

# 36ste vergadering

Dinsdag 23 juni 2009

Aanvang 10.15 uur

## Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 65 leden, te weten:

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

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

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

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

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

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

Ten Hoeve, wegens bezigheden elders;

Eigeman, wegens persoonlijke omstandigheden.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het

einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

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

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

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

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **de Nota keuze sanctiestelsel (31700-VI, letters D en J);**
- **het wetsvoorstel Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) (29702);**
- **het wetsvoorstel Aanpassing van bijzondere wetten aan de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet vierde tranche Awb) (31124).**

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

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

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Tijdens onder meer de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en Bestuurlijke boete fout parkeren en in het voorlopig verslag van de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht is door deze Kamer aan de minister van Justitie een nota gevraagd om nu eens helder uiteen te zetten welke uitgangspunten door het kabinet

## Broekers-Knol

gehanteerd worden bij de keuze van een sanctiestelsel. Het gaat dan om de vraag wanneer voor de handhaving van een bepaalde wet het kabinet kiest voor strafrechtelijke handhaving en wanneer voor bestuursrechtelijke handhaving met de bestuurlijke boete. Het verzoek van de Kamer werd ingegeven door de constatering dat de bestuursrechtelijke handhaving met de bestuurlijke boete sinds de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw inmiddels zo'n vlucht heeft genomen dat het gebruik ervan nauwelijks is bij te houden en dat er op zijn minst een visie moet zijn wanneer in een wetsvoorstel voor het ene dan wel voor het andere sanctiestelsel wordt gekozen.

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

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

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

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

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

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

Voorzitter. In de nota komt op pagina 10 de bestuurlijke strafbeschikking aan de orde. Die bestuurlijke strafbeschikking zou een prima mogelijkheid zijn om enerzijds strafrechtelijk te handhaven, waarbij het bestuursorgaan bevoegd is een strafrechtelijke boete op te leggen, terwijl tegelijkertijd het College van procureurs-generaal richtlijnen vaststelt met het oog op

## Broekers-Knol

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

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

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

□

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

In de kabinetsnota van 31 oktober 2008 over een meer eenduidige inrichting van ons sanctiestelsel heeft de minister gepoogd een ordening aan te brengen in de uitgangspunten die ten grondslag zouden moeten worden gelegd aan de keuze voor een bestuurlijke of een strafrechtelijke sanctie. De fracties van D66 en OSF – ik mag vandaag wederom en met bijzonder veel genoegen ook namens haar spreken – hebben in hun schriftelijke reactie aangegeven dat zij op zichzelf positief staan tegenover de ontwikkelde juridische dogmatiek die is gebaseerd op een binnen de rechtsbetrekkingen tussen burger en overheid te onderscheiden aanwezigheid van een algemene of open context en een bijzondere of besloten context. In de open context zou de strafrechtelijke route uitgangspunt moeten zijn voor sanctionering, terwijl in de besloten context bestuursrechtelijke handhaving in de rede zou liggen. Onze fracties achten

dit in beginsel een interessant concept dat op het eerste gezicht kan bijdragen aan een meer transparante en systematische ontwikkeling van ons sanctiestelsel. Ik zeg nadrukkelijk in beginsel, omdat de beantwoording van de minister niet op alle onderdelen onmiddellijk tot goed begrip in onze fracties heeft geleid. Dat geldt voor de goede orde niet voor het door ons onderschreven oordeel van de minister dat de bestuursrechtelijke rechtsbescherming kwalitatief gelijkwaardig is aan de kwaliteit van de strafrechtelijke waarborgen. Wel hebben wij gevraagd in hoeverre bij de ontwikkeling van het voorliggende sanctiestelsel het belang van een effectieve handhaving heeft geprevaleerd boven de eenheid in en de transparantie van ons handhavingssysteem. De minister heeft hierop gereageerd door te stellen dat meer eenduidigheid in het systeem bijdraagt aan de effectiviteit van de handhaving. Dat antwoord zullen wij als zodanig niet bestrijden, want daarin ligt een zekere wederkerigheid van dogmatische helderheid en praktische effectiviteit besloten. Wat wij echter willen weten, is of bij toekomstige wetgeving voor de keuze van een sanctiemethode uiteindelijk de effectiviteit of de systeemconformiteit, dat wil zeggen het consequent volgen van de ontwikkelde open en besloten context, leidend zal zijn. Onze fracties opteren daarbij voor dat laatste als ultiem afwegingscriterium, terwijl wij vermoeden dat het kabinet in laatste instantie de effectiviteit voorop zal stellen. Graag vraag ik de minister of ik hem hiermee recht doe, mij daarbij realiserend dat wij het in dat geval niet geheel eens zijn.

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

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

## Engels

Ik ben benieuwd naar de reactie van de minister.



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

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

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

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

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

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

Laat ik, ter verduidelijking van de discussie, de vergelijking trekken met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. In dit deel van het publiekrecht weten beroepsgeenoten of bedrijfsgeenoten precies op welke terreinen ze wanneer te maken krijgen met handhaving en op basis van welke voor hen specifieke normen. Hier kan men zeggen, dat er zoveel verbindingen zijn tussen handhavende instantie en de normadressaten die met die handhaving te rekenen hebben, dat gesproken kan worden van een besloten context. Ook tuchtrechtelijke stelsels hebben een dergelijk besloten karakter en het verbaast dan ook niet dat enkele jaren geleden in de PBO een deel van de handhaving tuchtrechtelijk is geworden. Zo bezien zou het dus ook helemaal geen gek idee zijn om tuchtrechtelijke instrumentaria uit te breiden met boetes. Het verschil tussen dergelijke publiekrechtelijke ordeningen voor en in het bedrijfsleven, alsmede tuchtrechtelijke stelsels in vergelijking tot de terreinen waarop thans met bestuurlijke boetes wordt gewerkt, springt echter direct in het oog. Anders gezegd: het lijkt erop, dat op die terreinen waar thans bestuurlijke boetes worden gehanteerd en de minister wil spreken van een besloten context men zich in ieder geval intellectueel nogal wat geweld aan moet doen om de term te kunnen associëren met de werkelijkheid zoals men die kan waarnemen.

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



## Van de Beeten

Zelfs als de minister aan deze verwarring weet te ontsnappen – en wij zullen die Houdini-act uiteraard met belangstelling gadeslaan – ligt de volgende vraag voor hem klaar en die heeft te maken met de suggestie die zijdens de CDA-fractie is gedaan, namelijk dat de bestuurlijke boete (sec) beperkt zou kunnen blijven tot de gevallen waarin juist geen behoefte bestaat aan rechtseenheid, afstemming van hoogte van boetes op landelijk niveau en van strafrechtelijke waarborgen. De minister zegt dan dat deze suggestie “de charme van de eenvoud” lijkt te hebben en aansluit bij de lijn van de nota. Vervolgens wordt de suggestie afgewezen met de volgende argumentatie: “De nota kiest echter als centraal uitgangspunt dat in een open context strafrechtelijke handhaving is aangewezen en dat in een besloten context de bestuurlijke boete een passende sanctie-modaliteit is. De nota sluit hiermee aan bij de hedendaagse werkelijkheid, waarin de bestuurlijke boete veelvuldig toepassing vindt bij de handhaving bij de wetgeving waarin bijzondere rechtsbetrekkingen aan de orde zijn.” Maar, mevrouw de voorzitter, dat is vanzelfsprekend geen weerlegging van de argumenten die de suggestie van de zijde van de CDA-fractie hebben onderbouwd. De minister hanteert hier geen argument, maar een axioma, bovendien een axioma waarin de bestaande situatie normerend is, zoals blijkt uit de laatste geciteerde zin, iets dat de minister eerder in zijn brief juist bestreed. Dat alles klemt temeer, omdat het concept van de besloten context, zoals eerder vandaag betoogd, onverminderd poreus lijkt.

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

Dan, mevrouw de voorzitter, ten slotte de vraag: hoe verder? Indien deze Kamer zich in meerderheid zou aansluiten bij het conceptuele denken zoals neergelegd in de kabinetsnota – tot dusverre heb ik die meerderheid nog niet zien ontstaan, ondanks de opmerkingen van collega Engels – zal in de wetgevingspraktijk naar onze mening de discussie over de toepassing ervan niet uit de wereld zijn. De minister heeft dat ook in zijn nota en meer nog in het antwoord aan deze Kamer wel erkend. De kabinetsnota geeft geen “hard and fast rules” en van geval tot geval zal bezien moeten worden of men kiest voor OM-afdoening of bestuurlijke boete. De vraag is dan of als het kabinet bij zijn keuze blijft dit gevolgen zal

hebben voor de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het lijkt mij nog niet zo eenvoudig om de nota in dergelijke aanwijzingen te vervatten. Als dat evenmin het voornemen is, is dat overigens op zichzelf een indicatie dat de nota onvoldoende houvast biedt. Ik ben dan ook zeer benieuwd naar de reactie van de minister op dit punt. Wat de CDA-fractie betreft, geldt in ieder geval, dat zij bij nieuwe wetgevingsprojecten de handen volledig vrij wil houden, al was het maar om fracties na 2011 niet door dan optredende ministers te kunnen laten verwijzen naar het hier ingenomen standpunt.

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

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

□

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

Meerdere belangen spelen tegelijkertijd bij de keuze voor een sanctiestelsel en bestuursorganen hebben hun belang bij meer bevoegdheden waarschijnlijk goed behartigd in de afgelopen jaren. Door de wildgroei ziet niemand meer door de bomen nog het bos. Met name

## Strik

voor burgers en bedrijven is dat onwenselijk. Het goede aan de Vierde tranche Awb is dat die de wildgroei enigszins in banen leidt, door de wet te voorzien van een eenduidige set regels voor de bestuurlijke boete. Dit komt de rechtszekerheid van burgers en de uniformiteit bij de toepassing en toetsing zeker ten goede.

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

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

Met dit laatste begrip kom ik meteen op het voorstel om een onderscheid te maken tussen de besloten en de open context. De keuze voor een bestuurlijke boete in een besloten context lijkt het meest logisch, omdat daar het argument van noodzakelijke deskundigheid het meest speelt. Ik sluit mij overigens graag aan bij de vraag van mevrouw Broekers hierover, namelijk waarom in zwaardere vormen het OM wel over de deskundigheid beschikt maar in lichtere vormen niet. Toch vergt het onderscheid wel dat de betreffende burgers goed geïnformeerd zullen moeten worden over hun rechten en plichten die uit die specifieke rechtsbetrekking voortvloeien. Tenslotte gaat het niet altijd om een vergunningensysteem, waarbij de vergunningvoorwaarden bekend kunnen worden verondersteld. Ook algemene regelgeving kan tot een besloten context behoren. Mijn fractie vraagt zich wel af in hoeverre juist in een besloten context wel voldaan kan worden aan de noodzakelijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Door de nauwe betrokkenheid tussen bestuur en normadresaten ligt het risico van bestuursrechtelijke eigenrichting op de loer. Kan de regering toezeggen dat er, ondanks het ontbreken van magistratelijke functionarissen, voldoende waarborgen worden ingebouwd voor een scheiding der machten, bijvoorbeeld tussen het constateren van een feit en het beboeten daarvan? De reden voor deze zorgen die eerder in de literatuur zijn geuit, wordt in het NJB door de schrijvers van de

kabinetsnota blijkbaar niet onderkend. Ik kan mij voorstellen dat bij een vergunningensysteem de ambtenaren die de vergunning verlenen, toezicht houden en sanctioneren, wellicht dicht op elkaar zitten. Dat er al een verhouding is ontstaan met die burger mag geen negatieve gevolgen hebben voor de rest van het traject in de zin van willekeur, vooringenomenheid, persoonlijke rancune, et cetera. Juist dan is een scheiding tussen die functies van belang. Graag een reactie van het kabinet.

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

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

Vijftien jaar geleden, in reactie op het advies Handhaving door bestuurlijke boeten, stond het kabinet nog redelijk positief tegenover het model waarbij één norm zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan worden gehandhaafd, het zogenaamde model B. Het kabinet neemt daar nu min of meer afstand van, omdat in de praktijk blijkt dat de verantwoordelijkheidsverdeling leidt tot onduidelijkheden en daardoor ineffectiviteit. Het kabinet wil nu duale handhaving beperken tot gevallen waarin daarvoor goede en dwingende redenen zijn en de handhavende instanties dit uitvoerbaar achten. Mijn fractie juicht dit toe, omdat het inderdaad schemergebieden kan voorkomen waarin wellicht niemand optreedt en omdat het voor burgers meer transparantie en rechtszekerheid biedt. Wel is het daarvoor van belang dat de taakverdeling op een zo hoog mogelijk niveau van regelgeving wordt vastgesteld, als het kan in de wet zelf. Is het kabinet dit met ons eens en, zo ja, hoe gaat het dit bewerkstelligen?

## Strik

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

Het overnemen van de Hof-criteria voor criminal charges zou duidelijk maken welk niveau van rechtsbescherming nodig is voor een bepaalde sanctie, namelijk een niveau dat minimaal voldoet aan de eisen van lid 2 en 3 van artikel 6, EVRM. Dat betekent inachtneming van de onschuldpresumptie, het zwijgrecht en waarborgen met betrekking tot informatie en zijn verdediging. Dit houdt in dat in al deze gevallen aan een bestuursrechter bijzonder strenge eisen moeten worden gesteld, wil deze rechterlijke toets niet onderdoen voor een rechterlijke toets die een strafrechter gewoon is. Dat is, in weerwil van wat het kabinet beweert, nu niet het geval. Allereerst staat een burger al op achterstand als hij eerst al een boete krijgt opgelegd en dan zelf het initiatief moet nemen om het aan de rechter voor te leggen. Er is dus geen rechterlijke toets vooraf, bijvoorbeeld of het bestuursorgaan een wettelijk voorschrift wel juist heeft geïnterpreteerd. Het kan gebeuren dat een fout of twijfelachtige interpretatie van een bestuursorgaan geen enkel rechtsgevolg heeft, simpelweg omdat niet in beroep wordt gegaan. Een ander verschil is natuurlijk dat bezwaar of beroep in het bestuursrecht geen opschortende werking heeft. Dat is ook een groot verschil met het strafrecht. Aan een strafrechter stelt de wetgever ook een veel zwaardere bewijsplicht dan aan de bestuursrechter: een strafrechter voert als het ware een gewetenstoets uit en veroordeelt alleen als een strafbaar feit wettig en overtuigend is bewezen. Een bestuursrechter beoordeelt alleen of het bestuursorgaan aannemelijk heeft gemaakt of de burger zich aan een bepaalde overtreding schuldig heeft gemaakt. Dat beoordelingsverschil heeft onder meer tot gevolg dat een strafrechter zich actiever opstelt en veel kritischer toetst of bewijsmateriaal rechtmatig is verkregen. Een bestuursrechter komt eerder toe aan zijn conclusie toe, want als het aannemelijk is bevonden is hij klaar. Het bestuursprocesrecht heeft juist een ontwikkeling doorgemaakt waarin het meer afstand heeft

genomen van het beginsel van de ongelijkheidscompensatie. De bestuursrechter maakt zeer beperkt gebruik van zijn wettelijke mogelijkheden om gronden en feiten ambtshalve aan te vullen en laat zich ook beperken door de zogenaamde onderdelenfuik in hoger beroep. Het vergt van bestuursrechters wel een zeer flexibele houding, om zich bij een criminal charge volstrekt anders op te stellen dan bij alle andere bestuursrechtelijke zaken. Zelfs al geeft de wet alle benodigde mogelijkheden aan de bestuursrechter, hij is niet zoals de strafrechter verplicht tot gebruikmaking en in de praktijk doet hij het ook niet. Bovendien worden de rechten van de burger bij een criminal charge op dezelfde manier gewaarborgd als in het strafrecht ook met betrekking tot het recht op rechtshulp. Ik denk in dit verband aan verplichte procesvertegenwoordiging, de gratis toevoeging, de vertaling van een beslissing, et cetera. Ik krijg daarop graag ook een reactie van de regering.

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

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

Gelet op onze constatering dat het strafrecht meer rechtswaarborgen biedt dan het bestuursrecht, is te stellen dat een bestuurlijke strafbeschikking de voorkeur verdient boven de bestuurlijke boete, temeer omdat de strafrechtelijke bemoeienis kan zorgen voor meer uniformiteit en er dus minder ongelijkheid is voor de burger. Maar de regering kan ook kiezen voor versterking van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming en er dan voor zorgen dat meerdere rechtsgevolgen van één

## Strik

normovertreding door één rechter kunnen worden behandeld. Dat heeft wel grote voordelen voor de burger. De keuze tussen een bestuurlijke boete en een bestuurlijke strafbeschikking zal steeds vaker gemaakt moeten worden en het verdient daarom aanbeveling dat de regering een leidraad creëert voor deze toekomstige keuzes om straks niet na vijftien jaar een onwenselijke ontwikkeling te moeten keren.

□

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

In elk geval heeft het streven naar effectieve handhaving van ordeningswetgeving in combinatie met een afdoende rechtsbescherming voor burgers en bedrijven de instemming van onze fracties. Hopelijk kunnen zodoende de nadelen van het handhavingstekort, onder andere als gevolg van capaciteitsgebrek en omstreden prioriteitenkeuzes bij de strafrechtelijke handhaving en – niet het minste – het gedogen voorkomen worden. Er zijn in elk geval qua wetgeving al wel resultaten geboekt. Ik noem de Wet OM-afdoening, waarvan de volledige implementatie nog wel een aantal jaren op zich zal laten wachten. In elk geval zullen daarmee de nadelen van de (politie)transactie worden weggenomen. Nogmaals, dat is op termijn want het kan nog wel tenminste vijf jaar duren voordat het zo ver is. De buitengerechtelijke afdoening zal niet langer geschieden op basis van consensus, van een publiekrechtelijke overeenkomst, hetgeen altijd op gespannen voet heeft gestaan met ons inquisitoire stelsel van materiële waarheidsvinding. In de toekomst dus wellicht geen schikking meer, maar een beschikking. Over de Wet bestuurlijke boete overlapt in de openbare ruimte maak ik in het vervolg van mijn bijdrage nog een opmerking.

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

Wat het standpunt van onze fracties betreft, geldt in elk geval een belangrijk uitgangspunt, namelijk dat het opleggen van punitieve sancties zoveel mogelijk moet zijn voorbehouden aan onafhankelijke en onpartijdige magistratelijke functionarissen. De triasleer duldt geen bestuursrechtelijke eigenrichting. Waar wij verder sterk aan hechten, is zoveel mogelijk transparantie voor burger en bestuur. De twee wegen van bestuursrecht en strafrecht moeten zo helder mogelijk gescheiden blijven. Er zal wel eens sprake zijn van een grijs grensgebied, maar op termijn moet aan minimale verschillen, die aan

de burger niet uit te leggen zijn, een einde komen. Die opmerking raakt op dit moment in het bijzonder de eerdergenoemde Wet bestuurlijke boete overlapt in de openbare ruimte, waarmee de wetgever het terrein van de handhaving van de openbare orde heeft betreden. Voor de burger is hier nauwelijks nog traceerbaar waarom hij in het ene geval met een bestuurlijke boete en in het andere geval met een strafbeschikking door het bestuur wordt geconfronteerd. Toegegeven moet toch worden dat men hier met het onderscheid besloten en open context niet helder uit de voeten komt? Een bestuurlijke boete zou toch doen veronderstellen dat hier een besloten context aan de orde is, waarin "partijen" elkaar kennen. Niettemin is een toezichthouder c.q. bijzondere opsporingsambtenaar in voorkomend geval tevens aangewezen de algemene en uitgebreide Wet op de identificatieplicht toe te passen. Hoezo "ze kennen elkaar reeds", aldus de brief van de minister van 29 mei jongstleden op bladzijde 13?

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

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

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

□

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



oogpunt thuishoort. Ik ga echter wel proberen dit te illustreren met voorbeelden uit de Vierde tranche.

Laat ik voorop stellen, dat wij het betoog dat namens de CDA-fractie is uitgesproken door collega van der Beeten onderschrijven. Ook wij zijn niet gelukkig met het onderscheid tussen de criteria open en gesloten context. Overigens hebben alle sprekers hun ongemak daarmee uitgedrukt. We vragen ons af of bestuursorganen met dit kader zijn geholpen in hun keuzeprocess, temeer, daar u in de nota dit onderscheid in een adem ook weer onderuit haalt met de toevoeging, dat het van geval tot geval ook anders kan worden geregeld. Onze fractie sluit zich ook expliciet aan bij het opgemerkte over de wenselijkheid dat inzake die regels, die naar hun aard als strafrecht moet worden beschouwd en ook strafrechtelijke sancties zoals de bestuurlijke strafsanctie, de landelijke rechtseenheid, de afstemming van de hoogte van boetes op landelijk niveau en de strafrechtelijke waarborgen, moet worden bewaard. Ook onze fractie acht het onwenselijk, dat verschillende straffen kunnen worden opgelegd voor hetzelfde feit, afhankelijk van de plaats waar men het strafbare feit heeft gepleegd.

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

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

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

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

Een gemeente wil voorkomen dat burgers die reinigingsrechten betalen – volgens de minister dus een

gesloten context – de vuilniszakken te vroeg buiten zetten. Niettemin zet bijna iedereen zijn vuilniszak een dag tevoren aan de straat. Hoe kan de gemeente dat het meest effectief handhaven? Via een strafrechtelijke boete in het kader van de Wet Milieubeheer, via een bestuursrechtelijke dwangsom of een last onder dwangsom, via een bestuurlijke strafbeschikking ex artikel 257ba Wetboek van Strafvordering, via een last onder bestuursdwang met het bijbehorende kostenverhaal of, zoals in Den Haag gebeurt, via een fiscale boete? Dan is het namelijk een precarierecht. Wil de minister daar eens op reflecteren?

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

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

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

Ten tweede: voldoet een verdachte aan het vereiste van artikel 6:5, lid 1, onder d Awb, namelijk vermelding van de gronden waarop bezwaar berust als hij conform artikel 5.0.11, lid 1, geen verklaringen omtrent zijn

## Haubrich-Gooskens

overtreding aflegt, zich beroepend op het zogenoemde zwijgrecht, en volstaat met te roepen: "ik ben het er niet mee eens!" of wordt hij dan niet-ontvankelijk verklaard?

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

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

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

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

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

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

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

Mevrouw **Duthler** (VVD): Mevrouw de Voorzitter. De wetsvoorstellen die we vandaag bespreken, zijn een stap naar meer samenhang en uniformiteit van het bestuursrecht. De burger schiet er echter op onderdelen niet veel mee op. Om bijvoorbeeld de executie van een dwangbevel te schorsen, moet zij een zeer omslachtige weg volgen. De introductie van drie nieuwe typen beschikkingen, levert extra administratieve lasten op. Het is bovendien de vraag of de uitvoering zich goed heeft kunnen voorbereiden op deze wet, nu de wet al op 1 juli

as. in werking treedt. Heeft de minister in het wetgevingsproces wel de regie gevoerd?

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

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

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

Ik heb nog een vraag over het open systeem van invorderingsmaatregelen zoals geregeld in artikel 4.4.4.2.11 van het wetsvoorstel. Een bestuursorgaan beschikt volgens genoemd artikel ten aanzien van een invordering ook over de bevoegdheden die een schuldeiser op grond van het privaatrecht heeft. Een bestuursorgaan kan dus particuliere incassobureaus inschakelen. Wordt het binnenkort toegestaan om een particulier incassobureau in te schakelen zolang de schuld nog wordt betwist en een rechter nog uitspraak moet doen? Ik krijg op deze vraag graag antwoord van de minister.

Tot zover de bestuursrechtelijke geldschulden. Nu de bestuurlijke handhaving. voordat ik inga op de herstel-sancities stel ik een vraag over de uitleg van artikel 5.0.5. In dit artikel wordt bepaald dat een bestuursorgaan geen bestuurlijke sanctie oplegt voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestaat. Dit lijkt duidelijk, maar roept in de praktijk vragen op. Voor de executie van een vonnis bijvoorbeeld, moet soms een overtreding worden gemaakt waarvoor een beroep kan

## Duthler

worden gedaan op een rechtvaardigingsgrond. Kunnen alle betrokken partijen zo'n beroep doen? Ik licht deze vraag toe aan de hand van het voorbeeld van een gedwongen ontruiming. De deurwaarder die spullen op de openbare weg plaatst, zal op grond van artikel 5.0.5 niet kunnen worden aangesproken. Dat is duidelijk. Hij executeert op grond van de wet, maar beslist daartoe niet zelfstandig. Maar hoe zit het met de opdrachtgever, bijvoorbeeld een woningbouwvereniging? Het zogenaamde Brunssum-arrest laat ruimte voor de opvatting dat de woningbouwvereniging wel kan worden aangesproken, omdat die ook de executie van het vonnis achterwege had kunnen laten. Kan artikel 5.0.5 zodanig ruim worden uitgelegd, dat ook de opdrachtgever een beroep kan doen op een rechtvaardigingsgrond?

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

Tot zover wetsvoorstel 29702. Ik kom bij de Aanpassingswet.

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

Vijf jaar lijkt mijn fractie toch een zeer redelijke termijn voor een uitgebreid en intensief onderzoek om tot aansprakelijkstelling over te kunnen gaan. Mijn fractie acht een beperking in de tijd voor ook bestaande

rechtspersonen zeer gewenst. Zij kunnen zonder zo'n beperking eindeloos in onzekerheid verkeren. Bovendien leidt het tot een aanzienlijk grotere werkbelasting bij de ontvanger. Is de minister bereid om te monitoren hoe dit onderscheid in de praktijk uitwerkt en om de effecten over drie jaar te evalueren?

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

Ik kom bij mijn laatste opmerkingen en mijn laatste vraag. Deze Vierde tranche Awb is onderdeel van een langdurige operatie, die al in 1983 is gestart met de instelling van de commissie-Scheltema. De minister van Justitie heeft in zijn memorie van antwoord bij de Aanpassingswet aangegeven en ook gedurende het wetgevingstraject hier in deze Eerste Kamer laten weten dat het belangrijk is dat beide wetsvoorstellen op 1 juli 2009 in werking kunnen treden. Verder uitstel zou betekenen dat de aanpassing van bijzondere wetten aan de Vierde tranche opnieuw moet worden geactualiseerd, waardoor dan een apart wetsvoorstel nodig zou zijn. Ook uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst en het UWV hebben zich ingesteld op inwerkingtreding per 1 juli 2009. Daar heeft mijn fractie steeds veel begrip voor gehad. De Belastingdienst en het UWV zijn echter niet de enige uitvoeringsorganisaties die te maken hebben met de Awb. Ook veel andere uitvoeringsorganisaties en niet te vergeten gemeenten moeten de nieuwe wet gaan implementeren. Dat betekent dat zij aanpassingen in hun organisatie moeten doorvoeren evenals aanpassingen van systemen en procedures. Is het voor deze uitvoeringsorganisaties en gemeenten duidelijk geweest dat de beoogde inwerkingtreding 1 juli aanstaande is? Dat is over precies een week. Wat heeft de minister eraan gedaan om ervoor te zorgen dat zij zich tijdig konden voorbereiden op de nieuwe wet? Niet voor niets heeft de regering het systeem van Vaste Verandermomenten (VVM) geïntroduceerd. Dat systeem bestaat uit twee vaste inwerkingtredingsdata, een minimale invoeringstermijn van drie maanden en tijdige en duidelijke informatievoorziening. Aan de voorwaarde van de minimale invoeringstermijn van drie maanden wordt sowieso niet voldaan. Hoe zit het met de tijdige en duidelijke informatievoorziening? Ik krijg hierop graag een verklarende reactie van de minister.

## Duthler

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

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

□

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

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

de minister zelf het belang van grondwettelijke verankering eigenlijk niet ziet?

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

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



## Broekers-Knol

het niet met de leden van de VVD-fractie eens dat het dringend noodzakelijk is om op dit punt in de Awb een grotere rechtsbescherming voor de burger te waarborgen? Kan de minister toezeggen, daaraan zo spoedig mogelijk door middel van een aanpassing van de Awb te voldoen?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Engels

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

Een vergelijkbare aarzeling hebben wij bij de reactie op ons punt van zorg dat wij hebben uitgesproken. Het betreft de vraag in hoeverre in de verdere stroomlijning van het bestuursrecht met de Awb het evenwicht tussen de slagvaardigheid van bestuur en de rechtsbescherming voor de burger zal worden verstoord. Het bestuursrecht is, ondanks de in wetgeving vastgelegde vereenvoudigingen op het punt van de systematiek en de procedures, in kwantitatieve zin verder uitgebreid en geformaliseerd. Niet voor niets is er, niet in het minst door de uitvoerende macht, geklaagd over bestuursrechtelijke overregulering met daarmee gepaard gaande verschijnselen als bureaucratisering, formalisering, en juridisering. Ook met betrekking tot dit wetsvoorstel is met name door de VNG aandacht gevraagd voor het aantal beslismomenten en de uitvoeringslasten. Het antwoord van de regering dat inhoudt dat dit evenwicht van slagvaardigheid en rechtsbescherming niet voor eens en altijd gegeven is, kan op zichzelf worden onderschreven. Dat brengt ons echter niet veel verder. Ook de niet op voorhand onjuiste vaststelling dat in dit voorstel een

nieuw evenwicht is gevonden, loopt onder onze waarneming uit. Graag vraag ik de minister hoe hij meer in het algemeen aankijkt tegen het spanningsveld van het belang van een ook door de burger gewenst slagvaardig bestuur en het belang van een goede rechtsbescherming. Anders gezegd: zal het bestuursrecht, niet alleen in de beleving van bestuurders, in toenemende mate een hindermacht blijken voor krachtadig en probleemoplossend overheidsoptreden?

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

Wat betreft de relatie met het strafrecht is de vraag gerezen in hoeverre de bestuursrechtelijke rechtsbescherming zwakker zou zijn in vergelijking met de rechten en de waarborgen in het strafproces. In de literatuur is in dat verband gewezen op problemen zoals de grotere lijdelijkheid van de bestuursrechter als gevolg van de bestuursrechtelijke partijautonomie, de beperktere beoordelingsruimte van de bestuursrechter als gevolg van de gebondenheid aan de toetsing van de rechtmatigheid van besluiten en de "verdichting" van de omvang van het geschil in de bestuursrechtelijke procedure. Niet eerder bestreden onderdelen van een besluit of eerder aangevoerde gronden in de verdere procedure, wegen immers niet mee. Ik doel op de zogeheten onderdelen en grondenfuik. Daarover is reeds gesproken. De regering heeft in de memorie van antwoord zeer uitgebreid op dit punt gereageerd. Uitvoerig is beargumenteerd waarom het bestuursprocesrecht op het punt van de kwaliteit van de rechtsbescherming de toets aan het strafprocesrecht goed kan doorstaan.

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

In het voorlopig verslag hebben wij in dit verband met name aandacht gevraagd voor de door een aantal gerenommeerde Leidse bestuursrechtjuristen gesignaleerde knelpunten. Ik noem Barkhuysen c.s. Die knelpunten hebben betrekking op de Europese proces-

## Engels

suele waarborgen op het terrein van de bestuurlijke punitieve sancties. Het is interessant om vast te stellen dat de toepassing van de in het kader van dit voorstel relevante beginselen als *una via, ne bis in idem* en evenredigheid de toets van de Straatsburgse jurisprudentie kan doorstaan. Dat geldt ook voor de waarborging van het zwijgrecht en de hantering van redelijke termijnen. Met de regering vinden wij dat deze vaststelling een bijzonder licht werpt op de vraag naar de rechtsbeschermingskwaliteit van het bestuursprocesrecht in vergelijking met het strafprocesrecht. Daarmee is nog niet onze vraag beantwoord naar een doordachte complementariteit van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Wij hopen dat dit later in de middag alsnog gebeurt in het kader van de bespreking van de notitie over sanctiestelsels.

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

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Het heeft ruim twee jaar geduurd voordat wij de Vierde tranche van de Awb plenair kunnen behandelen. Dat is een nogal lange tijd.

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

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

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

naar het antwoord daarop. Kan de regering al aangeven of van dit kabinet nog initiatieven van wetgeving of anderszins op dit terrein kunnen worden verwacht?

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

Vooraf willen wij echter een andere kwestie opnieuw aan de orde stellen. Ik denk dat ik dan raak aan een punt waarover ook de heer Engels heeft gesproken. Daarover leven bij ons namelijk nog vragen, ook na de beantwoording van de regering. De kwestie hangt samen met de rivaliserende ambities en jurisprudentie van civilisten en bestuursrechtbeoefenaren. Wie gaat uiteindelijk over wat? Zie ook het felle debat over het zuivere schadebesluit. Natuurlijk kunnen wij die strijd overlaten aan de rechtsgeleerden. Dat is een goed uitgangspunt, maar ook burgers en partijen kunnen in het kruisvuur terechtkomen. De minister verwijst naar de studiegroep die een commentariseerd voorontwerp construeerde waarin hij de dogmatische meningsverschillen voor kennisgeving aanneemt en waarin hij praktische oplossingen probeert te zoeken. Dat ontwerp is inmiddels verschenen. Wij hebben begrepen dat ten aanzien van de onrechtmatige overheidsdaad is gekozen voor een soort verzoekschriftprocedure waarbij in een aantal situaties de Centrale Raad van Beroep en de hoogste fiscale rechter bevoegd worden. Tot € 5000 zal dat overigens de bestuursrechter zijn en in het geval van bedragen hoger dan € 5000, de civiele rechter. Kan de regering ons alvast deelgenoot maken van haar desnoods voorzichtige opvattingen over deze aanbevelingen, of is het daarvoor te vroeg?

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

Ik begin met de bestuursrechtelijke geldschulden. In het politieke debat is een paar keer de bange vraag opgeworpen of de voorgestelde regeling van de bestuursrechtelijke geldschuld, de inning en de betaling aan en door bestuursorganen, niet onnodig wordt geformaliseerd en gejuridiseerd. Die vraag is overigens ook door de VNG gesteld. Wacht hier geen procedureel moeras, al is dat enigszins dramatisch uitgedrukt? De regering wuift deze angst weg. Zij wijst op artikel 4.4.5.1 waarin staat dat procedures tegen nevenbeschikkingen kunnen meeliften met de procedure tegen de hoofdbeschikking. Zij wijst ook op recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die het nu al mogelijk maakt om tegen beschikkingen over uitstel en al dan niet gedeeltelijke kwijtschelding op te komen. De regering zegt verder dat ook de regelingen over rechtstreeks beroep en over de kosten van de bezwaarschriftprocedure ons hebben geleerd dat het wel meevalt met de procedurele drukte. Onze fractie is niet geheel overtuigd. Het gaat om een hausse aan beschik-

## Dölle

kingen die, ook indien er geen bezwaar tegen de hoofdbeschikking is ingediend, onderwerp kan worden van bezwaar en beroep. Als straks alle besluiten vermelden dat men tegen de weigering van gedeeltelijke of volledige kwijtschelding of tegen uitstel een bezwaarschrift kan indienen, zal dat op zichzelf de procedeerlust al kunnen prikkelen. Wij wezen eerder op georganiseerde massale acties ten behoeve van gedeeltelijke of algehele kwijtschelding. Ook de wet-Wolfsen/Luchtenveld zal binnenkort in werking treden. Die zal een dwangsom opleggen in geval van een niet verschoonbare termijnoverschrijding door bestuursorganen. Onze fractie zou het dan ook op prijs stellen als de regering toezegde dat zij op enige wijze laat nagaan of er daadwerkelijk sprake zal zijn van een "fall out" van verdere formalisering van de bestuursrechtelijke geldschuld, zoals die door ons en meerderen wordt gevreesd. Hopelijk heeft de regering gelijk en zal dat onderzoek dat aantonen.

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

Ik kom op de bestuurlijke boete. De CDA-fractie heeft met de regering verschillende malen een betrekkelijk uitgebreid debat gevoerd over de bestuurlijke boete. Voorafgaand aan dit debat deed zij dat opnieuw over de notitie over het sanctiestelsel. Het ging daarbij vooral over de vraag of de rechtsbescherming, zoals die ten aanzien van de bestuurlijke boete is georganiseerd, gelijkwaardig is aan die bij de strafrechtelijke handhaving. Vanuit de wetenschappelijke literatuur en vooral vanuit de strafrechtelijke literatuur werd aanvankelijk de superioriteit van het strafrecht op dit punt aangevoerd. De regering is er naar ons oordeel goed in geslaagd om aan te tonen dat de rechtsbescherming in de sfeer van de bestuursrechtelijke handhaving met bestuurlijke boetes weliswaar niet gelijk maar wel gelijkwaardig is aan die in de sfeer van de strafrechtelijke handhaving door middel van strafrechtelijke boetes. Het bestuursrecht stelt immers zware eisen aan de voorbereiding van boetebeschikkingen. Zo is er de wettelijk verankerde motiveringsplicht die door de bestuursrechter vol moet worden getoetst. Daarbij kan hij zelfstandig onderzoek doen naar de toedracht. En de rechter heeft de plicht om de rechtsgronden ambtshalve aan te vullen. De bestuursrechter toetst tevens de hoogte van de

opgelegde boete aan het evenredigheidsbeginsel. De onschuldpresumptie, het zwijgrecht, het nemo-teneturbeginsel, het ne bis in idem beginsel enz. worden analoog aan het strafrecht toegepast. Dat gebeurt zeker in de sfeer van de criminal charge waarover mevrouw Strik sprak. Er zijn rechtvaardigings- en schuld-uitsluitingsgronden. In de jurisprudentie staat dan ook vast dat de procedures over de bestuurlijke boete de toets van artikel 6 van het EVRM goed doorstaan. Niet alles is echter koek en ei.

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

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

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

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

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

De heer **Dölle** (CDA): Ondenikbaar! Afgezien van deze problematiek, merk ik op dat er gemeenten zijn die deze wet niet gebruiken omdat handhaving daarvan te kostbaar zou zijn. Dat is echter een ander probleem. Het



## Dölle

opleggen van een boete indien men voor 08.00 uur vuilniszakken buiten zet, moet inderdaad correct in de wet beschreven staan. Dat heb ik ook begrepen. Misschien klinkt het flauw, maar ik vraag de regering of ik dat goed heb begrepen. Volgens mij geldt ook voor de vuilniszakcasus dat in de beschikking staat welke bepaling werd overtreden, waar dat is gebeurd en wanneer. Dat is overigens ook weer een voorbeeld van een routineuze kwestie. Zoals mevrouw Haubrich terecht zei, worden vuilniszakken massaal te vroeg buitengezet. En de rechtsbescherming van de mensen die dat doen, is volgens mij redelijk geregeld.

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

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

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

De CDA fractie heeft net als de Raad van State vooralsnog ook vragen bij de opstelling van de regering bij de cautieplicht. De regering verwijst hier anders dan bij het vorige punt – schorsende werking van bezwaar – juist wél naar het strafrecht. Zij zegt dat daar de cautieplicht gekoppeld is aan het verhoor en vindt dat

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

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

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

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

In dit verband nog een vraag die wij eerder stelden maar niet beantwoord zagen. Kan indien dit voorstel van wet wordt aangenomen een gemeenteraad zelfstandig in de APV of in een verordening als bedoeld in de Wet kleine ergernissen waarin de raad een bestuurlijke boete introduceert, ook rechtvaardigingsgronden al dan niet aangevuld opnemen, bijvoorbeeld die uit het strafrecht?

De regering houdt de boot wat af bij onze vraag, in welke omstandigheden moet worden aangenomen dat de aard van de bevoegdheid bestuurlijke boetes op te leggen, mandatering in de weg staat. De regering noemt het criterium van de zeer hoge boete en van politiek zeer gevoelige zaken. Zij wijst er verder op dat zich hier niet veel problemen voordoen en dat de ambtenaar-mandataris wel uit zichzelf terugkoppelt naar de mandans wanneer er reuring dreigt te ontstaan. Ook hier

## Dölle

de vraag, of een verdere uitlijning mogelijk is. Hoe hoog moet die boete zijn en hoe politiek brisant de boetebeschikking om vast te stellen dat in dat geval de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaat verzet?

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

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

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

Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de regering af.

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

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Voor ons ligt de lang verwachte volgende fase in de codificatie van het bestuursrecht. Ik feliciteer de minister en ook de heer Scheltema met hun bijdragen aan het verder brengen van de Awb.

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

heid, slagvaardig bestuur en de benodigde rechtsbescherming voor burgers.

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

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

Een punt dat de samenleving al jaren bezighoudt, is de wijze waarop de overheid zelf aansprakelijk gesteld kan worden voor onrechtmatig of strafbaar handelen. Er is alweer enige tijd een initiatiefwetsvoorstel in behandeling, wellicht ietwat lijdend het vertrek van de auteurs, dat beoogt de strafrechtelijke immuniteit van publiek-rechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevenden op te heffen. Zal het aannemen van deze wet gevolgen hebben voor de mate waarin nu ook een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan overheidsorganen, met name de punitieve sanctie? Graag een reactie van het kabinet op de rechtsgevolgen van het initiatiefvoorstel.

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

In mijn eerste bijdrage ben ik ingegaan op de rechtelijke toetsing als een van de onderscheidende onderdelen tussen bestuursrecht en strafrecht. De heer

## Strik

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

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

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

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

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

bekendmaking en de datum van inwerkingtreding? Zo ja, waarom gaan wij dan nu niet uit van 1 januari 2010, of eventueel 1 oktober 2009? Graag een reactie.

□

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

Enkele kwesties rondom de bestuurlijke boete wil ik echter nog graag onder de aandacht brengen. Wat echter het meeste opvalt, is dat het wetsvoorstel voor de Vierde tranche Awb geen enkele bevoegdheid toekent om bestuurlijke boetes op te leggen, zelfs niet waar het gaat om het opleggen van bestuurlijke boetes aan bestuursorganen. Dat doet niet de Awb-wetgever maar de bijzondere wetgever. Dat is ook de juiste weg. Wél bevat het voorstel een titel 5.4 Bestuurlijke boete, waarin algemene regels voor de bestuurlijke boete zijn opgenomen.

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

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

Op de vraag van de VVD-fractie in het nader voorlopig verslag of er voorzien is in een algemeen strafregister voor de bestuurlijke boete, antwoordt de regering dat een dergelijk register niet bestaat en dat dus het opleggen van een bestuurlijke boete geen gevolgen heeft voor de beslissing over het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag. Dat antwoord lijkt ons juist. Niet om verwarring te stichten, stel ik zekerheidshalve nog wel de volgende vraag. Is het niet eveneens juist dat wanneer in het kader van bijvoorbeeld de toepassing van de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte niet voor de bestuurlijke boete maar voor de bestuurlijke

## Holdijk

strafbeschikking wordt gekozen, soms wél een aantekening strafblad volgt, namelijk indien het gaat om een boete boven € 100? Men kan hieraan de vraag verbinden wat dit zegt over de toereikendheid van de waterscheiding tussen bestuursrecht en strafrecht.

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

Enkelen onzer in deze Kamer zullen zich nog herinneren dat bij de behandeling van de Wet OM-afdoening de vraag aan de orde is geweest, of de toekenning van een bevoegdheid tot oplegging van een sanctie met bestraffend karakter aan een bestuursorgaan niet op gespannen voet staat met artikel 113 Grondwet. In de regel wordt bij bestuurlijke boetes het standpunt ingenomen dat er vanuit constitutioneel oogpunt geen beletselen zijn om aan een bestuursorgaan de bevoegdheid toe te kennen om, althans in eerste instantie, bestraffende bestuursrechtelijke sancties op te leggen. In de memorie van toelichting bij de Vierde tranche wordt dan ook nauwelijks aandacht besteed aan deze constitutionele kwestie. Ik verwijs naar pagina 118. Dat is niet zo vreemd omdat in de parlementaire geschiedenis bij artikel 113 Grondwet uitdrukkelijk is aangegeven dat gedragingen die gesanctioneerd kunnen worden door het opleggen van een bestuurlijke boete niet vallen onder de in artikel 113 gebruikte term strafbare feiten.

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

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

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

Wel vond ik het al te mager dat de regering in de memorie van antwoord – pagina 23, antwoord 33 – volstond met te verklaren dat het niet goed doenlijk zou zijn om het toepassingsbereik van de bestuurlijke boete grondwettelijk te verankeren. De nadere memorie van antwoord – pagina 3, antwoord 4 – was ietwat toeschietlijker. Daar wordt het voor “denkbaar” gehouden dat bestraffende bestuurlijke sancties in de Grondwet worden “genoemd”. De regering meent echter dat het nu niet het ogenblik is om daarover een standpunt in te nemen. Men verwijst naar de Staatscommissie voor de herziening van de Grondwet, die zich in algemene zin bezig zal houden met onder andere de relatie tussen de Grondwet en de rechten die ontleend kunnen worden aan artikel 6 EVRM. In dat verband zou ook de vraag naar de grondwettelijke verankering van de punitieve bestuurlijke sancties aan de orde kunnen komen, zo luidt het voorzichtig. Het valt wellicht te billijken dat het kabinet onder de gegeven omstandigheden van het proces van grondwetsherziening nog geen standpunt inneemt. Onze dringende vraag is echter wel of het kabinet de Staatscommissie wil verzoeken, de hier aangesneden kwestie bij haar advisering te betrekken, zo zij dit al niet uit zichzelf zou doen. De toegang tot de onafhankelijke en onpartijdige rechter c.q. strafrechter zou minstens grondwettelijk gewaarborgd moeten zijn en niet alleen in de formele wet.

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

□

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

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

Ik wil het graag over vijf items hebben met betrekking tot deze Vierde tranche en de daaruit voortvloeiende Aanpassingswet, te weten de wel nieuwe elementen in deze wet, de uitblijvende kabinetsreactie op de evaluatie van de Awb uit 2006, de mogelijke overbodigheid van de attributiecificatie, de lastendrukvermindering door harmonisatie en ten slotte herhaal ik kort de bij het



## Haubrich-Gooskens

vorige agendapunt besproken problemen die onze fractie voorziet in het bestuursprocesrecht.

Deze wet kent naast de codificatie van enige handhavingsregels, de bestuurlijke boete en de oude toezegging dat attributie ook in de wet zou worden opgenomen, slechts één onderwerp waarbij het werkelijk om nieuwe regels gaat. Dat is de betaling van publiekrechtelijke geldschulden door en aan de overheid. Wij zullen moeten afwachten of de waarborgen en procesbepalingen, die in deze regeling voor zowel het openbaar bestuursorgaan als voor de burger worden geschapen, werkelijk tot een verbetering zullen leiden ten opzichte van de "oude", niet bestuursrechtelijke regeling. De burgerlijk rechter oordeelde over deze publiekrechtelijke schulden conform de regeling omtrent het betalen van civiele geldschulden. Ik sluit mij aan bij eerdere sprekers die hier complicaties voorzien.

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

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

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

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

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

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

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

Ik heb een aantal voorbeelden genoemd. Het is de vraag of de cautie vóór het verhoor wel tijdig wordt gegeven. Conflicteert het zwijgrecht dat in het strafrecht wordt toegekend niet met de verplichting op grond van artikel 6:5, lid 1, onder d, van de Awb, waarbij moet worden gemotiveerd waarop het bezwaar berust? Ik wijs ook op mijn vraag over de rechtsbijstand voor onvermogens in het strafrecht, maar die mogelijk niet voor het bestuursrecht niet geldt. Ik wijs ook op de verplichting om griffierechten te betalen als men bezwaar indient. Kan de minister ook aangeven of hij de aanbeveling van de commissie-Ilsink gaat opvolgen om tot een aanpassing van het bestuursprocesrecht te komen en in hoofdstuk 8 van de Awb een regeling van het bewijsrecht op te nemen? In de Tweede Kamer heeft de minister destijds uitgesproken dat deze aanpassing er voor einde 2007 zou zijn. Op welke termijn kunnen wij

## Haubrich-Gooskens

deze aanpassing verwachten? Kan daarbij rekening worden gehouden met wat ter tafel is gekomen ter gelegenheid van de jaarvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Bestuursrecht, de VAR, op 15 mei 2009?

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

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

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

Voorzitter. Wij kijken met belangstelling uit naar de beantwoording.

□

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

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

Het doel om door middel van de Awb tot meer logica in het bestuursrecht te komen, klinkt ook mijn fractie lovenswaardig in de oren. We kunnen ons er dan ook geheel in vinden. Maar waarom duurt zo iets zo ontzettend lang in ons land? Het proces van codificatie waartoe de Grondwet ons oproept, begon in 1983 en het is nog onduidelijk of we vandaag tot een definitieve afronding komen. Heeft de regering er een verklaring voor dat we zo lang bezig zijn? Konden we in 1990 nog in een inleiding algemeen bestuursrecht lezen dat de regering "geen gras" liet groeien over de grondwettelijke opdracht die zij in 1983 kreeg, ik vrees dat vandaag de dag een dergelijk compliment niet meer terug te vinden is in de inleidingen bestuursrecht. Is dat vooral degelijkheid,

stropigheid of politieke onwil? Hoe kijkt de minister terug op dit wel erg lange wordingsproces? En in hoeverre zijn we nu klaar, in die zin dat wij hebben gedaan wat wij ons destijds hebben voorgenomen, of zijn we alweer aan enig onderhoud toe?

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

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

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

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

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

## 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