

Vliegenthart

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.

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.

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.

□

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

Hirsch Ballin

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 principiële 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 principiële argument is dat in een open context de burger op alle plaatsen vanuit één rechtsstelsel dat beantwoordt aan de eisen die onze Grondwet

Hirsch Ballin

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 strafsancties 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

Hirsch Ballin

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 handhavingsinstrumenten 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 sanctie 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 handhavingvormen.

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

Hirsch Ballin

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

Hirsch Ballin

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 IJssink 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 Cruyff 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

Hirsch Ballin

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 inverzekeringstelling. 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

Hirsch Ballin

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 bovengeschikte 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 inningsstelsel dat is gericht op een efficiënt en massaal

inningsproces. De vormvrije stuiting van de verjaring is nodig voor een sluitend bewakingsstelsel.

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 wetwijziging, 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.

□

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

Scheltema

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

Scheltema

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 omissie 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 mede-wetgever 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 voorbeel-

Scheltema

den 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

Scheltema

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.

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.

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 aangevoerd, 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 handhavingfiguren. 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 handhavingfiguren. 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

Engels

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.



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 koninkrijkes 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 opsporings-

bevoegdheden 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 sanctiëring. 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 sanctiëring, en hoe dan de Inspectie voor de Gezondheidszorg moet samenwerken met het Openbaar Ministerie.

Van de Beeten

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-afdoening en de strafbeschikking, en kunnen wij niet met de bestuurlijke boete verder. Die boodschap zou ik de minister alvast willen meegeven.

□

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, zoiets 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 boete-overlast 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

Strik

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 rechtspraak. 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 wettelijke 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 rechtspraak 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 bezien hoe de rechtspraak ermee omgaat en welke vragen daar opdoemen.

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 handhavingmiddel 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 voeren.

Een concreet punt waarop 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 gedachteswisseling, 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.

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

Haubrich-Gooskens

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.

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 herstelsancities 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 uitvoeren 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. Zou juist 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?

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

Broekers-Knol

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.

□

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.

□

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 gáát 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

Dölle

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?

□

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 blijkaar 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 voorberei-

Strik

ding? Valt er straks niet gewoon bij elke wet wel heel gemakkelijk van die termijn af te wijken?

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 klemt 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.

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

Vliegenthart

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.

□

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 verkeers-overtredingen. 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 norm-overtredingen. 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 paar 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

Hirsch Ballin

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 werk 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

Hirsch Ballin

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 dwingendere 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 vergriep 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 aannemelijkheids-toets 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 vergriep 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

Hirsch Ballin

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 herstelsancities 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

Hirsch Ballin

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. Rechtaardigt 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-Ilsink 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 scheidt 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 rechtsperso-

Hirsch Ballin

nen. 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 Vliegenthart 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 daarvoor, ook ten opzichte van gemeenteraden, moeten verantwoorden in algemene zin. In het concrete geval van de sanctietoepassing is het de rechter die daarover oordeelt.

□

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

Scheltema

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"

Scheltema

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 overtrekking 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 overtrekking 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 overtrekking 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 overtrekking 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.

Scheltema

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 interrumpen. 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.

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.

□

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 onverzekerdeheid 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.