelijke belangstelling de reactie van de regering af.

*N

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. De bestuurlijke boete is geen nieuw fenomeen. Vijftien jaar geleden vormde de invoering van de bestuurlijke boete deels een antwoord op een tekort aan justitiële handhavingscapaciteit. Ook de gegroeide regeldichtheid en de behoefte aan beter toezicht vroeg om een bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheid. Deels bleek het ook effectiever om het normeren, toezicht houden en sanctioneren in één hand te leggen, zeker daar waar specifieke deskundigheid is vereist. Maar inmiddels kunnen we van wildgroei spreken en heeft in elk geval mijn fractie niet het idee dat er nu bij elke nieuwe wet heel diep wordt nagedacht over de vraag welk sanctiestelsel nu het meest passend zou zijn, in elk geval aan de hand van een toetsingskader met heldere criteria, waarmee regering en parlement zo'n afweging maken voor een logisch en transparant geheel.

Meerdere belangen spelen tegelijkertijd bij de keuze voor een sanctiestelsel en bestuursorganen hebben hun belang bij meer bevoegdheden waarschijnlijk goed behartigd in de afgelopen jaren. Door de wildgroei ziet niemand meer door de bomen nog het bos. Met name voor burgers en bedrijven is dat onwenselijk. Het goede aan de Vierde tranche Awb is dat die de wildgroei enigszins in banen leidt, door de wet te voorzien

van een eenduidige set regels voor de bestuurlijke boete. Dit komt de rechtszekerheid van burgers en de uniformiteit bij de toepassing en toetsing zeker ten goede.

Deze Kamer wilde echter meer van de regering, een meer fundamentele herbezinning op deze ontwikkeling van overheveling van strafrecht naar procesrecht. Is dit de goede weg en, zo ja, welke criteria zijn dan valide bij de keuze voor één van de sanctiestelsels? Wij zijn blij dat er nu een begin van een toetsingskader ligt.

De handhavingstekorten vormden, zoals gezegd, een belangrijke aanleiding voor de introductie van de bestuurlijke boete. De regering geeft ook in haar notitie aan, dat deze aanleiding op dit moment niet meer aan de orde is. Is het dan toch wel de goede weg om op door te gaan? Welke goede reden is er om af te wijken van het principe dat het opleggen van sancties aan burgers moet zijn omgeven met strafrechtelijke waarborgen? De regering stapt vrij gemakkelijk heen over het feit dat de destijds geldende aanleiding niet meer aan de orde is en komt met één leidend criterium: effectiviteit. Als het effectiever is om af te wijken van het strafrecht, kiest de regering voor een bestuursrechtelijke aanpak, tenzij er sprake is van vrijheidsbeneming of als de ernst of de aard van de overtredding zich niet leent voor bestuursrechtelijke handhaving. Mijn fractie vindt dat effectiviteit een van de factoren mag zijn, maar niet de enige. Effectiviteit was ook niet bij de oorspronkelijke indeling van het strafrecht, privaatrecht en bestuursrecht het enig leidende principe. De verschillende rechtsstelsels dienen allemaal hun eigen doel en zijn daarop ingericht. Het is de vraag of het doel waar het strafrecht voor staat, evengoed wordt bereikt via het bestuursrecht. Ik denk hierbij onder andere aan de rechtsbescherming van de burgers, de noodzakelijke equality of arms en de scheiding der machten.

Met dit laatste begrip kom ik meteen op het voorstel om een onderscheid te maken tussen de besloten en de open context. De keuze voor een bestuurlijke boete in een besloten context lijkt het meest logisch, omdat daar het argument van noodzakelijke deskundigheid het meest speelt. Ik sluit mij overigens graag aan bij de vraag van mevrouw Broekers hierover, namelijk waarom in zwaardere vormen het OM wel over de deskundigheid beschikt maar in lichtere vormen niet. Toch vergt het onderscheid wel dat de betreffende burgers goed geïnformeerd zullen moeten worden over hun rechten en plichten die uit die specifieke rechtsbetrekking voortvloeien. Tenslotte gaat het niet altijd om een vergunningensysteem, waarbij de vergunningvoorwaarden bekend kunnen worden verondersteld. Ook algemene regelgeving kan tot een besloten context behoren. Mijn fractie vraagt zich wel af in hoeverre juist in een besloten context wel voldaan kan worden aan de noodzakelijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Door de nauwe betrokkenheid tussen bestuur en normadressaten ligt het risico van bestuursrechtelijke eigenrichting op de loer. Kan de

regering toezeggen dat er, ondanks het ontbreken van magistratelijke functionarissen, voldoende waarborgen worden ingebouwd voor een scheiding der machten, bijvoorbeeld tussen het constateren van een feit en het beboeten daarvan? De reden voor deze zorgen die eerder in de literatuur zijn geuit, wordt in het NJB door de schrijvers van de kabinetsnota blijkbaar niet onderkend. Ik kan mij voorstellen dat bij een vergunningensysteem de ambtenaren die de vergunning verlenen, toezicht houden en sanctioneren, wellicht dicht op elkaar zitten. Dat er al een verhouding is ontstaan met die burger mag geen negatieve gevolgen hebben voor de rest van het traject in de zin van willekeur, vooringenomenheid, persoonlijke rancune, et cetera. Juist dan is een scheiding tussen die functies van belang. Graag een reactie van het kabinet.

Zo helder als de regering het onderscheid tussen de besloten en open context schetst, is het in de praktijk niet. De vele uitzonderingen op de hoofdregel van traditioneel strafrecht bij de open context, doen de charme van de eenvoud weer teniet. Een bestuursorgaan kan bijvoorbeeld bij de overlastbestrijding kiezen voor het traditionele strafrecht, de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking. Per gemeente kan een burger dus vanwege eenzelfde feit geheel verschillend benaderd worden: de strafbaarheid kan verschillend zijn, de hoogte van de sanctie kan anders zijn en de wijze waarop gesanctioneerd en getoetst wordt, kan uiteenlopen. Burgers horen de wet te kennen. Ik zou dat niet meer zo hard durven stellen. Bovendien is het dus ook de vraag of het wel in de wet staat, waar de burger dat moet vinden als het op een laag niveau pas wordt uitgewerkt.

De overheid stelt zich terughoudend op ten aanzien van de keuze die een decentrale overheid maakt. Hoewel deze terughoudendheid van de centrale overheid over het algemeen te prijzen valt, is die minder gepast als het gaat om een sanctionerende overheid. Moeten dan niet het belang en de rechtsbescherming van burgers voorop staan en dient dan niet enige uniformering en normering van regels door de centrale overheid te worden geregeld? Bij de keuze tussen een bestuurlijke boete en een bestuurlijke strafbeschikking kan het bestuursorgaan bewust buiten de uniformerende regels blijven. Is dat wel nodig? Kortom, daar waar het kabinet de wildgroei leek te willen temmen, is het aantal sanctiemogelijkheden alleen maar verder gegroeid en dan wel op zo'n manier, dat niet voorzienbaar is wanneer wat van toepassing is en elk bestuursorgaan zijn eigen toetsingscriteria kan ontwikkelen. Hoe zal een rechter daarmee omgaan? Hoe zullen bestuursrechter en strafrechter er samen voor zorgen, dat hun toetsing aan criteria en invulling van begrippen niet uiteenlopen?

Vijftien jaar geleden, in reactie op het advies Handhaving door bestuurlijke boeten, stond het kabinet nog redelijk positief tegenover het model waarbij één norm zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan worden gehandhaafd, het zogenaamde model B. Het kabinet neemt daar nu min of meer afstand van, omdat in de praktijk blijkt

dat de verantwoordelijkheidsverdeling leidt tot onduidelijkheden en daardoor ineffectiviteit. Het kabinet wil nu duale handhaving beperken tot gevallen waarin daarvoor goede en dwingende redenen zijn en de handhavende instanties dit uitvoerbaar achten. Mijn fractie juicht dit toe, omdat het inderdaad schemergebieden kan voorkomen waarin wellicht niemand optreedt en omdat het voor burgers meer transparantie en rechtszekerheid biedt. Wel is het daarvoor van belang dat de taakverdeling op een zo hoog mogelijk niveau van regelgeving wordt vastgesteld, als het kan in de wet zelf. Is het kabinet dit met ons eens en, zo ja, hoe gaat het dit bewerkstelligen?

Voor het punitieve karakter van de bestuurlijke boete is het van groot belang dat iedereen daar hetzelfde onder verstaat. Het criterium "oogmerk tot leedtoevoeging" is niet in alle gevallen zo eenvoudig hanteerbaar, zeker als een sanctie meerdere doelen dient. Zou het daarom niet beter zijn om het begrip "punitief" niet alleen te koppelen aan, maar ook gelijk te stellen met het begrip "criminal charge" in de zin van artikel 6 EVRM? Het voordeel van de gelijkstelling zou zijn, dat bij het vaststellen van het punitieve karakter van de bestuurlijke sanctie de criteria worden gehanteerd die het EHRM heeft ontwikkeld ten aanzien van de criminal charge. De jurisprudentie van het Hof kan hiermee de nationale bestuursrechter meer houvast bieden. Het Hof gaat bij de bepaling of sprake is van een punitief karakter meer uit van de positie van degene die de boete krijgt opgelegd in plaats van degene die beboet, wat het nationale "oogmerk" criterium wel doet. Dat kan tot gevolg hebben dat wat wij als reparatoire sancties opvatten door het Hof toch als punitief worden beschouwd. Denk bijvoorbeeld aan het met de grond gelijk maken van een huis dat zonder de juiste vergunning is gebouwd of het terugvorderen van een uitkering over jaren, omdat er ooit niet is voldaan aan een meldingsplicht. Het is reparatoir, maar de burger zal het als een straf ervaren. Is de regering het met onze fractie eens, dat het Hof hierin andere criteria aanlegt dan de nationale rechter en dat dit ook tot gevolg kan hebben dat artikel 6 EVRM ook op dergelijke besluiten van toepassing zou moeten zijn?

Het overnemen van de Hof-criteria voor criminal charges zou duidelijk maken welk niveau van rechtsbescherming nodig is voor een bepaalde sanctie, namelijk een niveau dat minimaal voldoet aan de eisen van lid 2 en 3 van artikel 6, EVRM. Dat betekent inachtneming van de onschuldpresumptie, het zwijgrecht en waarborgen met betrekking tot informatie en zijn verdediging. Dit houdt in dat in al deze gevallen aan een bestuursrechter bijzonder strenge eisen moeten worden gesteld, wil deze rechterlijke toets niet onderdoen voor een rechterlijke toets die een strafrechter gewoon is. Dat is, in weerwil van wat het kabinet beweert, nu niet het geval. Allereerst staat een burger al op achterstand als hij eerst al een boete krijgt opgelegd en dan zelf het initiatief moet nemen om het aan de rechter voor te leggen. Er is dus geen rechterlijke toets vooraf, bijvoorbeeld of het

bestuursorgaan een wettelijk voorschrift wel juist heeft geïnterpreteerd. Het kan gebeuren dat een fout of twijfelachtige interpretatie van een bestuursorgaan geen enkel rechtsgevolg heeft, simpelweg omdat niet in beroep wordt gegaan. Een ander verschil is natuurlijk dat bezwaar of beroep in het bestuursrecht geen opschortende werking heeft. Dat is ook een groot verschil met het strafrecht. Aan een strafrechter stelt de wetgever ook een veel zwaardere bewijsplicht dan aan de bestuursrechter: een strafrechter voert als het ware een gewetenstoets uit en veroordeelt alleen als een strafbaar feit wettig en overtuigend is bewezen. Een bestuursrechter beoordeelt alleen of het bestuursorgaan aannemelijk heeft gemaakt of de burger zich aan een bepaalde overtreding schuldig heeft gemaakt. Dat beoordelingsverschil heeft onder meer tot gevolg dat een strafrechter zich actiever opstelt en veel kritischer toetst of bewijsmateriaal rechtmatig is verkregen. Een bestuursrechter komt eerder toe aan zijn conclusie toe, want als het aannemelijk is bevonden is hij klaar. Het bestuursprocesrecht heeft juist een ontwikkeling doorgemaakt waarin het meer afstand heeft genomen van het beginsel van de ongelijkheidscompensatie. De bestuursrechter maakt zeer beperkt gebruik van zijn wettelijke mogelijkheden om gronden en feiten ambtshalve aan te vullen en laat zich ook beperken door de zogenaamde onderdelenfuik in eerste aanleg en de argumentatieve fuik in hoger beroep. Het vergt van bestuursrechters wel een zeer flexibele houding, om zich bij een criminal charge volstrekt anders op te stellen dan bij alle andere bestuursrechtelijke zaken. Zelfs al geeft de wet alle benodigde mogelijkheden aan de bestuursrechter, hij is niet zoals de strafrechter verplicht tot gebruikmaking en in de praktijk doet hij het ook niet. Bovendien worden de rechten van de burger bij een criminal charge op dezelfde manier gewaarborgd als in het strafrecht ook met betrekking tot het recht op rechtshulp. Ik denk in dit verband aan verplichte procesvertegenwoordiging, de gratis toevoeging, de vertaling van een beslissing, et cetera. Ik krijg daarop graag ook een reactie van de regering.

Kortom, de regering deelt onze mening dat het niveau aan rechtsbescherming in het bestuursrecht niet zou mogen onderdoen ten opzichte van het strafrecht en dat is winst. Maar mijn fractie meent dat er voldoende argumenten zijn om te stellen dat het bestuursrecht niet dezelfde processuele waarborgen biedt als het strafproces en niet alle benodigde waarborgen die het Hof verplicht stelt. Ik zou graag willen dat de regering op deze argumenten ingaat en vervolgens aangeeft wat de consequentie daarvan zou moeten zijn. Is de regering bereid de waarborgen in het bestuursprocesrecht dan voldoende op niveau te brengen?

Net nu het kabinet de nadelen van een duaal model onderkent, dreigt met de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking een nieuwe dualiteit te ontstaan, namelijk de bestuurlijke boete naast de bestuurlijke strafbeschikking, in elk geval nu bij de overlastbestrijding, maar in de toekomst wellicht steeds vaker. Acht het kabinet dit wel

wenselijk? Kunnen hier niet dezelfde verantwoordelijkheidsproblemen optreden als de dualiteit bestuursrechtelijk-strafrechtelijk optreden? Waarschijnlijk gebeurt dit niet direct in de uitvoerende zin, want het is altijd het bestuur dat in eerste instantie optreedt, maar misschien wel bij de beleidsontwikkeling. Het is de vraag hoe actief het OM richtlijnen gaat opstellen als de meeste normovertredingen via een bestuurlijke boete worden afgedaan. Hoe vindt daarin voldoende afstemming plaats? Acht het kabinet het wenselijk dat de richtlijnen van het OM ook kwaliteitseffecten krijgen op de bestuursrechtelijke handhaving? Het lijkt mijn fractie in ieder geval ongewenst dat het kwaliteitsniveau enorm kan verschillen tussen de twee sporen die een bestuursorgaan kan kiezen en daarom voor het minst veeleisende niveau kan kiezen. Hoe dit te voorkomen? Deze nota geeft weliswaar een voorzet, maar nog onvoldoende duidelijkheid over mogelijke onderscheidende criteria. Graag wil ik weten wat de status van deze nota is.

Gelet op onze constatering dat het strafrecht meer rechtswaarborgen biedt dan het bestuursrecht, is te stellen dat een bestuurlijke strafbeschikking de voorkeur verdient boven de bestuurlijke boete, temeer omdat de strafrechtelijke bemoeienis kan zorgen voor meer uniformiteit en er dus minder ongelijkheid is voor de burger. Maar de regering kan ook kiezen voor versterking van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming en er dan voor zorgen dat meerdere rechtsgevolgen van één normovertreding door één rechter kunnen worden behandeld. Dat heeft wel grote voordelen voor de burger. De keuze tussen een bestuurlijke boete en een bestuurlijke strafbeschikking zal steeds vaker gemaakt moeten worden en het verdient daarom aanbeveling dat de regering een leidraad creëert voor deze toekomstige keuzes om straks niet na vijftien jaar een onwenselijke ontwikkeling te moeten keren.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Het is een goede gedachte om in samenhang met de behandeling van de Vierde tranche van de Awb de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel te bespreken. Het is wenselijk om toekomstgericht meer lijn te brengen in de door de wetgever en het bestuur te maken keuze, wil de nota voorzien in een helder afgebakend kader. De vraag die vanmorgen al eerder is gesteld, is in hoeverre deze poging geslaagd mag heten. Zijn de criteria helder, toereikend en dus hanteerbaar.

In elk geval heeft het streven naar effectieve handhaving van ordeningswetgeving in combinatie met een afdoende rechtsbescherming voor burgers en bedrijven de instemming van onze fracties. Hopelijk kunnen zodoende de nadelen van het handhavingstekort, onder andere als gevolg van capaciteitsgebrek en omstreden prioriteitenkeuzes bij de strafrechtelijke handhaving en -- niet het minste -- het gedogen voorkomen worden. Er zijn in elk geval qua wetgeving al wel resultaten

geboekt. Ik noem de Wet OM-afdoening, waarvan de volledige implementatie nog wel een aantal jaren op zich zal laten wachten. In elk geval zullen daarmee de nadelen van de (politie)transactie worden weggenomen. Nogmaals, dat is op termijn want het kan nog wel tenminste vijf jaar duren voordat het zo ver is. De buitengerechtelijke afdoening zal niet langer geschieden op basis van consensus, van een publiekrechtelijke overeenkomst, hetgeen altijd op gespannen voet heeft gestaan met ons inquisitoire stelsel van materiële waarheidsvinding. In de toekomst dus wellicht geen schikking meer, maar een beschikking. Over de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte maak ik in het vervolg van mijn bijdrage nog een opmerking.

De kabinetsnota doet een poging om aan de hand van het onderscheid besloten en open context tot een zekere ordening te komen. Het kost heel wat moeite en uitleg om die begrippen inhoud te geven, zodanig dat ze ook houvast bieden. Mijn indruk is dat voor dit onderscheid is gekozen om aansluiting te vinden bij de hedendaagse werkelijkheid. Licht hier ook niet de verklaring voor het feit dat er voorlopig niets zal komen van een doorlichting van bestaande wetgeving en de nota zich richt op wetgeving op nieuwe terreinen en nieuwe complexen dan wel hervorming van complexen van wetgeving?

Wat het standpunt van onze fracties betreft, geldt in elk geval een belangrijk uitgangspunt, namelijk dat het opleggen van punitieve sancties zoveel mogelijk moet zijn voorbehouden aan onafhankelijke en onpartijdige magistratelijke functionarissen. De triasleer duldt geen bestuursrechtelijke eigenrichting. Waar wij verder sterk aan hechten, is zoveel mogelijk transparantie voor burger en bestuur. De twee wegen van bestuursrecht en strafrecht moeten zo helder mogelijk gescheiden blijven. Er zal wel eens sprake zijn van een grijs grensgebied, maar op termijn moet aan minimale verschillen, die aan de burger niet uit te leggen zijn, een einde komen. Die opmerking raakt op dit moment in het bijzonder de eerdergenoemde Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, waarmee de wetgever het terrein van de handhaving van de openbare orde heeft betreden. Voor de burger is hier nauwelijks nog traceerbaar waarom hij in het ene geval met een bestuurlijke boete en in het andere geval met een strafbeschikking door het bestuur wordt geconfronteerd. Toegegeven moet toch worden dat men hier met het onderscheid besloten en open context niet helder uit de voeten komt? Een bestuurlijke boete zou toch doen veronderstellen dat hier een besloten context aan de orde is, waarin "partijen" elkaar kennen. Niettemin is een toezichthouder c.q. bijzondere opsporingsambtenaar in voorkomend geval tevens aangewezen de algemene en uitgebreide Wet op de identificatieplicht toe te passen. Hoezo "ze kennen elkaar reeds", aldus de brief van de minister van 29 mei jongstleden op bladzijde 13?

Een ander problematisch facet met betrekking tot de transparantie is de tweevoudige, duale handhaving binnen een wettelijk stelsel. Het

kabinet zegt weliswaar dat duale handhaving bij voorkeur moet worden vermeden. Duale handhaving in de zin dat in feite twee handhavende organen bevoegd zijn op te treden tegen één overtreding is zeker niet wenselijk, maar de mogelijkheid van duale handhaving in de zin dat de wetgever ervoor kan kiezen bepaalde normen in een wet met behulp van een bestuurlijke boete en andere normen in die wet langs strafrechtelijke weg te handhaven, wenst het kabinet overeind te houden. Bewijst dit niet dat men hier met het onderscheid tussen open en besloten context niet uitkomt?

Ten slotte zou ik wensen dat er op het punt van de rechtsbescherming, in het bijzonder op dat van de rechterlijke toetsing van de bestuurlijke boete volkomen helderheid bestaat. De (kanton)rechter, in de hoedanigheid van bestuursrechter, toetst in beroep toch niet alleen de totstandkoming maar ook inhoudelijk de hoogte van de boete aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er is dus sprake van wat wel heet volle toetsing, weliswaar mits belanghebbende tijdig verzoekt om toetsing van alle aspecten van de aangevochten boete. Dat is een van de valkuilen, maar mevrouw Broekers en mevrouw Strik hebben in dit verband ook andere valkuilen genoemd die een belanghebbende te wachten kunnen staan.

Voorzitter. Tot zo ver onze relatief korte bijdrage in eerste termijn. Bij de behandeling van de wetsvoorstellen betreffende de Algemene wet bestuursrecht hoop ik nog nader op het onderwerp bestuurlijke boete in te gaan.

*N

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Voorzitter. Het is goed dat wij de nu aan snee zijnde kabinetsnota kunnen bespreken in samenhang met de wet waarmee de Vierde tranche van de Awb zal worden ingevoerd. Immers -- en ik val maar meteen met de deur in huis -- wij hebben de nieuwe titel 5.4 van de Awb gelezen met deze nu te bespreken kabinetsnota in het achterhoofd. Met name hebben wij de nieuwe titel 5.4 getoetst op aspecten van rechtsbescherming en grondrechten. Ik wil de rechtsbescherming ook in dit gedeelte van het debat bespreken, omdat die daar naar mijn mening vanuit een principiële oogpunt thuishoort. Ik ga echter wel proberen dit te illustreren met voorbeelden uit de Vierde tranche.

Laat ik voorop stellen, dat wij het betoog dat namens de CDA-fractie is uitgesproken door collega van der Beeten onderschrijven. Ook wij zijn niet gelukkig met het onderscheid tussen de criteria open en gesloten context. Overigens hebben alle sprekers hun ongemak daarmee uitgedrukt. We vragen ons af of bestuursorganen met dit kader zijn geholpen in hun keuzeprocessen, temeer, daar u in de nota dit onderscheid in een adem ook weer onderuit haalt met de toevoeging, dat het van geval tot geval ook anders kan worden geregeld. Onze fractie sluit zich ook expliciet aan bij het opgemerkte over de wenselijkheid dat inzake die regels, die naar hun aard als strafrecht moet worden beschouwd en ook

strafrechtelijke sancties zoals de bestuurlijke strafsancie, de landelijke rechtseenheid, de afstemming van de hoogte van boetes op landelijk niveau en de strafrechtelijke waarborgen, moet worden bewaard. Ook onze fractie acht het onwenselijk, dat verschillende straffen kunnen worden opgelegd voor hetzelfde feit, afhankelijk van de plaats waar men het strafbare feit heeft gepleegd.

De minister weet, dat de PvdA het lokale bestuur een warm hart toedraagt. Daarom komt bij het lezen van uw nota de volgende vraag bij ons op. De minister geeft in de nota aan dat bestuursorganen om bestuurlijke boetes te kunnen opleggen, moeten beschikken over voldoende functionarissen met voldoende en diverse deskundigheid. Mist naar de mening van de minister een kleine gemeente, die zich door het afwegingskader -- open-gesloten en zo gewenst afwijken -- niet geholpen voelt, de professionele deskundigheid om in zijn verordeningen bestuurlijke boetes op te nemen? Moeten wij dit beschouwen als een hint, dat ten behoeve van de handhaving toch tot de 25 regionale handhavingsdiensten moet worden overgegaan?

Vanuit dat warme hart voor het lokaal bestuur was ook een deel van onze schriftelijke vragen ingegeven. Wij hebben de minister daarin namelijk gevraagd met welk afwegingskader een betrokken bestuursorgaan moet besluiten tot preventieve, regulerende dan wel punitieve maatregelen over te gaan. Dat is immers een voorliggende keuze die vooraf gaat aan het besluit tot bestuurlijke dan wel strafrechtelijke handhaving. Helaas doet de minister die vraag af met de mededeling dat het in deze nota slechts gaat over punitieve handhaving. Dat is letterlijk genomen natuurlijk wel juist, maar helpt de minister hiermee het lokale bestuur?

Wij hebben in onze schriftelijke vragen het voorbeeld gegeven van een gemeente die overlastbestrijding in haar APV wil opnemen. Hoe effectief zijn daarin preventieve maatregelen zoals cameratoezicht, regulerende maatregelen zoals samenscholingsverboden en punitieve maatregelen, zoals handhavende surveillance, bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking? Wij zouden dus toch nog graag van de minister hierop een antwoord ontvangen.

Ook met de strikte uitleg van de minister dat deze nota uitsluitend ziet op punitieve sancties, willen wij hem een andere casus voorleggen binnen deze context en hem vragen of het onderscheid tussen open en gesloten context het lokale bestuur nu helpt om een keuze te maken in voorliggende mogelijkheden. Ik zal het "de casus van de vuilniszak" noemen.

Een gemeente wil voorkomen dat burgers die reinigingsrechten betalen -- volgens de minister dus een gesloten context -- de vuilniszakken te vroeg buiten zetten. Niettemin zet bijna iedereen zijn vuilniszak een dag tevoren aan de straat. Hoe kan de gemeente dat het meest effectief handhaven? Via een strafrechtelijke boete in het kader van de Wet Milieubeheer, via een bestuursrechtelijke dwangsom of een last onder

dwangsom, via een bestuurlijke strafbeschikking ex artikel 257ba Wetboek van Strafvordering, via een last onder bestuursdwang met het bijbehorende kostenverhaal of, zoals in Den Haag gebeurt, via een fiscale boete? Dan is het namelijk een precariorecht. Wil de minister daar eens op reflecteren?

Een ander belangrijk deel van het warme hart van de PvdA is gereserveerd voor de burger, de burger die zich met enige regelmaat verstrikt voelt in het doolhof van ons bureaucratische Nederland. Snapt de gewone bewoner van ons land, in een gewoon Nederlands huis, met een gewone stinkende vuilniszak op het balkon en met gewone deugden en ondeugden op welke bon hij nu precies wordt geslingerd? Wil de minister eens aangeven of hij denkt dat die vuilniszak plaatsende gewone burger nu weet hoe hij moet opkomen tegen "die bon"? Moet hij in verzet gaan of bezwaar aantekenen? Wat moet hij doen?

Het warme sociaaldemocratische hart ten slotte is doordeesemd van de notie dat Nederland een rechtsstaat is en dat wij dat graag zo willen houden, evenals trouwens vrijwel alle andere politieke partijen in Nederland. Deel van die rechtsstaat is toch dat de ongelijke positie van verdachte in het strafrecht met processuele waarborgen is omkleed. Als een burger op de bon gaat, dan ervaart hij zowel een bon wegens onverlicht rijden, wat uit de wet Mulder komt, een "boetebon" van de gemeentelijke parkeerwacht onder de ruitenwischer van zijn onbetaald geparkeerde auto, als een opgelegde bestuurlijke boete door de inspecteur van Belastingen als een straf. Het Europese Hof geeft de burger daarin gelijk. Het Europese Hof heeft dan ook uitgesproken dat in al deze gevallen toch sprake is van een "criminal charge", zodat artikel 6 EVRM moet worden geëerbiedigd.

In de Algemene wet bestuursrecht herkennen wij een dappere poging om die strafrechtelijke, processuele waarborgen ook als bestuursrechtelijke proceswaarborgen te codificeren. Men zie hiervoor artikel 5.0.4, lid 1 en 2, artikel 5.0.5 en artikel 5.0.11, lid 1 en 2. Het is echter riskant om te volstaan met het letterlijk overschrijven van, dan wel eenvoudig verwijzen naar bepalingen uit andere wetten. Bedacht moet worden dat verschillende rechtsgebieden nu eenmaal vaak verschillende uitgangspunten kennen. Daarom blijven er nog wel enige vraagpunten over. Ik noem er zes en dan ben ik niet volledig. Ten eerste is het de vraag of de cautie, die blijkt uit artikel 5.0.11, lid 2, Awb pas hoeft te worden gegeven vóór het verhoor, in een bestuursrechtelijke procedure wel tijdig wordt gegeven. Immers, in een bestuursrechtelijke procedure wordt eerst al veel schriftelijk afgehandeld. Als de verdachte niet al in de eerste aanschrijving of ter gelegenheid van een voorgenomen besluit wordt gewaarschuwd dat hij niet gehouden is te antwoorden, kan het kwaad dan niet al in de bezwaarbrieven zijn geschied?

Ten tweede: voldoet een verdachte aan het vereiste van artikel 6:5, lid 1, onder d Awb, namelijk vermelding van de gronden waarop

bezwaar berust als hij conform artikel 5.0.11, lid 1, geen verklaringen omtrent zijn overtreding aflegt, zich beroepend op het zogenoemde zwijgrecht, en volstaat met te roepen: "ik ben het er niet mee eens!" of wordt hij dan niet-ontvankelijk verklaard?

Ten derde: indien de bestuursrechter in de beroepsfase de opgelegde bestuurlijke boete zou willen aanpassen aan de persoonlijke omstandigheden van de verdachte, net zoals de strafrechter zou hebben gedaan, treedt hij dan niet buiten zijn bestuursprocesrechtelijke bevoegdheid, waar immers gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en slechts wordt onderzocht of het bestuursorgaan zich aan zijn eigen beleidsregels heeft gehouden? Sakkers beschrijft dat in een artikel van 18 maart 2009 in SC nr. 11 als gingen wij van maatwerk naar confectie.

Ik heb een vierde vraag. Is het ambtshalve onderzoek dat de strafrechter altijd dient te verrichten of het strafbare feit wel is gepleegd, wel te verenigen met het uitgangspunt dat de bestuursrechter niet mag treden buiten wat door de partijen is aangevoerd? Zijn bij knullig handelen door de verdachte in de zin dat die bijvoorbeeld pas na 6 weken zijn bezwaarschrift indient, zijn uitspraak niet motiveert dat hij het niet eens is met de bon, geen relevante argumenten inbrengt of zijn griffierecht niet betaalt, diens strafrechtelijke waarborgen opeens verdampt?

Mijn vijfde vraag is of een onvermogen om bestuurlijk beboete rechtsbijstand van een advocaat krijgt toegewezen.

Ten zesde: waarom krijgt een winkeldiefje een strafblad na een veroordeling wegens het jatten van een leren jasje en waarom krijgt de "ontwijker" van belasting door zijn vermogen in het buitenland te stallen, die terecht een fiscale boete opgelegd krijgt van 300%, niet zo'n strafblad? Is hier geen sprake van klassenjustitie?

Ik sluit af met een oproep aan de minister. Met de onderscheiden die thans door u worden opgesomd in deze kabinetsnota, hebt u aan bestuurlijk Nederland voor de keuze van een sanctiestelsel niet de goede TomTom aangeboden. De kabinetsnota met daarin de leidraad "open-gesloten en desgewenst afwijken" doet mij denken aan een oude oom, die gezeten achter in zijn auto, standaard aan het chaufferende neefje of nichtje de weg placht te wijzen met de zinsnede "toujours tout droit et tourner quand il faut". Ik geef toe, wij zijn zelden verkeerd gereden, maar ik ben er niet zeker van of dit dankzij of ondanks mijn oude oom is gelukt.

Wij zien dus met belangstelling uit naar de beantwoording van onze opmerkingen en vragen.

De **voorzitter**: Dan zijn wij nu toegekomen aan de behandeling in eerste termijn van de wetsvoorstellen inzake de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht.

**

*N

Mevrouw **Duthler** (VVD): Mevrouw de Voorzitter. De wetsvoorstellen die we vandaag bespreken, zijn een stap naar meer samenhang en uniformiteit van

het bestuursrecht. De burger schiet er echter op onderdelen niet veel mee op. Om bijvoorbeeld de executie van een dwangbevel te schorsen, moet zij een zeer omslachtige weg volgen. De introductie van drie nieuwe typen beschikkingen, levert extra administratieve lasten op. Het is bovendien de vraag of de uitvoering zich goed heeft kunnen voorbereiden op deze wet, nu de wet al op 1 juli as. in werking treedt. Heeft de minister in het wetgevingsproces wel de regie gevoerd?

Namens de VVD-fractie wil ik nog enkele kritische vragen stellen. Ik zal daarbij de volgorde aanhouden van het wetsvoorstel zelf. Het onderwerp bestuurlijke boete zal ik overslaan, want dat wordt behandeld door mijn fractiegenoot mevrouw Broekers-Knol.

Allereerst stel ik vragen over de bestuursrechtelijke geldschulden. In het voorbereidend onderzoek hebben de leden van de VVD-fractie een vraag gesteld over de rechtsbescherming van de burger naar aanleiding van het voorgestelde artikel 4.4.4.2.3. In dit artikel wordt geregeld dat een dwangbevel een executoriale titel oplevert, die met de voorschriften van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten uitvoer kan worden gelegd. De minister schrijft: in de regel zal het bestuursorgaan pas tot dwanginvordering overgaan, nadat de beschikking tot vaststelling van de geldschuld onherroepelijk is, dus als geen of tevergeefs beroep bij de bestuursrechter is ingesteld. Kan de minister aangeven wat de status is van "in de regel"? En zou het niet kunnen dat het bestuursorgaan in de tussentijd zekerheid vraagt voor uitstel van betaling? Wat zijn de consequenties als die zekerheid niet kan worden gegeven? De leden van de VVD-fractie zijn er niet gerust op. Kan de minister niet gewoon bevestigen dat een lopende procedure bij de bestuursrechter de executie van een dwangbevel altijd opschort? Indien zich bijzondere omstandigheden voordoen die de minister in zijn memorie van antwoord schetst, kan het bestuursorgaan toch ook conservatoir beslag laten leggen?

Om schorsende werking van een dwangbevel te bewerkstelligen, zal een burger een omslachtige weg moeten volgen. Verzet bij de burgerlijke rechter heeft namelijk alleen in belastingzaken op grond van de Invorderingswet schorsende werking. In andere zaken voorziet de Awb niet in schorsende werking van verzet. Om schorsende werking te krijgen, moet een kort geding worden aangespannen tegen het bestuursorgaan. Effectief heeft men dan drie procedures lopen, te weten de bezwaar- en beroepsprocedure tegen de beschikking, de verzetprocedure tegen het dwangbevel en de tenuitvoerlegging daarvan en een kort geding in verband met de gewenste schorsende werking. Dit is onwenselijk. Ik krijg hierop graag een reactie van de minister.

Ik heb nog een vraag over het open systeem van invorderingsmaatregelen zoals geregeld in artikel 4.4.4.2.11 van het wetsvoorstel. Een bestuursorgaan beschikt volgens genoemd artikel ten aanzien van een invordering ook over de

bevoegdheden die een schuldeiser op grond van het privaatrecht heeft. Een bestuursorgaan kan dus particuliere incassobureaus inschakelen. Wordt het binnenkort toegestaan om een particulier incassobureau in te schakelen zolang de schuld nog wordt betwist en een rechter nog uitspraak moet doen? Ik krijg op deze vraag graag antwoord van de minister.

Tot zover de bestuursrechtelijke geldschulden. Nu de bestuurlijke handhaving. voordat ik inga op de herstelsancties stel ik een vraag over de uitleg van artikel 5.0.5. In dit artikel wordt bepaald dat een bestuursorgaan geen bestuurlijke sanctie oplegt voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestaat. Dit lijkt duidelijk, maar roept in de praktijk vragen op. Voor de executie van een vonnis bijvoorbeeld, moet soms een overtreding worden gemaakt waarvoor een beroep kan worden gedaan op een rechtvaardigingsgrond. Kunnen alle betrokken partijen zo'n beroep doen? Ik licht deze vraag toe aan de hand van het voorbeeld van een gedwongen ontruiming. De deurwaarder die spullen op de openbare weg plaatst, zal op grond van artikel 5.0.5 niet kunnen worden aangesproken. Dat is duidelijk. Hij executeert op grond van de wet, maar beslist daartoe niet zelfstandig. Maar hoe zit het met de opdrachtgever, bijvoorbeeld een woningbouwvereniging? Het zogenaamde Brunssum-arrest laat ruimte voor de opvatting dat de woningbouwvereniging wel kan worden aangesproken, omdat die ook de executie van het vonnis achterwege had kunnen laten. Kan artikel 5.0.5 zodanig ruim worden uitgelegd, dat ook de opdrachtgever een beroep kan doen op een rechtvaardigingsgrond?

Ik kom bij het onderwerp van de herstelsancties. Het wetsvoorstel introduceert drie nieuwe typen beschikkingen in titel 5.3, te weten de toepassingsbeschikking, de invorderingsbeschikking en de kostenbeschikking. De honderdduizenden bezwaar- en beroepschriften die op grond van de huidige wetgeving jaarlijks worden ingediend, leiden alleen al voor burgers tot 4 miljoen uur aan administratieve lasten. Met dit wetsvoorstel komen er nieuwe typen beschikkingen bij. Het ligt voor de hand dat ook deze nieuwe typen leiden tot bezwaar- en beroepschriften. De afhandeling van deze groep brengt ook weer administratieve lasten met zich. Dat kan niet anders. De minister suggereert echter in punt 73 van zijn memorie van antwoord dat de nieuwe typen beschikkingen niet leiden tot meer administratieve lasten. In zijn antwoord refereert de minister aan de administratieve lasten voor alleen bestuursorganen. De leden van de VVD-fractie hadden echter ook de administratieve lasten voor de burger voor ogen. Hoe zit dat? Waarom nemen voor hem de administratieve lasten niet toe? De leden van de VVD-fractie vernemen verder nog graag of de minister in het algemeen is nagegaan wat de consequenties van dit wetsvoorstel zijn voor de rijksbrede operatie van administratieve lastenverlichting.

Tot zover wetsvoorstel 29702. Ik kom bij de Aanpassingswet.

Over het onderwerp verjaring van geldschulden hebben de leden van de VVD-fractie nog een vraag. De hoofdregel voor de verjaring van geldschulden is vastgelegd in afdeling 4.4.3. Voor bestuursrechtelijke geldschulden geldt een verjaringstermijn van vijf jaar. Voor belastingschulden wordt via de Aanpassingswet in de Invorderingswet 1990 onderscheid gemaakt tussen belastingschulden waarvoor een aansprakelijkstelling heeft plaatsgevonden van niet meer bestaande rechtspersonen en belastingschulden waarvoor een aansprakelijkstelling heeft plaatsgevonden van nog wel bestaande rechtspersonen. Voor niet meer bestaande rechtspersonen wordt een beperking in de tijd aanvaard van vijf jaar. Voor nog wel bestaande rechtspersonen geldt zo'n beperking echter niet. De regering meent dat de termijn van vijf jaar te kort is wanneer er wordt geprocedeerd tegen de belastingaanslag en de ontvanger gedurende de procedure uitstel van betaling verleent. Bovendien kan er aan aansprakelijkstelling een lang traject voorafgaan omdat er soms een langdurig en intensief onderzoek nodig is.

Vijf jaar lijkt mijn fractie toch een zeer redelijke termijn voor een uitgebreid en intensief onderzoek om tot aansprakelijkstelling over te kunnen gaan. Mijn fractie acht een beperking in de tijd voor ook bestaande rechtspersonen zeer gewenst. Zij kunnen zonder zo'n beperking eindeloos in onzekerheid verkeren. Bovendien leidt het tot een aanzienlijk grotere werkbelasting bij de ontvanger. Is de minister bereid om te monitoren hoe dit onderscheid in de praktijk uitwerkt en om de effecten over drie jaar te evalueren?

Ik heb nog een vraag over de stuiting van verjaring. De hoofdregel in artikel 4.4.3.4 is dat alleen de schuldeiser van een bestuursorgaan kan stuiten door middel van een schriftelijke mededeling. Een bestuursorgaan heeft specifieke bevoegdheden, zoals het doen uitgaan van een aanmaning en het uitvaardigen van een dwangbevel, waardoor hij in een enigszins andere positie verkeert. Daarom is ter wille van de rechtszekerheid bepaald dat stuiting slechts mogelijk is door het gebruik van die bevoegdheden of door het instellen van een vordering bij de rechter of de erkenning van de schuld door de schuldenaar. In de Aanpassingswet wordt echter een uitzondering gemaakt voor de fiscus. Voorgesteld wordt dat ook de ontvanger kan stuiten door middel van een vormvrije schriftelijke verklaring. De minister motiveert dat onder andere met automatiseringsproblemen vanwege de complexiteit van de stuiting- en schorsingregeling. Die automatiseringsproblemen zullen toch van tijdelijke aard zijn? Die kunnen dan toch geen rechtvaardiging vormen voor een definitieve afwijking van de fiscale regeling ten opzichte van de algemene regeling in de Awb? Ik krijg hierop graag een reactie van de minister.

Ik kom bij mijn laatste opmerkingen en mijn laatste vraag. Deze Vierde tranche Awb is onderdeel van een langdurige operatie, die al in 1983 is gestart met de instelling van de commissie -

Scheltema. De minister van Justitie heeft in zijn memorie van antwoord bij de Aanpassingswet aangegeven en ook gedurende het wetgevingstraject hier in deze Eerste Kamer laten weten dat het belangrijk is dat beide wetsvoorstellen op 1 juli 2009 in werking kunnen treden. Verder uitstel zou betekenen dat de aanpassing van bijzondere wetten aan de Vierde tranche opnieuw moet worden geactualiseerd, waardoor dan een apart wetsvoorstel nodig zou zijn. Ook uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst en het UWV hebben zich ingesteld op inwerkingtreding per 1 juli 2009. Daar heeft mijn fractie steeds veel begrip voor gehad. De Belastingdienst en het UWV zijn echter niet de enige uitvoeringsorganisaties die te maken hebben met de Awb. Ook veel andere uitvoeringsorganisaties en niet te vergeten gemeenten moeten de nieuwe wet gaan implementeren. Dat betekent dat zij aanpassingen in hun organisatie moeten doorvoeren evenals aanpassingen van systemen en procedures. Is het voor deze uitvoeringsorganisaties en gemeenten duidelijk geweest dat de beoogde inwerkingtreding 1 juli aanstaande is? Dat is over precies een week. Wat heeft de minister eraan gedaan om ervoor te zorgen dat zij zich tijdig konden voorbereiden op de nieuwe wet? Niet voor niets heeft de regering het systeem van Vaste Verandermomenten (VVM) geïntroduceerd. Dat systeem bestaat uit twee vaste inwerkingtredingsdata, een minimale invoeringstermijn van drie maanden en tijdige en duidelijke informatievoorziening. Aan de voorwaarde van de minimale invoeringstermijn van drie maanden wordt sowieso niet voldaan. Hoe zit het met de tijdige en duidelijke informatievoorziening? Ik krijg hierop graag een verklarende reactie van de minister.

Tot slot hebben wij in deze Kamer een paar maanden geleden een debat over de wetgevingskwaliteit gevoerd. Dat was niet voor niets. Wetgevingsjuristen lijken voor dit wetsvoorstel zelf alle tijd van de wereld te hebben genomen, met als gevolg dat de uitvoering slechts een week heeft om zich op de nieuwe wet in te stellen. Kennelijk zijn er in het ambtelijk wetgevingsproces nog geen verbeteringen doorgevoerd. Mijn fractie heeft de stellige indruk dat de minister betere regie had kunnen voeren, niet zozeer inhoudelijk, als wel voor wat betreft de procedure en het tijdsverloop. De minister heeft steeds ruim de tijd genomen voor het indienen van memories van antwoord en nadere memories van antwoord. Dat had sneller gekund. Ik hoor graag een verklaring van de minister voor deze gang van zaken.

Mijn fractie kijkt met belangstelling uit naar de antwoorden van de minister.

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de Voorzitter. Zoals mijn fractiegenoot Anne-Wil Duthler al gezegd heeft, zal ik namens de VVD-fractie in dit plenaire debat over de Vierde tranche

van de Algemene wet bestuursrecht spreken over de bestuurlijke boete.

In het voorlopig verslag bij de Vierde tranche Awb merkte ik namens mijn fractie op dat de bestuurlijke boeteregeling, de bestuurlijke punitieve sanctie, zich bijna ongemerkt als een olievlek in ons rechtsbestel verspreidt en zich daarin nestelt met het gevaar het privaatrecht en het strafrecht te overschaduwten ten detrimente van de rechtsbescherming van de burger. Nu begrijpt mijn fractie wel dat in de laatste twee decennia van de vorige eeuw vanwege het zogenoemde handhavingstekort met betrekking tot bestuursrechtelijke wetgeving er iets moest gebeuren. De oplossing werd gevonden in met name de invoering van bestuurlijke boetebevoegdheden. In de Vierde tranche Awb wordt nu een algemene regeling voor het opleggen van bestuurlijke boetes opgenomen, zodat er meer uniformiteit ontstaat bij het opleggen van die boetes. Dat is op zich een goed idee. De vraag is alleen wanneer wordt gekozen voor de bestuurlijke punitieve sanctie als maatregel in geval van een overtreding en wanneer voor strafrechtelijke handhaving. We hebben het daarover vanochtend al eerder gehad en ik zal die discussie nu niet herhalen. Wel vraag ik nog nadrukkelijk aandacht voor de grondwettelijke verankering van de bestuurlijke boete. In de memorie van antwoord schrijft de minister op pagina 25: "Het lijkt ons niet goed doenlijk om het toepassingsbereik van de bestuurlijke boete grondwettelijk te verankeren." Ik vraag me af waarom dat niet zo is en krijg daarvan graag een nadere motivering van de minister. In de nadere memorie van antwoord, op pagina 3, wijst de minister grondwettelijke verankering iets minder stellig van de hand. Ik citeer: "Op zichzelf zou het denkbaar zijn dat ook bestraffende bestuurlijke sancties in de Grondwet worden genoemd." Bij de Staatscommissie voor de herziening van de Grondwet zou het aan de orde kunnen komen, schrijft de minister, wanneer nagedacht wordt over de relatie tussen de Grondwet en artikel 6 van het EVRM. De minister laat het dus over aan de Staatscommissie. Kan de minister toelichten waarom hij de Staatscommissie niet specifiek geattendeerd heeft op de wenselijkheid om de bestraffende bestuurlijke sanctie in de Grondwet op te nemen? Komt dat doordat de minister zelf het belang van grondwettelijke verankering eigenlijk niet ziet?

In artikel 5.0.9 Awb worden de eisen vermeld waaraan elke beschikking waarbij een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd, moet voldoen: de beschikking vermeldt de overtreding alsmede het overtreden voorschrift en zo nodig een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd. Voor de bestuurlijke boete geldt ook nog artikel 5.4.2.5 Awb: de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete vermeldt de naam van de overtreder en het bedrag van de boete. Als de sanctiebeschikking een verplichting tot betaling van een geldsom inhoudt -- en dat is het geval bij de bestuurlijke boete -- moet de beschikking ook voldoen aan de eisen van artikel 4.4.1.2 Awb: de

beschikking vermeldt in ieder geval de te betalen geldsom en de termijn waarbinnen de betaling moet plaatsvinden. Het zijn vormvoorschriften en dit houdt in dat als een sanctiebeschikking niet aan deze eisen voldoet, dit niet zonder meer tot vernietiging van de beschikking leidt. Met toepassing van artikel 6:22 Awb kan de rechter de beschikking in stand laten. Maar, schrijft de minister op pagina 9 van de nadere memorie van antwoord, dat kan alleen als de belanghebbende door de schending van het vormvoorschrift niet in zijn verdediging is geschaad. Kortom, de beschikking waarbij een bestuurlijke boete wordt opgelegd kan aan alle kanten rammelen, maar als de belanghebbende naar het oordeel van de rechter niet in zijn verdediging is geschaad, is er niets aan de hand. Licht het niet voor de hand om bij het opleggen van een bestuurlijke boete, wat per slot van rekening een punitieve sanctie is, de eisen van artikel 5.0.9, artikel 5.4.2.5 en artikel 4.4.1.2 Awb niet als vormvoorschriften te beschouwen, maar als vereisten waaraan het bestuursorgaan moet voldoen? Dat heeft een positief effect op de rechtsbescherming van de burger, nu het een strafsancie betreft en bovendien -- en dat moeten we niet onderschatten -- heeft het ook een uiterst positief effect op het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur. Wat is de mening van de minister daarover?

Een vergelijkbare vraag heeft mijn fractie over het wijzigen van de grondslag van de vordering tijdens de procedure: de gedraging die aan belanghebbende wordt verweten, wordt door een ander voorschrift verboden dan aanvankelijk gedacht. Ik verwijs naar de artikelen 6:18 en 6:19 Awb. De minister schrijft in de nadere memorie van antwoord naar aanleiding van een vraag daarover van de VVD-fractie in het nader voorlopig verslag dat een wijziging van de grondslag van de boete toelaatbaar kan zijn, mits de belanghebbende daardoor niet wezenlijk in zijn verdediging wordt geschaad. De belanghebbende moet in ieder geval de gelegenheid krijgen zich over de nieuwe grondslag uit te laten. Klopt het dat de passage "mits de belanghebbende daardoor niet wezenlijk in zijn verdediging wordt geschaad" niet in artikel 6:18 en artikel 6:19 Awb staat vermeld? De minister verwijst in zijn antwoord onder meer naar artikel 7:9 Awb, maar dat gaat nu juist over andere feiten, niet over de grondslag. Wat betekent dit voor de rechtsbescherming van de burger? Nogmaals, we hebben het over een strafsancie. Een wijziging van de tenlastelegging in het strafrecht is aan veel striktere voorwaarden gebonden en bovendien is een en ander wettelijk vastgelegd in de artikelen 313 en 314 Strafvordering, juist ter bescherming van de verdachte. Is de minister het niet met de leden van de VVD-fractie eens dat het dringend noodzakelijk is om op dit punt in de Awb een grotere rechtsbescherming voor de burger te waarborgen? Kan de minister toezeggen, daaraan zo spoedig mogelijk door middel van een aanpassing van de Awb te voldoen?

Op meerdere plaatsen in de memorie van toelichting en de overige schriftelijke stukken

tussen minister en deze Kamer, heeft de minister betoogd dat, waar dat aan de orde is, zoveel mogelijk is aangesloten bij het strafrecht. Op het punt van de rechtvaardigingsgronden wil ik daar nader op ingaan. In artikel 5.0.5 Awb staat dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke sanctie oplegt voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond. In het strafrecht is een feit niet strafbaar als er sprake is van een rechtvaardigingsgrond, omdat dan de verrichte gedraging niet wederrechtelijk wordt geacht. In artikel 5.0.5 Awb staan de woorden "voor zover". Naar de mening van de VVD-fractie betekent dit dat het opleggen van een bestuurlijke sanctie afhankelijk is van de mate waarin de overtreding gerechtvaardigd is en dus dat een overtreding in meerdere of mindere mate wederrechtelijk kan zijn. Is die veronderstelling juist en wat is de reden dat op dit punt is afgeweken van het strafrecht?

Voorzitter. Tijdens de schriftelijke voorbereiding van de Vierde tranche Awb heeft mijn fractie vragen gesteld die het terrein van het belastingrecht betreffen. Ik wil daarop in het kader van deze plenaire behandeling, mede naar aanleiding van een brief van 23 april jongstleden van de voorzitter van de Commissie wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, nader terug komen. Tijdens de parlementaire behandeling Awb in de Tweede Kamer heeft de minister wat betreft de beboeting van medeplegers van vergrijpboeten, toegezegd dat de Belastingdienst niet actief op zoek zal gaan naar medeplegers en feitelijk leidinggevers. In een uitspraak van de Hoge Raad van 22 juni 2007, BNB 2007/292, heeft de Hoge Raad geen betekenis toegekend aan de door de regering gedane toezegging bij de totstandkoming van een wet, namelijk artikel 67d Algemene wet inzake rijksbelastingen. Kan de minister de in de Tweede Kamer gedane toezegging verduidelijken, zodat daarover geen misverstand kan bestaan, de rechter ermee rekening kan houden en de sfeer tussen Belastingdienst en adviseurs niet onnodig verhard wordt? Hetzelfde geldt voor opdrachtgevers en feitelijk leidinggevers.

Een vergelijkbare vraag stelt mijn fractie over de tijdens de parlementaire behandeling Awb in de Tweede Kamer gedane toezegging dat de beboetingsmogelijkheid van medeplegers geenszins bedoeld is als drukmiddel van de Belastingdienst om onwillige adviseurs te dreigen. Kan de minister dit nader uitwerken? Geldt een en ander ook voor wat betreft de beboetingsmogelijkheid van feitelijk leidinggevers en opdrachtgevers?

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs vestigt er de aandacht op dat het opleggen van een bestuurlijke boete aan medeplegers, feitelijk leidinggevers en opdrachtgevers enerzijds en diens cliënt anderzijds aanleiding vormt voor een belangentegenstelling waarin de belastingadviseur zich dient te verdedigen tegen de boete en bovendien tegen een potentiële aansprakelijkstelling door zijn cliënt. Is de minister bereid om in het Besluit strafverminderende omstandigheden omstandigheden op te nemen die specifiek gelden

voor medeplegers, feitelijk leidinggevers en opdrachtgevers? Wat betreft bedrijfsfiscalisten, dat wil zeggen fiscalisten die in dienst zijn bij belastingplichtigen, is de vraag of het inderdaad de bedoeling is dat bedrijfsfiscalisten privé getroffen kunnen worden met een boete op grond van de Awb, nu vrij eenvoudig kan worden aangenomen dat er sprake is van medeplegen en feitelijk leiding geven. Welke gevallen staan de minister daarbij voor ogen? Graag wil ik een reactie van de minister.

Tot slot kom ik op de Aanpassingswet. Mijn fractie heeft in het voorlopig verslag bij die wet een vraag gesteld over de wettelijke rente. Met name vroeg mijn fractie of de overtreder die de opgelegde boete betaald heeft en die uiteindelijk in het gelijk werd gesteld, de wettelijke rente uitgekeerd krijgt over de periode dat de boete, naar uiteindelijk bleek, onverschuldigd betaald was. Dat blijkt niet te zijn geregeld in de Awb, zo lijkt uit het antwoord van de minister. De minister verwijst dan ook naar het leerstuk van de onverschuldigde betaling in het burgerlijk recht. Ik begrijp dit zo dat de desbetreffende burger maar zelf, met behulp van het Burgerlijk Wetboek, moet zien dat hij het bedrag aan rente terug krijgt. Dat kan toch niet? Als we praten over rechtsbescherming voor de burger en een betrouwbare overheid, is het toch niet meer dan vanzelfsprekend dat de burger automatisch wettelijke rente vergoed krijgt over de periode dat de betaalde boete bij het bestuursorgaan "geparkeerd" heeft gestaan? Kan de minister toezeggen dat hij de bestuursorganen laat weten dat in dergelijke gevallen de wettelijke rente automatisch aan de burger moet worden uitbetaald? In het omgekeerde geval, namelijk dat de betaling van de boete is geschorst en dat de overtreder uiteindelijk in het ongelijk wordt gesteld, is de burger wél automatisch wettelijke rente aan het bestuursorgaan verschuldigd.

Wij wachten met belangstelling de beantwoording van onze vragen door de minister af.

*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. De fracties van D66 en OSF nemen vandaag met genoegen deel aan deze plenaire beraadslaging. Daarbij zullen wij ons overigens concentreren op voorstel 29702.

Wij menen in de schriftelijke voorbereiding van dit voorstel de hand van de minister van Justitie herkennen, die in vorige juridische levens als hoogleraar bestuursrecht en als voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vele belangwekkende bijdragen heeft geleverd aan de toepassing van het bestuursrecht. Minstens zo aantrekkelijk -- ik gebruik die woorden bewust -- zijn de aanwezigheid en de betrokkenheid van de regeringscommissaris, de heer Scheltema, die ik in Groningen gedurende lange tijd, ondanks de organisatorische scheiding van de vakgroepen Staatsrecht en Bestuursrecht, van nabij zijn baanbrekende en hoogstaande arbeid aan de ontwikkeling van het bestuursrecht zag verrichten.

Ik spreek onze waardering uit voor de gedegen wijze waarop de regering in de schriftelijke voorbereiding heeft gereageerd op de interventies van de fracties. De beantwoording heeft zeker bijgedragen aan een beter inzicht in de plaats en de betekenis van dit voorstel in het licht van de codificatie van het bestuursrecht en het bestuursprocesrecht met de Algemene wet bestuursrecht. Wij zullen ons om die reden beperken tot de behandeling van enkele van de aangesneden kwesties.

De fracties van D66 en OSF willen vooropstellen dat zij instemmen met het doel van dit voorstel om nu ook op de deelterreinen van de bestuursrechtelijke geldschulden, de bestuurlijke handhaving en de attributie tot verdere harmonisatie en systematisering te komen. Dat is van belang nu de Awb, die het overheidsoptreden wil binden aan zo eenduidig en herkenbaar mogelijke rechtsregels, een belangrijke bijdrage levert aan de rechtsstatelijkheid en het democratisch gehalte van het overheidshandelen. Het bestuursrecht, en daarmee de Awb, vervult in dat perspectief een belangrijke functie voor de kwaliteit van de relatie tussen burger en bestuur en daarmee voor het maatschappelijk vertrouwen in het openbaar bestuur. Juist om die reden is in de afgelopen jaren regelmatig gevraagd naar een algemene visie op de plaats, de functie en de ontwikkeling van het bestuursrecht en in het bijzonder op de verhouding van het bestuursrecht tot het strafrecht en het privaatrecht. De gekozen werkwijze, namelijk die van een tranchegewijze aanbouwwet, maakt inderdaad een flexibele regelgeving mogelijk die is gericht op de behoeften van de praktijk. Op voorhand staat niet vast of de eenheid en de samenhang van de Awb daarmee daadwerkelijk dichterbij komen en evenmin of de toegankelijkheid en de hanteerbaarheid van het bestuursrecht daarmee daadwerkelijk bevorderd worden. In die zin is het jammer dat de minister de boot naar een dergelijke visie afhoudt door vast te houden aan het denkbeeld dat de wetgever niet tot taak heeft om een bepaalde, meer dogmatische visie op rechtsgebieden te ontwikkelen. Dat is toch een interessante benadering voor een kabinet met een meer dan gemiddeld bevoogdende inslag dat herkenbaar en zichtbaar poogt om bepaalde dogmatische visies en maatschappelijke "normativiteiten" met overheidssturing te realiseren. Wat hiervan verder ook zij, het is naar mijn mening sterk de vraag of de wetgever zich kan onttrekken aan de opgave om de rechtsontwikkeling van een visie te voorzien. Het argument dat dit de regeling van zaken in de weg staat waaraan in de praktijk behoefte bestaat, lijkt mij iets te minimalistisch. Heeft de wetgever echt geen taak als het gaat om de plaats en de ontwikkeling van een rechtsgebied in verhouding tot andere rechtsgebieden en ook niet ten aanzien van het geheel en de eenheid van het recht? Graag wil ik op dit punt een nadere reactie van de minister.

Een vergelijkbare aarzeling hebben wij bij de reactie op ons punt van zorg dat wij hebben uitgesproken. Het betreft de vraag in hoeverre in de

verdere stroomlijning van het bestuursrecht met de Awb het evenwicht tussen de slagvaardigheid van bestuur en de rechtsbescherming voor de burger zal worden verstoord. Het bestuursrecht is, ondanks de in wetgeving vastgelegde vereenvoudigingen op het punt van de systematiek en de procedures, in kwantitatieve zin verder uitgebreid en geformaliseerd. Niet voor niets is er, niet in het minst door de uitvoerende macht, geklaagd over bestuursrechtelijke overregulering met daarmee gepaard gaande verschijnselen als bureaucratisering, formalisering, en juridisering. Ook met betrekking tot dit wetsvoorstel is met name door de VNG aandacht gevraagd voor het aantal beslistmomenten en de uitvoeringslasten. Het antwoord van de regering dat inhoudt dat dit evenwicht van slagvaardigheid en rechtsbescherming niet voor eens en altijd gegeven is, kan op zichzelf worden onderschreven. Dat brengt ons echter niet veel verder. Ook de niet op voorhand onjuiste vaststelling dat in dit voorstel een nieuw evenwicht is gevonden, loopt onder onze waarneming uit. Graag vraag ik de minister hoe hij meer in het algemeen aankijkt tegen het spanningsveld van het belang van een ook door de burger gewenst slagvaardig bestuur en het belang van een goede rechtsbescherming. Anders gezegd: zal het bestuursrecht, niet alleen in de beleving van bestuurders, in toenemende mate een hindermacht blijken voor krachtdadig en probleemoplossend overheidsoptreden?

Ik kom op de verhouding tot andere rechtsgebieden. Wat betreft de relatie tussen het privaatrecht en het bestuursrecht, die relevant is voor de regeling van de bestuursrechtelijke geldschulden, is het uitgangspunt dat de Awb aansluit bij de systematiek van het Burgerlijk Wetboek. Het is de vraag of dat voldoende houvast biedt voor de praktijk als wij ons realiseren dat de hoogste rechters op beide rechtsgebieden, namelijk de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad, uiteenlopende visies hebben op de relatie tussen het burgerlijk recht en het bestuursrecht. De CDA-fractie, waarin niet alleen verschillende confessionele stromingen verenigd zijn maar ook de verschillende juridische disciplines, heeft begrijpelijkerwijs en in dit geval niet ten onrechte aandacht gevraagd voor het probleem dat civilisten op dat punt de neiging hebben om het privaatrecht als leidend te zien. Graag vraag ik de minister of hij iets meer van zijn gevoelens op dit punt wil laten blijken.

Wat betreft de relatie met het strafrecht is de vraag gerezen in hoeverre de bestuursrechtelijke rechtsbescherming zwakker zou zijn in vergelijking met de rechten en de waarborgen in het strafproces. In de literatuur is in dat verband gewezen op problemen zoals de grotere lijdelijkheid van de bestuursrechter als gevolg van de bestuursrechtelijke partijautonomie, de beperktere beoordelingsruimte van de bestuursrechter als gevolg van de gebondenheid aan de toetsing van de rechtmatigheid van besluiten en de "verdichting" van de omvang van het geschil in de bestuursrechtelijke procedure. Niet eerder bestreden onderdelen van een besluit of eerder

aangevoerde gronden in de verdere procedure, wegen immers niet mee. Ik doel op de zogeheten onderdelen- en grondenfuik. Daarover is reeds gesproken. De regering heeft in de memorie van antwoord zeer uitgebreid op dit punt gereageerd. Uitvoerig is beargumenteerd waarom het bestuursprocesrecht op het punt van de kwaliteit van de rechtsbescherming de toets aan het strafprocesrecht goed kan doorstaan.

Belangrijk zijn de hoge eisen die het bestuursrecht stelt aan de voorbereiding van een besluit door bestuursorganen. De bestuursrechter onderzoekt of het besluit wordt gedragen door de daaraan ten grondslag liggende beginselen van behoorlijk bestuur en gaat daarbij actief op zoek naar de juistheid van de standpunten en de argumenten van met name het bestuursorgaan. De bestuursrechter toetst de juistheid van de argumenten voluit. Ook de plicht om de rechtsgronden ambtshalve aan te vullen, blijkt in de praktijk ruim te worden opgevat. Onze fracties achten daarmee de kritiek op het rechtsgehalte van de procedure van de bestuurlijke boete voldoende weerlegd.

In het voorlopig verslag hebben wij in dit verband met name aandacht gevraagd voor de door een aantal gerenommeerde Leidse bestuursrechtjuristen signaleerde knelpunten. Ik noem Barkhuysen c.s. Die knelpunten hebben betrekking op de Europese processuele waarborgen op het terrein van de bestuurlijke punitieve sancties. Het is interessant om vast te stellen dat de toepassing van de in het kader van dit voorstel relevante beginselen als *una via*, *ne bis in idem* en evenredigheid de toets van de Straatsburgse jurisprudentie kan doorstaan. Dat geldt ook voor de waarborging van het zwijgrecht en de hantering van redelijke termijnen. Met de regering vinden wij dat deze vaststelling een bijzonder licht werpt op de vraag naar de rechtsbeschermingskwaliteit van het bestuursprocesrecht in vergelijking met het strafprocesrecht. Daarmee is nog niet onze vraag beantwoord naar een doordachte complementariteit van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Wij hopen dat dit later in de middag alsnog gebeurt in het kader van de bespreking van de notitie over sanctiestelsels.

Tot slot kom ik terug op onze vraag om bij een volgende evaluatie van de Awb -- die wordt naar verwachting in 2011 gehouden -- de ervaringen van burgers, bedrijven en instellingen met die wet daarbij te betrekken. Ik ben de minister erkentelijk voor zijn positieve grondhouding in de memorie van antwoord. Wij realiseren ons zeer wel dat de uitvoering van een dergelijk onderzoek een specifieke methodologische aanpak vergt. Ik vraag de minister voor de goede orde of zijn positieve reactie op dat punt kan worden uitgelegd als een toezegging aan deze Kamer en wacht met veel belangstelling de reactie van de minister op deze en andere vragen af.

*N

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Het heeft ruim twee jaar geduurd voordat wij de Vierde tranche

van de Awb plenair kunnen behandelen. Dat is een nogal lange tijd.

Ter coördinatie met de heer Van de Beeten die eerder heeft gesproken, zeg ik dat ik in relatie tot de bestuurlijke boete niet zal spreken over de vraag wanneer die aangewezen is. Ik zal meer ingaan op de wijze waarop die bestuurlijke boete in deze Vierde tranche is georganiseerd.

De CDA-fractie is blij dat vandaag, naar het zich laat aanzien, opnieuw een forse stap wordt gezet op weg naar de codificatie van het bestuursrecht. De grondwetgever van 1983 heeft ons als medewetgever in artikel 107 die missie opgedragen en de karavaan is nog steeds onderweg. Het bestuursrecht was hinderlijk gefragmenteerd en verbrokkeld. Tot op zekere hoogte is het dat overigens nog steeds. Het bestuursrecht vormt het sequeel van de accelererende verzorgingsstaat en het weerspiegelt de vaak schoksgewijze uitbreiding daarvan en de eigen aard van de verschillende beleidsdomeinen zoals milieurecht, onderwijsrecht, huisvestingsrecht ruimtelijk recht, economisch orderingsrecht enz.

Onze verre voorgangers in deze Kamer en die aan de overzijde aarzelden bovendien sterk om de rechtsbescherming van burgers aan rechters op te dragen. Men bezat een voorkeur voor administratief beroep. Pas na de Tweede Wereldoorlog en zeker na de zomer van 1976, de Wet AROB, sloeg de slinger duidelijk door naar administratieve rechtspraak en zwol de behoefte aan canonisering en uniformiteit aan. Recent is een deel van de bestuursrechtspraak bovendien institutioneel geïntegreerd in de gewone rechterlijke macht. Mijn eerste vraag heeft eigenlijk geen betrekking op het wetsvoorstel. Ik stel die vraag omdat mijn fractie nieuwsgierig is naar het antwoord daarop. Kan de regering al aangeven of van dit kabinet nog initiatieven van wetgeving of anderszins op dit terrein kunnen worden verwacht?

De gedeeltelijke codificatie van het materiële bestuursrecht en vooral van het processuele bestuursrecht krijgt met name gezicht in de fameuze Awb waarvan we hier de architect aantreffen in de persoon van de regeringscommissaris. Wij feliciteren hem en uiteraard de regering, die de verantwoordelijkheid voor deze wet draagt en daaraan heeft bijgedragen, met het feit dat vandaag opnieuw een vertrek aan het gebouw van de Awb wordt toegevoegd. Vanaf het begin onderschreven wij de strekking van dit wetsvoorstel. Onze fractie had echter wel behoefte aan opheldering over een aantal aspecten. Zij wilde een antwoord op vragen die, zoals het fraai verzorgde wetgevingsdossier ons leerde, ook in juridische en andere fora leefden.

Vooraf willen wij echter een andere kwestie opnieuw aan de orde stellen. Ik denk dat ik dan raak aan een punt waarover ook de heer Engels heeft gesproken. Daarover leven bij ons namelijk nog vragen, ook na de beantwoording van de regering. De kwestie hangt samen met de rivaliserende ambities en jurisprudentie van civilisten en bestuursrechtbeoefenaren. Wie gaat uiteindelijk over wat? Zie ook het felle debat over het zuivere schadebesluit. Natuurlijk kunnen wij die

strijd overlaten aan de rechtsgeleerden. Dat is een goed uitgangspunt, maar ook burgers en partijen kunnen in het kruisvuur terechtkomen. De minister verwijst naar de studiegroep die een commentariseerd voorontwerp construeerde waarin hij de dogmatische meningsverschillen voor kennisgeving aanneemt en waarin hij praktische oplossingen probeert te zoeken. Dat ontwerp is inmiddels verschenen. Wij hebben begrepen dat ten aanzien van de onrechtmatige overheidsdaad is gekozen voor een soort verzoekschriftprocedure waarbij in een aantal situaties de Centrale Raad van Beroep en de hoogste fiscale rechter bevoegd worden. Tot €5000 zal dat overigens de bestuursrechter zijn en in het geval van bedragen hoger dan €5000, de civiele rechter. Kan de regering ons alvast deelgenoot maken van haar desnoods voorzichtige opvattingen over deze aanbevelingen, of is het daarvoor te vroeg?

De CDA-fractie wil de regering in deze laatste fase van de behandeling van beide wetsvoorstellen -- ik doel met name op het voorstel voor de Vierde tranche van de Awb -- ten slotte een aantal vragen voorleggen.

Ik begin met de bestuursrechtelijke geldschulden. In het politieke debat is een paar keer de bange vraag opgeworpen of de voorgestelde regeling van de bestuursrechtelijke geldschuld, de inning en de betaling aan en door bestuursorganen, niet onnodig wordt geformaliseerd en gejuridiseerd. Die vraag is overigens ook door de VNG gesteld. Wacht hier geen procedureel moeras, al is dat enigszins dramatisch uitgedrukt? De regering wuift deze angst weg. Zij wijst op artikel 4.4.5.1 waarin staat dat procedures tegen nevenbeschikkingen kunnen meeliften met de procedure tegen de hoofdbeschikking. Zij wijst ook op recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die het nu al mogelijk maakt om tegen beschikkingen over uitstel en al dan niet gedeeltelijke kwijtschelding op te komen. De regering zegt verder dat ook de regelingen over rechtstreeks beroep en over de kosten van de bezwaarschriftprocedure ons hebben geleerd dat het wel meevalt met de procedurele drukte. Onze fractie is niet geheel overtuigd. Het gaat om een hausse aan beschikkingen die, ook indien er geen bezwaar tegen de hoofdbeschikking is ingediend, onderwerp kan worden van bezwaar en beroep. Als straks alle besluiten vermelden dat men tegen de weigering van gedeeltelijke of volledige kwijtschelding of tegen uitstel een bezwaarschrift kan indienen, zal dat op zichzelf de procedeerlust al kunnen prikkelen. Wij wezen eerder op georganiseerde massale acties ten behoeve van gedeeltelijke of algehele kwijtschelding. Ook de wet-Wolfsen/Luchtenveld zal binnenkort in werking treden. Die zal een dwangsom opleggen in geval van een niet verschoonbare termijnoverschrijding door bestuursorganen. Onze fractie zou het dan ook op prijs stellen als de regering toezegde dat zij op enige wijze laat nagaan of er daadwerkelijk sprake zal zijn van een "fall out" van verdere formalisering van de bestuursrechtelijke geldschuld, zoals die door ons en meerderen wordt gevreesd. Hopelijk

heeft de regering gelijk en zal dat onderzoek dat aantonen.

In de praktijk wachten bestuursorganen met de invordering van een bestuurlijke rechtsvordering indien daartegen bezwaar of beroep is ingesteld waarover nog niet onherroepelijk is beslist. De regering wees erop dat, in afwijking hiervan, het algemeen belang of de belangen van derden met zich kunnen brengen dat toch direct tot invordering wordt overgegaan. Desgevraagd noemde de regering de situatie waarin de schuldenaar zich aan de Nederlandse rechtsorde dreigt te onttrekken. De regering voegt daar in de nadere memorie van antwoord het voorbeeld aan toe van wat ik zou willen noemen "de kale kip": indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat betrokkene straks geen veren meer zal dragen die door het bestuursorgaan kunnen worden geplukt, kan laatstgenoemde direct overgaan tot invordering. Wij vragen de regering of we in dit geval moeten denken aan zaken als een dreigend faillissement, een voorzienbare forse inkomensdaling als gevolg van bijvoorbeeld ontslag, concurrerende grote vorderingen door derden enz.? Dient het bestuursorgaan in de regel ook met invordering te wachten indien er annexe procedures lopen, bijvoorbeeld in verband met besluiten over verzoeken tot uitstel of tot gedeeltelijke of algehele kwijtschelding?

Ik kom op de bestuurlijke boete. De CDA-fractie heeft met de regering verschillende malen een betrekkelijk uitgebreid debat gevoerd over de bestuurlijke boete. Voorafgaand aan dit debat deed zij dat opnieuw over de notitie over het sanctiestelsel. Het ging daarbij vooral over de vraag of de rechtsbescherming, zoals die ten aanzien van de bestuurlijke boete is georganiseerd, gelijkwaardig is aan die bij de strafrechtelijke handhaving. Vanuit de wetenschappelijke literatuur en vooral vanuit de strafrechtelijke literatuur werd aanvankelijk de superioriteit van het strafrecht op dit punt aangevoerd. De regering is er naar ons oordeel goed in geslaagd om aan te tonen dat de rechtsbescherming in de sfeer van de bestuursrechtelijke handhaving met bestuurlijke boetes weliswaar niet gelijk maar wel gelijkwaardig is aan die in de sfeer van de strafrechtelijke handhaving door middel van strafrechtelijke boetes. Het bestuursrecht stelt immers zware eisen aan de voorbereiding van boetebeschikkingen. Zo is er de wettelijk verankerde motiveringsplicht die door de bestuursrechter vol moet worden getoetst. Daarbij kan hij zelfstandig onderzoek doen naar de toedracht. En de rechter heeft de plicht om de rechtsgronden ambtshalve aan te vullen. De bestuursrechter toetst tevens de hoogte van de opgelegde boete aan het evenredigheidsbeginsel. De onschuldpresumptie, het zwijgrecht, het nemo-teneturbeginsel, het ne bis in idem beginsel enz. worden analoog aan het strafrecht toegepast. Dat gebeurt zeker in de sfeer van de criminal charge waarover mevrouw Strik sprak. Er zijn rechtvaardigings- en schulditsluitingsgronden. In de jurisprudentie staat dan ook vast dat de procedures over de bestuurlijke boete de toets van

artikel 6 van het EVRM goed doorstaan. Niet alles is echter koek en ei.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De heer Dölle zegt dat de rechtsbescherming gelijkwaardig is. In mijn bijdrage wees ik echter op het verschil in beoordeling. Voor de strafrechter moet iets wettig en overtuigend bewezen zijn. Daar schuilt dus een veel grotere onderzoeksplicht achter. De bestuursrechter gaat gewoon na of het bestuursorgaan voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het feit is gepleegd. Maakt dat niet heel veel uit voor de rechtsbescherming van burgers, met name als de heer Dölle spreekt over punitieve sancties?

De heer **Dölle** (CDA): Ik denk niet dat dit heel veel uitmaakt. Het gaat ook om de eigen aard van de relatie waarvan sprake is op het moment dat de bestuurlijke boetes worden opgelegd. Dat is vaak een routineuze verhouding. Ik baseer mij op de woorden die onder anderen Bröring daarover heeft geschreven. Het gaat mevrouw Strik volgens mij om het onderzoek dat de bestuursrechter doet naar het feit, dus of dat is begaan door het bedrijf of de omroep.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ja, maar het gaat ook om de vraag of het bewijs onrechtmatig of rechtmatig is verkregen.

De heer **Dölle** (CDA): Ja. Gelet op de beantwoording van de regering en het felle debat tussen onder anderen mevrouw Alberts en de heer Bröring -- het is ook een beetje onderdeel van de stammenstrijd -- heeft mijn fractie de indruk dat er sprake is van een aanvaardbaar niveau van rechtsbescherming. Dat blijkt naar haar oordeel al uit het feit dat de criminal charge de toets kan doorstaan. Dat niveau is overigens niet hetzelfde als dat van het strafrecht, maar het kent wel een aantal voordelen als het gaat om de toetsing aan de evenredigheid door de bestuursrechter. Die toetsing kan anders uitpakken dan de sanctievaststelling door bijvoorbeeld een strafrechter.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Ik sloeg ook een beetje aan op de opmerking dat de voorbereidingsplicht, de zorgvuldige motivering van het opleggen van een bepaalde boete, door de Awb in voldoende mate zou zijn gewaarborgd. Ik geef een heel eenvoudig voorbeeld. Daarbij haak ik aan bij de burger die een vuilniszak plaatst. Als daarvoor een boete wordt opgelegd, is de heer Dölle dan van mening dat de desbetreffende beschikking voldoende is voorbereid en gemotiveerd? Herkent de heer Dölle dat in de boete die hij mogelijkwerwijs zelf opgelegd kreeg?

De heer **Dölle** (CDA): Ondenkbaar! Afgezien van deze problematiek, merk ik op dat er gemeenten zijn die deze wet niet gebruiken omdat handhaving daarvan te kostbaar zou zijn. Dat is echter een ander probleem. Het opleggen van een boete indien men voor 08.00 uur vuilniszakken buiten zet, moet inderdaad correct in de wet beschreven staan. Dat

heb ik ook begrepen. Misschien klinkt het flauw, maar ik vraag de regering of ik dat goed heb begrepen. Volgens mij geldt ook voor de vuilniszakcasus dat in de beschikking staat welke bepaling werd overtreden, waar dat is gebeurd en wanneer. Dat is overigens ook weer een voorbeeld van een routineuze kwestie. Zoals mevrouw Haubrich terecht zei, worden vuilniszakken massaal te vroeg buitengezet. En de rechtsbescherming van de mensen die dat doen, is volgens mij redelijk geregeld.

Ik had net opgemerkt dat niet alles koek en ei is. Ik stel daarom een aantal vragen, maar eerst zeg ik iets over de Grondwet. De CDA-fractie heeft evenals de VVD-fractie gevraagd waarom het fenomeen van de bestuurlijke boete niet in de Grondwet zou moeten worden vermeld. Dat is nog iets anders dan het bereik daarvan. In de Grondwet komen immers ook begrippen voor zoals straf, strafbaar feit en tuchtrechtspraak. De bestuurlijke boete voegt ook leed toe aan burgers, organisaties en bedrijven. Vermelding daarvan in onze Grondwet zou dan ook niet onlogisch lijken. De regering achtte een dergelijke constitutionalisering in eerste instantie ondoenlijk. In tweede instantie was opname in de Grondwet naar haar oordeel wel denkbaar. Zij verwijst de zaak nu impliciet door naar de Staatscommissie die zich in algemene zin gaat bezighouden met onder andere de relatie tussen de Grondwet en artikel 6 EVRM. Kan de regering toezeggen dat zij de Staatscommissie verzoekt, in het kader van de zojuist genoemde algemene opdracht, ook aandacht te besteden aan de wenselijkheid en de mogelijkheid van het boven de constitutionele horizon verheffen van het fenomeen bestuurlijke boete door dat in de Grondwet te vermelden?

Ik stel nog enkele vragen over de bestuurlijke boete. Die vragen raken aan de schorsende werking van bezwaar bij bestuurlijke boetes, beter gezegd de afwezigheid daarvan; de cautie, het onderscheid dat gemaakt wordt tussen lichte en zware procedures tegen de jurisprudentie van het EHRM en ten slotte de rechtvaardigingsgronden en de mandatering van de bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen.

De regering legt bezwaren van vooral de strafrechtelijke literatuur terzijde die zich keren tegen de omstandigheid dat, afgezien van heel hoge bestuurlijke boetes, bezwaar geen schorsende werking heeft. Het motto lijkt: "Eerst betalen, dan zien we wel verder". De regering wijst opgewekt op het feit dat er tot op heden weinig geschillen op dit punt zijn geweest. Er is ook geen strijd met het presumptiebeginsel omdat er een belangenafweging plaatsvindt voordat de boete wordt opgeëist. Is dit niet een te gemakzuchtige redenering van de regering, zeker nu het aantal bestuurlijke boetes enorm toeneemt, zo niet explodeert? Wij zouden de vraag willen omdraaien: Welk belang van de Staat is dermate dwingend dat hier, anders dan in geval van strafrechtelijke boeteoplegging, niet gewacht kan worden op de finale uitspraak met de executie van de boetebeschikking?

De CDA fractie heeft net als de Raad van State vooralsnog ook vragen bij de opstelling van

de regering bij de cautieplicht. De regering verwijst hier anders dan bij het vorige punt -- schorsende werking van bezwaar -- juist wél naar het strafrecht. Zij zegt dat daar de cautieplicht gekoppeld is aan het verhoor en vindt dat het ook zo moet in het traject van de bestuurlijke boete en ook daar bij het verhoor en niet al eerder bij de schriftelijke informatie-inwinning door het bestuursorgaan bij de betrokken persoon of organisatie. De regering wijst erop dat de ratio van de cautie ligt in de bescherming tegen de psychische druk die uitgaat van mondelinge verhoren. Maar er is hier toch ook een zekere relatie met het nemo-teneturbeginsel? Is het niet zo dat zeker indien het gaat om niet juridisch geschoolde of geadviseerde burgers de rol van de schriftelijke informatie-inwinning in het bestuurlijke boetetraject echt anders is dan in het strafrecht? Waarom heeft de regering hier het cautieregime desondanks gelijkgeschakeld met het strafrecht?

In dit wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen de lichte en de zware procedure. In de eerste hoeft geen schriftelijke rapportage plaats te vinden. Wij begrijpen de achtergrond van dit onderscheid goed. Je voorkomt papierwerk en je verlicht de administratieve lasten. Onze vragen in de schriftelijke voorbereiding waren echter naar de opvatting van de regering, hoe zich dit onderscheid verhoudt tot de jurisprudentie van het Europese Hof rond artikel 6 EVRM in het bijzonder in de Öztürk-arrest, die dit onderscheid licht/zwaar niet kent en bij "criminal charge" in alle gevallen schriftelijke rapportage lijkt te eisen. Wij vragen de regering opnieuw om op dit punt in te gaan.

Dan zijn er nog de rechtvaardigingsgronden. Op dit punt is onze fractie nog niet overtuigd. De regering wil bewust de rechtvaardigingsgronden die de strafwetgever al zeer lang geleden heeft geformuleerd, niet overnemen in de wetsvoorstellen van de Vierde tranche Awb. De regering vindt dat de rechter de rechtvaardigingsgronden maar moet ontwikkelen. De rechter zal daarbij vast aanknopen bij die uit het strafrecht en gelet op het eigen karakter van het bestuursrecht, daaraan een eigen invulling geven. Het bestuursrecht, zo zegt de regering, heeft nu eenmaal weinig ervaring met deze categorie; laat de rechter dus zijn gang maar gaan.

Mevrouw de voorzitter. Het vertrouwen in de rechter is uiteraard prijzenswaardig en in algemene zin ook juist, maar onze fractie kan zich toch heel goed voorstellen dat die andere staatsmacht, de wetgever, hier een eigen verantwoordelijkheid erkent en in de wet de fundamentele van bedoeld rechtvaardigingsregime neerlegt, zoals in het strafrecht. De rechter kan die verder ontwikkelen en eventueel aanvullen. Wordt hier niet, materieel althans, een wezenlijke taak van de wetgever weggeschoven naar de rechter? Bevordert dit nu wel de rechtszekerheid van burgers en hun organisaties?

In dit verband nog een vraag die wij eerder stelden maar niet beantwoord zagen. Kan indien dit voorstel van wet wordt aangenomen een gemeenteraad zelfstandig in de APV of in een verordening als bedoeld in de Wet kleine

ergernissen waarin de raad een bestuurlijke boete introduceert, ook rechtvaardigingsgronden al dan niet aangevuld opnemen, bijvoorbeeld die uit het strafrecht?

De regering houdt de boot wat af bij onze vraag, in welke omstandigheden moet worden aangenomen dat de aard van de bevoegdheid bestuurlijke boetes op te leggen, mandatering in de weg staat. De regering noemt het criterium van de zeer hoge boete en van politiek zeer gevoelige zaken. Zij wijst er verder op dat zich hier niet veel problemen voordoen en dat de ambtenaarmandataris wel uit zichzelf terugkoppelt naar de mandans wanneer er reuring dreigt te ontstaan. Ook hier de vraag, of een verdere uitlijning mogelijk is. Hoe hoog moet die boete zijn en hoe politiek brisant de boetebeschikking om vast te stellen dat in dat geval de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaat verzet?

De vragen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs zijn door mevrouw Broekers ingebracht. Wij ondersteunen die. Met name ook de positie van bedrijfsfiscalisten -- werknemers in dienst van een belastingplichtige -- verdient meer opheldering door de regering. Wanneer worden zij als medepleger van beboetbare feiten beschouwd en wanneer kunnen zij privé worden beboet?

Onze fractie heeft bij de schriftelijke voorbereiding aandacht gevraagd voor een verschijnsel dat zich voordoet door de combinatie van de inwerkingtreding van de Derde tranche Awb en de daarin geregelde figuur van de delegatie en de dualisering van het gemeentelijk bestuur. Het gaat daarbij om de relatie die tussen raad en college bestaat, nadat de raad bij verordening een discretionaire bevoegdheid schiep voor het college.

Onze fractie beseft uiteraard dat het voorliggende wetsvoorstel handelt over attributie aan ambtenaren en niet ziet op de relatie raad en college, staten en gedeputeerde staten. Wij zijn dan ook dankbaar dat de regering toch op deze kwestie die niet van belang ontbloomt is, is ingegaan. De regering noemt de verhouding die voordat de Derde tranche als delegatie werd betiteld, nadrukkelijk een daad van wetgeving. Begrijpt de CDA fractie de regering goed wanneer zij vaststelt dat naar de opvatting van de regering de paragraaf over delegatie uit de Awb met daarin bepalingen over intrekking, beleidsregels, inlichtingen enz. niet langer van toepassing is op eerder geschetste rechtsverhouding waarbij de raad een bevoegdheid schept voor het college?

Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de regering af.

De voorzitter: Op verzoek van de minister schors ik de vergadering voor vijf minuten. Ik verwacht iedereen over uiterlijk vijf minuten terug in de plenaire zaal.

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*N

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Voor ons ligt de lang verwachte

volgende fase in de codificatie van het bestuursrecht. Ik feliciteer de minister en ook de heer Scheltema met hun bijdragen aan het verder brengen van de Awb.

De Awb als kader voor het overheidshandelen en de toetsing daarvan, vormen een belangrijk fundament van onze democratische rechtsstaat. De overheid wordt immers gebonden aan transparante en zoveel mogelijk eenduidige regels die tegelijkertijd ook de burgers rechtszekerheid bieden en de mogelijkheid om hun belangen tegenover die van een overheidsbestuur te behartigen. De aanbouw is een voortdurend balanceren tussen uniformiteit en flexibiliteit en beide dienen elk een eigen doel. De Awb herbergt zo'n veelheid aan rechtsterreinen en systemen dat die onmogelijk in één model te vangen zijn. Tegelijkertijd bieden samenhang en uniformering grote voordelen voor de toegankelijkheid van het recht voor burgers. De Awb moet echter getoetst worden op het gevonden evenwicht tussen doelmatigheid, slagvaardig bestuur en de benodigde rechtsbescherming voor burgers.

Zo vormt de uniformering van de regels voor de bestuurlijke boete een grote vooruitgang in de ogen van mijn fractie, omdat die zowel het bestuursrecht vereenvoudigt als de rechtszekerheid zal vergroten. In mijn vorige bijdrage heb ik al veel gezegd over de bestuurlijke boete. Het meeste kruit heb ik daarin verschoten omdat onze grootste zorgen gericht waren op de bestuurlijke boete. Ik wacht de beantwoording van de door mij gestelde vragen met veel belangstelling af.

De regering acht het noodzakelijk dat het strafrecht voorbehouden blijft voor overtredingen die de samenleving schokken of moreel verwerpelijk zijn; die gevallen waarin de overheid en haar burgers er behoefte aan hebben dat een bepaalde handeling in morele zin wordt afgekeurd. Mijn fractie onderschrijft dat uitgangspunt volledig, maar de criteria laten wel veel ruimte voor interpretatie. De eerste associatie is gewelddadige handelingen, maar ernstige fraudezaken en bepaalde financiële transacties, denk aan de recente woede over het gedrag van bankiers, zouden ook goed daaronder kunnen vallen. Het is ook afhankelijk van een tijdgeest in de samenleving, die voortdurend in ontwikkeling is. Kan de regering schetsen wat de contouren ongeveer zijn? Kan zij de criteria wat duidelijker uitwerken en aangeven hoe zij denkt dat een en ander zich in de toekomst gaat ontwikkelen? Hoewel codificatie door middel van tranches haar voordelen heeft, het is en blijft een redelijk pragmatische aanpak. Ik wijs ook op de discussies in de rechtsliteratuur over de wenselijke verhouding tussen privaatrecht, strafrecht en bestuursrecht. Andere woordvoerders hebben het al aangegeven, je moet het niet alleen aan de rechtswetenschappers overlaten, hoewel die een goede bijdrage kunnen leveren, maar dat ook de regering het moet aandurven daar een visie op te hebben en uit te werken. Wat is haar visie en is zij bereid die verder uit te werken?

Een punt dat de samenleving al jaren bezighoudt, is de wijze waarop de overheid zelf

aansprakelijk gesteld kan worden voor onrechtmatig of strafbaar handelen. Er is alweer enige tijd een initiatiefwetsvoorstel in behandeling, wellicht ietwat lijdend het vertrek van de auteurs, dat beoogt de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevend op te heffen. Zal het aannemen van deze wet gevolgen hebben voor de mate waarin nu ook een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan overheidsorganen, met name de punitieve sanctie? Graag een reactie van het kabinet op de rechtsgevolgen van het initiatiefvoorstel.

Ik wil even aanhaken bij het verzoek van de VVD en het CDA om de commissie die zich bezighoudt met de Grondwet te vragen, of de bestuurlijke boete daarin ook een plaats moet krijgen. Ik wil daaraan een vraag toevoegen. Houdt de ontwikkeling bij de bestuurlijke boete ook niet in dat artikel 113, lid 1, van de Grondwet in een ander daglicht komt te staan? In dat artikel wordt de rechtelijke macht opgedragen tot berechting van strafbare feiten. Het bestuursrecht kent de bezwaarfase waardoor het bestuursorgaan daar over gaat. Wil de commissie eens kijken of artikel 113, lid 1, nog in overeenstemming is met de ontwikkelingen in het bestuursrecht

In mijn eerste bijdrage ben ik ingegaan op de rechtelijke toetsing als een van de onderscheidende onderdelen tussen bestuursrecht en strafrecht. De heer Dölle wees op de stammenstrijd die in literatuur woedt tussen strafrecht en bestuursrecht. Het is voor ons erg belangrijk om te weten hoe rechters in de praktijk daadwerkelijk toetsen. Uit de gesprekken die ik hierover met rechters heb gevoerd, blijkt dat bestuursrechters zelf aangeven dat zij echt minder indringend toetsen of het voorliggende feit daadwerkelijk gebeurd is, wettig tot stand gekomen is, et cetera. Het is de vraag of dit allemaal terug te zien is in uitspraken. Is er niet meer onderzoek nodig naar het verschil bij punitieve sancties in de daadwerkelijke toetsing tussen bestuursrechters en strafrechters?

In de parlementaire stukken is al heel wat gewisseld over het risico dat bestuursorganen een financieel belang kunnen krijgen bij het beboeten van bepaalde overtredingen. Financieel belang kan het doel van handhaving van een norm via een bestuurlijke boete vertroebelen en in elk geval de schijn van belangenverstrengeling wekken. Acht de minister dat geen risico, zelfs al zou een gemeente er feitelijk niet veel mee opschieten, gelet op de handhavingskosten? Ook dat zou al een reden zijn om te onderzoeken hoe de inkomsten en kosten op een andere manier verrekend kunnen worden. Is het niet zo dat bepaalde handhaving vooral veel geld kost en dat andere vormen als een goudmijntje kunnen worden gezien? Ik herinner mij dat minister Ter Horst bij de behandeling van de Wet bestuurlijke boete fout parkeren aangaf dat zij die wet niet kon laten schieten, omdat dit juist het financiële lokkertje moest zijn voor gemeenten om de wet bestuurlijke boete voor overlast in te voeren. Zie ik het goed dat intensieve handhaving op bepaalde overtredingen wel degelijk lucratief

kan zijn? Zou dat iets moeten betekenen voor de wijze van verrekening? Graag een reactie.

Verder sluit ik mij graag aan bij het verzoek van mevrouw Broekers om de vormvereisten die in de AMvB genoemd worden voor de bestuurlijke boete aan te scherpen tot echte vereisten voor het bestuursorgaan en op die manier de rechtsbescherming van burgers te verbeteren.

Wij hebben in het verslag verschillende vragen gesteld naar aanleiding van het rapport van de commissie-Ilsink over de derde evaluatie van de Awb. In de memorie van antwoord geeft de regering aan dat het kabinetsstandpunt daarover in 2008 zou verschijnen. Ik heb het tot nu toe niet gezien en wil graag weten hoe het daarmee staat en of de minister bereid is daarin onze vragen mee te nemen.

Ik beseft dat de Eerste Kamer de termijn van de invoeringsdatum heeft doen opschorten, omdat zij belang hechtten aan een toetsingskader voor de keuze voor de verschillende sanctiestelsels. Dat heeft een eerste stap gevormd naar een verdere uitwerking van het samenspel tussen het bestuursrecht en het strafrecht. Dat is belangrijk voor de rechtspraak en voor de voortdurende discussie hierover. Ik begrijp dat de minister nu niet veel langer wil wachten met de invoering van de Vierde tranche, maar niettemin ben ik bang dat 1 juli onnodig overhaast is. De invoering heeft veel wijzigingen in de rechtspraak tot gevolg, werkprocessen moeten aangepast, de juiste informatie moet de burgers tijdig bereiken. De gewenste invoeringsdata van 1 juli of 1 januari mogen niet tot gevolg hebben dat de invoering van deze wet onzorgvuldiger wordt. Heeft het kabinet zich niet juist op het standpunt gesteld dat er ten minste drie maanden moet zitten tussen de officiële bekendmaking en de datum van inwerkingtreding? Zo ja, waarom gaan wij dan nu niet uit van 1 januari 2010, of eventueel 1 oktober 2009? Graag een reactie.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Hoewel de behandeling van de kabinetsnota Keuze sanctiestelsel in tijdsorde is gescheiden maar toch in inhoudelijke samenhang met beide voorliggende wetsvoorstellen plaatsvindt, wil ik bij deze wetsvoorstellen in hoofdzaak voortborduren op het thema bestuurlijke boete. Ik heb dat al aangekondigd. Ik doe dat niet alvorens de regering te hebben bedankt voor de schriftelijke reactie op onze vragen, opgenomen in het voorlopig verslag betreffende beide wetsvoorstellen. Op de daarin door ons aan de orde gestelde onderwerpen zal ik vandaag niet terugkomen. Ik dank overigens mevrouw Duthler voor het feit dat zij op vragen die ook door ons gesteld zijn over verjaring van belastingsschulden dieper is ingegaan en nadere vragen heeft gesteld.

Enkele kwesties rondom de bestuurlijke boete wil ik echter nog graag onder de aandacht brengen. Wat echter het meeste opvalt, is dat het wetsvoorstel voor de Vierde tranche Awb geen enkele bevoegdheid toekent om bestuurlijke boetes

op te leggen, zelfs niet waar het gaat om het opleggen van bestuurlijke boetes aan bestuursorganen. Dat doet niet de Awb-wetgever maar de bijzondere wetgever. Dat is ook de juiste weg. Wél bevat het voorstel een titel 5.4 Bestuurlijke boete, waarin algemene regels voor de bestuurlijke boete zijn opgenomen.

Drie aspecten zou ik in mijn bijdrage aan de orde willen stellen: het begrip overtreding, het strafregister en de vraag of de bestuurlijke boete geen plaats in de Grondwet verdient.

Het wetsvoorstel dan wel de bijzondere bestuurlijke wetgever hanteert een begrip overtreding dat niet identiek is aan dat begrip in strafrechtelijke zin. In het bestuursrecht is een overtreding iedere gedraging die in strijd is met hetgeen bij of krachtens wettelijk voorschrift is bepaald. Veel van deze overtredingen zijn tevens overtredingen in de zin van het strafrecht, maar niet alle. Er zijn enerzijds ook bestuursrechtelijke overtredingen die strafrechtelijk gezien een misdrijf opleveren, anderzijds zijn er ook bestuursrechtelijke overtredingen die in het geheel geen strafbaar feit opleveren. Het wordt aan de bijzondere bestuurswetgever overgelaten een keus te maken, zo maak ik uit de stukken op. Wat mij evenwel opvalt, is dat de kabinetsnota op dit punt weinig houvast biedt en zeker geen handvat. Als bestuursorganen zich hierover willen oriënteren, hebben zij voorshands noch de Awb in de rug noch de kabinetsnota. Is dat niet als een gebrek aan te merken?

Op de vraag van de VVD-fractie in het nader voorlopig verslag of er voorzien is in een algemeen strafregister voor de bestuurlijke boete, antwoordt de regering dat een dergelijk register niet bestaat en dat dus het opleggen van een bestuurlijke boete geen gevolgen heeft voor de beslissing over het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag. Dat antwoord lijkt ons juist. Niet om verwarring te stichten, stel ik zekerheidshalve nog wel de volgende vraag. Is het niet eveneens juist dat wanneer in het kader van bijvoorbeeld de toepassing van de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte niet voor de bestuurlijke boete maar voor de bestuurlijke strafbeschikking wordt gekozen, soms wél een aantekening strafblad volgt, namelijk indien het gaat om een boete boven €100? Men kan hieraan de vraag verbinden wat dit zegt over de toereikendheid van de waterscheiding tussen bestuursrecht en strafrecht.

De VVD-fractie en de SP-fractie in het voorlopig verslag en de CDA-fractie in het nader voorlopig verslag hebben vragen gesteld over de wenselijkheid van het verankeren van de bestuurlijke boete in de Grondwet. Ook van de kant van de fracties van de SGP en de ChristenUnie zouden wij bij deze plenaire behandeling voor dit aspect nog eens aandacht willen vragen. Mevrouw Strik en de heer Dölle hebben dat ook al gedaan.

Enkelen onzer in deze Kamer zullen zich nog herinneren dat bij de behandeling van de Wet OM-afdoening de vraag aan de orde is geweest, of de toekenning van een bevoegdheid tot oplegging van een sanctie met bestraffend karakter aan een

bestuursorgaan niet op gespannen voet staat met artikel 113 Grondwet. In de regel wordt bij bestuurlijke boetes het standpunt ingenomen dat er vanuit constitutioneel oogpunt geen beletselen zijn om aan een bestuursorgaan de bevoegdheid toe te kennen om, althans in eerste instantie, bestraffende bestuursrechtelijke sancties op te leggen. In de memorie van toelichting bij de Vierde tranche wordt dan ook nauwelijks aandacht besteed aan deze constitutionele kwestie. Ik verwijs naar pagina 118. Dat is niet zo vreemd omdat in de parlementaire geschiedenis bij artikel 113 Grondwet uitdrukkelijk is aangegeven dat gedragingen die gesanctioneerd kunnen worden door het opleggen van een bestuurlijke boete niet vallen onder de in artikel 113 gebruikte term strafbare feiten.

Aangezien echter een bestuurlijke boete een bestraffende sanctie is, is de redenering van de grondwetgever voor discussie vatbaar. Immers, leedtoevoeging is kenmerkend voor een bestraffende sanctie zoals de bestuurlijke boete. Gelet op dit wezenskenmerk van de bestuurlijke boete kan zij gerekend worden tot wat wel genoemd is het strafrecht in ruime zin. Vanuit materieel oogpunt lijkt er geen enkel verschil te zijn tussen een strafrechtelijke sanctie en een bestuursrechtelijke boete. Beide sancties beogen de dader door middel van leedtoevoeging in te scherpen dat hem een verwijt kan worden gemaakt. De formele benaming van de sanctie (bestuurlijke boete) en van de sanctionerende instantie (een bestuursorgaan) kunnen dit karakter niet aan de bestuurlijke boete ontnemen. Het valt dan ook te betreuren dat de grondwetgever zich destijds reeds verscholen heeft achter een formeel criterium, namelijk het strafbaar feit en de strafsanctie in de traditionele betekenis. Beter had hij, evenals het Europese Hof voor de rechten van de mens heeft gedaan, gebruik kunnen maken van een materieel in te vullen begrip. Zoals bekend heeft het Hof uitdrukkelijk uitgesproken dat ook een bestuurlijke boete als een criminal charge behandeld dient te worden.

Door het hanteren van een formeel criterium heeft de grondwetgever zijn macht voor een groot deel uit handen gegeven. Hij heeft zodoende een mogelijkheid voor de wetgever in formele zin gecreëerd om aan de hand van formele criteria te bepalen of er al dan niet sprake is van een strafbaar feit, ongeacht de werkelijke aard van de sanctie waarmee de normschending wordt gesanctioneerd.

Ook vanwege de vraag die bij de OM-afdoening speelt, namelijk of oplegging van een strafbeschikking -- let wel een strafbeschikking -- een vorm van berechting is in de zin van artikel 113 Grondwet, is de aandacht van de grondwetgever te bepleiten. Niet vergeten mag worden dat de Raad van State in zijn advies het wetsvoorstel OM-afdoening, ik citeer, "constitutioneel bedenkelijk" achtte. De regering zag dit weliswaar anders, maar die discussie zullen wij nu verder laten rusten.

Wel vond ik het al te mager dat de regering in de memorie van antwoord -- pagina 23, antwoord 33 -- volstond met te verklaren dat het niet goed doenlijk zou zijn om het

toepassingsbereik van de bestuurlijke boete grondwettelijk te verankeren. De nadere memorie van antwoord -- pagina 3, antwoord 4 -- was ietwat toeschietelijker. Daar wordt het voor "denkbaar" gehouden dat bestraffende bestuurlijke sancties in de Grondwet worden "genoemd". De regering meent echter dat het nu niet het ogenblik is om daarover een standpunt in te nemen. Men verwijst naar de Staatscommissie voor de herziening van de Grondwet, die zich in algemene zin bezig zal houden met onder andere de relatie tussen de Grondwet en de rechten die ontleend kunnen worden aan artikel 6 EVRM. In dat verband zou ook de vraag naar de grondwettelijke verankering van de punitieve bestuurlijke sancties aan de orde kunnen komen, zo luidt het voorzichtig. Het valt wellicht te billijken dat het kabinet onder de gegeven omstandigheden van het proces van grondwetsherziening nog geen standpunt inneemt. Onze dringende vraag is echter wel of het kabinet de Staatscommissie wil verzoeken, de hier aangesneden kwestie bij haar advisering te betrekken, zo zij dit al niet uit zichzelf zou doen. De toegang tot de onafhankelijke en onpartijdige rechter c.q. strafrechter zou minstens grondwettelijk gewaarborgd moeten zijn en niet alleen in de formele wet.

Voorzitter. Met belangstelling zien wij uit naar de reactie van de zijde van de regering.

*N

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De omvang van deze twee wetsvoorstellen -- een stapel van 20 centimeter dik, nog los van alle commentaren -- is in wezen omgekeerd evenredig aan de hoeveelheid werkelijk nieuwe wetgeving. Het gaat vooral om codificatie van tot nog toe ongeschreven maar wel nageleefde rechtsregels en jurisprudentie, alsmede om harmonisatie van uiteenlopende regels in bijzondere wetten.

Daarmee is overigens niets ten nadele gezegd van dit wetsvoorstel, want codificatie en harmonisatie met de daarbij behorende sanering en opschoning van bestaande regels zijn uiterst belangrijk. Wij hopen allemaal, dat de kenbaarheid en naleving van de wet erop vooruit gaat als de systematiek transparant en consistent is. En volgens onze fractie kan een wet vanuit die optiek nooit kenbaar en begrijpelijk genoeg zijn.

Ik wil het graag over vijf items hebben met betrekking tot deze Vierde tranche en de daaruit voortvloeiende Aanpassingswet, te weten de wel nieuwe elementen in deze wet, de uitblijvende kabinetsreactie op de evaluatie van de Awb uit 2006, de mogelijke overbodigheid van de attributiecodificatie, de lastendrukvermindering door harmonisatie en ten slotte herhaal ik kort de bij het vorige agendapunt besproken problemen die onze fractie voorzie in het bestuursprocesrecht.

Deze wet kent naast de codificatie van enige handhavingsregels, de bestuurlijke boete en de oude toezegging dat attributie ook in de wet zou worden opgenomen, slechts één onderwerp waarbij het werkelijk om nieuwe regels gaat. Dat is de

betaling van publiekrechtelijke geldschulden door en aan de overheid. Wij zullen moeten afwachten of de waarborgen en procesbepalingen, die in deze regeling voor zowel het openbaar bestuursorgaan als voor de burger worden geschapen, werkelijk tot een verbetering zullen leiden ten opzichte van de "oude", niet bestuursrechtelijke regeling. De burgerlijk rechter oordeelde over deze publiekrechtelijke schulden conform de regeling omtrent het betalen van civiele geldschulden. Ik sluit mij aan bij eerdere sprekers die hier complicaties voorzien.

Vooraf met betrekking tot incasso en dwangbevelen met executoriale kracht zal de effectiviteit moeten worden afgewacht. Zeker nu de VNG eveneens haar zorgen heeft uitgesproken over de toename van het aantal beslistmomenten en de bijbehorende administratieve lastendruk, is het redelijk snel evalueren van dit stuk in de Vierde tranche mogelijk geboden. Mevrouw Duthler gaf dat ook al aan. Wij kennen de wettelijke verplichting ex artikel 11:1 om de Algemene wet bestuursrecht vijfjaarlijks te evalueren. Dat zou, als ik dat goed uitreken, weer in 2011 het geval moeten zijn. En de periode tot 2011 lijkt mij weer erg kort om de nieuwe regeling inzake betaling van geldschulden te evalueren. Daarentegen is het volgende evaluatiemoment, 2016, weer rijkelijk laat. Kan de minister in dit geval toezeggen dat de evaluatie van juist dit onderdeel van deze wet tussen 2011 en 2016 tussentijds kan geschieden, bijvoorbeeld in 2013 zoals mevrouw Duthler suggereerde?

In 2006 is de laatste evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht gehouden door de commissie-Ilsink. Tot nog toe is de kabinetsreactie daarop uitgebleven en wij leven nu in 2009. In 2011 zal de wettelijk verplichte vijfjaarlijkse evaluatie opnieuw moeten worden gehouden. Kunnen wij de kabinetsreactie op de evaluatie van 2006 nog vóór 2011 tegemoet zien? Door het uitblijven van de kabinetsreactie blijft het ook ongewis of de aanbevelingen van de evaluatie van 2006 in deze nieuwe tranche dan wel in de Aanpassingswet zijn meegenomen. Kan de minister daarover duidelijkheid scheppen? Zo dit een kwestie is van "dat zoeken we op", kan hij dan toezeggen dat deze Kamer op een later tijdstip daarover schriftelijk wordt geïnformeerd?

Tijdens de bespreking van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer kwam ter sprake dat de term attributie vaak wordt gebruikt en dat het daarom toch een gemis was dat het begrip "attributie" niet in de Awb was opgenomen. Er werd ook wel gezegd, dat "attributie" een eigensoortig begrip zou zijn, zeer wel te onderscheiden van de figuren "delegatie" en "mandaat". Alle goede wil ten spijt, heb ik niet kunnen ontdekken dat er een wezenlijk verschil is tussen bevoegdheden die middels attributie aan een ander zijn opgedragen, en de bevoegdheden die voortvloeien uit een besluit tot mandaat. In beide gevallen kan het politiek verantwoordelijke bestuursorgaan hetzij de functionaris opdragen het besluit in te trekken, hetzij zelf het besluit in te trekken. In beide gevallen kan het politiek verantwoordelijke orgaan instructies ter uitvoering geven. Zelfs al

ondertekent een geattribueerde functionaris het besluit op eigen naam en doet een gemandateerde functionaris dat namens het mandaterende bestuursorgaan, dan nog is er in wezen geen verschil. De verantwoordelijkheidsverdeling blijft dezelfde, het attribuerende orgaan blijft immers bestuurlijk verantwoordelijk. Degene tot wie het besluit is gericht, ongeacht of het gaat om attributie dan wel mandaat, geniet bescherming krachtens de schijn van bevoegde vertegenwoordiging.

De minister en -- naar ik meen -- regeringscommissaris Scheltema hebben de Tweede Kamer beloofd dat zij attributie als aparte rechtsfiguur zouden opnemen. Hebben zij daar achteraf niet een beetje spijt van? Op overbodige rechtsfiguren zitten we toch niet te wachten? Zo nee, kan dan nog eens helder worden uiteengezet waar het essentiële verschil zit tussen mandaat en attributie? En een vervolgvraag daarop is: zo de minister attributie als een zinvolle extra rechtsfiguur blijft beschouwen, zou dat dan niet beperkt moeten worden tot attributie aan een ander bestuursorgaan en zou attributie aan ambtenaren niet beter kunnen worden afgeschaft?

Het Reglement van Orde van deze kamer kent -- denk ik -- niet een mogelijkheid om een reeds uitgesproken betoog als "hier herhaald en ingelast" in de Handelingen te doen opnemen, zoals wij in de advocatuur kennen. Dat zou overigens de efficiency wel bevorderen! Als ik nu dus volsta met te verwijzen naar wat ik over de rechtswaarborgen heb gezegd bij de behandeling van de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (31700-VI, D en J), dan zal de toekomstige lezer van de parlementaire geschiedenis bij dit wetsvoorstel moeten gissen wat dat kan zijn geweest.

Ik verzoek de minister daarom in zijn beantwoording inzake de onderhavige wetsvoorstellen toch nog eens op het volgende in te gaan. In de Awb herkennen wij dan ook een dappere poging om strafrechtelijke processuele waarborgen ook als bestuursrechtelijke proceswaarborgen te codificeren. Ik denk daarbij aan cautie, aan het mede plegen, aan de rechtvaardigingsgronden en ook aan het zwijgrecht. Het is echter riskant om te volstaan met het letterlijk overschrijven dan wel met eenvoudig verwijzen naar bepalingen uit andere wetten. Bedacht moet worden dat verschillende rechtsgebieden nu eenmaal vaak verschillende uitgangspunten kennen. Ik verwijs naar het artikel van Koenraad, Verbeek en Brouwer "Begrenzing van vrijheid in het bestuursrechtelijk bewijsrecht", in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht 2009, nr. 14.

Ik heb een aantal voorbeelden genoemd. Het is de vraag of de cautie vóór het verhoor wel tijdig wordt gegeven. Conflicteert het zwijgrecht dat in het strafrecht wordt toegekend niet met de verplichting op grond van artikel 6:5, lid 1, onder d, van de Awb, waarbij moet worden gemotiveerd waarop het bezwaar berust? Ik wijs ook op mijn vraag over de rechtsbijstand voor onvermogenen in het strafrecht, maar die mogelijk niet voor het bestuursrecht niet geldt. Ik wijs ook op de

verplichting om griffierechten te betalen als men bezwaar indient. Kan de minister ook aangeven of hij de aanbeveling van de commissie-Ilsink gaat opvolgen om tot een aanpassing van het bestuursprocesrecht te komen en in hoofdstuk 8 van de Awb een regeling van het bewijsrecht op te nemen? In de Tweede Kamer heeft de minister destijds uitgesproken dat deze aanpassing er voor einde 2007 zou zijn. Op welke termijn kunnen wij deze aanpassing verwachten? Kan daarbij rekening worden gehouden met wat ter tafel is gekomen ter gelegenheid van de jaarvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Bestuursrecht, de VAR, op 15 mei 2009?

Met deze codificatie en harmonisatie van het bestuursrecht zou in principe een behoorlijke regelvermindering tot stand moeten zijn gekomen, als niet in elke bijzondere wet vervolgens weer uitzonderingsbepalingen van de algemene regel worden opgenomen. Is kwantificeerbaar hoeveel regels daadwerkelijk zijn geschrapt in de Aanpassingswet Awb en hoeveel uitzonderingsbepalingen vervolgens weer in de bijzondere wetten zijn opgenomen?

En hoe zit het met die lastendrukvermindering als het om het nieuwe stuk regelgeving gaat, namelijk de betaling van geldschulden aan en door bestuursorganen? Onze fractie heeft daarover in het voorlopig verslag bezorgde vragen gesteld. Wij putten daarvoor uit de berichten van de VNG, die constateerde dat het aantal formele beslismomenten fors zal toenemen als deze wet eenmaal is ingevoerd. De memorie van antwoord hupste daar wat luchtigjes overheen. Kan de minister daar nog eens op ingaan?

Dat brengt mij tot een vraag die ook al door anderen is gesteld over de invoeringsdatum van 1 juli aanstaande. Verwacht de minister dat de gemeenten met deze korte invoeringstermijn in de problemen komen? Het kan uiteraard alleen maar gelden voor de nieuwe geldschulden, omdat het voor de rest gaat om codificatie van bestaande regels. Toch willen wij weten in hoeverre deze korte invoeringstermijn in overeenstemming is met de code interbestuurlijke verhoudingen die de regering met andere overheden is overeengekomen.

Voorzitter. Wij kijken met belangstelling uit naar de beantwoording.

*N

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik moest even wachten, maar dit wordt geheel en al goedge maakt door het feit dat ik niet alleen namens mijn eigen fractie spreekt, maar ook namens die van de Partij van de Dieren.

De wet die wij vandaag behandelen, is een bijzondere wet. Daar waar de meeste wetten nieuw beleid maken, is het voorstel dat wij vandaag bespreken allereerst bedoeld om afzonderlijke bepalingen in allerlei wetten overbodig te maken. Regels voor het vorderen van schulden door de overheid zijn momenteel nog vastgelegd in meer dan vijftig wetten. Door deze regels op te nemen in de Awb wordt een belangrijke vereenvoudiging

bereikt en dat is een goede zaak volgens de minister.

Het doel om door middel van de Awb tot meer logica in het bestuursrecht te komen, klinkt ook mijn fractie lovenswaardig in de oren. We kunnen ons er dan ook geheel in vinden. Maar waarom duurt zoiets zo ontzettend lang in ons land? Het proces van codificatie waartoe de Grondwet ons oproept, begon in 1983 en het is nog onduidelijk of we vandaag tot een definitieve afronding komen. Heeft de regering er een verklaring voor dat we zo lang bezig zijn? Konden we in 1990 nog in een inleiding algemeen bestuursrecht lezen dat de regering "geen gras" liet groeien over de grondwettelijke opdracht die zij in 1983 kreeg, ik vrees dat vandaag de dag een dergelijk compliment niet meer terug te vinden is in de inleidingen bestuursrecht. Is dat vooral degelijkheid, stropoerigheid of politieke onwil? Hoe kijkt de minister terug op dit wel erg lange wordingsproces? En in hoeverre zijn we nu klaar, in die zin dat wij hebben gedaan wat wij ons destijds hebben voorgenomen, of zijn we alweer aan enig onderhoud toe?

Naast deze wat beschouwende vraag, heeft de SP-fractie een drietal concretere vragen over de Vierde tranche, namelijk over het doel van de Awb, over de rol van de punitieve boete en de vraag in hoeverre het veld klaar is voor een omvangrijke wet die, als het aan de minister ligt, over minder dan twee weken moet ingaan.

Allereerst een vraag over het doel van de wet, het overzichtelijker maken van het bestuursrecht. Schieten we dit doel niet voorbij wanneer we de Awb steeds verder uitbreiden? Bestaat er geen inherente spanning tussen overzichtelijkheid aan de ene kant en volledigheid aan de andere kant? De fractie van GroenLinks stelde hier in de schriftelijke voorbereiding al vragen over. Daarop was het antwoord van de minister vooral pragmatisch: een bepaalde opvatting over de rol van het bestuursrecht moet -- ik citeer -- "niet in de weg staan aan de wettelijke regeling van onderwerpen waaraan in de praktijk behoefte bestaat". Dat klopt, maar dat kan uiteindelijk wel botsen met het doel om zaken overzichtelijker te maken. Vandaar mijn vraag aan de regering: hoe heeft zij in dit concrete geval van de Vierde tranche nu de afweging gemaakt tussen het toegankelijk maken van het bestuursrecht en het oplossen van concrete problemen? Het antwoord op deze vraag is niet alleen voor het debat van vandaag relevant, maar zet ook wissels voor eventuele toekomstige veranderingen.

Dat brengt me bij een volgend punt. Tijdens de schriftelijke inbreng vroeg de SP-fractie zich af of het steeds breder toepassen van de punitieve bestuurlijke boete nu wel zo'n goede zaak is. Eerder vandaag is al uitgebreid op deze vraag ingegaan naar aanleiding van de notitie die de regering hierover het licht heeft doen zien. De vragen die collega Strik stelde over de rechtsbescherming van personen in het bestuursrecht lijken mij bijzonder relevant. Ik ben dan ook benieuwd naar het antwoord van de minister op die vragen.

Mijn fractie heeft slechts een enkele vraag naar aanleiding van de wet die wij vandaag bespreken. Klopt onze inschatting dat de primaire oorzaak voor de opkomst van de bestuurlijke boete gelegen is in de noodzaak voor een repertoire aan sancties die snelle en lichte correctie bieden? Andere fracties trokken op een eerder moment ook al deze conclusie. Als dat zo is, kan mijn fractie zich niet aan de indruk onttrekken dat dit toch enigszins op gespannen voet staat met wat de minister in memorie van antwoord stelt, namelijk dat efficiency op zichzelf geen doorslaggevend argument kan zijn voor de bestuurlijke boete. In dat opzicht tast mijn fractie nog enigszins in het duister. Zou de minister in zijn antwoord daarom nog eens in willen gaan op vraag 5 van het nadere verslag, waarin de CDA-fractie hetzelfde probleem opmerkt?

Een mogelijk probleem dat mijn fractie signaleert, is dat nu bestuurlijke boetes in toenemende mate worden toegepast, de verleiding van bestuursorganen om zo veel mogelijk bestuurlijke boetes op te leggen om zo de eigen kas, al dan niet als gevolg van regeringsbeleid, aan te vullen, vergroot kan worden. Mijn partijgenoot Jan de Wit roerde dit onderwerp in het debat in de Tweede Kamer aan, maar ik heb het antwoord van de regering daarop gemist. Is dit volgens de minister een wenselijk gevolg? En zo niet, hoe denkt de minister in de praktijk een dergelijke vermenging te voorkomen?

Ten slotte de vraag over in hoeverre de beroepspraktijk klaar is voor de wet die wij vandaag al dan niet aannemen. De fractie van de VVD sprak hier al over en ook bij de fractie van GroenLinks hoorde ik eenzelfde bezorgdheid. Wie het begrip "Vierde tranche Awb" op Google invoert, stuit op tal van cursussen en seminars die de gevolgen van deze wet voor de beroepspraktijk in kaart brengen. Klaarblijkelijk is daar vraag naar. Vandaar dat mijn fractie benieuwd is naar de wijze waarop het ministerie de communicatie met de beleidspraktijk vorm heeft gegeven en naar de wijze waarop zij dat de komende tijd zal doen. Kan de minister in zijn antwoord daar nog eens op ingaan? Want er lijkt een tegenstelling te zitten tussen het toch wat lange totstandkomingsproces van de wet en de snelle invoering ervan. Mijn fractie heeft berichten uit het veld ontvangen waarin wordt aangegeven dat invoering per 1 juli aanstaande wel eens problematisch kan kunnen zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor gemeenten die nu nog brieven verzenden bij de inning van een dwangsom. Straks moeten dat allemaal beschikkingen worden, inclusief de mogelijkheid van bezwaar- en beroepsprocedures. Dit vergt nogal wat aanpassingen. Kan de minister aangeven in hoeverre gemeenten hier klaar voor zijn?

Niet ten onrechte heeft de regering zich ertoe verplicht om belangrijke wetswijzigingen alleen op 1 januari of 1 juli in te laten gaan. Daarnaast stelt zij zich tot doel, dergelijke ingrijpende wijzigingen minstens drie maanden voor inwerkingtreding in de Staatscourant te publiceren. Dat wordt deze keer niet gehaald. Dat is spijtig, te meer omdat -- voor zover mijn fractie dat kan overzien -- de regering voor het overige degelijk te

werk is gegaan. Kan de minister ons nog eens uitleggen waarom deze wet nu nog voor de zomervakantie in werking moet treden? Is dat omdat de regering dan met een gerust hart op vakantie kan of zijn er ook inhoudelijke argumenten? Naar deze argumenten en naar de antwoorden op onze andere vragen is mijn fractie zeer benieuwd.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Ik schors nu drie kwartier voor de lunchpauze. Wij gaan om 14.00 uur verder, dus tien minuten eerder dan op de Kameragenda is aangegeven. Over vijf minuten begint de bijeenkomst van het College van Senioren.

* *

De vergadering wordt van 13.13 uur tot 14.00 uur geschorst.

* B

!Hamerstukken!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels met betrekking tot voorzieningen op gemeentelijk niveau voor de behandeling en registratie van klachten over discriminatie (Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen) (31439);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van diverse wetten op de beleidsterreinen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken en leemten, alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard (31750);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in hoofdzaak ten behoeve van het volgen van assistentopleidingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (31868);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning, wat betreft de wijze waarop een aanspraak bestaat op een individuele voorziening en enige andere wijzigingen (31795);**

- **het wetsvoorstel Invoering en wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (31893).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

* B

!Keuze sanctiestelsel!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **de Nota keuze sanctiestelsel (31700-VI, letters D en J);**

- **het wetsvoorstel Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) (29702);**

- **het wetsvoorstel Aanpassing van bijzondere wetten aan de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet vierde tranche Awb) (31124).**

De **voorzitter**: Ik neem aan dat de minister de beantwoording zal splitsen en eerst zal ingaan op de kabinetsnota en vervolgens op de Awb-wetsvoorstellen.

* *

De beraadslaging wordt hervat.

* N

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw de voorzitter. Dat zal ik graag doen. Ik zal trachten in de volgorde die u aangeeft, eerst de nota over het sanctiestelsel en vervolgens de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, adequaat te reageren op de vijftien betogen die vanochtend door de leden van uw Kamer zijn gehouden. Mocht u daarin enig onderdeel van de beantwoording missen, dan wilt u ongetwijfeld zo vriendelijk zijn om dat eraan toe te schrijven dat het mijn goede taakverdeling is met de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, die zal ingaan op alles wat u hebt gemist in mijn antwoorden.

De discussie over het sanctiestelsel heeft aandacht gekregen bij voorgaande discussies met uw Kamer toen ik over enige wetsvoorstellen op dat terrein sprak, destijds in het goede gezelschap van mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vervolgens schriftelijk gevoerde discussie. Bij enkele andere debatten en gelegenheden, ook buiten deze Kamer, is daarnaar verwezen. Wij hebben inderdaad een poging gedaan namens het kabinet om een richtsnoer te bieden voor de keuze tussen de verschillende mogelijkheden tot handhaving die er zijn na de totstandkoming van de wetgeving over de OM-afdoening. Daarbij zijn wij terechtgekomen in een proces dat uiteraard ook een proces was van evenwicht zoeken: evenwicht tussen wat er is en wat er kan en moet komen, evenwicht tussen de verschillende ervaringen die er zijn van ministeries, van gemeenten en van andere bestuursorganen en dat wat uit een oogpunt van eenheid van wetgevingsbeleid wenselijk is. In dat krachtenveld hebben wij geprobeerd een richting uit te zetten.

Mevrouw de voorzitter. Ik zie aan de stenografen dat ik mijn tempo wat moet drukken. Ik zal dat proberen te doen zonder daarmee de tijdsorde van uw vergadering en van de daaropvolgende vergaderingen van de Tweede Kamer in het ongerede te brengen.

Bij dat zoeken naar evenwicht zijn wij er naar onze overtuiging in geslaagd om aan de verschillende gezichtspunten recht te doen: aan de ene kant dat wat men gewend is en aan de andere kant dat wat goed en bruikbaar lijkt voor de toekomst. Daarbij heeft zich een interessante ontwikkeling voorgedaan waarop ook werd gezinspeeld door de heer Van de Beeten en door andere sprekers van vanochtend. Aanvankelijk

manifesteerde zich bij gemeenten en in de bestuurlijke wereld een sterke voorkeur om het te houden bij wat men gewend was, te weten het toepassen van bestuurlijke sancties. Maar gaandeweg kwam men tot het inzicht dat de professionele diensten van Justitie belangrijke voordelen bieden. Dat kan via de bestuurlijke strafbeschikking en de aansturing die dan ligt bij het Openbaar Ministerie in goede afstemming met de bestuursorganen, maar ook op het punt van het innen; denk aan het Centraal Justitieel Incassobureau. Dat is ook uit het oogpunt van het beleid dat gemeentebestuurders wensen te voeren en waarbij voor hen de handhaving, het toepassen van de sancties, een middel is tot het onderliggende doel van het tot gelding brengen van de normen. Dat is een heel positieve ontwikkeling in dit verdere denken in gemeentelijke en meer in het algemeen in bestuurlijke kring op dit terrein. Vandaar dat wij nu in de interessante fase zijn gekomen dat, terwijl de grootste gemeenten vooroplopen, andere gemeenten zo af en toe het geluid laten horen: waarom wij nog niet meteen ook? Welnu, die fasering moet natuurlijk op een verstandige manier worden toegepast. Die beweegt zich in de richting dat de mogelijkheden die gecreëerd zijn door de Wet OM-afdoening ook worden toegepast.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Is de minister op de hoogte van het stuk dat recentelijk in Binnenlands Bestuur is verschenen -- ik meen op 22 mei -- over de gemeenten, die eigenlijk allemaal hebben gezegd dat zij niet gaan beginnen aan de bestuurlijke boete, omdat het veel te ingewikkeld is, veel te duur is enzovoorts?

Minister **Hirsch Ballin**: Dat is precies wat ik bedoel. Zij zien nu de voordelen van professionele diensten. Dit bericht uit gemeentekring is het meest uitgesproken voorbeeld van de ontwikkeling die ik zich zie voltrekken.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Heb ik het nu verkeerd begrepen dat het punt van de kosten toch een belangrijke overweging was, dat met name het feit dat het wetsvoorstel dat toen parallel in deze Kamer werd behandeld met betrekking tot het fout parkeren niet ook in de vorm van de bestuurlijke boete kon worden toegepast, dat het "wisselgeld" van mevrouw Ter Horst juist gemist werd en dat men daarom niet overging tot het toepassen van de bestuurlijke boete bij de overlast in de publieke ruimte?

Minister **Hirsch Ballin**: Wij hebben geprobeerd die kostenfactor te neutraliseren. Hoe begrijpelijk het ook is dat men op de kosten let, de overwegingen bij de keuze van het sanctiestelsel moeten niet daardoor worden gedomineerd. Vandaar dat wij van de kant van Justitie een opstelling hebben gekozen die oneigenlijke motieven probeert eruit te halen. Maar de gedachtegang dat het allemaal ook praktisch goed uitvoerbaar moet zijn, wijst in dezelfde richting. Die gedachtegang vind ik in betogen die ik vanochtend heb gehoord en in

datgene waarnaar mevrouw Broekers-Knol net heeft verwezen en die vind ik ook terug in de benadering die de heer Van de Beeten heeft gekozen en die meer aansluit bij de gedachte dat professionaliteit een hoog goed is. Daarmee is de mogelijkheid van bestuurlijke boetes niet uitgesloten. Men kan ervoor kiezen. Uiteraard blijft overeind staan wat ik bij eerdere gelegenheden heb gezegd. Wij hebben de criteria voor de afweging, maar het leek mij toch goed om deze tendens te vermelden. Ik heb de indruk dat die tendens ook goed aansluit bij datgene wat de leden van uw Kamer in grote meerderheid vanochtend naar voren hebben gebracht.

Ik kom bij de criteria in de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel. Ik ga allereerst in op de vraag van mevrouw Broekers-Knol of de nota heldere en harde criteria biedt of slechts een aanvliegroute. Zij verwees daarbij naar een zeer kundig geschreven artikel in het Nederlands Juristenblad. Zij heeft daaraan de vraag toegevoegd of ik het met haar eens ben dat er geen principiële argumenten zijn voor een keuze voor het strafrecht, als de overtreding niet zodanig ernstig is dat een vrijheidsstraf moet worden opgelegd. In een open context is strafrechtelijke handhaving het uitgangspunt. Dat is het criterium, waarvan ik mij ook moeilijk een andere benadering kan voorstellen; ja, met enige nuancering. Er wordt een hooggespecialiseerd orgaan genoemd zoals de NMa. Er wordt gewezen op de bestuurlijke boete die bij overlast kan worden toegepast. Laten wij het er maar op houden dat de uitzonderingen ook zo nuttig zijn, omdat ze regels bevestigen.

In de besloten context hebben wij de bestuurlijke boete als uitgangspunt genomen. Maar als de overtreding zo ernstig is dat de belangen van burgers of de samenleving ernstig worden geschaad, moet ook in de besloten context het strafrecht worden toegepast. Dat heeft iets te maken met de uitstraling, het gewicht van de feiten die dan als het ware uit de besloten context breekt. Als in datgene wat wij een besloten context noemen feiten zich voordoen die zo ernstig zijn dat daarmee de rechtsorde als geheel wordt geschaad, breekt dat als het ware naar buiten, uit de beslotenheid van de context die aanvankelijk bepaald was door de reeds bestaande ordenende verhouding tussen bestuursorganen, betrokken burgers en rechtspersonen. Strafrechtelijke bevoegdheden moeten dan kunnen worden toegepast, inclusief de mogelijkheden van vrijheidsbeneming. Die laatste geven wij uiteraard niet in handen van bestuursorganen. Dat is inderdaad een principieel argument voor strafrechtelijke handhaving. Daarmee verbonden zijn de waarborgen van het strafproces die bij dat soort overtredingen een rol horen te spelen: de toetsing van opsporing en de oplegging van de vrijheidsstraf door de rechter.

Een ander principieel argument is dat in een open context de burger op alle plaatsen vanuit één rechtstelsel dat beantwoordt aan de eisen die onze Grondwet stelt in artikel 107, de algemene codificatie, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering, op gelijke wijze wordt bestraft, met toepassing van dezelfde

strafvorderlijke bevoegdheden die in handen zijn van het Openbaar Ministerie en van de onder het gezag van het Openbaar Ministerie optredende politie. Het strafrecht is dus op deze gronden de wijze en het kader van handhaving. Dit loopje komt al voor in justitieteksten zolang ik mij kan herinneren en natuurlijk kun je zeggen dat het strafrecht ultimum remedium is. Dat is ook terecht: het strafrecht moet vanwege de verreikende consequenties voor de vrijheid van de burgers pas ingezet worden op het moment dat je zeker weet dat het nodig is. Het is dus geen noodmaatregel. "Ultimum remedium" kan dus ook wel eens worden misverstaan als iets wat je alleen maar moet toepassen wanneer de samenleving in gevaar is. Dat zou wat overdreven zijn. Het strafrecht heeft sinds de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht een lange staat van dienst als overtredingenstrafrecht, dus ook bij kleinere feiten met lichtere sancties. Het is wel waar dat het ook gezien kan worden in verhouding tot het voorkomen, van overtredingen en misdrijven, dus tot preventie.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Als ik datgene wat de minister zegt op mij laat inwerken, vraag ik mij af of het niet toch een soort aardige kostenbesparende maatregel is om een hoop in de bestuurlijke boete op te nemen in plaats van in het strafrecht.

Minister **Hirsch Ballin**: Wederom: laten wij niet alles op het kostenaspect gooien. Het toepassen van het strafrecht vereist hoogopgeleide professionals zoals officieren van justitie en rechters, die niet uit voorraad leverbaar zijn. Dat is niet alleen een kwestie van kosten, van salarissen, maar ook van beschikbare opleidingen. In een besloten bestuurlijke context kunnen op een andere manier specifieke competenties aanwezig zijn die hard nodig zijn en die deskundigheid van een bepaalde materie vereisen. Denk daarbij ook aan de discussie die wij nu voeren naar aanleiding van het rapport-Mans.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Wij spreken toch niet over gewone bestuurlijke maatregelen maar over bestuurlijke strafsancities?

Minister **Hirsch Ballin**: Zeker.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): In die zin ligt het heel dicht tegen het strafrecht aan en daardoor komen we op een andere categorie. Het klinkt een beetje merkwaardig als de minister zegt dat hij in het strafrecht te maken heeft met hoogopgeleide mensen. Het lijkt net een redenering a contrario: die zijn dan blijkbaar voor het bestuursrecht niet nodig. Dat lijkt mij toch niet de bedoeling van de minister.

Minister **Hirsch Ballin**: O nee, zeker niet. Dat zei ik eigenlijk vlak voordat uw interruptie begon. Als het gaat om de handhaving in milieuzaken, op fiscaal terrein of op andere terreinen waar specialistische kennis vereist is, is die kennis op een andere

manier hoogwaardig. Daar wil ik zeker niemand in tekort doen.

De **voorzitter**: Ik wil een algemene oproep doen aan de leden en aan de minister. Wij hebben twee uur tijd voor dit onderdeel, inclusief interrupties. Daarna hebben wij een tweede termijn. Ik wijs iedereen erop dat de minister op een later tijdstip echt tijdig in de Tweede Kamer moet verschijnen. Wij moeten dus proberen de interrupties zo efficiënt mogelijk te plaatsen.

* *

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De minister gaf aan dat de magistraten niet uit voorraad leverbaar zijn. Het gaat om hoogopgeleide mensen. Wil de minister zeggen dat wij nu nog steeds kampen met een justitieel handhavingstekort?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik verwijs naar het beleidsprogramma van het kabinet. Daarin kan mevrouw Strik lezen dat het voornemen dat het kabinet had om de handhaving in Nederland te versterken en te verbeteren, inmiddels al in belangrijke mate is uitgevoerd. Daar zal het kabinet mee doorgaan tot het eind van de kabinetsperiode. Ik kan mij voorstellen dat dit in komende kabinetsperiodes ook wordt gedaan. Een van de doelstellingen van de Wet OM-afdoening die indertijd met de Kamer is besproken, is uiteraard om tot een betere, doeltreffender handhaving te komen met de middelen die wij hebben en met de inzet van de deskundigheid op de plaats waar die het hardst nodig is.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): De minister zei zojuist dat de strafrechtelijke vervolging, de straffen en de punten die daarmee te maken hebben landelijk kenbaar moeten zijn. Bedoelt de minister daarmee dat in gemeentelijke verordeningen geen bestuurlijke strafsancities kunnen worden ingesteld?

Minister **Hirsch Ballin**: Dat kan wel. De Wet OM-afdoening geeft de mogelijkheden voor het toepassen van een bestuurlijke strafbeschikking, ook op het terrein dat wij voorheen kenden als het gemeentelijke overtredingenstrafrecht. Dat is geregeld in die wet die inmiddels in werking is getreden.

Mevrouw de voorzitter. De vraag van mevrouw Broekers over de professionaliteit heb ik inmiddels naar aanleiding van de interruptie beantwoord. De keuze tussen bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving van een wettelijke norm moet bij voorkeur plaatsvinden op het niveau van de wet of ten minste op het niveau van de algemene maatregel van bestuur. Er kunnen ook beleidsregels zijn die afbakenen in welk geval op welke manier wordt opgetreden, bijvoorbeeld op het gebied van de socialezekerheidsfraude en het fiscale strafrecht. Ik verwijs hierbij naar artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht.

Als ik de vragen van mevrouw Broekers - Knol en de heer Van de Beeten consequent doortrek, vragen zij waarom de bestuurlijke

strafbeschikking niet de enige buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit is. Ik heb al laten blijken dat ik het met hen eens ben dat de bestuurlijke strafbeschikking een uitstekende modaliteit is. Het is goed dat die in de wetgeving is opgenomen. Als echter in een besloten context een landelijk professioneel bestuursorgaan handhavend optreedt in de reeds bestaande bestuursrechtelijke relatie, kan een bestuurlijke boete evenzeer passend zijn. Vandaar dus deze benadering. De bestuurlijke strafbeschikking verdient in besloten context wel de voorkeur als de rechtseenheid dat vordert of als een rol voor het bestuursorgaan gewenst is. De strafrechtelijke norm dient echter te worden gehandhaafd bij verwevenheid van toe te passen normen of als het gaat om een situatie waarbij het bestuursorgaan onvoldoende is ingericht voor de behandeling van bezwaar en beroep of voor de tenuitvoerlegging van de sanctie.

Mevrouw Broekers-Knol heeft gevraagd wat de status is van de nota. We gaan die verwerken in de algemene aanwijzing voor de regelgeving. Ik kom dadelijk nog op een paar voorbeelden van effecten van de nota terug.

De heer Engels vraagt of het bij de open of besloten context gaat om de effectiviteit of de systematiek. Naar mijn inzicht zijn deze niet tegengesteld aan elkaar. In de besloten context is de bestuurlijke boete functioneel en daarmee ook doelmatig en effectief. Omdat er al een bestuursorgaan belast is met de uitvoering van de wetgeving kan daarop worden voortgebouwd. De bestuurlijke boete kan dan de andere handavingsinstrumenten kracht bij zetten. In de open context is juist het strafrecht effectief omdat er passende bevoegdheden zijn en er een krachtig, daarop ingericht apparaat van politie en OM is. Alleen als vooraf vaststaat dat of in de besloten context het bestuursorgaan niet effectief kan optreden, of in de open context het Openbaar Ministerie en de politie niet effectief kunnen optreden, kan worden afgeweken van de systematiek. Dat kan in dit geval zijn door gebrek aan capaciteit.

Dan de vraag of er geen nuances passend zijn op de voorkeur voor bestuursrechtelijke handhaving. Een bestuurlijke boete is alleen passend in de besloten context als het bestuursorgaan daarvoor is toegerust in kwaliteit en onafhankelijkheid. In de open context is het strafrecht het uitgangspunt. Op de uitzondering van de bestuurlijke boete overlast, in de open context, kom ik straks terug. Die heeft een specifieke geschiedenis.

De heer Van de Beeten heeft gevraagd of met deze nota de bestaande situaties waarin de punitieve handhaving veel met bestuurlijke boetes geschiedt, niet te veel worden bestendigd. Deze zorg heeft hij ook bij eerdere gelegenheden naar voren gebracht. We hopen dat het criterium inderdaad in de meeste gevallen tot een heldere conclusie zal leiden. Er zijn gebieden waar een zekere overlap aanwezig is. Inzake dit relatief kleine deel van de normen wordt de discussie gevoerd aan de hand van de in de nota genoemde bijkomende criteria, die betrekking hebben op hoe

zwaar men het feit moet inschatten, welke bevoegdheden er nodig zijn en hoe de handhavende organisaties erbij staan. We beginnen in de praktijk te ondervinden dat deze kabinetsnota wel degelijk functioneel praktisch van waarde blijkt. Er zijn expertsessies gehouden. Medewerkers van mijn ministerie hebben daarover met hun collega's van andere departementen gesproken. Soms heeft dat tot een andere keuze geleid dan die welke was voorzien. Bij de Huisvestingswet werd aanvankelijk gedacht dat strafrechtelijke handhaving nodig zou zijn, maar toen we dat legden naast de nota sanctiestelsels zijn we samen met de betrokken collega's en het ministerie van VROM tot de conclusie gekomen dat bestuurlijke sanctionering beter is.

Bij het rekeningrijden is het net andersom. Niet voor de heffing zelf, maar voor de flankerende handhaving werd eerst gedacht aan bestuurlijke boetes, maar met de nota in de hand hebben we er nog eens over nagedacht en de koers verlegd. Nu rijden we in volle vaart af op strafrechtelijke handhaving.

De heer Van de Beeten heeft gevraagd of het stellen van de randvoorwaarden van professionaliteit voor het kunnen toepassen van de bestuurlijke boete ongewenste neveneffecten kan hebben en of dit er niet toe leidt dat gemeenten zich afvragen of ze moeten samengaan met andere gemeenten om de bestuurlijke boetes bij overlast te kunnen toepassen. Als gemeenten zich, om wat voor reden dan ook, niet in staat voelen de bestuurlijke boete op een professionele manier vorm te geven, dan moeten ze er niet voor kiezen. Dat kan een reden zijn om de voorkeur te geven aan de bestuurlijke strafbeschikking of aan strafrechtelijke handhaving door politie en OM. Het is ook denkbaar dat men probeert met andere gemeenten op te trekken. Ik wijs hier nogmaals op de relatie met de onderwerpen in het rapport-Mans en in ons kabinetsstandpunt.

Gevraagd is wat er bedoeld wordt met de besloten context. Het is altijd wat riskant als je een vraag krijgt om met andere woorden nog eens hetzelfde te zeggen, want het kan vervolgens de vraag oproepen of je echt nog wel hetzelfde zegt. Desalniettemin wil ik, daartoe uitgedaagd door de heer Van de Beeten, nog wel een poging doen. In de besloten context is er een specifieke rechtsbetrekking aanwezig die zich manifesteert in een vergunningverlening of in een verplichting tot het zich onderwerpen aan controles en verstrekking van informatie en dergelijke tussen bestuursorgaan en burgers of rechtspersonen. In de besloten context is er een specifiek bestuursorgaan, dat uit dien hoofde belast is met het toezicht op de naleving van de eisen die uit de rechtsbetrekking voortvloeien. Het bestuursorgaan dat in de wet is aangewezen als verantwoordelijke voor de uitvoering van en het toezicht op de naleving van de wet heeft dan ook de handhavende verantwoordelijkheid. Ik sluit mij overigens graag aan bij de gelukwensen van de regeringscommissaris aan het adres van de heer Rehwinkel die zojuist onze tafel passeerde.

De heer Van de Beeten heeft verder gevraagd of er sprake is van een open context als de burger de vergunningplicht ontduikt. In principe is dat een open context. Als het bestuursorgaan het veld goed kent en de overtreder makkelijk kan traceren, is bestuursrechtelijke handhaving mogelijk. Als dat niet het geval is voor dat deel van de wetgeving, moet er uiteraard een passend antwoord op worden gevonden. Ik heb al gezegd in antwoord op de vraag van de heer Van de Beeten dat de Aanwijzingen voor de regelgeving zullen worden aangepast.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De minister zegt dat daar een passend antwoord op moet worden gevonden. Hoe moet ik me dat voorstellen? Is er sprake van open context als iemand zich aan een vergunningplicht onttrekt en daardoor niet kenbaar is voor de overheid? Moet er in dat geval naar strafrechtelijke handhaving worden gezocht?

Minister **Hirsch Ballin**: Uiteindelijk wel. Het is denkbaar dat daar een bestuurlijke fase aan voorafgaat en dat er een aanschrijving komt. Als iemand bouwt zonder bouwvergunning zal de handhavende ambtenaar allereerst in herinnering roepen dat er een vergunning moet worden aangevraagd. Als de betrokkene dan alsnog een vergunning aanvraagt, blijft het binnen de besloten context. Er kunnen bestuurlijk ook verdergaande maatregelen worden getroffen. Bij de ernstigste overtredingen, als iemand dat wat in de besloten context zou kunnen worden afgehandeld aan de laars lapt, kan het strafrecht worden ingeschakeld.

Mevrouw Haubrich heeft gevraagd of het lokaal bestuur zelf daarbij geholpen wordt. Nee, de kabinetsnota richt zich tot de wetgever bij het maken van keuzes in de punitieve handhaving. In de door mevrouw Haubrich geschetste casus van de vuilniszakken wordt de waarde aangetoond van een andere benadering dan alleen bestraffen. Deze casus, die wellicht een iets te vergaande generalisatie betreft van degene die de vuilniszak de avond tevoren buiten zet, geeft aan dat er andere mogelijkheden tot optreden zijn. De gemeentelijke autonomie maakt het mogelijk in de algemene plaatselijke verordening regels te stellen. Daarnaast is preventie van belang.

Vervolgens kom ik bij de vraag waarom winkeldiefstal in de justitiële documentatie en dus in het strafblad komt en de hoge fiscale boete niet. Ik kan me die vraag goed voorstellen. Er zijn soms zeer hoge bestuurlijke boetes. Daarbij kan men zich soms afvragen of dat eigenlijk daar nog wel past. Het is een overweging die in het verleden niet zo expliciet aan de orde is gekomen. Als je de vergaande, soms zelfs op "economische doodstraf" neerkomende bestuurlijke sancties zet naast de lichtere straffen uit het strafrecht, kan men zich dit soort vragen goed voorstellen. Ik zou erop willen wijzen dat het niet alleen een kwestie is van justitiële documentatie, maar ook van de waarborgen eromheen. Bij de strafrechter gelden de strikte eisen van tenlastelegging, bewijsvoering ten overstaan van de rechter, strafoplegging door de rechter en hoger beroep. Daarbij merk ik op dat

hoger beroep op grond van onze verplichtingen wegens het IVBPR ook bij bestuurlijke straffen in materiële zin aan de orde moet komen. Bij de sancties die we in IVBPR-kader moeten opleggen, is er voorzien in de mogelijkheid van hoger beroep. Ook is er de mogelijkheid van cassatie. Deze rechtsstatelijke dimensie moet in de toekomst onder ogen worden gezien bij de keuze tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke handhavingsvormen.

Mevrouw Strik heeft de vraag gesteld of in het kader van de overlastbestrijding door gemeenten en de verschillende modaliteiten waaruit de gemeenten kunnen kiezen, er bij het opleggen van sancties niet beter één sanctiesysteem zou kunnen bestaan en of we met die drieslag niet te veel van het goede hebben. In de Wet OM-afdoening is geïmpliceerd dat er een type sanctie bij is gekomen. In die zin is wat mevrouw Strik zegt ontegenzeggelijk waar. Het goede nieuws is dat het ons tegelijkertijd scherp heeft geconfronteerd met de vraag wanneer en in welk geval. We hebben in de nota geprobeerd de beantwoording zo scherp mogelijk te formuleren, zodat we niet alleen maar uit gewoonte doorgaan langs de ingeslagen weg. Ik sluit absoluut niet uit dat er in de toekomst verdere ontwikkelingen op dit terrein komen en dat men zich nog eens de vraag zal stellen of wij tot een scherpere afbakening tussen de verschillende sanctietypen kunnen komen.

De functiescheiding in het bestuursrecht bij de bestuurlijke boete was een ander onderwerp dat mevrouw Strik aan de orde stelde. Ik liep er al een beetje op vooruit in het antwoord aan mevrouw Haubrich. Over de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht kom ik straks te spreken. Als de zwaardere procedure van toepassing is, mag de boete niet worden opgelegd door dezelfde persoon als die de overtreding heeft geconstateerd. Daarvoor is het mandaatverbod van artikel 10:3, lid 4, van de Algemene wet bestuursrecht, zoals voorgesteld, bedoeld. Verder is het verstandig om in de organisatie te regelen dat er feitelijke distantie bestaat tussen het constateren en het opleggen van de bestuurlijke boete. Het is echter niet handig en verstandig om hier een algemene regeling in het bestuursrecht voor te treffen. Ik verwijs naar de pagina's 153 en 154 van de memorie van toelichting. Bij de keuze tussen een sanctiestelsel -- strafrechtelijk of bestuursrechtelijk -- wordt het element van de functiescheiding ook meegenomen bij de beoordeling van de professionaliteit van het bestuursorgaan. Ik heb ten aanzien van sommige bestaande organen al eerder in een ander verband opgemerkt dat wij ook in de toekomst scherper moeten letten op een scheiding van verantwoordelijkheden. Ik geef het voorbeeld van het College Bescherming Persoonsgegevens. Dat heeft een veelheid van belangrijke taken: voorlichting, advisering en beoordeling van de manier waarop gegevensverwerking wordt opgezet. Daarnaast heeft het ook een handhavende taak. Dat is een beetje veel van het goede in een rechtsstaat. Het is een product van wetgeving uit de jaren negentig. In verband met de evaluatie

zullen wij zeker moeten bekijken of er in een rechtsstaat niet meer functiescheiding tot stand moet worden gebracht.

Mevrouw Strik heeft gevraagd of punitieve sancties niet neerkomen op criminal charge in de zin van IVBPR en EVRM. Ons begrip "bestraffende sanctie" is vooral ruimer dan het begrip "criminal charge". Ook lichte boetes die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens misschien niet als "criminal charge" zou aanmerken, vallen daaronder. Wij blijven dus aan de veilige kant. De waarborgen uit het EVRM en artikel 4 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ook van toepassing op die sancties die het Hof misschien niet als criminal charge zou aanduiden. Dat er burgers zijn die een herstelsanctie als een zware straf ervaren, bijvoorbeeld het -- overigens zeldzame -- totaal amoveren van een illegaal gebouwd huis, mag waar zijn. Uit de context in verhouding tot de regels kun je echter afleiden dat zo'n maatregel, mits die uiteraard voldoet aan de andere eisen die bestuursrechtelijk moeten worden gesteld, toch niets anders is dan het herstellen in de toestand zoals die door de regels van het recht, in dit geval van het bouwrecht en het ruimtelijke ordeningsrecht, worden gesteld.

De verschillen van de toetsing door de strafrechter en de bestuursrechter zijn ter sprake gebracht door mevrouw Strik. Ik begrijp dat punt, maar ik zou erop willen wijzen dat als de bestuursrechter te oordelen krijgt over sancties waarop de eisen van artikel 6 EVRM van toepassing zijn, de bestuursrechter een intensere toetsing uitvoert -- dat is ook jurisprudentie van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State -- dan wanneer het gaat om de feiten zoals die aan een gewoon besluit van een bestuursorgaan ten grondslag liggen. Bij de toetsing van besluiten die sanctietoepassing inhouden, neemt de bestuursrechter een andere benadering dan in de gevallen waarin het gaat om een vergunning of het intrekken daarvan, bij wijze van gewone bestuurlijke maatregel. Hij hoort bijvoorbeeld eerder getuigen. Ook is de rol van de hoger beroepsrechter, van de appelrechter, navenant. Vandaar dat de bestuursrechter zich in dat geval moet verdiepen in situaties van tegengestelde getuigenverklaringen en het betwisten van de feitelijke juistheid.

Ik ben hiermee gekomen aan het einde van mijn antwoord op het eerste onderwerp en ben gereed om over te gaan tot de beantwoording van de vragen over de Algemene wet bestuursrecht.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik heb de minister nadrukkelijk herinnerd aan de toezegging die zijn ambtsvoorganger Donner destijds heeft gedaan in een debat met onder anderen mijn voormalige collega Wagemakers om te komen tot een overzicht van wetgeving waarin alle bestuurlijke boetes zijn geregeld. Ik heb daar nu de vraag aan toegevoegd om dat te beoordelen in het licht van de notitie van het kabinet. Daarover heb ik de minister nog niet gehoord en ik wil hem graag aan die toezegging houden.

Minister **Hirsch Ballin**: Een overzicht van de wetten waarin een bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voorkomt, is gegeven. Het staat in Kamerstuk 29702 C op pagina 57 en 58. Ik meen dat daarmee aan de toezegging van mijn voorganger is voldaan.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het doel van die toezegging was het verkrijgen van een standpunt over de vraag of daarbij ook de OM-afdoening zou moeten worden toegepast. Ik heb daar dus aanvullend, zowel in de schriftelijke voorbereiding als zojuist, de vraag bij gesteld om dat dan ook te doen aan de hand van de notitie zoals die nu voorligt.

Minister **Hirsch Ballin**: Ja, dat kan. Ik denk dat wij er verstandig aan doen nog even de ontwikkelingen af te wachten tot het zich heeft uitgekristalliseerd. Ik zal graag aan de hand van die lijst -- die dan meteen geüpdatet kan worden, want het is een lijst van begin 2007 -- dat commentaar geven.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Aan welke termijn moet ik dan denken?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik denk dat het redelijk is om drie jaar na het opmaken van deze lijst de stand van zaken op te nemen. Dat is dus in januari 2010. Ik zal de lijst op basis van de stand van zaken in januari 2010 van commentaar voorzien.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Krijgen wij daarbij dan ook een beoordeling aan de hand van de kabinetsnotitie?

Minister **Hirsch Ballin**: Ja, er zal niets anders op zitten.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Inderdaad.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De minister gaf aan dat het altijd gevaarlijk is om voorbeelden te noemen van herstellende sancties. Volgens de minister kan iemand dat zo beleven. Erkent hij echter dat het Hof ook sancties als "criminal charge" kan erkennen, ook al noemen wij die niet exclusief punitieve sancties? Het ligt toch aan de aard van de sanctie wat de consequenties voor de persoon zijn.

De minister zegt ook dat dit al aan artikel 6 voldoet. Ik heb gewezen op de rechten van de verdediging, zoals de vertaling van beslissingen en de gratis toevoeging en dergelijke. Kan de minister daar nog op ingaan? In hoeverre voldoet het bestuursrecht aan artikel 6?

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw Strik maakt terecht onderscheid tussen bestuurlijke sancties die vallen onder de werking van artikel 6 EVRM en artikel 14 van het IVBPR. Daarmee is in onze wetgeving rekening gehouden, deels doordat besloten is te voorzien in hoger beroep. Dat is inmiddels ook over de hele linie uitgevoerd. Wij komen die vraag nu ook opnieuw tegen bij de voorbereiding van de veranderingen in het

constitutioneel bestel van de Nederlandse Antillen. Dan gaat het bijvoorbeeld om het mogelijk maken van hoger beroep voor zover er sancties worden opgelegd in fiscale zaken. Dat betekent niet dat daarmee ook de uitgebreide precieze regeling van het Wetboek van Strafvordering van toepassing is. De combinatie van de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht en de verplichting van bestuursorganen om in die gevallen volledig gebruik te maken van de onderzoeksbevoegdheden, de feitenvaststellingsverplichtingen en de toetsende rol daarop van de rechter, leiden ertoe dat aldus wordt tegemoetgekomen aan de eisen die ten aanzien van een deel van de bestuurlijke sancties, straffen in de zin van de genoemde verdragsbepalingen, moeten worden gesteld. Het antwoord op de vraag van mevrouw Strik is: ja, zij het dat het voor een deel in handen ligt van de bestuursorganen die dat onder ogen moeten zien. Daarop wordt toegezien door de rechter.

Voorzitter. Dan kom ik toe aan de vragen en opmerkingen over de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Ik begin met enige algemene punten. Mevrouw Haubrich heeft gereageerd op de positieve attitude ten aanzien van het betrekken van ervaringen van burgers, instellingen en bedrijven bij een volgende evaluatie in 2011. Zij vroeg zich af of zij de opmerking op bladzijde 56 van de memorie van antwoord zo positief mag interpreteren dat zij die als een toezegging kan duiden. Het antwoord op die vraag is "ja". Ik zie mevrouw Haubrich "nee" schudden.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Ik denk dat u het hebt over mijn vraag of wij de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de commissie-Ilsink in 2006 ten behoeve van een eventuele aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht nog voor 2011 mogen verwachten, maar zelfs dat weet ik niet zeker. Als u daar niet op doelt, weet ik niet waar u uw opmerking vandaan hebt.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik corrigeer mijn antwoord. Een van de leden van de Kamer heeft gevraagd naar de uitvoering van de toezegging ten aanzien van het bij de evaluatie in 2011 betrekken van ervaringen van burgers, instellingen en bedrijven. Het betreffende onderzoek is opgestart in 2007. Een team onderzoekers van de Universiteit van Tilburg onder leiding van professor B.W.N. de Waard onderzoekt de ervaringen van burgers en bedrijven in de bezwaarfase. Dat vereist een langlopend onderzoek. Vandaar dat wij daar al in 2007 mee zijn begonnen. Wij verwachten dat dit bij de evaluatie in 2011 bekend zal zijn.

De heer **Engels** (D66): Ik grijp deze gelegenheid aan om de minister hartelijk dank te zeggen voor de toezegging die hij aan deze Kamer, vooral aan de fracties van D66 en de OSF, heeft gedaan. Dat heet "incasseren".

Minister **Hirsch Ballin**: Ik ben blij dat ik minstens één lid van de Kamer met dit antwoord gelukkig heb gemaakt.

Twee leden van de Kamer hebben gevraagd naar de evaluatie van het geldschuldenartikel: kan die tussentijds, tussen 2011 en 2016, worden verwacht? Evaluaties zijn belangrijk voor een goed zicht op de werking van een regeling, maar moeten niet te vroeg komen. Het jaar 2016 lijkt een goed moment om het geldschuldenartikel te evalueren. Er is op dit moment voldoende ervaring met deze regering opgedaan. Dat neemt niet weg dat vanaf de inwerkingtreding van deze regeling een vinger aan de pols zal worden gehouden. Dit zal dus allemaal wachten totdat degene die in 2016 minister van Justitie zal blijken te zijn, mijn toezegging van heden zal uitvoeren. Ik reken erop dat dit heel goed wordt geboekstaafd in de annalen van het ministerie. Ik zie een ambtenaar die in het licht van het beleid ten aanzien van de pensioenleeftijd daar ongetwijfeld persoonlijk op zal kunnen toezien.

De kabinetsreactie op de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht onder leiding van de heer Ilsink is inderdaad nog niet uitgebracht. De reden daarvan is dat in het Awb-project aan andere onderwerpen voorrang is gegeven: de aanpassing van het bestuursprocesrecht, de schadevergoeding en nadeelcompensatie, de Vierde tranche in de aanpassingswetgeving en nog wat meer dingen. Wij verwachten de kabinetsreactie uiterlijk voor de vierde evaluatie, dus uiterlijk in 2011. Veel punten uit de derde evaluatie worden al uitgewerkt in een aanpassing van het bestuursprocesrecht.

Mevrouw Haubrich heeft een vraag opgeworpen over het bewijsrecht in de Algemene wet bestuursrecht. Daar zijn wij nog niet aan toe. Dit is een zeer complex onderwerp, maar het staat wel op de Awb-agenda. In de rechtspraak is er steeds meer aandacht voor dit soort onderwerpen. Bestuursrechtelijke regiezittingen kennen wij intussen ook.

Mevrouw Haubrich heeft gevraagd wanneer het wetsvoorstel inzake de aanpassing van het bestuursprocesrecht wordt ingediend. Niet vandaag, maar vanaf morgen wordt weer de laatste hand gelegd aan het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van de State. Ik verwacht dat het wetsvoorstel aan het eind van deze zomerperiode bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

De heer Engels heeft gevraagd hoe ik de verhouding tussen slagvaardigheid van het bestuur en de rechtsbescherming beoordeel. Ik hoef de heer Engels helemaal niets te vertellen over de geschiedenis daarvan. Dat zou vallen onder de noemer "uilen naar Athene dragen". Er wordt op dit moment aandacht besteed aan die slagvaardigheid. Er is een nota uit 2002 met als titel "Naar slagvaardig bestuursrecht". In het kader van de crisis- en herstelwetgeving zijn wij ook uit het oogpunt van de op dit moment nodige investeringen in de infrastructuur bezig met de slagvaardigheid.

Ik ga nu in op een punt dat is aangesneden door de heer Dölle, mevrouw Broekers-Knol en de heer Holdijk. In de memorie van antwoord is aangegeven dat de Staatscommissie onder andere de relatie tussen de Grondwet en artikel 6 van het EVRM beziet. Die Staatscommissie wordt dezer dagen ingesteld en zal begin volgende maand worden geïnstalleerd. De Staatscommissie zal terdege acht slaan op alle suggesties op dit terrein van de leden van deze Kamer en de Tweede Kamer.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): U zegt dat de Staatscommissie terdege acht zal slaan op datgene wat door de leden van deze Kamer vandaag over dit punt gezegd is. Enkele leden van deze Kamer, in ieder geval de leden van de VVD, hebben gevraagd of de minister zelf de Staatscommissie op dit punt wil attenderen, zodat zij daar aandacht aan besteedt. Dat is net iets anders.

Minister **Hirsch Ballin**: Dezer dagen bereid ik mij ook voor op mijn aandeel in de installatiebijeenkomst van de Staatscommissie, die zoals gezegd begin juli zal plaatsvinden. Ik zal in dat kader ook ingaan op het onderdeel "grondrechten" in de taak van de Staatscommissie. Ik denk dat het een mooi element in een korte installatietoespraak na die van mijn collega van BZK zal kunnen zijn als ik daarbij verwijs naar de discussie van vandaag in deze Kamer. Ik zal dus heel graag binnen enkele weken uitvoering geven aan die toezegging.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Dus inclusief de verwijzing naar artikel 113, waaraan de heer Holdijk en ik hebben gerefereerd.

Minister **Hirsch Ballin**: Ja, inclusief die verwijzing. De Staatscommissie zal adviseren over de behoefte aan het opnemen van het grondrecht op behoorlijke rechtspraak in onze Grondwet. Daarin heeft dat grondrecht tot nu toe geen plaats. Het is alleen indirect kenbaar en er zijn enkele specifieke bepalingen over. Daarnaast hebt u verwezen en die zijn indertijd aan de orde geweest in de advisering door de Raad van State over de wet inzake de OM-afdoening. De leden van deze Kamer hebben op dit terrein een aantal punten onder de aandacht gebracht. Het lijkt mij heel mooi en passend als de Staatscommissie dat rechtstreeks verneemt. Ik hoop dus dat u over een paar weken op onze websites kunt nalezen dat ik hieraan gevolg heb gegeven.

Mevrouw Strik en mevrouw Duthler stelden een vraag over de invoering per 1 juli: is dat niet erg gauw? Anderen hebben gewezen op de lange voorgeschiedenis van de behandeling hiervan. De betrokkenen in de bestuurlijke wereld zijn hier uiteraard goed mee bekend. Er zijn cursussen gegeven door de VNG. De gemeenten worden geïnformeerd via de ledenbrief. De beoogde datum van 1 juli staat uiteraard pas vast nadat deze Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen, maar er wordt door alle betrokkenen rekening mee gehouden dat, indien deze Kamer het wetsvoorstel aanneemt, de invoering per 1 juli plaatsvindt. Dat

betekent dat men heeft geanticipeerd op de driemaandentermijn.

De heer **Vliegenthart** (SP): Volgens mij is het een uitspraak van Johan Cruijff dat een goede voetballer er ook rekening mee houdt dat degene naar wie hij de bal toespeelt misschien niet zo goed is als hij. Kan de minister een inhoudelijke reden geven voor het invoeren van de wet op 1 juli? Waarom is invoering een half jaar later, bijvoorbeeld op 1 januari 2010, uit den boze? Ons punt is dat het erg kort dag is en dat een aantal gemeenten er wellicht nog niet klaar voor is. Wat zou er mis gaan als wij dat een halfjaar zouden uitstellen?

Minister **Hirsch Ballin**: De burgers moeten dan een halfjaar langer wachten op de waarborgen die met deze wet gegeven worden. De gemeenten zouden bij uitstel te horen krijgen dat waar zij op hebben gerekend en waar zij zich op hebben ingesteld toch niet wordt gerealiseerd. Natuurlijk staat het allemaal pas vast op het moment dat het wetsvoorstel door deze Kamer wordt aanvaard. Dat weet iedereen ook. In de voorbereiding is er echter terdege rekening mee gehouden dat iedereen klaar kan en moet zitten om deze wet toe te passen vanaf de datum van inwerkingtreding.

Mevrouw Duthler heeft gevraagd of de voortgang van het geheel van de wetten op dit terrein voldoende wordt bewaakt. Ja, dat gebeurt. Het ministerie van Justitie heeft uiteraard ook rekening te houden met de taakstelling van rijksdiensten en dat soort dingen. Terwijl er aan de Vierde tranche moest worden gewerkt, waren er tal van andere projecten waaraan dezelfde mensen moesten werken. Ik noem de aanpassing van het bestuursprocesrecht, de Aanpassingswetten op verschillende terreinen, de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen en de bestuurlijke lus -- twee wetsvoorstellen waarvoor ambtelijke bijstand is gegeven aan de initiatiefnemers -- de samenhangende besluiten, de lex silencio in verband met de Dienstenwet, het elektronisch verkeer met de bestuursrechter en thans ook nog de crisis- en herstelwet, een boeiend werkterrein.

De heer Dölle heeft gevraagd of het bestuursorgaan in de regel dient te wachten met invordering als er annexe procedures lopen, bijvoorbeeld een verzoek tot uitstel van betaling, en in welk geval er wel direct wordt ingevorderd. Het is aan het bestuursorgaan om af te wegen of moet worden gewacht met invorderen of dat meteen wordt overgegaan tot invordering. Het bestuursorgaan is dan gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht. In geval van dreigend faillissement of inkomensdaling kunnen er redenen zijn om juist niet te wachten met de invordering.

De heer Dölle heeft ook gevraagd of bestuursorganen zullen wachten met invorderen als er een procedure loopt met betrekking tot de onderliggende beschikking. Dat zal toch, om de redenen die ik al aanstipte, een afweging vergen

die het bestuursorgaan met de inachtneming van de algemene regels van bestuursrecht moet maken.

Mevrouw Haubrich heeft inzake de handhaving, de boete en de cautie opmerkingen gemaakt. Wordt de cautie ook gegeven als een deel van de procedure schriftelijk plaatsvindt? Ja, want er moet eerst controle zijn, een constatering, en dan moet een toezichthouder de betrokkene horen. Dat is vaak al het moment om de cautie te geven. Daarna volgt het boeterapport en pas daarna wordt overgegaan tot het uitspreken van het voornemen tot sanctieoplegging of eventueel een waarschuwing. In de praktijk zijn wij daar trouwens geen specifieke problemen bij tegengekomen.

Mevrouw Haubrich heeft gevraagd of een onvermogene verdachte aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd een beroep kan doen op gratis rechtsbijstand of althans gefinancierde rechtsbijstand, eventueel met een eigen bijdrage. De Wet op de rechtsbijstand op grond waarvan onvermogenen in aanmerking komen voor een toevoeging geldt ook in het bestuursrecht, net als in het strafrecht. Geheel gratis rechtsbijstand is in het strafrecht alleen mogelijk als er sprake is van in verzekeringstelling. Dat speelt in het bestuursrecht echter per definitie niet.

Mevrouw Broekers heeft gevraagd of het niet onwenselijk is dat fouten in de boetebeschikking op grond van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht kunnen worden gepasseerd. Nee, niet zonder meer. De rechter zal daar bij boetes wel kritischer op zijn maar uitsluiten zou leiden tot een formalisme dat wij inmiddels ook in het strafrecht hebben teruggebracht.

De vraag van mevrouw Strik over het financieel belang bij het opleggen van boetes en de schijn van belangenverstrengeling raakt aan het punt dat wij zo-even al hebben besproken. Ik heb net al aangegeven dat uit de optiek van het bestuursorgaan de wens om de normen te handhaven voor andere overwegingen blijkt te gaan. Zo hoort het ook te zijn en het is aan gemeenteraden om daarop toe te zien.

De heer Dölle heeft gevraagd welk staatsbelang gediend is met de invordering van een boete voordat die onherroepelijk is. Dat kan om redenen zijn van effectieve handhaving, een soort bestuursrechtelijk lik op stuk, maar het kan ook zijn omdat men anders achter het net vist in de situatie die ik net heb aangeduid.

De heer Dölle heeft verder gevraagd of het cautieregime in het bestuursrecht gelijkgesteld moet worden aan het strafrecht. De schriftelijke vragen kunnen inderdaad aanleiding zijn om erop te wijzen dat dit van toepassing is. Praktische problemen zijn ons op dit terrein niet of nauwelijks bekend.

De heer **Dölle** (CDA): Als ik de minister goed begrijp, dan zegt de wet dat er bij het mondeling verhoor gewaarschuwd moet worden in relatie tot psychische druk. De minister zegt dat het in de schriftelijke voorfase waarbij inlichtingen worden ingewonnen bij de student, de uitkeringsgerechtigde, de vergunninghouder of wie

dan ook van het bestuursorgaan afhangt of het al dan niet tot cautie overgaat.

Minister **Hirsch Ballin**: Voor een goede beoordeling van de situatie door het bestuursorgaan; dat moet worden ingeschat aan de hand van het traject waaraan men op dat moment begint.

De heer **Dölle** (CDA): In de situatie die ik noemde van een burger die niet juridisch geschoold is of geadviseerd wordt, zou het bestuursorgaan dat feit moeten laten meewegen en eerder moeten kunnen overgaan tot cautie.

Minister **Hirsch Ballin**: Dit soort individualisering zal bij veelvoorkomende sanctietoepassing niet de meest doelmatige werkwijze zijn. Er zal een algemene werkwijze gehanteerd moeten worden ten aanzien van in welk stadium van de handhaving hiertoe wordt overgegaan.

De heer Dölle heeft nog gevraagd waarom de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen mandaatverlening bij boeteoplegging en of er nog verdere uitlijning mogelijk is. Moeilijk; dat hangt af van omstandigheden als de vraag of het binnen de sfeer van de normale bevoegdheid valt en de positie van de gemandateerde ten opzichte van de beboete, evenals de hoogte van de boete en de mate waarin het bestuursorgaan via de ambtsdragers zelf daarin betrokken moet worden. Als iemand bezwaar aantekent, dan is al door artikel 10:3, lid 3, Awb verzekerd dat een ander de zaak opnieuw overweegt.

Mevrouw Haubrich vraagt of we er spijt van moeten hebben dat de attributie een aparte plaats heeft gekregen in de regeling. De regeling heeft een beperkte strekking om onduidelijkheid weg te nemen. Deze stelt buiten twijfel dat bij attributie aan een ondergeschikte de bestaande hiërarchische relatie niet wordt doorbroken. Dat heeft zijn waarde. Het verschil is dat het bij attributie gaat om een eigen bevoegdheid van ondergeschikte en bij mandaat de bevoegdheid in naam van een ander bestuursorgaan wordt uitgeoefend. Dat betekent dat bij mandaat het bovengeschatte bestuursorgaan de bevoegdheid ten allen tijde zelf kan uitoefenen, naar zich toe kan halen, terwijl dat bij attributie niet kan. Moet attributie niet beperkt worden tot de attributie aan een ander bestuursorgaan? Kan attributie aan ambtenaren niet beter worden afgeschaft? De Vierde tranche gaat niet in op de beoordeling van deze wenselijkheden. Wel is mandaat de meest geschikte vorm van bevoegdheidsverdeling in de hiërarchische organisatie. Als dat de portee was van de vraag van mevrouw Haubrich, dan ben ik dat met haar eens.

Mevrouw Duthler heeft gevraagd naar de verjaring van belastingschulden. Moet aansprakelijkstelling in de tijd worden beperkt tot bijvoorbeeld vijf jaar? Dat lijkt ons geen goed idee. Het is niet duidelijk binnen welke termijn die aansprakelijkstelling mogelijk is. Soms duurt het te lang voordat de belastingschuld vaststaat, bijvoorbeeld als er een procedure over de aanslag wordt gevoerd. Eerst invorderen bij de belastingplichtige en dan kijken of er

aansprakelijkstelling nodig en mogelijk is. Vaststelling van de beschikking voor de aansprakelijkstelling vereist onderzoek en kost tijd. Een vaste termijn leidt tot ongelijkheid. Wel of niet procederen tegen de aanslag is bepalend. De rechter ziet soms aanleiding om de aansprakelijkheidschuld te matigen wegens overschrijding van de redelijke termijn. Als er jaren zijn verstreken terwijl aansprakelijkstelling al mogelijk was wegens bekendheid van de zaak, heeft dat die consequentie.

Mevrouw Duthler heeft verder gevraagd waarom wij een beperking in de tijd aanbrengen voor de aansprakelijkstelling bij niet meer bestaande rechtspersonen. Er is geen verschil in beperking in de tijd tussen bestaande en niet meer bestaande rechtspersonen. In beide gevallen moet er na vijf jaar worden gestuit. Bij bestaande rechtspersonen bij de rechtspersoon zelf, bij niet meer bestaande rechtspersonen bij de aansprakelijkgestelden. Mevrouw Duthler wilde ook weten of wij zullen monitoren hoe dat onderscheid in de praktijk uitpakt. We zien hier eigenlijk geen onderscheid; van een grotere werkbelasting voor de ontvanger is ook geen sprake. Dat was het voorbeeld dat mevrouw Duthler gebruikte: in plaats van heropening van de vereffening vindt stuiting bij de aansprakelijkgestelde plaats. Hiermee is dit voldoende ingekaderd.

Mevrouw Duthler vroeg: zijn de automatiseringsproblemen die de aanleiding zijn voor een afwijkende vorm van stuiten van de verjaring door de ontvanger, van tijdelijke aard? Volgens mij is er sprake van een misverstand. Het zijn niet zozeer automatiseringsproblemen die noodzaken tot een vormvrije manier van stuiten, maar de inrichting van een nieuw inningssysteem dat is gericht op een efficiënt en massaal inningsproces. De vormvrije stuiting van de verjaring is nodig voor een sluitend bewakingssysteem.

Mevrouw Duthler heeft gevraagd of het straks toegestaan zal zijn om particuliere incassobureaus in te schakelen als de schuld nog wordt betwist en de rechter nog uitspraak moet doen. Een bestuursorgaan kan het incasso uitbesteden, maar daardoor veranderen toepasselijke regels niet. Een bestuursorgaan moet zich aan de geldende regels houden. Invorderen terwijl de schuld nog wordt betwist, vindt in de regel niet plaats.

Mevrouw Strik heeft gevraagd onder welke voorwaarden een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan publiekrechtelijke rechtspersonen. In sommige gevallen kan dat inderdaad. Het wetsvoorstel leidt niet tot een verandering daarin. Het biedt de bestuursrechter ruimte om op dit punt aansluiting te zoeken bij de strafrechtelijke jurisprudentie. Als die in de toekomst zou veranderen, al dan niet als gevolg van een wetswijziging, dan kan dat dus gevolgen hebben voor de opstelling van de bestuursrechter. Ik denk dat wij het daarop moeten houden.

De heer Holdijk heeft gevraagd of het juist is dat de bestuurlijke strafbeschikking voor overlastfeiten met een geldboete boven €100 in de

justitiële documentatie wordt geregistreerd. Het antwoord op die vraag is "ja". Dit is een verschil met de bestuurlijke boete overlast waarover wij het eerder hebben gehad. Die wordt niet in de justitiële documentatie geregistreerd. Dat maakt zichtbaar dat het hierbij om strafrecht gaat.

Ten slotte de vraag van mevrouw Strik hoe het staat met het kabinetsstandpunt over de commissie-Ilsink. Daarop ben ik al ingegaan, dus ik verwijs naar een antwoord dat ik bij het vorige onderdeel heb gegeven.

Voorzitter, de overige vragen zullen worden beantwoord door de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, indien u dat toestaat.

*N

De heer **Scheltema**: Voorzitter. De minister heeft nog enkele vragen aan mij ter beantwoording overgelaten. Voor ik daartoe overga, wil ik de woordvoerders dankzeggen de vriendelijke woorden in mijn richting hebben gesproken. Het is verder aardig om te zeggen dat deze minister niet alleen de jure maar ook de facto erg veel heeft bijgedragen aan de architectuur van de Algemene wet bestuursrecht. Vanaf 1983 was hij als vicevoorzitter betrokken bij de commissie die de Algemene wet bestuursrecht heeft voorbereid.

In het licht van de architectuur van de wet is het goed om eerst in te gaan op de vragen van enkele woordvoerders, onder anderen de heer Engels, over de verhouding tussen enerzijds deze wet en het bestuursrecht en anderzijds het privaatrecht en het strafrecht. Beide onderwerpen komen in deze wet duidelijk aan de orde. Er is een beetje stelling genomen tegen wat er in de memorie van toelichting en andere stukken is gezegd over dat de wetgeving geen dogmatische standpunten moet innemen. Dat de wetgever dit niet doet is nuttig, voor zover het geen praktische consequenties heeft. In de memorie van toelichting en de verdere stukken wordt wel behoorlijk duidelijk ingegaan op de relatie tussen de wetgeving op het terrein van het privaatrecht, de wetgeving op het terrein van het bestuursrecht en de wetgeving op het terrein van het strafrecht. Daarin is uiteengezet hoe, vooral in de verhouding tussen het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet bestuursrecht, men volgens eenzelfde stramien heeft gewerkt, elkaar aanvult en elkaar niet overlapt. Tegelijkertijd is men uitgegaan van de gedachtegang dat daar waar verschillen noodzakelijk zijn, die ook gemaakt moet worden, maar waar geen noodzakelijke verschillen aanwezig zijn, dezelfde regels moeten worden opgesteld. In die zin is er iets meer gebeurd dan men veronderstelt wanneer wordt gezegd dat er geen dogmatische beschouwingen zijn gehouden.

Ik kom nu op een enkele vraag die betrekking heeft op de geldschulden. Verschillende sprekers, mevrouw Haubrich, de heer Dölle en anderen, hebben met name gevraagd of er niet te veel beslismomenten zitten in de regeling voor geldschulden, met als gevolg dat het ingewikkelder wordt om met het bestuursrecht om te gaan dan

vroeger. Laat ik vooropstellen dat het juist een stuk eenvoudiger is geworden om met geldschulden om te gaan. Dit is het gevolg van het feit dat er in plaats van de tientallen verschillende regelingen die er op het ogenblik zijn, één regeling komt. Ik denk hierbij aan automatisering en het gemeenschappelijk afdoen van schulden die uit verschillende bronnen voortvloeien en op verschillende wetten berusten. Uit synergie en gelijkheid volgen voordelen, zoals dat de burger steeds met dezelfde regeling te maken heeft. Het is maar heel beperkt waar dat er heel veel nieuwe beslismomenten bij komen. Ook onder de huidige jurisprudentie zijn er al heel veel beslismomenten; het verlenen van uitstel van betaling en het beslissen op verzoek om kwijtschelding zijn ook op basis van de huidige jurisprudentie al beschikkingen. In dat licht is het een voordeel dat er een specifieke regeling is opgenomen waardoor het beroep tegen een aantal van die beslissingen bij elkaar kan worden getrokken. Dit kan juist een voordeel zijn. Ik denk daarom dat de voordelen groter zijn dan de nadelen.

Een beetje tot mijn spijt, maar misschien tot grote vreugde van mevrouw Broekers, moet ik op haar vraag antwoorden dat in de memorie van antwoord een vergissing heeft gestaan met betrekking tot de vraag wat er gebeurt als een boete is betaald en vervolgens bij de rechter blijkt dat deze niet had moeten worden opgelegd, zodat er moet worden terugbetaald. In de memorie van antwoord was gesteld dat uit de Awb niet voortvloeit dat er rente moet worden betaald over datgene wat eerst onverschuldigd was betaald. Dat is niet juist: uit artikel 4.4.2.6 blijkt dat inderdaad wettelijke rente is verschuldigd en dat die direct door het bestuursorgaan moet worden betaald.

Ik kom bij de regeling van de boete. Er zijn enkele vragen gesteld over hoe het bestuursrechtelijk moet gaan wanneer er wordt geprocedeerd. Wordt het de burger niet te moeilijk gemaakt, ook in verhouding tot de manier waarop het in het strafrecht is geregeld? Heeft bijvoorbeeld iemand die in beroep gaat met de stelling "ik ben het er niet mee eens", zodanig voldaan aan de verplichtingen van het bestuursrecht dat hij toegang tot de rechter krijgt? Ja, dat is ongetwijfeld het geval, hij kan dan toegang tot de rechter krijgen. De bestuursrechter zal dat zeker uitleggen als de stelling dat hij de overtreding waarom het gaat, niet heeft begaan. Die mogelijkheid heeft de rechter op basis van artikel 8:69 zeker. Dat zal hij bij boetebeschikkingen zeker moeten volgen. Daarnaast is het de taak van de rechter -- de minister heeft daar al op gewezen -- om volledig te onderzoeken wat er is gebeurd. Hij is verplicht om aan het einde van de procedure zelf de hoogte van de boete aan te passen, als hij vindt dat die anders moet zijn dan waartoe het bestuur is gekomen.

Hetzelfde geldt voor de vraag in hoeverre persoonlijke omstandigheden moeten meewegen bij aanpassing van de hoogte van de boete. Ook daar is het zo dat als er enige indicatie van de kant van de belanghebbende komt dat er reden is om die boete lager vast te stellen, de rechter daar een zelfstandig onderzoek naar moet doen en op de

zitting daarover moet doorvragen. Dus dat betekent ook dat dit onderwerp eenvoudig in de procedure aan de orde komt. Ik kom bij de vraag van mevrouw Haubrich of als er nu knullig wordt geprocedeerd door degene die in beroep komt tegen de boete, de kans op vergissingen en de kans op het niet op de goede manier in de procedure insteken met zich meebrengt dat hij niet de rechtsbescherming krijgt die hij zou moeten hebben. Het antwoord is toch eigenlijk nee. Knullig procederen levert dan eigenlijk geen problemen op. Ik denk aan het feit dat onder de boetebeschikking altijd de rechtsmiddelenclausule moet staan, dus hoe je daartegen in beroep kunt komen. Als je dat op een verkeerde manier doet, als je dat beroepschrift naar de verkeerde instantie of naar de verkeerde rechter stuurt, doet dat allemaal niet ter zake, het komt vanzelf goed. Ik heb de indruk dat het wat dat betreft beter dan in het strafrecht is geregeld.

Er moet inderdaad griffierecht worden betaald, maar als je dat niet op tijd betaalt, krijg je schriftelijk bericht dat je dat alsnog moet betalen. Als het dan nog niet gebeurt, krijg je nog een aangetekende brief, zodat in dat opzicht denk ik toch niet zo heel veel problemen bestaan om het aan de orde te stellen.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Zoals u het uitlegt, druist het toch wel enigszins in tegen wat over het algemeen wordt gezegd over de bestuursrechter, die toch tamelijk lijdelijk niet buiten datgene wat door partijen is aangevoerd zelf mag inbrengen. U geeft aan dat hij een actieve onderzoeksrol daarin heeft. Verdient het dan niet toch aanbeveling om dat soort zaken meer uitdrukkelijk in het bestuursprocesrecht te regelen?

De heer **Scheltema**: Wat uit onderzoek naar voren komt, is dat de rechter juist met betrekking tot boetebeschikkingen en sancties actiever is bij het invullen van zijn rol dan in het algemeen dan wanneer het gaat om beroep tegen beschikkingen. De Algemene wet bestuursrecht geeft de rechter verschillende mogelijkheden, juist om enigszins te kunnen differentiëren aan de hand van het soort problemen die voor hem liggen. Als blijkt dat dat bevredigend werkt en juist die ruimte aan de rechter laat om verschillende mogelijkheden te benutten, is er niet veel reden om daarvoor een specifieke regeling in de wet op te nemen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Op basis van welk onderzoek is dat gebleken?

De heer **Scheltema**: Er zijn al veel onderzoeken geweest naar de manier waarop verschillende rechters met het beoordelen van zaken zijn omgegaan. Ik heb hier een aantal onderzoeken op een lijstje staan, en wel door Michiels, door Barkhuysen en Van Emmerik en door Van der Grient. Wanneer de wet wordt ingevoerd, zal er ongetwijfeld nog verder onderzoek worden gedaan. Het algemene beeld dat het slecht zou gaan bij de bestuursrechter wordt door die onderzoeken bepaald niet bevestigd.

Mevrouw Broekers heeft nog gevraagd naar de betekenis van de artikelen 6:18 en 6:19 in verband met de vraag in hoeverre wijziging van de grondslag van de boetebeschikking problemen kan opleveren en in hoeverre de verdediging door de betrokkene daardoor kan worden geschaad. Ik denk dat uit de artikelen 6:18 en 6:19 op zichzelf niet voortvloeit dat er dingen kunnen worden gedaan die zonder die beschikking niet zouden kunnen worden gedaan. Het is eigenlijk alleen maar een procedurele bepaling om als er een nieuwe beschikking komt die ook mee te nemen in de procedure. De rechter kijkt juist wanneer het om boetebeschikkingen gaat heel goed of de verdediging op de een of andere manier moeilijker wordt gemaakt. Als dat het geval is, zal hij die wijziging niet toestaan.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Wij hebben net gesproken over artikel 6:22, waarover de minister net iets heeft gezegd. Dat zijn echte vormvoorschriften, waarvan wij hadden gevraagd of dat vereisten kunnen zijn. Ik kan mij daar wel in vinden, want dit is overeenstemming met wijzigingen van vormvoorschriften bij de tenlastelegging in het strafrecht. De artikelen 6:18 en 6:19 gaan over de grondslag van de vordering. Nu staat in de nadere memorie van antwoord de passage: "mits de belanghebbende daardoor niet wezenlijk in zijn verdediging wordt geschaad". De wijziging van de grondslag is een wat ernstiger zaak dan het wijzigen van een vormvoorschrift of een fout vormvoorschrift. Dat vind ik toch een ernstige ommissie bij een zo wezenlijk onderdeel als het wijzigen van de grondslag bij een punitieve sanctie. Wij praten almaar over de punitieve sancties.

De heer **Scheltema**: Wanneer er sprake is van wijziging van de grondslag die een vergissing wil rechtzetten of een kennelijke verschrijving, wordt de verdediging daardoor niet geschaad. Dan kan de procedure gewoon voortgaan, maar als er iets meer aan de hand is -- ik denk dat de bestuursrechter en de strafrechter dit op een soortgelijke manier doen -- moet de procedure niet worden doorgezet.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): In het strafrecht geldt de grondslagenleer, dus dat gaat niet zo gemakkelijk.

De heer **Scheltema**: Nee, maar als er vergissingen in het spel zijn, kan het ook daar.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Maar het zijn ook de vormvoorschriften die kunnen veranderen. Wij hebben de vormvoorschriften en de grondslagen. De vormvoorschriften kunnen wijzigen, zoals in artikel 6:22. In de tenlastelegging kan dat ook: de datum, de plaats of ten minste het adres van de verdachte, maar wij hebben het nu over de grondslag van de opgelegde bestuurlijke boete. Dat is iets wezenlijk anders dan het vormvoorschrift, maar ik kom er straks nog wel even op terug.

De heer **Scheltema**: Bij de boete is sprake van een lichte en een zware procedure. Bij de lichte procedure is het opmaken van een rapport niet verplicht, bij de zware procedure wel.

De heer Dölle heeft gevraagd of het niet-verplicht zijn van een rapportage niet in strijd zou zijn met artikel 6 EVRM. Ik denk niet dat dat het geval is. Het EVRM ziet erop dat er voldoende bewijs naar voren moet komen tijdens de procedure. Daarvoor kan een rapport buitengewoon behulpzaam zijn. Als men dat rapport niet maakt, kan dat ook een probleem vormen voor de overheid die de boete wil opleggen, maar er is een groot aantal eenvoudig te constateren overtredingen waar dat uit dien hoofde niet nodig is en waarvoor artikel 6 EVRM dat ook niet verlangt.

Dan kom ik op de rechtvaardigingsgronden die in de regeling in de Awb niet uitvoerig zijn uitgeschreven maar waarbij in het algemeen is verwezen dat er wanneer er een rechtvaardigingsgrond bestaat geen sanctie kan worden opgelegd. De vraag is of die rechtvaardigingsgronden misschien meer specifiek in de wet moeten worden omschreven. In de Awb is bij die rechtvaardigingsgronden in beginsel heel ruim de ene formule gegeven. Voor het overige is verwezen naar de jurisprudentie die zich ook in het strafrecht ontwikkelt.

Het is overigens niet zo dat je in het Wetboek van Strafrecht een uitvoerige regeling of een precieze omschrijving van die rechtvaardigingsgronden vindt. Ook daar kun je zien dat dit in hoofdzaak een kwestie is van jurisprudentierecht. Het is niet de bedoeling in de Awb het beroep op een rechtvaardigingsgrond bij voorbaat verder te beperken. Een meer specifieke omschrijving zou bovendien in het nadeel van de belanghebbende kunnen werken.

De heer **Dölle** (CDA): Het is een bewuste keuze om niet de rechtvaardigingsgronden van het strafrecht over te nemen. Wij hebben het vaak over de trias politica. Dan gaat het er vooral om, de rechter af te schermen van de wetgever. Maar ook andersom zou je kunnen zeggen dat de wetgever ten opzichte van de bevolking toch ook de verplichting heeft om in ieder geval een aanzet te geven voor het rechtvaardigingsregime. Men heeft er bewust voor gekozen om die van het strafrecht niet over te nemen maar door dan andere te noemen. De medewetgever laat nu vrijwel alles over aan de rechter.

De heer **Scheltema**: Dat is tot op zekere hoogte waar. De keuze is een bewuste geweest. Wij hebben dit op deze manier in de wet gezet, dus niet meer uitvoerig. Er is wel bij gezegd dat de oriëntatie van de rechter op wat in de strafrechtjurisprudentie is ontwikkeld, belangrijk is. Tegelijkertijd is dit in het bestuurlijke veld een wat nieuwere ontwikkeling. Daarom hebben wij de rechter de ruimte willen laten om dit in te vullen. Uiteindelijk is het hierbij, net als in het strafrecht, in hoofdzaak de rechter die de jurisprudentie op dit punt zal moeten vormen.

De heer **Dölle** (CDA): Het is helder dat er in de opzet duidelijk is gekozen voor de rechter, onder andere op grond van de motivering die de heer Scheltema zojuist gedeeltelijk herhaalde. Kan hij een voorbeeld noemen van een typisch op het bestuursrecht toegesneden rechtvaardigingsgrond, die dus niet in het strafrecht voorkomt, die de rechter zou kunnen gaan hanteren? Welke rechtvaardigingsgrond kan de heer Scheltema zich hierbij voorstellen?

De heer **Scheltema**: Ik vind het moeilijk om zo direct voorbeelden daarvan te bedenken. Als ik alle voorbeelden had kunnen bedenken, hadden wij het immers juist wel meer precies in de wet kunnen schrijven. Dit is dus een wat moeilijke vraag. Je zou je kunnen voorstellen dat bij heel frequent voorkomende bestuursrechtelijke overtredingen een iets sneller accepteren van rechtvaardigingsgronden dan in andere gevallen een bepaald rechterlijk beleid zou kunnen worden. Dat zou ik mij kunnen voorstellen.

Hierbij is wellicht ook de vraag van belang waarom staat geschreven dat geen sanctie wordt opgelegd voor zover er een rechtvaardigingsgrond aanwezig is. Men heeft gevraagd waarop de woorden "voor zover" slaan. Deze woorden slaan op de gedachte dat een overtreding soms voor een stukje een goede rechtvaardigingsgrond heeft, maar dat dit na een tijdje of voor een ander deel niet geldt. Ik noem het voorbeeld van een bestuurlijke boete die kan worden opgelegd voor verkeerd parkeren. Daarbij kan iemand de rechtvaardiging aanvoeren dat hij heel snel een patiënt naar het ziekenhuis moet brengen. Dat is een goede rechtvaardigingsgrond. Als de auto er na 24 uur nog staat, is er zo langzamerhand geen rechtvaardigingsgrond meer. Daarvoor zijn de woorden "voor zover" opgenomen.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Gaat de heer Scheltema nog in op mijn vraag over specifiek de kring van betrokkenen die een beroep kunnen doen op de rechtvaardigingsgrond?

De heer **Scheltema**: Ja, dat is inderdaad de bedoeling. Mevrouw Duthler vroeg of ook anderen, bijvoorbeeld een medepleger, een beroep kunnen doen op de rechtvaardigingsgrond. Het antwoord op die vraag is zonder meer ja. Uiteraard moet eerst worden vastgesteld of iemand echt als een medepleger kan worden gezien. Als dat het geval is, komt hem een beroep op een rechtvaardigingsgrond evenzeer toe als een ander. Het antwoord is dus ja.

De heer **Dölle** vroeg of de gemeenteraad een verordening kan maken waarin zelfstandig een regeling voor rechtvaardigingsgronden is opgenomen. Nee, dat is eigenlijk niet het geval. Gemeentes mogen niet zelfstandig de rechtvaardigingsgronden invullen. Het is de taak van de rechter om de jurisprudentie in te vullen. Gemeenten kunnen niet een daarvan afwijkend standpunt hebben.

De heer **Dölle** vroeg ook of het onder het begrip delegatie valt als de gemeenteraad

bevoegdheid toekent aan het college van B en W om bepaalde dingen te doen. Hij zei al dat deze vraag een beetje buiten de reikwijdte van deze wet valt. Het antwoord op zijn vraag is nee. Als er sprake is van attributie in een gemeentelijke verordening aan het college van B en W, dan is er sprake van attributie, niet van delegatie. Het kan anders zijn als het gaat om een bevoegdheid die als zodanig aan de gemeenteraad is opgedragen, en de gemeenteraad de bevoegdheid heeft om dit te delegeren aan het college van B en W. In die situatie kan er sprake zijn van delegatie.

De heer **Dölle** (CDA): Ik ben het geheel eens met de heer Scheltema dat het hierbij niet gaat om delegatie sinds de Derde tranche. De verhouding tussen de gemeenteraad en het college van B en W schept echter een bevoegdheid, bijvoorbeeld een bevoegdheid tot subsidiëring voor het college. Wat precies de relatie tussen het college van B en W en de gemeenteraad is, is onduidelijk. Vast staat nu dat dit niet meer de relatie is waarin is voorzien in de delegatieregeling. Welke relatie er wel is, is echter onduidelijk. Mijn vraag had ook kunnen zijn - hij was het niet -- of dit type regelingen niet nog nadere normering vergt in de Awb of iets dergelijks. Dit sluit een beetje aan bij wat door de fractie van de PvdA is opgemerkt.

De heer **Scheltema**: Ik moet zeggen dat in ieder geval op dit moment dit niet in de Awb wordt geregeld. Je kunt je voorstellen dat ook de Gemeentewet een geschikte plaats is om daarvoor een regeling te treffen.

Er is een aantal vragen gesteld over de mogelijkheid om een fiscale boete op te leggen, in het bijzonder aan belastingadviseurs. Ik begrijp dat er een zekere onrust is ontstaan nu in de Awb de mogelijkheid is geschapen om ook aan medeplegers boetes op te leggen. In zeker opzicht is het niet nieuw dat belastingadviseurs als medeplegers kunnen worden bejegend. Voor zover fiscaal de delicten ook via de strafrechtelijke sfeer worden afgehandeld, speelt het feit dat in de strafrechtelijke sfeer medeplegers altijd medeaansprakelijk zijn. Op die manier is er dus al sprake van de mogelijkheid om een fiscaal adviseur als medepleger te behandelen. Het is zeker niet de bedoeling om tot een specifiek beleid te komen dat is gericht op belastingadviseurs, op het medeplegen of op het aanpakken van degenen die feitelijk de leiding hebben binnen een organisatie bij het plegen van een delict. Daarvoor bestaan ook geen plannen. Er zijn uiteraard nogal wat vereisten voordat iemand als medepleger kan worden aangemerkt. Dat betekent dat het niet heel gemakkelijk is om iemand als medepleger aan te merken. Dit neemt niet weg dat het niet is uitgesloten dat een belastingadviseur als medepleger wordt beschouwd als er duidelijk sprake van is dat hij medepleger is.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik acht de heer Scheltema heel hoog. Hij doet echter een toezegging die van belang is. Mag ik daarom van de minister horen of hij deze toezegging onderschrijft?

Minister **Hirsch Ballin**: Zeker onderschrijf ik deze toezegging.

De heer **Scheltema**: Wellicht moet de minister ook het volgende bevestigen. De mogelijkheid om medeplegers te beboeten, kan uiteraard niet alleen worden gebruikt als drukmiddel voor onwillige adviseurs. Als dat het geval zou zijn, zou direct sprake zijn van détournement de pouvoir. Als men een boete wil opleggen of daarmee dreigt, juist om te proberen om een adviseur tot iets te krijgen, dan wordt de bevoegdheid voor een ander doel gebruikt dan waarvoor zij is bedoeld. Dat moet natuurlijk niet gebeuren.

Mevrouw Haubrich vroeg of enigszins te kwantificeren valt wat de voor- en nadelen van de wet zijn. Hoeveel regels verdwijnen en hoeveel uitzonderingen blijven bijvoorbeeld bestaan? De leden hebben gezien dat bij de stukken lijsten zijn gevoegd van gevallen waarbij nu bestuurlijke boetes worden opgelegd en lijsten van gevallen waarin de regeling over de betaling van geldsommen en de regeling over dwangbevelen zijn opgenomen. Dat zijn beide lange lijsten. Iedere regeling die op de lijst staat, er zijn ook nog lagere regelingen, telt vele bepalingen. Mevrouw Broekers heeft bij het bekijken van de invoeringswet zelf kunnen constateren dat het een dik pak stukken is. In belangrijke mate gaan het erom dat artikelen die er nu staan verdwijnen. In die zin is de opbrengst buitengewoon groot. Het is waar dat er vooral in de sfeer van het fiscale recht en de sociale zekerheid enkele tientallen bepalingen zijn waarin uitzonderingen worden gemaakt op het systeem van de algemene wet, maar ik denk wel dat er iets kan worden afgeleid aan de dikte van de invoeringswet.

Voorzitter. Dat was het.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Is de heer Scheltema nog ingegaan op de vraag over de bedrijfsfiscalisten? Wat is hun positie?

De heer **Scheltema**: Ik heb bedoeld te zeggen dat, net zo goed als er geen beleid in voorbereiding is of geen plannen bestaan om specifiek iets te doen voor belastingadviseurs in verband met het feit dat medeplegen mogelijk is geweest, hetzelfde geldt voor bedrijfsjuristen. Misschien kan deze toezegging ook door de minister worden onderschreven.

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Voor alle duidelijkheid: Ik neem graag de volledige verantwoordelijkheid voor elk woord dat de Regeringscommissaris hier vanmiddag spreekt of zal spreken.

De heer **Scheltema**: Daarmee ben ik aan het eind van mijn beantwoording, voorzitter.

De vergadering wordt van 15.35 uur tot 15.50 uur geschorst.

De **voorzitter**: Wij zijn toe aan de tweede termijn. Wij beginnen wederom met de Nota keuze

sanctiestelsel. Het woord is aan mevrouw Broekers-Knol.

* *

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen. Een aantal vragen is niet helemaal beantwoord. Ik heb onder andere gevraagd of de minister met de VVD-fractie van mening is dat het nodig is om in de wet vast te leggen welke keuze is gemaakt, die voor de bestuursrechtelijke handhaving of die voor de strafrechtelijke handhaving. Dat lijkt ons namelijk van belang. Ik heb ook gesproken over de verhouding tussen het strafrecht en het bestuursrecht. Ik heb er daarbij op geduid dat het bestuursrecht minder rechtsbescherming biedt vanwege de verdichting in de loop van de procedure, maar ik heb daar geen direct antwoord op gekregen; of het moet mij zijn ontgaan.

Hoewel het in deze materie nogal laag bij de grond is, heb ik toch nog een opmerking over de kosten. Zoals mijn fractiegenoot Fred de Graaf, burgemeester van Apeldoorn, mij zei: geen van de ruim 420 gemeenten heeft gekozen voor de bestuurlijke boete, want dat kost -- het zijn zijn woorden -- klauwen met geld.

Dan de bestuurlijke strafbeschikking. Dat is eigenlijk het beste van twee werelden. De minister heeft daarvoor zelf de sterkste argumenten gegeven. Wat betreft de bestuurlijke strafbeschikking is in eerste instantie het bestuursorgaan, met professionals, op een bepaald terrein aan zet. Bij verzet treedt het strafrecht in werking. Dat is het beste van twee werelden. De minister merkt op dat de professionaliteit van het bestuursorgaan daarbij belangrijk is. Die is op deze wijze in het begin van de procedure heel duidelijk geregeld. In het vervolg kan die ook nog worden gebruikt. Vervolgens is het strafrecht aan zet. Ik dank de minister dat hij hiervoor de sterkste argumenten heeft gegeven, maar ik verzoek hem de bestuurlijke strafbeschikking serieus te overwegen als prima oplossing voor deze handhaving.

Het is een beetje onaardig, maar het antwoord van de minister op de vraag over de status van de nota stuit mij een beetje tegen de borst. Wij hebben om de nota gevraagd. De nota is eind oktober gekomen. Wij hebben er schriftelijke vragen over gesteld. Wij hebben aangegeven dat wij de nota verder wilden behandelen bij de behandeling van de Vierde tranche van de Awb. Nu blijkt echter dat de Kamer eigenlijk buiten spel staat. Wij kunnen weliswaar allerlei vragen over de nota stellen, maar dat is een soort luchtfietsen, want de nota staat vast. Er wordt mee gewerkt. Gisteravond hoorde ik van een staatsraad dat de Raad van State wetsvoorstellen aan de hand van de nota beoordeelt. De nota wordt ook verwerkt in de Aanwijzingen voor de regelgeving, stelde de minister zojuist. Het stuk van de beide ambtenaren in het Nederlands Juristenblad van 20 maart begrijp ik nu ook beter. Wij dachten nog dat wij met de minister in discussie waren, maar dat blijkt niet het

geval te zijn. De nota is een fait accompli. Alle fracties hebben vandaag stevige kanttekeningen bij de nota geplaatst. Ik constateer dat de minister die kanttekeningen rustig over zich heen heeft laten komen -- dat heeft hij keurig gedaan -- maar er vervolgens niets mee doet, onder het motto: je kunt hoog of laag springen, maar het blijft zoals het is.

Ik moet zeggen dat mijn fractie dat onacceptabel vindt. Dit is regeren per nota en het is niet volgens de afspraken die daarover zijn gemaakt. Ik breng nog maar eens in herinnering dat deze Kamer zelf om de nota heeft gevraagd, en tevens heeft gevraagd om deze te behandelen bij de Vierde tranche. Daarop zou ik graag een reactie van de minister krijgen.

*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn reactie op de inbreng vanuit de Kamer, met name de inbreng vanuit de fracties van D66 en de OSF. Bij het laatste punt dat mevrouw Broekers heeft aangeroerd, sluit ik mij gaarne aan. Ik ben benieuwd hoe wij dat verder gaan afhechten. Dat is met name uit staatsrechtelijk-theoretisch oogpunt wel belangwekkend.

Afgezien van dit punt, had ik niet zo veel moeite met de beantwoording van de minister, op één punt na. Dat betreft de door mij genoemde kwestie van het spanningsveld tussen de effectiviteit van de handhaving en de systeemconformiteit als het gaat om de vraag welke keuze wordt gemaakt in handhavingsfiguren. De fracties waarvoor ik spreek, hebben naar voren gebracht dat wat ons betreft het ultieme afwegingscriterium niet zozeer de effectiviteit van de handhaving zou moeten zijn als wel het belang van de inzichtelijkheid, de transparantie en vooral ook de rechtseenheid in handhavingsfiguren. Dit standpunt huldigen wij nog steeds. Ik zal de minister niet opnieuw vragen om uit te leggen waarom hij het daarmee oneens is. Dat heb ik goed begrepen. Hij markeert zijn standpunt en ik markeer nu het standpunt van onze fracties. Afgezien van de vraag hoe de nota verder een rol gaat spelen, zullen wij bij de beoordeling van toekomstige wetgeving over de invulling van de verschillende sanctiefiguren dit element zeker een rol laten spelen.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Het staat de regering naar mijn smaak vrij om zelf een beleidslijn uit te zetten met betrekking tot de keuze tussen bestuurlijke boetes en de strafrechtelijke handhaving. Ik ben het op zich met mevrouw Broekers eens dat het misschien wat eleganter was geweest als ook in de wijze van presenteren de historie van de nota tot uitdrukking was gekomen, maar op zichzelf staat het de minister mijns inziens vrij om te zeggen: dit is het standpunt van de regering. Uiteindelijk zal het echter aankomen op de beoordeling per wetsvoorstel zoals het aan deze Kamer wordt voorgelegd.

In dit opzicht lijkt het me goed om nog een paar opmerkingen te maken over het bredere kader waarin ik de problematiek zie sinds ik lid van deze Kamer ben geworden. Al jaren geleden -- zeker de heer Holdijk, maar ook enkele anderen zullen het zich nog herinneren -- was een discussie aan de overzijde gaande over het wijzigen van bijvoorbeeld de Onteigeningswet. Daarbij kwam ter sprake om de beslissing tot onteigening niet alleen bestuursrechtelijk te laten zijn, maar de uitwerking ervan zelfs in civielrechtelijke zin te laten plaatsvinden. Dat zou ook gaan gebeuren bij de Landinrichtingswet en bij, toen nog, de Belemmeringenwet Privaatrecht et cetera. Wij hebben toen vanuit deze Kamer aan het adres van de regering laten weten dat dit een wijziging in de verhouding tussen civielrecht en bestuursrecht is die wij niet erg wenselijk vinden. Daarmee vervagen namelijk onderscheiden die toch heel nuttig zijn en die te maken hebben met de taak van de rechter en met de specifieke positie van de rechtsgenoten in procedures. Ook hebben die te maken met de verhouding tussen de staatsmachten, de rechterlijke macht, het bestuur en de wetgevende macht.

Dit is wat ons betreft ook aan de orde in de discussie over bijvoorbeeld het verschijnsel delegatie, waarover wij ook met deze minister uitgebreid hebben gesproken in het kader van het debat over wetgevingskwaliteit. Dit is eveneens aan de orde met betrekking tot de bestuurlijke boete. Zoals vandaag een paar keer is genoemd, zien wij dat het openbaar bestuur als gevolg van het handhavingstekort zijn toevlucht heeft genomen tot de bestuurlijke boete. Langzamerhand zijn wij echter in een situatie terechtgekomen -- mevrouw Strik refereerde daaraan -- waarin men de vraag kan stellen of die noodzaak nog wel aanwezig is.

Intussen hebben zich natuurlijk wel koninkrijkjes gevormd. Als de minister spreekt over "krachtenveld", zegt hij dat niet met zoveel woorden, maar ik proef het er wel uit. Er zijn departementen waarin men het prachtig vindt dat er zbo's en overheidsdiensten zijn die in status kunnen groeien dankzij het verschijnsel van de bestuurlijke boete en andere dwangmiddelen die men kan toepassen. Ik begrijp dat wel. Dat is in twintig jaar tijd zo gegroeid en het zal heel veel tijd kosten om het weer terug te dringen waar het teruggedrongen moet worden en om alles weer binnen de perken te houden. Ook moeten wij voorkomen dat wij dadelijk een discussie krijgen over de vraag of er bijzondere opsporingsbevoegdheden zouden moeten worden toegekend aan bestuursorganen. Mevrouw Haubrich zei al dat het toch nuttig is om wat meer zicht te krijgen op bestuursprocesrecht. In wezen hebben wij die discussie al. Kijk maar naar de Mededingingswet, waarbij het binnentreden van bedrijven en bedrijfsgebouwen door de mededingingsautoriteit wel degelijk tot de mogelijkheden behoort. Dat is een regelrecht dwangmiddel, dat normaal gesproken onder controle staat van de strafrechter in het kader van strafvordering. Die discussie zal dus ongetwijfeld worden voortgezet.

Ik zie deze discussie ook als een tussenstap in het voortgaande proces, waarbij het naar mijn mening wenselijk is om, steeds weer mede in discussie met de regering, nauwkeuriger de focus te leggen waar die moet worden gelegd. Vandaar mijn aandrang bij de minister -- ik dank hem dat hij erop ingaat -- om nog eens met het overzicht te komen en daar deze nota naast te leggen. Dan kunnen wij de regering dwingen om daar nog eens goed naar te kijken. Wij kunnen ook zelf nog eens goed bekijken of ons eigen inzicht in alle opzichten juist is. Vervolgens kunnen wij, als wij tot de conclusie komen dat er wat moet gebeuren, ook de regering aansporen om dat te doen. Ik denk dat de minister alleen maar dankbaar zal zijn dat hij in zijn rol van coördinerend minister voor de wetgeving door deze Kamer gesteund wordt om die dingen te bereiken die hij wellicht, met alle respect voor deze minister, niet geheel op eigen kracht in het kabinet voor elkaar zou krijgen.

Ik denk dat wij in die rolverdeling onze taak als Eerste Kamer volop moeten spelen. Daarbij is voor mij heel wezenlijk dat het weliswaar niet gaat om de trias in de zin van een volledige scheiding van staatsmachten -- die kennen wij tenslotte in ons bestel niet -- maar wel om het evenwicht tussen de machten, waarbij uiteindelijk de effecten daarvan voor de positie van de burgers, zowel in termen van rechtsbescherming als in termen van vrijheid, natuurlijk een belangrijke rol spelen. Ik denk dat wij dat debat met deze minister moeten voortzetten, en niet alleen met hem maar ook met andere ministers.

Wij hebben hier nog steeds de wet aanhangig die erin voorziet dat de bestuursrechtelijke handhaving van de wetgeving in de sfeer van de gezondheidszorg zal worden versterkt. Daarin zitten ook bestuurlijke boetes. Zo kunnen bestuurlijke boetes worden opgelegd aan personen die zich ten onrechte met de titel "arts" sieren. Gaat het daarbij om een besloten context of om een open context? De minister mag het zeggen. Eigenlijk moet minister Klink het zeggen, want hij heeft het voorstel hier verdedigd. Er kan ook strafrechtelijk gehandhaafd gaan worden. Als iemand sec die titel voert terwijl hij daartoe niet gerechtigd is, kun je immers nog zeggen dat een bestuurlijke boete wel voldoende is, maar als dat ook gebeurt in het kader van kwakzalverij -- wij hebben de afgelopen maanden weer een aantal spectaculaire voorbeelden daarvan in de jurisprudentie de revue zien passeren -- kan er wel aanleiding zijn om te komen tot strafrechtelijke sanctionering. In de vaste commissie voor Volksgezondheid is erop aangedrongen -- het is vandaag ook in een brief aan de minister te kennen gegeven -- dat wij willen weten hoe dan precies de handhaving zal plaatsvinden, welke rol daarbij de bestuurlijke boete speelt en welke de strafrechtelijke sanctionering, en hoe dan de Inspectie voor de Gezondheidszorg moet samenwerken met het Openbaar Ministerie.

Die afstemmingsproblematiek, waarover de minister vandaag nog weinig heeft gezegd, is wel heel wezenlijk. Wij zullen dus bij elk wetsvoorstel op dezelfde wijze als dit nu bij het wetsvoorstel op

het gebied van de volksgezondheid aan de orde is, uitdrukkelijk vragen hoe het geregeld gaat worden. Laat u het maar eens zien, zullen wij zeggen. Dat kan de minister alvast aan zijn collega's melden. Aan minister Klink is gezegd: laat u maar eens zien hoe de Inspectie voor de Gezondheidszorg en het Openbaar Ministerie met elkaar gaan samenwerken. Ook aan de hand daarvan zullen wij toetsen wat er uiteindelijk terechtkomt van de open en de besloten context en van de coördinatieproblematiek. Als die coördinatieproblematiek te groot wordt -- en dat die op veel terreinen te groot zal zijn is voorzienbaar -- moet de regering terug naar de OM-afdeling en de strafbeschikking, en kunnen wij niet met de bestuurlijke boete verder. Die boodschap zou ik de minister alvast willen meegeven.

*N

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Graag zeg ik de minister en de heer Scheltema beiden dank voor hun goede beantwoording.

Mij is weer eens gebleken hoe lastig de concepten van besloten en open contexten zijn. Het zijn geen gesloten systemen. Ze zijn diffuus. Ze staan steeds in verbinding met elkaar. Ik denk dat dit in de rechtspraak nog veel vragen zal oproepen. Op de vraag wat er gebeurt met iemand die van tevoren nog niet kenbaar was en dus in een open context door het bestuursorgaan wordt benaderd, antwoordt de minister dat dit nog wel gebeurt via de bestuurlijke boete, maar als blijkt dat iemand zich blijft misdragen, dan kan dat wellicht via het strafrechtelijke systeem een verder verloop krijgen. Deze dingen brengen veel onduidelijkheid met zich mee. Zorgt dit niet toch weer voor een soort dualiteit die wij eigenlijk eruit hadden willen halen? Die onduidelijkheden leiden wellicht tot verschillende rechtspraktijken. Dat maakt het voor burgers en advocaten lastig om te weten waar ze aan toe zijn.

Ik ben blij dat de minister heeft aangegeven dat er aandacht is voor de functiescheiding binnen de besloten context. Hij gaf het voorbeeld van het CBB. Het lijkt mij verstandig dat erop gelet wordt dat de trias bevestigd wordt. Ik moest automatisch ook denken aan de Raad van State, waar de vraag hoe die functies voldoende gescheiden kunnen zijn voortdurend een punt van aandacht is.

De rechtsbescherming in het bestuursrecht is voldoende volgens de minister en gelijkwaardig aan het strafprocesrecht. Ik maak daarbij twee opmerkingen. Het betekent dat de sancties die wij punitief noemen of die op grond van de hoofdcriteria als punitief kunnen worden gekenmerkt, moeten voldoen aan artikel 6 EVRM. Ik heb gevraagd of de minister kan toezeggen dat het bestuursrecht voldoet aan het rijtje met criteria dat in de jurisprudentie is ontwikkeld, ook met betrekking tot de verdediging. Hij heeft dat net al aangegeven met betrekking tot toevoegingen. Dat was geruststellend, maar er zijn meer specifieke criteria. Ik hoor dat graag wat explicieter van hem.

Een ander punt is dat het EVRM natuurlijk maar een minimumniveau is waar wij aan gebonden zijn. Daar waar ons nationale

strafprocesrecht verdergaat, is dat een erkenning van een niveau van rechtsbescherming waarvan wij vinden dat wij die burgers moeten bieden die wij een sanctie opleggen. Zij hebben daar op grond van nationaal strafprocesrecht recht op. Als een sanctie om puur pragmatische redenen, want op grond van effectiviteit, via het bestuursrecht wordt opgelegd, dienen burgers daar niet de dupe van te kunnen worden. Zij dienen zich dan op dezelfde rechten en waarborgen te kunnen beroepen.

Ik hoor geruststellende woorden van de regering: de afdelingsjurisprudentie is duidelijk en uit onderzoek zou blijken dat de bestuursrechters het goed doen en zich actief opstellen. Is dat bij elkaar een voldoende waarborg dat in elke individuele zaak burgers dezelfde behandeling ook toekomen? Een burger moet daar immers op kunnen vertrouwen. Waarom niet de mogelijkheden die de bestuursrechter heeft bij een punitieve sanctie, wettelijk verplicht maken? Dat is naar het idee van mijn fractie de enige manier om burgers te kunnen garanderen dat de toets van de sanctie net zo indringend is als die van de strafrechter. Waarom nemen wij ook niet "wettig en overtuigend bewezen" op? Dat staat niet in de Awb, maar het heeft wel wezenlijke betekenis in het strafprocesrecht.

De heer Scheltema zei dat een bestuursrechter meer ruimte wordt gegeven dan een strafrechter, bijvoorbeeld door maar één rechtvaardigingsgrond op te nemen. Hij voegde daaraan toe dat het zo wat meer aangepast zou kunnen worden aan de moderne tijd. Althans, zo iets begreep ik. Kan hij uitleggen wat hij daarmee bedoelt? Waarom is het nodig dat de bestuursrechter meer ruimte krijgt dan de strafrechter, juist als tegelijkertijd wordt erkend dat het niveau van rechtsbescherming hetzelfde moet zijn als in het strafrecht?

Blijven over de punten waarop de Awb principieel verschilt met het strafrecht, bijvoorbeeld dat de burger al op achterstand staat doordat hij in bezwaar of beroep moet. Ik ben blij met de toezegging van de minister dat dit zo vormvrij mogelijk wordt ingevuld -- dat is een belangrijke toezegging -- maar dat impliceert meteen ook een actieve houding van een rechter, die echt heel goed moet kijken wat de burger bedoelt. Ook op het punt van verplichte procesvertegenwoordiging zit wettelijk een verschil tussen de Awb en het strafprocesrecht. Ook daar krijg ik graag een reactie op.

Ik had enige opmerkingen gemaakt over de boeteoverlast openbare ruimte. De minister geeft aan het niet zo wenselijk te vinden dat nu drie modaliteiten naast elkaar bestaan. Zou de minister zich kunnen uitspreken over zijn voorkeur voor een van die drie modaliteiten, met name als het gaat om de voorkeur bestuurlijke boete versus strafbeschikking? Is hij bereid om met een nadere uitwerking te komen van criteria voor enerzijds de bestuurlijke boete en anderzijds de bestuurlijke strafbeschikking? Er zijn voor de burger nogal wat rechtsgevolgen aan gebonden. Bij de strafbeschikking, zo hoorde ik net, volgt opname in een justitieel register bij een bepaalde hoogte van

een boete en bij een bestuurlijke boete is dat niet zo. Ik denk dat het gelijkheidsbeginsel vraagt om landelijke criteria waarbij duidelijk is welke modaliteit gekozen wordt en welke rechtsgevolgen dat heeft.

Ik ga nog even in op wat de heer Broekers al aangaf over de status van de nota. Zij uitte stevige taal ... Mevrouw Broekers wijst mij erop dat ik per ongeluk "de heer" zei in plaats van mevrouw; misschien vanwege die stevige taal! De minister hecht waarde aan een democratische rechtstaat. Ik vind het ook wel lastig om de status van de nota te duiden. Het gaat veel verder dan een uitvoeringsnotitie, een richtlijn voor de rechtspraktijk. Er zitten wel degelijk beleidskeuzes in die parlementaire instemming behoeven en in bepaalde opzichten, zeker waar het gaat over criteria, een wettelijke neerslag. Hoe kan hiermee verdergegaan worden, zodat het wel past binnen wat wij in onze rechtsstaat aan eisen stellen aan het wettelijk kader waarlangs de verschillende instanties kunnen werken en waar burgers dus ook meer een beroep op kunnen doen? Ook dat is met zo'n nota onduidelijk.

De heer Scheltema gaf al aan: wij kunnen niet alles voorzien; als wij alles hadden kunnen voorzien, dan hadden wij er meer in kunnen leggen. Ik denk dat dit klopt. Het roept veel vragen op en in de rechtspraktijk worden dat er waarschijnlijk alleen nog maar meer. Het zal dus toch weer aankomen op opnieuw evalueren. Deze nota kunnen wij hooguit als basis nemen. Het idee moet verder uitgewerkt worden. Nauwgezet moet worden gezien hoe de rechtspraktijk ermee omgaat en welke vragen daar opdoemen.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Namens beide fracties die ik in eerste termijn mocht vertegenwoordigen dank ik de regering voor haar reactie. Ik zal in mijn tweede termijn niet proberen om het tempo van spreken van de minister van Justitie te evenaren. Ten eerste zit ik niet in een tijds-klem en ten tweede heb ik zo veel tijd in dit geval niet nodig.

Ik hoop dat het geen al te grote inbreuk op de orde is als ik in de mij ter beschikking staande minuten ook beide wetsvoorstellen meeneem waarover ik eerder het woord gevoerd heb, maar waar ik in tweede termijn niet weer over zal spreken.

De **voorzitter**: Is het heel bezwaarlijk om het toch te scheiden? Ik vind het wat lastig om het voor het ene lid van deze Kamer wel te doen en voor het andere lid niet.

* *

De heer **Holdijk** (SGP): Ik heb het in die zin gescheiden, dacht ik, door bij beide wetsvoorstellen niet het woord te voeren. De verklaring is heel simpel: ik heb zowel bij het ene als bij het andere onderwerp exclusief over de bestuurlijke boete gesproken. Dat laat zich heel gemakkelijk

concentreren bij de behandeling van de nota over het sanctiestelsel.

De **voorzitter**: Dat is niet echt een antwoord op mijn vraag of u het bezwaarlijk vindt, maar ik strijk mijn hand over het hart. Gaat u uw gang.

**

De heer **Holdijk** (SGP): U kunt mij moeilijk verplichten om in tweede termijn iets over de wetsvoorstellen te zeggen.

De **voorzitter**: Ik zei al: gaat u uw gang, mijnheer Holdijk.

**

De heer **Holdijk** (SGP): Dank u. Mijn excuses voor het tijdverlies, mevrouw de voorzitter.

De minister van Justitie heeft gezegd dat hij de kabinetsnota toch beschouwt als een poging om een richtsnoer te bieden aan de wetgever bij het aangeven van een koers wanneer het bestuursstrafrecht en wanneer het eigenlijke strafrecht als handhavingsmiddel in aanmerking komt. Hij heeft het een geslaagde poging genoemd. Daarover verschillen de meningen misschien nog wat in de Kamer. Ik zou best kunnen toegeven dat het een geslaagd begin is. Ik stel mij ook voor dat wij over deze zaken hetzij bij afzonderlijke wetsvoorstellen hetzij in ander verband de discussie verder zullen voeren. In die zin zou ik naar analogie van de Algemene wet bestuursrecht misschien wel van een soort aanbouwkader mogen spreken dat nog verder ontwikkeld zal worden. Wat onze fracties betreft, zullen wij die discussie voortzetten onder de noemer van de grensbewaking tussen het bestuursrecht en het strafrecht.

Ik verwijs naar de betekenis die de minister aan de nota toekent. Hij heeft gezegd dat die zal worden verwerkt in de Algemene aanwijzingen voor de regelgeving. De vraag is in hoeverre dat stuk in dit stadium daarvoor rijp is. Overigens geldt natuurlijk dat ook die Algemene aanwijzingen voor de regelgeving een vrij continu proces van ontwikkeling doorgemaakt hebben en wellicht nog doormaken, mogelijk ook op dit punt. Nogmaals, ook dat laat onverlet dat wij de discussie ongetwijfeld verder zullen moeten voeren.

Een concreet punt moeten noch de minister, noch de regeringscommissaris is ingegaan, is het overtredingenbegrip dat ik aan de orde heb gesteld en dat niet parallel loopt, zo heb ik geconstateerd, met het strafrechtelijke overtredingenbegrip. Als men onderscheid maakt tussen lichte en zware strafbare feiten, doet in het strafrecht de wetgever dat. De vraag is hoe dat gaat in het bestuursrecht. Maakt een bestuursorgaan dat onderscheid of brengt ook daar, wat onze voorkeur zou hebben, de centrale wetgever een onderscheid aan tussen lichte en zware feiten?

De minister zal begrijpen dat het mij goed doet dat hij, in mijn ogen toeschietelijker dan in de schriftelijke gedachtewisseling, heeft toegezegd dat de zaak van de bestuurlijke boete in relatie tot artikel 6 van het EVRM onder de aandacht van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet

zal worden gebracht en dat hij zichzelf voorneemt daarbij een actieve rol te spelen, waarvoor dank. Bij dezen ook dank aan u, voorzitter.

*N

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn commentaar op onze inbreng over de nota sanctiestelsel. Wij begrijpen dat deze nota, die ik in eerste termijn heb gekenschetst als open of gesloten context en afwijken indien gewenst, in de dagelijkse praktijk bij nieuwe wetgeving al daadwerkelijk wordt gebruikt en dat er wordt nagedacht over de wijze van handhaving en het soort van sanctionering, in ieder geval op landelijk niveau. Dat verbaast mij een beetje, omdat ik in de rest van het betoog van de minister toch een aantal dingen heb opgemerkt waarvan ik mij afvraag: hoe kun je dat verenigen met zo'n open of gesloten context en afwijken indien gewenst? Ik doel op een opmerking van de minister dat ook de ernst van de normschending of de ernst van de overtreding eerder een criterium zou zijn dan de open of gesloten context daarvoor. Hij heeft dat gezegd, omdat dat van belang was in verband met ernstige normschendende fiscale overtredingen die dan eventueel met een punitieve bestuurlijke sanctie zouden worden bestraft. Het zou ook aanleiding zijn om ze in het strafblad te plaatsen. Dat is echter een ander criterium dan de open of gesloten context wat de ernst van de normschending betreft. Ik ervaar daarbij een tegenstrijdigheid.

Dat is ook min of meer het geval wanneer hij aangeeft dat bij de bestuurlijke strafsancities de rechtseenheid en de afstemming van de hoogte van de boetes worden gewaarborgd. Hij heeft aangegeven dat de landelijke kenbaarheid daarvan bekend moet zijn. Hoe kan dat, als per gemeente bestuurlijke strafsancities kunnen worden bepaald? Hoe is dat dan landelijk kenbaar en hoe wordt de rechtseenheid gehandhaafd? Ik neem aan dat de rechtseenheid dan niet is de rechtseenheid van de gemeente Heerhugowaard, maar de rechtseenheid binnen Nederland. Hetzelfde geldt voor het betoog van de minister dat een kleine gemeente zal kiezen voor strafrechtelijke handhaving omdat zij niet voldoende deskundige functionarissen heeft en een andere, grote gemeente zal kiezen voor handhaving via bestuurlijke boetes. Waar is dan die rechtseenheid gebleven? Kortom, er zijn tal van vragen die de Kamer van verschillende kanten opwerpt, waarbij de vraag rijst hoe je zoiets kunt gebruiken als een leidraad bij het vormen van nieuwe wetgeving. Ik sluit dan ook aan bij de conclusie die de heer Van de Beeten heeft aangegeven dat per wetsvoorstel misschien wel onze eigen uitgangspunten zullen worden geformuleerd bij de goedkeuring van het sanctiestelsel.

De **voorzitter**: Wij zijn toegekomen aan de voortzetting van de behandeling van de wetsvoorstellen inzake de Vierde tranche Awb.

**

*N

Mevrouw **Duthler** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister en de regeringscommissaris voor de beantwoording van de vragen. Mijn fractie is enigszins teleurgesteld over de onduidelijkheid in de antwoorden. Sommige vragen zijn zelfs in het geheel niet beantwoord. Mijn fractie hoopt dat de minister alsnog die duidelijkheid wil verschaffen en antwoorden wil geven. Ik begin dan weer bij de bestuursrechtelijke geldschulden.

Mijn fractie heeft een vraag gesteld over de rechtsbescherming van de burger. De minister schrijft in zijn memorie van antwoord dat een lopende procedure bij de bestuursrechter in de regel een dwanginvordering schorst. Mijn fractie heeft de minister gevraagd wat "in de regel" is. Ik heb er geen voorbeelden van gehoord. Ik heb ook gevraagd of de minister niet gewoon kan bevestigen dat een lopende procedure bij de bestuursrechter de executie van een dwangbevel altijd schorst. Ik ben heel benieuwd hoe hij hierover denkt. Om schorsende werking te krijgen moet de burger een omslachtige weg volgen, zoals ik heb aangegeven. Hij moet verschillende procedures volgen. Omdat ik echt niet weet hoe de minister hierover denkt, is de suggestie van mevrouw Haubrich van de PvdA om de evaluatie van de bestuursrechtelijke geldschulden naar voren te halen zeer welkom. De minister voert deze wet volgende week zeer voortvarend in. Ik kan me ook voorstellen dat de evaluatie niet pas over zeven jaar plaatsvindt, maar over drie of vier jaar, in 2012 of 2013. Is dat niet een heel redelijke termijn? Ik krijg hierop graag een reactie.

Ik heb een vraag over het inschakelen van particuliere incassobureaus. Ook daar gebruikte de minister de term "in de regel". Dat betekent dus dat er uitzonderingen zijn. Kan de minister zeggen dat een particulier incassobureau nooit wordt ingeschakeld zolang de schuld nog wordt betwist en de rechter nog een uitspraak moet doen? Kan hij daarnaast aangegeven om welke uitzondering het gaat of voorbeelden van uitzonderingen geven?

Mijn fractie heeft een vraag gesteld over de verschillende beschikkingen die het wetsvoorstel introduceert bij het hoofdstuk van de herstelsancties en over de betekenis daarvan voor de administratieve lasten van de burger. De minister is in zijn memorie van antwoord wel ingegaan op de lasten voor de bestuursorganen, maar niet op die voor de burger. Mijn fractie is erg benieuwd naar wat de introductie van die nieuwe typen beschikkingen voor de administratieve lasten van de burger betekenen.

Dan heb ik een vraag over een stuiting van een verjaring. De hoofdregel is dat een schuldeiser van een bestuursorgaan kan stuiten door middel van een vormvrije schriftelijke mededeling. Een bestuursorgaan heeft specifieke bevoegdheden tot het doen uitgaan van een aanmaning of het uitvaardigen van een dwangbevel. In de Aanpassingswet wordt voor de fiscus een uitzondering gemaakt. Ik had begrepen dat een van de redenen hiervoor was gelegen in de automatiseringsproblemen. Zojuist begreep ik uit

de antwoorden van de minister dat het ligt aan een nieuw inningssysteem. Wat is er zo bijzonder aan dat inningssysteem dat het een definitieve afwijking van een fiscale regeling ten opzichte van de algemene regeling in de Awb rechtvaardigt? Graag een toelichting op dat punt.

Tot slot kom ik op de invoering van de wet per 1 juli en de driemaandentermijn. Dat is een van de elementen van het systeem van vaste verandermomenten. De minister koppelt het antwoord aan de taakstelling. Gezien de indrukwekkende lijst van wetsvoorstellen die de minister noemt, begrijp ik dat zijn ambtenaren het heel erg druk hebben gehad. Dat kan toch geen argument zijn om geen zorgvuldigheid te betrachten en de uitvoering als een voldongen feit voor te stellen? Waarom kan de minister niet gewoon de driemaandentermijn aanhouden en de wet bijvoorbeeld op 1 oktober laten ingaan?

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Wij bedanken altijd de minister en in dit geval doe ik dat weer. Ik bedank de heer Scheltema voor de beantwoording over de Vierde tranche en de Aanpassingswet. Ik denk dat de minister ons deze keer ook moet bedanken, want naar ik begrepen heb, heeft de minister de tekst voor zijn speech ter gelegenheid van de installatie van de Staatscommissie voor de grondwetsherziening al te pakken. Dan is deze dag niet voor niets geweest.

Artikel 6:22 van de Awb maakt mogelijk dat er wijzigingen in vormvoorschriften aangebracht kunnen worden. Die vormvoorschriften staan in de Awb; ik heb de artikelen genoemd. Ik ben het eens met de minister dat die strikte toepassing van vormvoorschriften ook in het strafrecht is verlaten. Als de officier van justitie heeft opgegeven dat er iets gebeurd is in de Oranjestraat 1 en het was in de De Bruinstraat 2, dan kan hij dit veranderen. Toch is het niet helemaal vergelijkbaar. Ik kom dan toch weer even terug op die besloten context -- het is de minister inmiddels ook wel duidelijk dat ik daar helemaal geen fan van ben -- waarin het bestuur een relatie heeft met de normadressaat. Het bestuur, die betrouwbare overheid, moet ervoor zorgen dat een bestuurlijke boete die wordt opgelegd aan die persoon waarmee dat bestuursorgaan die relatie heeft in de besloten context, zo zorgvuldig mogelijk geformuleerd is. Dit is juist dan van belang. Om het als vereiste te nemen, zoals ik in eerste termijn heb gezegd, is misschien wat heftig, maar ik wil benadrukken dat het van ongelofelijk groot belang is -- het is iets anders dan bij de tenlastelegging -- dat "betrouwbare overheid" betekent dat in die relatie, in die besloten context, de overheid ervoor moet zorgen dat een opgelegde bestuurlijke boete top of the bill is. Die moet goed in elkaar zitten en er mag niets aan ontbreken. Ik hoop dat de minister dat beaamt en dat daarnaar gestreefd zal worden.

Ik ben blij met de opmerking in de memorie van antwoord op de Aanpassingswet over de wettelijke rente bij terugbetaling. Ik heb het even nagekeken: het staat inderdaad in 4.4.2.6 van de

Awb. Dat had ik misschien ook moeten lezen, maar ik werd zo afgeleid door dat verhaal van die onverschuldigde betaling dat ik dacht: wat krijgen wij nu toch? Ik ben blij dat het gewoon in de wet staat. Prachtig.

Ik ben het toch niet helemaal eens met wat de heer Scheltema zegt over de artikelen 6:18 en 6:19 van de Awb. Artikel 6:22 gaat over vormvoorschriften, over 5.0.9 etc., het hele rijtje dat ik genoemd heb. Wij hebben het echter over een wijziging van de grondslag waarop de bestuurlijke boete is opgelegd en niet over de wijziging van de feiten, dat kan niet. Kan het nu zo zijn dat de bestuursrechter het bestuursorgaan de gelegenheid geeft om alsnog het juiste artikel ten grondslag te leggen aan de bestuurlijke boete die is opgelegd? De minister zegt in het antwoord: mits het de belangen van de verdediging niet schaadt. Oké, daar kan ik hem in volgen. Dat staat alleen niet in de artikelen 6:18 en 6:19. Het staat weer wel in artikel 7:9, maar daarin gaat het over iets heel anders, namelijk over de feiten. Kortom: ik denk dat er iets over de rechtsbescherming van de burger opgenomen moet worden. Ik ga nu even een hele stap verder: stel dat het mogelijk zou zijn om in het bestuursrecht bij de bestuursrechter in beroep de grondslag voor een punitieve sanctie te wijzigen. Als dat zo is, dan moet de persoon in kwestie inderdaad niet in zijn verdediging geschaad worden. Dat moet dan echter wel in de systematiek van de wet staan. Dit is niet het geval en dat is niet helemaal juist. Het staat wel bij de vormschriften van 6:22, maar daar is het minder ernstig.

Ik heb nog een punt over de woordjes "voor zover" bij de rechtvaardigingsgrond. Ik begrijp uit het antwoord van de heer Scheltema dat het toch de bedoeling is om op dit punt af te wijken van het strafrecht. Hij heeft het voorbeeld gegeven van de foutgeparkeerde auto omdat er iemand ernstig ziek is. Dat kan een rechtvaardigingsgrond opleveren, maar als die auto er na 24 uur nog staat, zegt de heer Scheltema dat er dan gedeeltelijk een rechtvaardigingsgrond is en gedeeltelijk ook niet. Ik denk dat, als die auto er na 24 uur nog staat, de rechtvaardigingsgrond ontvalt. Het is niet een beetje rechtvaardig en een beetje onrechtvaardig. De rechtvaardigingsgrond is er dan gewoon niet. Kortom, ik zou toch nog graag een antwoord willen hebben op de vraag of met de woorden "voor zover" wordt afgeweken van het strafrecht. Als in het strafrecht sprake is van een rechtvaardigingsgrond, dan ontvalt de wederrechtelijkheid tout court. En de woorden "voor zover" betekenen hier dus iets anders, namelijk dat het een beetje wel of een beetje niet de wederrechtelijkheid kan opheffen. Ik hoor graag het antwoord van de heer Scheltema hierop.

*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ik bedank namens de fractie van D66 en de OSF de minister en de regeringscommissaris voor de antwoorden in het debat over de Aanpassingswet Vierde tranche Awb.

Ik ben de minister buitengewoon erkentelijk voor de bevestiging van de toezegging om in de eerstvolgende evaluatie van de Awb de maatschappelijke relevantie en beleving nadrukkelijk mee te nemen.

Het is plezierig te kunnen vaststellen dat het element van de slagvaardigheid van bestuur en dus ook de slagvaardigheid van het bestuursrecht door de minister hoog op de agenda zijn gezet. Dat doet mij deugd, temeer omdat hij tegelijkertijd heeft gezegd dat dit natuurlijk niet ten koste mag gaan van de rechtsbescherming. Dat punt heb ik ook genoteerd.

Tot slot ga ik nog in op wat de regeringscommissaris heeft gezegd. Ik heb met genoegen kennisgenomen van het feit dat de wetgever weliswaar niet expliciet een rechtsdogmatische taak zoekt maar dat hij toch in concreto poogt om tegemoet te komen aan de wens en het belang die er mijns inziens zijn, om tot een meer dogmatische en systematische samenhang te komen tussen de verschillende rechtsgebieden: bestuursrecht, strafrecht en privaatrecht. In die zin ben ik niet ontevreden met de reactie, onder verantwoordelijkheid van de regering, op dit punt gegeven.

*N

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Ook van onze kant dank aan de regering en dank aan de regeringscommissaris, beiden architecten van de wet waar we het vandaag over hebben. Er zijn wat ons betreft veel zaken goed en duidelijk opgehelderd, in de schriftelijke voorbereiding en ook vandaag.

De minister en de regeringscommissaris vormen zo'n hecht duo dat de minister zelfs zegt dat alles wat de regeringscommissaris gaat zeggen nu al voor zijn verantwoording is. Dat laatste is wat riskant omdat mijn eerste vraag -- ik heb die in eerste termijn gesteld maar daarop geen antwoord gekregen -- is of de regering al een voorlopige opvatting heeft over de aanbevelingen die voort zijn gekomen uit de commissie-Scheltema -- vandaar dat ik het hem niet vraag -- waarin een aantal voorstellen zitten waaronder dat over de 5000-grens. Ik begrijp heel goed dat het misschien te vroeg is, maar een reactie van de minister zouden wij op prijs stellen.

Wij hebben gezegd dat wij een processuele druk niet uitsluiten en die zelfs verwachten van de formalisering van de regelingen rondom de bestuursrechtelijke geldschuld. Het is duidelijk dat de regeringscommissaris dat in het geheel niet zo ziet. Daar laten we het bij. Ik neem aan dat in de evaluatie, die door de minister is toevertrouwd aan onder anderen een ambtenaar die zijn pensioen nog lang niet bereikt heeft, ook dit element van de formalisering voorkomt. Daarbij denken we met name aan de kwijtscheldingstrajecten die erkend zijn door de jurisprudentie. Het is echter nog heel wat anders dan dat je op elke beschikking ziet staan dat je kwijtschelding kunt vragen en dat je op de kwijtschelding in beroep kunt gaan.

We zijn blij met de toezegging van de minister om althans in zijn installatierede bij de Staatscommissie gewag te maken van het inmiddels bekende element: de boete in de Grondwet. Dat is een reden temeer om naar het puntje van de stoel te schuiven wanneer de redes binnenkort worden uitgesproken bij de installatie van de nieuwe Staatscommissie.

Het blijkt dat men, wanneer er schulden geïnd moeten worden door de overheid, in de praktijk wacht totdat er juridisch onherroepelijk is beslist over eventueel verzet daartegen. We vroegen of er ook uitzonderingen op zijn. De regering antwoordde dat het bestuursorgaan dat zelf moet bepalen. Dat vinden we toch iets te gemakkelijk. Er zijn vele bestuursorganen. De regering is er één van en voor de zbo's en de departementen draagt zij toch een zekere verantwoordelijkheid. Dus haar opvatting op dit punt is voor ons toch echt wel van belang. Daarnaast heeft de wetgever hopelijk nog wel een beetje een voorbeeldfunctie, ook in den lande. Ik herhaal onze vraag: wanneer vindt de regering dat een bestuursorgaan toch moet overgaan tot het innen van schulden, ook al lopen er nog procedures? Is dat inderdaad omdat men bang is dat straks niet meer betaald kan worden of zijn er nog andere redenen denkbaar?

De regering is er tuk op om de analogie te trekken tussen de procedures rond de bestuurlijke boete en die rond het strafrecht. Soms doet zij dat echter niet, bijvoorbeeld als een bezwaarschrift niet de inning van de boete schorst. In de praktijk kan men weliswaar wachten, maar de regering zegt opnieuw dat je dat moet overlaten aan het bestuursorgaan. Dat vinden we te kort door de bocht. We vragen de regering wat haar opvatting is als bestuursorgaan, als verantwoordelijke voor allerlei andere bestuursorganen, als voorbeeldorgaan voor de decentrale overheden, over in welke gevallen men de boete toch moet innen. De regering komt dan met het handhavingsmotief, maar dat is dan een typisch verschil met de strafrechtelijke handhavingsmodaliteit. Ik weet niet of dit de mensen die een tikkeltje vijandig staan tegenover de bestuurlijke boete, extra munitie geeft.

De regeringscommissaris zegt dat hij het punt ziet over de attributie, en hij suggereert heel voorzichtig om dat in de Gemeentewet te regelen, als dat dan toch al moet. Maar omdat én mandaat én delegatie in de Awb staan, ligt het mijns inziens het meest voor de hand om, zo het al geregeld moet worden, het regime ten aanzien van degene die attribueert en degene die heeft ontvangen op decentraal niveau, in de Awb te regelen. Ik denk daarbij niet zozeer aan de attributie aan ambtenaren.

Het is duidelijk dat er vanachter de regeringstafel wordt benadrukt dat men niet overgaat tot aparte regelingen of beschouwingen over bedrijfsfiscalisten et cetera. Er zitten in organisaties, bijvoorbeeld bedrijven, specifieke professionals zoals fiscalisten, juristen en in sommige gevallen artsen die een specifieke meerkennis hebben ten opzichte van de leiding van

die organisaties en dus een belangrijke rol spelen in de advisering. Zou de minister of de regeringscommissaris nog iets kunnen zeggen over de bijzondere positie van deze professionals in dit soort organisaties, die in dienst zijn van de in eerste instantie beboetbaren? Is deze bijzondere positie wel of niet relevant?

*N

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Ik heb de heer Scheltema zojuist al bedankt. Hij heeft natuurlijk alleen maar geantwoord op dit onderwerp, maar ik had zijn antwoord al gebruikt voor mijn reactie op de nota. Nu bedank ik alsnog de minister en de heer Scheltema voor hun beantwoording inzake de Awb. Ik heb drie opmerkingen.

Een van mijn vragen is niet beantwoord. Ik heb aangegeven dat gemeenten financieel gewin kunnen hebben bij de keuze voor bestuurlijke boetes. Ik heb het voorbeeld genoemd van het fout parkeren. Ik heb het idee dat de minister aangaf dat het aan de raad is om te bepalen welk soort handhavingsmechanisme hij kiest. Ik weet niet zeker of dat klopt; dat hoor ik straks graag. Wij moeten voorkomen dat een bepaald sanctiemechanisme als melkkoe kan dienen voor een gemeente. Dan kunnen er oneigenlijke argumenten gaan meespelen, zowel in de keuze voor een modaliteit als in de intensiteit van de handhaving. Dat lijkt me niet wenselijk. Er zouden andere afwegingen aan ten grondslag moeten liggen. Er is wel eens gesproken over een handhavingsfonds of een andere wijze waarop je ervoor kunt zorgen dat wat er uit het handhaven gewonnen wordt, niet rechtstreeks aan een gemeente toekomt. Daardoor krijg je meer zuiverheid in de afweging. Graag krijg ik hierop een reactie.

Ik schrok nogal van de opmerking dat wij de kabinetsreactie op de evaluatie van de commissie-Ilsink pas in 2011 kunnen verwachten. Een jaar geleden kregen wij in de memorie van antwoord het antwoord dat het kabinetsstandpunt in de loop van 2008 naar ons zou toe komen. Ik vind het onbegrijpelijk dat ergens in 2008 blijkbaar is besloten om het vier jaar te verschuiven. Was dat in juni 2008 nog niet te voorzien? Hoe zit de planning op het ministerie dan in elkaar? Ook inhoudelijk vind ik het vreemd. De periode tussen 2002 en 2006 is geëvalueerd. Daaruit zijn tal van aanbevelingen gekomen. Er zijn zaken die knellen en die aanpassing behoeven. Volgens mij kan dat niet allemaal zonder meer tien jaar wachten. De minister legt het desalniettemin even op de plank en kijkt er pas naar wanneer de volgende evaluatie alweer klaar is. Daar komt het in feite op neer, want die verwachten wij in 2011. Of betekent dit dat die ook wordt opgeschoven? Ik vind het raar. Ik heb het idee dat daar ook zaken in zitten die sneller aanpassing behoeven. Pas na zo'n kabinetsstandpunt krijg je namelijk eventuele wettelijke aanpassingen. Tel er dus nog maar een paar jaar bij op. Kan de minister aangeven waarom hiervoor gekozen is? Is er wel een soort screening

gedaan op zaken die uit de evaluatie naar voren zijn gekomen en geen uitstel dulden? Worden daaraan al wel aanpassingen gedaan?

Ik vind het antwoord van de minister over de invoeringsdatum knap onbevredigend. Hij zegt dat die drie maanden normaal gesproken wel zorgvuldig zijn, maar dat de voorbereiding in dit geval de facto al gebeurd is. Ik denk dat dit van praktisch elke wet gezegd kan worden. Het geldt in ieder geval voor grote wetten waar in grote lijnen voor de uitvoering duidelijk is wat er te verwachten valt. Wij kunnen verwerpen of instemmen, maar wij kunnen niet meer amenderen. Het argument dat hij gebruikt, kan veel vaker worden gebruikt. Haalt hij hiermee niet het criterium onderuit dat drie maanden een belangrijke periode is voor zorgvuldige voorbereiding? Valt er straks niet gewoon bij elke wet wel heel gemakkelijk van die termijn af te wijken?

*N

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de heer Scheltema heel hartelijk voor zijn nauwgezette en consciëntieuze beantwoording van onze vragen. Bij de beantwoording door de minister drong zich de vergelijking aan me op met Lucky Luke. Die schiet sneller dan zijn schaduw. Helaas bevind ik mij in het gezelschap van de counterpart van Johan Cruijff: mijn begripsvermogen heeft het niet helemaal kunnen bijhouden.

Ik vroeg me af wanneer de minister in vredesnaam heeft gezegd dat hij de vragen over de aanbevelingen van de commissie-Ilsink beantwoord zou hebben. Nu hoor ik in het betoog van mevrouw Strik dat de minister gezegd heeft dat het is uitgesteld tot 2011. Ik sluit me aan bij haar bedenkingen. Dat betekent namelijk dat de aanbevelingen die in 2006 zijn gedaan, geen plek hebben gevonden in de Aanpassingswet. Dat vind ik te betreuren en ik sluit me aan bij haar betoog dat dit jammer is. Dat kan toch eigenlijk niet? Wij gaan daar toch serieus mee om? Wij hebben niet voor niets die vijfjaarlijkse evaluatie in de Awb opgenomen. Ik vind dat het werk van een dergelijke commissie op deze manier bijna niet serieus genomen wordt. Alle universiteiten hebben hun bijdrage geleverd.

Dat heeft een parallel met het feit dat de minister zegt dat de evaluatie over het nieuwe stuk wetgeving, namelijk de betaling van publiekrechtelijke geldschulden, op tijd genoeg is als dat in 2016 gebeurt. Dat klemmt dus nog erger als ik zie hoe wij omgaan met aanbevelingen van een evaluatie. Dat zou betekenen dat wij in 2021 de verwerkingen van die evaluatie tegemoet kunnen zien. Het past ook niet bij de logica. Wij hebben gekozen voor een vijfjaarlijkse evaluatie. Het zou toch passen om vijf jaar later te evalueren als wij anno 2009 een nieuw stuk wetgeving invoeren? Dat past toch in het systeem van de Awb? Ik zou een pleidooi willen houden om dat voor nieuwe wetgeving te bekijken. Het gaat mij echt niet om de codificatie van alle andere dingen die in

deze wet zijn opgenomen, maar wel om de geldschulden, want 2021 is te laat.

Dan kom ik op onze zorgen inzake de rechtsbescherming. Ik dank met name de heer Scheltema nogmaals. Hij heeft die vragen zeer goed beantwoord en voor een gedeelte heeft hij ons gerustgesteld. Hij stelt -- ik hoop dat ik het goed heb gehoord -- dat in hoofdstuk 8 van de Awb al voldoende mogelijkheden zitten. Een bestuursrechter heeft alle vrijheden die een strafrechter ook heeft om aan te sluiten bij het matigen van de op te leggen straf, bij het beoordelen of het onderzoek of de overtreding werkelijk is begaan en of met de juiste middelen daarvan bewijs is vergaard. Over dat laatste heb ik trouwens nog niets gehoord. Ik heb ook niets gehoord over mijn opmerking over de cautie.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Mevrouw Haubrich is blij dat de heer Scheltema heeft aangegeven dat de nieuwe Awb voldoende mogelijkheden biedt aan de bestuursrechter. Ik heb een pleidooi gehouden dat dit misschien niet voldoende waarborgen biedt voor burgers en heb de vraag opgeworpen of dat geen verplichting zou moeten worden. Dat ging over de punitieve sancties.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Daar kom ik nog op, mevrouw Strik. Mijnheer Scheltema heeft in ieder geval aangegeven dat artikelen in hoofdstuk 8 al een bepaalde beleidsvrijheid aan de bestuursrechter geven die uitgaat boven de lijdelijkheid die toch over het algemeen wordt gehanteerd bij beschikkingen die boetes betreffen.

Over de cautie heb ik dat niet gehoord. Ik maak me daar toch zorgen over omdat de cautie pas ter gelegenheid van het verhoor wordt gegeven. Omdat een gedeelte van dat proces zich al schriftelijk heeft afgewikkeld -- dat is in het strafrecht absoluut niet gebruikelijk -- kan het doorbreken van het zwijgen dan al hebben plaatsgevonden. Daarmee wordt de cautie eigenlijk zinloos op het moment waarop wij aan het verhoor toe zijn. Ik heb ook gevraagd naar het bestuursprocesrecht. Misschien moet een preciezere invulling van dit soort waarborgen -- daar hoort de cautie natuurlijk ook bij -- in het bestuursprocesrecht worden opgenomen. Ik kan niet overzien of dit al is opgenomen in het ontwerp dat binnenkort naar de Kamer zal worden gezonden, maar misschien is het naar aanleiding van de ook in deze Kamer uitgesproken zorg goed om toch nog eens te bekijken of in het ontwerp zaken kunnen worden aangescherpt op het gebied van het procesrecht, zoals mevrouw Strik zojuist heeft betoogd.

De minister zegt dat attributie wel degelijk een andersoortige bevoegdheid is dan delegatie of mandaat, omdat het gaat om een eigen bevoegdheid van het geattribueerde orgaan of de geattribueerde functionaris. Daarbij blijft echter recht overeind staan dat het politiek verantwoordelijke bestuursorgaan te allen tijde het besluit kan laten intrekken en altijd instructies kan geven ter uitvoering van de bevoegdheid. Er zitten dus toch, zij het met een heel klein omweggetje op

het punt van het intrekken van het besluit, geen fundamentele verschillen tussen attributie en mandaat. Omdat hierover verschil van opvatting kan ontstaan, is het zaak om dit preciezer te duiden, op z'n minst in de toelichting. Dat speelt heel sterk in het door de heer Dölle genoemde voorbeeld, namelijk als de gemeenteraad bevoegdheden attribueert aan het college van B en W. Er kan, ook in de politieke arena, een geweldig verschil van mening ontstaan over de vraag of dit op de juiste wijze gebeurt. Dan krijg je geschillen over de vraag of het gaat om een gemandateerde of geattribueerde bevoegdheid. Het kan daarom van betekenis zijn om dat politieke verschil van inzicht daarover te beslechten.

Tot slot heb ik een vraag over de invoeringsdatum. Wat gaat er eigenlijk mis als wij deze wet bijvoorbeeld per 1 oktober invoeren? En waarop baseert de minister zijn overtuiging dat 80% tot 90% van de gemeenten op dit moment geheel is voorbereid op een adequate invoering van de publiekrechtelijke geldschuldenregeling? Als het inderdaad om dat soort percentages gaat en als 80% tot 90% van de gemeenten dus is voorbereid, is er geen feitelijk probleem. Nogmaals, het gaat alleen daarom, want de gemeenten passen de rest al toe of hadden dat moeten doen. Dat lijkt mij dus geen probleem.

*N

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Ook namens mijn fractie en die van de PvdD dank ik de minister en de regeringscommissaris voor de beantwoording in eerste termijn. Aansluitend op wat collega Haubrich zei: de minister schiet inderdaad sneller dan zijn schaduw. Ook ik heb een aantal antwoorden gemist, allereerst op mijn vraag hoe de regering en de minister terugkijken op de totstandkoming van de Awb en het proces van codificering. Op dat punt zal ik hem niet verder pressen. Dat is wellicht iets voor zijn memoires, waarvoor "sneller dan zijn schaduw" misschien een eerste titelsuggestie zou kunnen zijn.

Een andere vraag van mij zou ik wel graag beantwoord willen zien. Die vraag is ook gesteld door mijn collega Jan de Wit in de Tweede Kamer en geldt misschien wat breder dan alleen voor de Awb: hoe verhouden bestuurlijke boetes zich tot bestuurlijke organisaties die daar in toenemende mate afhankelijk van worden? Hoe krijgt de spanning tussen het binnenhalen van financiële middelen en het uitdelen van bestuurlijke boetes in de praktijk vorm en hoe probeert de regering binnen de Awb of daarbuiten deze ongewenste vermenging tegen te gaan?

Ik heb ook een vraag over de invoeringsdatum. In zijn reactie op vragen in eerste termijn stelde de minister dat de rechtszekerheid van de burgers in gevaar zou komen indien de invoering vertraagd zou worden en niet op 1 juli zou plaatsvinden. Dat is een iets ander antwoord dan het antwoord dat wij in de memorie van antwoord van 27 mei hebben gekregen. Ik citeer uit die memorie van antwoord: "De beoogde invoeringsdatum van 1 juli is van belang omdat

verder uitstel van inwerkingtreding zou betekenen dat de aanpassing van bijzondere wetten aan de Vierde tranche opnieuw zou moeten worden geactualiseerd, waardoor een nieuw wetsvoorstel nodig zou zijn." Over welke van deze twee argumenten hebben wij het nu? Gaat het om de rechtszekerheid of om de actualisering die dan nodig is? En wat bedoelt de minister concreet met "de rechtszekerheid van de burger"? Waar heeft de burger op dit moment geen rechtszekerheid die hij na 1 juli wel heeft? Wat zijn de concrete gevolgen als wij de wet wat later invoeren? Volgens mij vindt een meerderheid van deze Kamer 1 juli erg kort dag. Dat zouden wij de beleidspraktijk niet moeten aandoen. Ik ben op dat punt erg benieuwd naar de antwoorden van de regering.

*N

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Voor beide onderwerpen geldt dat ik de leden van de Kamer erkentelijk ben voor de aandacht en de precisie van de besprekingen in beide termijnen. Naar aanleiding van de opmerkingen van mevrouw Broekers-Knol, mevrouw Strik en anderen over de status van de nota over de inrichting van het sanctiestelsel onderstreep ik dat zowel de impuls die van deze Kamer is uitgegaan bij de totstandbrenging van de nota als de bespreking van vandaag wel degelijk van invloed is op het beleid dat op dit terrein wordt gevoerd.

De heer Van de Beeten heeft enkele principiële opmerkingen gemaakt bij de behandeling van de hieraan voorafgaande wetsvoorstellen. Ook andere sprekers zijn daarop ingegaan bij de behandeling van die wetsvoorstellen over de verschillende vormen van bestuurlijke sanctionering. Toen ging het ook nog over de verkeersovertredingen. Ik heb natuurlijk heel goed begrepen -- dat werd vandaag met allerlei concrete punten onderstreept -- dat in deze Kamer het sterke gevoel leeft dat de bestuurlijke strafbeschikking een heel goede en wenselijke mogelijkheid is om te reageren op normovertredingen. Mevrouw Broekers-Knol gebruikte zelfs de terminologie "het beste van twee werelden". Iedereen die de geschiedenis van de wet inzake de OM-afdoening en de discussies daarover kent, evenals de perspectieven als wij verder denken over de vormgeving van de rechtsbescherming ten aanzien van sanctiestelsels, begrijpt natuurlijk terdege het belang van de beschouwingen die bij die eerdere gelegenheden en ook vandaag zijn gegeven over de inrichting van ons sanctiestelsel. Tegelijkertijd heb ik niet de gedachte of de illusie dat met een paar snelle schoten vandaag duidelijkheid wordt gebracht in de zin dat wij een van de modaliteiten van sancties in het Nederlandse rechtsbestel overboord zetten. De bestuurlijke boetes, buiten de context van de Wet OM-afdoening, hebben natuurlijk een geschiedenis en betekenis. De wens om die te blijven toepassen, bijvoorbeeld bij overlast in wijken, wordt door de regering en de Staten-Generaal gedeeld. Dat geldt ook voor de toekomst. Op de momenten dat de Kamer het gevoel krijgt dat er onvoldoende

rekening wordt gehouden met wat er in de nota naar voren wordt gebracht, heeft zij bij elk afzonderlijk wetsvoorstel haar bevoegdheden. Als de Kamer vindt dat de nota niet duidelijk genoeg is, dan zal zij dat ongetwijfeld tot uitdrukking weten te brengen. Ik heb geprobeerd om in mijn reactie van vanmiddag recht te doen aan de meningsvorming binnen het kabinet. De nota over de sanctiestelsels heb ik in samenwerking met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgesteld en naar buiten gebracht. Daarbij zijn uiteraard alle gezichtspunten, ook de meer bestuurlijke, naar voren gekomen. Ik heb in mijn antwoord in eerste termijn er ook uitdrukkelijk bij stilgestaan dat wij een ontwikkeling zien bij het denken in gemeentelijke kring over de sanctiestelsels. Meer dan wij een jaar geleden hadden gedacht, leeft daar de wens om gebruik te maken van de bestuurlijke strafbeschikking. Er is over gesproken dat de bestuurlijke strafbeschikking uit een oogpunt van rechtsbescherming een scherpere inkadering heeft dan bij de traditionele bestuurlijke beboeting het geval is. Niet dat ik daarmee wil zeggen dat die bij de bestuurlijke beboeting ontoereikend is; daar hebben wij ook aan gewerkt. Daarvoor is de Algemene wet bestuursrecht van belang en de toepassing en jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters. Dat er in de discussies in deze Kamer een dikke streep is gezet onder de merites van het stelsel van de bestuurlijke strafbeschikking kan geen mens die bij dit debat aanwezig is geweest of de Handelingen daarover naleest, ontgaan.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik vraag de minister graag of ik het goed begrijp. Dit is een "aanvliegroute" maar tegelijkertijd ook "work in progress". De minister heeft geluisterd naar wat er hier gezegd is en dat werkt weer mee in de verdere ontwikkeling van de gedachten over het sanctiestelsel dat gehanteerd zou moeten worden. Mijn fractie is nogal opgeschrikt door de opmerking dat deze nota opgenomen wordt in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dan is het geen work in progress meer. Misschien kan de minister daar nog wat over zeggen?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik vind de samenvatting die mevrouw Broekers-Knol van de strekking van mijn antwoord geeft heel mooi. Wij moeten dit uiteraard omzetten in het type formulering dat zich leent voor de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dat betekent niet dat die nota daar geheel in wordt opgenomen; daar zouden de aanwijzingen ook te dik van worden. Geprobeerd wordt om daar goede formuleringen voor te vinden. Daarbij zal ik uiteraard ook verslag doen van de discussie die vandaag in uw Kamer is gevoerd. Dat geeft ook een zekere inkleuring aan wat er is gezegd over gesloten en open context.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Mevrouw Broekers-Knol gaf aan dat het work in progress is. De minister bevestigt dat eigenlijk. Er zit spanning tussen het op de juiste manier neerleggen in regelgeving en de ontwikkeling ervan. Kan de

minister toezeggen dat het hele punt, inclusief de criteria, wanneer bestuurlijke boetes, wanneer strafrecht, wanneer strafbeschikking, et cetera, nadrukkelijk aandacht krijgt bij de evaluatie die wij bij mijn weten in 2011 tegemoet kunnen zien?

Minister **Hirsch Ballin**: Dat lijkt mij een goede datum om te bezien hoe zich dat heeft ontwikkeld. Ik aarzel even of dat gekoppeld moet worden aan de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht, want wij hebben het over de sanctiestelsels waarin de Algemene wet bestuursrecht een rol speelt, maar ook over de toepassing van de Wet OM-afdoening; wij kijken ook naar de werking daarvan. Het lijkt mij evenwel een prima gedachte om daar over een jaar of twee de balans van op te maken. Dat is ook het moment dat moet worden gekeken naar hoe een nieuw kabinet begint aan het wetgevingsprogramma. Daarin moeten ook vragen aan de orde komen van doelmatige handhaving. In dit verband vind ik het zeker van belang dat gekeken wordt naar de commentaren en reacties uit gemeentelijke kring; ik heb verwezen naar een recente reactie in Binnenlands Bestuur. Die commentaren zijn nu anders dan twee jaar geleden, en twee jaar geleden waren deze anders dan vier jaar geleden. Men zal ervaringen opdoen met de toepassing van de Wet OM-afdoening en de bestuurlijke strafbeschikking. Dat kan wellicht in combinatie met de manier waarop wij verder waarborgen regelen, waarover mevrouw Strik nog heeft gesproken. Het moment van 2011 om terug te kijken naar deze nota en de vertaling daarvan naar de Aanwijzingen voor de regelgeving, bij het startpunt van een nieuwe kabinetsperiode wanneer ook moet worden nagedacht over een doelmatig handhavingssysteem, lijkt mij dus prima.

Ik kom hiermee op de boetes en de "geen verdichting", de kwestie van de onderdelen en de grondenfuik. Ik ben daar in eerste termijn al kort op ingegaan. Het betekent inderdaad dat de bestuursrechter ten volle zijn rol als beschermer van de belangen van de rechtspositie van de burger in het geval van sanctietoepassing moet vervullen. In kwesties rond zowel de vaststelling van de feiten -- heeft normovertreding plaatsgevonden? -- als de straftoemeting zal de rechter dus zijn rol moeten vervullen. Dat is meer een kwestie van de meer open geformuleerde regels van de Algemene wet bestuursrecht in combinatie met de jurisprudentie, dan in de kaders van het strafproces het geval is. Ik onderken uiteraard ten volle wat werd onderstreept door mevrouw Broekers-Knol op het punt van de preciezere regeling van deze onderwerpen in de Wet OM-afdoening. De dank die mij werd aangeraden te voelen voor een van de mogelijk bij de installatie van de Staatscommissie Grondwet te bespreken onderwerpen heb ik inderdaad gevoeld. Het geeft ook een goed gevoel om die dank bij dezen uit te spreken.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik kom nog even te spreken over de verdichting. Ik begrijp uit zijn woorden dat de minister zegt: ten aanzien van de bestuurlijke punitieve sanctie zal de bestuursrechter ervoor moeten zorgen dat hij het principe van de

verdichting daar minder gauw zal toepassen dan bij een gewone bestuursrechtelijke procedure.

Minister **Hirsch Ballin**: Ja. Als het om boetes gaat, geen verdichting.

Mevrouw Strik heeft gevraagd of het ook gaat om belangen van burgers die in het geding zijn. Dat raakt een punt dat ik heb aangesneden dat mevrouw Strik bij het onderwerp van de datum van inwerkingtreding van de Vierde tranche aan de orde stelde. De rechtspositie is inderdaad een van de dingen die ik voor ogen heb, niet alleen op het niveau van de nota en de onderwerpen waarmee de Staatscommissie voor de herziening van de Grondwet zich zou moeten bezighouden, maar ook dat van de Vierde tranche. Er is ook geen tegenstelling tussen het argument uit de stukken ten aanzien van de toepassing van deze regels door de gemeenten en de belangen van de burgers bij de rechtsbescherming. Het is eigen aan de Algemene wet bestuursrecht, die de rechtsbetrekking burger-bestuur betreft. De bedoeling van de wet -- de heer Engels bracht dit punt ter sprake -- is dat het bestuur doelmatig en slagvaardig kan functioneren, maar ook om de rechtsbescherming van de burger te dienen. Dat is de functie van een goede regeling van de rechtsbetrekking tussen bestuur en burger, die van meet af aan centraal heeft gestaan in de werking van de Algemene wet bestuursrecht.

Bovenstaande geldt ook voor de redenen waarom het volgens mij goed is om het wetsvoorstel -- wet geworden als de Kamer het heeft aanvaard -- op 1 juli in werking treedt. De VNG heeft zich daarop ingesteld, wat blijkt uit de eigen publicaties en aankondigingen: bij een positief oordeel van deze Kamer moeten gemeenten gereed zijn om het toe te passen. Het aanbod van cursussen is erop afgestemd. Er zijn bovendien andere wetsvoorstellen -- in de stukken heb ik dit al onder de aandacht gebracht -- die voortbouwen op de algemene regels die hierin zijn gesteld. Ook daarvoor zouden andere tijdschema's moeten worden vastgesteld als het in plaats van 1 juli 1 januari zou worden, of de in het algemeen minder gewenste tussendatum van 1 oktober. Als de Kamer dit wetsvoorstel aanvaardt, zijn de uitvoerende instanties, waaronder de gemeenten, erop voorbereid om er vanaf 1 juli mee te werken.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Ik wil daarover een iets meer toegespitste vraag stellen. De minister zegt dat de VNG zich erop heeft voorbereid. Ik heb hem gevraagd: hebben alle gemeenten zich erop voorbereid?

Minister **Hirsch Ballin**: De VNG vertolkt altijd heel goed de gevoelens van de gemeenten. Ik heb geen enkel ander geluid gehoord dan dit.

De heer **Vliegenthart** (SP): In ieder geval ik en waarschijnlijk ook andere leden van deze Kamer hebben wel een aantal van die geluiden gehoord. De minister zegt dus: gemeenten, groot of klein, zijn vanaf 1 juli toegerust op hun taak, er zullen geen problemen ontstaan bij de implementatie,

alles gaat naadloos in elkaar over, ook het sturen van beschikkingen.

Minister **Hirsch Ballin**: Niemand kan bij de invoering van welke wet dan ook, op 1 juli, 1 oktober of 1 januari, een garantie afgeven dat geen enkel probleem zich zal voordoen. De gemeentelijke praktijk is al jarenlang -- dit is vanmiddag in het debat ook gezegd -- erop voorbereid dat dit eraan zit te komen. Vandaar dat ik net zei wat ik zei.

De heer **Vliegenthart** (SP): Dan formuleer ik het nog één keer anders. De invoeringsdatum van 1 juli levert niet meer problemen op dan de invoeringsdatum 1 oktober of 1 januari?

Minister **Hirsch Ballin**: Nee, per saldo levert dat niet meer problemen op. Er is op dit moment geen enkele aankondiging: we hadden eerder gezegd "1 juli" maar reken maar op 1 oktober of 1 januari. Voor zover problemen zijn te vermijden -- dat wil ik niet uitsluiten -- als er een paar weken of maanden meer tijd zou zijn, staat daartegenover dat er andere praktische problemen ontstaan in geval van uitstel. In die afweging is het antwoord inderdaad: er zijn per saldo niet meer problemen te verwachten bij inwerkingtreding op 1 juli dan bij een latere datum.

Mevrouw Strik heeft mij gevraagd om te bevestigen dat de rechtsbescherming bij bestuurlijke boetes aan artikel 6 EVRM voldoet. Het antwoord op die vraag is "ja", in de combinatie van de wettelijke regels en de rol van de rechter op dit terrein. Waar nodig heeft de bestuursrechter zelf de mogelijkheid om in de zaak te voorzien, op grond van artikel 8:72a van de Algemene wet bestuursrecht. De vergelijking van de bestuurlijke boete met de bestuurlijke strafbeschikking op het punt van "zelf in actie komen" ligt misschien een slagje anders dan mevrouw Strik veronderstelde. Ook bij de bestuurlijke strafbeschikking moet via het verzet de burger zelf in actie komen. In vergelijking met de traditie van het strafrecht is er natuurlijk wel een verschil.

Mevrouw Strik heeft opgemerkt dat de strafrechter alle mogelijkheden heeft om een feit niet wederrechtelijk te oordelen op grond van wettelijke strafuitsluitingsgronden en ongeschreven rechtvaardigingsgronden. De Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht biedt wettelijk meer ruimte dan het Wetboek van Strafrecht. De materie kan qua reikwijdte gelijkelijk worden beoordeeld in het strafrecht en het bestuursrecht. Net als bij de andere onderwerpen geldt hierbij de combinatie van wettelijke regels en de ruimte die de rechter heeft.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): In de nota en eigenlijk ook in de Vierde tranche wordt ervan uitgegaan dat het niveau van rechtsbescherming hetzelfde is: burgers moeten ervan op aankunnen dat in het bestuursrecht en het strafrecht dezelfde waarborgen gelden. De strafrechter is echter tot een aantal zaken verplicht, zoals de indringende toets en de actieve houding, terwijl de bestuursrechter daarvoor de ruimte krijgt. Is dat voldoende om de burger die waarborg te bieden?

Zou de bestuursrechter niet ook gebonden moeten worden? De minister betoogt dat dit in de praktijk gebeurt, maar ik heb daar zorg over. Nu valt het wellicht niet meer te veranderen, maar ik kan mij voorstellen dat dit punt -- dat belangrijk is in de nota -- bij de evaluatie over twee jaar wordt betrokken. Dan kunnen wij zien of het voldoende is dat de bestuursrechter die ruimte heeft, of dat er toch dwingender regels voor moeten worden vastgesteld.

Minister **Hirsch Ballin**: De vraag van mevrouw Strik geeft aanleiding voor twee reacties. Ten eerste geldt ook voor de bestuursrechter dat hij verplicht is om de procesrechtelijke ruimte te gebruiken die de wet hem geeft. Het gaat dus niet alleen om ruimte maar ook om een plicht. Dit vloeit voort uit artikel 6 van het EVRM, artikel 14 IVBP en de jurisprudentie van de hoogste rechter. Als het bestuursrecht bijvoorbeeld op het punt van de bewijsvoering op wettelijk niveau opener is dan het strafprocesrecht, dan geldt onverminderd -- dit blijkt ook uit de jurisprudentie van zowel de Centrale Raad van Beroep als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State -- dat als het op straffen aankomt in de zin van de verdragsbepalingen, moet komen vast te staan, zo nodig door getuigenverhoren, dat het vergrijp is begaan. Mijn eerste commentaar is dus: de bestuursrechter heeft niet alleen de ruimte maar ook de plicht om die ruimte te benutten.

Ten tweede hangt de vraag of wij dit later nader gaan regelen, heel sterk af van de rechtsontwikkeling op het punt van de sanctiestelsels, het punt waarmee ik mijn tweede termijn begon. Naarmate die meer in richting gaat van het benutten van de mogelijkheden van de bestuurlijke strafbeschikking, is vanzelf meer aan de orde de toepassing van de regels via verzet die ertoe leiden dat daarna een "full dressed" procedure voor de rechter moet worden gevoerd.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): In het strafrecht wordt expliciet gesteld dat iets wettelijk en overtuigend moet zijn bewezen. Dat is iets anders dan de aannemelijkheidstoets van de bestuursrechter. Maar goed, ik hoop dat het antwoord van de minister wellicht al richtinggevend is voor rechters in hoe zij die toets moeten toepassen. Hopelijk bevat de evaluatie de informatie op grond waarvan wij kunnen bepalen of die rechtsbescherming inderdaad middels de wijze waarop de bestuursrechter toetst, ook echt is gewaarborgd.

Minister **Hirsch Ballin**: Uit de bestaande, gepubliceerde jurisprudentie blijkt dat bijvoorbeeld de intrekking van een vergunning kan plaatsvinden op grond van het feit dat "aannemelijk is geworden dat", terwijl aan het opleggen van een sanctie -- een straf in de betekenis van de verdragsbepalingen maar een bestuurlijke maatregel in de systematiek van ons recht -- door de hoogste bestuursrechter hogere eisen worden gesteld aan de vaststelling dat het vergrijp is begaan.

De heer Van de Beeten heeft ook het punt aangesneden van de bestuurlijke boete naast de bestuurlijke strafbeschikking en heeft nog een enkele opmerking gemaakt over de moeilijkheid die er soms aan is verbonden om het criterium van besloten en open context te hanteren. Ik onderken dat. Er zijn inderdaad situaties waarin je, al naargelang het gezichtspunt, van besloten en open kunt spreken. Het kan ook zijn -- ik heb daarvan in mijn antwoord in eerste termijn een voorbeeld gegeven -- dat er mensen opereren buiten de beslotenheid van de context die tot de bestuurlijke handhaving aanleiding zou kunnen geven en zich daarmee bevinden in de open ruimte waar de handhaving van de rechtsorde in algemene zin aan de orde is, naast de andere criteria die daarin een rol kunnen spelen. Ook dat zal moeten meewegen in de verdere beoordeling van de ontwikkeling van dit sanctiestelsel, waarvan ik zei dat het goed zou zijn om -- ook gehoord de ervaring in de gemeentelijke praktijk, maar ook de bestuurlijke praktijk van de rijksoverheid -- bij het begin van een volgende kabinetsperiode de balans op te maken.

De opmerking van de heer Van de Beeten dat deze goede toepassing daarvan ook bij elk wetsvoorstel aan de orde kan komen, onderschrijf ik.

Mevrouw Strik heeft op het punt van de staatsmacht terecht aangesneden dat het hier om vragen van constitutionele orde gaat, die inderdaad ook raken aan de taakstelling van de Staatscommissie Grondwet.

Dan kom ik op de vragen die naar aanleiding van de Algemene wet bestuursrecht aan de orde zijn gesteld door mevrouw Duthler. Over de datum van inwerkingtreding heb ik al gesproken.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Wat ik helemaal heb gemist, is een mogelijke reactie op mijn constatering dat de open en gesloten context door u gedeeltelijk werd ondergraven, omdat u de normschending eerder een criterium vond dan de open en gesloten context. Ik heb u verder niets horen zeggen over de rechtseenheid en een landelijke afstemming van de hoogte van de boete, wat toch een vrij wezenlijk punt is als het gaat om de bestuurlijke strafsancities. Daarvan wordt toch algemeen gevonden dat op het gebied van het strafrecht de rechtseenheid moet worden gewaarborgd. Ik veronderstel niet dat de heer Scheltema daarop nog zal ingaan.

Minister **Hirsch Ballin**: Mocht de heer Scheltema daarop ingaan, dan zal hij dat ook onder mijn verantwoordelijkheid doen. Wat betreft de verhouding van rechtseenheid en wat gemeenten wellicht op verschillende manieren regelen, wijs ik erop dat dit wel eigen is aan de gemeentelijke autonomie die wij tot deel van ons staatsbestel hebben gemaakt. In de mate waarin gemeenten, ook per gemeente verschillend, mogen beoordelen of zij iets willen verbieden of reguleren of niet, hebben zij ook de ruimte om iets meer of minder erg te vinden. Dat is eigen aan de autonomie van de gemeente, die ook behoort tot de kenmerken

van ons constitutionele bestel. Voor die onderwerpen waar dat ongewenst wordt gevonden, geldt dat landelijke wetgeving en ook landelijke afstemming van de rechtshandhaving van doorslaggevende betekenis zijn en dat daarmee de rechtseenheid is verzekerd. Van het eerste punt van mevrouw Haubrich moet ik bekennen dat mij dat niet helemaal duidelijk is geworden.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): De minister heeft aangegeven dat ernstiger normschendingen eerder een reden zijn om onder het strafrecht te brengen dan te laten onder het bestuursrecht. Hij noemde daarbij het voorbeeld van ernstig normschendende fiscale overtredingen. Daarbij beluisterde ik haast dat juist die normschending een meer onderscheidend criterium is om een boete in het bestuursrecht te houden dan wel naar het strafrecht over te brengen dan de open en gesloten context.

Minister **Hirsch Ballin**: Het voorbeeld dat mevrouw Haubrich geeft, is goed terug te vinden in richtlijnen die gelden voor de inspectie bij het aanbrengen van een zaak voor strafrechtelijke afdoening door het Openbaar Ministerie. Daarbij speelt bijvoorbeeld een rol dat als er met uitgesproken bedrieglijke opzet onjuiste belastingaangifte wordt gedaan, als daar dus een werkwijze onder zit die naar alle begrippen van fraude, bedrog en bedrieglijkheid ten opzichte van de Staat ver ligt buiten dat wat in de verhouding tussen de fiscale administratie -- de Belastingdienst dus -- en de belastingplichtige moet worden aangedaan, dat een reden is om de zaak aan te brengen bij het Openbaar Ministerie. Dat weerspiegelt zich dan tegelijkertijd ook daarin dat er dan ook andere sancties moeten kunnen worden toegepast, tot vrijheidsstraffen aan toe, die per definitie niet door een bestuursorgaan kunnen worden opgelegd.

De heer **Vliegenthart** (SP): Zegt u nu concreet dat je voor een bepaalde overtreding in gemeente A een strafblad zou kunnen krijgen, terwijl je in gemeente B bij dezelfde overtreding niet een strafblad krijgt maar een bestuurlijke boete?

Minister **Hirsch Ballin**: Wat is hetzelfde feit? Als u feit bedoelt op het niveau van de omschrijving van de wettelijke bepaling, dan weten wij dat er strafbepalingen zijn die een enorm brede reikwijdte hebben en die kleinere feiten omvatten, maar ook buitengewoon ernstige feiten. Daarvan staat ook het commune strafrecht vol en dat weerspiegelt zich dan in de straftoemeting, jazeker.

Mevrouw Duthler meende dat een paar vragen nog nadere beantwoording behoeven. Ik wil dat graag proberen te doen, allereerst over de gevolgen van nieuwe typen beschikkingen en herstelsancties voor de administratieve lasten van de burger. De hoogdrempelige en dure verzetprocedure tegen kostenverhaal bestuursdwang en invordering van de dwangsom zal plaatsmaken voor een laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsgang met de bezwaarschriftprocedure waaraan geen kosten zijn

verbonden bij de kostenbeschikking bestuursdwang en de invorderingsbeschikking van de dwangsom.

Dan ga ik in op de vraag van mevrouw Duthler over het invorderen van schulden als de invordering nog niet onherroepelijk is. Op dit moment zal een incassobureau daaraan te pas komen. Straks zal gelden dat dat slechts gebeurt in het kader van het lik-op-stukbeleid en van vermogensbestanddelen die dreigen te verdwijnen. Ik meen trouwens dat ik dat in eerste termijn wel heb gezegd.

Verder vroeg mevrouw Duthler of de evaluatie van geldschulden en de vervroeging daarvan bijvoorbeeld tot 2013 zou kunnen worden vervroegd. Dat lijkt mij mogelijk. Ik zal daar graag voor zorg dragen.

Er is gesteld dat de hoeveelheid beslismomenten bij de geldschuldenregeling toeneemt en men heeft gevraagd of dit leidt tot meer administratieve lasten voor de burger. Het aantal beslismomenten neemt toe. Artikel 4.4.5.1 bepaalt dat in procedures over de hoofdbeschikking, dus de beschikking waarbij de betalingsverplichting wordt vastgesteld, ook eventuele bijkomende beschikkingen worden meegenomen. De geldschuldenregeling heeft een uniformerende werking. Er zal voortaan één regeling zijn in plaats van nogal wat van elkaar verschillende regelingen. Soms zijn die verschillen onverklaarbaar. Ook deze ene regeling leidt tot een lastenvermindering.

Er is gevraagd naar het automatiseringssysteem van de Belastingdienst. Er is een nieuw inningssysteem in aanbouw. Dit systeem vraagt om een eenvoudige manier om de verjaring van belastingschulden te voorkomen. Dit is wat de mensen van de Belastingdienst ons hebben laten weten, dus klopt het ongetwijfeld.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Mij is nog steeds niet duidelijk waarom er bij stuiting van verjaring toch een verschil is voor de fiscus en voor de gewone algemene regeling in de Awb. De minister legt uit dat er een nieuw inningssysteem is. Rechtvaardigt dit nieuwe systeem een verschil tussen de fiscale alleingang en de algemene regeling in de Awb? Ik zie het verband daartussen nog niet.

Minister **Hirsch Ballin**: Dit heeft ongetwijfeld te maken met de grote aantallen vorderingen waarmee de Belastingdienst zich moet bezighouden. Die hebben geleid tot de voorbereiding van een nieuw inningssysteem. Als er behoefte is aan meer duidelijkheid daarover, zal ik die vraag graag doorgeven aan de staatssecretaris van Financiën. Naar ik aanneem, zal hij de Kamer daarover graag een brief sturen waarin hij uitlegt hoe het precies zit met het inningssysteem. In een ooghoek zie ik dat die vraag op het balkon namens de staatssecretaris van Financiën wordt opgepikt.

Mevrouw Haubrich heeft gesproken over de hoogte van de bestuurlijke boetes bij overlast. Daarop ben ik naar aanleiding van haar interruptie al ingegaan. Zij vraagt ook waarom de kabinetsreactie op de conclusies van de commissie - IIsink pas in 2011 komt. Zij vraagt of dat eigenlijk

niet eerder had gekund. Het antwoord op deze vraag is dat dit inderdaad wel eerder had gekund. Het is ook eerder gedaan. Mevrouw Strik heeft hetzelfde onderwerp ter sprake gebracht. Ik heb mevrouw Haubrich misschien iets te veel de stuipen op het lijf gejaagd in mijn antwoord in eerste termijn door de indruk te wekken dat dit allemaal tot 2011 moet wachten. In het wetsvoorstel over bestuursprocesrecht en het wetsvoorstel over de bestuurlijke lus worden elementen daaruit namelijk al meegenomen. Het is dus zeker niet allemaal opgezouten tot 2011.

De heer Dölle heeft vragen gesteld over het regime van de attributie aan niet-ondergeschikten. Hij vraagt of dit niet beter in de Algemene wet bestuursrecht kan worden geregeld in plaats van in de Gemeentewet. In de Vierde tranche is een beperkte regeling voorzien over attributie aan ondergeschikten, om het knelpunt in de praktijk op te lossen. Er is geen reden voor een algemene regeling voor alle vormen van attributie, omdat dit echt een kwestie is van gemeentelijke verhoudingen. Zolang het een gemeentelijk probleem is, wil ik het maar houden op de Gemeentewet. Ik meen dat dit ook de opvatting is van mijn collega's van Binnenlandse Zaken.

De heer Dölle (CDA): Ik noemde de gemeente als voorbeeld, maar uiteraard is het probleem groter. Er zijn veel meer relaties tussen twee bestuursorganen waarbij het ene bestuursorgaan een bevoegdheid schept voor het andere bestuursorgaan. Bij de provincies is dat denkbaar, maar ook bij andere relaties. Ik ben het echter eens met de constatering dat dit te ver voert in het kader van wat wij vandaag bespreken. Ik kan mij wel voorstellen dat wordt overwogen om het oorspronkelijke idee te onderzoeken om de attributie ook te regelen, en om de andere vorm van attributie te onderzoeken voor een regeling in de Awb. Nu is het beperkt tot de attributie van ambtenaren.

Minister Hirsch Ballin: Ik zeg dit de heer Dölle graag toe. Als hij, met zijn rijke ervaring met de gedecentraliseerde overheid, zegt dat het niet alleen gemeenten betreft, dan neem ik dat uiteraard serieus. Wij zullen daarnaar nog eens kijken, in samenwerking met de collega's van Binnenlandse Zaken.

Mevrouw Haubrich-Gooskens (PvdA): Bij mijn weten nemen wij de regeling over attributie nu op in dit wetsvoorstel. Ik meen dat in hoofdstuk 10 de attributie wordt geregeld, maar ben nu enigszins in de war gebracht door de opmerking van de minister dat wij dit in de Gemeentewet gaan regelen. Volgens mij regelen wij dit nu in deze Algemene wet bestuursrecht.

Minister Hirsch Ballin: Ik doelde op het specifieke punt dat door de heer Dölle was aangesneden over de verhouding tussen gemeentelijke bestuursorganen. Daarop geven de algemene regels geen antwoord. Dat was het punt van de heer Dölle. Hij vindt dat wij dit niet via specifieke

aanvullende regels in de Gemeentewet moeten regelen, maar via nadere regels in de Algemene wet bestuursrecht. Ik heb zojuist toegezegd dat ik dat nog eens zal bezien.

Mevrouw Haubrich-Gooskens (PvdA): Mijn vraag blijft recht overeind staan. Waarom is attributie een werkelijk verschillend rechtsfiguur ten opzichte van mandaat? Waarin zit het wezenlijke verschil, juist bij het attribueren van bevoegdheid van het ene bestuursorgaan naar het andere?

Minister Hirsch Ballin: Bij mandaat behoudt het mandaatgevende bestuursorgaan de eigen bevoegdheid. Bij attributie is die bevoegdheid over, want in handen van het orgaan waaraan wordt geattribueerd. Dat is het verschil en dat was ook de aanleiding tot het stellen van deze specifieke regels.

Mevrouw Haubrich-Gooskens (PvdA): Mijn vraag blijft nog steeds recht overeind staan. Het attribuerende orgaan blijft steeds bevoegd om het geattribueerde orgaan op te dragen om het besluit uiteindelijk in te trekken. Verder kan het attribuerende orgaan instructies ter uitvoering geven. Ik vraag dus nogmaals, wat dan het wezenlijke verschil is tussen mandaat en attributie.

Minister Hirsch Ballin: In de situatie die mevrouw Haubrich schetst, gaat het niet om een echte attributie, maar om een mandaatverlening. Het is denkbaar dat er een verhouding wordt gecreëerd in een specifieke regeling waarbij er, terwijl er is geattribueerd, ook nog een bevoegdheid bestaat om enigerlei aanwijzing te geven. Het betreft dan echter niet een zuivere attributie van bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan. Dat is dan iets dat daarnaast loopt.

De heer Dölle heeft een vraag gesteld over de positie van professionals in dienst van beboetbare rechtspersonen. Onder omstandigheden kan uit de positie van zo'n professional voortvloeien dat hij als feitelijke leidinggever moet worden aangemerkt. Dat is echter een uitzondering. Nalaten om het advies van een professional te volgen, kan een rol spelen bij de verwijtbaarheid.

Onlangs is een wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State aangeboden dat op hoofdlijnen het voorstel van de studiegroep schadevergoeding volgt.

De heer Vliegthart heeft een misschien ietwat gechargeerde weergave gegeven van wat ik heb gezegd. Hij zei dat ik heb gezegd dat de rechtszekerheid in gevaar komt als de wet niet in werking treedt. Ik heb echter gezegd dat het de rechtszekerheid ten goede komt als de wet wél in werking treedt. Dat is een positievere boodschap over de toekomst en een minder negatieve over het heden.

Tot zover mijn antwoorden op de vragen. Ik hoop dat zij goed aansluiten op wat de regeringscommissaris gaat zeggen.

De heer **Vliegenthart** (SP): Het is natuurlijk mooi dat de minister dit een positieve kant op weet te draaien. Kan hij echter puntsgewijs noemen hoe de inwerkingtreding de rechtszekerheid ten goede komt?

Minister **Hirsch Ballin**: Oef, dit is de zwaarste vraag die mij vanmiddag is gesteld. Ik zou de gehele memorie van toelichting moeten herhalen. Daarin kan de heer Vliegenthart in een mooie verwevenheid lezen hoe de rechtsbetrekking tussen bestuursorgaan en burger ook op het punt van de positie van de burger wordt bevorderd, versterkt en herkenbaarder gemaakt. Die positie wordt meer houvast gegeven in wettelijke regels waarop een beroep kan worden gedaan. Kortom, alles wat daarover in de toelichtende tekst staat geschreven, draagt bij aan een volledige beantwoording van deze vraag van de heer Vliegenthart.

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Nog even iets over de rechtvaardigingsgronden. Stel dat iemand een beroep doet op een rechtvaardigingsgrond. De persoon komt in bezwaar. De commissies beroep en bezwaar moeten zich met het oog op wat de rechters daarover gaan ontwikkelen een oordeel vormen. De regering stelt dat, als er bezwaar wordt gemaakt, dit de bestuurlijke boete in de praktijk doorgaans schorst. Er zijn uitzonderingen, maar de regering heeft daar niet zoveel mee te maken, want dat is een kwestie van het bestuursorgaan zelf. Ik heb gevraagd of dit niet iets te gemakkelijk is, omdat de regering een voorbeeldfunctie heeft, maar ook zelf als bestuursorgaan bestaat en een aantal bestuursorganen vrij sterk stuurt. Ik noem zbo's en dergelijke. Is er iets meer te zeggen over wat de regering vindt van de omstandigheden waarbij een bestuursorgaan dat een boete oplegt, ondanks het feit dat daartegen een juridisch middel is ingezet, de boete toch gaat halen? Het enige dat ik heb begrepen, is dat dit gebeurt wanneer de handhaving dat vereist. Dat is een interessant punt, want dat ligt anders als bij het strafrecht. Daar krijg ik nog graag een reactie op.

Minister **Hirsch Ballin**: Wat de heer Dölle naar voren brengt, kan ik onderschrijven. Er is uiteraard een verantwoordelijkheid van ieder bestuursorgaan en dus ook van de bestuursorganen die behoren tot de regering, dus van de ministers die bestuursbevoegdheden uitoefenen, om bij sanctietoepassing in acht te nemen wat de heer Dölle zojuist heeft gezegd. Ook voor de bestuursrechtelijke sanctietoepassing geldt dat, zelfs wanneer is vervuld wat wij in het strafrecht een delictomschrijving noemen, zich een situatie kan voordoen waarbij van de toepassing van de bestuurlijke sancties behoort te worden afgezien. Dat blijkt uit de jurisprudentie, maar het moet inderdaad ook blijken uit de goede bestuurlijke praktijk waarop de volksvertegenwoordiging, beide Kamers der Staten-Generaal, de bestuursorganen die aan het parlement verantwoording schuldig zijn, kan aanspreken. De strekking van de opmerking van de heer Dölle kan ik volledig onderschrijven. Voor zover het bijvoorbeeld om gemeentelijke

organen gaat, zullen zij zich daarover, ook ten opzichte van gemeenteraden, moeten verantwoorden in algemene zin. In het concrete geval van de sanctietoepassing is het de rechter die daarover oordeelt.

*N

De heer **Scheltema**: Voorzitter. De minister heeft in eerste termijn toegezegd dat ik alle vragen zou beantwoorden die hij niet zou beantwoorden, maar dat is helaas niet helemaal gelukt. Dat spijt mij, want er bleven toch kennelijk wat vragen over. Die heeft de minister nu grotendeels beantwoord, dus voor mij resteert nog maar heel weinig.

Ik kom bij de opmerking van mevrouw Broekers over de artikelen 6:18 en 6:19 en de vraag in hoeverre de nieuwe grondslag van het besluit waarbij een boete wordt opgelegd, in de procedure kan worden meegenomen en wat de artikelen 6:18 en 6:19 daarmee te maken hebben. Eigenlijk hebben die artikelen daar niet veel mee te maken, behoudens dat ze degene die bezwaar heeft tegen de opgelegde boete een beetje tegemoetkomen. De vraag of, wanneer een besluit is genomen, het bestuursorgaan dat besluit kan wijzigen, wordt op zichzelf niet beantwoord in artikel 6:18, want de vraag of het besluit kan worden gewijzigd, hangt van heel andere omstandigheden af. Er zijn twee mogelijkheden. De ene mogelijkheid is dat, net als in het strafrecht mogelijk is, de grondslag voor de boetebeschikking wordt gewijzigd, net als de tenlastelegging kan worden gewijzigd, bijvoorbeeld doordat het wel om hetzelfde feit gaat, maar een ander artikel er beter aan ten grondslag kan worden gelegd dan wat in de boetebeschikking is gedaan. De andere mogelijkheid is dat een nieuw besluit wordt genomen. De enige functie van artikel 6:18 is dat, als er een nieuw besluit wordt genomen, dit automatisch wordt meegenomen in de procedure, wat als gemak voor de betrokken persoon met zich brengt dat hij in de procedure direct het nieuwe besluit kan aanvallen. Als die bepaling er niet zou zijn, zou er een nieuwe procedure nodig zijn.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Wat de heer Scheltema zegt, is mij bekend, maar het gaat nu om de bestuurlijke punitieve sanctie. De artikelen 6:18 en 6:19 zijn in de Awb terechtgekomen toen er nog geen Vierde tranche bestuurlijke punitieve sanctie bestond. De minister schrijft in de nadere memorie van antwoord: "...mits de belanghebbende daardoor niet wezenlijk in zijn verdediging wordt geschaad." Zou het niet verstandig zijn om een zinsnede met die strekking op te nemen in het artikel wanneer het gaat om bestuurlijke punitieve sancties? Dat lijkt mij heel logisch. Stel dat je een boete krijgt opgelegd, omdat je in strijd hebt gehandeld met artikel 8 van welke wet dan ook. Je komt vervolgens bij de bestuursrechter en dan blijkt dat het niet om artikel 8 gaat, maar om artikel 25. Het is fijn voor de persoon die voor de bestuursrechter staat dat een en ander kan worden gewijzigd, zodat de procedure niet over moet. Uiteindelijk praten wij namelijk over

de bestuurlijke lus, maar nu het om een punitieve sanctie gaat, vind ik dat er meer moet worden opgenomen voor de rechtsbescherming van de burger. Het staat nu echter niet in de wet. Het lijkt mij verstandig om iets dergelijks op te nemen. Voor artikel 6:22 is wel iets opgenomen. Dat gaat over simpele zaken als foute vormvoorschriften.

De heer **Scheltema**: De vraag of de grondslag voor het besluit moet worden gewijzigd, of dat er een nieuw besluit moet worden genomen, wat ook een mogelijkheid is, is net als in het strafrecht afhankelijk van hoe nieuw het is. Als een heel andere redenering, een heel ander feit aan de orde komt, dan moet gewoon een nieuw besluit worden genomen. Dan kan er niet, net zo min als in het strafrecht, met een procedure tegen dat besluit worden vervolgd.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik heb alleen maar gevraagd of kan worden bekeken, wanneer de wet een keer wordt gewijzigd, of iets meer rechtsbescherming voor de burger op dit punt kan worden opgenomen.

De heer **Scheltema**: Als er behoefte blijkt te zijn aan een andere regeling in de wet, moet dat zeker worden nagegaan.

Dan nog een opmerking over de derde evaluatie, waarvan de minister duidelijk heeft gemaakt dat er inmiddels al veel meer is gebeurd dan hij in eerste instantie had aangegeven. Dat geldt zeker voor het wetsvoorstel over het bestuursprocesrecht. Het bewijsrecht is inderdaad een belangrijk onderdeel van de derde evaluatie. De kwestie is ook aan de orde gekomen tijdens een vergadering van de Vereniging voor bestuursrecht. Het interessante is dat de evaluatie niet alleen aangeeft dat er misschien wetgeving moet worden overwogen, maar ook dat de manier waarop de bestuursrechters hun rol invullen van groot belang is. De discussie in de Vereniging voor bestuursrecht ging juist ook daarover. De vraag was vooral of het verstandig is om er nieuwe wetgeving voor te maken, of dat een andere rol van de bestuursrechters in dat opzicht, het meer houden van de regie ter zitting, verstandiger is. Dat is iets wat je op het ogenblik al ziet gebeuren. De rechters vullen die rol momenteel al anders in. Dat is wel degelijk een gevolg van de derde evaluatie.

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Het kan op fetisjisme lijken, maar ik begin nog een keer over de rechtvaardigingsgronden. Ik begrijp de filosofie erachter die onder andere op het congres werd geschetst. Dat is de filosofie van een anders optredende rechter dan traditioneel gebeurt bij het civiele recht en het strafrecht. De rechter moet in die zin het rechtvaardigingsregime gaan bouwen. In de wet staat dat er rechtvaardigingen zijn, maar nu gaat de rechter die bouwen. Mijn probleem is dat daardoor grote onzekerheid optreedt. Daarmee komt de rechtszekerheid in het gedrang van al die mensen die voor een bezwaarschriftencommissie komen en die zich op iets moeten beroepen. Dan moeten zij ergens in een woud van jurisprudentie

embryonale vormen van rechtvaardigingsvormen zien te ontdekken. Om die reden had ik zoveel liever gezien dat de wetgever een paar oriëntatiepunten in de teksten had neergelegd. Is dit een gevolg van de nieuwe filosofie over de rol van de rechter?

De heer **Scheltema**: Wanneer de belanghebbende zich op een of andere vorm van rechtvaardigingsgrond beroept, is hij niet degene die alle jurisprudentie moet nalezen en moet weten hoe het zit. Nee, een enkel beroep op een feit dat enigszins op een rechtvaardigingsgrond in wording lijkt, zou door de rechter moeten worden opgevat en worden vertaald als een beroep op een rechtvaardigingsgrond, die vervolgens door de rechter inhoudelijk zal moeten worden bekeken. De rechter zou daarover dan zijn eigen oordeel moeten vormen, maar hij zal natuurlijk in belangrijke mate kijken naar de jurisprudentie die daarover al door de strafrechter is gevormd.

De heer **Dölle** (CDA): Dat ben ik geheel met u eens. Het gaat echter niet alleen om de burger die zegt "ik kon er niks aan doen" of "ik vind dat ik geen straf moet hebben". Het gaat ook om de eindeloze aantallen commissies bezwaar- en beroepschriften die een reactie moeten geven en dus een beeld moeten hebben van wat rechtvaardigingsgronden in deze sfeer zijn. Het lijkt mij makkelijker als de wetgever vier of vijf oriëntatiepunten geeft, net zoals in het strafrecht en eigenlijk ook in het civiele recht, waarin men, uiteraard bijgelicht door de jurisprudentie, zijn weg kan vinden, dan dat men helemaal in het lege naar een rechtvaardigingsgrond moet zoeken.

De heer **Scheltema**: Ik kan me de opmerking van de heer Dölle voorstellen. Het is natuurlijk ook moeilijk om met een betrekkelijk vage norm te werken. Daarbij passen wel twee opmerkingen. Ook als men precies zou hebben overgeschreven wat in het strafrecht staat, zijn het heel algemene gronden. Wat dat betreft helpt dat misschien wel iets maar toch niet zoveel. Daarnaast heb ik het idee dat er, afgezien van de wetgever, juist goede commentaren met heel nuttige dingen zijn geschreven, waarvan ook een bezwaarschriftencommissie heel veel nut kan hebben.

Ik maak nog een opmerking over de problematiek van de attributie. Daarover blijkt een beetje misverstand te blijven bestaan.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voordat de heer Scheltema overgaat tot de attributie, kom ik nog even terug op de woordjes "voor zover" bij de rechtvaardigingsgrond. De heer Scheltema sprak net immers over de rechtvaardigingsgronden. Misschien sluit dit daarbij aan. Ik had de vraag gesteld of het juist is dat er ten aanzien van de rechtvaardigingsgrond in het bestuursrecht toch gekozen is voor enige afwijking van de rechtvaardigingsgrond in het strafrecht. Als er in het strafrecht een rechtvaardigingsgrond is, ontvalt immers de wederrechtelijkheid. Ik heb het

voorbeeld aangehaald dat de heer Scheltema gaf van de auto en de 24 uur. Daarbij is het een beetje rechtvaardig en een beetje onrechtvaardig. In het strafrecht ontvalt dan de rechtvaardigingsgrond. Zijn de woordjes "voor zover" bewust gebruikt om inderdaad te kunnen vaststellen dat burgers een beetje rechtvaardigingsgrond kunnen hebben en een beetje niet?

De heer **Scheltema**: Ik denk dat mevrouw Broekers gelijk heeft als zij zegt dat dit niet zo goed kan. Je hebt een rechtvaardigingsgrond of je hebt die rechtvaardigingsgrond niet. "Een beetje gerechtvaardigd" heb je niet, want dat helpt niet. In verband met het gebruik van de woorden "voor zover" neem ik weer het voorbeeld van de verkeersovertreding. Die verkeersovertreding is volledig gerechtvaardigd als er omstandigheden zijn die het voortduren van de verkeersovertreding rechtvaardigen. Op een bepaald ogenblik kan echter bij een voortdurende overtreding een eind komen aan de werking van die rechtvaardigingsgronden. Dan wordt het van "volledig gerechtvaardigd" op een bepaald ogenblik "niet meer gerechtvaardigd".

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De regeringscommissaris zelf heeft het voorbeeld aangehaald van de auto en de 24 uur. Hierin zou het dus kunnen betekenen dat over de eerste twee uur geen boete hoeft te worden betaald en over de volgende 22 uur wel? Dat is toch een rare zaak! Als die auto er 24 uur staat, is er geen rechtvaardiging meer, klaar uit.

De heer **Scheltema**: Maar de eerste twee uur wel.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Ik begrijp dat de commissaris van het hoofdstukje "rechtswaarborgen", om het zo maar aan te duiden, overgaat tot attributie. Wat ik tot nog toe heb gemist, is iets wat ik nu in drie instanties heb genoemd: het feit dat de cautie op een wat bijzondere manier is terechtgekomen in het bestuursrecht, namelijk op het moment voor het verhoor. Dat is uiteraard begrijpelijk als je het beziet in het strafrecht, maar niet als je het beziet in het bestuursrecht.

De heer **Scheltema**: Op dit punt is inderdaad de keuze gemaakt om wel sterk aan te sluiten bij het strafrecht en om, wanneer er mondeling verklaard moet worden, op dezelfde manier voor te schrijven dat er cautie moet worden gegeven. Wanneer het in de schriftelijke procedure goed is om daarop te wijzen of niet, hangt zodanig van de omstandigheden af dat dit niet op die manier in de wet is neergelegd.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Dat is precies het punt dat door diverse bestuurskundigen naar aanleiding van het op 15 mei gehouden congres naar voren is gebracht: het geleerd overschrijven van bepaalde uitgangspunten vanuit het strafrecht naar het bestuursrecht maakt juist dat je de plank mislaat. Het proces waarlangs in

het bestuursrecht een dergelijke beschikking tot stand komt en vervolgens moet worden beoordeeld, is immers een ander dan het strafproces. In het bestuursprocesrecht is het eigenlijk al veel te laat is als je die cautie pas doet op het moment van het verhoor. Dit is nu net het punt dat de bestuurskundigen hierbij aangeven. Het is dus juist een nadeel dat je het geleerd hebt overgeschreven uit het strafrecht.

De heer **Scheltema**: Misschien is dat het geval. De bedoeling van de cautie is natuurlijk vooral dat iemand die geconfronteerd wordt met mondelinge vragen en daar niet over kan nadenken maar als het ware die confrontatie aangaat, gewaarschuwd wordt. Als je schriftelijke vragen krijgt en inlichtingen moet geven, is het op een andere manier.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Hier zit toch een fundamenteel verschil. Als je een bestuursrechtelijke boete krijgt opgelegd, moet je zelf bezwaar maken. Dat doe je schriftelijk. Op dat moment worden de betrokkene geen vragen gesteld. Hij moet zelf schriftelijk in bezwaar komen. Als je dan niet weet dat je geen voor jezelf belastende verklaringen hoeft af te leggen, kun je daarin allerlei dingen verklaren die vervolgens als belastend kunnen worden aangemerkt. Het gaat mij nu niet om een grote instelling die een boete krijgt, maar om allerlei personen.

De heer **Scheltema**: Maar daaraan bestaat in het geheel geen behoefte. Wij hebben juist gezien dat je, als je een bezwaarschrift indient, kunt volstaan met te zeggen dat je die overtreding niet hebt begaan. Vervolgens zal het bezwaar bij de bezwaarschriftencommissie, en later het beroep bij de rechter op die manier, als voldoende ontvankelijk worden beoordeeld.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Ja, maar dan moet je wel weten dat je het zo mag doen. De heer Scheltema gaat voorbij aan het idee dat degene aan wie de boete is opgelegd -- laten wij daarvan maar even uitgaan -- weet dat hij kan volstaan met de mededeling dat hij het niet eens is met deze boete. Als hij roept "ik heb het niet gedaan", heeft hij immers in feite al een verklaring afgelegd over zijn handelen. Dat had conform een cautie eigenlijk al niet moeten worden gedaan.

De heer **Scheltema**: Ik denk dat het afleggen van de verklaring dat je de overtreding niet hebt begaan, de soort verdediging is die je altijd voert. Overigens zijn er twee soorten procedures. Er is ook de procedure waarin de betrokkene wordt gehoord. Dat is de zware procedure. Dan is er altijd een mondelinge zitting, en daarin wordt de cautie ook gegeven. Zodra een wat zwaardere procedure en een wat zwaardere overtreding aan de orde zijn, wordt de betrokkene dus gehoord voordat de boete wordt opgelegd. Dat is dan ook de plaats waar de cautie kan worden gegeven. Die is ook heel geschikt om die te geven.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik sluit even aan bij mevrouw Haubrich. Het is mogelijk dat iemand in zijn verzet meer zegt dan "ik heb het niet gedaan" en zich onbewust is van het feit dat dit vervolgens tegen hem gebruikt kan worden. Is dat niet heel simpel op te lossen? Bij de oplegging van een boete zal informatie moeten worden verstrekt over de wijze waarop iemand verzet kan aantekenen enzovoorts. Daarin kan een zinsnede worden opgenomen, een soort van cautie, zodat iemand zich bewust is dat hij niet verplicht is om het een en ander aan te geven en weet wat de rechtsgevolgen kunnen zijn van wat hij neerschrijft in zijn verzet.

De heer **Scheltema**: Ik kan mij heel goed voorstellen dat bestuursorganen die voorlichting geven wanneer zij aangeven hoe men in bezwaar kan komen en dat gehoor niet heeft plaatsgevonden.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Wij praten zo verschrikkelijk langs elkaar heen. Dit moet echt opgehelderd worden. Ik heb problemen met het feit dat men allerlei rechtswaarborgen die men in het strafrecht wel heeft, in een bestuursrechtelijke procedure niet heeft. Wij hebben het over de cautie. In deze Vierde tranche staat, heel goed bedoeld, letterlijk overgeschreven uit het strafprocesrecht, dat er een cautie moet worden gegeven op het moment dat het verhoor aanvangt. Daarmee sla je de plank mis met de bedoeling van de cautie zoals die in het strafrecht wettelijk is vastgelegd. Als je het goed wilt doen, dan moet je in het bestuursprocesrecht neerleggen dat bij de eerste schriftelijke kennisgeving van een boete wordt aangegeven dat er ook een cautieverplichting bestaat. Wordt die verplichting niet opgenomen in de wet, dan is er een discrepantie tussen het strafprocesrecht en het bestuursprocesrecht. Dat is nu precies wat mevrouw Strik bedoelt. Als je dat soort dingen niet vastlegt in de wet, dan kan de betrokkene daar vervolgens geen beroep op doen. Daarom is het zo belangrijk dat het bestuursprocesrecht dat soort dingen wel degelijk gaat bevatten.

De **voorzitter**: Mevrouw Strik en de heer Dölle willen interromperen. De heer Dölle heeft een aansluitende vraag?

**

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik wil kijken of ik met mevrouw Haubrich tot een oplossing kan komen.

De **voorzitter**: Misschien kan eerst de heer Dölle zijn vraag stellen. Als u dan nog behoefte heeft aan een aanvulling, krijgt u daartoe gelegenheid. Ik neem tenminste aan dat de heer Dölle op hetzelfde punt doorgaat.

**

De heer **Dölle** (CDA): Ja. Wij hebben namelijk gevraagd naar de cautie en benadrukt dat het kopiëren van strafrecht ons in dit geval ook wat minder gelukkig leek. Wij hebben echter het antwoord van de minister zo begrepen dat

afhankelijk van de situatie en de betreffende persoon -- is deze wel of niet juridisch geschoold enzovoorts? -- het bestuursorgaan de cautie naar voren kan halen. Normaal komt de cautie bij het mondeling verhoor, maar dan wordt die daarvoor neergelegd.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Het is voor het bestuursorgaan, omdat het niet weet met wie het te maken heeft, heel lastig om te weten of iemand het zelf weet of niet. Ik kan mij voorstellen dat de minister toezegt dat er een aanwijzing komt voor alle bestuursorganen dat het standaard in de informatie moet worden opgenomen bij de boeteoplegging. Zou u dan tevreden zijn, mevrouw Haubrich?

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Dat kan een oplossing zijn, maar als wij nu toch met het bestuursprocesrecht aan de gang gaan, waarom doen wij het daar dan niet meteen bij?

De heer **Scheltema**: Wanneer het om een wat zwaardere boete gaat, wordt de betrokkene altijd gehoord en dan is er dus alle gelegenheid om de cautie te geven. Daarbij komt dat als iemand zich erop beroept dat hij niet tijdig op de hoogte is gesteld van het feit dat hij niet had hoeven te verklaren, de rechter op basis van artikel 6 EVRM een dergelijk bezwaar zou moeten honoreren. De rechter zal dus ook zelf moeten controleren of niet in strijd met artikel 6 EVRM verklaringen zijn ontlokt, terwijl de persoon niet wist dat hij daar een verklaring over moest afleggen.

De laatste vraag betreft attributie. Mevrouw Haubrich vraagt of het nodig is om dat op deze manier in de wet te regelen en of attributie niet erg veel lijkt op mandaat. De gevolgen van attributie aan een ondergeschikte en mandaat aan een ondergeschikte lijken inderdaad veel op elkaar, maar dat is juist het gevolg van het opnemen van dit artikel in de wet. Het was vroeger juist een bekend twistpunt of de politiek verantwoordelijke de bevoegdheden had die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, als de wetgever had geattribueerd aan een ondergeschikte. Daardoor wordt nu meer duidelijkheid geschapen. Het resultaat is dat die figuur en mandaat aan een ondergeschikte voor wat betreft de politieke verantwoordelijkheid meer op elkaar zijn gaan lijken.

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen worden zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 18.12 uur tot 19.15 uur geschorst.

* B

!Maatregelen wanbetalers zorgverzekering!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Zorgverzekeringswet, de Wet op de zorgtoeslag en enige andere wetten,**

houdende maatregelen om ook wanbetalers voor hun zorgverzekering te laten betalen (structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering) (31736).

De **voorzitter**: Ik heet minister Klink van VWS van harte welkom in deze Kamer.

* *

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Mevrouw **Swenker** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De VVD-fractie is het ermee eens dat eenieder zijn zorgverzekeringspremie moet betalen. Kenmerk van de Zorgverzekeringswet is dat deze onder meer gebaseerd is op solidariteit. Als mensen geen premie betalen en onverhoopt toch gebruik moeten maken van zorg, moet dat weer door de andere premiebetalers worden opgebracht en dat ondermijnt duidelijk het systeem. Tevens is er ervoor gekozen dat bij het niet voldoen aan de premiebetaling de verzekering niet door de verzekeraar zou moeten worden beëindigd zoals dat bij andere verzekeringen wel gebruikelijk is, omdat onverzekerde alleen maar tot grotere problemen kan leiden. Dus is een andere oplossing nodig om degenen die hun premie om overigens uiteenlopende redenen niet betalen daar alsnog toe te dwingen. Tot zover is de VVD-fractie het eens met deze uitgangspunten.

Vervolgens komt de vraag op welke wijze de achterstallige premie dan wel geïnd moet worden. Dan heeft de VVD-fractie wel de indruk dat de wegen van de minister en de fractie zich dreigen te scheiden, niet het minst omdat het tot een wirwar van situaties leidt. Uitgangspunt is de privaatrechtelijke overeenkomst tussen zorgverzekeraar en verzekerde. De verzekeraar moet bij achterstallige premie een scherp incassoregime volgen dat uiteindelijk in onze samenleving leidt tot loonbeslag bij de werkgever ten aanzien van een werknemer of beslag op goederen of geld als iemand niet in loondienst is. Als iemand niet over voldoende financiële middelen beschikt, kan er ook sprake zijn van vrijwillige of via de rechter opgelegde schuldsanering waarbij de crediteuren, dus ook de zorgverzekeraar, akkoord kunnen gaan met uitbetaling van een deel van hun vordering dan wel met een afbetalingsregeling.

Eigenlijk zou hier het verhaal moeten stoppen. Maar omdat de overheid besloten heeft dat onverzekerde zeer ongewenst is en omdat als gevolg daarvan de verzekeraar het instrument van opzegging van deze overeenkomst in de praktijk uit handen is genomen door de overheid terwijl de verzekeraar wel zijn acceptatieplicht houdt, is het aanvaardbaar dat de overheid een helpende hand biedt als het erom gaat de premie alsnog zo veel mogelijk te innen. Als oplossing komt de minister nu met een gedaanteverandering van de nominale premie. Deze verandert van privaatrechtelijke premie in een bestuursrechtelijke premie die geïnd zal worden door het CVZ. Achterliggende reden is dat dan bronheffing

mogelijk wordt en dat de premieschuld een preferent karakter kan krijgen.

Allereerst blijft de VVD-fractie haar vraagtekens houden zoals verwoord in haar schriftelijke inbreng, namelijk of door de wijziging van een privaatrechtelijk naar een bestuursrechtelijk regime van de premie de verzekeringsovereenkomst nog wel in stand blijft omdat de verzekeraar geen premie meer mag innen, hetgeen toch een essentieel onderdeel is van de verzekeringsovereenkomst. De minister stelt dat de verzekeringsovereenkomst wel degelijk in stand blijft en heeft in de memorie van antwoord verwezen naar een arrest van de Hoge Raad uit 1962 over de Ziekenfondswet. Wezenlijk verschil is wel dat de ziekenfondsovereenkomsten publiekelijk werden gefinancierd, terwijl de nominale premie bij uitstek een particuliere premie is die ook echt door de burger moet worden betaald. Kan de minister wat preciezer uitleggen waarom deze uitspraak uit 1962 nu nog zou gelden voor de onderhavige Zorgverzekeringswet? De mogelijkheid voor het CVZ om bij de bron, de werkgever of uitkeringsinstantie, de premie te laten inhouden roept namelijk veel bezwaar op bij in ieder geval de werkgeversorganisaties vanwege de administratieve belasting die dit met zich brengt.

De VVD-fractie vraagt de minister waarom hij niet heeft gekozen voor een civielrechtelijke oplossing en niet bijvoorbeeld naar zijn collega van Justitie is gegaan met de vraag om de uitvoering van de EG-verordening nr. 861/2007 ook te regelen voor binnenlandse geringe vorderingen. Kort gezegd komt de inhoud van deze verordening erop neer dat voor grensoverschrijdende vorderingen -- het gaat namelijk over de EU -- tot €2000 een heel simpele incassoprocedure moet gelden: geen dagvaarding maar een verzoekschrift bij de kantonrechter, schriftelijke behandeling, uitvoerbaarheid bij voorraad, strakke tijdslimieten met betrekking tot de procesgang enzovoorts. De VVD-fractie heeft overigens al aan de minister van Justitie gevraagd waarom dit behalve voor buitenlandse of grensoverschrijdende vorderingen niet ook voor binnenlandse geringe schulden kan worden geregeld. Het zou een oplossing kunnen zijn voor de verzekeraars, gezien de moeite die zij hebben om de premie te incasseren.

De VVD-fractie heeft de minister gevraagd waarom hij er niet voor heeft gekozen om het recht de achterstallige premie bij de bron te innen rechtstreeks aan zorgverzekeraars te geven. De minister wil dit niet, maar hij hinkt wel op twee gedachten bij zijn argumentatie, die bovendien niet consistent is volgens de VVD-fractie. Enerzijds is hij bang voor precedentwerking in die zin dat, als hij zorgverzekeraars dit recht zou geven, er ook andere crediteuren zouden komen om dat recht te vragen. Anderzijds zegt hij dat de zorgverzekering een sociaalverzekeringsrecht is zodat het gerechtvaardigd is om, analoog aan de inning van andere sociale premies, van broninhouding gebruik te maken en de vordering een preferent karakter te geven. Dat betekent dus ook dat er geen andere organisaties of crediteuren bij hem langs kunnen komen omdat zij geen premies in het kader van het

socialezekerheidsstelsel innen. De angst voor precedentwerking is dus volstrekt ten onrechte.

Voorts stelt de minister dat zorgverzekeraars dan voor een stukje bestuursorgaan worden terwijl zij daarnaast particuliere ondernemers zijn die in een concurrentiepositie verkeren en winst maken. Hoe anders oordeelde een paar jaar geleden minister De Geus toen wij het over de nieuwe WAO, de WIA, hadden. De toenmalige minister vond het geen enkel probleem dat een werkgever, die eigenrisicodragers is, als bestuursorgaan moet optreden als hij in het kader van de re-integratie van een werknemer een maatregel oplegt waarmee de werknemer het niet eens is en waartegen deze bij de werkgever in beroep kan gaan. Deze werkgever moet zich dan zelfs houden aan alle ter zake doende Awb-bepalingen. Als er iemand privaatrechtelijk is georganiseerd, in een concurrentiepositie verkeert en winst wil maken, dan zijn dat toch particuliere bedrijven. Indertijd hebben de fracties van de VVD en het CDA daar vraagtekens bij geplaatst, maar de toenmalige minister De Geus was van mening dat dit wel vaker voorkwam. Waarom nu dan niet, vraagt de VVD-fractie. Graag zou de VVD-fractie ook hierover een verduidelijking van de minister horen.

Door deze regeling ontstaat wel een wirwar van inningsregelingen. De eerste zes maanden is de verzekeraar bezig met zijn incassoprocedure. Daarna krijgt de vordering een bestuursrechtelijk karakter en vindt inning plaats door het CVZ. Het CVZ kan straks bij de werkgever, bij de bron inhouden, maar kan ook gewoon beslag leggen voor de volle 130% van de premie op het loon of op goederen van de verzekerde. De boete van 30% vervalt als de premieplichtige onder het bestaansminimum komt. Als er sprake is van schuldsanering en/of een stabiliteitsovereenkomst, vervalt het bestuursrechtelijke regime weer en is er sprake van een gewone vordering en kan de verzekeraar zelfs genoeg nemen met een lager bedrag dan de vordering hoog is. En in 2010 kan ook nog de zorgtoeslag gevorderd worden bij de Belastingdienst.

Kortom, de inning van achterstallige premie kent ongelooflijk veel varianten en dat kan de uitvoering buitengewoon ingewikkeld maken. Werkgevers en uitkeringsinstanties kunnen te maken krijgen met al deze varianten. Het kan dus niet anders dan dat dit een duidelijke verhoging van de administratieve lasten geeft.

Graag ziet de VVD-fractie de beantwoording van de vragen door de minister tegemoet.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De behandeling van dit wetsvoorstel heb ik overgenomen van mijn collega Klein Breteler. Hij zou vandaag vanaf de publieke tribune toezicht houden op mijn bijdrage, maar ik heb helaas verzuimd om hem in kennis te stellen van de vervroeging van het debat. Ik vrees dus dat ik al op voorhand een bestuursrechtelijke premie verbeurd heb.

Dit wetsvoorstel probeert verscheidene doelen te bereiken en met elkaar te verzoenen. Ten eerste beoogt het de solidariteitsgedachte van de Zorgverzekeringswet in stand te houden. Ten tweede beoogt het de onmachtigen onder de wanbetalers te onderscheiden van de onwilligen. Ten derde wil het wetsvoorstel de onmachtigen prikkelen om zo snel mogelijk enige vorm van schuldhulpverlening in de arm te nemen en de onwilligen prikkelen om aan hun verplichtingen te voldoen. Het wetsvoorstel zoekt die prikkel in een na zes maanden achterstand verschuldigde bestuursrechtelijke premie van 130% standaardpremie. Alvorens daar nader op in te gaan, wil ik nog enkele specifieke, respectievelijk juridisch-technische vragen voorleggen aan de minister.

Hoe verhoudt de 130%-standaardpremie zich tot de hoogste marktpremie? Ik ben daarover in de stukken niets tegengekomen. Het verschil is natuurlijk wel van invloed op de kracht van de prikkel waarover ik zojuist sprak. Paragraaf h op pagina 19 van de memorie van toelichting gaat over de restschuld aan het CVZ na voldoening van de schuld jegens de verzekeraars, en over de mogelijkheid om niet tot verdere incasso over te gaan maar tot kwijtschelding. Impliciet gaat de memorie van toelichting er dan vanuit dat de door de verzekeringnemer gedane betalingen eerst in mindering strekken op de hoofdsom, lees de premie als zodanig, en daarna pas op rente en kosten verschuldigd jegens het CVZ. Op zichzelf klinkt dit binnen het systeem van het wetsvoorstel niet onlogisch, maar het vormt een inbreuk op de imputatieregeling, de regeling waarbij bepaald is dat eerst betalingen afgelost worden geacht op de hoofdsom, daarna op de rente en daarna op de kosten. In het wetsvoorstel lees ik geen bepaling die een afwijking daarvan regelt.

Een verdere technische vraag is hoe de kosten van het totale systeem nu precies worden gedekt. Het zou voor de hand liggen dat zowel wanbetalers als verzekeraars ten minste in die kosten bijdragen. Voor de verzekeraars zou dat dan moeten gelden naar de mate waarin men van het systeem gebruikmaakt om zo te bewerkstelligen dat men optimaal de eigen incassomogelijkheden aanwendt. Of dat het geval is, kan ik uit de stukken niet afleiden. Uiteraard is het ook de vraag of zo'n gebruiksgerelateerde bijdrage van de verzekeraars billijk zou zijn, indien om historische of andere redenen de ene zorgverzekeraar verhoudingsgewijs meer wanbetalers onder zijn verzekerden telt dan de andere. In termen van gedragsbeïnvloeding zou het echter wel degelijk wenselijk zijn om zo'n relatie te leggen.

Dan de rechtsbescherming. Zolang niet onherroepelijk is vastgesteld dat er sprake is van een achterstand (hetzij via de burgerlijke rechter, hetzij via de geschillenregelsprocedure van de SKGZ) mag de verzekeraar niet aan het CVZ melden dat hij aan alle verplichtingen heeft voldaan en er derhalve een rechtsgeldige zesmaandsmelding plaatsvindt. De beslissing waarbij de verzekeringnemer in het ongelijk wordt gesteld moet onherroepelijk zijn, zegt de memorie

van toelichting op pagina 37. Hoe moet ik mij dat bij een geschillenbeslechtsprocedure als die van de SKGZ voorstellen? Hoe lang denkt de minister dat dit duurt in het geval van de burgerlijke rechter en de geschillenbeslechting?

Wanneer de verzekerde de weg van de burgerlijke rechter kiest, rijst de vraag of dat bij dagvaarding of bij verzoekschrift moet. Dat laatste lijkt voor de hand te liggen, maar de tekst van de wet biedt daarvoor geen aanknopingspunt. Het wetsvoorstel gaat uit van louter civielrechtelijke rechtsbescherming, maar blijft voor het overige op twee gedachten hinken. Dit blijkt onder andere uit een passage op pagina 15 van de memorie van antwoord aan deze Kamer waarin gesproken wordt over een privaatrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedure. Het mag duidelijk zijn dat het voor veel juristen, in ieder geval voor mij, gruwelijk is dat dit soort taal wordt gebruikt. Die zou zeker moeten worden uitgebannen. Daar komt bij dat de gang naar de bestuursrechter bepaald niet is uitgesloten, met name wanneer het gaat om het treffen van een voorlopige voorziening. Een verklaring uitgebracht door een verzekeraar aan het CVZ dat aan alle voorschriften is voldaan, hoeft niet juist te zijn, bijvoorbeeld omdat nog een SKGZ-procedure loopt. Dan valt niet in te zien dat de verzekerde slechts toegang zou hebben tot de voorzieningenrechter van de sector civiel in de rechtbank en niet ook tot de voorzieningenrechter in de sector bestuursrecht.

Deze laatste vraag brengt mij dan ook meteen bij een kernprobleem in het wetsvoorstel, namelijk de aard en de grondslag van de bestuursrechtelijke premie voor de opslag. De aard van de opslag is bepaald door het doel: een prikkel om hetzij tijdig een betalingsregeling te treffen, dan wel schuldhelpverlening in te roepen, hetzij betalingsverplichtingen jegens de verzekeraar tijdig na te komen. Het voegt dus in zekere zin leed toe. De aldus ontvangen middelen worden vervolgens mede aangewend om kosten van dit systeem te bestrijden, maar dat maakt de opslag nog niet tot een retributie of een kostenaanslag. Anders gezegd: de opslag heeft een sterk boetekarakter. In feite blijkt dat ook uit de wijze van berekening. Zou het een opslag zijn over de werkelijk verschuldigde achterstallige zorgpremie, dan zou men nog kunnen zeggen dat het om incassokosten gaat, maar dat is niet het geval. De 30% opslag wordt immers gerelateerd aan de standaardpremie zodat, afhankelijk van de hoogte van de werkelijke premie, de ene verzekerde meer kwijt is aan opslag dan de andere. De opslag heeft dus een gedifferentieerd karakter in overigens gelijke gevallen, op zich al een bron van geschillen. De opslag van 30% heeft ook niet het karakter van een reparatoire boete omdat niet de bedoeling om een schade te herstellen vooropstaat, maar de prikkel om tot het gewenste gedrag te komen, de speciale preventie. Het punitieve karakter staat voorop.

De grondslag moet blijkens het voorstel en de toelichting erop worden gezocht binnen het civiele recht. Binnen het civiele recht is daar echter geen grondslag voor te vinden. De boete kan civielrechtelijk worden overeengekomen, maar is

altijd voor rechterlijke matiging vatbaar zegt het Burgerlijk Wetboek. Een boete op niet-betaling van een geldsom is uitgesloten. Enkel kan rente worden gevorderd: de wettelijke rente bij wijze van verdragingschade, of anders compensatoire rente die hier niet aan de orde is. Een door de wet, in dit geval de Zorgverzekeringswet, opgelegde boete past dan ook in het geheel niet in het civielrechtelijk systeem.

Dit alles leidt tot de onvermijdelijke conclusie dat de beoogde opslag van 30% op de standaardpremie moet worden aangemerkt als een bestuursrechtelijke boete die zal vallen onder de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht die wij toevalligerwijze vandaag hebben aangenomen. De enkele omstandigheid dat het CVZ in deze wet geen zelfstandige beoordelingsruimte krijgt voor het al dan niet opleggen van die boete, doet aan het karakter ervan niet af en doet dus ook niet af aan de omstandigheid dat de rechter alle voorschriften met betrekking tot bestuurlijke boetes van toepassing zal achten op een en ander. Dat betekent toepassing van alle voorschriften van openbare orde die nu in de Vierde tranche worden gecodificeerd, te beginnen met de cautieplicht, de waarschuwing dat men niet tot antwoorden gehouden is.

Een volgend niet onbelangrijk probleem betreft de preferentie van de bestuursrechtelijke premie en de gevolgen daarvan voor de schuldhelpverlening. Op zichzelf heeft de minister gelijk als hij in zijn antwoorden aan deze Kamer opmerkt dat de onmachtige wanbetaler door het sluiten van een stabilisatieovereenkomst voorkomt dat het tot heffing van de bestuursrechtelijke premie komt. De vraag is echter of in de praktijk onmachtige wanbetalers wel zo adequaat zullen reageren. Degenen die dat doen, zullen doorgaans nog enige controle over hun financiële handel en wandel uitoefenen. Degenen die het niet doen, zijn vaak in de praktijk ook de kwetsbaarsten. Alleen wanneer gemeenten adequaat in actie komen na meldingen van zorgverzekeraars valt te verwachten dat deze categorie onmachtige wanbetalers toch nog tijdig een stabilisatieovereenkomst sluit. In het algemeen krijgt men bij lezing van het wetsvoorstel en de stukken de indruk dat er in feite geen sprake is van één keten van betrokkenen, partijen en instanties, maar van meerdere ketens, waarbij de onderlinge afstemming een probleem op zichzelf vormt. Toen het ging over de jeugdzorg heb ik minister Rouvoet, in meer dan één opzicht collega van deze minister, gewezen op de wenselijkheid om rechters de bevoegdheid te geven in het ene type procedure taken uit te oefenen die formeel in een andere procedure thuishoren. Ook hier ben ik geneigd daarin een oplossing te zoeken. Ik kom daar zo nog op terug.

Een derde aspect dat de aandacht verdient, betreft de lasten voor het bedrijfsleven. Ik tender er eerlijk gezegd naar de minister op dit punt in belangrijke mate te volgen wanneer hij zegt dat werkgevers geregeld worden geconfronteerd met loonbeslag. Ook zorgverzekeraars kunnen van dat middel gebruikmaken. Als zij dat doen, heeft dat praktisch gesproken dezelfde administratieve last

als de heffing door het CVZ van de bestuursrechtelijke premie. Hierbij is het voor werkgevers wellicht zelfs overzichtelijker wanneer het door één instantie, te weten het CVZ, kan worden afgehandeld, dan wanneer men met meerdere deurwaarders te maken heeft die voor meerdere zorgverzekeraars optreden. Niettemin heeft met name de preferentie die is verbonden aan de bestuursrechtelijke premie natuurlijk wel weer consequenties. In een situatie waarin loonbeslag is gelegd en vervolgens een bestuursrechtelijke premie wordt geheven, zal de werkgever moeten gaan uitrekenen wat dan nog voor het loonbeslag overblijft. In feite zal de werkgever dan terug moeten naar de deurwaarder die het loonbeslag legde om een en ander te laten herberekenen.

Na al deze problemen en bezwaren te hebben opgeworpen, kan de vraag rijzen wat mijn alternatief is. In beginsel kan deze Kamer en kunnen ook fracties in deze Kamer die vraag onbeantwoord laten. De Eerste Kamer heeft geen recht van initiatief, ook geen recht van amendement en geeft een finale beoordeling van een wetsvoorstel. Ook politiek gezien is het niet in de eerste plaats aan de woordvoerders in deze Kamer om alternatieven aan te dragen. Niettemin wil ik wel wijzen op een mogelijkheid daartoe, evenals collega Swenker dat heeft gedaan. Daarbij neem ik met de minister als uitgangspunt dat een prikkel nodig is om te komen tot oplossing van het probleem, een prikkel die individueel gevoeld wordt. Het is echter zaak om een en ander zo in te richten dat de prikkel een gewenst bijkomend effect is van de gekozen grondslag en niet het hoofddoel. Kijkt men naar de kosten van de wanbetalersproblematiek dan bestaan die ten eerste uit het bedrag dat gemoeid is met niet-verhaalbaarheid van verschuldigde premies en ten tweede uit de kosten van incasso. Het eerste element, het debiteurenrisico, wordt in beginsel door de verzekeraar gedragen en moet gedekt worden uit alle premie-inkomsten die de verzekeraar ontvangt. De vraag is of dat, ook economisch gezien, nodig en logisch is. Waarom zouden wanbetalers niet gezamenlijk een groter stuk van het debiteurenrisico dragen, ook procentueel gezien, dan alle overige zorgverzekerden die wel keurig betalen? Is een verzekerde eenmaal een wanbetaler dan is daarmee gebleken dat hij in dit opzicht een groter risico is voor de verzekeraar. Men zou dan een opslag op de premie kunnen beschouwen als een premie voor het kredietrisico dat de verzekeraar op die verzekerde neemt, respectievelijk draagt. De opbrengst van die kredietpremie wordt dan in de pot gestopt waaruit ook de daadwerkelijke risico's worden gedekt. Dat heeft niet het karakter van een boete, het is ook geen fictieve premie, het is simpelweg een reële risicopremie. Wat de incassokosten betreft is het in veel algemene voorwaarden in het bedrijfsleven gebruikelijk om op de uitstaande post een forfaitaire percentage van 15 te hanteren. In de rechtspraak ziet men dat het bedrag dat dan uit de rekensom komt nog wel eens wordt gematigd door de rechter als duidelijk is dat sprake is van een wanverhouding tussen de

werkelijke incassokosten en het bedrag dat uit dat forfaitaire percentage voortvloeit. We kunnen er in het geval van de wanbetalers bij zorgverzekeringen van uitgaan, dat die wanverhouding zich niet voordoet als we een percentage van 15 of zelfs 30 zouden aanhouden. Voor beide elementen van de grondslag van een opslag, op te leggen aan wanbetalers, is dus een louter civielrechtelijke redenering te geven, waarbij het bijkomend effect wel degelijk is dat een verzekerde wordt geconfronteerd met een hogere verplichting tegenover de verzekeraar die het effect heeft van een prikkel om zijn gedrag te beïnvloeden. Er is ook juridisch niets op tegen om bij wet zowel die forfaitaire incassokosten vast te stellen als krachtens de wet een opslag voor het kredietrisico te bepalen, te relateren aan de werkelijke premie, niet aan de standaardpremie.

Dan de versterking van de verhaalsmogelijkheden voor de verzekeraars. Die versterking wordt immers in het voorliggende wetsvoorstel beoogd met de bestuursrechtelijke premie. Zoals gezegd, begeeft de wetgever zich daarmee op zijn minst op glad ijs en zie ik voorshands die opslag van 30% als een bestuursrechtelijke boete met een punitief karakter met alle consequenties van dien. Die consequenties kunnen worden vermeden, indien bij wet de zorgverzekeraar een pandrecht wordt toegekend in het geval van achterstallige betalingen op loon, andere periodieke uitkeringen en zorgtoeslag. Het pandrecht is een gekend fenomeen in het Burgerlijk Wetboek, zij het dat de wet hier bij onder andere loon de beperking bevat tot aan de beslagvrije voet. Ik meen artikel 633, Boek 7. Alvorens een dergelijk pandrecht te kunnen uitoefenen -- wat op zichzelf buiten de rechter om kan -- zou echter in dit geval moeten worden bepaald, dat op dezelfde voet als geldt voor de toestemming om loonbeslag of beslag op andere periodieke uitkeringen te leggen, de voorzieningenrechter toestemming moet geven en standaard een hoorzitting bepaalt waarvoor de betrokken verzekerde ook wordt opgeroepen. Door kennisgeving van het pandrecht aan de betrokken werkgever of uitkeringsinstantie wordt in financiële zin de situatie bevroren; voor het bedrag van de zorgverzekeringspremie mag de werkgever of de uitkeringsinstantie geen uitbetaling doen. Daar blijft het echter dan niet bij: door de hoorzitting bij de voorzieningenrechter krijgt de verzekerde onmiddellijk de gelegenheid om zijn eventuele verweer te voeren.

Belangrijker nog is echter dat de voorzieningenrechter de bevoegdheid zou moeten worden gegeven om ook direct de Wet schuldsanering natuurlijke personen toe te passen of anderszins van de zitting gebruik te maken om het schuldhulpverleningstraject te starten. Dat vereist dan goede coördinatie met schuldhulpverleningsinstanties. Ook is het dan uiteraard zinvol dat bij de oproeping de verzekerde direct te horen krijgt dat deze mogelijkheid aan de orde kan komen en hij vooruitlopend daarop al contact kan opnemen met de gemeente of schuldhulpverleningsinstanties. Het voordeel van een dergelijke aanpak is dat men binnen het

systeem van het burgerlijk recht blijft, de rechtsbescherming direct adequaat geregeld is en bovendien in een zo vroeg mogelijk stadium de betalingsonmachtigen worden gescheiden van de betalingsonwilligen.

De **voorzitter**: Kunt u afronden, mijnheer Van de Beeten?

**

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik rond af met de opmerking dat ik eventueel nog nadere opmerkingen zal maken in tweede termijn.

*N

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voorzitter. Ik mag het woord mede namens de fracties van SGP, ChristenUnie, GroenLinks, de Partij voor de Dieren en D66 voeren.

De voorliggende wetswijziging is door de minister aangekondigd tijdens de discussies in oktober 2008 over wetsvoorstel 30918. In dat wetsvoorstel werd voorgesteld het incassoregime van zorgverzekeraars bij de inning van de zorgpremie te verzwaren. Als ze zich daarvoor inspanden kregen ze na zes maanden premieachterstand compensatie uit het Zorgverzekeringsfonds, een fonds beheerd door het College voor zorgverzekeringen. Verzekerden die vallen onder dit regime, de zogenaamde wanbetalers, zouden dan niet meer geroyeerd kunnen worden. Hierdoor zou het aantal onverzekerden niet meer toenemen en werd ook een carrousel voorkomen van verzekerden die zich steeds bij een nieuwe zorgverzekeraar aanmelden, die immers een acceptatieplicht heeft. Bezwaar van die regeling was dat het fonds gevuld werd met inkomsten uit de heffing van de inkomensafhankelijke premie, waardoor we in feite met ons allen de premies van wanbetalers opbrengen.

Het voorliggende wetsvoorstel brengt daar verandering in. Er is voor gekozen om het CVZ de bevoegdheid te verlenen een vervangende hogere bestuursrechtelijke premie te laten heffen en deze op de inkomstenbronnen van de wanbetaler te laten inhouden of deze bij dwangbevel in te vorderen, op het moment dat de zorgverzekeraar een premieachterstand van zes maanden meldt aan het CVZ. Ook krijgt het CVZ de bevoegdheid bij de Belastingdienst de eventuele zorgtoeslag van de wanbetaler te claimen want deze ook wordt beschouwd als een inkomstenbron.

De fracties waar ik het woord voor voer, juichen het streven van de minister toe om het aantal wanbetalers, dat aanzienlijk is, te verminderen. Toch zijn er bij de uitwerking van dit streven wel wat kanttekeningen te plaatsen. Volgens het persbericht van het Centraal Bureau voor de Statistiek van 28 april jongstleden waren er eind 2008 280.000 wanbetalers en meer dan 95.000 personen staan al drie jaar te boek als wanbetaler. Verhoudingsgewijs zijn allochtonen drie maal zo vaak wanbetaler als autochtonen. De vaste kern bevat relatief meer eenoudergezinnen. Uit deze gegevens zijn wel wat conclusies te trekken en

ik hoor graag van de minister of hij die met mij deelt. De inspanningen die zorgverzekeraars tot nu toe hebben geleverd om wanbetalers middels een incassoregime weer aan het betalen te krijgen, hebben nog niet veel resultaat. Zegt dat wat over het gebrek aan inzet van de zorgverzekeraars of doet dat vermoeden dat het resultaat sowieso twijfelachtig is? De groep wanbetalers is een heterogene groep en bevat zowel mensen die niet willen als ook die niet kunnen betalen. Allochtonen zullen vaker in de laatste categorie vallen; hetzelfde geldt voor eenoudergezinnen. Wat doet de minister denken dat het met het voorliggende wetsvoorstel wel gaat lukken om met name deze categorieën te laten betalen? Ook zijn we benieuwd of er onderzoek wordt verricht naar de omvang van de groep die niet wil betalen en naar de motieven die daaraan ten grondslag liggen. Tot nu toe hebben we de indruk dat er geen onderzoek naar is verricht en het lijkt ons toch voor de hand te liggen dat daar vooral energie in gestoken wordt als men deze groep wanbetalers wil verkleinen. Wordt er door zorgverzekeraars geregistreerd wat het zorggebruik is van wanbetalers?

Zo kom ik bij de vraag naar uitvoerbaarheid en tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Het lijkt erop dat zorgverzekeraars niet allemaal gelijktijdig klaar zijn voor de implementatie. Het CVZ zal de minister adviseren over de datum van inwerkingtreding naar aanleiding van gesprekken die het voert met de zorgverzekeraars. Samen met die zorgverzekeraars onderzoekt het CVZ de mogelijkheden van gefaseerde invoering. Wie of wat bepaalt dat de wet wordt ingevoerd? Als sommige zorgverzekeraars wel en andere nog niet klaar zijn, is dat ook erg onduidelijk voor gemeenten, werkgevers en schuldhelpverleners. Wat is de uiterste datum waarop zorgverzekeraars hun systemen op orde moeten hebben? Kan het CVZ de verzekeraars dwingen om mee te werken? Heeft het daartoe sanctiemogelijkheden?

Overigens maken wij ons toch nog steeds wel zorgen of het CVZ werkelijk systeemtechnisch in staat is om zijn taken uit te voeren. De minister meldt dat het CVZ per 1 juli een nieuw computersysteem operationeel zal hebben, maar het CVZ heeft ook zelf gemeld dat er een limiet is aan het aantal personen dat per maand kan worden verwerkt na aanmelding voor de bronheffing. Is de minister zich ervan bewust dat juist voor de doelgroep van wanbetalers die niet kunnen betalen een ten onrechte opgelegde bestuursrechtelijke premie een ramp kan betekenen? Die kans zit er in bij een nieuw systeem, dat bovendien direct bij de start overbelast kan raken.

Hoe verlopen de contacten van het CVZ met het CJIB dat de bestuursrechtelijke premie moet gaan innen? Het is ons overigens niet duidelijk wat door het CJIB wordt geïnd en wat door het CVZ. Int de eerste de 30% boeteopslag en probeert het CVZ op verschillende manieren, zoals bronheffing bij de verschillende broninhouders en door de Belastingdienst te verzoeken de zorgtoeslag over te maken, de 100% bij elkaar te sprokkelen? Dat

vergt nogal wat finetuning. Graag een toelichting daarop.

Het convenant tussen Divosa, NVVK, SZW, VWS en ZN waar sinds 2008 aan wordt gewerkt, waarin afspraken worden gemaakt om te voorkomen dat sociale minima te maken krijgen met maatregelen tegen wanbetaling en om deze, als dat toch gebeurt, zo snel mogelijk ongedaan te maken, is nog steeds niet verder dan de concepttekst. De VNG wil pas, zoals vermeld staat in de nadere memorie van antwoord een bestuurlijk oordeel geven nadat het wetsvoorstel is aangenomen in de Eerste Kamer. Wat is daarvan de achtergrond en welke motivering ligt daaraan ten grondslag? Gemeenten en sociale diensten wordt een aantal taken toebedeeld met dit wetsvoorstel. Zijn ze wel in staat en bereid het uit te voeren? Wat als het bestuurlijk oordeel van de VNG negatief uitvalt?

De toezegging dat de bestuursrechtelijke premie via bronheffing bij bijstandsuitkeringen beperkt blijft tot de standaardpremie, dus geen opslag van 30%, is niet in het wetsvoorstel geregeld. Wij vinden het een goede toezegging maar hoe wordt dit juridisch geregeld? Wie bewaakt dit? De cliënt, de sociale dienst of het CVZ? Met andere woorden: int het CVZ in geval van een bijstandsgerechtigde inderdaad niet meer dan de standaardpremie? Hoe weet het college dit? Ook als de wanbetaler, daartoe eventueel aangespoord door de zorgverzekeraar, een traject van schuldhulpverlening is ingegaan of een stabilisatieovereenkomst heeft gesloten, bedraagt de bronheffing geen 130%, maar 100% van de standaard premie. Volgens mij is dat trouwens de standaardrekenpremie, zeg ik in antwoord op collega Van de Beeten. Het is echter onduidelijk wie een stabilisatieovereenkomst sluit, wie het initiatief moet nemen, tussen wie de overeenkomst wordt gesloten en wat de juridische status ervan is. Volgens een memo van de dienst Sociale Zaken van Den Haag bevindt dit instrument zich nog in de implementatiefase en moet de bruikbaarheid zich nog in de praktijk bewijzen. Er is nog maar weinig ervaring mee. Graag krijg ik een verheldering van de minister. Er wordt in de nadere memorie van antwoord gesproken over een convenant tussen ZN en NVVK. Hoever zijn ze daarmee en wat is de status van dat convenant?

Na het afsluiten van een stabilisatieovereenkomst wordt gewerkt aan een regeling voor de schulden. De betaling van de zorgpremie, in dat geval geïnd door het CVZ, is met voorrang boven andere schulden verschuldigd. Tot de schulden die onder de regeling vallen, behoren ook de tot dan toe niet betaalde zorgpremies, waarbij de zorgverzekeraar als eiser optreedt, naast andere schuldeisers. Die schuldenpost kan zo hoog zijn dat hij never nooit niet afgelost zal kunnen worden. Is de minister bereid er bij de zorgverzekeraars op aan te dringen dat zij, als er een minnelijke regeling met de diverse schuldeisers door de schuldhulpverlener wordt getroffen, net als anderen zullen afzien van aanzienlijke restschulden? Kan de minister in dit verband toezeggen dat hij er bij zijn collega van SZW op zal

aandringen dat in de wettelijke regeling van gemeentelijke schuldhulpverlening geregeld wordt dat alle publieke voorzieningen en nutsvoorzieningen meewerken aan een minnelijke schuldenregeling?

Er blijft overigens licht zitten tussen de bewering van de minister dat het voor de werkgevers weinig aanpassing van de salarisadministraties vergt om broninhouding te plegen en de zorgen van VNO-NCW en MKB-Nederland. Zij zeggen dat dit wetsvoorstel veel administratieve lasten voor werkgevers meebrengt. Dat staat toch diametraal tegenover elkaar? De minister voert steeds aan dat het eigenlijk gelijk staat aan het inhouden van loon voor een personeelsuitje, maar dat doet geen recht aan de voorliggende problematiek. Natuurlijk hebben werkgevers er ook belang bij dat het aantal wanbetalers zo klein mogelijk is en dat hun werknemers tegen ziektekosten verzekerd zijn. Als er echter een inspanning van hen wordt gevraagd, zoals met dit wetsvoorstel, moeten ze wel serieus genomen worden. Is de minister bereid om met de werkgevers mee te denken over de vraag hoe de door hen verwachte pijn toch wat verzacht kan worden?

Wij zijn met de minister van mening dat er alles aan gedaan moet worden om het aantal wanbetalers terug te dringen, maar zijn ook van mening dat er een onderscheid gemaakt dient te worden tussen hen die niet kunnen en hen die niet willen betalen. Uit de memorie en de nadere memorie van antwoord leiden wij af dat de minister die mening met ons deelt. Toch vinden we daarvan in de uitwerking van dit wetsvoorstel en in de verschillende toelichtingen daarop niet zoveel terug. Daarom zouden we graag van de minister nog eens willen horen of hij inderdaad met ons van mening is dat de maatschappij solidair moet zijn met mensen die door een aantal redenen, waar ze zelf niet de hand in hadden, onder het bestaansminimum dreigen te zakken. Met dit wetsvoorstel dreigen zij eerder verder af te zakken dan dat ze erbovenop komen.

De minister legt in beide memories veel verantwoordelijkheid bij gemeenten en sociale diensten. Hij wil de gemeenten in een handreiking duidelijk maken hoe hij vindt dat zij de drie verschillende rollen die ze volgens hem in het licht van dit wetsvoorstel hebben, dienen te vervullen. Voor alle drie de rollen -- inkomensverschaffer, (schuld)hulpverlener en beheerder van de collectieve zorgverzekering voor minima -- ligt de eindverantwoordelijkheid toch centraal. Die verantwoordelijkheid zal de komende tijd alleen maar zwaarder worden omdat het aantal mensen dat aanspraak zal gaan maken op een bijstandsuitkering, alleen maar zal toenemen. Daarom tot slot de vraag of de minister zich eindverantwoordelijk voelt en of hij daarom de gemeenten niet alleen met woorden maar ook met daden gaat faciliteren. Wij zien de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

*N

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. De fractie van de PvdA staat in hoofdlijnen positief tegenover een wetsvoorstel dat beoogt om het aantal mensen dat niet of niet tijdig voldoet aan de verplichting om zorgpremie te betalen, terug te dringen. Wanbetaling bedreigt de solidariteit in het stelsel en verdient daarom een goede analyse van de oorzaken en gepaste maatregelen om het op te lossen. De vraag is of de analyse en oplossingsrichtingen die nu voorliggen ons echt een structurele en solidaire aanpak van wanbetaling opleveren. Wij sluiten ons graag aan bij de gecombineerde inbreng van de fracties van de SP, GroenLinks, ChristenUnie en SGP. Wij herhalen die vragen dus niet, maar lichten er wel enkele punten uit waarover wij nog nadere vragen willen stellen.

De probleemanalyse die het kabinet maakt, luidt als volgt. Er is een groeiende groep van inmiddels bijna 300.000 mensen die de zorgverzekering niet kunnen of willen betalen. In 2008 was een instroom van 108.000 wanbetalers te zien. Voor het grootste deel zijn dit mannen, is er sprake van een gelijk aandeel autochtonen en allochtonen, zijn het relatief veel mensen tussen de 25 en 60 jaar en zijn het ouders van eenoudergezinnen. Het probleem is ook dat een deel van hen steeds overstapt naar een andere verzekeraar, die een acceptatieplicht heeft. Ook daar voldoen zij niet aan hun betalingsverplichtingen en weigeren zij structureel om boetes te betalen. Het begint ten aanzien van de zorg een beetje een liedje te worden dat zich herhaalt. Het zijn de problemen die wij bij de eerdere behandeling van het wetsvoorstel over de wanbetalers al signaleerden en vreesden.

Dan kom ik op de oplossingen voor dit probleem. Op dit moment kan de verschuldigde premie enkel rechtstreeks op het inkomen worden ingehouden en er kunnen sancties in de vorm van boetes worden opgelegd. Het wetsvoorstel beoogt mogelijkheden te creëren om tot betalingsregelingen te komen tussen verzekeraars en verzekeringsnemers. De automatische machtiging tot inning maakt daar onderdeel van uit en is volgens ons ook een goed instrument in preventieve zin. Ik kom daar zo nog even op terug. Daarnaast wordt over dreigende wanbetaling duidelijk gecommuniceerd met de betrokkene om hem tot betaling of een betalingsregeling aan te sporen. Als dat niet helpt, wordt een andere optie mogelijk gemaakt, namelijk dat het College van Zorgverzekeringen de betalingsrelatie overneemt van de zorgverzekeraar en een hogere bestuursrechtelijke premie inhoudt op de inkomensbronnen van de verzekeringsnemer. Dat loopt dan via de werkgever die de afdracht aan het CVZ moet doen.

De PvdA-fractie heeft enkele vragen bij de effectiviteit en houdbaarheid van deze aanpak. Wij begrijpen de intenties, maar het neemt de oorzaken van wanbetaling naar ons idee nog te weinig weg. Wij menen dat het CVZ die betalingsrelatie niet eerder zou moeten overnemen dan nadat duidelijk is dat er goed geschakeld wordt met de instanties die mensen proberen te stimuleren om uit het dal van oplopende schulden te komen en daarbij de

juiste prioriteiten te stellen. Ergernis over wanbetaling moet immers niet onze inspanning gaan doorkruisen om mensen zelfredzaam te laten zijn. Wij willen daarom nog een drietal punten benadrukken.

De oorzaken van wanbetaling vragen om een balans tussen repressie en preventie. Met het uitdelen van boetes en het sluiten van betalingsregelingen denkt de regering sterk in maatregelen die repressief en reactief zijn. Voorkomen is echter ook hier beter dan genezen. Welke consequenties trekt de minister uit de analyse dat het vooral om mannen van jonge en middelbare leeftijd gaat uit zowel autochtone als allochtone groepen en eenoudergezinnen? Een van de manieren om wanbetaling te voorkomen, is doelgroepgerichte voorlichting. Daarover spraken we ook in 2007 uitgebreid. Wat zijn de resultaten daarvan en kan dat beter? Daarnaast is het kabinet druk bezig om convenanten te sluiten met tal van partijen, waaronder gemeenten, sociale diensten en zorgverzekeraars. Mevrouw Slagter heeft er ook een aantal dingen over gezegd. Stimuleert het kabinet daarbij gemeenten om collectieve contracten af te sluiten voor de sociale minima, zodat voorkomen kan worden dat wanbetaling ontstaat? Hoeveel gemeenten doen dit al en welke effecten heeft dat?

In de preventieve sfeer passen ook de automatische incasso en de schuldhulpverlening. Daar wil ik nu op ingaan. In het debat in 2007 heeft onze fractie de minister uitdrukkelijk verzocht het mogelijk te maken dat verzekerden hun premie via een automatische incasso laten innen, zodat verzekeringnemers vrijwillig vroegtijdig een betalingsachterstand kunnen voorkomen. Betalingsachterstanden ontstaan immers niet altijd uit onwil of onkunde, maar ook omdat mensen geen uitweg meer zien in krappe tijden. Zeker nu de zorgpremie niet langer onvrijwillig op het loon wordt ingehouden, is dit een groter wordend probleem. Wij zijn blij dat de minister deze suggestie heeft gevolgd. Wij vragen ons nog wel af hoe de vrijwillige automatische incasso concreet in zijn werk gaat. Kan er al geïnd worden op het loon of de uitkering, of pas nadat er al uitbetaald is en dus vanaf de eigen rekening? Dat is een wezenlijk verschil, want het gaat er nu juist om dat mensen ervoor willen kiezen niet in de verleiding te komen het geld aan iets anders uit te geven. Het meest effectief is dan inhouding op loon of uitkering. Op welke wijze worden mensen hierop tijdig -- en dus preventief -- geattendeerd? Kan de regering tevens een inschatting geven van het aantal mensen dat hier gebruik van zal maken en of de regering dat wenselijk vindt?

Tot onze tevredenheid komen we hiermee trouwens steeds een stapje dichterbij de verplichte en automatische premie-inning zoals die vroeger plaatsvond. Dat zou overigens een hoop rompslomp schelen, ook voor werkgevers en het CVZ. In die lijn redenerend vragen wij ons overigens ook nog steeds af waarom gekozen is voor een bestuursrechtelijke route via het CVZ. Ik kom daar straks op terug, maar zelfs dan is de vraag waarom de Belastingdienst dit niet kan innen.

Over de boetes bij wanbetaling heeft de minister toegezegd dat het bij de bronheffing bij bijstandsgerechtigden alleen de standaardpremie betreft en niet een opslag van 30% zoals in andere gevallen. Dat vinden wij een belangrijke toezegging. Het kan immers niet zo zijn dat mensen die onmachtig zijn om hun zorgverzekeringspremie te betalen, bij het verevenen van de betalingsachterstand beneden het sociaal minimum komen. Kan de minister bevestigen dat dit het geval is, ook als er sprake is van boetes?

Schuldhulpverlening gaat wat ons betreft boven de preferente schuldeis van de zorgverzekeringen. De wet introduceert de preferente schuldeiserspositie vanuit de zorgverzekeringen. Daar zijn terecht nogal wat bedenkingen bij geuit in onze richting, met name vanuit de wereld van de sociale diensten en hun activiteiten in het kader van de schuldhulpverlening. Wij hadden bedenkingen bij de voorrang voor de zorgpremieschuld op bijvoorbeeld de huurschuld of achterstand met betaling aan nutsvoorzieningen. Daar moet nu juist in de schuldhulpverlening op maat een regeling getroffen kunnen worden. In de schriftelijke antwoorden geeft de minister ons nu aan dat de preferente schuldeis niet een schuldhulpverleningsplan of betalingsregeling doorkruist. Als dat er is, worden daarin de afspraken over het aflossen van schulden gemaakt. Dat is voor ons en voor de handelingsruimte van sociale diensten een belangrijk punt.

De bronheffing vindt plaats op de standaardpremie en bij bijstandsgerechtigden is geen sprake van een opslag van 30%. Ook dat is een belangrijke toezegging, omdat anders in een groot aantal gevallen de hele aflossingscapaciteit in beslag genomen wordt en de mogelijkheid wordt geblokkeerd om alsnog ook met andere crediteuren tot regelingen te komen om een ontstane betalingsachterstand in te lopen.

Desalniettemin zijn er nog enkele vragen over de juridische regeling hiervan, die al door voorgaande sprekers zijn gesteld. Die regeling staat ten aanzien van de bijstandsgerechtigden immers niet zo in de wet. Ook over de wijze waarop de uitvoering conform deze toezegging wordt bewaakt, horen wij graag meer.

Tot slot de uitvoerbaarheid. Hoewel de minister in zijn schriftelijke antwoorden uitgebreid en ook adequaat ingaat op vragen vanuit onze Kamer en de kritiek van de Raad van State dat de bestuursrechtelijke premie als instrument binnen de privaatrechtelijke zorgverzekering wordt gebruikt, blijven er juridisch en uitvoeringstechnisch nog wel zorgen. Zo is het de vraag of verevening van private verzekeraars door de schuldeis publiekrechtelijk over te nemen na zes maanden, voldoende prikkels geeft om activiteiten te ontplooiën om wanbetaling te voorkomen. Waarom is bijvoorbeeld niet gekozen voor de herverzekeringsvariant, waarbij verzekeraars zich herverzekeren voor wanbetaling en zo meer prikkel houden om wanbetaling te voorkomen en er bovendien geen problemen ontstaan met de preferente schuldeis? Daarnaast worden

werkgevers nu door het CVZ verplicht om de bestuursrechtelijke premie in te houden op het loon en aan het CVZ af te dragen. Dat kan tot bewerkelijke incassoactiviteiten leiden die ook hen voor kosten stelt. Dit wetsvoorstel komt niet uit de lucht vallen en er is al eerder over gecommuniceerd, maar zijn er geen alternatieve, simpelere, minder bureaucratische en prikkelendere opties overwogen? Ik heb er zojuist één genoemd, namelijk de herverzekeringsvariant. Wij willen daarover toch nog een goede argumentatie van de minister horen.

Mijn fractie zei het al bij de aanvang van deze inbreng: het kan niet zo zijn dat onze ergernis over wanbetaling vooral leidt tot repressie en te weinig tot actie ter voorkoming van wanbetaling. Voor ons is echter cruciaal dat de minister duidelijk maakt dat er goed geschakeld moet worden met gemeenten, sociale diensten, werkgevers, woningcorporaties en andere instanties om oplopende schulden effectief te voorkomen door passende betalingsregelingen, budgetbegeleiding, doelgroepgerichte voorlichting en automatische incasso, én dat de preferente schuldeis vanuit de zorgpremie daarvoor geen belemmering vormt. Op die punten ontvangen wij graag nog een heldere toezegging.

Voor de PvdA fractie leidt dit tot twee verzoeken. Allereerst willen wij het effect van deze wetswijziging op de daling van het aantal wanbetalers graag gerapporteerd krijgen. Wordt met dit wetsvoorstel bereikt wat er mee beoogd wordt? Ten tweede: wil de minister, hoewel wij de wetstekst niet kunnen wijzigen, een horizonbepaling overwegen en is hij bereid om de nu gekozen route naar aanleiding van het hopelijk afnemende aantal wanbetalers af te zetten tegen mogelijk effectievere alternatieven?

Wij wachten de antwoorden van de minister graag af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

* B

!Vergroten kansen op werk!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Werkloosheidswet in verband met het vergroten van kansen op werk voor langdurig werklozen (31767).

De beraadslaging wordt geopend.

* N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik voer het woord mede namens de fracties van de VVD en de SP. Het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken, maakt onderdeel uit van een pakket maatregelen dat erop gericht is de kansen op werk voor langdurig werklozen te vergroten. Die vergroting heeft langs twee lijnen

plaats. Er komt een andere verrekningssystematiek in de WW die ervoor zorgt dat werken meer dan nu het geval is, gaat lonen. Op die manier wordt een positieve prikkel tot werkhervatting geïntroduceerd en neemt de kans dat een langdurig werkloze elke kans op arbeid die voorbijkomt ook aanpakt, toe. Mijn fractie ondersteunt deze aanpak en daarmee ook dit wetsvoorstel. Wat ons betreft kan de minister vanavond naar huis met het tevreden gevoel dat hij weer een onderdeel van "het plan Donner" heeft verwezenlijkt.

De tweede lijn is een maatregel die het sanctie-instrumentarium in de Werkloosheidswet aanscherpt. Om die maatregel gaat het ons vandaag, of juist, het gaat ons niet zozeer om de inhoud van de maatregel, het gaat om de route die de minister heeft bewandeld om de maatregel te treffen. Sterker, wij vragen ons af of hier wel sprake is van een maatregel. Wat is er aan de hand? Artikel 24, eerste lid, van de WW legt aan de werknemer de verplichting op, te voorkomen dat hij werkloos wordt, is of blijft doordat hij in onvoldoende mate tracht passende arbeid te verkrijgen, nalaat aangeboden passende arbeid te aanvaarden, of doordat hij door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgt of behoudt, of eisen stelt die het aanvaarden of verkrijgen van passende arbeid belemmeren. Ik parafraseer nu een beetje maar dit is in essentie waar deze wetsbepaling op neerkomt. De term "passende arbeid" komt hierin maar liefst viermaal voor. Deze is daarmee voor deze wet een minstens zo centrale bepaling als bijvoorbeeld voor de wet WIA het begrip "arbeidsongeschiktheid".

Op het nalaten aan één van deze verplichtingen te voldoen, stelt artikel 27 WW sancties. Deze wetsbepaling is strikt geformuleerd en laat het UWV geen ruimte om een oogje dicht te knippen of voor deze ene keer enige coulance te betrachten. De enige coulance, als je het zo kunt noemen, zit in de invulling van het begrip "passende arbeid". De wetgever heeft die invulling verder vormgegeven in het derde lid van artikel 24, waarin de hoofdregel staat dat passend is "alle arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend". Op die regel is de uitzondering geformuleerd dat "aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van de werknemer kan worden gevergd". Omdat ook die formulering nog betrekkelijk open is, geeft het vierde lid de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent het begrip "passende arbeid" als bedoeld in het eerste en derde lid.

Tot zo ver de wettekst. In de loop der jaren, vanaf 1987 toen de huidige WW geldend recht werd, heeft zich een stevige hoeveelheid jurisprudentie omtrent het begrip "passende arbeid" ontwikkeld. Deze is vrij casuïstiek van aard, maar niettemin komt hierin een aantal aspecten regelmatig terug. Ik baseer mij nu op het handboek Socialezekerheidsrecht. Deze rechtspraak is in 1996 samengevat -- volgens het handboek, en wij horen graag van de minister of hij deze visie deelt -- in de Richtlijn passende arbeid van 19 maart 1996. Een

jaar eerder, in 1995, werden de teugels voor werkzoekende schoolverlaters en academici strakker aangetrokken met het Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici. Hierin staat onder meer de regel dat voor werkzoekende schoolverlaters iedere arbeid vanaf dag één passend is, een regel die verdacht veel gelijkenis vertoont met wat in de nu voorliggende "richtlijn" -- ik plaats die kwalificatie bewust tussen aanhalingstekens -- wordt bepaald voor langdurig werklozen. Anders gezegd: de open norm uit de wet is in de periode vanaf 1987 door de rechter verder ingevuld, ofwel van enige handvatten voor de uitvoering voorzien. Die handvatten zijn vervolgens in 1995 van een soort grootzegel van erkenning voorzien door de staatssecretaris van SZW. Een echt juridische status had die richtlijn niet, maar dat hoefde ook niet, zolang deze niet méér inhield dan het ter wille van de uitvoering uitschrijven van een door de rechter gegeven invulling van de wettelijke norm. Een regel in de categorie "handig om te weten", niet minder maar ook niet meer.

Dat was 1996; terug naar het hier en nu. In het regeerakkoord en ook in de memorie van toelichting op het voorliggende wetsvoorstel worden twee, kennelijk met elkaar samenhangende maatregelen, aangekondigd. Ik vatte deze hierboven al samen. De ene staat in het vandaag voorliggende wetsvoorstel, de andere in een document met een onduidelijke juridische status, of misschien moet ik zeggen: met een juridische non-status. Deze werkwijze roept bij mijn fractie bedenkingen op die zij vandaag, in eerste instantie als vragen, aan de minister wil voorleggen. Deze bedenkingen betreffen de transparantie van regelgeving. Als die er niet is, dan is dat natuurlijk slecht voor de burger die met de norm te maken krijgt. Ze betreffen echter ook het stuk van de parlementaire controle.

Mijn eerste vraag luidt of de minister het met mijn fractie eens is dat een wezenlijk verschil tussen de "richtlijnen", van 1996 en van 2008, is dat de eerste een samenvatting is -- handig om te weten -- van de manier waarop de rechter het begrip "passende arbeid" invult en het tweede een boodschap van de wetgever is over hoe die norm in de toekomst dient te worden ingevuld. Die boodschap is ingegeven, zo stelt de minister in de schriftelijke voorbereiding, door de veronderstelling -- van de minister uiteraard -- van de wijze waarop de rechter de norm zal gaan invullen op het moment dat het vandaag voorliggende wetsvoorstel geldend recht is. Dat neemt echter niet weg dat de minister, daarop vooruitlopend, vast met een eigen invulling en dus een eigen norm komt. Anders geformuleerd: in deze beleidsbrief voor de uitvoerder, die ook ook nog eens de benaming "richtlijn" meekrijgt, geeft de minister aan dat een begrip dat in het verleden door de rechter "zus" is ingevuld, in de toekomst, nu de overheid met een ruimhartiger systeem van inkomensverrekening komt, "zo" moet worden gelezen. Daarmee krijgt die instructienorm vanzelf de dynamiek en krijgt het stuk vanzelf de status van een regeling als bedoeld in het vierde lid van artikel 24. Deelt de

minister deze analyse? Als hij dat niet doet, wat heeft hij daar dan tegenin te brengen? Waarom is voor het treffen van deze maatregel niet de route van een AMvB gevolgd? Dat had simpel gekund. Ik denk ook dat dat in de Tweede Kamer op weinig problemen was gestuit. Dat is eerder gebeurd met een vergelijkbare maatregel voor werkloze schoolverlaters en academici. Is de minister bereid om die stap naar aanleiding van de gedachtewisseling van vandaag alsnog te zetten?

Wij wachten de beantwoording van de minister met grote belangstelling af.

*N

De heer **Terpstra** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Omdat velen vanavond hebben gesproken namens meerdere fracties breng ik in het begin van mijn betoog naar voren dat ik voorlopig alleen namens de CDA-fractie spreek. Ik nodig alle andere fracties uit om zich in tweede termijn bij mij aan te sluiten.

In 2008 is de Richtlijn voor passende arbeid van 1996 aangescherpt voor werklozen die langer dan een jaar werkloos zijn. De wijzigingen hebben betrekking op het niveau van de functie en op de beloning van deze functie. De relatie met de functie van voor de werkloosheid wordt losgelaten en het loon kan lager zijn dan de uitkering die men kreeg. Het wetsvoorstel regelt een aanvulling op het loon dat lager is dan de uitkering. Verder wordt een werkaanbod door het UWV geregeld. Onze fractie steunt het beleid van het kabinet, de arbeidsparticipatie te bevorderen in het belang van de werkloze zelf. Dat is de eerste doelstelling. Daarnaast is het ook van belang voor de handhaving van de verzorgingsstaat. Op grond hiervan steunen wij het wetsvoorstel en hebben wij ook niet meegedaan aan de schriftelijke behandeling.

Het schriftelijke debat is vooral gegaan over de effectiviteit van deze maatregel en over twee juridische vragen van mevrouw Westerveld. De vragen van met name de fractie van de VVD en GroenLinks over de effectiviteit van de maatregel gingen vooral in op de relatie tussen de stijgende werkloosheid en de vraag: wat heb je in de huidige crisis aan deze maatregel? De voorziene omvang van 3000 of 5000 volgend jaar wordt hoogstwaarschijnlijk niet gehaald. Deze redenering is op zichzelf begrijpelijk, maar zij is toch niet juist. Stel dat je haar doortrekt. Dan zouden maatregelen ter bestrijding van werkloosheid naarmate de crisis vordert een lagere effectiviteit krijgen. De conclusie is dan: deze maatregel ga ik niet nemen. In dat geval ontstaat de vreemde situatie dat hoe meer werklozen er zijn, hoe minder maatregelen je neemt. Omgekeerd kun je zeggen: als de werkloosheid verdwijnt, is deze maatregel heel effectief, dus daarom moeten wij hem juist invoeren. Die gedachte wijs ik dus helemaal af, want die leidt tot helemaal niets, en dat is niet veel.

Mevrouw Westerveld heeft in de schriftelijke behandeling twee juridische punten aan de orde gesteld. Het eerste ging over de ongelijke behandeling in het sanctiebeleid. Dit lijkt een beetje op het punt dat de heer Van de Beeten aan de orde

stelde, de boete voor de zorgverzekering. Het gold ook voor de sancties in de WW. Als de uitkering stopt terwijl je theoretisch nog recht hebt op drie jaar WW, dan is de sanctie groter dan in het geval dat je theoretisch nog recht hebt op twee jaar WW. Dit is een zeer interessante, maar ook een beetje vreemde vraag. Levenslang voor een twintigjarige pakt namelijk ook anders uit dan levenslang voor een 80-jarige. Ook daarover hebben wij in deze Kamer nooit de discussie gestart of dat geen ernstige vorm van discriminatie is.

Ik kom nu bij het belangrijkste punt, de wijziging van de Richtlijn passende arbeid, die gewijzigd is in 2008 en al bestaat sinds 1996. Wij hebben de richtlijn altijd gezien als een soort aanwijzing voor de uitvoerende instantie UWV om bepaalde begrippen in de wet te verhelderen op basis van de jurisprudentie. Moet het mogelijk worden om naast de jurisprudentie ook politieke standpunten te gebruiken in deze instructie? Moet de zaak niet meer wettelijk worden geregeld? Wij hebben de angst dat de uitvoering dan minder flexibel wordt. Vroeger, toen in de sociaalezekerheidswetgeving hoogstwaarschijnlijk veel meer werd geregeld, hadden de meeste uitvoeringsorganisaties een bepaling dat men op grond van redelijkheid en billijkheid van de wet mocht afwijken. Op basis van die ruwe gedachte hebben wij drie concrete vragen aan de minister:

- Is de richtlijn inderdaad te zien als een instructie aan het UWV?
- Kan de aanpassing alleen plaatsvinden via verheldering van de jurisprudentie -- tot op zekere hoogte de lijn van mevrouw Westerveld -- of bestaat ook de mogelijkheid van beïnvloeding door politieke standpunten?
- Moeten wij naarmate wij meer in de wet regelen, niet ook een soort billijkheids- of redelijkheidsbepaling voor de uitvoeringsinstanties opnemen, zoals die vroeger bestond?

Als fracties zich bij mij willen aansluiten, dan kan dat altijd nog.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Wat bedoelt u precies met de vraag of het ook kan via politieke standpunten? Ik ken die figuur niet.

De heer **Terpstra** (CDA): Uit uw betoog heb ik begrepen dat de voorlaatste wijzigingen van de richtlijn heel sterk een vertaling zijn van rechterlijke uitspraken. U gebruikte daarvoor een begrip dat ik even kwijt ben. In dit geval gaat het niet zozeer om een wijziging die door de rechter is bedacht, maar een waarvan de minister zegt: dat lijkt me een goed idee. In het licht van de discussie in het politieke bedrijf over politieke en rechterlijke uitspraken krijg ik soms het idee dat rechterlijke uitspraken veel belangrijker worden geacht dan politieke uitspraken. Het kan best zo zijn dat in zo'n richtlijn een politiek standpunt wordt vertaald als instructie aan het UWV. Uw uitgangspunt was: als de rechter het zegt, is het waar en moet je het doen, maar als de heer Donner zelf iets bedenkt, kan het nooit waar zijn. Die gedachte gaat mij te ver.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik denk dat dit punt verkeerd is overgekomen. Sterker nog, het is heel goed dat er politieke standpunten worden ingenomen. De stelling in mijn betoog was: als het een politiek standpunt is, dan moet het ook als politiek standpunt neerslaan.

De heer **Terpstra** (CDA): Dan is het mij alweer veel helderder geworden. Dank u zeer.

*N

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Volgens mij zijn er vanavond drie heel aardige, afwisselende inbrengen. Wie iets te kiezen wil hebben, kan bekijken waarbij hij zich wil aansluiten.

Dit wetsvoorstel heeft tot doel het intensiveren van de re-integratie van langdurig werklozen in het algemeen en oudere werknemers in het bijzonder. Dat doel onderschrijft onze fractie volledig, omdat het voor deze groepen werknemers extra moeilijk blijkt om een nieuwe werkgever te vinden. Langdurig werklozen en oudere werknemers afschrijven is inhumain, maar ook kapitaalvernietiging die wij ons niet kunnen veroorloven. Daar zijn we het gelukkig allemaal over eens. De vraag die ons misschien wel verdeelt, is: hoe zorgen we daarvoor?

Het wetsvoorstel doet dat door het UWV op te dragen ervoor te zorgen dat werkgevers vacatures beschikbaar stellen voor langdurige werklozen, waardoor mensen die langer dan een jaar werkloos zijn, een werkaanbod krijgen. Tegelijkertijd zorgt het wetsvoorstel ervoor dat met de gedeeltelijke inkomstenverrekening werkherleving geen financieel nadeel tot gevolg heeft voor een langdurig werkloze. Hiermee is volgens de regering de weg vrijgemaakt om de Richtlijn passende arbeid aan te passen, in die zin dat werklozen zich eerder dan nu ruimer dienen te oriënteren op de arbeidsmarkt. Immers, door de gedeeltelijke inkomstenverrekening is de verruiming van het begrip passende arbeid niet in strijd met het jurisprudentiële criterium dat arbeid niet passend is als de werkloze door aanvaarding financieel nadeel lijdt.

Allereerst een procedureel punt. Door het financiële nadeel weg te nemen ontnemt de regering een bezwaar aan een verruimd begrip passende arbeid, zoals dat in de jurisprudentie was ontwikkeld. De regering hoopt dat de rechter met deze aanpassing een verruiming van het begrip passende arbeid zal accepteren. Het is de vraag of deze reactie op de jurisprudentie is op te vatten als het beleid in overeenstemming brengen met de jurisprudentie. Ik sluit me dan ook graag aan bij de inbreng van mevrouw Westerveld, die dit probleem al indringend naar voren heeft gebracht, en wacht de beantwoording door de regering met belangstelling af.

Dan de inhoud. Allereerst zet onze fractie wat kanttekeningen bij de effectiviteit van het wetsvoorstel. Met name op dit moment, nu het aantal werkzoekenden schrikbarend snel toeneemt. Hier komt het dan mijnheer Terpstra: we moeten constateren dat we het exacte aantal niet eens

kennen, omdat we het aantal deeltijdwerklozen niet in kaart hebben. De verwachting van de regering dat ze met deze wijzigingen 25% van de langdurig werklozen aan een nieuwe baan helpt, lijkt onze fractie uitermate optimistisch. Neemt de regering hierbij alle effecten in ogenschouw? Dus ook het door haar verwachte effect dat werklozen al vanaf het begin minder kritisch zullen kijken naar toekomstige banen? Kan ze uitleggen waarop deze verwachting is gebaseerd?

De regering schat het risico op verdringing op de arbeidsmarkt klein in, en baseert dat op het verwachte gedrag van werkgevers. Dat is een nogal dunne basis, omdat de overheid hier zelf niets in te sturen heeft. De zorgen van onze fractie dat mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die zijn aangewezen op laaggeschoolde arbeid, van het verruimde begrip passende arbeid het slachtoffer worden, zijn met de beantwoording door de regering niet weggenomen. Waarom zouden werkgevers ervan uitgaan dat de mensen die onder hun niveau werk accepteren, snel weg zijn? Er blijkt toch ook uit onderzoek dat mensen die werk onder hun niveau aanvaardden zonder bij- of omscholing, daarna moeilijker werk vinden op hun oorspronkelijke niveau. Er dreigt een lock-ineffect, het blijven hangen in een baan onder het niveau. Deze blijvende negatieve effecten op de arbeidsmarktpositie van de werkzoekende blijken uit onderzoek van mevrouw Mooi-Reci. Haar onderzoeksconclusies worden door de regering echter niet erg serieus genomen. Dat vindt onze fractie zonde, omdat als hier wel een reële grond in schuilt, het een alarmerend gegeven is waar we niet zomaar aan voorbij kunnen gaan. Het is immers slecht voor de arbeidsmarkt als hoger gekwalificeerden perspectief op werk van hun eigen niveau kwijtraken, en tegelijkertijd arbeidsplaatsen bezet houden waar anderen juist op aangewezen zijn. Is de regering bereid om onderzoek te entameren naar deze effecten volgens methoden die zij wel betrouwbaar acht? In dezelfde memorie van antwoord konden we constateren dat de regering het onderzoeksresultaat over gedrag van werkgevers, dat wel past in haar redeneertrant kritiekloos overneemt. Wij hopen niet dat deze verschillende appreciaties betekenen dat de regering selectief gebruik maakt van onderzoek, en niet open zou staan voor wetenschappelijk gefundeerde kritiek.

In elk geval zijn er voldoende redenen om er alle inspanningen op te richten dat iemand die onder zijn niveau werk aanvaardt, zo snel mogelijk duurzaam doorstroomt naar het voor die persoon meer geëigende niveau. Daarom pleit onze fractie ervoor dat een werkaanbod onder het niveau van de werkzoekende gecombineerd wordt met om- of bijscholing. Steunt de minister deze koppeling en is hij bereid dit in de uitvoering te bewerkstelligen?

Met deze wetswijziging zal een verkeerde diagnose nog grotere gevolgen zal hebben voor een werkzoekende. Immers, de ondersteuning die nodig is voor re-integratie op het juiste niveau is dan niet gegeven, en na twaalf maanden zal hij geen werk meer kunnen weigeren. Voor onze fractie reden om te pleiten voor een recht op een second opinion bij

de re-integratievisie. Kan de minister hierin meegaan? En is de minister bereid om een verdere ontwikkeling in gang te zetten van kwaliteitscriteria voor een diagnose en re-integratievisie?

De positieve kant van dit wetsvoorstel is dat langdurig werklozen gemakkelijker werk kunnen aanvaarden zonder dat ze daarmee financieel nadeel ondervinden. Dat is grote winst, want hoe langer iemand aan de zijlijn staat, hoe moeilijker het wordt om nog aansluiting te vinden.

Toch roept het voorstel wel vragen op naar de grenzen van het verruimde begrip. Laten we vooropstellen dat we allen duurzame uitstroom ambiëren. Mijn fractie gaat ervan uit dat hoe ruimer het begrip passend wordt uitgelegd, hoe verder weg het raakt van het geëigende niveau van de werkzoekende. Voor ons blijft van belang dat het UWV zoveel mogelijk maatwerk levert, en er dus wel voor zorgt dat het werkaanbod zo nauw mogelijk aansluit bij wat iemand kan en wil. Welke garanties biedt de wet of heeft de minister daarvoor dat dit streven maximaal aanwezig blijft?

Met de verruiming lijkt de bodem te zijn weggeslagen, en daarmee ook een sturingsmechanisme richting UWV. Het UWV kan ook re-integratietrajecten als werkaanbod inzetten, en kan met werkgevers of gemeenten allerlei arrangementen bedenken die ze WW-gerechtigden kunnen opleggen. Hoeveel beleidsvrijheid krijgt het UWV en waarop wil de minister sturen?

En waar liggen de grenzen van wat een werkzoekende moet accepteren? Kan het ook zijn dat het werkaanbod een tijdelijk baantje is, keer op keer? En wat als een werkzoekende dit accepteert, en vervolgens met andere trajecten in de problemen raakt? Denk aan schuldsanering. Dat is geen hypothetisch geval; dit zijn knelpunten die zijn signaleerd in de praktijk met de Wwb. Is dat in problemen komen met een traject dan een weigeringsgrond, en zo nee, kan de minister toezeggen dat problemen als gevolg van aanvaarding van losse baantjes zullen worden opgelost? Is de regering met ons van mening dat de gang naar werk er niet toe moet leiden dat mensen op andere gebieden in problemen komen? De jurisprudentie dat werkaanvaarding niet kan worden geveerd als een reden van sociale aard zich daartegen verzet, blijft immers natuurlijk van kracht. Kan de minister daarom schetsen wat de bandbreedte is van wat wel en wat niet geëist kan worden van werkzoekenden? Een verhuisplicht mag, maar mag je ook eisen dat iemand van Den Helder naar Groningen verhuist vanwege een baantje dat heel ver onder zijn niveau ligt, zoals schoonmaken? Of als dat heel andere problemen oplevert? Mag iemand werk weigeren als de kinderopvang met geen mogelijkheid geregeld kan worden? Graag krijg ik een reactie van de minister hierop.

Mijn fractie dringt aan op een tijdige evaluatie van de effecten van onderliggende voorstellen. We hebben allemaal hetzelfde doel. Mijn fractie wil zeker weten dat deze maatregelen daar ook de beste voor zijn.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Maatregelen wanbetalers zorgverzekering!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Zorgverzekeringswet, de Wet op de zorgtoeslag en enige andere wetten, houdende maatregelen om ook wanbetalers voor hun zorgverzekering te laten betalen (structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering) (31736).

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Klink**: Voorzitter. Ik zei net tegen een van uw collega's dat ik, als ik hier sta, steeds het déjà vu heb dat de gezondheidszorg toch buitengewoon ingewikkeld is geregeld. Vergeeft u mij deze verzuchting, maar ik voeg er direct aan toe dat het -- ik meen het oprecht, in aansluiting op de kern die de heer Putters zo-even treffend wist te verwoorden -- hier natuurlijk gaat om bestuursrechtelijke premies en dergelijke, maar vooral om preventie van problemen die zich aftekenen. Laten wij dat nu maar in het oog houden, ook op het moment dat het heel technisch wordt, wat het ongetwijfeld opnieuw zal worden. Dat is wel de achtergrond van het geheel.

Dit wetsvoorstel is het sluitstuk van maatregelen om wanbetalers in de Zorgverzekeringswet tegen te gaan. Mevrouw Slagter wees daar zo-even ook al op, naar aanleiding van het debat dat wij in 2007 hadden. Bij de start van de Zorgverzekeringswet in 2006 werd al rekening gehouden met de mogelijkheid dat niet alle verzekerden hun zorgpremies zouden betalen. Aanvankelijk was de gedachte dat zorgverzekerders betalingsproblemen zelf zouden oplossen door een stringent incassobeleid. Dat was de insteek die mevrouw Swenker zo-even koos en waarop ik nog terugkom.

Al snel werd duidelijk dat het stringente beleid onvoldoende was, met langdurige incassoprocedures, oplopende premieschulden en bij de verzekeraar toch de afweging in hoeverre de baten van eventuele premieopbrengsten nog opwogen tegen de kosten van incasso. Als de kosten te hoog zijn, royeert de zorgverzekerder de wanbetaler, met als gevolg dat iemand onverzekerd wordt. Inderdaad, zeg ik tegen mevrouw Swenker, dat wil het kabinet niet. Dat willen wij niet voor de onverzekerde zelf, die weliswaar nooit echt noodzakelijke zorg onthouden zal worden wanneer die acuut noodzakelijk is, evenals dat voor illegalen geldt. Waarom zou je het altijd op acute situaties moeten laten aankomen? Wij hebben niet voor niets een verzekeringsplicht. Wij willen het ook niet vanwege de kosten die daarmee gemoeid zijn, zeker als zij in de honderdduizenden gaan lopen voor het hele zorgstelsel. Mensen die niet verzekerd

zijn, wachten te lang voordat zij naar een arts gaan. Dat is een van de bronnen van de hoge zorgkosten, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, en een van de redenen waarom men in de Verenigde Staten tot een verzekeringsplicht wil overgaan met uiteindelijk een dekking voor iedereen.

Het regeringsbeleid is er dan ook op gericht om onverzekerdheid te voorkomen. Het is ook in het belang van de zorgverzekeraars om te voorkomen dat iemand onverzekerd raakt. De geroyeerde wanbetaler kan immers naar een andere verzekeraar overstappen. Dat was -- mevrouw Slagter wees er al op -- wat wij "de carrousel" noemden. Daarom zijn in 2006 afspraken gemaakt over het niet-royeren van wanbetalers. Dit zijn mensen die een premieachterstand hebben van ten minste zes maanden. Verzekeraars krijgen na die zes maanden een compensatie uit het Zorgverzekeringsfonds wanneer zij wanbetalers niet royeren en incassoactiviteiten plegen. Ter ondersteuning van die afspraken hebben wij inderdaad eind 2007 wettelijk geregeld dat mensen met een betalingsachterstand niet kunnen opzeggen, zodat zij incasso-inspanningen van de verzekeraar niet kunnen ontlopen. Dat neemt niet weg dat, zoals mevrouw Slagter terecht zei, de verzekeraar altijd nog wel kan royeren en op die manier de incasso-inspanningen en de premieopbrengsten die dat met zich meebrengt tegen elkaar kan afwegen. Die afweging kan ertoe leiden dat de verzekeraar zegt: het is mooi geweest, ik royeer mensen, die dan dus onverzekerd zijn.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel heb ik al gesteld dat ik de mogelijkheid van bronheffing als structurele maatregel wilde gaan regelen. Daarom ligt nu het wetsvoorstel voor. In de aanloop naar dit wetsvoorstel zijn diverse mogelijkheden onderzocht om problemen anders dan via bronheffing op te lossen. Ik zal daarover straks uitvoeriger spreken naar aanleiding van vragen van naar ik meen de heer Putters. Hij vroeg welke andere afwegingen zijn gemaakt. Ik meen dat mevrouw Slagter daarnaar ook vroeg. Het is volgens ons gebleken dat bronheffing de best haalbare, meest efficiënte en meest effectieve oplossing is.

Dit wetsvoorstel staat niet op zichzelf. Het is een onderdeel van een wetgevingscomplex voor financiering van de zorg. Daarvan maken uiteraard de Zorgverzekeringswet en de AWBZ deel uit, die sociale verzekeringen zijn. Er zijn echter ook maatregelen om wanbetaling tegen te gaan. Verder ligt op dit moment een wetsvoorstel bij de Raad van State waarmee wij bezien hoe wij onverzekerdheid kunnen terugdringen. De wetgeving die te maken heeft met de compensatie van zorgkosten die illegalen raken, heeft inmiddels de Kamer gepasseerd. Met dit complex beogen wij datgene te bereiken waarover ik zojuist sprak, namelijk dat mensen zich verzekeren en de premie opbrengen die van belang is om de solidariteit van ons stelsel op de been te houden.

Ik besteed een enkel woord aan de aantallen die zich aftekenen. Het aantal wanbetalers is in een jaar tijd met 16% gestegen

tot 280.000. Dat is ongeveer 2% van alle verzekerden. Bijna een derde van deze 280.000 mensen is al vanaf het begin wanbetaler. Ruim 148.000 wanbetalers zijn tussen de 20 en 40 jaar oud. Mevrouw Slagter wees hier al op. Van de wanbetalers is 40% allochtoon en 60% autochtoon. 125.000 wanbetalers zijn werknemer. Een groot deel ervan verdient een bedrag dat tussen het minimumloon en een modaal inkomen in ligt. Er komen zelfs wanbetalers voor met een bovenmodaal inkomen. Wij moeten dus niet zomaar de voor de hand liggende groepen aanwijzen; dat is niet aan de orde. Van de wanbetalers hebben 60.000 minimaal een uitkering.

Het tegengaan van wanbetaling, zoals in het voorliggende wetsvoorstel wordt geregeld, gebeurt door een reeks maatregelen, beginnend bij de zorgverzekeraars en eindigend bij het CVZ. Ik som de maatregelen op, omdat ik straks bij de beantwoording daarop zal terugvallen. Iemand met een premieachterstand van een maand, kan niet meer opzeggen. De carrousel waarvoor wij vreesden, kan zich dus niet aftekenen, gegeven het feit dat de betrokkenen eenvoudig niet meer weg kunnen en dus ook niet naar een andere zorgverzekeraar kunnen overstappen. Men kan zich dus als het ware niet onverzekerd maken. Het naar een andere zorgverzekeraar overstappen gaan wij overigens ook regelen op grond van het feit dat wij dubbele verzekering willen vermijden. De Kamer zal hiervoor nog voorstellen ontvangen.

De verzekeraars sturen bij een betalingsachterstand van twee maanden een tweedemaandsbrief. Daarin staat een aanbod voor een betalingsregeling. Daarop zal ik straks terugkomen naar aanleiding van een vraag van de heer Putters. Hij vroeg of dit een bronheffing of een automatische incasso is. De automatische incasso betekent in feite dat mensen een ander machtingen om van hun inmiddels ontvangen salaris of uitkering een deel te separeren.

Er is dus het aanbod van een betalingsregeling, het voorstel voor machtiging voor een automatische incasso en een splitsingsvoorstel. Bij het laatste verzekert één persoon verschillende mensen. Verder wordt gewezen op de mogelijkheid van schuldhulpverlening en wordt gewezen op de gevolgen als men blijft nalaten te betalen.

Het wijzen op de mogelijkheid van schuldhulpverlening is overigens van groot belang. Dit gebeurt zowel in de tweedemaandsbrief als in de vierdemaandsbrief. Mensen die niet in de betalingsonmacht willen verkeren, worden op deze manier gewezen op de trajecten die zich aftekenen voor de schuldhulpverlening. Via staatssecretaris Klijnsma heeft het kabinet zo'n 130 mln. tot 140 mln. gestoken in de verbetering van de schuldhulpverlening.

De heer **Putters** (PvdA): Komt de minister later nog terug op de automatische incasso? Ik wil namelijk vragen of incasso direct op het inkomen kan gelden. Of wordt het geld eerst op de rekening gestort, waarna de wanbetaler een regeling moet treffen?

Minister **Klink**: Laat ik daarop maar direct antwoorden. Het verschil tussen een automatische incasso en bronheffing is het volgende. Bij bronheffing wordt de premie in feite gesepareerd betaald, voordat men zelf afwegingen kan maken over het inkomen dat is verworven uit arbeid, uit een uitkering of anderszins. Bij automatische incasso heeft men wel de beschikking over de middelen, maar machtigt men een derde om voor hem automatisch te betalen. Het eerste biedt uiteraard meer zekerheid dan het tweede.

De heer **Putters** (PvdA): U hebt bronheffing niet overwogen?

Minister **Klink**: Als de heer Putters dat voorstelt, is hij bijna zo ver als mevrouw Swenker. Daarmee stelt hij de zorgverzekeraar in staat om zelf een bronheffing te realiseren en daaraan doorzettingsmacht te ontfangen. De zorgverzekeraar krijgt op die manier dus de beschikking over het inkomen. Die bevoegdheid hebben wij niet bij de verzekeraar willen leggen. Ik zal daarop terugkomen als ik de vraag van mevrouw Swenker beantwoord.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Volgens mij is er nog een verschil. Voor een automatische incasso moet degene die het betreft zelf toestemming geven. Hij kan de automatische incasso zelf ook weer intrekken. Bij bronheffing is er geen keuzemogelijkheid voor de betrokkene. Klopt dat?

Minister **Klink**: Dat klopt. Daarom had ik het over doorzettingsmacht die in feite aan een ander wordt verleend. In dit voorstel wordt die doorzettingsmacht van rechtswege verleend aan het CVZ.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik begin met aan te tekenen dat ik destijds niet aanwezig ben geweest bij de behandeling van de Zorgverzekeringswet, waardoor ik niet alle ins en outs ervan meer helder voor de geest heb. Ik zie in de wettelijke bepalingen geen grond waardoor een verzekeraar in zijn polisvoorwaarden niet zou kunnen opnemen dat op grond van de overeenkomst een pandrecht rust op alle bestaande en toekomstige periodieke inkomsten van de werknemer. Daarbij moet uiteraard worden opgenomen dat de verzekeraar het pandrecht alleen zal effectueren als er een achterstand is. Op die manier bereik je langs civielrechtelijke weg exact hetzelfde, namelijk een bronheffing. De enkele mededeling van de verzekeraar aan de werkgever of de uitkeringsinstantie dat er een betalingsachterstand is en dat hij een beroep doet op zijn pandrecht, zal dan hetzelfde effect hebben, namelijk dat de verzekerde niet meer over het inkomen kan beschikken. Er is dus mijns inziens wel degelijk een heel goed civielrechtelijk alternatief dat sterker is dan de automatische incasso. De automatische incasso is immers een machtiging die altijd kan worden ingetrokken. Die gaat minder ver dan de publiekrechtelijke bronheffing die nu wordt voorgesteld.

Minister **Klink**: Ik kom daarop straks terug, als ik over het pandrecht zal spreken naar aanleiding van de voorstellen van de heer Van de Beeten. Als wij het pandrecht toekennen aan de verzekeraar, zijn de daaruit voortvloeiende lasten voor de verzekeraar waarschijnlijk, of zelfs zeker, dusdanig groot dat voor hem de afweging of hij gaat royeren of gebruik gaat maken van het pandrecht, naar alle waarschijnlijkheid meestentijds zal leiden tot royement. Op die manier bereiken wij niet wat wij beogen, namelijk dat eenieder verzekerd blijft. Ik kom hierop straks uitvoeriger terug.

In de tweedemaandsbrief wordt dus direct een aanbod voor schuldhulpverlening gedaan. Daar vindt dus in feite een scheiding plaats tussen de nietkunnens en de nietwillers, want na twee en opnieuw na vier maanden wordt eenieder gewezen op de mogelijkheid van schuldhulpverlening. Ik zei al dat het kabinet daarin investeert via de staatssecretaris van Sociale Zaken. Toen ik mij verdiepte in deze materie, heb ik mij voorgenomen om nog eens na te gaan in hoeverre in het protocol dat wordt gesloten tussen NVVK, Zorgverzekeraars Nederland, de gemeenten en dergelijke instanties, de twee- en viermaandenbrief via het inlichtingenbureau een soort signaal kan doen ontstaan waardoor gemeenten vrij actief de mensen benaderen die betalingsachterstand beginnen op te lopen. Dat is wat staatssecretaris Klijnsma wil. Wellicht dat dit, gevoegd bij andere signalen, een krachtig signaal kan geven voor gemeenten om op te treden. Ik zal dit protocol nog eens tegen dat licht houden. Staatssecretaris Klijnsma heeft deze week nog in een van haar openbare optredens gezegd dat zij graag wil dat gemeenten vroegtijdig, actief en uiteindelijk assertief optreden.

Na vier maanden achterstand volgt de zogenaamde vierdemaandsbrief. Daarin staat de mededeling dat de wanbetaler wordt aangemeld bij het CVZ als de premieschuld is opgelopen tot zes maanden. Er wordt dus gemeld: let op, de zesmaandentermijn komt er aan en ik ga u dan aanmelden. Er bestaat de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen de vaststelling van de verzekeraar dat er een betalingsachterstand van vier maanden bestaat. Daarbij gaat vervolgens de rechtsbescherming langs civielrechtelijke kanalen werken. Men kan de verzekeraar, voor zover men dat wil en men zich daartoe getiteld voelt, aan de pand van zijn jas trekken. Men kan hem laten weten dat er sprake is van een verkeerde inschatting van de kant van de verzekeraar en dat hij het bestuursrechtelijke regime niet in moet gaan. Dit bezwaar kan laagdrempelig worden ingediend bij de SKGZ. De wanbetaler kan echter uiteraard ook naar de burgerlijke rechter stappen. Maar daar zijn de termijnen en procedures vaak langer. Zo lang het bezwaar loopt, ook niet onbelangrijk, kan de verzekeraar geen melding bij het CVZ doen. Steek je de vinger op en ga je het traject van de geschillenbeslechting via de SKGZ in, dan wel het civielrechtelijke traject, dan kan het CVZ noch de verzekeraar een persoon of meerdere personen het traject van de bestuursrechtelijke premie induwen. Gebeurt er niets, dan zal na zes

maanden premieachterstand de wanbetaler bij het CVZ worden aangemeld. De maand na de melding gaat het CVZ de bestuursrechtelijke premie innen. Die is, zoals terecht is geconstateerd, hoger dan de persoon gebruikelijkerwijs aan de zorgverzekeraar betaalt, namelijk 30% meer dan de standaardpremie. De bedoeling daarvan is dat die een prikkel voor de wanbetaler vormt om überhaupt te voorkomen dat hij wordt gemeld en de reguliere premie zo snel mogelijk weer aan de zorgverzekeraar gaat betalen. De premie wordt zoveel mogelijk door heffing op het salaris of de uitkering ingehouden. Stel dat dit niet kan, dan is sprake van een volgorde. Het is niet zo dat dan een soort van wirwar van regels ontstaat waarin geen lijn valt te ontdekken.

Als het CVZ eenmaal aan zet is, na zes maanden betalingsachterstand, dan zal het CVZ kiezen voor een traject van bronheffing op reguliere inkomensbronnen, zoals het salaris dan wel de uitkering. Is dat niet voorhanden, dan zal men naar de zorgtoeslag kijken. Is dat niet voorhanden of is dat niet toereikend, dan pas komt het CJIB in beeld. Dan zal betrokkene via de post en dergelijke worden benaderd met de mededeling dat hij moet gaan betalen. Zodra de wanbetaler een schuldachterstand aan zijn verzekeraar heeft betaald, wanneer een schuldregeling is getroffen, of wanneer een stabilisatieovereenkomst is gesloten, stopt de bronheffing en gaat de wanbetaler terug naar het gewone premieregime. Dan zal het CVZ overigens de restantschuld kwijtschelden. De verzekeraars zullen zich naar onze stellige overtuiging binden, ook protocollair, aan het feit dat men bijvoorbeeld een bepaald niveau van de premie zal willen terughalen, 10% tot 20%, of via een bepaald ritme van premiebetaling in de loop van de maanden een deel van de schuld; dit alles in het kader van een regeling die met betrokkene wordt getroffen.

Hiermee heb ik de hoofdlijnen willen schetsen. De structuur is vrij eenduidig. Na zes maanden betalingsachterstand volgt er een bestuursrechtelijke premie, geheven door het CVZ, langs de weg van bronheffing dan wel, als dat mogelijk is, via de zorgtoeslag en het CJIB-traject. Dat is in feite een incassotraject volgens de reguliere wegen. Het CJIB is daarbij overigens uitvoerder ten behoeve van het CVZ.

Ik kom bij de vragen van mevrouw Swenker. Ik loop de vragen per spreker langs. Als ze elkaar overlappen, dan meld ik dat. Ik gaf al aan dat wij geen onverzekerden willen. Ook de reden daarvan heb ik aangegeven, vanwege de persoon in kwestie, maar ook vanwege de kosten die daar voor het stelsel als zodanig mee gemoeid zijn. Mevrouw Swenker vroeg, als de premie voor een zorgverzekering voor wanbetalers een bestuursrechtelijke in plaats van een privaatrechtelijke wordt, of daarmee niet een zodanig belangrijk element aan het begrip "verzekeringsovereenkomst" ontvalt dat je in feite niet meer van een privaatrechtelijke zorgverzekering kunt spreken. Wij hebben in de schriftelijke beantwoording gewezen op een arrest van de Hoge Raad uit 1962. Daar speelde de

situatie van ziekenfondsen die publiekrechtelijk gefinancierd werden. De Hoge Raad sprak uit dat de overeenkomst die deze ziekenfondsen in dat verband met hun verzekerden hadden gesloten desondanks een verzekeringsovereenkomst was. Dat lijkt sterk op de situatie die wij hier aantreffen, namelijk een publiekrechtelijke premie, terwijl de privaatrechtelijke zorgverzekering voor het overige blijft bestaan. In die zin vormt het aangehaalde arrest, ook al is dat meer dan 45 jaar geleden, een bevestiging van mijn standpunt dat een publiekrechtelijke premie niet per se betekent dat het karakter van een privaatrechtelijke verzekering aan de zorgverzekering komt te ontvallen.

Mevrouw **Swenker** (VVD): Voorzitter. De Ziekenfondswet was op een wat andere leest geschoeid dan de Zorgverzekeringswet. Voor de Ziekenfondswet werd alles ingehouden via de werkgever. Dat was een bronheffing avant la lettre, terwijl het in dit geval gaat om een privaatrechtelijke premie, een particuliere premie die je als burger zelf moet betalen, nominaal en niet afhankelijk van je inkomen. Dat is iets anders dan het toenmalige ziekenfondspercentage dat werd ingehouden.

Minister **Klink**: Daarom wil ik het argument van mevrouw Swenker omkeren. Zelfs in een setting die publiekrechtelijk veel strakker werd geregeld, werd de verhouding tussen het ziekenfonds en de verzekerde door de Hoge Raad als privaatrechtelijk gekenschetst. Nu zitten wij inderdaad met een privaatrechtelijk stelsel en een privaatrechtelijke overeenkomst, waarbij de premie-inning alleen nog maar publiekrechtelijk plaatsvindt op het moment dat je wanbetaler bent. In die zin is er nu des te meer reden om te stellen dat, als het toen al een privaatrechtelijke overeenkomst kon zijn, dat nu helemaal het geval is.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik val de minister even bij. Neem de arbeidsovereenkomst. De werknemer wordt ziek. De loondoorbetalingsverplichting stopt en wordt overgenomen door een andere instantie, maar de arbeidsovereenkomst eindigt niet. Na herstel van de werknemer gaat de arbeidsovereenkomst ook effectief weer door, in de zin dat er weer arbeid wordt verricht. Dan zeggen wij ook niet, omdat de loondoorbetalingsverplichting in de vorm van ziekengeld of anderszins is overgenomen door een andere instantie, dat de arbeidsovereenkomst is geëindigd.

Mevrouw **Swenker** (VVD): Ik ben het niet eens met de vergelijking. Bij een arbeidsovereenkomst blijft de loondoorbetalingsverplichting bij de werkgever liggen, al ligt daar deels de Ziektewet of een andere uitkering onder. De hoofdregel blijft dat er een loonsituatie is, dus die vergelijking gaat niet op.

Minister **Klink**: Voorzitter. Ik geniet even van het moment dat de heer Van de Beeten geen repliek heeft, maar hij spaart die naar ik begrijp op.

Mevrouw Swenker vroeg ook of de richtlijn voor grensoverschrijdende vorderingen niet kan worden gebruikt. De EU-richtlijn gaat, zoals zij aangeeft, over het probleem dat ontstaat bij het innen van vorderingen in andere landen, dus grensoverschrijdend. Hier is dat niet aan de orde. Ik gaf al aan waarom ik denk dat bronheffing voor werkgevers de meest simpele methode is. De maatregelen die mevrouw Swenker noemde, verzoekschrift, uitvoering bij voorraad en korte procedure, duiden inderdaad op een versimpelde incassoprocedure in grensoverschrijdende gevallen, maar een en ander betekent toch dat een verzekeraar verdergaande inspanningen moet verrichten. De relevante vraag is dan in hoeverre dat voor de harde kern van wanbetalers een oplossing biedt, want de zorgverzekeraar moet dan een afweging maken tussen enerzijds de inspanningen die hij zich moet getroosten om uiteindelijk toch aan de premie-inkomsten te komen en aan de andere kant het royeren van verzekerde. Een niet onbetekenend gegeven daarbij is ook dat het feit dat de verzekeraar die afweging moet maken, op zichzelf kan worden dichtgeschroeid door te stellen dat je niet mag royeren. Dat gaat echter in tegen de Derde Schaderichtlijn. Dat is Europeesrechtelijk gezien echter disproportioneel en het maakt een heleboel van de alternatieven naar mijn stellige inschatting, ook het alternatief van de heer Van de Beeten, onmogelijk.

Mevrouw **Swenker** (VVD): De bedoeling van mijn vraag of datgene wat voor grensoverschrijdende vorderingen geldt ook voor binnenlandse vorderingen geldt, was om de verzekeraar te helpen. Ik begrijp ook wel dat de bedragen waar het om gaat niet groot zijn. De gemiddelde nominale jaarpremie is ongeveer €1200. Dat is ongeveer €100 per maand. De incassokosten om dat te innen, zijn echter wel hoog. Als je daaraan tegemoet kunt komen door deze procedure ook in Nederland van toepassing te verklaren, dan vereenvoudigt je het gehele incassoregime aanzienlijk. Daarmee kun je ook de koninklijke weg volgen, namelijk de privaatrechtelijke weg.

Minister **Klink**: Nu begrijp ik het voorstel van mevrouw Swenker beter. Zij raakt daarmee aan één van de kernen van de problemen, namelijk in hoeverre privaatrechtelijke verzekeraars uitgenodigd blijven worden, gegeven het feit dat royeren altijd een optie is, om de betalingsverplichting vanwege de verzekeringsplicht die op een verzekerde rust, te effectueren. Onze inschatting is -- dat heeft het verleden aangetoond, ook de stijging met 16% wijst in die richting -- dat men uiteindelijk toch niet tot het in portefeuille houden van de wanbetalers overgaat op het moment dat het er veel worden en het een langdurig traject wordt.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): De minister zegt dus: wij kiezen voor dit systeem om de zorgverzekeraars te vriend te houden, want wij hebben hen nodig. Als het hun te veel geld en te veel inspanningen kost, zullen zij de mensen

royeren. Dan zitten wij met onverzekerden en daar zitten wij helemaal niet op te wachten. Mag ik concluderen dat de minister dit zegt?

Minister **Klink**: Te vriend houden ... Zoals ik aangaf, is het Europeesrechtelijk niet proportioneel om aan verzekeraars, terwijl er al een acceptatieplicht is, de plicht op te leggen dat zij degene die de premie niet betaalt en zich niet houdt aan de privaatrechtelijke overeenkomst, toch van rechtswege in portefeuille houden. Afgezet tegen de manier waarop wij het nu regelen -- dat geeft aan dat er meer proportionele methoden zijn -- is dat een inbreuk op de Derde Schaderichtlijn.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Oké. Dan klopt mijn analyse toch wel dat wij in feite ook moeten kijken naar de zorgverzekeraars? Zij hebben tot nu toe niet zoveel inspanningen geleverd om ervoor te zorgen dat het aantal wanbetalers afneemt.

Minister **Klink**: Zij hebben in elk geval inspanningen moeten leveren om de compensatie te kunnen ontvangen. In die zin zat er altijd een prikkel bij hen om gedurende de periode dat iemand wanbetaler was, incassostappen te nemen. "In the end" is het echter niet ultiem effectief.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Wat maakt nu dat de minister denkt dat de zorgverzekeraars wel in dit hele plan zullen meegaan?

Minister **Klink**: Na één maand kan iemand al niet meer naar een andere verzekeraar toe; dat ligt meer in de sfeer van de verzekerde. Hij blijft dus in portefeuille. Tot de tweede maand kan men royeren. Nu hebben wij gezegd dat dit niet kan tot aan de zesde maand. Daarna kan het nog niet, maar dan treedt het bestuursrechtelijke regime in werking en komt er een bestuursrechtelijke premie. Dat zal in het vermijden van wanbetalers vele malen effectiever zijn. Vanaf maand één kan men zich namelijk niet meer onttrekken aan de verzekering. Na zes maanden komt de bestuursrechtelijke premie in het vizier, en uit dat regime kan men ook niet stappen. Dit hangt nauw samen met de verzekeringsplicht, die dan via de bestuursrechtelijke premie nader geaccentueerd wordt nadat iemand zich aan zijn premieverplichtingen onttrokken heeft.

Mevrouw Swenker verwees naar de heer De Geus, die in het kader van de WIA en de WAO uiteindelijk als werkgever min of meer bestuursorgaan werd door bepaalde verplichtingen te kunnen opleggen in het kader van re-integratie. Hiermee ben ik terug bij het feit dat je de doorzettingsmacht bij een zorgverzekeraar zou kunnen leggen en zou kunnen zeggen dat deze de bronheffing voor zijn rekening mag nemen. Daarvoor hebben wij vrij bewust, overigens in nauw overleg met het ministerie van Justitie, niet gekozen, teneinde het privaatrechtelijk karakter van dit zorgverzekeringsstelsel voor 100% overeind te houden. Wij hebben er geen behoefte aan gehad -- en dat hebben wij nog steeds niet -- om een nieuwe, principiële discussie aan te gaan over de

status van de verzekeraars en over de vraag of privaatrechtelijke verzekeraars toch min of meer, al is het maar voor een klein onderdeel, een bestuursrechtelijke rol hebben. Vervolgens krijg je dan weer de vraag hoe groot dat onderdeel dan is. Daar komt bij dat je op dat moment, gegeven de Transparantierichtlijn die voortvloeit uit Europa, opnieuw aan de verzekeraars eisen zou moeten stellen rond de administratie. Die zou gesepareerd moeten plaatsvinden voor wanbetalers en voor degenen die regulier betalen. Ook daaraan zou naar onze inschatting de Derde Schaderichtlijn, gegeven de mogelijkheden die er nu zijn, in de weg kunnen staan.

Voorzitter. Ik ben toe aan de vragen van de heer Van de Beeten, overigens een hele keur aan vragen. Hij vroeg hoe de bestuursrechtelijke premie zich verhoudt tot de marktpremie. Ik geef een paar kleine feiten. De hoogste marktpremie is op dit moment €1205. Ik zal niet melden welke verzekeraar dat is; overigens weet ik dat ook niet. De bestuursrechtelijke premie is 130% van de standaardpremie. Die bedraagt op dit moment €1209. Dat levert een premie op van €1570, met een verschil per maand van €30.

De heer Van de Beeten meldt de memorie van toelichting zo gelezen te hebben: als een verzekeringnemer een restschuld aan bestuursrechtelijke premie aan het CVZ afbetaalt, wordt het betaalde bedrag eerst in mindering gebracht op de hoofdsom en pas dan op de rente en de incassokosten. Zijn vraag is in hoeverre dat in strijd is met het Burgerlijk Wetboek. In de memorie van toelichting staat naar wij hopen -- anders verduidelijk ik het nu -- niet wat de heer Van de Beeten daarin meende te kunnen lezen. Zoals hij terecht opmerkte, is in het wetsvoorstel dan ook niet een van het Burgerlijk Wetboek afwijkende volgorde geregeld. De volgorde krachtens het BW geldt ook hierbij. Binnengekomen geld wordt eerst in mindering gebracht op incassokosten, dan op de rente en dan op de hoofdsom.

De heer Van de Beeten vraagt hoe de kosten van het totale systeem precies worden gedekt. Dragen zowel verzekeraars als wanbetalers in die kosten bij? De uitvoeringskosten van dit wetsvoorstel moeten in principe worden gedekt door de verhoging van 30%. Daarop kom ik zo meteen nader terug. Die worden dus opgebracht door de wanbetalers zelf. Een systeem waarbij ook de zorgverzekeraars zouden bijdragen naar rato van bijvoorbeeld het aantal wanbetalers is niet gewenst, want dat zou betekenen dat verzekeraars die een acceptatieplicht hebben, vervolgens geen invloed hebben op het aantal wanbetalers dat zij in portefeuille hebben of de populatie die zij in de regel verzekeren. Dat zou tot een onevenwichtige belasting van verzekeraars kunnen leiden, op grond van het feit dat je toch een zekere verdeelsleutel voor de kosten zou moeten hanteren. Die zou dan met name die verzekeraar raken die toevalligerwijs, gegeven de acceptatieplicht, meer wanbetalers in portefeuille heeft.

In ruil voor het verzekeren van de wanbetalers ontvangen verzekeraars een

compensatiebijdrage van het CVZ als zij, maar dat moge duidelijk zijn, voldoende incasso-activiteiten ontplooiën.

Dient een proces tegen een zorgverzekeraar over het al dan niet zijn van vierdemaandswanbetaler met een dagvaarding of een verzoekschrift te worden ingeleid? Hiervoor gelden de regels van het normale civiele procesrecht. Dat betekent dat een dagvaarding moet worden uitgebracht, zo zeg ik tegen de heer Van de Beeten.

Zo-even stond ik al stil bij de rechtsmiddelen van de wanbetaler. De wanbetaler heeft de keuze tussen een procedure bij de SKGZ, de Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen, en de burgerlijke rechter. De geschillencommissie is relatief goedkoop en is een snel alternatief voor de burgerlijke rechter. Het advies is formeel-juridisch een vaststellingsovereenkomst in de vorm van een bindend advies. Ik vrees alleen dat ik met deze woorden niet veel nieuwe kennis toevoeg aan hetgeen de heer Van de Beeten weet.

De stichting streeft ernaar om advies te geven binnen twaalf tot zestien weken nadat bezwaar is ingediend. Tegen de heffing van bestuursrechtelijke premie als zodanig staat geen beroep open bij het CVZ. Daarop kom ik dadelijk terug. De rechtsbescherming vloeit voort uit het voortraject: de melding van twee maanden en vier maanden. Bij die van vier maanden wordt gemeld dat betrokkene bij het CVZ zal worden aangemeld als de zes maanden worden overschreden. Daarvoor kan men vervolgens rechtsbescherming aanroepen langs civielrechtelijke weg. Ik kom zo meteen terug op enkele vragen die de heer Van de Beeten stelde rondom de rechtsbescherming.

De **voorzitter**: Mag ik de minister vragen hoeveel tijd hij ongeveer nog denkt nodig te hebben? Hij zegt immers iedere keer dat hij op een aantal punten nog uitgebreid zal terugkomen.

**

Minister **Klink**: Mevrouw de voorzitter, ik zal maar geen "educated guess" doen, maar zal dit wel als een aansporing zien om in elk geval snel door de vragen heen te gaan.

De **voorzitter**: Heel fijn, mijnheer de minister.

**

Minister **Klink**: De vraag die de heer Van de Beeten zelf aanmerkte als de kernvraag is in hoeverre de standaardpremie een bestuurlijke boete is in de zin van de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht. Dat is niet het geval. Een bestuurlijke boete in de zin van de Vierde tranche Awb kan alleen worden opgelegd bij overtreding van een wettelijk voorschrift. Wanbetalers hebben geen wettelijk voorschrift overtreden maar een bepaling in een privaatrechtelijke zorgverzekering, namelijk de verplichting om de nominale premie te voldoen aan de verzekeraar. De bestuursrechtelijke premie dient vervolgens te worden beschouwd als één integrale premie ter hoogte van 130% van de

standaardpremie. Dat is wel van betekenis, want het gaat hierbij om een bestuursrechtelijke premie teneinde te kunnen betalen voor een bepaalde sociale verzekering, net zoals wij die kennen in andere domeinen, zoals de WIA en dergelijke. Het idee van 100% en 30% boete is dus niet aan de orde.

Voor het geval de heer Van de Beeten bedoelt te vragen of wij de 30% dan toch niet materieel als bestuurlijke boete zouden moeten behandelen en daarvoor dezelfde waarborgen zouden moeten inbouwen als die van de Awb, merk ik het volgende op. Ook materieel is de bestuursrechtelijke premie van 130% niet te beschouwen als een bestuurlijke boete; ik duidde daar al even op. Kenmerkend voor een boete is het punitieve element. De bestuursrechtelijke premie is niet gericht op bestraffing van de wanbetaler, maar op het binnenkrijgen van de gemiddelde kosten van de verzekeringsdekking plus de uitvoeringskosten van de inning, en dat is ongeveer 30% van de standaardpremie. Dat vaste bedrag van 30% is naar verwachting nog te laag om de werkelijke inningskosten van het CVZ en het CJIB te dekken.

De bestuursrechtelijke premie is dus een premie ter dekking van de gemiddelde kosten van het verzekerd houden van de structurele wanbetaler. Er is sprake van enige onderdekking van de uitvoeringskosten van het geheel. De 130%, waarin de inningskosten, het hele daarmee gemoeide systeem en de onderdekking geïncorporeerd zijn, werkt feitelijk als een prikkel voor de verzekerde. Deze kan zich namelijk ontdoen van het surplus door terug te vallen op de normale privaatrechtelijke verzekering die de normale voor die verzekeraar geldende nominale premie is, of het regime van de schuldhulpverlening ingaan. In termen van de Awb is de bestuursrechtelijke premie naar mijn stellige overtuiging eerder gericht op het herstel van de situatie dan op het straffen van de betrokkene, ook al zit er een prikkel in voor degene die de privaatrechtelijke overeenkomst niet meer nakomt.

Het karakter van de bestuursrechtelijke premie is dat het een premie is voor de sociale verzekering. Ik zeg dat even omdat de heer Van de Beeten vroeg naar de wettelijke grondslag. De grondslag in meer juridische zin wordt simpelweg gevonden in dit wetsvoorstel.

De heer Van de Beeten vraagt om een reactie op zijn alternatief. Ik moet melden, en dat bedoel ik echt als compliment, dat ik getroffen was door de eruditie die uit zijn voorstel naar voren komt. Dat zeg ik zonder ironische bijklank. Hoewel op mijn departement en ongetwijfeld door de Raad van State is gekeken naar verschillende methoden om meer tegemoet te kunnen komen aan het privaatrechtelijk karakter van ons zorgverzekeringsstelsel, is dit niet aan de orde geweest. Ik heb eerlijk gezegd met bewondering naar het voorstel gekeken, wat mij overigens niet afbrengt van mijn overtuiging dat de beste manier om het te regelen de manier is die wij vandaag hier voorstellen. Een beetje ingewikkeld gezegd, maar men begrijpt wat ik bedoel.

Het alternatief houdt het volgende in. De verzekeraar kan de voorzieningenrechter bij een achterstand van twee of drie maandpremies vragen om voor het bedrag van de nominale premie, eventueel met opslagen van 15% of 30%, die te maken met extra risico dat voortvloeit uit de wanbetaler en vanwege het feit dat je een bepaald forfaitair bedrag voor de inningskosten kunt realiseren, pandrecht te vestigen op het loon, de uitkering of de bezittingen van betrokkene. De voorzieningenrechter zou dit niet moeten toestaan dan nadat de betrokken wanbetaler is opgeroepen voor een hoorzitting. Daaruit zou het voordeel kunnen voortvloeien dat je direct de schuldhulpverlening onder de aandacht kunt brengen, zoals de heer Van de Beeten zei. De voorzieningenrechter zou bovendien de mogelijkheid moeten krijgen om zo'n traject te kunnen starten.

Ik ben het met de heer Van de Beeten eens dat een belangrijk voordeel van het alternatief is dat de oplossing geheel civielrechtelijk is. Er kleven echter ook nadelen aan. Daarbij moet worden bedacht dat het aantal wanbetalers met een premieachterstand van zes maandpremies of meer volgens het CBS eind 2008 280.000 personen bedroeg en dat het aantal wanbetalers met een premieachterstand van meer dan twee maanden derhalve nog hoger zal zijn, ook al kennen wij dat aantal niet precies.

Het eerste nadeel is dat het vergt dat de verzekeraars voor meer dan 280.000 zorgverzekeringen een voorziening van de rechter moeten gaan vragen. Als in het pandrecht zal worden toegestemd, dan zal het daadwerkelijk uitoefenen van dat recht een forse toename van de administratieve lasten voor de zorgverzekeraar opleveren. Het is de vraag of de zorgverzekeraar daartoe bereid is. Dat is het punt dat ik zo-even al maakte van de afweging tussen inspanning aan de ene kant en de mogelijkheid van royement aan de andere kant. Waarschijnlijk levert het de verzekeraars te veel werk op, en dat is wat de overheid nu juist probeert te voorkomen, omdat het tot onverzekerden en daarmee tot een carrousel kan leiden. Gevraagd is waarom ik dan geen royementsverbod opneem in het wetsvoorstel. De Derde Schaderichtlijn staat dat in de weg.

Het tweede nadeel is dat de capaciteit van de voorzieningenrechtters niet berekend is op meer dan 280.000 extra zaken. Ik moet daarbij wel aantekenen dat als het effectief is, dit aantal zal verminderen en de belasting van de rechterlijke macht ook minder zal worden, evenals wellicht de administratieve lasten bij de verzekeraars, maar dan wel met het risico dat je meer onverzekerden krijgt, omdat mensen uit de verzekering worden gestoten. Afgezien van de kosten van zo veel nieuwe rechtszaken, zal ook de capaciteit van de rechterlijke macht moeten worden uitgebreid, waarmee naar verwachting al snel de nodige jaren zullen zijn gemoeid. Gedurende die jaren kunnen wij dan de wanbetaler niet aanpakken.

Een derde nadeel hangt samen met het volgende. Een pandrecht vestigt men als zekerheid ter nakoming van de verbintenis, in casu het

betalen van de nominale premie. De groep waar het hier om gaat, zal naar verwachting niet erg onder de indruk zijn van het op hun loon, uitkering of zorgtoeslag gevestigde pandrecht en doorgaan met het niet betalen van de premie. Anders gezegd, het zal vaak tot uitoefening van het pandrecht moeten komen. Ook ten aanzien van de werkgevers is het de vraag of dit niet tot meer administratieve lasten leidt dan de in dit wetsvoorstel voorziene broninhouding.

Daarnaast gaat broninhouding voor op pandrecht. Met andere woorden, het systeem waarvoor in het wetsvoorstel wordt gekozen, zal waarschijnlijk meer betaalde premies opleveren dan het systeem van pandrecht. De crux is natuurlijk dat mensen geroyeerd kunnen worden door hun verzekeraar. Dit zeg ik met nadruk. Hierbij begint zich iets af te tekenen van wat de heer Van de Beeten beoogt, namelijk om het binnen het civielrechtelijk systeem te houden. Het is namelijk krachtens de Derde Schaderichtlijn zo dat als je het civielrechtelijke systeem dat de heer Van de Beeten voorstelt, wilt laten werken, je in feite tegen de verzekeraars zou moeten zeggen dat ze niemand mogen royeren. Dat gaat in tegen het privaatrechtelijk karakter van ons stelsel. De Derde Schaderichtlijn staat hieraan in de weg, want er is een meer proportionele manier om dit te realiseren, namelijk de weg van de bestuursrechtelijke premie. De inzet om het civielrechtelijk te houden is dus tegelijkertijd het probleem. Daarom zal dit mechanisme niet werken.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik weet dat ik een tweede termijn heb. Ik wacht daarom met mijn commentaar op de opgesomde nadelen tot die tweede termijn, behalve op het punt van de aantallen. Als wij uitgaan van die aantallen, geldt voor diezelfde aantallen dat al die mensen de geschillenregeling bij de SKGZ kunnen inroepen of naar de burgerlijke rechter kunnen gaan. Dat argument is dus niet wezenlijk voor de keuze van het systeem. De geschillenregeling is kennelijk voorzien in zes tot twaalf weken. Ik waag te betwijfelen of dat bij grote aantallen haalbaar is. Als al die mensen het systeem willen frustreren, hoeven zij alleen maar een procedure te starten bij de burgerlijke rechter. Die procedure zal dan, afgaande op mijn eigen praktijkervaring, gemakkelijk drie kwart jaar, zo niet een jaar, in beslag nemen. Al die tijd loopt de achterstand verder op en lopen de problemen maar op. Een van de belangrijke bezwaren die u noemt met betrekking tot die aantallen, de procedures en de gevolgen, zie ik eerder in uw voorstel tegen het systeem werken dan in mijn voorstel, want in mijn voorstel worden mensen nog tijdig opgeroepen. Bovendien kunnen werkgevers na twee maanden al meteen de uitbetaling van de zorgpremie blokkeren, wat ook een enorme prikkel is waardoor je waarschijnlijk niet eens aan de rechter toe zult komen.

Minister **Klink**: Ik waag dat te betwijfelen. In uw voorstel zijn het de verzekeraars die steeds naar de rechter moeten stappen voordat zij het pandrecht

kunnen effectueren. Als wij verwachten van de verzekeraars dat zij dat zullen doen, zeg maar 280.000 keer, dan zal dat ertoe leiden dat de verzekeraars de inschatting maken dat dit een langdurig traject is en er daarom misschien van afzien en gaan royeren. Dat leidt inderdaad tot minder belasting van de rechterlijke macht. Stel dat ze het wel allemaal doen. Dan is het de verzekeraar die het initiatief neemt. Bij de geschillencommissie is het de verzekeringnemer die vervolgens naar de geschillencommissie moet gaan om iets te bestrijden wat naar alle waarschijnlijkheid in 99% van de gevallen evident is, namelijk dat die betalingsachterstand heeft en gemeld gaat worden. Wij hebben in dat laatste geval veel minder meldingen bij de geschillencommissie of de civiele rechter dan in het eerste geval waarbij de verzekeraar langs de rechter zal moeten als die zijn recht wil halen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): De minister zegt dat de verzekeraar langs de rechter moet. Zoals ik al heb gezegd, hoeft het niet zo ver te komen als een werknemer of een uitkeringsgerechtigde na twee maanden merkt dat hij een deel van zijn loon of uitkering niet meer krijgt, namelijk dat deel dat voor de verzekeraar bestemd is. De consequentie is dat de verzekeraar weet dat hij zijn geld krijgt; in het voorstel van de minister weet hij dat niet. Zoals mevrouw Swenker al heeft gezegd, kun je het ook herverzekeren. Verzekeraars kunnen met elkaar afspreken dat zij dit systeem zelf bekostigen en daarbij gebruikmaken van de diensten van het CVZ teneinde zo snel mogelijk over de informatie te beschikken wie de werkgever of de uitkeringsinstantie is. Dan kan er gewoon uitbesteed worden. Zelfs dat zou je kunnen uitbesteden aan het Centraal Justitieel Incassobureau. Dan zou er een privaatrechtelijke overeenkomst kunnen worden gesloten tussen de gezamenlijke verzekeraars en het Centraal Justitieel Incassobureau.

Minister **Klink**: De kern van het bezwaar blijft dat, ook als je die route kiest, de verzekeraar buitengewoon veel inspanningen moet verrichten teneinde een relatief geringe premie binnen te halen. Dat zal ertoe leiden dat men eerder zal royeren en dat er meer onverzekerden komen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): In mijn voorstel zou hij dat alleen maar hoeven te melden aan die gezamenlijke instantie, die voor mijn part ook nog het CVZ zou kunnen zijn, om dat systeem in werking te stellen.

Mevrouw **Swenker** (VVD): En laten wij van de 30% gewoon een pot vormen waaruit de eventuele kosten kunnen worden betaald.

Minister **Klink**: Nogmaals, naar mijn inschatting zullen de verzekeraars, ook al doen zij het collectief, uiteindelijk meer inspanningen moeten verrichten dan in dit stelsel. Dat zal ertoe leiden dat men veel sneller tot royement en dus tot onverzekerdeheid zal overgaan.

Mevrouw **Swenker** (VVD): Waarop baseert de minister dat? Stel dat je een vorm van herverzekering of een incassobureau zoekt. Stel dat je die 30% erop zet en dat het in een pot komt waaruit eventuele incassokosten kunnen worden betaald. Dan kan de zorgverzekeraar dat gewoon uitbesteden, overgaan tot de orde van de dag en proberen zijn zieltjes te winnen en goede zorg in te kopen. Dat incassobureau kan dan toch vervolgens achter die wanbetaler aan gaan en bijvoorbeeld loonbeslag leggen? Waarom zou de zorgverzekeraar nu ineens gaan royeren? Hij kan het toch gewoon uitbesteden?

Minister **Klink**: Bij het alternatief dat u aanbiedt, moet ik de verzekeraars daartoe verplichten teneinde zeker te kunnen zijn dat het aantal onverzekerden zal afnemen. Aan die verplichtingen, ook als je het langs die lijnen zou doen, staat de Derde Schaderichtlijn in de weg. Dat betekent de facto dat ik meer en disproportionele verplichtingen opleg aan een verzekeraar, ook als men die route collectief zal moeten kiezen. Dat moet dan wel collectief gebeuren. Althans, ik moet de zekerheid hebben dat het gebeurt. Als ook deze route openstaat, is dat minder proportioneel.

Ik ga over naar de vragen van de heer Putters. De doelgroepgerichte voorlichting waarover in 2007 is gesproken, was gericht op onverzekerden en niet op wanbetalers. Voorlichting aan wanbetalers gebeurt feitelijk door zorgverzekeraars. Algemene publieksvoorlichting over wanbetaling heeft tot nu toe inderdaad nog niet plaatsgevonden. In het kader van deze wet zal ik in het najaar in huis-aan-huisbladen en in een landelijke dagblad algemene informatie geven over de maatregelen die worden genomen om wanbetaling tegen te gaan en terug te dringen. Wij zijn op dit moment bezig met het opzetten van een onderzoek naar de kenmerken van de groep die zich hierbij aftekent.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Bij een doelgroepbenadering is het toch heel belangrijk om te kijken naar bijvoorbeeld de groep allochtonen. Mijn ervaring uit mijn dagelijkse praktijk is dat zij er helemaal niets van snappen. Dat kan al een reden zijn waarom er niet wordt betaald. Heel eenvoudige voorlichting over dit onderwerp is heel belangrijk.

Minister **Klink**: Het lijkt mij belangrijk om hiermee rekening te houden, ook op het moment dat wij tot die voorlichting overgaan.

Ik heb gesproken over de vrijwillige automatische incasso. Ik hoop dat toen duidelijk was waar het verschil in zat.

De heer Putters vraagt hoe het zit met wanbetalers met een uitkering. De bronheffing op een uitkering is 100%.

De heer **Putters** (PvdA): Ik wil nog even naar het punt van de voorlichting. Ik neem aan dat ook die preventieve maatregelen een plek krijgen in de voorlichting en dat het niet alleen gaat om: u loopt het risico dat u een boete krijgt.

Minister **Klink**: Ik kan er nu natuurlijk makkelijk ja op zeggen, maar ik zal erop letten dat het gebeurt, temeer omdat bij de tweede en vierde maandsmelding de schuldhelpverlening expliciet van betekenis is. Het lijkt mij alleszins redelijk om ook in het kader van de voorlichting erop te wijzen dat schuldhelpverleningstrajecten openstaan voor mensen die er wellicht van schrikken dat men als wanbetaler 130% premie moet betalen.

De heer **Putters** (PvdA): Ik denk zeker dat het belangrijk is. Dat laatste ben ik met de minister eens, omdat niet iedereen die uitein delijk wanbetaler wordt dat graag wil worden. Ik denk dat een groot deel van hen dat best wil voorkomen. Dit kunnen handreikingen daarvoor zijn.

Minister **Klink**: Laat ik in mijn eigen termen adstrueren wat de heer Putters zegt. Bij een tweede maandsmelding en een vierde maandsmelding is het preventieve karakter van betekenis met betrekking tot schuldhelpverleningstrajecten en het is dan ook alleen maar aan te bevelen om dat in preventieve zin bij de voorlichting al helemaal te doen, dus bij de nulde maand.

De bronheffing op een uitkering is 100%, de overige 30% wordt door het CJIB geïnd. Daarbij moet ook het CJIB overigens rekening houden met de beslagvrije voet. Ik kan bevestigen dat men niet onder het bestaansminimum kan vallen. Als schuldhelpverlening tot stand komt -- dat is al verschillende keren gebezigd -- wordt de restschuld door het CVZ kwijtgescholden.

De heer Putters heeft gevraagd in hoeverre de publieke overname van de inning genoeg prikkels aan zorgverzekeraars biedt om activiteiten te ontplooiën om wanbetaling te voorkomen. Er blijft een premierisico voor de eerste zes maanden en men ontvangt de compensatiebijdrage niet als er onvoldoende incassoactiviteiten zijn ontplooid. Herverzekering biedt naar onze inschatting geen oplossing. Voor zover onder herverzekering wordt verstaan dat verzekeraars de gedeelde premie-inkomsten onderling kunnen poolen dan wel zich daarvoor kunnen verzekeren, zal het niet leiden tot minder royementen. Daar is het toch met name om begonnen.

De heer Putters heeft ook gevraagd naar onderzochte alternatieven. Wij hebben gekeken naar de fiscale inning door de Belastingdienst, maar die kampt met te veel capaciteitsproblemen om dat aan te kunnen. Wij hebben gekeken naar het uitbetalen van de zorgtoeslag aan de verzekeraar, maar ook daarbij stuiten wij op het probleem dat de Belastingdienst dat niet kon uitvoeren. Wij hebben gekeken naar een versterking van de incassopositie van zorgverzekeraars door een waarborgfonds ter delging van de gemaakte kosten voor noodzakelijke zorg voor mensen die door wanbetaling onverzekerd zijn geworden. Maar dan ga je er in feite al van uit dat je bepaalde financiële risico's moet afdekken voor mensen die niet verzekerd zijn. Om deze redenen hebben wij niet voor deze alternatieven gekozen.

Hoeveel gemeenten sluiten een collectief contract? Dat zijn er 400 voor de bijstandsgerechtigden en de overige minima. Ruim driekwart van alle bijstandsgerechtigden en 20% van de overige minima maken al gebruik van collectieve contracten. Het aantal onverzekerden onder bijstandsgerechtigden is om die reden betrekkelijk laag, ongeveer 0,5%. Er zijn wel meer wanbetalers, ongeveer 7%. Dat geeft ook iets aan van de betekenis van doelgroepgerichte benadering. Het geeft ook aan dat, op het moment dat gemeenten er kennis van krijgen dat iemand wanbetaler is, de schuldhulpverleningstrajecten snel in gang worden gezet. Dan ben ik terug bij het punt dat ik zo-even heb gemaakt in het verlengde van de initiatieven van mevrouw Klijnsma.

De effecten van het wetsvoorstel zal ik graag rapporteren via de VWS-verzekerenmonitor. Uiteraard zullen wij de maatregelen bezien, monitoren en evalueren. Een horizonbepaling zou betekenen dat het automatisch expireert. Daar wil ik liever niet toe overgaan.

Ik kom bij mevrouw Slagter. Het gaat om 280.000 wanbetalers, van wie 60.000 met een uitkering. Het overgrote deel van de uitkeringsgerechtigden betaalt overigens wel de premie, mede dankzij de gemeente. Dat geldt overigens ook voor de allochtone bevolking. Ook van hen betaalt het overgrote deel gewoon de premie. Onderzoek naar de vraag waarom mensen niet betalen is moeizaam gebleken. Ik ben in overleg met het CBS om meer bestanden te kunnen vergelijken. Daarnaast zal samen met een incasso-organisatie en een verzekeraar worden onderzocht waarom men al dan niet de zorgpremie betaalt. Over dat onderzoek heeft onlangs ambtelijk overleg plaatsgevonden. Het gaat om een onderzoek onder ongeveer 200.000 verzekerden, zowel wanbetalers als niet-wanbetalers, van één verzekeraar. Wij proberen de motieven, achtergronden en dergelijke van de betrokkenen te achterhalen.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voorzitter, ik denk dat ik sowieso wel een paar interrupties heb omdat ik nu aan de beurt ben om ...

De **voorzitter**: Het is wel heel bijzonder dat u dat al vooraf aankondigt, maar ga uw gang. Voorlopig. **

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Er moet vast nog wel iets verduidelijkt worden.

Wordt er ook gekeken naar verschillen tussen zorgverzekeraars? Wat de minister hiervoor al gezegd heeft, intrigeert mij. Het kwam op mij over alsof wij de zorgverzekeraars te vriend moeten houden, dat wij niet te veel van ze moeten vragen en dat soort dingen. Is er ook gekeken naar verschillen tussen zorgverzekeraars? Ondanks dat wij het in oktober 2008 over de verzwarende van het incassoregime hebben gehad, is het aantal wanbetalers toch toegenomen. Ik vind dat toch wel bijzonder. Voor mij zou de conclusie kunnen zijn dat de zorgverzekeraars helemaal niet zo veel moeite doen. Ik ben toch wel benieuwd of daar ook naar gekeken wordt. Het zou ook kunnen zijn dat er

zorgverzekeraars zijn die daar best practices in hebben en die deze onderling kunnen uitwisselen.

Minister **Klink**: Ik gaf zo-even al aan dat de prikkel voor de verzekeraar bestaat uit het feit dat men zes maanden lang geen premie krijgt en niet gecompenseerd wordt op het moment dat er geen incassotrajecten zijn ingezet. In het huidige regime kan de verzekerde weliswaar niet uit de verzekering stappen, maar kan de verzekeraar nog altijd wel royeren. Dat is waarschijnlijk toch betrekkelijk vaak gebeurd. De verplichting om niet te royeren heeft niet zozeer te maken met het feit dat ik graag vriendjes wil blijven met Achmea, CZ of wie dan ook, maar simpelweg met de Derde Schaderichtlijn die inhoudt dat dit niet kan. Om die reden zal het regime dat nu als voorstel voorligt ook beter en effectiever zijn in het bestrijden van wanbetaling dan de trajecten die wij nu kennen en die in hoge mate op vrijwilligheid zijn gebaseerd.

Ik kom op de taakverdeling tussen CVZ en CJIB. Het CVZ probeert zo veel mogelijk de bestuursrechtelijke premie via bronheffing te innen. Er gelden uitzonderingen voor uitkeringsgerechtigden en minvermogenden. Bij hen wordt 100% bronheffing gerealiseerd en het restant wordt via het CJIB geïnd. Als de bronheffing, die 130% dan wel die 100%, echter niet in zijn geheel mogelijk is omdat het inkomen te laag is of omdat het om een student gaat of anderszins, krijgen wij een volledige incasso door het CJIB. Het CVZ voert alleen bronheffing uit als het gehele bedrag kan worden geïnd, 130% dan wel 100%. Wij hebben het dan over degenen die minvermogen of uitkeringsgerechtigd zijn.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): De minister zegt nu impliciet dat het 100% is bij uitkeringsgerechtigden. Volgens onze informatie staat dat niet in de wet. Ik heb wel ergens gelezen dat het in een ministeriële regeling zou komen te staan, maar het is natuurlijk wel belangrijk dat dit juridisch wordt afgedekt.

Minister **Klink**: Wat in de wet staat dan wel een wettelijke grondslag kent, is de beslagvrije voet. Wij hebben hier vrij uitvoerig over gesproken met de minister van Justitie en de minister van Sociale Zaken. Die beslagvrije voet was voor ons de reden dat de 100%- en niet de 130%-inning zou moeten plaatsvinden op het moment dat men minvermogen of uitkeringsgerechtigd is. Daarom separeren wij die andere 30% via het CJIB. Wij zullen in de ministeriële regeling zorgverzekering verankeren dat die 100% en 30% separate trajecten zijn. Nogmaals: los van die regeling is er kennelijk een dwingendrechtelijke reden om te zeggen dat je niet onder die beslagvrije voet kunt. Die 100% zal dus altijd het maximum zijn.

Mevrouw Slagter vroeg hoe de stabilisatieovereenkomst gaat werken en of die niet prematuur is. Die overeenkomst is in de wet ingevoerd door een amendement van de heer Van Gerven. De stabilisatieovereenkomst is een onderdeel van de schuldhulpverlening. De NVVK heeft aangegeven dat een en ander in de praktijk al

werkt. Men wil de overeenkomst graag invoeren en heeft er alle vertrouwen in dat deze goed implementeerbaar is. De wanbetaler die zich meldt voor schuldhulpverlening sluit een overeenkomst met de schuldhulpverlener over de afwikkeling van zijn schulden. In het kader van die stabilisatieovereenkomst wordt eerst gezorgd dat de financiële situatie is gestabiliseerd. Daarnaast wordt ervoor gezorgd dat rekeningen voor elementaire diensten die betrokkenen vaak in de schuld duwen omdat men die niet betaalt, als eerste worden betaald. Dan vindt stabilisatie plaats en vervolgens gaat men over tot het inlossen van de schulden die nog openstaan op basis van een hulpovereenkomst die uiteindelijk in de regel tot een matiging leidt van de lasten die op de betrokkene rusten.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): De minister zegt dat het CVZ eventueel de resterende schulden kan kwijtschelden in het kader van niet-betaalde premies. Er wordt een bedrag van €1000 genoemd, maar dat kan natuurlijk nog veel meer zijn. Ik had begrepen dat zorgverzekeraars net zo goed schuldeiser zijn als andere instanties en bij het regelen van de schuldregelingen ook inspraak hebben. Hoe zit dat nu? Welke schulden kan het CVZ nu kwijtschelden en voor welke schulden is zo'n schuldenregeling bedoeld?

Minister **Klink**: Ook bij het CVZ kunnen schulden opgebouwd worden. Dat zal bij bronheffing minder makkelijk gaan dan bij een incassotraject via het CJIB. Van die schulden zal het CVZ zeggen dat die worden kwijtgescholden op het moment dat men een schuldhulpverleningsovereenkomst aangaat. Het convenant met de VNG, de NVVK, de sociale diensten, SZW en VWS gaat over de openstaande schulden bij Zorgverzekeraars Nederland. De deelnemers aan het convenant zullen zich verplichten om zich in het kader van die schuldhulpverleningsovereenkomst te matigen zodat een en ander proportioneel is en de schuldhulpverleningsovereenkomst ook echt een kans krijgt. Dat ligt onder andere besloten in dat convenant waar mevrouw Slagter naar vroeg, en daar wordt welwillend en goed samengewerkt met ZN.

Mevrouw Slagter vroeg in hoeverre ik bij de staatssecretaris van SZW erop kan aandringen dat alle schuldeisers meewerken aan een minnelijke schuldregeling. De schuldhulpverlening is er natuurlijk op gericht om het totaal van de schulden die iemand heeft mee te nemen in het oplossen van de schuldenproblematiek. Wat mevrouw Slagter vraagt is het uitgangspunt van het geheel. Ik zal aan de staatssecretaris van SZW vragen in hoeverre wij gemeenten kunnen vragen in hoeverre die "tweedemaandsbrief" direct een aanknopingspunt kan zijn voor proactief optreden.

Door verschillende leden is er stilgestaan bij de lasten voor het bedrijfsleven. Naar onze inschatting is de bronheffing ook voor de werkgevers een efficiënte manier om de premie binnen te halen. CVZ stuurt de werkgever een verzoek om een bepaald bedrag dat gelijk is voor

elke werknemer in te houden op het nettoloon en aan CVZ over te maken. Het alternatief van loonbeslag is bewerkelijker en meer belastend dan deze bronheffing. De Kamer heeft er zelf op gewezen dat werkgevers een eigen belang hierbij hebben. Dat is ook wel evident.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): De minister vertelt iets wat ik ook wel wist, maar ik had daarnaast gevraagd wat hij gaat doen om in overleg met VNO en MKB-Nederland de pijn te verzachten. 300 mln. is genoemd en daar komt altijd weer de rituele dans overheen dat het vergelijkbaar is met het personeelsuitje. Dat bestrijd ik overigens. Wat voor stappen zet de minister richting VNO en MKB-Nederland om wat beter naar hen te luisteren?

Minister **Klink**: In dit kader zal het niet meevallen. Een bronheffing is een bronheffing. In het kader van de administratieve lasten is ook VWS gehouden daar een behoorlijke reductie in aan te brengen. Daar wordt ook stringent op gelet van de kant van de minister-president. De lastenverlichting die wij realiseren -- waardoor wij op 32% reductie komen, daar waar we voor 20% of 25% waren aangeslagen -- raakt ook wel aan de werkgevers. Dat heeft namelijk te maken met het toewerken naar een eenduidig loonbegrip op basis waarvan wat nu de werkgeversbijdrage is voor de inkomensafhankelijke premie, een afdracht wordt van de werkgever aan CVZ. Dat heeft als groot voordeel dat er een eenduidig inkomensbegrip komt en dat zorgt voor enorme lastenverlichting bij de werkgevers. Ik realiseer me ook dat dit niet een-op-een loopt. De administratievelastenverminderingen die voortvloeien uit de verplichting die op VWS rust, worden in hoge mate precies gevonden bij de werkgevers en niet alleen maar bij ziekenhuizen, verpleegkundige en zorginstellingen et cetera. In die zin zit daar wel een compensatie in, zij het dat die niet zo rechtstreeks is als u wellicht zou wensen.

De **voorzitter**: We zijn toegekomen aan de tweede termijn van de kant van de Kamer. Aangezien er ruim tijd is bemeten voor de interrupties vraag ik alle woordvoerders beknopt te zijn.

**

*N

Mevrouw **Swenker** (VVD): Voorzitter. Wij hebben inmiddels een zo ingewikkelde wetgeving gemaakt bij de vormgeving van de Zorgverzekeringswet dat er bijna geen koninklijke weg meer blijkt te bestaan, als je een probleem moet oplossen.

Het is duidelijk dat de VVD-fractie zeer voor een civielrechtelijke oplossing is, of die nu is door in de polis voorwaarden een pandrecht neer te leggen of door anderszins regelingen te treffen. De minister zegt dat dit in strijd is met de Derde Schaderichtlijn. Dit begrijpt de VVD-fractie niet. Volgens ons zegt de Derde Schaderichtlijn, even grof samengevat, dat de verzekeraar de vrijheid moet hebben om te kiezen. Hij heeft ook nu de

vrijheid om te kiezen en te royeren, zij het dat hij dan geen uitkering krijgt uit het fonds. Hij heeft de vrijheid om via incasso te innen en hij heeft de vrijheid om niks te doen. Nu is als verandering ook mogelijk de premie te laten innen door het CVZ. De verzekeraar kan ook in zijn polis regelen dat hij pandrecht heeft of anderszins. Hij kan besluiten naar een centraal incassobureau te gaan en het samen te gaan doen. Je kunt ook een verzekeraar in de goede richting duwen zoals we dat nu ook doen met de wortel en de stok, door te zeggen dat de verzekeraar bij royement geen compensatie krijgt uit het vereveningsfonds. Als hij wel braaf probeert te incasseren, krijgt hij die wel. Kortom, er blijft ongelooflijk veel vrijheid voor de zorgverzekeraar. Het is de VVD-fractie niet duidelijk hoe dit dan in strijd is met de Derde Schaderichtlijn.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Dank aan de minister voor de beantwoording. Ik zal straks toch het genoegen dat hij heeft beleefd toen hij meende dat ik geen repliek had aan mevrouw Swenker moeten wegnemen, maar dat zal ik tot het slot bewaren.

Allereerst het punt van de rechtsingang met betrekking tot de rechtsbescherming voor de verzekerde die wil ageren. De minister zegt dat dit een dagvaarding moet zijn, maar dat staat niet zo in de wet. En als het niet zo in de wet staat, is het onduidelijk. Dan zou ik niet weten waarom een verzekerde voor de moeilijker weg van de dagvaarding, waarbij een deurwaarder nodig is, zou moeten kiezen als hij ook de eenvoudiger weg van het verzoekschrift zou kunnen kiezen, waarbij hij geen deurwaarder nodig heeft. Als de wet daar geen antwoord op geeft, zal de rechter in een voorkomend geval moeten beslissen. Ik vind het toch wel een belangrijk juridisch-technisch probleem dat in ieder geval met het voorstel zoals het er nu ligt, niet deugdelijk is opgelost.

Als ik de minister goed begrijp, zegt hij dat je moet voorkomen dat je in een positie komt dat je als wetgever een royementsverbod zou willen gaan opleggen aan de verzekeraar omdat je dan in de problemen komt met de Derde Schaderichtlijn. Je moet dus verzekeraars in de positie brengen dat zij niet over zullen gaan tot royement; je moet ze als het ware ertoe verleiden door een regeling aan te bieden zoals die nu in dit wetsvoorstel voorligt. Laat ik vooropstellen dat ook ik niet pleit voor een royementsverbod. De vraag is of het systeem zoals het nu in dit wetsvoorstel voorligt beter is dan het voorstel zoals ik dat suggereerde met behulp van het pandrecht. Ik stel vast dat in het voorstel van de minister er pas CVZ-incasso gaat plaatsvinden en een compensatieregeling in werking treedt op het moment dat de verzekeraar al zes maanden achterstand voor zijn kiezen heeft gekregen. In mijn voorstel zou de verzekeraar door simpelweg of via het CVZ of zelf een briefje te sturen naar de werkgever of de uitkeringsinstantie vanaf dat moment zijn risico beperken tot de eerste twee maanden niet betaalde premie. Daarna ligt er een

pandrecht en mag de werkgever respectievelijk de uitkeringsinstantie niet overgaan tot uitbetaling. Daarmee beperkt de verzekeraar enorm zijn risico in dit voorstel. Waarom zou hij in mijn voorstel wel tot royement gaan besluiten en in het voorstel van de minister niet, zeker als je de kosten ook nog eens verevent door afspraken daarover te maken met CVZ en met de verzekeraars onderling. Hierbij teken ik aan dat ook het vastleggen van de uitkering elektronisch kan tegenwoordig dankzij een wetswijziging die we driekwart jaar geleden hier hebben aangenomen, waardoor één deurwaarder centraal voor CVZ dat bij alle uitkeringsinstanties kan regelen. Ik zie het probleem dus niet.

Is er nu sprake van een bestuurlijke boete of niet? De minister zegt dat de grondslag voor die 130% standaardpremie in de wet ligt. Kortom, hij ligt niet in de overeenkomst. De grondslag ligt dus ook niet in het Burgerlijk Wetboek, de grondslag ligt in een publiekrechtelijke wettelijke voorziening die hier vandaag voorligt. Het is dus publiekrecht; dat staat om te beginnen vast.

Daarnaast kunnen we vaststellen dat de grond om die 130% te gaan heffen, is dat men een overtreding heeft begaan. Men heeft merkwaardigerwijs geen publiekrechtelijke overtreding, maar een privaatrechtelijke overtreding begaan, namelijk het niet betalen van de premie aan de verzekeraar. Die overtreding wordt als het ware met terugwerkende kracht door dit wetsvoorstel een publiekrechtelijke overtreding, met als consequentie dat je als je een vrij hoge premie betaalt van €1205, vervolgens €1570 moet betalen, oftewel €365 meer. Maar als je toevallig ook nog eens een lagere premie betaalt aan je verzekeraar, moet je zelfs nog een hogere boete betalen. Ik denk dat als dit voorgelegd wordt aan de rechter, deze zal zeggen dat er sprake is van een bestuurlijke boete in de zin van de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht. Als de minister zegt dat dit niet gaat gebeuren, dat geen enkele rechter en ook niet uiteindelijk de Raad van State of de hoogste civiele rechter dat zegt, is dat zijn verantwoordelijkheid. Ik zou niet graag in zijn schoenen staan op het moment dat dit verkeerd gaat. Ik denk dat de minister dat nog maar eens goed moet afwegen. Dat geldt ook voor de nadelen die hij heeft genoemd met betrekking tot de aantallen. Ik heb daar zo-even bij interruptie al het een en ander over gezegd. Ik zie niet wat het verschil is tussen mijn voorstel en zijn voorstel. In mijn voorstel is het zo dat alleen al de brief die de werknemer of de uitkeringsgerechtigde krijgt waarin staat dat hij deze maand maar een deel van zijn geld krijgt, omdat de werkgever of de uitkeringsinstantie het andere deel gaat afstorten bij de zorgverzekeraar, aanleiding zal zijn om zich even achter de oren te krabben en te overwegen om naar schuldhulpverlening te gaan, zeker als de begeleidende brief daar ook nog eens uitdrukkelijk op wijst. Kortom, ik ben er nog niet van overtuigd dat de verrassing die de minister gevoelde toen hij mijn voorstel hoorde, niet nog wat verder zou moeten doorwerken.

Tot slot richt ik me tot mevrouw Swenker. Bij een arbeidsovereenkomst is en blijft de

hoofdregel: geen werk, geen loon. In de wet is die verplichting in het verleden voor een deel beperkt tot zes weken; later is dat opgerekt ook in het kader van re-integratie. Als de WIA in werking treedt, betaalt de werkgever geen loon meer. De arbeidsovereenkomst eindigt echter niet automatisch, sterker nog, de werkgever heeft onverminderd de re-integratieplicht. Dus ik denk dat mijn argument nog steeds hout snijdt. Ik ben benieuwd of er nu een dupliek komt.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Als ik het verhaal van de heer Van de Beeten hoor, klinkt het alsof hij eigenlijk voor een ander wetsvoorstel is dan voor het wetsvoorstel dat nu voorligt. Ik ben benieuwd wat zijn finale beoordeling inhoudt, of hoe de fractie van het CDA ertegen aankijkt.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het zal u niet verbazen als ik zeg dat ik uiteraard eerst de reactie van de minister wil aanhoren en vervolgens mijn fractie wil inlichten over datgene wat er zich hier vandaag heeft afgespeeld. Dan krijgt u de finale beoordeling van de CDA-fractie.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): We houden het nog even spannend.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Uiteraard.

*N

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voorzitter. Ik heb aangegeven dat ik ongeveer vijf minuten spreektijd nodig zou hebben. Toen ik echter ging inventariseren op welke vragen ik nog geen antwoord heb gekregen, kwam ik een heel eind. Ik zal desalniettemin proberen het snel af te handelen.

Ik heb vragen gesteld over het convenant tussen de zes partners. Dat is nog steeds een concepttekst. Het is mij niet duidelijk wanneer die goedgekeurd wordt en bovendien heeft de VNG een voorbehoud gemaakt. Wat doen wij als zij een negatief oordeel geeft?

Ik heb gevraagd naar het tijdstip van inwerkingtreding. Er is steeds 1 juli gezegd, maar er is ook gezegd dat sommige verzekeraars er nog niet klaar voor zijn. In dat kader heb ik ook gevraagd of het CVZ zorgverzekeraars zou kunnen dwingen om mee te doen. Zorgverzekeraars moeten hun systemen aanpassen en dat kan een bottleneck zijn, te meer daar ik nog steeds concludeer dat wij ernstig rekening met hen moeten houden en hen te vriend moeten houden.

Daarnaast heeft de minister een aantal toezeggingen gedaan. Hij streeft naar doelgroepbenadering. Hij zal daarbij in kaart brengen wat de motieven zijn van de niet-willers. Dat is namelijk een groep waar je nog het meeste geld zou kunnen halen. Hij heeft gezegd dat de 100%-regeling geldt voor de minima, maar dat er sowieso andere wetgeving is die dat waarborgt. Hij gaat het ook expliciet in een ministeriële regeling opnemen. De minister heeft ook gezegd dat middels een convenant tussen ZN en NVVK een einde kan komen aan schulden als er een goede

schuldenregeling is. Zo worden mensen niet tot in de eeuwigheid door schulden geplaagd en kunnen ze ooit met een schone lei beginnen. Hij verwacht dat zorgverzekeraars daar ook aan meewerken. De minister gaat monitoren en evalueren en ik denk dat in dat kader moet worden meegenomen of dit de goede manier is. Als het werkt, is het een goede manier. Als het niet werkt, moeten wij ons afvragen wat er dan moet gebeuren.

Ik miste wel een kort betoog van de minister over wie nu eindverantwoordelijk is. Met name van de niet-kunners -- mensen die al op een minimumniveau zitten -- wordt veel gevergd door gemeenten en sociale diensten. De minister heeft het over een handreiking aan hen. In die handreiking staat echter vooral wat ze allemaal moeten en wat er van hen wordt verwacht. Omdat ik ervan uitga dat de minister als ondertekenaar van deze wet ook eindverantwoordelijke is, heb ik gevraagd wat hij gaat doen om de gemeenten niet alleen met woorden, maar ook met daden te faciliteren.

*N

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. Laat ik me in ieder geval aansluiten bij de verzuchting dat de regelgeving vrij complex geworden is, terwijl de introductie van het nieuwe zorgstelsel bedoeld was om tot een duidelijkere regeling te komen. Het enige wat wij kunnen doen, is onszelf in de spiegel aankijken.

Is deze route met een publiekrechtelijk sluitstuk in een privaatrechtelijke verzekering de beste route? Mij bekreep tijdens de eerste termijn een beetje het gevoel dat het ook een welles-nietesverhaal kan worden tussen een aantal alternatieven. Daar kun je een aantal dingen mee doen. Wij geven de minister het voordeel van de twijfel in zijn argumentatie voor de route die nu gekozen is. Die kunnen wij dus steunen. Ik moet wel zeggen dat het alternatief van de heer Van de Beeten aantrekkelijk klinkt en hij heeft een aantal steekhoudende argumenten naar voren gebracht. Ook van die route moeten wij maar afwachten wat de effecten zijn. Vandaar dat wij de minister op dit moment het voordeel van de twijfel geven.

Wij danken de minister voor de toezegging dat hij gaat rapporteren of dit tot een afname van het aantal wanbetalers leidt. Daar is het uiteindelijk om te doen, welke route wij ook kiezen. Het moet afnemen en wij willen graag weten of dat gebeurt. Als dat niet gebeurt, gaan wij ervan uit dat de minister opnieuw een alternatieve route gaat overwegen.

Wat ons betreft, gaat het om het voorkomen van wanbetaling en het voorkomen van het stapelen van schulden van mensen. In dit debat hebben wij daarvoor vier wezenlijke aanknopingspunten gevonden. Wij zijn er in de eerste plaats blij mee dat de ruimte voor een automatische incasso is gevonden en dat die steviger wordt ingezet. Het is belangrijk om zo preventief mogelijk te zijn en te voorkomen dat mensen verder in de schulden raken. Wij zijn blij dat de minister dit ook in de doelgroepgerichte

voorlichting een plek wil geven. Wij denken dat er onder de wanbetalers wel degelijk mensen zijn die vroegtijdig wanbetaling willen voorkomen.

In de tweede plaats hebben wij nog vragen bij de zesmaandentermijn. Wij willen dat wanbetaling zo snel mogelijk wordt tegengegaan. Ondanks de acceptatieplicht van verzekeraars willen wij wel zeker stellen dat zij zich maximaal inspannen om die termijn korter dan zes maanden te laten zijn. Wat zijn nu die voldoende incassoactiviteiten? Wat is dat concreet? Wat moeten ze allemaal doen en is dat zo maximaal? Hoe verhoudt zich dat, ook in de tijd, tot de meldingen van het CVZ? Ik begrijp dat het CVZ ook na bepaalde termijnen de verzekerden of de wanbetalers iets laat weten. Ik krijg de indruk dat dit parallel loopt aan een aantal meldingen die de verzekeraar doet. Hoe verhoudt dit zich tot elkaar? Er moeten natuurlijk ook geen disincentives zijn voor verzekeraars. Ze hebben ook een zeker bedrijfsrisico in ons systeem en dat willen wij nog even benadrukken.

Het is natuurlijk ook cruciaal dat de verschillende instanties die bij de schulden van mensen betrokken zijn, goed met elkaar schakelen over de dubieuze debiteuren. Er moet een soort early warning zijn binnen die zes maanden. Krijgt dat een plaats in het convenant tussen alle instanties? Het convenant is een paar keer genoemd, maar het is mij niet helder waar het precies om gaat. Een early warning tussen de instanties is volgens ons van belang.

In de derde plaats is de 30%-kwestie en de positie van de bijstandsgerechtigden belangrijk. Dank voor de toezegging dat het bij de bronheffing bij bijstandsgerechtigden enkel de standaardpremie betreft en niet een opslag van 30%. De minister is er helder over geweest: het staat niet in de wet, maar het komt in een ministeriële regeling. Dat is voor ons afdoende. Wij houden de minister graag aan die toezegging, want wij willen niet dat mensen onder het sociaal minimum terechtkomen.

In de vierde plaats blijkt dat het schakelen tussen instanties ongelooflijk belangrijk is om wanbetaling en oplopende schulden tegen te gaan. Ook in het debat over de preferente schuldeis hebben wij besproken dat dit niet interfereert met de schuldhulpverlening. Dat schakelen tussen instanties moet in die convenanten een plek krijgen. Ik vroeg al hoe dat moet gebeuren. Het vraagt ook -- en dat is een hartenkreet van mij -- om het schakelen tussen departementen. Daar ontbreekt het toch vaak nog aan. Hoe wij dat bereiken? Wij praten daar al heel lang over; ik denk dat deze avond daarvoor niet voldoende is.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*N

Minister **Klink**: Mevrouw de voorzitter. Mevrouw Swenker zegt dat je de vrijheid hebt om te kiezen: je kunt het pandrecht uitoefenen en dat kun je in de polis opnemen. Je kunt ook royeren. Dat kan allemaal; dat geef ik direct toe. Je kunt echter niet

regelen dat er geen onverzekerden meer komen en je kunt het royement niet uitsluiten. Juist om die reden hebben wij een ander regime nodig om te effectueren wat wij willen, namelijk het vermijden van wanbetalers en onverzekerden.

Mevrouw **Swenker** (GroenLinks): Daarom had ik eraan toegevoegd dat er net zoals nu natuurlijk wel een wortel aan de stok hangt om ervoor te zorgen dat de verzekeraar in vrijheid zo weinig mogelijk royeert.

Minister **Klink**: Ja, dat is zo. Dat heb ik ook aangegeven. Dat kan en dat hebben wij de afgelopen jaren ook geprobeerd door te zeggen dat op een gegeven moment via het CVZ een compensatie van de gederfde premies voor het vereveningsfonds plaatsvindt. Die compensatie kan echter alleen staan tegenover een inspanningsverplichting en effectuering van die inspanningsverplichting voor de verzekeraar om ervoor te zorgen dat de betrokkene toch betaalt. Anders krijg je in feite een soort schaduwbetaling aan publieke zijde in de richting van de verzekeraar zonder dat daar verplichtingen uit voortvloeien voor de verzekerde. Dat kan eigenlijk alleen langs de weg die wij nu hebben gekozen, namelijk door over te gaan tot een bestuursrechtelijke premie die de onverzekerde c.q. de wanbetaler vrijwaart van de betalingsverplichtingen. Laat ik het heel simpel zeggen: ik kan de verzekeraar er niet toe verplichten om die verzekeringsnemer voortdurend achter de broek te zitten, tenzij ik zeg dat de verzekeraar die verzekeringsnemer niet mag royeren. Dan krijgt de verzekeraar immers een enorm eigen belang bij het feit dat dit niet kan. Daarvan heb ik gezegd dat dit tegen de achtergrond van de Derde Schaderichtlijn niet mogelijk is, althans niet proportioneel is en dus niet mogelijk is.

De heer Van de Beete n heeft gezegd dat wij zouden moeten regelen dat dit via de dagvaarding plaatsvindt. Een verzoekschrift kan immers anders ook. De verzoekschriftprocedure is bedoeld voor een situatie met meerdere belanghebbenden. In casu gaat het om een geschil tussen louter de verzekeraar en de verzekeringnemer. Inderdaad is dus de procedure via de dagvaarding aan de orde.

Dan het alternatief van de heer Van de Beeten met betrekking tot het pandrecht. In feite heb ik de argumenten zojuist al geleverd. Je kunt een pandrecht vestigen, maar je moet dat ook effectueren. Dan moet je vervolgens langs de rechter. Dat zal een enorme belasting van de rechterlijke macht met zich meebrengen. Bovendien kan ik de verzekeraars niet verplichten om die activiteiten te ontplooiën. Dat is de enige route en de enige manier om ervoor te zorgen dat er geen wanbetalers c.q. onverzekerden komen. Omdat een royementsverbod kan, is de door ons geschetste alternatieve route naar mijn beleving de juiste. Gelet op de verplichtingen die wij de verzekeraars kunnen opleggen, is dit op dit moment de effectiefste en meest proportionele route.

Mevrouw Slagter meldde terecht dat ik niet ben ingegaan op de fasering van de invoering.

Zoals de Kamer weet, is er op dit moment een stuwmeer van 280.000 wanbetalers. Het CVZ gaat er in zijn berekeningen van uit dat alle wanbetalers worden gemeld voor de bestuursrechtelijke premie. Misschien zal het uiteindelijke aantal na verzending van de tweede- en vierdeterminijsbrieven iets lager uitvallen omdat dit preventief kan werken. Het CVZ heeft mij op 4 juni geadviseerd om het stuwmeer gefaseerd weg te werken. In één keer kan niet, vanwege de grote omvang. Een gefaseerde verwerking is van groot belang voor een goede uitvoering door de verzekeraars, die te maken hebben met de tweede- en vierdeterminijsbrieven waarin de wanbetaler het een en ander gemeld moet worden. Het CVZ moet de inning van die premie voor zijn rekening nemen en moet de bronheffing organiseren. Dat geldt ook voor het CJIB, dat de incasso moet gaan realiseren. De werkgevers moeten de broninhouding verzorgen en de gemeentelijke sociale diensten krijgen te maken met de schuldhulpverlening. Met andere woorden: er zijn zomaar vier of vijf instanties die allemaal te maken hebben met de uitvoering. Vandaar dat fasering op dit moment van belang is.

Als de Kamer instemt met dit wetsvoorstel, zal de wet op 1 september in werking treden. Vanaf die datum kunnen verzekeraars wanbetalers melden bij het CVZ. Na de inwerkingtreding wordt in september met één zorgverzekeraar een pilot met meldingen gedaan. Dan kunnen eventuele kinderziekten in beeld komen en vervolgens worden verholpen. Daarna wordt het stuwmeer in plukken van telkens 25.000 meldingen in elf maanden weggewerkt. Het CVZ heeft op 12 juni jongstleden definitieve afspraken gemaakt met zorgverzekeraars over het moment waarop zij de tweede- en vierdeterminijsbrieven gaan schrijven en wanbetalers gaan melden. Dit gebeurt zodanig dat dit allemaal in deze planning past. Ik heb er vertrouwen in dat met deze gefaseerde invoering de wanbetalerswet op zorgvuldige wijze kan worden geïmplementeerd. De afspraken die daartoe strekken, worden op dit moment gemaakt.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Die gefaseerde inwerkingtreding heeft dus meer te maken met de capaciteit bij het CVZ dan met eventuele onwil of onmacht bij zorgverzekeraars omdat zij hun systemen niet kunnen of niet willen aanpassen. Op zich zetten alle zorgverzekeraars zich er dus voor in om voor 1 december, eind dit jaar, hun systemen op orde te hebben.

Minister **Klink**: De fasering die ik zojuist schetste, de pilot van 25.000 meldingen en dergelijke vloeien voort uit afspraken tussen onder andere het CVZ en Zorgverzekeraars Nederland. Daaruit kunt u afleiden dat men daartoe bereid is en de schouders eronder zet. Ik heb geen andere signalen gehoord.

Mevrouw Slagter vroeg wie er eindverantwoordelijk is voor de niet-kunners. Ik heb aangegeven dat alle betrokkenen na twee en vier maanden een melding krijgen met een verwijzing naar de schuldhulpverleningstrajecten; ik zal inderdaad via de voorlichting gaan werken aan "nuldemaands". De overigen moeten wij

kwalificeren als "niet-kunners" en krijgen dus te maken met het regime dat de revue al een paar keer is gepasseerd. De uitkomst daarvan is dat de prikkel die van die 130% uitgaat, telkens weer aanleiding zal zijn om schuldhulpverleningstrajecten in te gaan.

Dit neemt niet weg dat natuurlijk ook gemeenten zich verantwoordelijk kunnen maken en stellen voor degenen die zich niet verzekeren; vandaar de collectieve verzekeringen en dergelijke die zich daar aftekenen. Wij zullen daar, ook in het overleg met de gemeenten, voortdurend om blijven vragen als men op dat punt tekort zou schieten. Dat doen zij nu niet; 400 gemeenten doen dit op dit moment al. Een aantal daarvan gaat over tot een soort bronheffing en neemt in feite de betalingsverplichtingen over van de verzekerden. Ik zal met de staatssecretaris van SZW bespreken in hoeverre de schuldhulpverleningstrajecten vanaf de tweede maand met spoed kunnen worden aangevat op basis van de signaalwaarde die daarvan uitgaat.

Uiteindelijk zijn de niet-willers echter ook verantwoordelijk voor zichzelf als zij voortdurend allerlei waarschuwingen in de wind slaan. Gelet op het feit dat het soms om mensen gaat die meer dan het minimuminkomen of zelfs meer dan modaal verdienen, moeten wij niet uitsluiten dat er ook een heleboel onwil bij zit.

Het conceptconvenant is nog niet ondertekend door de VNG. Daar wordt op dit moment wel aan gewerkt. Aan de inhoud van het totaal ligt dit niet. In de stukken is al gemeld dat de VNG de bespreking van dit wetsvoorstel in deze Kamer afwacht. Voor zover ik het nu kan inschatten, zit daar geen grote mate van onwil of onenigheid over de inhoud van het convenant achter. Het heeft meer met de procedure, het proces en het wetgevingstraject als zodanig te maken. Zoals ik al zei, streven wij naar invoering per 1 september aanstaande. Wij hopen het convenant dan in ieder geval ondertekend te hebben.

Mevrouw Slagter zei dat de gemeenten ook met daden moeten worden gefaciliteerd. Ik heb gewezen op datgene wat mevrouw Klijnsma heeft gedaan op het punt van de schuldhulpverlening. Nogmaals, ik zal proberen om bij dat traject aan te haken.

De heer Putters sneed terecht het punt van de voldoende incassoactiviteiten aan. In hoeverre kun je als verzekeraar volstaan met het na twee en vier maanden aanschrijven? Of moet je meer doen gedurende die periode van zes maanden? De NZa zal zich daarover buigen en ik zal erop letten en toezien dat daar activiteiten uit voortvloeien, meer dan alleen maar een kattenbelletje aan onverzekerden met de boodschap: wij melden u wat over een paar maanden. Ik zal erop toezien en de Kamer inlichten over de verplichtingen die daaruit voortvloeien.

In relatie tot een early warning het volgende. Ik gaf zo-even al aan dat ik met de staatssecretaris van SZW zal overleggen over de vraag in hoeverre de tweedemaandsmelding, en het feit dat de gemeenten via het IB in kennis worden gesteld, een signaalwaarde kan zijn na alles uit de

kast gehaald te hebben, om mensen te vrijwaren van eventuele bestuursrechtelijke premie.

Hiermee heb ik de hoofdvragen beantwoord.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn reactie in tweede termijn. Ik constateer dat de fractie van het CDA stemming over dit wetsvoorstel wenst. De stemmingen vinden plaats op de eerstvolgende Kamerdag.

* *

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

* B

!Vergroten kansen op werk!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Werkloosheidswet in verband met het vergroten van kansen op werk voor langdurig werklozen (31767).

De beraadslaging wordt hervat.

* N

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de leden van de Kamer. Als ik het goed begrijp, dan kan het wetsvoorstel waarvoor ik hier sta op algemene instemming bogen. Ik heb althans van geen van de partijen gehoord dat het wetsvoorstel op dat punt wordt afgewezen. Men stemt zelfs in met de gedachte die erachter zit. De discussie richt zich vooral op een element dat een onderdeel daarvan uitmaakt, namelijk de wijziging van de richtlijn in 2008. De twee hangen met elkaar samen; beide zijn gericht op het bevorderen van herintreding op de arbeidsmarkt. Het berust op de constatering dat als mensen binnen een jaar niet op eigen kracht arbeid hebben gevonden, de kans nog maar heel gering is dat zij dat wel vinden. Het komt vervolgens vooral aan op de hulp, maar ook interventie, van het UWV om arbeid te vinden.

Die wijziging van de richtlijn betreft twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft de termijnen die met betrekking tot academici en hoger geschoolden zes, twaalf en achttien maanden bedroegen, maar nu met zes maanden worden bekort. De termijn van twaalf maanden wordt naar zes maanden teruggebracht en die van achttien naar twaalf maanden. De termijnen met betrekking tot de uitleg van het begrip "passende arbeid" worden daarmee gelijk aan de termijnen die voor andere beroepen al lang golden. De tweede wijziging van de richtlijn betreft het gegeven dat ook werk onder loonniveau kan worden aangeboden. Dat hangt samen met het wetsvoorstel dat hier aan de orde is. De richtlijn is een jaar geleden gewijzigd, juist vanwege die termijn van een jaar. Als dit wetsvoorstel wordt aanvaard, kunnen de nieuwe regels direct vanaf 1

juli worden toegepast omdat de termijn van een jaar dan verlopen is.

De discussie richt zich geheel op de vraag: konden deze twee wijzigingen bij wijziging van de richtlijn worden vastgesteld of was daar een algemene maatregel van bestuur voor nodig op basis van het vierde lid van artikel 24? Mevrouw Westerveld vraagt mij of ik bereid ben om een dergelijke stap te zetten naar aanleiding van de gedachtewisseling van vandaag. Ik ben daar uiteraard toe bereid, als de gedachtewisseling mij daartoe aanleiding geeft. Vooralsnog geloof ik echter dat daar geen aanleiding voor is. De Werkloosheidswet waarin de bepaling "passende arbeid" staat, wordt uitgevoerd door het UWV. Dat is daarmee belast en dat heeft bovendien de bevoegdheden gekregen om die bepaling toe te passen. Daarop berust meer in het bijzonder de bevoegdheid van het UWV om rechtsbindende beschikkingen te geven met betrekking tot de WW-uitkeringen en de eventuele toepassing van sancties. De algemene bevoegdheid van het UWV berust op de slotformule die iedere wet kent, namelijk: lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden. Het is een formule die vaak vergeten wordt maar die in wezen de algemene machtiging is en opdracht is aan ieder die het aangaat om de wet uit te voeren zoals die er ligt. Het UWV doet dat, ook met betrekking tot het begrip "passende arbeid". Dat is geen discretionaire bevoegdheid omdat ook ons algemene beginsel is dat administratieve bevoegdheid ook administratieve plicht is. Ingeval van rechtsverschil over de interpretatie van de begrippen, ligt dat voor aan de rechter om het uit te leggen. Die bevoegdheid is zo ruim als het begrip passende arbeid is en wordt in de praktijk vanaf het begin door de instanties -- sinds de SUWI-wetgeving door het UWV -- uitgelegd en van tijd tot tijd gecorrigeerd in de uitspraken van de rechter.

Dat er in 1995 een besluit is vastgesteld op basis van lid 4 van artikel 24, berustte op het gegeven dat dit besluit een uitleg gaf aan het begrip passende arbeid die afweek van de uitleg die de rechter eraan gaf. Het ging om een verruiming van het begrip ten opzichte van de beperktere uitleg die de rechter eraan had gegeven in de jurisprudentie. Dit was voor het kabinet aanleiding om bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen dat voor academici, hogeropgeleiden en schoolverlaters vanaf de eerste dag iedere arbeid passend was. Dat gold heel in het bijzonder voor personen die van hun opleiding af kwamen en geen werk hadden. Ook de werkervaring ging mede bepalen was passend is.

In 1996 was dit aanleiding voor de minister om meer in het algemeen door middel van de richtlijn aan de vijf uitvoeringsinstanties in de baaiert van jurisprudentie die was ontstaan, een aantal hoofdlijnen aan te geven en houvast en handvatten bij de uitleg daarvan te bieden. Het systeem van trappen van zes maanden was een dergelijk handvat. Dit berustte niet op enige

jurisprudentie van de rechter dat het begrip passende arbeid op die wijze moest worden uitgelegd. Ook de wijziging nu van achttien maanden naar twaalf maanden is niet in strijd met enige jurisprudentie of op andere wijze niet verenigbaar met jurisprudentie van de rechter. Net als de oorspronkelijke uitleg is het een handvat om het wettelijke begrip te kunnen hanteren.

De aanleiding hiertoe is inderdaad mede een ander element dat onder andere op de jurisprudentie berust, namelijk dat geen arbeid kan worden aangeboden beneden een bepaald inkomensniveau. Dit is een uitleg die de rechter heeft gegeven aan het begrip sociaal aanvaardbaar, dat in de wet zit. Die uitleg bepaalt de randvoorwaarden van het geheel. Met het wetsvoorstel van vandaag hoeft een aanbod met een inkomen beneden het uitkeringsniveau geen gevolgen meer te hebben voor de inkomenspositie.

In antwoord op de vragen van de heer Terpstra: ook bij deze richtlijn gaat niet om een instructie of een aanwijzing van de minister op basis van de SUWI-wetgeving. Volgens het Handboek Algemene wet bestuursrecht heeft het de vorm van een suggestie aan het UWV om langs deze lijnen het begrip passende arbeid te hanteren. Op grond van de nieuwe Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is er nu ook een bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels. Een minister heeft in het algemeen ten aanzien van een zbo de bevoegdheid tot het geven van beleidsregels. Die wet is echter in werking getreden na deze beleidsrichtlijn. Derhalve zal ik daar geen beroep op doen en geldt de beleidsrichtlijn. Die heeft dezelfde status als in 1996, een suggestie aan het UWV om bij de uitleg van het begrip passende arbeid deze lijn te volgen.

Dat maakt dat deze beleidsrichtlijn een heel andere werking heeft dan een algemene maatregel van bestuur. Het blijft gaan om een uitleg, een richtlijn bij de wijze waarop in het kader van de toepassing het begrip gehanteerd zou kunnen worden door het UWV. Het UWV kan strikt genomen ook zeggen: zo doen wij het niet, wij doen het anders. De minister heeft dan de mogelijkheid om dit bij aanwijzing, tegenwoordig bij beleidsregel, bindend op te leggen aan het UWV. Ook dan heeft het nog een andere status dan een algemene maatregel van bestuur, die een algemeen verbindende regeling bewerkstelligt. Een AMvB zou de rechter binden. Deze richtlijn bindt het bestuur, maar niet de rechter. In de vaste jurisprudentie heeft de rechter de beleidsrichtlijnen aanvaard als richtlijnen waaraan uitleg kan worden gegeven en waaraan het bestuur kan worden gehouden. Dit betekent niet dat de rechter daarvan niet kan afwijken door te constateren: deze beleidsrichtlijn is niet de invulling die ik geef aan het begrip passende arbeid. Bij een AMvB ligt dat anders. Als de richtlijn bij AMvB zou zijn gewijzigd, zou dat dwars door het hele netwerk van jurisprudentie heen lopen. Zo'n AMvB gaat dan boven de beleidsrichtlijn zoals die tot dusver is vastgesteld, zodat opnieuw beoordeeld moet worden of de jurisprudentie nog verenigbaar is met die AMvB, behoudens het geval dat de rechter zou vaststellen dat de AMvB in strijd is met

de definitie in artikel 24, eerste en tweede lid, van het begrip passende arbeid. De wetgever kan dus per AMvB nadere regels stellen, maar die mogen niet in strijd met de wet zijn. Ze zouden een algemene bindende nadere uitleg geven van het begrip passende arbeid. Dat doet deze beleidsrichtlijn niet.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Kan de minister dit laatste punt voor mij nog even verduidelijken? Ik geloof dat ik het niet helemaal begrijp. Wat bedoelt hij met de stelling dat een AMvB jurisprudentie zou doorkruisen? Het is toch temporeel zo dat de jurisprudentie tot een moment x heeft bepaald en dat een AMvB zegt: vanaf dit moment is het y. Dat is toch geen kwestie van doorkruisen?

Minister **Donner**: Een AMvB zou niet de jurisprudentie tot dusver doorkruisen, maar het zou betekenen dat alle punten die in dat verband spelen en raken aan het toepassingsbereik van de AMvB, opnieuw aan de rechter ter beoordeling zouden moeten worden voorgelegd om te bepalen in hoeverre de AMvB erdoorheen loopt. Ik noem een voorbeeld. Mevrouw Strik heeft gevraagd: wat is aanvaardbaar ten aanzien van de reistijd? Op een aantal punten is daarover jurisprudentie van de rechter. Die blijft onverminderd gelden bij deze wijziging, omdat die zich voegt in het regelwerk van de richtlijn tot dusver. Zouden dezelfde bepalingen bij AMvB gegeven zijn, dan gaan die als nadere uitleg van het begrip "passende arbeid" bindend voor op de hele beleidsrichtlijn zoals die er is, die dan ook niet meer als nadere uitleg kan worden gezien van die AMvB. Derhalve zou je bijna de hele beleidsrichtlijn in een AMvB moeten zetten om tot een harmonische nieuwe regelgeving te komen. Zou je dat niet doen, dat wordt dat element daarmee bindend vastgesteld, ook voor de rechter en ook voor het UWV. Het UWV zou bij de toepassing geen afwegingen meer kunnen maken of dit nog redelijk is of niet, omdat de AMvB het UWV verplicht om het zo te doen en zonder meer aan te bieden.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Zegt de minister nu dat het slechts een richtlijn is en dat iemand dus na een jaar nog steeds arbeid kan weigeren als dat past binnen de jurisprudentie van de rechter over reisafstand, maar dat, als het een AMvB was geworden, daarin in feite die jurisprudentie ook zou zijn verdisconteerd en dat dit dan niet meer had gekund? Dus als het een AMvB was geworden, was het een strengere norm geworden dan nu. Is dat wat de minister zegt?

Minister **Donner**: Ja, juist omdat de regeling dan niet alleen bindend is voor het UWV, maar bindend is voor alle justitiabelen en voor de rechter. Dus dan zouden onmiddellijk alle vragen die nu berusten op de ruimte die het UWV heeft voor uitleg van het begrip daarmee ook kunnen worden ingeperkt. Juridisch is het zo dat de richtlijn in wezen meer uitleg geeft over wanneer eventueel met betrekking tot de uitkering de sanctie van inhouding wordt toegepast. Als het een AMvB was,

zou het een regeling zijn die bindend geldt voor de justitiabele, voor het UWV en voor de rechter. Daarmee is automatisch de regeling: gij moet dit aanvaarden, terwijl nu, bij deze richtlijn, als er geen sanctie wordt getroffen, de uitkering blijft bestaan.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Kan de minister aangeven welke afweging ten grondslag ligt aan de keuze om al dan niet via AMvB of op deze manier via een richtlijn criteria neer te leggen?

Minister **Donner**: De keuze is de algemene keuze van wetgevingsbeleid, namelijk om niet strakker in te grijpen in het systeem van regels en jurisprudentie dan nodig is. Daar was in 1996 geen reden voor. Daarom is toen gekozen voor de richtlijn. Nu wordt er niet voor gekozen om die richtlijn te vervangen maar alleen op twee onderdelen van het geheel te wijzigen. Daarom wordt hetzelfde instrument gekozen als in 1996. Zou een ander instrument worden gekozen -- er is geen aanleiding toe -- dan ontstaat daarmee een rechtsonduidelijkheid ten aanzien van de verhouding tussen wat er in de richtlijn staat als mogelijke uitleg van het begrip dat wordt gehanteerd en de AMvB die bindend is.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): U wilt dus bewust die beleidsvrijheid van het UWV behouden om daaraan nadere invulling te geven?

Minister **Donner**: Inderdaad is dat de bedoeling. Daarom gaf ik ook aan dat het een suggestie is aan het UWV ten aanzien van de uitleg. Zou dat nodig zijn, dan valt er eventueel onder de SUWI-wetgeving een aanwijzing te geven -- althans, dan moet ik bekijken of er bevoegdheden zijn -- maar in ieder geval de mogelijkheden van een beleidsregel. Tot dusverre heb ik geen aanleiding om daarvan gebruik te maken, omdat het UWV -- dat is het eigen oordeel van het UWV -- meent dat dit zo kan worden uitgevoerd binnen de grenzen die de rechter bij de uitleg van het begrip passende arbeid daaraan heeft gesteld en op deze wijze vloeiend kan aansluiten bij het gebruik van andere regels. Dat is in die zin om juist met een zo gering mogelijke ingreep het effect te bereiken. Dit is dus de keuze die is gemaakt met betrekking tot het hanteren van de regeling.

Daarmee heb ik ook de vragen van de heer Terpstra in belangrijke mate beantwoord. Het is dus geen instructie, maar een suggestie. Mogelijk dat je dat onder de nieuwe bedeling van de Wet zbo's als beleidsregeling zou interpreteren. Ook dat zou waarschijnlijk door juristen nog worden bestreden.

De heer Terpstra vroeg of de aanpassing alleen kan op de wijze waarop dat nu is gebeurd. Nee, het antwoord is dat het had gekund bij AMvB, maar dat zou dan een heel ander effect hebben gehad dan de wijze waarop het nu is gebeurd.

De heer Terpstra heeft verder gevraagd of op deze wijze ook politieke standpunten kunnen worden ingevoerd. Daar geldt gewoon het algemeen staatsrechtelijk en bestuursrechtelijk beginsel dat de minister ook in beleidsregels

rechtsvormend optreedt, maar dat het tegelijkertijd rechtsvorming is die beleid is en daarmee bepaalde politieke keuzen inhoudt. Dat is het onderscheid tussen de bestuursorganen van de staat en de rechterlijke organen van de staat. De rechter wordt geacht de wet uit te leggen aan de hand van jurisprudentie en rechtsvinding, het bestuur wordt geacht dat te doen aan de hand van beleid, maar het is beide rechtsvormend. De term "politiek" is tegenwoordig een pejoratieve term, die wordt gebruikt voor wat wij vroeger "beleid en bestuur" noemden.

Mevrouw Strik heeft gevraagd naar de effectiviteit. Zij verwees daarbij naar de passage in de memorie van antwoord, die zij kennelijk zo gelezen heeft dat ik meen dat met deze regeling 25% van de langdurig werklozen een baan zou kunnen krijgen. Dat is niet wat er staat in de memorie van antwoord. Daarin staat dat met deze regeling voor 25% van de langdurig werklozen aan wie het UWV een werkaanbod doet een match kan plaatsvinden. De vooronderstelling is dus dat het UWV werk kan vinden en dat dat in 25% van de gevallen zal leiden tot een match, juist omdat het enkele feit dat het UWV een aanbod doet en dat degene die een uitkering heeft dat zou moeten aanvaarden nog niet betekent dat de werkgever ook tot een arbeidsovereenkomst komt. Die 25% slaat op dat element. Daarom is ook in het algemeen geschat dat met deze wet ongeveer 5000 mensen meer aan werk zouden kunnen worden geholpen dan nu het geval is. Dat is helaas minder dan 25% van de langdurig werklozen.

Hierbij is wel, in antwoord op de andere vraag van mevrouw Strik, rekening gehouden met alle mogelijke effecten die er zijn.

Verder vroeg mevrouw Strik naar het risico van verdringing op de arbeidsmarkt. Zij vroeg eerder wat ik nu inschat wat de effectiviteit is, gelet op de oplopende werkloosheid. Ik ben het geheel met haar eens dat onder de huidige omstandigheden de effectiviteit van de wet mogelijk een andere is dan een jaar geleden, toen wij de wet voorbereidden. Deze wet is bedoeld om langer te gelden dan de huidige crisis. Ik ben ervan overtuigd dat wij wanneer wij hier doorheen zijn wederom zullen oplopen tegen situaties van arbeidstekort. Tot het najaar van vorig jaar bestond er een situatie dat het aantal mensen dat werkloos was in de WW-wetgeving substantieel lager was -- in de orde van grootte van 140.000 tot 160.000 mensen -- ten opzichte van bijna 250.000 vacatures. Dat was dus een totaal andere situatie. Die is nu gewijzigd. De wet is ook bedoeld voor de meer normale situatie.

Mevrouw Strik vroeg voorts in hoeverre moet worden gevreesd dat iemand op deze manier arbeid moet aanvaarden beneden zijn niveau. Op deze vraag moet ik antwoorden dat deze wet nooit zal worden toegepast in een situatie waarin er ook een alternatief bestaat dat wel op het niveau van de betrokkene ligt. Iemand heeft als de wet wordt toegepast namelijk langer dan een jaar gezocht naar werk op zijn niveau of wat hij zijn niveau acht. Het zoeken naar werk is immers zijn initiatief. Hij doet dat met behulp van de re-integratie-

instrumenten die de wet biedt. Betrokkene is verplicht om werk te zoeken, maar heeft een jaar lang geen werk gevonden op het eigen niveau. De regeling in de wet houdt in dat het UWV dan gehouden is om zo goed mogelijk arbeid te mobiliseren en zo nodig de betrokkene te dwingen, of althans te verplichten om deze arbeid te aanvaarden. Dit betekent niet dat als de betrokkene de arbeid niet aanvaardt, er dan andere arbeid zal zijn. Dan is er namelijk geen arbeid en blijft de betrokkene in een uitkeringssituatie verkeren.

Ik meen dat het verrichten van arbeid beter is dan geen arbeid verrichten, en dat het verrichten van arbeid een betere uitgangspositie biedt om weer werk te vinden op het eigen niveau. Betrokkene heeft de vrijheid om op ieder moment ander werk te aanvaarden als dat zich aandient. Deze vrijheid is vermoedelijk zelfs een van de grote obstakels voor werkgevers om mensen in dienst te nemen voor werk dat ver onder hun niveau ligt. De werkgevers vrezen dat zulke werknemers heel snel andere arbeid zullen aanvaarden als die zich aandient en dat zij op die manier de betrokkenen weer zullen verliezen.

Dit is de reden waarom ik meen dat het onderzoek van mevrouw Mooi-Reci niet relevant is voor de problematiek die wij nu aan de orde hebben. Zij heeft statistisch-analytisch onderzoek gedaan. Haar onderzoek is geen praktijkonderzoek, maar een onderzoek op basis van statistiek. Wij zijn nu bezig om de wet op een bepaald punt te wijzigen. Daarbij kan een statistisch-analytisch onderzoek van de situatie van voor de wetwijziging nooit een aanwijzing zijn voor hoe de werkelijkheid zal zijn na wijziging van de wet. Bij wijziging van de wet ga je uit van vooronderstellingen.

Hetzelfde geldt voor de stelling van mevrouw Strik dat wij sneller tot een conclusie komen over het gedrag van werkgevers. Dat heeft zij niet goed gelezen, want dit berust niet op onderzoek, maar op een vooronderstelling. Dat is een kwestie van geloof, anders dan de feiten, wat in de wetenschap een vooronderstelling heet. Wij spreken dus over de vooronderstelling dat werkgevers terughoudend zullen zijn om mensen in dienst te nemen van wie zij vrezen dat zij ze snel weer zullen verliezen.

Ik acht het ook niet juist om een werkzoekende ook om- en bijscholing aan te bieden als hij arbeid aanvaardt. Wij hebben ervaren dat om- en bijscholing alleen effectief is als wordt geschoold met het oog op bepaalde arbeid. Iemand in het algemeen om- en bijscholen voor arbeid die er niet is, is niet effectief. Als wij een werkzoekende ook om- en bijscholing aanbieden als hij arbeid aanvaardt, moet de werkgever hem aannemen terwijl het UWV hem aan het bijscholen is om een andere baan te aanvaarden. Dat zal de bereidheid van de werkgever om de werkzoekende aan te nemen alleen maar verminderen. Zolang er geen werk is, zijn de verschillende instrumenten van re-integratie beschikbaar, zo nodig dus ook scholing. Als iemand echter eenmaal werk heeft gevonden, moeten wij niet ook nog de instrumenten inzetten om hem ander werk te laten vinden. De betrokkene

is echter volledig vrij om op ieder moment ander werk te aanvaarden.

Hiermee is ook antwoord gegeven op een andere vraag van mevrouw Strik, namelijk in hoeverre het UWV een re-integratietraject kan aanbieden als baan. Dat kan niet, want een re-integratietraject is geen arbeid in de zin van de WW. Immers, arbeid in die zin houdt in dat met het aanvaarden van de arbeid de uitkering stopt. Zo'n mogelijkheid van een re-integratietraject is er dus niet.

Mevrouw Strik vroeg ook of er sprake is van een second opinion bij de re-integratievisie. Zo'n re-integratievisie vindt in deze situatie niet plaats. Die vindt wel plaats in geval van arbeidsongeschiktheid, maar niet in geval van werkloosheid. Het systeem zou onwerkbaar worden als het werk dat het UWV met moeite heeft gevonden en dat binnen de termen, en gelet op de situatie, geacht mag worden geschikt te zijn voor de betrokkene, pas aanvaard zou moeten worden als het UWV er eerst ook nog een andere baan bij vindt. Hetzelfde geldt voor een second opinion. Uiteraard kan betrokkene altijd zeggen: het spijt mij, maar deze arbeid doe ik niet. Dan kan het UWV zeggen: dan pas ik de sanctie toe om dit te laten doorwerken in de uitkering. De second opinion ligt dan bij de rechter.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De minister heeft mij op een aantal punten gecorrigeerd, waarvoor dank. Op dit punt heeft hij mij echter wellicht verkeerd begrepen. Het ging mij erom dat als iemand na een jaar alle werk moet aanvaarden, het nóg belangrijker wordt dat de diagnose die aan het begin van het traject wordt gesteld, de juiste is. Het UWV gaat immers niet pas na een jaar voor iemand aan de gang, maar beziet aan het begin van het traject al hoe men kan helpen bij de re-integratie. Het is daarom van groot belang dat aan het begin van het traject de juiste diagnose wordt gesteld. Bij deze diagnose aan het begin van het traject ontbreekt het nogal eens aan kwaliteit en de kwaliteit van deze diagnoses verschilt nogal. Het is van belang om het jaar zo goed mogelijk te besteden. Daarom zou mijns inziens bij de diagnose aan het begin van het traject de mogelijkheid van een second opinion moeten worden geboden.

Minister **Donner**: Ik ben bang dat deze vragen veeleer berusten op de praktijk van de bijstand. Bij de bijstand vinden in het kader van de re-integratie analyses plaats waarbij wordt nagegaan hoe iemand het beste kan re-integreren. Bij de WW vinden die analyses niet plaats. Als men werkloos wordt, is men in eerste instantie zelf gehouden om werk te zoeken. Wij hebben inderdaad een tijd lang een systeem gehad waarbij iedereen direct een aanbod werd gedaan voor re-integratie. Wij hebben echter geconstateerd dat dit niet kosteneffectief is. In dit systeem moeten erg veel inspanningen worden gedaan zonder dat dit erg effectief is. Een en ander is besproken met de Kamer en is onderdeel van de beleidsevaluatie die heeft plaatsgevonden van het re-integratieartikel en het plan van aanpak dat op basis daarvan is

vastgesteld. Daarbij is ook vastgesteld dat het niet zinvol is om de situatie van iemand die in de WW instroomt direct te analyseren en te diagnosticeren. Naarmate het traject langer duurt, kunnen er echter redenen ontstaan om re-integratie-instrumenten in te zetten. In de situatie waarover wij vandaag spreken, is echter meer van belang dat het UWV werkgevers mobiliseert. Uiteraard zal er bij een aanbod wel degelijk sprake zijn van maatwerk, niet alleen in het belang van de betrokkene, maar ook in het belang van de werkgever die ervan moet worden overtuigd dat het goed is om de betrokkene een baan aan te bieden. Daarbij gaat het om de 25% waarover wij zojuist spraken. Iemand die de WW instroomt, stroomt dus niet direct een re-integratietraject in.

Mevrouw Strik heeft een aantal vragen gesteld over de grenzen tot waar een werkzoekende werk moet accepteren. De grenzen zijn in dit geval niet anders dan in andere gevallen. Er moet namelijk sprake zijn van passende arbeid. Daarom is gekozen voor deze wijziging. Daarmee blijft namelijk in deze gevallen onverminderd ook van toepassing wat er op dit terrein aan jurisprudentie is. Ik denk daarbij aan jurisprudentie over bijvoorbeeld de reisafstand en over de andere vragen die mevrouw Strik heeft gesteld. Ik kan dus hierover nu niet gezaghebbend zeggen: het zit zo of zo. Dit is immers voorwerp van uitleg door het UWV en van controle door de rechter. Daarbij is nog steeds primair de jurisprudentie leidend, alsook de richtlijn die ook op dit punt een aantal invullingen geeft.

Mevrouw Strik heeft ook gesproken over het schuldsaneringstraject. Haar vraag hierover berust wederom primair op de bijstandssituatie. In een situatie van WW zal dit niet voorkomen en geldt de sollicitatieplicht. Bovendien zal met het wetsvoorstel dat ook aan de orde is, betrokkene tot 30% meer kunnen verdienen dan het bedrag van de uitkering. Derhalve zal hij met het aanvaarden van de arbeid er zonder meer in inkomen op vooruitgaan. Als hij de arbeid aanvaardt zal de schuldsanering dus altijd gemakkelijker zijn dan in de situatie waarin hij de arbeid niet aanvaardt.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Dat moet volgens mij geen probleem geven. Ik heb echter doorgevraagd, want het levert altijd meer geld op, dus waarom zou het problemen geven? Het blijkt dat schuldeisers echter toch een formulier met daarop een structureel inkomen overgelegd willen zien, ook al is dat een uitkering. Als sprake is van tijdelijke banen, dan stuiten de mensen uiteindelijk op een neen van de schuldeiser als het gaat om een regeling.

Minister **Donner**: De schuldeiser kan wel neen zeggen, maar dat betekent hooguit dat het inkomen dat daarmee wordt verdiend niet als zekerheid wordt aanvaard. Dat kan eventueel een situatie zijn van tijdelijke arbeid. Als men alleen tijdelijke arbeid heeft en de persoon zou een hypotheek vragen, dan wordt dat niet aanvaard door de hypotheekgever. Als ik echter een hypotheek heb en ik verlies mijn arbeid, maar ik kan een tijdelijke

baan krijgen waardoor mijn inkomen er weer op vooruitgaat, vergeleken met de uitkering die ik had, dan moet ik de schuldeiser nog zien die dat niet redelijk vindt, nog afgezien van het feit dat hij geen instrument heeft om zich daartegen te verzetten. De schuld is aangegaan, maar het gaat nu om de aflossing.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Het UWV heeft erg veel beleidsvrijheid om te bepalen wat maatwerk is, wat men kan aanbieden en wat in een bepaalde situatie past. De minister geeft aan dat de jurisprudentie daarvoor leidend is. In dat kader wordt uitgezocht wanneer iets sociaal onaanvaardbaar is als het gaat om verplichte werkaanvaarding. Ik kan mij voorstellen dat de minister voor het UWV bepaalde richtlijnen opstelt, zodat sprake is van bepaalde aanvaardbare kaders. Dat laat hij een en ander niet alleen aan de jurisprudentie over. Hoe kijkt de minister daar tegenaan?

Minister **Donner**: Dat is precies wat er is gebeurd met de beleidsrichtlijn van 1996. Die probeerde enige lijnen te trekken binnen de jurisprudentie en invulling te geven aan wat niet in de jurisprudentie zat. Waar daar aanleiding toe is, doe ik dat. Dat is echter niet het instrument om te realiseren wat mevrouw Strik poogt te bereiken. Dan ga ik namelijk met algemene regels door het systeem heen dat ook door het UWV primair als maatwerk wordt behandeld. Er wordt daarbij naar de situatie van betrokkene gekeken en naar wat wel en niet aanvaardbaar is. Wel gelden de algemene grenzen die de wet in de formulering stelt, namelijk: arbeid is passend tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hem kan worden aanvaard. Daarover is veel jurisprudentie ontstaan. Die wordt niet veranderd door deze wijziging.

Dan de laatste vraag van mevrouw Strik, namelijk of er onderzoek wordt gedaan naar de toepassing van de regeling. Ik heb de Tweede Kamer al toegezegd om de toepassing van deze wet te evalueren, maar ik heb tevens aangegeven dat dit niet voor 2012 zal zijn, omdat de huidige economische omstandigheden die vermoedelijk langer zullen duren een adequate evaluatie van de werking van deze bepaling in de weg staan. Daarmee heb ik alle vragen beantwoord.

*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn boeiende betoog. Ik heb weer veel geleerd, maar ik ben toch nog enigszins in verwarring. Dat leg ik hier ronduit op tafel.

De minister heeft in zijn historisch overzicht aangegeven dat de eerdere AMvB er is gekomen omdat in de jurisprudentie een richting werd ingeslagen die de minister destijds niet wilde. Dat is de reden geweest om er een besluit over op te stellen, zodat voor de toekomst duidelijk zou zijn wat de piketpalen waren die de minister had geslagen. De minister wil overigens alleen maar van dat wapen gebruik maken als daarvoor een

aanleiding is, want hij wil de gang van de jurisprudentie niet onnodig verstoren. Als hij nu met een AMvB zou komen, dan zou dat allerlei andere gevolgen hebben en dat vindt de minister onwenselijk. Zo beluister ik het een beetje.

Vervolgens bestempelt de minister de richtlijn passende arbeid als een suggestie. Ik hoor hem zelfs een beetje zeggen: Ach, het UWV kan ook best iets anders doen; het is wat mij betreft maar een suggestie. Ik kan dat niet helemaal rijmen met de aankondiging van deze maatregel in allerlei beleidsstukken. Neem de memorie van toelichting op het wetsvoorstel, pagina twee. Daarin worden de wijzigingen in het wetsvoorstel aangekondigd. Dan staat er: "Deze voorstellen hangen samen met de richtlijn passende arbeid 2008. Met deze richtlijn is het begrip 'passende arbeid' op twee aspecten aangepast." Aanpassen is toch echt een beleidsmatige wijziging. Dat betekent eigenlijk dat daarmee wordt aangekondigd dat de open norm, zoals die in de wet stond en door de rechter in de loop der jaren is ingevuld, wordt aangepast. Naar het oordeel van mijn fractie wordt, als de wetgever besluit een beleidsmatige aanpassing door te voeren die anders is dan wat de wetgever tot dan toe had bepaald, een norm neergelegd. Dat is iets meer dan een suggestie. Ik heb dus wat moeite om die regel te plaatsen in het betoog van de minister, ook als ik kijk naar het gestelde daarover in alle beleidsstukken, niet alleen in de memorie van toelichting. Ik ben het zelfs in het regeerakkoord tegengekomen. De maatregel is op een heleboel momenten aangekondigd als een stap van het kabinet, omdat men het van belang vond om de kansen op werk voor deze categorie te vergroten. Daarom moest het afgelopen zijn, in mijn woorden, met een te lakse invulling van dit begrip. Met andere woorden, er is een nieuwe norm neergelegd. Mijn fractie vindt nog steeds dat, als er een nieuwe norm wordt neergelegd, het in termen van rechtszekerheid en transparantie niet goed is als dat gebeurt in de vorm van een suggestie aan het UWV. Mijn fractie is dus niet helemaal overtuigd door wat de minister hierover heeft gezegd. Ik kondig verder nog niets aan, maar ik krijg daar graag nog een reactie op van de minister.

*N

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank de minister voor de uitgebreide beantwoording. Met betrekking tot de richtlijn heeft hij mij overtuigd. Als het zo werkt, en het alleen maar een suggestie is, zou het wat mij betreft niet anders hoeven te zijn en niet in een AMvB hoeven te worden neergelegd. Ik begrijp de tegenwerping van mevrouw Westerveld dat het wellicht de rechtszekerheid zou vergroten als het via een AMvB zou worden geregeld. Tegelijkertijd zie ik het bezwaar dat de rechter dan wat betreft de toetsing vaster in een keurslijf komt te zitten, terwijl er nu meer ruimte voor individuele toetsing en maatwerk is. Aan dat laatste zou ik toch de voorkeur geven.

Dit geeft meteen aan dat ik op de door mij gestelde vragen hetzelfde antwoord van de minister krijg, namelijk dat daarop maatwerk gevoerd hoort

te worden en dat hij daarin niet wil treden. Dat begrijp ik heel goed. Tegelijkertijd denk ik dat de minister er in zijn rol van regisseur en wetgever goed op moet toezien dat de jurisprudentie zoals die zich ontwikkelt, de criteria die er zijn en de suggesties die in de richtlijn staan, de wenselijke effecten hebben. Hij moet er dus ook niet voor terugschrikken om waar het echt nodig is, op een gegeven moment toch gebruik te maken van de aanwijzingsmogelijkheid of van de mogelijkheid om via lid 4 van artikel 24 een AMvB op te stellen. Waarom hebben wij die mogelijkheid anders in de wet staan?

Wat betreft de mogelijke effecten van het wetsvoorstel heeft de minister aangegeven dat de verwachting dat werkgevers niet snel hoger gekwalificeerde mensen in dienst zullen nemen, niet op onderzoek is gebaseerd maar zelfs alleen op een vooronderstelling. Dat was dus nog dunner dan ik vermoedde. Voor onze fractie blijft het wel de vraag of de minister daarmee niet toch een bepaald risico neemt. Waarom zouden werkgevers per se bang zijn om die mensen in dienst te nemen als zij al een jaar werkloos zijn? Als werkgevers misschien denken dat zij sneller in te werken zijn dan mensen die lager geschoold zijn, waarom zouden zij dan bang zijn dat zij die mensen snel verliezen? Het gevolg zou wel kunnen zijn dat het aantal banen dat beschikbaar is voor mensen die lager opgeleid zijn en die daarop dus aangewezen zijn, zou verminderen. Dat zou heel erg jammer zijn. Daarnaast blijft het risico van het lock-ineffect bestaan, waarnaar Mooi-Reci verwees. De minister zei dat dit alleen op basis van statistieken zo is. Dat is echter altijd nog meer dan de vooronderstelling die hij heeft bij het idee dat werkgevers mensen niet in dienst zullen nemen als zij hoger zijn opgeleid.

Ten aanzien van de knelpunten waarnaar ik vroeg, bijvoorbeeld met betrekking tot schuldsaneringstrajecten, heeft de minister beredeneerd dat daarvan eigenlijk geen sprake zou kunnen zijn. Ik zal goed de vinger aan de pols houden. Als er in de praktijk toch signalen blijken te zijn dat hierbij problemen ontstaan, zullen wij ons opnieuw tot de minister wenden.

*N

De heer **Terpstra** (CDA): Voorzitter. Aangezien mevrouw Westerveld heeft gezegd dat zij veel geleerd heeft, moet ik zeker even zeggen dat ik vanavond weer veel geleerd heb. Onder meer heb ik het interessante woord "suggestie" geleerd. Dat wordt weer een nieuw juridisch begrip, om het zo maar te zeggen.

Verder kan ik me heel goed vinden in datgene wat mevrouw Strik naar voren heeft gebracht ten aanzien van het maatwerkprincipe bij het UWV. Daarom zijn wij er nog niet helemaal van overtuigd dat mevrouw Westerveld gelijk zou kunnen hebben, maar aangezien wij die mogelijkheid ook niet uitsluiten, zijn wij bereid om nauw samen met haar verder te denken over deze zaak.

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Als ik mevrouw Westerveld goed beluister, ziet zij de uitleg van de minister wel, maar vindt zij die minder goed te rijmen met de termen waarin het kabinet in beleidsstukken datgene wat is gedaan, heeft ingekleed. Dat is niet het regeerakkoord, want daarin staat het helemaal niet. Sinds de begroting voor 2008 staat dit punt wel genoemd, naar ik meen.

Ik sluit niet uit dat ik, als verantwoordelijke minister, soms meer gepretendeerd heb dan in werkelijkheid aan de orde is. Mevrouw Westerveld zei dat ik hiermee een wijziging van de norm heb gesuggereerd. Voor zover gezegd zou zijn dat dit een wijziging van het begrip passende arbeid zou zijn, geef ik toe dat dit niet niet kan. Dat zou immers wetgeving vereisen; zelfs geen AMvB. Ook de AMvB kan alleen nadere regels geven met betrekking tot het begrip passende arbeid. Daarom zou de rechter ook kunnen toetsen of het beantwoordt aan de regels van de wet. Op een gegeven moment is dat dan de uitleg. Dat laat onverlet -- daarom formuleerde ik ook de slotformule van iedere wet -- dat de uitvoerende instanties gehouden zijn om het begrip toe te passen. Dat houdt per definitie tevens een verantwoordelijkheid voor de uitleg in. Die staat onder controle van de rechter, maar ik geef toe dat dit niet een wijziging van het begrip passende arbeid kan zijn.

Wat daadwerkelijk aan de orde is, is een wijziging op één punt van het handvat zoals dat in de richtlijn gegeven is, namelijk het punt van de termijnen. Mevrouw Westerveld zegt dat dit een norm is. Ik zie echter niet in waarom dit ten aanzien van academici opeens een norm zou zijn, terwijl het ten aanzien van ieder ander al in de richtlijn van 1996 stond. Daarin zou het dan geen norm zijn. De wijziging op dit punt betreft het enkele feit dat ten aanzien van academici in de richtlijn van 1996 achttien maanden stond in plaats van de twaalf maanden die voor ieder ander golden als periode waarna men iedere arbeid moest aanvaarden.

Een tweede wijziging is het gevolg van deze wetswijziging. Omdat er, als deze wet van kracht is geworden, aanvulling gegeven kan worden tot het niveau van de uitkering, kan de passende arbeid ook gegeven worden beneden het niveau van de ene uitkering, aangezien men er niet in inkomen op achteruitgaat. Dat was een element van de jurisprudentie. De jurisprudentie blijft ongewijzigd, maar er wordt op gewezen dat daaraan door deze wetswijziging een andere uitleg gegeven moet worden. Voor het overige wordt er niets gewijzigd. Niet valt in te zien waarom, als iets bij beleidsrichtlijn is vastgesteld, de wijziging van diezelfde beleidsrichtlijn een wijziging van de wet is. Dat is in wezen wat hierbij aan de orde is. Ik geef toe dat de verantwoordelijke bewindslieden wellicht in andere teksten meer gepretendeerd hebben dan zij in werkelijkheid waarmaken. Dat kan echter geen reden zijn om de AMvB te

hanteren, tenzij mevrouw Westerveld de minister wil straffen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Verre van. Als ik de minister goed beluister, zegt hij dat de Richtlijn passende arbeid die nu is uitgevaardigd, eigenlijk helemaal geen norm verandert. Het is alleen een suggestie van de minister: als iemand 52 weken in de WW zit, lijkt het mij reëel dat iedere arbeid passende arbeid is. Meer dan dat is het niet.

Minister **Donner**: Inderdaad. Ik zou niet zeggen "het lijkt mij reëel". Als wijziging van de richtlijn is aangegeven dat het UWV dan arbeid moet vinden. Dat is het belangrijke element van de wijziging. Het UWV moet arbeid vinden en zou deze moeten aanbieden na 52 weken. Daarop heeft de suggestie vooral betrekking.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat begrijp ik. De minister komt hierop doordat werd gezegd dat de richtlijn is gewijzigd. De richtlijn uit 1996 was een vertaling van de jurisprudentie.

Minister **Donner**: Nee. Zoals ik heb aangegeven was deze geen vertaling van de jurisprudentie. Het ging niet om een codificatie waarbij alle onderdelen aan de jurisprudentie ontleend werden. Er is een poging geweest om de hoofdlijnen van de jurisprudentie coherent samen te brengen, omdat de jurisprudentie op sommige punten alle kanten uit schoot. Er is een handvat gegeven met het punt van de termijnen van zes maanden, maar die vloeien niet voort uit de jurisprudentie.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Maar het was een coherente samenvatting van de jurisprudentie. Vervolgens wordt op die coherente samenvatting een wijziging aangebracht. Daarover zijn wij het toch eens?

Minister **Donner**: Nee, want ik geef juist aan dat het punt dat nu gewijzigd wordt, de achttien maanden, niet voortvloeit uit de jurisprudentie. Dit was een handvat om te hanteren binnen de aangegeven hoofdlijnen. Voor mensen met een andere opleiding golden de twaalf maanden allang, zoals ik aangaf. Dat was dezelfde jurisprudentie. Het gaat hierbij echt om de wijziging van een eerdere "suggestie", als ik die term dan mag gebruiken. Die wordt in dat opzicht gewijzigd. Dat ik er vertrouwen in heb dat het UWV dit ook zo zal doen, berust op het feit dat ik het van tevoren met het UWV besproken heb en het UWV aangeeft het op die basis te kunnen en zullen hanteren. Het UWV meent ook dat het in het belang van de participatie goed is om het zo te doen. Daarmee is het in de geest van de WW. De status is echter niet anders dan die van de oorspronkelijke richtlijn. Een wijziging van de oorspronkelijke richtlijn kan niet, omdat het een wijziging is van een andere status dan de richtlijn zelf. Dat is de implicatie die u er in wezen aan wilt geven, behoudens dan het punt dat het wellicht verbaal meer opgeblazen is dan het was, maar dat heet dan Haagse bluf.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat lijkt mij een mooie conclusie van deze avond.

Minister **Donner**: Ik kom daarmee op het punt van mevrouw Strik. Maatwerk is inderdaad de praktijk van het UWV. Dat proberen wij niet te veranderen. Ik zal, indien nodig, er zeker niet voor terugschrikken om op basis van de huidige wet op de zbo's zo nodig beleidsregels te geven of gebruik te maken van lid 4 van artikel 24, maar dan moet die aanleiding er wel zijn in een praktijk van het UWV waarvan ik vind dat die de verkeerde kant opgaat of in jurisprudentie waarvan ik vind dat die te restrictief of te ruim wordt.

Mevrouw Strik vraagt naar het onderzoek van mevrouw Mooi-Reci. Daarin is aangegeven dat zij vrijwillige keuzes analyseert. Het verschilpunt hiermee is juist dat de keuze van de zijde van de werkzoekende niet meer geheel vrijwillig zal zijn, vanwege het hanteren van de mogelijkheid van het hierin aangegeven instrument in samenhang met de aanpassing van het begrip "passende arbeid".

Ten aanzien van het andere punt spreekt mevrouw Strik van dun ijs, terwijl ik nu juist aangegeven heb dat dat beruiste op geloof mijnerzijds. Dat is de betere stelling, alleen wetenschappelijk heet geloof "vooronderstelling". Die is gebaseerd op een zekere praktijkervaring, ook bij het UWV, waaruit blijkt dat het veeleer zo is dat de terughoudendheid bij werkgevers erin bestaat dat men werknemers die overgekwalificeerd zijn niet aanneemt uit vrees dat ze heel snel weer vertrekken nadat ze ingewerkt zijn en weer de regelmaat van arbeid hebben. Daarom heb ik minder zorgen over het punt van de verdringing, maar, zoals toegezegd, er zal een evaluatie plaatsvinden. Er zal ook op dit punt gelet moeten worden.

Daarmee heb ik alle vragen beantwoord.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Sluiting 23.12 uur.

!Besluiten en ingekomen stukken!

*N

Lijst van besluiten:

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende (wets)voorstellen te doen plaatsvinden op: 23 juni 2009 (hamerstukken)

Regels met betrekking tot voorzieningen op gemeentelijk niveau voor de behandeling en registratie van klachten over discriminatie (Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen) (31439);

Wijziging van diverse wetten op de beleidsterreinen van het Ministerie van

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken en leemten, alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard (31750);

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met een verplichting voor het college van burgemeester en wethouders om op begrijpelijke wijze inlichtingen te verstrekken over de keuze tussen de verschillende wijzen waarop een aanspraak tot gelding kan worden gebracht en enige andere wijzigingen (31795);

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in hoofdzaak ten behoeve van het volgen van assistentopleidingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (31868); 23 juni 2009 (hamerstuk onder voorbehoud)

Invoering en wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (31893); 23 juni 2009 (i.p.v. 6/7 juli 2009)

Wijziging van de Werkloosheidswet in verband met het vergroten van kansen op werk voor langdurig werklozen (31767); 29 juni 2009

Wijziging van de in de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten opgenomen regels met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete (Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving) (31458);

Bevordering duurzame arbeidsinschakeling jongeren tot 27 jaar (Wet investeren in jongeren) (31775); 30 juni 2009

Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met onder meer de erkenning en de financiering van de publieke omroep (31804); 6/7 juli 2009 (i.p.v. 30 juni 2009)

Nieuwe bepalingen met betrekking tot de productie en distributie van drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening (Drinkwaterwet) (30895).

Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister van Buitenlandse

Zaken en de minister voor

Ontwikkelingssamenwerking, ten geleide van het AIV/CAVV-advies "Transitional Justice: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties" (griffiennr. 144283);

een, van de minister van Buitenlandse

Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van de geannoteerde agenda van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 15 en 16 juni 2009 (griffiennr. 144267);

een, van de minister van Buitenlandse

Zaken, de minister van Defensie, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van het verslag van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB, inclusief

Ontwikkelingssamenwerking) van 18 en 19 mei 2009 (griffiennr. 143937.02);

een, van de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van vijf fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake o.a. Mededeling betreffende pakketproducten voor retailbeleggingen (griffiennr. 144268);

een, van alsvoren, ten geleide van drie fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake o.a. Verordening betreffende vaststelling financieringsinstrument voor samenwerking met industrielanden, andere landen en gebiedsdele n met een hoog inkomen (griffiennr. 144234);

een, van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten geleide van het ontwerpbesluit veiligheidsregio's en ontwerpbesluit personeel veiligheidsregio's (griffiennr. 144306);

een, van alsvoren, inzake horen van voormalige medewerkers AIVD (griffiennr. 144279);

een, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, ten geleide van rapporten Inspectie van het Onderwijs (griffiennr. 144235);

een, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, inzake voorhang ontwerp - Besluit tot wijziging van het Besluit

kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang alsmede tot intrekking van het Tijdelijk besluit innovatieve kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang (griffiennr. 144309);

een, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ten geleide van de Wijziging Regeling Groenprojecten 2005 (griffiennr. 144265);

een, van alsvoren, ten geleide van het ontwerp van het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht (griffiennr. 144264);

een, van de staatssecretaris van Economische Zaken, inzake verzoek tot verplaatsing van de behandeling van het wetsvoorstel bewaarplicht gegevens telecomunicatie (griffiennr. 141553.12);

een, van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ten geleide van het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten (griffiennr. 144249);

een, van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, inzake voorhang aanwijzing indexatie inkomen vrije beroepsbeoefenaren (griffiennr. 144261);

een, van alsvoren, inzake voorhangprocedure op grond van de Zorgverzekeringswet (griffiennr. 144287);

een, van alsvoren, inzake budgettaire maatregel geneeskundige ggz (griffiennr. 144263);

een, van alsvoren, inzake voorhang aanwijzing medisch specialistische zorg 2010 (griffiennr. 144262);

een, van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, inzake melding publicatie Besluit houdende wijziging van Besluit afbreking zwangerschap in het Staatsblad (griffiennr. 144260).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning ter inzage voor de leden;

2. de volgende geschriften:

een, van H.M. te B., inzake voltrekking doodvonnis van de heer M. Vervloesem in Quantanamo gevangenis te Brugge (griffiennr. 142428.05);

een, van H.J.V. sr. te G., inzake litis finiri oportet (griffiennr. 144238);

een, van E.V. te B en D, inzake verhoging inkomens- en leeftijdseis bij migratie buitenlandse partners naar Nederland (griffiennr. 144270).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de commissie voor Justitie;

een, van J.v.B. te A., inzake verwerping wetsvoorstel 31324 (Wijziging Paspoortwet) (griffiennr. 143395.10);

een, van P.F. de V. te A., inzake Europese verkiezingen 6 juni 2009 (griffiennr. 144239);

een, van J. v.d. L. te O., inzake register vingerafdrukken (griffiennr. 144395.08);

een, van R.B. te N., inzake protest verplichte biometrie (griffiennr. 143395.12);

een, van mr. F.R. v.d. V. te D.H., inzake oververtegenwoordiging blanke mannen in de politietop (griffiennr. 144274);

een, van M.B. te E., inzake het in de kou laten staan van Nederlanders (griffiennr. 144272).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin;

een, van S.W. en K.M., inzake wetsvoorstel 31874 (Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang) (griffiennr. 144186.01);

een, van G. en L.M. te V., inzake onderwijs (griffiennr. 144286).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid;

een, van P.B., inzake aanvraag voor een idee (griffiennr. 144289).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

een, van fam. K., inzake vraag om hulp (griffiennr. 144275);

een, van R.V. te V., inzake verplichte vaccinatie (griffiennr. 144248);

een, van A.M.V., inzake correctie in de cel (griffiennr. 144273).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport/Jeugd en Gezin.

De Voorzitter stelt voor, deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.