

Voorzitter

- de motie-Stellingwerf over het thema "oriëntatie op waarden en normen" (24556, nr. 15);
- de motie-Van Gelder c.s. over de doorstroming van MBO naar HBO (24556, nr. 16).

(Zie vergadering van 30 januari 1996.)

De **voorzitter**: De heer Rabbae heeft mij gevraagd om zijn motie op stuk nr. 14 in stemming te brengen vóór de motie op stuk nr. 12 van mevrouw Jorritsma. Ik heb het idee dat het allemaal niet veel uitmaakt, omdat de standpunten al lang bepaald zijn. Naar mij blijkt, heeft niemand er bezwaar tegen om de heer Rabbae in dezen tegemoet te treden.

In stemming komt de motie-Lansink c.s. (24556, nr. 5).

De **voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van het CDA, de groep-Nijpels, het AOV, de RPF, GroenLinks, de SP en het lid Hendriks voor deze motie hebben gestemd en die van de overige fracties ertegen, zodat zij is verworpen.

In stemming komt de motie-Lansink c.s. (24556, nr. 6).

De **voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van het CDA, de groep-Nijpels, het AOV, de RPF, GroenLinks, de SP en het lid Hendriks voor deze motie hebben gestemd en die van de overige fracties ertegen, zodat zij is verworpen.

In stemming komt de motie-Lansink c.s. (24556, nr. 7).

De **voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van het CDA, de groep-Nijpels, het AOV, de RPF, de SGP, het GPV, GroenLinks, de SP en het lid Hendriks voor deze motie hebben gestemd en die van de overige fracties ertegen, zodat zij is verworpen.

In stemming komt de motie-Lansink (24556, nr. 9).

De **voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van het CDA, de RPF, GroenLinks en de SP voor deze motie hebben gestemd en die van de overige fracties ertegen, zodat zij is verworpen.

In stemming komt de motie-J.M. de Vries c.s. (24556, nr. 10).

De **voorzitter**: Ik constateer, dat deze motie met algemene stemmen is aangenomen.

In stemming komt de motie-J.M. de Vries c.s. (24556, nr. 11).

De **voorzitter**: Ik constateer, dat deze motie met algemene stemmen is aangenomen.

In stemming komt de motie-Rabbae c.s. (24556, nr. 14).

De **voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van GroenLinks, de RPF, de SGP, het CDA, de groep-Nijpels en het AOV voor deze motie hebben gestemd en die van de overige fracties ertegen, zodat zij is verworpen.

In stemming komt de motie-Jorritsma-van Oosten c.s. (24556, nr. 12).

De **voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van D66, de VVD, de RPF, de SGP, het GPV, de CD, de PvdA, de SP en het lid Hendriks voor deze motie hebben gestemd en die van de overige fracties ertegen, zodat zij is aangenomen.

In stemming komt de motie-Rabbae c.s. (24556, nr. 13).

De **voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van GroenLinks, de SP, de RPF, het CDA, de groep-Nijpels, het AOV en het lid Hendriks voor deze motie hebben gestemd en die van de overige fracties ertegen, zodat zij is verworpen.

In stemming komt de motie-Stellingwerf (24556, nr. 15).

De **voorzitter**: Ik constateer, dat deze motie met algemene stemmen is aangenomen.

In stemming komt de motie-Van Gelder c.s. (24556, nr. 16).

De **voorzitter**: Ik constateer, dat deze motie met algemene stemmen is aangenomen.

Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen achteraf.

□

De heer **Lansink** (CDA): Voorzitter! De fractie van het CDA heeft tegen de motie van mevrouw Jorritsma-van Oosten op stuk nr. 12 gestemd. De motie is weliswaar sympathiek, maar staat toch voor een deel haaks op de motie, die ik zelf medeondertekend heb. Ik ga dan voorbij aan het feit, dat over de vormgeving van het bindend studie-advies nog moet worden gesproken, voordat wij daarover een definitief oordeel kunnen geven. Uit het feit dat er over heel wat moties is gestemd, maak ik op dat het HOOP niet voor kennisgeving is aangenomen.

De **voorzitter**: Ik merk formeel op dat iemand kan vinden dat iets niet voor kennisgeving kan zijn aangenomen, maar dat per saldo de besluitvorming ter zijner tijd bij de Kamer ligt. De conclusie kan niet voor de Kamer as such getrokken zijn. Ik neem aan dat de heer Lansink zijn persoonlijke gevoelens en die van zijn fractie tot uitdrukking heeft gebracht. Anders zouden wij een merkwaardig type stemverklaring krijgen.

De heer **Lansink** (CDA): Dat is inderdaad het geval.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht) (23700);**
- **het wetsvoorstel Regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Justitie alsmede wijziging van enige wetten in verband met de subsidietitel in de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Wet Justitie-subsidies) (24040).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik wil beginnen met het uitspreken van de waardering van de CDA-fractie voor deze derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Deze waardering hebben wij al geuit in het verslag. Ik zou die waardering met name ook willen richten aan het adres van de regeringscommissaris

Koekkoek

voor de algemene regels van het bestuursrecht, prof. Scheltema, die thans in ons midden is en die als blijk van zijn grote werk in dezen een eredoctoraat mocht ontvangen van de Leidse universiteit. Dat gebeurde al even geleden. Dat ik het nu pas vermeld, heeft te maken met het tijdstip waarop deze derde tranche hier wordt behandeld.

Een aantal belangrijke onderwerpen is vandaag aan de orde. Ik noem ze kort: motivering van besluiten, subsidies inclusief het subsidieplafond, beleidsregels, toezicht op de naleving, bestuursdwang en dwangsom, mandaat en delegatie en toezicht op bestuursorganen in de vorm van goedkeuring, vernietiging en schorsing van besluiten.

Voorzitter! Ik zou het belang van een codificatie van het in een algemene wet neerleggen van het bestuursrecht willen onderstrepen. Codificatie leidt tot eenvoudigheid van het bestuursrecht, dat zo belangrijk is in de verhouding tussen overheid en burgers, waar dat mogelijk is. Codificatie leidt ook tot een grotere kenbaarheid van het recht. De belangrijkste regels zijn in de Algemene wet bestuursrecht te vinden. Codificatie leidt verder tot een grotere consistentie en systematiek. De helderheid van de wet neemt toe.

Voorzitter! Ik wil een opmerking maken over het tijdschema dat wordt aangehouden. Het is de bedoeling dat deze derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht op 1 januari 1997 in werking treedt, inclusief de aanpassingswetgeving. Ik wil de regering vragen wanneer de indiening van de aanpassingswetgeving te verwachten is. Er moet nog veel worden gedaan voor die tijd. Zo moeten bijvoorbeeld de subsidiestromen waarvoor een wettelijke grondslag nodig is, worden geïventariseerd. Die inventarisatie is nog aan de gang. Voor ontwikkelingssamenwerking was de inventarisatie in september nog niet begonnen. Hoe staat het daar nu mee? Is minister Pronk daarop aangesproken?

Ik wil wijzen op de gevolgen van het bij nota van wijziging schrappen van de bepaling dat de titel over subsidies niet van toepassing is op financiële verstrekkingen tussen overheden. Het gevolg daarvan zal zijn dat nog meer aanpassingswetgeving nodig is. Hetzelfde geldt voor de bepalingen over het toezicht

en de bestuursdwang. Al met al is mijn vraag hoe reëel het tijdschema is dat de regering voor ogen heeft.

Voorzitter! Ik wil mij voor het overige beperken tot het maken van enkele kanttekeningen en het geven van een korte toelichting op ingediende amendementen. Mijn eerste kanttekening betreft het subsidiebegrip. Het subsidiebegrip van de Algemene wet bestuursrecht is erg ruim. Door de schrapping van artikel 4.2.1.1, derde lid, wordt het subsidiebegrip nog ruimer. Dit blijkt bijvoorbeeld bij het onderwijs. Openbaar en bijzonder onderwijs worden over één kam geschoren, hoewel de constitutionele positie van beide geheel verschillend is. Recht wordt in artikel 4.2.1.1 de eigen positie van het onderwijs erkend. Toch blijft het wat vreemd aandoen om de financiering van een typische overheidstaak, namelijk de zorg voor het openbaar onderwijs, te behandelen als subsidiering. De CDA-fractie is niet erg gelukkig met de verruiming van de toepassing van de subsidietitel. Die leidt naar ons oordeel tot extra aanpassingswetgeving, met name tot aanpassing van de Financiële-verhoudingswet. Een subsidiebegrip dat ook geldt voor geldstromen tussen overheden, laat te weinig over van de oorspronkelijke gedachte van subsidie, namelijk financiële ondersteuning van particulieren, instellingen en bedrijven ten behoeve van bepaalde activiteiten. Daarom hebben wij een amendement ingediend om het oorspronkelijke artikel weer op te nemen.

De heer **De Graaf** (D66): Voorzitter! Ik begrijp dat de heer Koekkoek het subsidiebegrip wil beperken tot de relatie tussen overheid en burger. Meent hij niet dat ook de financiële relaties tussen overheidsinstellingen onderling ± als ze niet structureel van aard zijn, bijvoorbeeld een lumpsum-financiering ± op een analoge wijze aan regeling onderworpen moeten zijn als in de relatie tussen overheid en burger?

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik ben het helemaal met de heer De Graaf eens. Hij zegt dat dit analoog moet gebeuren. Dit zou ertoe moeten leiden dat het wetsvoorstel in oorspronkelijke staat wordt hersteld en dat de AWB, voor zover dat mogelijk is, van toepassing wordt verklaard in de gevallen waarin

sprake is van specifieke financiële stromen tussen overheden. Dat is het voorstel dat voortvloeit uit mijn amendement. Daar is dus op zichzelf geen bezwaar tegen. Ik voorzie echter heel veel aanpassingswetgeving als wij nu zonder meer besluiten om het subsidiebegrip uit te breiden tot financiële verhoudingen tussen overheden. Ik hoor graag het oordeel van de regering.

De heer **De Graaf** (D66): Het lijkt mij wel zo helder, maar als ik het goed begrijp, heeft de heer Koekkoek eigenlijk geen bezwaar tegen de opstelling van de regering als zij aangeeft dat het met de aanpassingswetgeving wel meevalt.

De heer **Koekkoek** (CDA): Als de regering een overtuigend antwoord geeft, zal ik mij zeker beraden.

Voorzitter! Een opmerking over het begrip beleidsregel. Naar aanleiding van een vraag van de CDA-fractie is "beleidsregel" nu als volgt omschreven: "Onder beleidsregel wordt verstaan een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan." Voorzitter! In deze definitie zouden beleidsregels ten aanzien van beheersbevoegdheden daar ook onder vallen. Wij willen dat uitsluiten, ook omdat de regering dat niet beoogt. Daarom stellen wij voor om de bevoegdheid waarover beleidsregels worden vastgesteld zo te lezen dat het moet gaan om een naar buiten werkende bevoegdheid. Dan vallen de regels omtrent beheersbevoegdheden er vanzelf buiten.

Voorzitter! De regering stelt dat politie-ambtenaren geen toezichthouders in de zin van artikel 5.1.1 zijn omdat artikel 2 van de Politiewet 1993 een te algemene omschrijving van de politietoekening geeft. Als er echter geen ander wettelijk voorschrift is, heeft artikel 2 van de Politiewet, dat spreekt over de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde, wel degelijk een functie, zeker in samenhang met artikel 12 van de Politiewet, dat spreekt over handhaving van de openbare orde en de hulpverleningstaak van de politie. Naar onze mening kunnen politie-ambtenaren onder omstandigheden ook toezichthouders zijn.

Koekkoek

De regering stelt dat toezichtshandelingen in het algemeen feitelijke handelingen zijn. Die toezichtshandelingen kunnen evenwel ook besluiten zijn in de zin van de AWB. Het vorderen van inlichtingen, een toezichtshandeling, kan schriftelijk geschieden en is dan ook aan te merken als een besluit. Te denken valt ook aan vorderingen om zakelijke gegevens te verstrekken en aan vorderingen om medewerking te verlenen. Als die schriftelijk geschieden, zijn zij aan te merken als een besluit. Dan zijn dus deze toezichtshandelingen geen feitelijke handelingen.

Volgens de regering valt intern toezicht, zoals comptabiliteitstoezicht, niet onder de Algemene wet bestuursrecht. Dat blijkt echter niet uit de tekst van het wetsvoorstel. Er is geen amendement over ingediend. Is het niet beter om in artikel 5.1.1 op te nemen dat toezicht betrekking heeft op de naleving van een naar buiten werkend wettelijk voorschrift?

Dan de vraag naar het karakter van bestuursdwang. Het voorgestelde artikel 5.2.4, eerste lid, zegt dat een schriftelijke beslissing van bestuursdwang geldt als een beschikking. Naar ons oordeel ± en ik spreek dan ook namens de SGP-fractie ± geldt dit niet als een beschikking, het is een beschikking. Dat is al lang erkend in de jurisprudentie over weigering van bestuursdwang. Over dit punt heb ik een amendement ingediend. Een volgende vraag is waarom de bepaling van artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet niet opgenomen is, namelijk dat men verplicht is bestuursdwang te gedogen.

Vervolgens een kanttekening over de opvatting van de regering over ministeriële verantwoordelijkheid voor zogenaamde geattribueerde bevoegdheden, bijvoorbeeld de bevoegdheden van leden van het openbaar ministerie. Een minister kan aan een ambtenaar met eigen bevoegdheden, die de ambtenaar aan de wet ontleent, niet zonder meer concrete aanwijzingen geven. Dat kan de minister alleen wanneer daar een uitdrukkelijke bevoegdheid voor is, zoals de bevoegdheid in artikel 5 van de Wet op de rechterlijke organisatie.

Ik heb nog een punt over de positie van schooldirecties. De nota naar aanleiding van het verslag stelt dat de schooldirecties in het openbaar onderwijs eigen bevoegd-

heden hebben en daarom een niet ondergeschikt bestuursorgaan zijn, vergelijkbaar met een door de gemeenteraad ingestelde commissie. Volgens de regering is delegatie aan de schooldirectie daarom mogelijk. De schooldirectie is echter, voor zover zij geen eigen wettelijke bevoegdheden heeft, ondergeschikt aan het bevoegd gezag, bijvoorbeeld aan het college van burgemeester en wethouders. En ondergeschiktheid sluit delegatie uit. In deze verhouding tussen bevoegd gezag en schooldirectie van een openbare school is in principe geen delegatie mogelijk.

Ten slotte een enkele opmerking over de Wet Justitie-subsidies. Op één punt hebben wij een amendement ingediend, namelijk over het bekendmaken van onderzoeksresultaten. De nota naar aanleiding van het verslag stelt terecht dat de regels die de minister daaromtrent kan stellen, geen beperkingen ten aanzien van de inhoud van de onderzoeksresultaten mogen bevatten. Het is echter zo dat uitstel van publikatie niet mag neerkomen op een tijdelijk publikatieverbod. Ik zeg het wat sterk. Vandaar dat wij een amendement hebben ingediend dat ertoe strekt dat onderzoeksresultaten zo spoedig mogelijk bekend worden gemaakt, maar in ieder geval binnen zes maanden nadat zij aan de minister zijn aangeboden.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Opnieuw ligt een omvangrijk wetsvoorstel voor dat een bijdrage levert aan de codificering en harmonisering van het bestuursrecht. De Algemene wet bestuursrecht groeit zo weer een flink stuk verder in de richting van een algemeen bestuurlijk wetboek, als publiekrechtelijke pendant van het Burgerlijk Wetboek. Ik moet zeggen dat het mijn fractie genoegen doet; het doet mij persoonlijk ook genoegen. Ik moest bij het lezen van de stukken weer terugdenken aan mijn studietijd, waar ik behoor tot de generatie studenten die is opgegroeid met het bruine boekje, het rapport Abar in zijn verschillende vormen. Veel van de thema's die ons als student toen werden voorgehouden, komen nu hier weer terug, maar nu in de vorm van wetgeving. Ik denk dat dit een belangrijke stap vooruit is. Toen was het nog een

vrome wens dat het ooit gecodificeerd zou worden. Die gecodificeerde werking hebben wij nu. Dat is van groot belang.

Wij spreken graag onze oprechte waardering uit voor het vele werk dat hierin is gestoken door de regering, de regeringscommissaris en de ambtenaren van de betrokken departementen. Ook de toelichting was bijzonder lezenswaardig, al is het natuurlijk geen roman. Verder herhaal ik hier graag de ook in het verslag door mijn fractie reeds uitgesproken waardering voor de grondige beschouwingen en commentaren die zijn verschenen vanuit de bestuurlijke en de wetenschappelijke wereld. Het houdt niet op wat lovende woorden betreft. In onze waardering willen wij ook betrekken de duidelijke nota naar aanleiding van het verslag.

Ik moet overigens nog wel een kritisch puntje noemen, maar dan ten opzichte van onszelf als Kamer. Wij waren na lezing van de nota naar aanleiding van het verslag van mening dat één schriftelijke ronde voor een onderwerp als dit eigenlijk niet toereikend is. Dat had de commissie echter zelf besloten. Dus daar kan ik de regering niet op aankijken. Bij dit soort wetgeving moeten wij onszelf als Kamer daar maar eens heel goed op aankijken.

Toch ook nog een kritiekpuntje aan het adres van de regering. De voorliggende derde tranche van de AWB beperkt zich wel erg sterk tot codificatie. Ik heb al gezegd dat codificatie van de jurisprudentie en rechtsleer een heel belangrijke functie is, ook van de Algemene wet bestuursrecht, maar wij vinden het toch jammer dat niet op meer punten duidelijke eigen keuzen door de wetgever zijn gemaakt. Veel punten zijn doorgeschoven naar de aanpassingswetgeving dan wel naar de vierde tranche. Wij hopen dat uitstel geen afstel betekent. Wij zullen in elk geval de ontwikkelingen met zeer veel belangstelling blijven volgen.

Het onderwerp subsidie vormt een zeer belangrijk onderdeel van de derde tranche. Wij kunnen deze regeling zonder meer beschouwen als een grote stap voorwaarts in de harmonisering en systematisering van het algemene bestuursrecht. Het subsidierecht is tot nu toe erg versnipperd en ook zeer ondoorzichtig, met alle consequenties vandien voor zowel de financiële positie van



De heer Koekkoek (CDA)

de overheden als voor de rechtsbescherming. Wij vinden dat het belang van een deugdelijke bestuursrechtelijke regeling inzake de verstrekking van subsidies door de overheid, niet licht kan worden overschat. Ik denk alleen maar aan de financiële consequenties van de subsidies. De overheid verstrekt jaarlijks vele miljarden aan subsidies en er bestaan alleen al op rijksniveau vele honderden subsidieregelingen voor de meest uiteenlopende doelstellingen. De noodzaak van beheersing van de overheidsuitgaven noopt ook tot een zodanige inzet van het instrument van subsidie dat de overheid niet voor onaangename verrassingen kan komen te staan. Ik merk hierbij ook op dat het altijd gaat om gemeenschapsgelden. Vanuit rechtsstatelijke overwegingen dient de besteding van gemeenschapsgeld in de vorm van verstrekking van subsidies met adequate waarborgen te zijn omkleed. De doelmatigheid en de rechtmatigheid worden natuurlijk getoetst en er moet een evenwicht zijn tussen rechten en plichten van subsidieaanvragers en subsidie-ontvangers. Naar ons oordeel is in dit wetsvoorstel wat dat betreft een juiste balans gevonden tussen de genoemde aspecten.

Voorzitter! In de schriftelijke voorbereiding is reeds op een aantal door mijn fractie op dit punt gestelde

vragen ingegaan. Ik heb slechts op een enkel punt behoefte om op de subsidies terug te komen en mijn eerste opmerking betreft de reikwijdte van het subsidiebegrip. Studiefinanciering en individuele huursubsidie vallen daar buiten, zo blijkt uit de toelichting. De motivering daarbij is dat het bij studiekosten en woonlasten gaat om in beginsel niet vermijdbare kosten voor een essentiële voorziening. Het beslag van die kosten kan een specifieke vorm van inkomenssuppletie noodzakelijk maken. Ik vind die argumenten niet echt overtuigend. Als we langs deze lijn doorredeneren, zou men met hetzelfde recht de woninggebonden subsidies, bijvoorbeeld de premieregelingen voor koopwoningen, van de reikwijdte van dit wetsvoorstel kunnen uitzonderen. Ook daar gaat het om een vorm van directe inkomensondersteuning. Wat is er op tegen om zowel de regeling van de individuele huursubsidie als die van de studiefinanciering te beschouwen als *lex specialis* ten opzichte van titel 4.2 van de AWB?

Voorzitter! Ten aanzien van de subsidies breng ik nog graag een vraag naar aanleiding van de Onderwijsraad naar voren. De Onderwijsraad heeft in zijn advies over het voorontwerp een vraag gesteld over de relatie tussen de specifieke subsidiëring van het

onderwijs en artikel 4.2.6.3, eerste lid, onder c, wijziging en intrekking van de subsidie. In het onderwijs vloeien de subsidie-aanspraken rechtstreeks voort uit de onderwijswetgeving, juncto de Grondwet. Is er dan nog ruimte voor een bestuursorgaan om de subsidieverlening op grond van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten in te trekken als er sprake is van het rechtstreeks gebaseerd zijn op de wet? Graag krijgen wij hierop een visie van de regering.

Voorzitter! Een ander belangrijk punt, waarover ook de heer Koekkoek reeds sprak, is de subsidieverhouding tussen overheden onderling. Bij nota van wijziging wil de regering titel 4.2 van toepassing verklaren op de subsidieverstrekking tussen de overheden. Deze wijziging is, naar ons oordeel, niet van principiële betekenis ontbloom. Komt het principiële verschil tussen enerzijds de verhoudingen tussen overheden onderling en anderzijds de verhoudingen tussen de overheid en de burgers c.q. de organisaties van die burgers, op die manier nog voldoende tot zijn recht? De regering geeft zelf overigens reeds aan dat voor de zogenoemde specifieke uitkeringen enkele aanvullende bepalingen noodzakelijk blijven. Geeft dit reeds niet aan dat een volledige gelijkshakeling van de rechtsverhoudingen tussen overheden onderling en de rechtsverhoudingen tussen overheid en burger niet realiseerbaar is? Wij staan dan ook sympathiek tegenover het amendement op stuk nr. 19 van collega Koekkoek.

Voorzitter! Een ander onderwerp van deze codificatie betreft de beleidsregels. Daarmee is een inhoudelijk nieuw element in de codificatie van ons bestuursrecht binnengekomen. De Commissie wetgevingsvraagstukken stelde in haar eindrapport "Orde in de regelgeving" reeds, dat beleidsregels, mits in de daarvoor in aanmerking komende gevallen gesteld, een positieve benadering en erkenning in het recht verdienen. Die plaats lijken zij nu, tien jaar later, te krijgen. De status van beleidsregels is daarmee tevens verduidelijkt; ook dat is winst. Die duidelijkheid van beleidsregels, met name voor zover het subsidieregels betref, ontbrak voorheen maar al te vaak. In elk geval ontbrak het aan consensus op

Van den Berg

dit punt. Wij waarderen het dus positief dat er een aparte titel beleidsregels in de AWB is opgenomen.

Wij zijn ook van mening dat het wetsvoorstel op dit punt aan kwaliteit gewonnen heeft ten opzichte van het voorontwerp. De kritiek op het voorontwerp is ernstig geweest. Dat hebben wij van verschillende kanten gehoord. Ik denk onder andere aan de kritiek van Nicolaë. Een van zijn opmerkingen, die niet van haar kracht is beroofd, betreft de definitie van een gedragsregel in artikel 1:3, vierde lid, met name de wetsinterpreterende regel. Welke beleids marge c.q. welke bevoegdheid bezit een bestuursorgaan op het punt van de wetsuitleg? De commissie die de teksten ontwierp, was zich van de bijzondere positie van wetsinterpreterende regels weliswaar bewust, maar de vraag blijft welke grondslag geboden kan worden voor de conclusie dat een wetsinterpreterende regel als een op rechtsgevolg gericht besluit moet worden gezien. Wellicht is de bewindsvrouw dan wel de regeringscommissaris bereid daar bij deze gelegenheid nog eens het licht over te laten schijnen.

Voorzitter! Wat wij ten slotte over de beleidsregels nog aan de orde willen stellen ± wij deden het reeds in het verslag ± betreft de verhouding tussen beleidsregels en algemene regels voor de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden. Ook hier ligt weer een relatie met de omschrijving van beleidsregel en het feit dat een beleidsregel als een besluit in de zin van de AWB wordt beschouwd. Kiest men voor een zodanige omschrijving van beleidsregels in de zin van de AWB, dat daar ook de beleidsregels onder vallen die betrekking hebben op de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden, dan rijst toch wel de vraag of dat wel aansluit bij de uitgangspunten en de systematiek van de AWB. Daar zou meer over te zeggen zijn; in de schriftelijke voorbereiding hebben wij dit reeds aan de orde gesteld, maar wij zouden graag zien dat de regering helder uiteenzet wat nu de verhouding is tussen de specifieke voorschriften ten aanzien van beleidsregels en wat men privaatrechtelijke beleidsregels zou kunnen noemen. Op dit punt mogen geen misverstanden ontstaan.

Voorzitter! In hoofdstuk 5 zijn de onderwerpen toezicht op de naleving, bestuursdwang en dwangsom geregeld. Uit de schriftelijke gedachtenwisseling is nog eens overduidelijk naar voren gekomen dat het bestuursrechtelijk sanctie-arsenaal met dit hoofdstuk nog bij lange na geen volledige wettelijke regeling heeft gevonden. Veel is doorgeschoven naar de vierde tranche. De discussie die naar aanleiding van dit wetsvoorstel een aanvang heeft genomen, zal dan ook nog moeten worden voortgezet. Een zo'n punt is de zogenoemde reservefunctie van het strafrecht, een ander is de verhouding van toezicht en opsporing. Zo zijn vele door ons in het verslag aan de orde gestelde vragen slechts van een voorlopig antwoord voorzien.

Vrij stellig en definitief lijkt evenwel het antwoord op vraag 6.15. Op het spoor gezet door artikel 18.2 van de Wet milieubeheer vroegen wij of het geen aanbeveling zou verdienen om een bepaling op te nemen, waarin de bestuurlijke handhaving als een zorgplicht van het bevoegde bestuursorgaan zou worden vastgelegd. De regering ziet daar niets in; zo'n bepaling zou niets aan de Grondwet toevoegen en het is maar beter ± zo wordt gesteld ± om zo nodig in bijzondere wetgeving bepalingen ter zake op te nemen. Voorts wordt nadrukkelijk gesteld, dat een dergelijke algemene bepaling aan de burger geen af te dwingen aanspraak op bestuurlijke handhaving kan geven. "Het betrokken bestuursorgaan is politiek verantwoordelijk voor de uitvoering van de opgedragen taken, voor de daarbij behorende bestuurlijke handhaving en de noodzakelijke prioriteitsstelling binnen de diverse te handhaven wetten", aldus de regeringsreactie. Toch roept zulk een reactie natuurlijk de vraag op of met de geciteerde zinsnede de deuren worden opengezet voor een gedoogbeleid ± in principe ± op alle fronten. Is het niet juist dit gedoogbeleid, dat ons op tal van terreinen opbreekt? Mijn fractie is er geen voorstander van ± dat moge duidelijk zijn ± om het al of niet of gedeeltelijk handhaven van wettelijke voorschriften in handen van de burger te leggen. Dat zou neerkomen op een soort abdicatie van de overheid. Anderzijds klemt tegen die achtergrond dan wel de vraag waarom de Wet milieubeheer dan een bepaling als artikel 18.14

kent, dat nota bene een ieder de bevoegdheid geeft om het bevoegd gezag te verzoeken gebruik te maken van zijn dwangsombevoegdheid. Dit alles brengt ons tot de vraag of en, zo ja, in hoeverre er voldoende reden is om de speciale bepaling van artikel 18.14 Wet milieubeheer te laten voortbestaan.

Een min of meer verwant punt betreft antwoord 6.27. Daar gaat het over "burgers" die bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. Een van de categorieën die daar worden genoemd zijn de stadswachten. Opgemerkt wordt dat toezicht van deze functionarissen, aangeduid als "functioneel toezicht", niet valt onder het toezicht in de zin van artikel 5.1.1. Stadswachten en dergelijke vallen, zo lezen wij, immers niet onder de omschrijving van "toezichthouder", aangezien het geen personen betreft die bij of krachtens wettelijk voorschrift met toezicht op de naleving zijn belast.

Dat antwoord roept bij ons vragen op, met name naar het juridisch karakter van deze toezichthouders. Op welke wijze is voorzien in controle op de manier van toezicht houden? Het wil mij voorkomen dat op dit punt helderheid moet bestaan, te meer nu geleidelijk meer toezichthoudende taken in de particuliere sfeer worden uitbesteed. Wij zouden ook op dit punt graag een reactie van regeringszijde vernemen.

Voorzitter! Ik kom tot mandaat, delegatie en attributie. Tussen deze onderwerpen bestaat samenhang. In het boekje dat ik reeds aanhaalde, werden ze ook in één hoofdstuk geregeld. Een algemene regeling voor attributie wordt nu echter doorgeschoven naar een volgende tranche. Aan een dergelijke algemene regeling is in elk geval wel grote behoefte. Het belang daarvan is des te groter, nu de regering bepaalde consequenties van haar visie op mandaat en delegatie, bijvoorbeeld de keuze voor een verbod op delegatie aan ondergeschikten, wil ondervangen door attributie. Er is dus wel degelijk samenhang, die wij nu niet als zodanig kunnen bespreken.

In een interessant artikel in De Gemeentestem, nr. 7011, heeft prof. Hennekens kritische vragen gesteld over de regeling van mandaat en delegatie. Ik verwijs daar graag nog

Van den Berg

eens naar. Hij wijst met name op het belang van het hanteren van de juiste terminologie. Mandaat wordt niet door een ambt of een bestuursorgaan uitgeoefend, maar door een persoon als vertegenwoordiger van dat bestuursorgaan, in naam van een andere persoon. Bij delegatie gaat het daarentegen juist om overdracht aan een ambt. Is dat ook de visie van de regering?

Ik kom op de bekrachtiging onbevoegd mandaat (7.4). De regering ziet nog geen kans nu te komen met een regeling voor bekrachtiging door de mandans van een onbevoegd in mandaat genomen besluit. Gesteld wordt dat dit vraagstuk nog niet volledig is ontwikkeld. Regeling ervan zou nog de nodige studie vergen. In de jurisprudentie zijn echter wel voorbeelden te vinden van bekrachtiging. De Centrale raad van beroep heeft verschillende malen aanvaard dat bekrachtiging mogelijk is, mits degene jegens wie het besluit is genomen, niet in zijn belangen geschaad werd. Ook Hennekens wijst daarop in het artikel waaraan ik reeds refereerde. Het BW geeft in artikel 3:69 een regeling voor bekrachtiging van volmacht. Waarom zou een soortgelijke regeling ook niet in het onderhavige wetsvoorstel kunnen worden opgenomen? Dat lijkt mij op zijn minst geen probleem als het gebeurt onder de voorwaarde dat degene jegens wie het besluit is genomen niet in zijn belangen wordt geschaad. Ik wacht met belangstelling het antwoord van de regering af. Wij vinden dit een belangrijk punt en overwegen zo nodig amendering.

Ik kom op het punt van het mandaat van beleidsregels. Volgens de aanwijzingen voor de regelgeving is het mogelijk dat de mandataris ook beleidsregels vaststelt. De regering wil blijkens antwoord 7.8 mandaat van de bevoegdheid tot het geven van beleidsregels niet uitsluiten. Die bevoegdheid zou wel bij de mandaatverlening expliciet moeten worden vastgelegd. Het is echter de vraag of dit wenselijk is. Het ligt toch veel meer in de rede dat alleen de mandans beleidsregels kan vaststellen? Anders zou de mandataris via beleidsregels de mandans indirect kunnen binden. Op zijn minst zou de eis van expliciete vastlegging in het mandaatbesluit van de bevoegdheid tot het geven van beleidsregels door de mandataris moeten worden geregeld in de wet.

Ook op dit punt overwegen wij zo nodig amendering.

Dan is er nog het punt van het mandaat aan niet ondergeschikten. De regering is daar in de schriftelijke voorbereiding uitgebreid op ingegaan, maar zij wil dit niet uitsluiten. Wij hebben toch de nodige reserves. Kan het mandaat aan niet ondergeschikten als figuur niet gemist worden? Wij vinden het een oneigenlijke eend in de bijt.

Dan het mandaat voor bijzonder geval. De SGP-fractie zet vraagtekens bij de mogelijkheid dat mandaat in een bijzonder geval ook mondeling kan worden gegeven. Een mandaatbesluit is toch ook een besluit in de zin van artikel 1:3, lid 1, AWB? Dan geldt toch ook het vereiste van schriftelijke kenbaarheid en is voor de inwerkingtreding bekendmaking vereist? Hoe ziet de regering dit? Ik kan het mij natuurlijk wel voorstellen dat in de bestuurlijke praktijk schriftelijke vastlegging van mandaat aan ondergeschikten te omslachtig zou zijn. Het amendement van collega De Graaf op stuk nr. 16 om schriftelijke vastlegging voor te schrijven met betrekking tot het mandaat voor bepaalde gevallen aan niet ondergeschikten, komt ons sympathiek voor.

Ik kom toe aan het onderwerp delegatie. Kortmann heeft in een artikel in De Gemeentestem aandacht gevraagd voor de reikwijdte van het begrip delegatie en de regels van de AWB daaromtrent. Hij stelt dat tijdens de grondwetsherziening 1983 het standpunt is ingenomen, dat opdracht of overdracht van regelgevende of discretionaire beschikkingsbevoegdheid, zowel in autonomie als medebewind, aan besturen van gedecentraliseerde overheidsverbanden te zien is als delegatie. Ook artikel 1A.1.2.1 AWB sluit niet uit dat deze figuren vallen onder het begrip "delegatie". Dit zou betekenen dat overal waar een bestuursorgaan aan een gedecentraliseerd bestuur bevoegdheden die dat bestuursorgaan bezit, toekent of verplichtingen tot besluiten oplegt ± dat speelt vooral bij medebewind ± dat bestuursorgaan bevoegd is tot het stellen van beleidsregels. Het bestuursorgaan verkrijgt aldus een instructiebevoegdheid in de vorm van "algemene aanwijzingen", aldus Kortmann. Ik verneem hierop graag de reactie van de regering.

De regering stelt voor, delegatie aan ondergeschikten geheel te

schrappen. Wij kunnen op zichzelf met die denkrichting zeker instemmen ± delegatie aan ondergeschikten is ook in onze visie een enigszins vreemde eend in de bijt ± maar dat roept wel enkele problemen op. Zo levert het verbod op delegatie aan ondergeschikten problemen op voor de waterschappen, provincies en gemeenten bij de heffing en invordering van belastingen. Bij de aanpassingswetgeving zou deze delegatiefiguur immers worden geschrapt uit de desbetreffende bepalingen in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet. De regering stelt dat de oplossing voor de daardoor ontstane problemen wellicht kan worden gezocht in attributie. Maar hoe zit het dan met de verantwoordingsplicht van de politiek verantwoordelijke? Hoe dan ook, wij vinden dat op dit punt een uitgebreide beschouwing nodig is over de verantwoordelijkheidsverhoudingen bij delegatie en attributie. In ieder geval moet ± dat kan worden uitgewerkt in de aanpassingswetgeving ± voor het door mij genoemde punt van de belastingwetgeving een adequate oplossing worden gevonden.

Een ander punt op dit terrein is delegatie bij de onderwijswetgeving. Bij de onderwijswetgeving doet zich in het kader van de delegatie de extra complicatie voor van het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Bij verschillende onderwijswetsvoorstellen is al discussie gevoerd over de delegatie aan ondergeschikten, in verband met delegatie door het bevoegd gezag aan de centrale directie van een school. Onze fractie heeft toen al de vinger gelegd bij de afwijking ten opzichte van het wetsvoorstel Derde tranche AWB, onder andere bij het wetsvoorstel over het directiestatuut. Voor de helderheid lijkt het mij goed om nog eens expliciet de posities van het bijzonder en het openbaar onderwijs in dezen te schetsen. Mijn fractie heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake het directiestatuut bij monde van de heer Van der Vlies gesteld dat het bevoegd gezag van een bijzondere school als privaatrechtelijk rechtspersoon geheel zelfstandig kan besluiten over delegatie en mandaat op basis van de bepalingen over rechtspersonen in het Burgerlijk Wetboek, dus los van de onderwijswetgeving. De statuten van de rechtspersoon regelen dit immers. De regering

Van den Berg

heeft deze visie toen bevestigd, bij monde van staatssecretaris Netelenbos. Ik neem aan dat daar toen overleg over is geweest met het ministerie van Justitie en dat deze visie nog steeds het uitgangspunt van de regering is. In dat geval hoeft er wat betreft het bijzonder onderwijs dus niets te worden geregeld over delegatie en mandaat.

Vervolgens is dan de vraag, wat de positie is van het openbaar onderwijs. Volgens de regering is de directie van een school in het openbaar onderwijs te beschouwen als een bestuursorgaan in de zin van de AWB, en zij is derhalve geen ondergeschikte. Onderwijswetten waarin delegatie van bevoegdheden voorkomt, behoeven dus volgens de regering niet te worden aangepast. Echter, deze redenering geldt toch alleen voor zover bij wet rechtstreeks bevoegdheden worden toebedeeld aan de directie van een school? Dat is, voor zover ik weet, slechts in een enkel geval zo. Voor het overige is toch het schoolbestuur "bevoegd gezag" en dus bestuursorgaan in de zin van de AWB en is de directie toch gewoon de ondergeschikte van het schoolbestuur? Dat kan bijvoorbeeld de gemeenteraad zijn. Overigens, in de door de regering voorgestelde visie waarin de directie van een openbare school als bestuursorgaan wordt aangemerkt, zou delegatie onder bepaalde condities mogelijk zijn. Wat zijn die condities dan? Als de directie van een openbare school zonder meer als bestuursorgaan zou worden beschouwd, zou dat wellicht ook allerlei andere, misschien nog niet voorziene gevolgen kunnen hebben. Ook over dit vraagpunt is gesproken bij het genoemde wetsvoorstel over het directiestatuut. De staatssecretaris van Onderwijs, mevrouw Netelenbos, heeft toen gesteld dat dit punt maar uitvoerig bij de behandeling van de Derde tranche AWB moest worden behandeld, en dat is dus nu. De staatssecretaris van Onderwijs heeft overigens ook nog een uitwerkingsnotitie op dit punt toegezegd.

Voorzitter! Het is duidelijk ± ik moest dit wat uitvoeriger behandelen ± dat over dit vraagstuk volstrekte duidelijkheid moet komen in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel. Daarbij is het, gezien ons duale onderwijssysteem, niet voldoende indien de positie van beide onderwijssoorten op zich duidelijk is ± dat is natuurlijk op

zichzelf al nodig ± maar de vraag is ook, in hoeverre het wenselijk is dat openbaar en bijzonder onderwijs in dit opzicht in verschillende posities verkeren.

Dan kom ik aan mijn laatste onderwerp, dat van het toezicht. Enkele andere onderwerpen laat ik rusten. Die zijn in de schriftelijke voorbereiding al grotendeels uitgediscussieerd. Interessant is het toezicht op de zelfstandige bestuursorganen. In 8.1 staat: Of en in hoeverre toezicht nodig is, dient steeds te worden bepaald door de bijzondere wetgever. Dat geldt ook voor de ZBO's. Ik neem aan dat, in het kader van de nog te ontwerpen kaderwet ZBO's, op het punt van de zelfstandige bestuursorganen nadere algemene regels worden gesteld. Wellicht zou je, maar daarvoor is een langere ontwikkeling nodig, dit soort regels uiteindelijk toch weer in de AWB kunnen opnemen, maar op dit moment is de nog te ontwerpen kaderwet voor de zelfstandige bestuursorganen het goede kader. Ik neem aan dat de regering deze visie deelt.

Over de goedkeuring stelt artikel 1A.2.1.4 heel expliciet: "De goedkeuring kan noch voor bepaalde tijd of onder voorwaarden worden verleend, noch worden ingetrokken." Blijkens de toelichting is echter afwijking bij bijzondere wet mogelijk. Dat lijkt mij niet zo handig. Als de AWB zo stellig is, dan zou afwijking eigenlijk niet mogelijk moeten zijn. Als de mogelijkheid van afwijking wel wenselijk is, hetgeen het geval is, dan lijkt mij een minder stellige formulering in de AWB wenselijk.

Dan nog de schorsing. Daarover is ook in de schriftelijke voorbereiding gesproken. Mede naar aanleiding van vragen onzerzijds is de totale schorsingstermijn wat bekort, bij nota van wijziging. Wij juichen dat toe. Het is nu maximaal één jaar, terwijl het eerst één jaar en dertien weken was. Wij blijven met de vraag zitten ± wij hebben die suggestie bij de voorbereiding gedaan ± of een verdere verkorting niet mogelijk moet zijn. Als voor goedkeuring twee keer dertien weken genoeg is, zou dat voor een schorsing ook niet mogelijk zijn? Met andere woorden, het is nog steeds mogelijk dat een bestuursorgaan een jaar moet wachten op een besluit over vernietiging. Ik weet niet of dat in de huidige tijd echt nodig is en of wij uiteindelijk niet naar een halfjaar toe

moeten. Misschien kan de regering daar nog eens op ingaan.

Voorzitter! Er resten nog enkele vragen, maar in het algemeen heeft mijn fractie veel waardering voor het voorliggende voorstel. Ik hoop dat de resterende punten ± er liggen ook nog enkele amendementen ± bevredigend kunnen worden afgewerkt. Daardoor kan het wetsvoorstel nog verder aan betekenis winnen.

□

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Het geheel aan wetgevende arbeid dat inmiddels is verricht voor het tot stand brengen van een Algemene wet bestuursrecht mag indrukwekkend worden genoemd. De gevoelens van de direct betrokkenen bij de start van dit veelomvattende wetgevingsproject moeten sterke overeenkomsten hebben vertoond met die van de groep Nederlanders, die enige tijd geleden aan de voet van de ruim 8 kilometer hoge berg K2 stond: zo veelomvattend, zo imponerend en ook zo lastig. Tal van moeilijkheden te overwinnen, verraderlijke valkuilen en steeds weer de vraag welke weg moet worden ingeslagen. Gelukkig werden deze klimmers bijgestaan door deskundige lastdragers, die voor elk probleem een oplossing wisten en die veel van het gevaarlijke klimwerk verzetten. Het bereiken van de top, de ultieme afronding van een dergelijke tocht, is echter slechts aan enkelen voorbehouden. Dat is ook de reden dat wij vandaag een topgoging zullen ondernemen. De regeringscommissaris en de wetgevingsjuristen moeten maar afwachten of hun voorbereidende werkzaamheden daarvoor toereikend zijn.

Voordat ik inga op het resultaat van deze werkzaamheden, zoals dat is neergelegd in het wetsvoorstel, wil ik allereerst mijn dank uitspreken voor alle wetgevende arbeid die is verricht en voor alle schriftelijke commentaren, ook vanuit de rechtswetenschap. Ook de wijze waarop de minister en de andere bewindslieden het wetsvoorstel hebben toegelicht en de uitgebreide beantwoording van de in de schriftelijke voorbereiding gestelde vragen mogen vandaag niet onvermeld blijven. Een wetsvoorstel met een dergelijke importantie verdient ook een zorgvuldige voorbereiding en beoordeling. Het

Schutte

gaat immers om wettelijke regels die de rechtsverhouding tussen bestuur en burgers vastleggen.

Deels bestonden die regels al, maar ze waren nog niet vastgelegd in een formele wet. De vrucht van jarenlange jurisprudentie wordt thans voor een aantal belangrijke onderwerpen gecodificeerd, hetgeen de rechtszekerheid van bestuur en burgers en de kenbaarheid van wat rechtens is aanzienlijk vergroot.

Deels zijn de regels nieuw, deels samengesteld uit wat reeds in de bijzondere wetgeving voorhanden was. De regering heeft soms ook principiële keuzes moeten maken om duidelijkheid te scheppen in ingewikkelde vraagstukken. Het verbod van delegatie van bevoegdheden aan ondergeschikten is daar een duidelijk voorbeeld van. De regering heeft zich terecht gerealiseerd dat, daar de rechtswetenschap tal van pennevruchten aan dergelijke vraagstukken heeft gewijd, er voor haar een moment komt dat de tijd rijp is om knopen door te hakken. Dat is dan ook wat de regering heeft gedaan en dat is haar plicht.

Vanwege het aantal onderwerpen dat in dit voorstel van wet aan de orde komt, wil ik in mijn bijdrage slechts een aantal onderdelen de revue laten passeren, in de overtuiging dat dit de beantwoording van de door mij gestelde vragen kan dienen.

Afdeling 3.7, handelend over de motivering van besluiten, heeft alles te maken met het tegengaan van willekeur bij het bestuur. Het bestuur moet zich goed realiseren waarom het een besluit wenst te nemen, wat daarvoor de rechtsgrond is en welke overige overwegingen daarbij een rol spelen. Hoofregel moet dan ook zijn dat een besluit gedragen wordt door een deugdelijke motivering. Ik heb daarom in de schriftelijke voorbereiding ook aangedrongen op een algemene motiveringsplicht voor alle besluiten. Voor zeer spoedeisende besluiten zou dan met een motivering op hoofdlijnen kunnen worden volstaan. Het verweer van de minister, dat er gevallen zijn waarin een besluit zo spoedeisend is dat ook het op schrift stellen van een motivering op hoofdlijnen te veel tijd zou vergen, heeft mij vooralsnog niet geheel kunnen overtuigen. Aan welk soort situaties moet ik dan denken? Kan voor die situaties niet worden bepaald, dat de motivering van het spoedeisende besluit de burger

binnen 24 uur ter hand gesteld moet worden? Indien dit niet mogelijk is, kan toch in ieder geval worden aangesloten bij de termijn van één week die door collega De Graaf in zijn amendement op stuk nr. 13 wordt voorgesteld?

Voorzitter! Met de subsidietitel heeft de Kamer gekregen waar zij al geruime tijd naar verlangde, namelijk een kaderwet die duidelijkheid schept over de wederzijdse rechten en plichten van subsidiegever en subsidie-ontvanger. Voorts wordt met deze regeling een grotere beheersbaarheid van de overheids-uitgaven mogelijk, hetgeen past in de versterking van het primaat van de politiek. Subsidie-uitgaven kunnen pas worden gedaan na een wettelijke autorisatie en aan overschrijding van de budgetten kan een halt worden toegevoerd met behulp van het begrotingsvoorboud en het stellen van subsidieplafonds. Het mag duidelijk zijn dat dit de controle van de Kamer op het nationale huishoudboekje versterkt.

Daarnaast biedt de regeling ook een aanzienlijke stroomlijning van de procedures die met dit invloedrijke beleidsinstrument samenhangen. Bestuursorganen behoeven voortaan niet het wiel opnieuw uit te vinden, maar kunnen aansluiten bij de wettelijke bepalingen zoals die nu worden voorgesteld. Omdat met dit wetsvoorstel de gewenste deugdelijke en doorzichtige structuur onder het subsidiebeleid is gelegd, kan aanzienlijk gekapt worden in het oerwoud van subsidieregelingen. De Raad van State heeft bepleit dit kappen gefaseerd uit te voeren. De minister heeft mijns inziens echter in de nota naar aanleiding van het verslag overtuigend uiteengezet dat daaraan meer nadelen dan voordelen kleven. Dat neemt niet weg dat met name departementen die een groot aantal subsidies verstrekken een grote inspanning moeten leveren om de bestaande subsidieregelingen door te lichten en aan te passen. De tijd die daarmee gemoeid is, is mede afhankelijk van het te kiezen niveau van regelgeving, te weten formele wetgeving, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Welke overwegingen en criteria spelen bij die keuze een rol? Moet niet worden gevreesd dat om wille van een snelle totstandkoming van de benodigde aanpassingswetgeving, al snel gekozen wordt

voor een lager niveau dan de formele wet?

Op een aantal punten is bij nota van wijziging tegemoetgekomen aan opmerkingen die onder meer door mijn fractie in de schriftelijke voorbereiding over de subsidietitel zijn gemaakt. Zo is de uitzonderingsbepaling voor subsidieverstrekking tussen overheden alsnog uit het wetsvoorstel gelaten. Niet valt immers in te zien waarom voor een dergelijke relatie andere normen zouden moeten gelden dan voor de verhouding tussen bestuur en burgers. Ook is alsnog voorzien in een evaluatietermijn voor subsidie-regelingen. Zo kan periodiek worden beoordeeld of de subsidie nog wel aan haar oorspronkelijke doelstelling voldoet en of er dientengevolge redenen zijn om de subsidie te beëindigen. Een en ander komt tegemoet aan de wens om de beschikbare financiële middelen doelmatig en doelgericht aan te wenden.

De rechtmatige aanwending van overheidsmiddelen heeft echter niet alleen betekenis voor een goede beheersing van overheidsmiddelen, maar ook voor de legitimatie van dergelijke uitgaven. Burgers moeten er op kunnen rekenen dat de overheid met gepaste zorgvuldigheid geldelijke middelen verstrekt en het moet hun voorts duidelijk zijn dat misbruik of oneigenlijk gebruik van deze gelden wordt bestraft. De subsidietitel reikt hiervoor een aantal sancties aan, maar de vraag is of dat wel voldoende is. Ik meen van niet. De mogelijkheid aanvullende financiële sancties te stellen, in het geval subsidiegelden bewust onjuist zijn aangewend, lijkt mij nodig. Terecht verwijst de minister in dit verband naar de commissie-Scheltema, die zich meer in het algemeen bezighoudt met het ontwerpen van regels inzake bestuurlijke boeten. Op dit terrein lijkt de laatste jaren sprake te zijn van een zekere wildgroei, waarbij elke wet haar eigen systeem van bestuurlijke handhaving krijgt.

In het algemeen meen ik dat bestuurlijke boeten in ons handhavingstelsel een grotere plaats kunnen krijgen dan in het verleden het geval was. Maar we moeten ons realiseren dat ook bestuurlijke boeten en de toepassing daarvan aan eisen moeten voldoen, welke ook aan andere sanctievormen worden gesteld. Ook de samenhang

Schutte

tussen de verschillende sanctievormen moet niet uit het oog worden verloren. Daarom zou het goed zijn als de volgende tranche van de Algemene wet bestuursrecht, onder meer handelend over bestuurlijke boeten, niet te lang op zich laat wachten. Kan de regering hiervan een indicatie geven? Wat doet zij intussen met voorstellen van departementen voor een ad-hoc-regeling van bestuurlijke boeten? Een eerste voorbeeld van dergelijke wetgeving is de wet inzake boeten in de sociale zekerheid. In zijn algemeenheid zou ik de nodige terughoudendheid en zorgvuldigheid op dit punt willen bepleiten.

Ik wil nog twee meer feitelijke punten aangaande de subsidietitel aan de orde stellen. Artikel 4.2.1.1, lid 4, bepaalt dat de subsidietitel van overeenkomstige toepassing is op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek. Daarmee onderkent de Algemene wet bestuursrecht het specifieke karakter van de bekostigingsrelatie tussen overheid en onderwijs. Deze relatie zonder meer te rangschikken onder de subsidies zou geen recht doen aan de specifieke rechten en plichten welke aan artikel 23 van de Grondwet worden ontleend. Tegen toepassing als zodanig van titel 4.2 op het onderwijs bestaat dan ook geen bezwaar. Het van toepassing verklaren lijkt dan een goede vorm. Dit laat onverlet dat aanvullende rechtsbescherming door inschakeling van de Onderwijsraad nodig kan zijn. Daarover voeren wij later nog een debat. De staatssecretaris glimlacht al. Hij ziet het debat waarschijnlijk met veel interesse tegemoet.

Opvallend is dat het wetsvoorstel Justitie-subsidies een andere benadering kiest dan de AWB. Dit wetsvoorstel gaat er zonder meer van uit dat de voor onderzoek te verrichten uitgaven moeten worden gekwalificeerd als subsidies. Ook de toelichting bij dit wetsvoorstel is duidelijk: de subsidietitel van de AWB kan geheel naar de letter worden toegepast. Dit verschil zal, naar ik aanneem, verklaard kunnen worden uit het feit dat de subsidies die vanwege de Wet Justitie-subsidies kunnen worden verstrekt, geen relatie hebben met de bekostiging van het onderwijs.

Tot slot een vraag in dit verband over pro forma ingediende subsidieaanvragen. In de praktijk komt het voor dat bestuursorganen een datum

vaststellen waarvoor een subsidieaanvraag moet zijn ingediend. Op die manier heeft het bestuur tijdig zekerheid over de in een bepaalde periode te verrichten uitgaven en kunnen desgewenst de verschillende aanvragen tegen elkaar worden afgewogen. Artikel 4:5 AWB biedt de aanvragers van beschikkingen, en dus ook van subsidies, de mogelijkheid een onvolledige subsidieaanvraag aan te vullen. Pro-forma-aanvragen kunnen echter ongerechtvaardigd uitpakken als voor een bepaalde subsidie een beperkt budget beschikbaar is en de verdeling daarvan plaatsvindt naar volgorde van binnenkomst. Is de minister het met mij eens dat het niet juist is dat subsidieaanvragen pro forma direct meetellen, terwijl later ingediende, wel volledige aanvragen de kans lopen buiten de boot te vallen? Zo ja, moet de AWB dan geen bepaling bevatten die vastlegt dat subsidieaanvragen pas meetellen op het moment dat zij voldoen aan alle wettelijke voorschriften? Ik realiseer mij dat daarmee een uitzondering op artikel 4:5 wordt gecreëerd voor subsidieaanvragen, maar gelet op het bijzondere karakter van de beschikking, inhoudende de toekenning van subsidie, valt daar wat mij betreft wel wat voor te zeggen.

Het vastleggen van algemene regels over beleidsregels is een goed voorbeeld van wetgeving die enerzijds de rechtszekerheid van burgers vergroot en anderzijds tot een aanzienlijke vermindering van bestuurslasten kan leiden. Het op schrift stellen van een beleidsregel en de motivering van die regel versterkt de gelijke behandeling van burgers, terwijl het bestuursorgaan ter motivering van haar beslissingen kan verwijzen naar de motivering van de beleidsregel, hetgeen een aanzienlijke verlichting van de motiveringsplicht inhoudt. Ditzelfde geldt voor circulaire en richtlijnen die als beleidsregels zijn te beschouwen. Hier doet zich echter een probleem voor. Het is immers niet altijd even duidelijk of het gaat om een circulaire zijnde een beleidsregel of om een circulaire met als strekking aan anderen dan de opsteller ervan een bepaalde handelwijze te suggereren. Of, zoals de minister het wat cru in de nota naar aanleiding van het verslag formuleert: de ene circulaire is de andere niet.

Over de precieze begrenzing van beleidsregels ten opzichte van circulaire en richtlijnen zijn inmiddels boeken vol geschreven en ik wil die discussie uiteraard niet ten principale aan de orde stellen. Wel wil ik het volgende suggereren. Zou het niet wenselijk zijn dat diegene die een circulaire of richtlijn opstelt, in de bewoordingen ervan duidelijk aangeeft of het een beleidsregel betreft of dat het om een circulaire of richtlijn gaat? Daarmee kan worden bevorderd dat een circulaire ook niet meer is dan een circulaire en een beleidsregeling of beleidsvoorschrift een beleidsregel is in de zin van de AWB. Kan het amendement van collega Koekkoek de duidelijkheid op dit punt naar het oordeel van de minister, verder vergroten?

Bij herlezing van de tekst en de toelichting rees bij mij de vraag of met de voorgestelde tekst de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels niet te zeer wordt vergroot. Immers, het eerste lid van artikel 4.4.1 bepaalt dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen over een door hem gedelegeerde bevoegdheid. De vraag is nu of daarmee de positie van de gedecentraliseerde besturen niet in gevaar wordt gebracht. Ik breng met de heer Van den Berg in herinnering dat bij de grondwetsherziening van 1983 het standpunt is ingenomen, dat overdracht van regelgevende of discretionaire beschikkingsbevoegdheid, zowel in autonomie als in medebewind, aan besturen van gedecentraliseerde overheidsverbanden moet worden gezien als delegatie. Bij delegatie handelt de decentrale overheid volgens artikel 1A.1.2.2 onder eigen verantwoordelijkheid. Past een algemene bevoegdheid van de delegerende instantie tot het opstellen van beleidsregels daar wel bij? Staat dat niet op gespannen voet met ons stelsel van decentralisatie?

Voorzitter! De regering heeft in het hoofdstuk handhaving een principiële keuze gemaakt voor een attributiesysteem, waarbij de Algemene wet bestuursrecht de bevoegdheden van toezichthouders toekent, en niet de bijzondere wetgever. De afweging of de bij of krachtens de algemene wet aan toezichthouders toegekende bevoegdheden moeten worden beperkt of aangevuld, dient te worden gemaakt door de bijzondere wetgever.

Schutte

Ik heb nogal wat bedenkingen tegen dit attributiesysteem. Afdeling 5.1 van de algemene wet is een optelsom geworden van nagenoeg alle voorkomende toezichtsbevoegdheden. Een dergelijke bevoegdheidstoedeling lijkt mij nogal aan de ruime kant. Een algemene bepaling inzake toezichtsbevoegdheden kan in dit hoofdstuk niet worden gemist, maar die bevoegdheden moeten dan ook daadwerkelijk een algemeen karakter dragen. Ik ben er dan ook niet zeker van of de huidige redactie van afdeling 5.1 echt neerkomt op wat de regering noemt "een evenredige afweging tussen het belang van een vrije rechtssfeer van burgers enerzijds en het belang van een adequate en evenwichtige toedeling van bevoegdheden anderzijds".

Een commentaar van de vakgroep Bestuursrecht van de universiteit van Amsterdam formuleert een tussenoplossing. Kort samengevat houdt dit voorstel in dat de vaak voorkomende bevoegdheden om inlichtingen en inzage te vorderen, aan iedere toezichthouder toekomen. De overige toezichtsbevoegdheden zouden door de bijzondere wetgever, indien nodig, van toepassing kunnen worden verklaard. Dit zou dan de wetgever in formele zin moeten zijn. Dit voorstel is verwoord in het amendement van collega Rehwinkel op stuk nr. 8. Doet een dergelijk systeem niet meer recht aan de vrije rechtssfeer van burgers, terwijl de toezichtsbevoegdheden toch in belangrijke mate uniform en geharmoniseerd worden?

Een apart onderdeel is de mogelijkheid van derden medewerking te verlangen bij de uitvoering van het toezicht. Hierbij staan twee opvattingen tegenover elkaar. Enerzijds is de regering van opvatting dat in beginsel van ieder de nodige medewerking kan worden verlangd, met inachtneming van het in artikel 5.1.3 neergelegde evenredigheidsbeginsel. Anderzijds is in het amendement van collega Rehwinkel de opvatting verwoord, dat het uitgangspunt van minimale aantasting van de vrije rechtssfeer van burgers met zich brengt dat het niet zonder uitdrukkelijke wettelijke grondslag is toegestaan medewerking van derden te vragen dan wel te vorderen. De argumenten voor de laatste opvatting zijn naar mijn oordeel overtuigender dan die van de regering voor haar ruimere

benadering van de medewerkingsplicht van derden. De minister zal dan ook van goeden huize moeten komen om mij af te brengen van mijn voornemen om het amendement van collega Rehwinkel te steunen, maar wie weet, komt zij dat ook.

In het hoofdstuk handhaving springt het onderscheid dat wordt gemaakt tussen toezicht en opsporing het meest in het oog. Dit onderscheid is van belang, omdat hieraan verschillende rechten en plichten verbonden zijn, zowel voor de toezichthouder en de opsporingsambtenaar als voor degene die aan toezicht is onderworpen of tegen wie strafvervolgning wordt ingesteld. Wanneer een en dezelfde persoon zowel toezichts- als opsporingsbevoegdheden kan uitoefenen, wordt het bijzonder lastig om een onderscheid aan te brengen. Het redelijke vermoeden dat er een strafbaar feit is gepleegd, vormt het omslagpunt van toezicht naar opsporing. Dit formele criterium zal in de praktijk wel eens tot interpretatieproblemen kunnen leiden.

Waartoe dit kan leiden, blijkt onder meer uit de schriftelijke discussie tussen Alders en Van Buuren in het Nederlands Juristenblad van 13 oktober vorig jaar. In die discussie stond de volgende vraag centraal: mag een ambtenaar die toezichthouder en tevens opsporingsambtenaar is, via toezicht verkregen bewijsmateriaal gebruiken in zijn hoedanigheid als opsporingsambtenaar? Bewijsmateriaal dat niet via opsporing verkregen kon worden, zou op die manier via de achterdeur toch bij de opsporing kunnen worden betrokken. Het lijkt wel of wij al met de discussie van morgen bezig zijn, maar dit gaat echt over de Algemene wet bestuursrecht.

De stelling van Alders is nu dat via het toezicht fundamentele beginselen van het strafrecht, zoals het zwijgrecht en de rechtmatigheid van verkregen bewijs, opzij gezet kunnen worden. Enige helderheid op dit punt is gewenst. Wil de minister haar zienswijze op deze casuïstiek uiteenzetten? Dat het onderscheid tussen opsporing en toezicht lastig te maken is, moge duidelijk zijn uit de jurisprudentie van de Hoge Raad en de literatuur hierover.

Ik wil de regering vragen of een eigen uitgewerkte visie van de overheid wel kan worden gemist,

naast deze rechterlijke toets op de verhouding tussen toezicht en opsporing. De memorie van toelichting bevat wel een aanzet daartoe, maar blijft toch nog te veel steken in algemene noties. Dat is jammer, omdat de verhouding tussen toezicht en opsporing in tal van bestaande en toekomstige wettelijke regelingen een belangrijke rol speelt en zal spelen. Ik wil de regering uitnodigen om haar visie dienaangaande in dit debat nader uiteen te zetten en daarbij tevens in algemene zin in te gaan op de huidige en toekomstige rol van het strafrecht bij de handhaving van bestuursrechtelijke normen.

Voorzitter! Ik heb slechts een enkele korte vraag over de bepalingen aangaande bestuursdwang en de daaraan gekoppelde dwangsom. Mijn eerste opmerking betreft het opnemen van de plaagstrokenregeling in de wettekst. Mij is slechts één geval bekend waarin deze wettelijke bepaling haar nut had kunnen bewijzen. Dat ene geval is blijkbaar voor de Raad van State en de VNG voldoende aanleiding geweest om erop aan te dringen om een plaagstrokenregeling in de wettekst op te nemen. Is dat ene geval voor de formele wetgever echter voldoende aanleiding om een regeling op te stellen voor iets wat zich wellicht nooit weer voor zal doen? Ik nodig de regering uit om aan te geven welke andere argumenten eventueel een rol hebben gespeeld om de Algemene wet bestuursrecht toch met deze bepaling te verrijken.

Mijn tweede opmerking betreft het wel zeer zwakke antwoord van de regering op vraag 6.92 in de nota naar aanleiding van het verslag. Daar betoogt zij dat de kosten van bewaring van opgeslagen zaken, niet behorend tot het eigendom van de overtreder, voor rekening komen van de rechthebbende, omdat deze het in zijn macht heeft om te bepalen waar zijn eigendommen zich bevinden. Ik meen dat de regering hiermee een verkeerde afweging maakt en tot een verkeerde conclusie komt. Wat verzet zich ertegen om de kosten van de bestuursdwang te vermeerderen met de kosten van bewaring en om deze dan te kunnen verhalen op de overtreder zelf?

De tiende titel van de Algemene wet bestuursrecht valt vooral op door wat er niet in geregeld is, namelijk de attributie van bevoegd-

Schutte

heden. De minister geeft wel aan dat een attributieregeling kan worden opgenomen in de vierde tranche, maar ik vrees dat dit dan nog wel enige jaren duurt. Nu in datzelfde wetsvoorstel de delegatie aan ondergeschikten wordt verboden, laat de behoefte aan een dergelijke regeling zich nog eens extra voelen. De vraag is dan ook of wij tot de vierde tranche moeten wachten of dat wij dit onderwerp nu zo spoedig mogelijk regelen. Hetzelfde heb ik reeds betoogd toen ik sprak over de bestuurlijke boete. In antwoord 6.13 heeft de minister toegezegd te zullen onderzoeken of de materie van de bestuurlijke boete vooruitlopend op de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht in een apart voorstel kan worden geregeld. Wat is de conclusie van dit onderzoek en is het mogelijk om de zaak van de attributie mee te nemen?

Er is nog onvoldoende duidelijkheid omtrent de procedure rond de beëindiging van het mandaat aan een mandataris die niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de mandans. Artikel 1A.1.1.8 van de Algemene wet bestuursrecht geeft de mandaatgever de mogelijkheid om het mandaat te allen tijde te beëindigen. Artikel 1A.1.1.4 verlangt de instemming van de gemandateerde die niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever. Betekent de verleende instemming met het mandaat door de gemandateerde een instemming voor het leven? Wat verzet zich ertegen om de gemandateerde net als de mandaatgever een recht op beëindiging te geven? Wat gebeurt er indien de gemandateerde komt te overlijden?

Het is opvallend dat het wetsvoorstel niets zegt over de bevoegdheid van de mandataris om al dan niet beleidsregels vast te stellen. Volgens de aanwijzingen voor de regelgeving is dit wel mogelijk. Met de heer Van den Berg vraag ik of het niet voor de hand ligt dat alleen de mandans bevoegd is om beleidsregels vast te stellen. De mandataris zou wellicht de mandans indirect kunnen binden als deze zelf beleidsregels zou kunnen vaststellen.

In de formulering van artikel 1A.1.1.2, lid 2, sub a ± ik hoop dat wij in de toekomst ooit een makkelijker aanduiding vinden om mee te werken ± zit een principieel staatsrechtelijk addertje onder het gras. In het tweede gedeelte van

deze wettekst wordt de mogelijkheid geopend om de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, waaronder ook de formele wettelijke regels vallen, te mandateren. Vloeit uit de aard van de wetgevende bevoegdheid niet voort dat deze niet voor mandatering in aanmerking kan komen? Betekent dit ook vermindering van de legitimatie van de wetgevende macht? Graag een reactie op dit punt.

Anders dan bij mandaat is delegatie niet gebonden aan personen die werkzaam zijn bij een bestuursorgaan, maar aan een bepaald ambt binnen die bestuursorganisatie. Waar blijft een gedelegeerde bevoegdheid echter als een bepaald ambt waaraan is gedelegeerd, vervalt? Moet in het wetsvoorstel niet worden bepaald dat de bevoegdheid dan terugvalt aan de deleganten?

Voorzitter! Ik kom bij het laatste onderdeel van de derde tranche. Laat ik beginnen met een interessante vraag die Verstedend heeft opgeworpen, namelijk: horen de algemene regels inzake toezicht op gemeenten en provincies wel thuis in de AWB? Dat is niet zomaar een vraag, maar een met een staatsrechtelijke lading. De regeling inzake toezicht op bestuursorganen komt immers in de plaats van de onderling vrijwel identieke regelingen in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet. Juridisch gereedvindt dus een overgang plaats van het staatsrecht naar het bestuursrecht. Er zitten principieel kanten aan deze overheveling. Toezicht is staatsrechtelijk gezien sinds jaar en dag een gevoelig onderwerp omdat het gaat om de constitutioneel gewaarborgde positie van zowel het Rijk als van gemeenten en provincies. Een en ander kan treffend geïllustreerd worden met de heftige discussies die plaatsvonden bij de behandeling van de nieuwe Gemeentewet en dan met name het onderdeel toezicht. Niet geheel ten onrechte heeft de Raad voor het binnenlands bestuur een principieel beschouwing van de regering verlangd over het wezen en de daaraan inherente contouren van het toezicht. De raad plaatste ook vraagtekens bij het overgaan van kamerscharen van het toezicht op enerzijds provincies en gemeenten en anderzijds andere openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen. Het

voorgaande brengt mij tot de vraag of een algemene regeling van het toezicht op decentrale bestuursorganen in de AWB geen spanning oplevert met de grondwettelijke positie van provincies en gemeenten. Ik vind het daarom gewenst tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel uitdrukkelijk bij deze gestelde vragen stil te staan en vraag de minister hierop ten principale te reageren.

Wat is nu per saldo mijn oordeel over de derde tranche? Het laat zich raden dat ik grosso modo tevreden ben met dit wetsvoorstel. De aarzelingen en vragen die ik op een aantal punten heb doen daaraan niet af. De rechtszekerheid van de burger en de duidelijkheid van de bestuurswetgeving zijn met dit wetsvoorstel verder vergroot. Met de behandeling van dit wetsvoorstel zijn ook de lacunes in de AWB beter zichtbaar geworden. Een trits van onderwerpen is reeds voor opnemings in de vierde tranche aangemeld. Wat mij betreft moet bij voorrang gewerkt worden aan een wettelijke regeling voor de bestuurlijke boete en de attributie van bevoegdheden.

Na een geslaagde toppoging vraagt een klimmer altijd: welke top doen we de volgende keer? In ons geval betekent dat een vierde tranche. Kan de minister een indicatie geven wanneer wij de volgende toppoging kunnen wagen?

Tot slot nog enkele korte vragen en opmerkingen en vragen over de Wet Justitie-subsidies. Conform de verplichting, verwoord in artikel 4.2.1.3 AWB, wordt met de Wet Justitie-subsidies een formele grondslag voor de verstrekking van subsidies door Justitie gecreëerd. Het justitieterrein kende nog slechts drie subsidiestromen die niet wettelijk geregeld waren: slachtofferhulp, criminaliteitspreventie en de financiering van onderzoeksprojecten. Andere subsidiestromen hadden al een eigen wettelijke basis in de bijzondere wetgeving en dit zal ook zo blijven. De minister acht het niet onmogelijk dat nieuwe subsidiestromen hun eigen subsidiegrondslag krijgen in (nieuwe) bijzondere wetten. Maar moet niet als uitgangspunt gelden dat nieuwe subsidiestromen aan justitiële instellingen per definitie in de Wet Justitie-subsidies worden opgenomen? In de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel heb ik gevraagd waarom het bijhouden van een egaliseringsreserve niet kan

Schutte

worden overgelaten aan de bij de LOS aangesloten instellingen. Een belangrijk doel van deze egalisatiereserve ± compensatie van overschotten en tekorten van de bij de vereniging aangesloten instellingen ± zou dan volgens de regering niet worden bereikt. Maar, zo vraag ik de minister, heeft de voorgestelde regeling inzake de egalisatiereserve ook niet als belangrijk nadeel dat voor de aangesloten instellingen geen enkele prikkel aanwezig is zo kosteneffectief mogelijk te opereren, nu een eventueel overschot zal worden gebruikt om de tekorten bij andere instellingen te compenseren. Verdient een grotere eigen financiële verantwoordelijkheid van de instellingen daarom niet de voorkeur? De nota van wijziging bevat een belangrijke aanvulling op de wettekst. Cumulatie van subsidies kan onder omstandigheden ongewenst zijn en het is daarom goed dat subsidieverstrekkers weten bij welke andere organen een verzoek tot subsidieering van dezelfde activiteiten is ingediend. Een goede onderlinge informatie-uitwisseling en controle zijn dan van groot belang. Welke afspraken zijn hierover inmiddels nationaal en internationaal gemaakt?

Voorzitter! Ik hoop dat uit mijn bijdrage duidelijk is geworden met hoe grote belangstelling ik het antwoord van de regering tegemoetzie.

□

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Toen ik zaterdag in de boekhandel nog eens bezag hoeveel literatuur inmiddels over de Algemene wet bestuursrecht is verschenen, realiseerde ik mij welke bescheidenheid ons vandaag past en hoeveel waardering wij moeten hebben voor degenen die zich binnen wetenschap en bestuur met de Algemene wet bestuursrecht bezighouden. Tegen die achtergrond moet men mijn opmerkingen zien.

Voorzitter! Het zal na de schriftelijke ronde niet verbazen dat de PvdA terugkomt op het onderwerp van de beleidsregels. Wij hebben in het verslag aangegeven niet overtuigd te zijn door de argumenten van de regering om artikel 4.4.2 uit het voorontwerp van de commissie-Scheltema niet over te nemen, met de verplichting een bestendige bestuurspraktijk in beleidsregels vast

te leggen. Onze vraag was waarom de lasten van een dergelijke verplichting voor het bestuur onevenredig zouden zijn vergeleken met het belang bij de kenbaarheid van vaste gedragslijnen.

De regering meldt in de nota naar aanleiding van het verslag dat zij alles nog eens heeft afgewogen en dat de bestuurslasten van een wettelijke verplichting niet zijn te verwaarlozen, maar veel verder komt zij niet. Het bestuur zou steeds moeten nagaan of er sprake is van een gedragslijn en of deze van een zodanige betekenis is dat omzetting daarvan in een beleidsregel geboden is. Elders zegt de regering echter dat de verplichting om een bestendige bestuurspraktijk in beleidsregels vast te leggen, haar in beginsel aanspreekt. Wanneer dat zo is, zal de afweging of een bestuurspraktijk bestaat en of deze moet worden omgezet, sowieso worden gemaakt en zal van extra bestuurslasten geen sprake zijn. Bovendien kan, wanneer een bestuurspraktijk in een beleidsregel is vastgelegd, bij het nemen en motiveren van een besluit naar de beleidsregel worden verwezen en vermindert in die zin de bestuurslast. De heer Schutte heeft daar terecht op gewezen. Kortom, de regering heeft ons nog steeds niet overtuigd en dat is reden voor ons om op dit punt een amendement in te dienen.

Mijnheer de voorzitter! In het verslag is door ons geëncoreerd naar de omvang van de medewerkingsplicht op grond van artikel 5.1.10. De regering geeft in de nota naar aanleiding van het verslag terecht aan dat de medewerkingsplicht op grond van artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering niet ten aanzien van de verdachte geldt en op grond van het Funke-arrest ook niet ten aanzien van de zogenaamde "charged person". Dit valt echter niet uit de tekst van artikel 5.1.10 af te lezen. Ik verneem graag de reactie van de regering en de regeringscommissaris op ons voorstel om bestaande jurisprudentie in artikel 5.1.10 te codificeren. Wij vinden het gewenst dat bij het verlenen van medewerking een duidelijke termijn geldt waarbinnen aan die toezichtsvordering moet worden voldaan. Op dit punt stel ik eveneens amendement voor.

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt het onderscheid tussen toezicht en opsporing behandeld. Naar de mening van mijn

fractie scheppen deze passages eerder mist dan helderheid. Ook de heer Van den Berg heeft het zicht nog niet scherp, heb ik begrepen. Ik meen dat tot nu toe door het ministerie een wetgevingsbeleid werd gevoerd op grond waarvan opsporing uitsluitend het onderzoek kan zijn naar aanleiding van het redelijke vermoeden dat een strafbaar feit is gepleegd. Dit lijkt door de regering te worden losgelaten: opsporing is elk onderzoek dat ook maar iets te maken heeft met een strafbaar feit, waarbij soms de voorwaarde "redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is gepleegd" wordt gesteld. Dat is naar het schijnt in strijd met hetgeen voorheen in artikel 1.6 AWB en in de memorie van toelichting op de derde tranche is gesteld en bovendien met de aanwijzingen voor de regelgeving. Nu zou kunnen worden onderscheiden tussen strafvorderlijke en niet-strafvorderlijke opsporing. Strafvordering begint immers ook volgens het door de regering aangehaalde commentaar van mevrouw Cleiren wel bij het redelijke vermoeden dat een strafbaar feit is gepleegd. De niet-strafvorderlijke opsporing valt buiten artikel 1.6 AWB en wordt daarmee bestuursrechtelijk genormeerd. Dan kan dit toch beter "toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften" worden genoemd, zou men denken.

Mijnheer de voorzitter! In de literatuur is als algemene reactie op de nu voorgestelde afdeling 5.1 AWB over het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften terug te vinden dat zij in waarborgend opzicht te kort schiet, omdat de bevoegdheidstoedeling te ruim is. Waarom geen attributiesysteem dat het midden houdt tussen de twee door de regering in de memorie van toelichting afgewogen systemen? Is de bevoegdheidstoedeling zo niet veel preciezer, terwijl de harmonisatiedoelstelling wordt aangetast? Wij stellen amendement voor op dit punt: ten aanzien van een drietal verdergaande bevoegdheden, zoals het meenemen van apparatuur, zouden toezichhouders hun bevoegdheden bij of krachtens wettelijk voorschrift moeten uitoefenen. Hierbij betrekken wij de positie van derden. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat ik mijn amendement op stuk nr. 9 heb ingetrokken. Dat kan de heer Schutte

Rehwinkel

nauwelijks hebben geweten. Ik dank hem voor de steun voor dat amendement.

De **voorzitter**: Trekt u het amendement hierbij in?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Het was al ingetrokken, maar dat was de heer Schutte nog niet bekend. Het is ook bekendgemaakt.

Om te voorkomen dat de betrokkene zich aan de medewerkingsplicht onttrekt door zijn zakelijke gegevens en bescheiden onder te brengen bij een derde, bijvoorbeeld een administratiehouder, zou de toezichthouder zijn bevoegdheid heel uitdrukkelijk tot de derde moeten kunnen richten.

Mijnheer de voorzitter! Er resten mij nog twee punten. Wij hebben enkele maanden geleden met de minister van Justitie gesproken over het onderwerp van de bestuurlijke boeten. De regering zegt in de nota naar aanleiding van het verslag, geen aanleiding te zien om verandering te brengen in het strafbaar stellen van de niet medewerking als misdrijf. Juist de verplichting tot medewerking lijkt mij echter een voorwerp te zijn dat zich leent voor boeteregeling. Ik vind de door de regering gebruikte argumenten weinig overtuigend en vraag de minister van Justitie om de commissie-Scheltema te verzoeken na te gaan of en in hoeverre bij niet medewerken een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Ten slotte suggereer ik de regering in de AWB een regeling van regelend recht op te nemen, op grond waarvan de toezichthouder wordt verplicht om op verzoek van de rechthebbende en indien mogelijk een tweede monster te nemen, zodat een contra-expertise mogelijk is, tenzij bij wettelijk voorschrift hiervan wordt afgeweken. Naar ik heb begrepen, wordt er in kringen van de milieuhandhaving geen enkele reden gezien op dit terrein bij de bestuursrechtelijke handhaving af te wijken ten opzichte van de strafrechtelijke handhaving.

Ik sluit mijn bijdrage over de AWB af met een woord van waardering. Veel van onze kritische vragen zijn tijdens de schriftelijke ronde afdoende beantwoord. Dat is van grote waarde voor de praktijk straks. Ik zie het antwoord van de minister van Justitie, van de staatssecretaris

en van de regeringscommissaris met vertrouwen tegemoet.

Ik heb nog een enkele opmerking over de Wet Justitie-subsidies. Er is in deze dagen veel kritiek op het ministerie van Justitie, maar ik moet constateren dat dit ministerie voorop loopt ten opzichte van andere ministeries bij het bieden van een wettelijke grondslag voor subsidieverstreking. Ik heb nog een vraag over incidenteel verstrekte, niet op een wettelijk voorschrift gebaseerde subsidies, waarvan momenteel geen centraal overzicht wordt bijgehouden. Op bladzijde 3 van de nota naar aanleiding van het verslag staat terecht dat de AWB een jaarlijkse verslagleggingsplicht stelt. Kan de minister ons vandaag over de uitvoering van die verplichting nadere mededelingen doen? Ten slotte verneem ik graag de reactie van de regering op een door ons ontvangen brief ± ik neem althans aan dat zij daarvan op de hoogte is ± van het directeurenoverleg forensisch-psychiatrische instituten, waarin bezwaar wordt gemaakt tegen de vorm van subsidies die bij de financiering van deze instituten is gekozen.

□

De heer **De Graaf** (D66): Voorzitter! Ik begin mijn betoog met uit te spreken dat het mij genoeg doet, niet alleen de minister van Justitie en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken achter de regeringstafel te zien zitten, maar ook de regeringscommissaris, de heer Scheltema. Uit ervaring is mij gebleken dat het ergens om gaat als de heer Scheltema daar zit. Het gaat dan vaak om gecompliceerde zaken en dan hebben de regering en de Kamer zijn deskundige hulp nodig.

Voorzitter! Ik geef namens mijn fractie blijk van waardering voor het wetsvoorstel Derde tranche AWB, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het bewerkstelligen van uniformiteit in de bestuurlijke wetgeving en de vergroting van de rechtszekerheid en rechtsbescherming voor de burgers. Alle lof dus voor de voortvarendheid waarmee de regering heeft gewerkt aan de totstandkoming van deze derde tranche van de AWB. De Kamer had veel te vragen en het antwoord was solide, overtuigend en open. Dat het zo lang heeft geduurd voordat wij hier plenair over het wetsvoorstel

konden praten, lag absoluut niet aan de regering, maar aan de Kamer, in het bijzonder aan de werkzaamheden van de leden.

In deze derde tranche is een aantal belangrijke bestuursrechtelijke vraagstukken bijeengebracht. Daarmee is het onderdeel zowel codificerend als rechtscheppend. Ik denk bijvoorbeeld aan het belang van de duidelijkheid die wordt geschapen rond de rechtsfiguren van delegatie en mandaat en aan de wettelijke erkenning van de beleidsregel als bijzondere, de bestuur bindende rechtsvorm. In mijn bijdrage wil ik mij beperken tot een aantal opmerkingen over wat kleinere onderwerpen en een toelichting op de ingediende amendementen.

In de eerste plaats is dat de bekendmaking. Voor de betrokkenheid van de burger bij bestuurlijk handelen is goede bekendmaking van besluiten een vereiste. Met de aanvullende derde tranche wordt de bekendmaking gegarandeerd. De regering heeft aangekondigd dat een uniformering van de regelingen omtrent terinzagelegging in het kader van aanpassingswetgeving aan de orde zal komen. Wij zijn verheugd dat de minister in beginsel voelt voor deze nadere uniformering. Wij zien de nadere uitwerking graag tegemoet. Wat heb je aan een inzageverplichting als de praktische vormgeving nog niet doelmatig zou zijn?

Ik kom op de motivering. In het derde lid van artikel 3.6.2 is de uitzonderingsmogelijkheid geopend om een motivering in verband met vereiste spoed tijdelijk geheel achterwege te laten. Eerder hebben wij reeds gevraagd binnen welke termijn het betreffende orgaan dat van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, de motiveringsverplichting alsnog moet nakomen. De regering antwoordde in de nota naar aanleiding van het verslag dat deze termijn eerder in dagen dan in weken moet worden uitgedrukt en dat een en ander afhankelijk is van de aard van het besluit en de omvang van de motivering. Nog steeds komt die regeling onzes inziens niet erg overtuigend over uit het oogpunt van rechtszekerheid. De term "zo spoedig mogelijk" en de daaraan verbonden uitleg blijf ik toch wat te vaag vinden. Een burger die tegen een besluit een bezwaarschrift wil indienen, is ten slotte zelf ook

De Graaf

gebonden aan een termijn van zes weken. Hij heeft er dus alle belang bij om snel over de motivering te beschikken. Het komt mijn fractie voor dat het wenselijk is dat de wet een termijn bevat waarbinnen alsnog tot motivering moet worden overgegaan. Vandaar het door mij ingediende amendement dat deze termijn op één week stelt. Dat lijkt mij alleszins redelijk en voor het bestuur ook overkomelijk, zeker als wij bedenken dat het besluit inmiddels is genomen en dus de motivering wel bestaat, maar alleen nog niet op schrift is gesteld.

Ik kom vervolgens op de subsidies. Subsidieverstrekking is een belangrijk beleidsinstrument. De fractie van D66 is met het oog op de uniformiteit en de rechtszekerheid een groot voorstander van de algemene wettelijke regeling van subsidies in de AWB. De regeling zal als kader fungeren voor de meest uiteenlopende terreinen. De minister heeft al aangegeven dat de invoering van dit subsidiehoofdstuk gepaard zal gaan met een omvangrijke aanpassingswetgeving. Nu werd de streefdatum voor het indienen van de aanpassingswetgeving enige tijd geleden op 1 januari 1996 gesteld. Het is duidelijk dat die datum niet is gehaald, mede doordat deze behandeling pas nu plaatsvindt. Ik vraag de regering wat thans de planning en de stand van zaken bij de voorbereiding is.

Voorzitter! Een onderwerp dat wij al eerder te berde hebben gebracht, is de figuur van de beschikkingvervangende overeenkomst. Die rechtsvorm zal met de introductie van de uitvoeringsovereenkomst worden verdrongen. Bij de inwerkingtreding van titel 4.2 mag het praktische probleem dan waarschijnlijk nihil zijn, maar dat neemt niet weg dat volledige juridische duidelijkheid wenselijk is. Op de vraag of de regering de mogelijkheid van beschikkingvervangende overeenkomsten open laat, heeft zij geantwoord dat zo'n overeenkomst in beginsel zal moeten worden beschouwd als een doorkruising van het in een publiekrechtelijke regeling, te weten de AWB, neergelegd stelsel van waarborgen en derhalve niet is toegestaan. Met dit "in beginsel" wordt de richting aangegeven maar er wordt geen absolute duidelijkheid gecreeerd. Ik wijs onder meer op het artikel van De Groot c.s. in het Nederlands Juristenblad van 1994,

nr. 35. Zou de regering bij deze gelegenheid uitdrukkelijk willen uitspreken dat de voorkeur moet worden gegeven aan de regeling van de AWB en dat dus de beschikkingvervangende overeenkomst uit den boze is?

Ik kom nu bij de beleidsregels. Eerder heeft mijn fractie aangegeven dat de beslissing tot codificatie van beleidsregels niet vanzelfsprekend is. Het zou onwenselijk zijn indien bestuursorganen in de uitoefening van hun bevoegdheden elke mogelijkheid tot flexibel en gelegenheidsgeschikt besturen verliezen omdat ze moeten opereren binnen het WEB en volgens de lijnen van starre bestuursrechtelijke regels. De beleidsregels mogen door de juridificatie van het begrip zelf niet hun speciale karakter verliezen. Er kan dus worden getwijfeld over de vraag of het wel wenselijk is om tot codificatie over te gaan. Die vraag hebben wij ook in de schriftelijke gedachtenwisseling aan de orde gesteld. Met de regering zijn wij van oordeel dat het opnemen van de beleidsregels in de AWB een aantal zeer positieve consequenties heeft, in het bijzonder met het oog op de rechtsbescherming en de rechtszekerheid. Bovendien blijft met de voorgestelde regeling de beleidsregel geheel naar aard en bedoeling als bijzondere rechtsfiguur overeind.

Wat betreft de verplichting tot de omzetting van een vaste gedragslijn in een beleidsregel, meen ik ± die vraag komt uitvoerig aan de orde in het verslag ± dat de regering redelijk overtuigend heeft geantwoord. Zelf ziet de regering ook het nut in van een omzetting als beginsel, maar zij vindt dat de omzettingsverplichting toch te ver gaat. Ik ondersteun de redenering van de regering dat het in de praktijk tot extra bestuurslasten kan leiden, dat de verplichting moeilijk te handhaven is en ik wijs bovendien op bijvoorbeeld artikel 4.4.3 dat aangeeft dat een motivering van een besluit kan volstaan met de verwijzing naar een in een beleidsregel vastgelegde vaste gedragslijn. Dat is een extra stimulans voor bestuursorganen om zoveel mogelijk en indien het mogelijk is, tot formulering van beleidsregels over te gaan als er sprake is van vaste gedragsregels.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Mij was niet zozeer de twijfel van de heer De Graaf in deze

zaak opgevallen, alswel de tientallen regels die in het verslag door D66 worden besteed aan de voordelen van het vastleggen van een bestendige bestuurspraktijk in beleidsregels. Uit hetzelfde verslag heb ik ook begrepen, evenals uit het eerdere voorontwerp...

De **voorzitter**: Ik wil erop wijzen dat een interruptie niet van een papier moet worden voorgedragen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Nee, voorzitter, ik ga een vraag stellen en ik lees van papier alleen een citaat voor uit het verslag.

De **voorzitter**: Dat betekent dat er sprake is van een voorbereide interruptie. Dat mag van mij wel, maar dat is niet de bedoeling als men de levendigheid van het debat wil bevorderen. Wilt u nu uw vraag stellen?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik wil deze vraag stellen, voorzitter, over dit voor ons belangrijke punt, en dat ik mij dan enigszins voorbereid, kan mij toch niet worden kwalijk genomen?

De **voorzitter**: Maar daarvoor hebt u uw termijn. Wilt u nu uw vraag stellen?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik wil de vraag stellen, waarom ik in het verslag de opmerking van de zijde van D66 terugvind dat er een verplichting in de een of andere vorm moet terugkeren om bestendige gedragslijnen in beleidsregels vast te leggen. Daarbij wordt inderdaad opgemerkt: zij het met de nodige armslag betreffende de binding, die de beleidsregels eigen is.

De heer **De Graaf** (D66): Voorzitter! Ik vind het bijna jammer dat de heer Rehwinkel niet door mocht gaan met citeren, want dan had hij eraan kunnen toevoegen dat ik aan het einde van die passage in het verslag ook heb aangegeven, dat ik in ieder geval vind dat de regering er bij de bestuursorganen van andere overheidslagen op moet aandringen dat zij uitdrukkelijk proberen om zoveel mogelijk bestendige gedragslijnen in beleidsregels te vatten. Het gaat dus om de vraag of er daadwerkelijk sprake moet zijn van een wettelijke verplichting. Ik heb al aangegeven ± en dat ben ik met de

De Graaf

regering eens ± dat er niet alleen vele voordelen voor burgers bestaan als bestendige gedragslijnen bekend zijn in beleidsregels, maar dat het ook voordelen voor het bestuur zelf biedt. Ik ben ervan overtuigd dat bestuursorganen hun verantwoordelijkheid nemen en dat ook zoveel mogelijk zullen proberen. De wettelijke verplichting schept voor mij een te grote verplichting voor de bestuursorganen om uitvoerig onderzoek te doen naar wat allemaal onder "een bestendige gedragslijn" kan worden gerekend en het vervolgens allemaal te formuleren. Ik vind dat een te grote bestuurslast en mijns inziens kan het beter aan de praktijk worden overgelaten. Ik ben het wel met de heer Rehwinkel eens, dat wij erop moeten letten. Ik wil daarom het amendement van de heer Rehwinkel niet steunen, maar bij een evaluatie kunnen wij wel kijken wat het heeft opgeleverd. Blijken er in de praktijk vele bestendige gedragslijnen te bestaan die toch niet in beleidsregels vervat zijn, dan kunnen de heer Rehwinkel en ik alsnog in gesprek raken.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik wil sowieso graag in gesprek raken. Ik hecht niet zozeer aan het wettelijk vastleggen alswel aan het neerleggen van de verplichtingen. Ik zal vooral graag in gesprek raken over de wijze waarop wij die verplichting ± waarvoor wij beide kennelijk nu voelen ± kunnen stellen.

De heer **De Graaf** (D66): Ik kan alleen maar mijn uitnodiging aan de regering herhalen om bij de bestuursorganen op de wenselijkheid van omzetting aan te dringen. Een verplichting is een verplichting en wij praten hier over een wettelijke verplichting. Dat wil ik niet. Een andere vorm van een verplichting, die eigenlijk geen wettelijke verplichting is, zie ik niet zo zitten. Daarom moeten wij naar mijn mening volstaan met een uitdrukkelijk beroep op de bestuursorganen om dat zoveel mogelijk te doen. Ik ben ervan overtuigd dat de regering dat beroep ook zal willen doen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Is de heer De Graaf het met mij eens, dat al uit de codificatie in titel 4.4 de wenselijkheid blijkt om, waar mogelijk, bestendige gedragsregels neer te leggen in beleidsregels?

De heer **De Graaf** (D66): Zeker! Ik ben het vaak met de heer Koekkoek eens, ondanks het feit dat dagbladen mogelijk anders zouden suggereren. Ook op dit vlak ben ik het met hem eens, maar de wenselijkheid die door de wetgever wordt uitgesproken is nog niet de wenselijkheid die ook door bestuursorganen wordt gevoeld. Om die reden wil ik er bij de regering op aandringen dat nog eens uitdrukkelijk onder de aandacht van de bestuursorganen te brengen.

Voorzitter! Sluitstuk op effectief besturen is zicht hebben op de naleving van wettelijke voorschriften. Bestuursorganen oefenen aldus een controlerende taak uit op de samenleving, maar beschikken daarnaast gelukkig over middelen om de naleving ± preventief of reparatoir ± af te dwingen. De bevoegdheid voor een bestuursorgaan tot het opleggen van handhavingsmaatregelen kan worden beschouwd als tamelijk ingrijpend. In verband met de rechtszekerheid is regeling in de AWB voor ons dan ook een vereiste. Het is de aangewezen weg om de middelen in kaart te brengen en bevoegdheden af te bakenen. Met het wetsvoorstel maakt de regering een behoorlijke stap in de goede richting, maar de ontwikkeling van een bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium is hiermee zeker niet voltooid.

Een belangrijke bestuursrechtelijke sanctie moet haar plaats nog vinden in de AWB en dat is de bestuurlijke boete. De heer Schutte heeft daarop al gewezen en wij hebben daarover reeds met de regering in een algemeen overleg van gedachten gewisseld. Ook bij die gelegenheid heb ik het belang van een voortvarende wetgeving willen onderstrepen, het liefst door niet te wachten op de vierde tranche maar door vooruitlopend daarop een apart wetsvoorstel in te dienen. Als dat ook de bedoeling was van de opmerking van de heer Schutte, ondersteun ik die van harte.

De bestuurlijke handhaving zal de komende jaren pas echt van de grond komen. Met het grote werk, dat wil zeggen de uniformering en de uitbreiding van de handhavingsmogelijkheden, zijn wij nog lang niet klaar. Dit zal zich ook voltrekken vanuit de verschillende beleids terreinen. Met de algemene regeling als handleiding blijven alertheid en zorgvuldigheid een groot goed. Het

is zaak de juiste balans te vinden in de raakvlakken met het strafrecht en het privaatrecht. De verwevenheid van het bestuursrechtelijk toezicht met de strafrechtelijke opsporing moet vloeiend zijn, maar maakt het tegelijkertijd gevaarlijk en complex. De toezichthouder moet uiterste zorgvuldigheid betrachten zodra hij zich op het terrein van de opsporing gaat of dreigt te begeven. Hij moet het zelf nauwlettend in de gaten houden, in verband met de uitoefening van zijn bevoegdheden. Daarnaast is het voor betrokkenen natuurlijk van belang in verband met rechten en gevolgen. Ik wil de regering nadrukkelijk vragen een instrumentarium te ontwerpen waarmee zicht kan worden gehouden op de uitoefening van toezichtsbevoegdheden en de overgang van die uitoefening naar de opsporing. In ieder geval zal onderzoek en evaluatie van het gebruik van toezichtsbevoegdheden door afzonderlijke diensten wenselijk zijn. Daar zouden ook rapportages van kunnen komen, die in de Kamer kunnen worden besproken.

Voorzitter! De regering acht het niet nodig, voor te schrijven dat de betrokkene na het bekend worden van de onderzoeksresultaten van een monsterneming steeds zo spoedig mogelijk van die resultaten in kennis wordt gesteld. Inderdaad kan een plicht tot kennisgeving in een aantal gevallen overbodig en onnodig belastend zijn. Te overwegen is daarom om het vereiste in afgezwakte vorm op te nemen, namelijk dat de betrokkene op diens verzoek zo spoedig mogelijk na het bekend worden van de onderzoeksresultaten op de hoogte wordt gesteld. Daartoe heeft mijn fractie een amendement ingediend.

Ik kom bij de bestuursdwang en de dwangsom. De opname van een algemene regeling omtrent de toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid is een goede zaak. Het is een belangrijk en ingrijpend middel voor het bestuur om een einde te maken aan een onrechtmatige toestand. Het is ingrijpend, zowel voor de direct betrokkenen, als voor derden, omwonenden en relaties. De bestuursdwang heeft inmiddels een redelijk lange geschiedenis. Deze wettelijke regeling is daar ook de weerslag van.

De regering meldt dat de effectiviteit van de dwangsom over het algemeen is bewezen, hoewel in

De Graaf

de praktijk nog steeds terughoudendheid bestaat om het middel toe te passen. Anders gezegd, de dwangsom wordt in de praktijk niet zo heel veel toegepast. De verwachting is dat de algemene regeling de populariteit van de dwangsombevoegdheid zal vergroten. Reeds in het advies van de evaluatiecommissie Wet milieubeheer van november 1994 en de brief van het directoraat-generaal milieubeheer van 31 mei 1995 hebben wij kunnen lezen hoe groot het belang is van een adequate voorlichting over het instrument van de dwangsom. Als aanbevelingen geeft de evaluatiecommissie Wet milieubeheer onder meer het verspreiden van handleidingen en het al dan niet tijdelijk inrichten van een informatiepunt. Welke rol ziet de minister van Justitie voor zichzelf? Zou het ministerie een initiatiefnemende en coördinerende rol moeten hebben?

De regering zegt dat uiteraard problemen rijzen bij het gebruik van de dwangsom, indien het bedrijf of de burger aan wie een dwangsom is opgelegd geen verhaal biedt ingeval van verbeurten daarvan. Dat roept bij mij een vraag op. Is een bestuursorgaan bevoegd zich in de afweging van een keuze tussen bestuursdwang en dwangsom te laten leiden door de solvabiliteit van de overtreder? Met andere woorden, mag het bestuursorgaan daarmee rekening houden? Mag het bestuursorgaan daarnaar informeren? Mag dit bij voorbaat een rol spelen? Graag hoor ik hierop een visie van de regering.

Ik maak een opmerking over de mogelijkheid van vermindering van de dwangsom, die niet uit artikel 137 Gemeentewet is overgenomen. De regering zegt hierover dat het bestuursorgaan hiertoe bevoegd is krachtens ongeschreven recht. Een argument om het niet expliciet in artikel 5.3.3 op te nemen, heb ik echter niet aangetroffen. Mijns inziens zou het de duidelijkheid en rechtszekerheid ten goede komen om het wel op te nemen, conform artikel 137 Gemeentewet. Ik heb daartoe een amendement ingediend.

In het algemeen overleg over milieuhandhaving en de dwangsom van 24 november jl. heeft mijn collega Jeekel namens de fractie van D66 een vraag gesteld over de juridische status van de beslissing om niet over te gaan tot inning van een verbeurde dwangsom. De minister van VROM heeft bij brief van 31 mei 1995 laten weten dat

hierover geen jurisprudentie bestaat. Er is echter een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 januari 1995, waarin zij oordeelt dat de beslissing tot het niet invorderen geen beschikking is. In het bedoelde algemeen overleg heeft noch de minister van VROM, noch de minister van Justitie uitsluitend gegeven over de door ons gestelde vraag. Wel hebben zij geantwoord dat de inning van een verbeurde dwangsom in de vierde tranche aan de orde zal komen. Voor alle duidelijkheid zou ik graag van de minister vernemen of in deze regeling de rechtsbescherming van derden zal worden meegenomen. Wanneer dat niet het geval is, zouden wij misschien toch bij deze gelegenheid hierover nader van gedachten moeten wisselen.

Ik kom bij het mandaat en de delegatie. Opneming van de rechtsfiguren mandaat en delegatie in de AWB betekent natuurlijk een grote verbetering. Daarover mag geen twijfel bestaan. Wij hebben, net als de meeste overige fracties, echter ook laten weten dat wij de belangrijke nauw verwante rechtsfiguur van attributie missen in de AWB. De regering reageert hier instemmend op. Zij is met ons van mening dat regeling van attributie in de AWB de rechtszekerheid zal dienen. Het was echter niet mogelijk deze figuur nog in de derde tranche mee te nemen. Met collega Schutte vraag ik, in welke tranche de figuur van attributie wordt meegenomen, kan het zijn vooruitlopend op de vierde tranche, die natuurlijk veelomvattend is. Wij verwachten dat met de regeling van de attributie in de AWB meer duidelijkheid over het verschijnsel attributie aan ondergeschikte ambtenaren versus het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid zal worden geboden. Wij dringen daarom des te meer aan op deze regeling.

Het zal inderdaad lastig en vaak ook overbodig zijn mandaatverlening voor specifieke gevallen altijd schriftelijk vast te leggen. De steeds aanwezige verantwoordelijkheid van de mandaatverlener zal hierbij een waarborg moeten zijn bij onduidelijkheid over bevoegdheden. Over deze verantwoordelijkheid zullen normaliter geen twijfels bestaan in een ondergeschiktheidsrelatie. Bij mandaat aan niet ondergeschikten zouden wij echter toch de voorkeur

willen geven aan een expliciete schriftelijke mandaatverlening. Die eis zal dan ook moeten worden opgenomen in artikel 1A.1.1.4 van de AWB. Daarvoor hebben we dan ook een amendement ingediend. Dat gewijzigde amendement is zo geformuleerd, dat daaruit niet a contrario kan worden afgelezen dat bij mandaatverlening voor een bepaald geval aan ondergeschikten dat niet schriftelijk zou hoeven of zou kunnen.

Ten slotte kom ik toe aan toezicht op de bestuursorganen, in de artikelen 1A.2.1.6 juncto 1A.2.2.9. De regering ziet geen reden tot een extra motiveringsplicht, zo moet ik uit de stukken opmaken. Inderdaad vloeit uit artikel 3.6.1 al voort dat elk besluit, dus ook besluiten van goedkeuring en vernietiging dienen te berusten op een deugdelijke motivering. Gezien de zwaarte van de instrumenten van goedkeuring en vernietiging zal de vereiste deugdelijkheid vaak ook een uitgebreide motivering vragen. Toch meent mijn fractie dat het niet overbodig is aanvullend in de wet op te nemen, dat het overleg dat moet worden gevoerd, voordat tot een besluit tot vernietiging of goedkeuring kan worden overgegaan, uitdrukkelijk in de motivering wordt vermeld. Daarom heb ik op stuk nr. 17 amendementen op dit vlak ingediend.

□

De heer **Passtoors** (VVD): Voorzitter! In het voorliggende wetsvoorstel Derde tranche Algemene wet bestuursrecht wordt verder gebouwd aan het tien verdiepingen tellende flatgebouw van de AWB. Langzamerhand krijgt dit gebouw een gezicht en krijgen de doelstellingen van de AWB ± bevorderen van de eenheid van bestuursrecht, het systematiseren en vereenvoudigen van de wetgeving, codificatie van jurisprudentie en het treffen van algemene bestuursrechtelijke voorzieningen ± gestalte. Vergroting van de rechtszekerheid voor de burger en vermindering van de bestuurslast en het werk voor de rechterlijke macht worden tevens beoogd. Vooral het bestuurlijke perspectief komt in deze derde tranche aan de orde in regelingen voor motivering, bekendmaking, subsidies, beleidsregels, handhaving, mandaat en delegatie. Er ligt een degelijk stuk werk voor ons. De VVD

Passtoors

spreekt hiervoor haar waardering uit, en wel aan het adres van alle betrokkenen: regering, regeringscommissaris, ambtenaren en alle anderen die op de een of andere wijze hebben bijgedragen aan deze wet.

Voorzitter! Ten aanzien van de titel over subsidies wil de VVD het volgende opmerken en vragen. De overgangsregeling ten aanzien van subsidies geeft de betrokken overheden voldoende tijd om in te spelen op de nieuwe situatie. Zekerheidshalve vraag ik de minister te bevestigen, of ook beëindiging van bestaande subsidies onder het overgangsrecht valt. In het kader van kerntakendiscussies en heroverwegingen, bijvoorbeeld ingegeven door de te verwachten gevolgen van de herverdeling van het Gemeentefonds, zullen veel subsidies in de komende jaren opnieuw tegen het licht worden gehouden.

De facultatieve regeling van het subsidieplafond doet recht aan het budgetrecht van de Staten-Generaal, voor zover het plafond niet gelegen is in de hoogte van de begrotingspost. Waarborgen dat een subsidie ook daadwerkelijk rechtmatig wordt aangewend, zijn voldoende. Vallen overigens investeringen ook onder activiteiten, zodat investerings-subsidies ook onder deze regeling vallen? Het lijkt ons van wel.

Staat tegen alle besluiten die in het kader van een subsidie worden genomen bezwaar en beroep open, ook voor derden? Valt een bijdrage van lagere overheden aan bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerking ook onder het subsidieverleningsregime? Ik wijs bijvoorbeeld op het verdubbelen door een gemeente van een bepaalde opbrengst van een collecte onder de bevolking.

Het vaststellen van beleidsregels voor staand beleid kan op termijn de bestuurslast verminderen, omdat dan in de motivering van besluiten naar deze regels verwezen kan worden. Aan een wettelijke verplichting tot vaststelling heeft de VVD echter geen behoefte, wel aan stimulering daarvan. Kan de minister aangeven of het in de rede ligt om ook beleidsregels in de toekomst te laten vallen onder het regime van bezwaar en beroep? Zo ja, heeft dit op termijn ook gevolgen voor de algemeen verbindende voorschriften?

De periode voor bezwaar en beroep is voor betrokkene en derde meestal verschillend. De betrokkene

dient bij voorkeur eerder op de hoogte te worden gesteld dan de derde, die het besluit bij openbare publikatie zal vernemen. Is het niet zinniger de datum van publikatie als beginpunt van de termijn van zes weken aan te merken, tenzij de direct betrokkene het besluit onverhoopt later ontvangt? Het verschil in periode voor bezwaar en beroep geeft extra bestuurslast. Verlenging van de periode van zes weken met een verschil in dagen tussen publikatie en berichtgeving is ook een mogelijkheid.

De VVD heeft wel enige bezwaren tegen de toezichtsregeling op naleving. De minister heeft gekozen voor een maximum aan bevoegdheden voor toezichthouders. Dat is een complex van bevoegdheden, dat zelfs zwaarder is dan de opsporingsbevoegdheden uit de Wet economische delicten, bijvoorbeeld wat betreft het vorderen van inlichtingen. Weliswaar geeft de AWB in artikel 1:6, de aanhef onder a, aan dat deze wet onder andere niet van toepassing is op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, maar in werkelijkheid zullen veel toezichthouders ook opsporingsbevoegdheden hebben en zullen rapporten van toezichthouders naar de politie of het openbaar ministerie worden gezonden. Dit is nu al gebruikelijk bij controle op het voldoen aan de voorwaarden van verleende vergunningen in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewater.

De rechtszekerheid van de betrokkene vereist dat het duidelijk moet zijn of een toezichthouder toezicht houdt of eigenlijk met opsporing bezig is. Ook de Hoge Raad heeft aanvaard dat opsporingsambtenaren hun bijzondere opsporingsbevoegdheden hanteren in de fase, waarbij voortaan sprake is van toezicht. In de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag erkent de minister dat de scheiding tussen toezicht en opsporing met de bijbehorende rechtsbescherming, bijvoorbeeld de cautie, moeilijk is. Zij zegt echter dat zij niet bereid is om regels te stellen voor een einde aan de toezichtsfase en derhalve de werking van de AWB, als de feitelijke opsporing bij een concrete verdenking of een redelijke vermoeden van een strafbaar feit aanvangt.

De minister erkent wel dat de toezichthoudende bevoegdheden niet

mogen worden benut met het uitsluitende doel om strafbare overtredingen vast te stellen, met het oog op een strafrechtelijke afdoening. Zou op het moment dat de toezichthouder feitelijk de opsporingsfase ingaat, de betrokkene niet op zijn rechten gewezen moeten worden, met bijvoorbeeld de cautie? Is de minister gezien bovenstaande overwegingen bereid om dit in de vierde tranche van de AWB te regelen? Kan de regering, los van het zware middel van artikel 184 Wetboek van Strafrecht, namelijk weerspanning, ook andere dwangmiddelen en sancties mogelijk maken tegen een natuurlijk persoon of een rechtspersoon, als niet wordt meegewerkt aan de uitoefening van de bevoegdheden van de toezichthouder?

Is de minister van mening dat de uitbreiding van de mogelijkheden van toezicht meer mogelijkheden geeft tot aantasting van de persoonlijke levenssfeer en zelfs misbruik van bedrijfsgeheimen? Zijn extra voorzorgsmaatregelen hiertegen zinvol of nodig?

Dan delegatie en attributie. De minister heeft in de nota naar aanleiding van het verslag vastgesteld dat door veel leden is verzocht om een afdeling attributie op te nemen in de AWB, maar zij heeft zich er niet definitief over uitgesproken. Kan de minister dat wellicht nu wel doen en ook aangeven wanneer zij voornemens is om dat te doen?

Voorzitter! Nu is ook aan de orde de Wet Justitie-subsidies, een wet die onder het nieuwe AWB-regime de subsidieverstrekking door het ministerie van Justitie regelt. In deze regeling worden onder andere slachtofferhulp en subsidie ervoor beschreven en mogelijk gemaakt. Zouden deze slachtofferhulp en de positie van het slachtoffer eigenlijk niet een plaats moeten krijgen in bijvoorbeeld het Wetboek van Strafrecht?

De VVD blijft van mening dat artikel 32, onder c, te ruim geformuleerd is. De in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag vermelde voorbeelden gaan de VVD toch wel wat ver. Betekent dit dan niet dat iedereen en elke rechtspersoon activiteiten als zelfverdediging en weerbaarheidstraining ter subsidieering bij de minister kunnen aanbieden?

Passtoors

De wijziging van artikel 36 in het gewijzigde voorstel van wet heeft waarschijnlijk te maken met het facultatieve karakter van een subsidieplafond. De VVD kan zich overigens verder vinden in dit gewijzigde voorstel van wet.

De vergadering wordt van 14.55 uur tot 15.10 uur geschorst.



Minister **Sorgdrager**: Mijnheer de voorzitter! De totstandkoming van het project ± zo zal ik het maar noemen ± Algemene wet bestuursrecht is inderdaad een nogal omvangrijke operatie. Dat hebben alle woordvoerders gezegd en dat vinden wij ook. Er wordt zeer hard aan gewerkt, onder de bezielende leiding van de regeringscommissaris Scheltema. Nu ligt de derde tranche voor, die inderdaad maar een deel is van dat project. Er zijn al twee tranches en die zijn al in werking gegaan. Dit is de derde en er volgt in elk geval nog een vierde en misschien ook nog wel een vijfde. Het is dus een enorm groot wetgevingsproject. Het brengt ordening in de toch nogal chaotische bestuurlijke wetgeving die er op het ogenblik is. Zoals allen hebben gezegd, is het een heel welkome ordening, zowel voor de burger als voor de bestuursorganen.

Ik ben blij dat de woordvoerders zich over het algemeen genomen zeer positief hebben getoond over de inhoud van de voorstellen. Ik hoop dat dat uiteindelijk zal leiden tot een positieve beoordeling van het geheel. De Vereniging van Nederlandse gemeenten en de Orde van advocaten hebben deze verdere uitbouw krachtig gesteund. Dat kan niet altijd gezegd worden van elk wetsvoorstel dat wij bedenken.

Wij hebben een verdeling gemaakt in de beantwoording. Ik zal ingaan op algemene opmerkingen en amendementen. De heer Kohnstamm zal specifieke onderwerpen als delegatie en mandaat en wat daar zoal bij komt kijken, behandelen. De heer Scheltema, de regeringscommissaris, gaat in op een aantal technische punten en de amendementen van meer technische aard. Ik zal in mijn reactie de volgorde van de wet langslopen. Daarna zal ik ingaan op de specifiek gestelde vragen en de amendementen.

Een beleidsregel is een door een bestuursorgaan opgestelde regel, waarin dat orgaan aangeeft hoe het zijn bevoegdheden zal gebruiken. De regels spelen uiteraard in de bestuurspraktijk een grote rol. Voor de burger hebben ze het voordeel dat hij weet waar hij aan toe is, want het orgaan is in beginsel ook aan die regels gebonden. Voor het bestuur hebben beleidsregels het voordeel dat ze de eenheid en de consistentie van het beleid helpen waarborgen. Bovendien stellen wij voor te bepalen dat een beslissing die conform een beleidsregel wordt genomen, kan worden gemotiveerd met een verwijzing naar die beleidsregel. Dat kan, omdat wij tegelijkertijd verlangen dat die beleidsregel zelf behoorlijk wordt gemotiveerd en bekendgemaakt. Dat systeem loopt op die manier dan ook rond. De burger kan dus kennis nemen van de argumenten voor het beleid in het algemeen, zonder dat het bestuur elke routinebeslissing opnieuw uiteen moet zetten.

Over het onderdeel subsidies is al vaker gesproken. Het vorige kabinet heeft na zijn zogenaamde Tussenbalans in 1991 het geïntegreerd subsidiebeleid ontwikkeld, onder verantwoordelijkheid van de ministers van Financiën en van Justitie. Dat beleid beoogde het beheer van rijkssubsidiegelden op orde te brengen en misbruik en oneigenlijk gebruik daarvan beter te bestrijden. De Kamer heeft in dat kader meermalen uitgesproken een algemene wettelijke regeling voor subsidiebeleid noodzakelijk te achten, als sluitstuk van dat beleid. Welnu, hier is zij dan. Het heeft even geduurd, maar het was ook niet eenvoudig. Als er een onderdeel van het bestuursrecht onoverzichtelijk is, dan is het wel het subsidierecht. Er zijn alleen al op rijksniveau honderden subsidieregelingen, met zo ongeveer allemaal een eigen systeem en terminologie. Met dit voorstel ordenen wij dat op een vrij drastische manier. Dat zal wel even wennen zijn. Dit deel van het voorstel is minder codificerend en meer vernieuwend dan de meeste andere onderdelen van de Algemene wet bestuursrecht. Dat was mede nodig, omdat wij voldoende instrumenten willen aanreiken voor de beheersing van subsidie-uitgaven, zoals het subsidieplafond en het begrotingsvoorbehoud, alsmede voor de bestrijding van misbruik en

oneigenlijk gebruik. Dit laatste zit vooral in de intrekingsgronden van afdeling 4.2.6 en de preventieve weigeringsgronden van artikel 4.2.3.7. Als iemand aanmerkingen heeft op de problematiek van de nummering, ben ik dat geheel met hem eens, maar ik weet op dit moment ook niets anders te bedenken.

Ook over de handhaving hebben wij in dit huis al vaker gesproken. Wij zijn het er zo langzamerhand wel over eens, dat bij de ordeningswetgeving bestuurlijke handhaving minstens zo belangrijk is als strafrechtelijke handhaving. Dit voorstel levert daaraan een bijdrage door het juridisch kader voor een paar belangrijke bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten te verduidelijken. Het gaat allereerst om twee voor de praktijk belangrijke bestuursrechtelijke sancties: de bestuursdwang en de bestuurlijke dwangsom. Daarvoor bestaan betrekkelijk recente regelingen in de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet, waarop dit voorstel grotendeels is gebaseerd. De winst van het voorstel is vooral dat die regelingen nu ook beschikbaar komen voor organen van de centrale overheid, die het nu nog vaak met onvolledige en verouderde bepalingen moeten doen.

Vervolgens schept het voorstel eenheid en duidelijkheid in de bevoegdheden van de vele diensten die buiten de opsporing in eigenlijke zin zijn belast met toezichthoudende taken en bevoegdheden, waar allen uitvoerig op zijn ingegaan. Ook dat is voor de praktijk van belang, want de toezichthouders spelen een zeer grote rol bij de handhaving van ordeningswetgeving. Die rol zal alleen maar groter worden, als wij in de toekomst de bestuurlijke handhaving gaan versterken door de introductie van bestuurlijke boeten naast of in plaats van strafrechtelijke sancties.

De heer Koekoek heeft gevraagd naar het tijdschema voor de invoering. Aanvankelijk mikten wij op 1 januari 1997, maar ik denk dat het realer is om uit te gaan van 1 juli 1997. Het heeft helaas nogal lang geduurd voordat deze plenaire behandeling kon plaatsvinden. Ik geloof dat de eerste behandeling al was voorzien in september. Wij zijn nu alweer bijna een halfjaar verder.

Inmiddels hebben wij een uitvoerige leidraad voor de

Sorgdrager

aanpassingswetgeving opgesteld. Deze zal het aanpassingswerk voor de andere departementen een stuk vergemakkelijken. Men is al druk doende met die aanpassingswerkzaamheden. Wij hopen de aanpassingswet nog voor het zomerreces aan de Raad van State te kunnen aanbieden.

De heer Schutte heeft gevraagd naar de planning voor de vierde tranche, met name voor de onderwerpen bestuurlijke boeten en attributie. Een concrete termijn kan ik daarvoor nog niet noemen. Voor wij aan de vierde tranche toekomen, moeten wij nog even de derde afwerken. De daarvoor noodzakelijke aanpassingswetgeving zal de wetgevingscapaciteit voor dit jaar voor een groot deel opslokken, denk ik.

Binnen de vierde tranche hebben de onderwerpen bestuurlijke boeten en het klachtrecht prioriteit. Zo nodig zullen zij voorrang krijgen als afzonderlijke wetsvoorstellen, zeg ik in antwoord op vragen van de heer Schutte en van de heer De Graaf.

De heer **De Graaf** (D66): Voorzitter! De minister zegt dat de vierde tranche nog enige tijd op zich laat wachten, omdat de derde tranche eerst zorgvuldig moet worden afgewikkeld. Het wetsvoorstel bestuurlijke boeten kan dan moeilijk in de vierde tranche worden meegenomen, omdat dat zo lang duurt. Ik zou graag de toezegging willen, dat ernaar wordt gestreefd om dit naar voren te halen als apart wetsvoorstel.

Minister **Sorgdrager**: Ik wil even kijken hoe lang de afwikkeling van de derde tranche duurt. Ik heb zelf ook belang bij snel een wetsvoorstel voor bestuurlijk boetes. Ik zal dat in de gaten houden. Als het mij te lang duurt, haal ik het naar voren. Dat zeg ik toe.

Attributie heeft niet die prioriteit. Wij moeten wel kiezen. Ik heb dan liever eerst die andere twee onderdelen. Ter geruststelling van de heer De Graaf kan ik zeggen dat er overal wel wordt gewerkt aan gedachten over bestuurlijke boeten. Justitie coördineert en stimuleert dat ook. Wij werken er wel aan, maar iedereen heeft er zijn eigen opvattingen over. Dat maakt het een beetje lastig.

De heer **De Graaf** (D66): Dat was

nou juist het probleem. Vandaar de noodzaak van een algemene regeling. Ik volg de minister in haar redenering, maar zou zij nu kunnen toezeggen dat zij over een halfjaar aan de Kamer laat weten of zij de bestuurlijke boete toch in een apart wetsvoorstel meeneemt of dat wij erop kunnen rekenen dat er een spoedige vierde tranche komt?

Minister **Sorgdrager**: U vraagt mij of ik binnen een halfjaar laat weten hoe ik het aanpak. Dat kan ik u toezeggen.

De heer **De Graaf** (D66): Dan kunnen wij over een halfjaar eventueel met u daarover van gedachten wisselen.

Minister **Sorgdrager**: Akkoord; mij erop vastpinnen om al over een halfjaar een ontwerp te hebben, gaat natuurlijk niet, maar ik zal u zo snel mogelijk ± zeker binnen een halfjaar ± laten weten hoe wij het aanpakken. Dat hoeft wat mij betreft niet echt een halfjaar te duren.

De heer Schutte heeft gevraagd naar het niveau van de subsidie-wetgeving en heeft gevraagd welke overwegingen een rol spelen bij de keuze op welk niveau de subsidie wordt geregeld. In beginsel zijn dat de overwegingen die natuurlijk voor wetgeving in het algemeen gelden, zoals wij die in de aanwijzingen voor de regelgeving hebben neergelegd. De vrees van de heer Schutte dat alleen voor een lager niveau zal worden gekozen om de aanpassingswetgeving tijdig gereed te hebben, deel ik niet. Daarvoor hebben wij juist een overgangstermijn. Wel zal toepassing van de criteria van de aanwijzingen bij subsidies nogal eens tot een lager niveau leiden dan de formele wet. Dat is natuurlijk een gevolg van het soort regelgeving.

De heer Schutte heeft ook gevraagd naar de onderzoek-subsidies in de Algemene wet bestuursrecht en in de Wet Justitie-subsidies. Op dat laatste ga ik aan het eind van mijn betoog nog nader in. Hij heeft gesignaleerd dat de Wet Justitie-subsidies onderzoeks-uitgaven zonder meer als subsidie aanmerkt, terwijl de Algemene wet bestuursrecht de subsidietitel alleen maar van overeenkomstige toepassing verklaart op de bekostiging van het onderwijs en het onderzoek. Gelukkig suggereert hij zelf al de verklaring voor het verschil. De AWB verstaat onder de bekosti-

ging van het onderwijs en het onderzoek namelijk de reguliere geldstromen voor de instandhouding van de onderscheiden onderwijssoorten, met inbegrip van de voor onderzoek bestemde component van de geldstromen naar de instellingen voor hoger onderwijs. De Wet Justitie-subsidies gaat uiteraard niet over deze reguliere bekostiging, maar over de meer incidentele subsidies voor concrete onderzoeksprojecten, die naar verschillende instanties kunnen gaan.

De heer Van den Berg is niet overtuigd dat de studiefinanciering en de huursubsidie niet onder de reikwijdte van de subsidietitel vallen. Ik moet toegeven dat dat lastige grensgevallen zijn. Als ik het goed zie, pleit de heer Van den Berg daarom voor een uitdrukkelijke uitzondering op de algemene wet. Wij zullen bij de aanpassingswetgeving zo'n uitdrukkelijke uitzondering in de twee genoemde wetten opnemen, waarmee de vraag naar het karakter van de beide voorzieningen vervolgens kan blijven rusten.

De heren Rehwinkel en De Graaf hebben gevraagd naar ± en hebben een opvatting over ± de verplichting voor het bestuur om beleidsregels vast te stellen in geval van bestendige gedragslijnen. Het is natuurlijk een heel discussiepunt hoever je daarmee gaat. Ik heb al gezegd dat werken met beleidsregels zowel voor het bestuur als voor de burger voordelen kan hebben. Ik denk dat iedereen het daarmee eens is. De heren Rehwinkel en De Graaf gaan nog een stap verder en willen beleidsregels zelfs verplicht stellen als sprake is van een vaste, door het bestuur gevolgde gedragslijn. Dat is natuurlijk niet zo'n rare gedachte, want wij hadden dat oorspronkelijk ook in het voorontwerp van de commissie-Scheltema opgenomen. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn wij, na rijp beraad, echter tot de conclusie gekomen dat zo'n verplichting toch te ver zal gaan. De heer De Graaf heeft zich daar volgens mij ook bij aangesloten.

De heer **De Graaf** (D66): Ik meende even dat u dacht dat ik dat wilde, maar ik wil dat dus niet. Ik ben het met u eens.

Minister **Sorgdrager**: U wilde het oorspronkelijk, maar u hebt zich laten overtuigen.

Sorgdrager

De heer **De Graaf** (D66): Ja, dat is het nut van het debat.

Minister **Sorgdrager**: En dat is alleen nog maar het schriftelijk debat. Nu ga ik de heer Rehwinkel overtuigen in het mondeling debat. Soms is het onwenselijk om beleidsregels echt expliciet vast te stellen. Details over toezichts- en controlebeleid moet je niet expliciet in de Staatscourant gaan vaststellen, want dan ontkracht je natuurlijk je instrument. Daarbij komt de vrees voor onnodige bestuurslasten. Ik zie, eerlijk gezegd, weinig voordelen in het vastleggen van talloze feitelijke gedragslijnen, terwijl die vastlegging voor het bestuur wel een substantiële belasting zal betekenen. Van een onnodige belasting is bijvoorbeeld ook sprake, als de desbetreffende bevoegdheid maar een enkele keer per jaar wordt uitgeoefend. Bovendien speelt dan een rol \pm en dat vind ik erg belangrijk \pm dat de omvang van de verplichting soms onduidelijk is. Dan krijg je daarover weer allerlei discussies. Lang niet altijd zal er bovendien een duidelijk moment zijn, waarop bepaald kan worden of het beleid een vorm van een vaste gedragslijn heeft aangenomen. Als je dan een aantal dingen zo specifiek vastlegt in vaste regels, wordt de flexibiliteit wel erg aan banden gelegd. Het zal niet verbazen, dat ik het amendement van de heer Rehwinkel sterk ontraad. Iets anders is datgene wat de heer De Graaf nog eens expliciet heeft gevraagd. Kan dit punt worden meegenomen bij de invoeringsbegeleiding van de wet? Natuurlijk hebben beleidsregels en de vastlegging ervan ook voordelen, maar ik wil het niet als een algemene verplichting opnemen. Dat is het enige verschil tussen de redenering van de heer Rehwinkel en de mijne. Ik zal de voordelen van die beleidsregels en de vastlegging onder de aandacht van de bestuursorganen brengen. Bij de invoeringswetgeving kan dat extra accent krijgen. Ook bij de evaluatie kunnen wij daaraan aandacht besteden. Mocht blijken dat het toch nuttiger is om daaraan wat meer te doen, dan kunnen wij daarover altijd nog praten.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik verzoek de minister ook in te gaan op het deel van mijn amendement waarin min of meer de ontsnapingsclausule staat. In principe zou een bestendige bestuurspraktijk zoveel

mogelijk in een beleidsregel moeten worden neergelegd, tenzij blijkt dat daaraan geen behoefte bestaat. Het principe \pm er is geweest op ontlasting van de bestuurspraktijk bij motivering; je kunt eenvoudigweg verwijzen naar een beleidsregel \pm dient in de wet vastgelegd te worden. Het amendement biedt de mogelijkheid om daarop een uitzondering te maken.

Minister **Sorgdrager**: Eerlijk gezegd, vind ik het geen fraaie formulering om dat in de wet vast te leggen. Je doet dat eerder in de toelichting, waarbij verwezen wordt naar alle argumenten waarom het handig is om het vast te leggen en er een expliciete beleidsregel van te maken. Als je in de wet opneemt dat het moet worden vastgelegd, tenzij, dan krijg je daar weer allerlei moeilijke discussies over. Het systeem van de wet \pm de motivering en de mogelijkheid om te verwijzen \pm zal voor het bestuur een stimulans zijn om het juist wel vast te leggen. Vastleggen, tenzij, vind ik wetstechnisch niet zo fraai.

Voorzitter! Ik kom te spreken over het onderdeel toezicht op de naleving. De heer Koekkoek heeft gevraagd of toezicht ook valt onder de politietaak, zoals in artikel 2 van de Politiewet wordt genoemd. Ik denk van niet, om maar met de deur in huis te vallen. De Politiewet gaat over opsporing. Wanneer een politie-ambtenaar eventueel ook een toezichthoudende functie zou moeten uitoefenen, dient dat expliciet in een bijzondere wet te worden vastgelegd. Dat is niet de inhoud van artikel 2 van de Politiewet.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ter vermijding van misverstand merk ik op dat ik doelde op de andere taken die in artikel 2 van de Politiewet besloten liggen namelijk de handhaving van de openbare orde en de hulpverleningstaak.

Minister **Sorgdrager**: Dat is artikel 12.

De heer **Koekkoek** (CDA): Zeker, artikel 12, maar die zijn ook begrepen in artikel 2. In dat opzicht heeft de politie ook een toezichthoudende functie en is een politie-ambtenaar een toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Minister **Sorgdrager**: Ja, maar hij heeft niet automatisch de bevoegdheden die in de Algemene wet bestuursrecht aan toezichthouders worden toegekend.

De heer **Koekkoek** (CDA): Het is de vraag hoe dat zit. In de gevallen waarin bevoegdheden voor politie-ambtenaren bij deze taken niet uitdrukkelijk zijn geregeld, geeft artikel 2 van de Politiewet en artikel 12 als het ware een resttaak, inclusief bevoegdheden, op grond waarvan de politie moet optreden en dan over die bevoegdheden kan beschikken. Het was slechts een vraag hoe dat zit. Ik vind dat er duidelijkheid over moet zijn.

Minister **Sorgdrager**: Wij hebben het over twee verschillende vormen van inhoud van het begrip "toezicht". Er is algemeen toezicht door een toezichthouder in het kader van de handhaving van de openbare orde. Ik ben het met u eens dat dit valt onder artikel 2 van de Politiewet. Als het gaat om toezicht waarbij expliciete bevoegdheden gelden, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht, dan komen die bevoegdheden niet automatisch toe aan politie-ambtenaren. Anders worden de toezichtstaak en de opsporingstaak vermengd. Het is niet voor niets dat wij in de Algemene wet bestuursrecht de toezichthouder expliciete bevoegdheden hebben gegeven.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voor alle duidelijkheid: ik spreek niet over opsporing. Dat lijkt mij vandaag ook niet verstandig. Het gaat om de andere taken die politie-ambtenaren kunnen hebben. Mij lijkt dat de definitie van toezichthouder zodanig is dat betrokkenen als toezichthouder kunnen optreden. Als dat niet zo is, moeten wij daar denk ik nog eens goed naar kijken.

Minister **Sorgdrager**: De bevoegdheden die aan deze vorm van toezicht zijn verbonden, staan expliciet in de AWB vermeld. Dat moeten wij als handleiding houden.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat is duidelijk. Mijn punt is dat politie-ambtenaren die hulp verlenen en de openbare orde handhaven toezichthouders zijn en dus eventueel kunnen beschikken over de bevoegdheden die in de AWB staan.

Sorgdrager

Als dat niet de bedoeling is, moet dit voldoende duidelijk worden gemaakt.

Minister **Sorgdrager**: Ik vraag mij af hoe wij dat nog duidelijker moeten maken. Wij moeten ervoor zorgen dat geen ontoelaatbare vermenging van bevoegdheden optreedt. Een politieman is een opsporingsambtenaar. Een toezichthouder is een toezichthouder in de zin van de algemene wet met specifieke bevoegdheden. Het is niet voor niets dat juist bij de opsporing een aantal bevoegdheden zijn geregeld die soms beperkter zijn dan de bevoegdheden die een toezichthouder heeft. Wij moeten die zaken niet vermengen, zeker niet in het licht van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering, etc.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik ben het volledig met u eens dat wij geen vermenging moeten hebben van opsporing en toezicht. Het gaat nu om de toezichthoudende functie van politie-ambtenaren. Ik verzoek u toch nog eens naar dit punt te kijken en na te gaan of dit eventueel tot wijziging moet leiden van de Politiewet of de Algemene wet bestuursrecht, opdat daarover geen misverstand kan bestaan.

De heer **De Graaf** (D66): Interpreteert de heer Koekkoek het begrip "toezicht" niet wat al te ruim? De taken van de politie ex artikel 2 van de Politiewet op het gebied van de hulpverlening en de handhaving van de openbare orde zijn toch geen toezichtstaken in de zin zoals die in de AWB worden gehanteerd, het toezicht op de naleving van specifieke wetgeving? Handhaving van de openbare orde is geen handhaving van specifieke wetgeving. Hulpverlening is al ~~te~~berhaupt geen aangelegenheid betreffende het naleven van wetgeving.

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijn antwoord daarop is dat de omschrijving van "toezicht" in de AWB heel goed kan worden toegepast op de taken van politie-ambtenaren in het kader van hulpverlening en openbare orde.

Minister **Sorgdrager**: Dat ben ik niet met u eens. Het toezicht dat een politieman uitoefent in het kader van openbare orde en hulpverlening is te vergelijken met het toezicht dat wordt uitgeoefend door bijvoorbeeld

specifiek toezichthoudende ambtenaren, door een gemeente aangesteld als stadswachten en dergelijke. Dat is een andere vorm van toezicht. Daaraan zijn heel specifieke bevoegdheden verbonden die niet zomaar behoren tot het bevoegdhedenstelsel van een politieman en die ook niet horen bij de toezichtsfunctie in het kader van openbare orde.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik ben het in principe met u eens. Het blijkt alleen niet uit de voorgestelde derde tranche inzake toezicht. Dat is mijn probleem.

Minister **Sorgdrager**: Wij moeten ervoor zorgen dat wij nu geen zaken in de Politiewet regelen. Wat nu wordt geregeld, is de bevoegdheid van een toezichthouder in de zin van de AWB. Er is altijd een probleem geweest in het grensgebied tussen toezicht en opsporing. Daar is jurisprudentie over. Die zaak wordt hiermee niet expliciet geregeld. Dat ben ik met u eens. Het enige wat hier expliciet wordt geregeld, is de toezichthoudende ambtenaar, zoals die in bijzondere wetten wordt genoemd. Ik ben het ermee eens dat de grens tussen toezicht en opsporing daarmee niet voor de eeuwigheid goed wordt geregeld. Dat is ook zo. Het is echter een bredere problematiek dan hetgeen wij nu regelen. Ik kan in die zin aan het probleem tegemoetkomen door dit zo te regelen en over de verhouding toezicht en opsporing nog eens apart te spreken in relatie tot strafvordering in de Politiewet.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Met dat laatste ben ik het volstrekt eens. Ik dank de minister voor haar toezegging, maar ik heb het nu over het toezicht in de AWB en de toezichthoudende taken van de politie die voortvloeien uit de hulpverleningstaak in de Politiewet. Dat is ook toezicht. Er moet helderheid komen over de onderlinge verhouding. Daarom vraag ik de minister om daar nog eens naar te kijken.

Minister **Sorgdrager**: Dat zal ik doen, maar ik ga voorshands uit van de definitie van toezicht, zoals die staat in artikel 5.1.1 AWB. Zo kunnen wij dat hier in elk geval vaststellen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat doe ik ook.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Het is toch niet helemaal helder. De minister sprak net over de stadswachten. Ik heb ze in mijn inbreng ook genoemd. Ik meen dat in de stukken staat dat de stadswachten niet onder het begrip toezicht vallen. Bij lezing van de tekst van artikel 5.1.1 blijkt dat stadswachten wel onder dat artikel vallen, als zij bijvoorbeeld zijn belast met de handhaving van de APV op het terrein van de openbare ruimte. Ik ben het op zichzelf met de lijn van de minister eens, maar ik bestrijd dat het allemaal volstrekt helder is.

Minister **Sorgdrager**: Daar heeft de heer Van den Berg ook gelijk in. Wanneer in een APV of in een bijzondere wet een toezichthouder wordt genoemd, dan heeft hij dus de bevoegdheden van de AWB. Als voor die functie bijvoorbeeld een stadswacht wordt aangesteld, dan heeft die functionaris automatisch die bevoegdheden. Dat klopt. Dan wordt het wel een heel moeilijke discussie. Het begrip "toezicht" \pm in de zin van stadswacht en concierge \pm is in feite een ander begrip dan het begrip "toezicht" in de AWB. Dat is verwarrend. Dat ben ik met de heer Van den Berg eens. Wij moeten proberen om daar nog wat helderheid in te scheppen. Ik wil dat echter op een ander moment doen en dit maar even zo laten. Ik meen dat ik alle vragen over het toezicht en opsporing heb beantwoord.

Ik kom toe aan de toezichtsbevoegdheid jegens derden. De heer Rehwinkel trekt zijn amendement op stuk nr. 9 in, maar ik vraag mij nu af waarom hij zijn amendement op stuk nr. 10 niet ook intrekt. In artikel 10 wil hij ~~aan~~ specifieke bevoegdheid regelen. Als je dat laat staan, krijg je het probleem dat je die bevoegdheid dus wel regelt en het probleem kunt oproepen van een a-contrario-redenering, dat je andere bevoegdheden niet regelt en ze dus ook niet hebt. Ik stel voor om dat amendement ook in te trekken, omdat het op deze manier een heel moeilijk systeem wordt.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): In principe geldt: u vraagt, wij draaien.

Minister **Sorgdrager**: Dat vind ik een mooie opvatting.

Sorgdrager

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik heb echter ook te maken met de heer Schutte, die er wel wat in zag. Ik heb mijn amendement op stuk nr. 9 inderdaad ingetrokken. Het gevolg daarvan is dat er in het algemeen een derdenwerking geldt. Derden kunnen in het algemeen worden aangesproken. Het gevolg van het amendement, dat nu is ingetrokken, zou een ander zijn geweest. Ik acht het van belang om specifiek in de wet neer te leggen dat mensen aanspreekbaar zijn wanneer zij zaken onder "toezicht" van anderen brengen, alhoewel het woord toezicht in dit verband misschien niet zo goed is gekozen. Het is dus een soort specificering van die derdenwerking. Ik vind het van belang om die in de wet neer te leggen.

Minister **Sorgdrager**: Ik denk dat dit niet nodig is en het alles alleen maar verwarrender maakt. Ik wil de aanvaarding van dit amendement toch sterk ontraden. Als het amendement op stuk nr. 9 wordt ingetrokken, is wat de heer Rehwinkel in zijn amendement op stuk nr. 10 wil regelen, automatisch al geregeld.

Voorzitter: Van Erp

Minister **Sorgdrager**: De heer Rehwinkel heeft ook gevraagd of ik bereid ben aan de commissie-Scheltema te vragen om te kijken naar de mogelijkheid om bij niet meewerken een bestuurlijke boete op te leggen. Natuurlijk zal ik dit doen. Ik heb dit ook besproken met de heer Scheltema en hij is daartoe gaarne bereid.

De heer Passtoors heeft gevraagd wat de sancties zijn op het niet meewerken aan de vordering van een toezichthouder. Hij vroeg of je daarvoor meteen artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht moest gebruiken. Die mogelijkheid is er natuurlijk, maar op grond van bijzondere wetten is soms ook bestuursdwang mogelijk in dat geval. In de toekomst kunnen wij dat misschien wel met een bestuurlijke boete sanctioneren. Wij zullen dit bij de bestuurlijke boete ook nader bekijken.

De heer Passtoors heeft ook gevraagd of extra voorzorgsmaatregelen nodig zijn om misbruik van toezichtsbevoegdheden tegen te gaan. Ik denk het niet. In artikel 5.1.3 is het evenredigheidsbeginsel opgenomen. Dat bevat in feite al een

waarborg tegen misbruik. En laten wij niet vergeten dat wij uiteindelijk nog de rechter hebben, die dit zal gaan toetsen als het zover komt.

Het amendement op stuk nr. 11 van de heer Rehwinkel gaat over de verplichting van de toezichthouder om op verzoek van de belanghebbende een tweede monster te nemen, wat van belang is voor de contra-expertise. In de nota naar aanleiding van het verslag is gesteld dat het niet nodig is om voor alle gevallen van monsterneming een recht op contra-expertise in de wet vast te leggen. Er is immers niet in alle gevallen behoefte aan een contra-expertise, terwijl het standaard nemen van een tweede monster de nodige kosten met zich brengt. Tot nu toe is het recht op een tweede monster nog maar in vijf wetten vastgesteld. Dat zijn de Warenwet, de Tabakswet, de Bestrijdingsmiddelenwet, de Diergeneesmiddelenwet en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. In die wetten ± maar in feite ook in het voorgestelde amendement ± wordt ervan uitgegaan dat een tweede monster alleen desgevraagd moet worden genomen. Dat vind ik ook wel belangrijk. In het amendement wordt vervolgens nog gesteld dat er wettelijke uitzonderingen mogelijk zijn. Ik heb geen bezwaar tegen het amendement. Ik laat het oordeel daarover dan ook aan de Kamer over.

Daarmee verband houdt het amendement op stuk nr. 14, inhoudende dat de rechthebbende op zijn verzoek in kennis moet worden gesteld van de resultaten van het onderzoek. Uit het oogpunt van een tegengaan van bestuurslasten moet ik wel opmerken dat ik er blij mee ben dat de heer De Graaf in het amendement de woorden "op zijn verzoek" heeft laten staan. Anders krijg je wel een heel groot apparaat, wat misschien helemaal niet nodig is. Ik heb tegen het amendement geen bezwaar. Ik vind het eerlijk gezegd ook vrij logisch en netjes dat het gebeurt, als iemand dat verzoekt. Ik laat het oordeel dan ook aan de Kamer over.

De heer Rehwinkel heeft de amendementen op stuk nr. 12, I en II, gesplitst. Dat zijn geworden de amendementen op de stukken nrs. 24 en 25. Het amendement op stuk nr. 24 houdt in dat de toezichthouder een redelijke termijn moet stellen bij door hem uit te brengen vorderin-

gen. Dat lijkt mij vanzelfsprekend. Dat zal in de praktijk ook altijd wel gebeuren. Dat kan dan variëren van "geef mij nu waar ik om vraag" tot "ik wil graag over een week uw papieren zien". Ik vind het, eerlijk gezegd, een beetje overbodig om dit vast te leggen. Dat gezegd zijnde, laat ik het oordeel daarover toch aan de Kamer over.

Het amendement op stuk nr. 25 heeft weer te maken met het opsporingsbegrip etcetera. Het is op dit moment een beetje lastig om de grenzen van de opsporing concreet te hebben. Wij hebben natuurlijk het Wetboek van Strafvordering. Wij hebben dit ontwerp. In relatie tot de resultaten van de parlementaire enquête speelt natuurlijk ook de discussie over de inhoud van het begrip "opsporing" een rol. Daarom ben ik een beetje terughoudend met dit amendement. Op het eerste gezicht kan het niet zo gek veel kwaad; je verwijst in wezen naar de jurisprudentie over artikel 6 EVRM. Toch heb ik er een voorkeur voor om dit amendement aan te houden of om het op een ander moment wellicht te regelen. Ik weet namelijk niet precies wat de consequenties zullen zijn.

De heer **De Graaf** (D66): Voorzitter! Ik wil absoluut niet vooruitlopen op de uitslagen en de resultaten van de enquête. Over de tekst van dit amendement van collega Rehwinkel heb ik sowieso mijn twijfels, omdat hij het zwijgrecht verbindt aan de gevolgtrekking dat tegen de betrokkene ter zake van een bepaald feit een strafvervolgung zou worden ingesteld. Die fase loopt achter op het zijn van verdachte. Op het moment dat er sprake is van een verdenking, wanneer iemand het gevoel heeft dat hij verdacht wordt van een strafbaar feit, is het zwijgrecht toch al ingegaan? Ook al zou dit amendement de bestaande jurisprudentie min of meer vastleggen, dan is het toch op dit punt onjuist geformuleerd.

Minister **Sorgdrager**: Ik zou er in elk geval voor willen pleiten om in dit verband niet te praten over strafvervolgung. Het gaat hier over de Algemene wet bestuursrecht. Natuurlijk is hier ook artikel 6 EVRM van toepassing. Wanneer iemand een dreiging van een bestuurlijke sanctie boven het hoofd hangt, dan geldt dat natuurlijk ook. Op zich vind

Sorgdrager

ik het logisch dat je daar het zwijgrecht invoert, want dat past in de jurisprudentie. Maar het begrip strafvervolging zou men hier moeten weglaten, omdat men dat begrip niet moet introduceren in deze wetgeving. Dat is mijn punt.

De heer **De Graaf** (D66): Dan begrijp ik het amendement van collega Rehwinkel helemaal niet meer, want dat was er in ieder geval in zijn oorspronkelijke vorm op gericht ± omdat er een soort samenloop is van de toezichtsrol van de toezichthouder en het begin van opsporing ± dat op het moment dat iemand het gevoel zou krijgen dat tegen hem strafvervolging zou worden ingesteld, hij het zwijgrecht zou hebben. Later heeft de heer Rehwinkel er in zijn gewijzigde amendement aan toegevoegd: of een bestuurlijke boete zou worden opgelegd. Maar ook in het geval van de strafvervolging is het relevant dat iemand zwijgrecht heeft, zodat hij kan weigeren om verder inlichtingen te geven omdat hij anders zou meewerken aan zijn eigen vervolging. Maar dat zwijgrecht ontstaat toch al op het moment dat iemand het vermoeden heeft dat hij verdacht wordt van een strafbaar feit en niet zozeer op het moment dat hij het vermoeden heeft dat er strafvervolging wordt ingesteld? Die fase komt toch daarna?

Minister **Sorgdrager**: Dat klopt. Het zwijgrecht in de strafvordering gaat in wanneer iemand als een verdachte is aangemerkt. Of hij zelf het vermoeden heeft, is een andere vraag. Maar in de strafvordering wordt geregeld dat wanneer iemand wordt aangemerkt als een verdachte in de zin van het Wetboek van Strafvordering, zijn zwijgrecht ingaat. Je moet dat niet vermengen met de situatie waarin het gaat over de bestuurlijke sanctie. Die twee wetten moet je niet met elkaar vermengen. Dat is mijn bezwaar tegen dit amendement.

De **voorzitter**: Heeft de heer Rehwinkel behoefte om de onduidelijkheid die bij de heer De Graaf bestaat, toe te lichten?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik kan daar tot mijn tweede termijn mee wachten, voorzitter, want dat zult u ook plezierig vinden. Ik denk echter dat het vooral belangrijk is om nu te begrijpen wat de minister zegt. Ik

begrijp dat haar probleem vervalt, als ik de woorden "strafvervolging" eruit haal en het amendement beperk tot de bestuurlijke boete? Misschien los ik het probleem meteen op door te zeggen dat mijn bedoeling niet maar is dan het neerleggen van de uitspraak uit het Funke-arrest in de wet.

Minister **Sorgdrager**: Dat begrijp ik en in het Funke-arrest heb je wel de vergelijking met het strafrecht. Maar als wij dit nu zomaar hierin vastleggen, lopen wij een beetje vooruit op de vierde tranche waarin de bestuurlijke boete wordt geregeld. Ik zou willen voorstellen om dat hele onderwerp te verplaatsen naar de vierde tranche, zodat wij het niet nu maar dan regelen. Wij hebben dan ook meer uitzicht op wat onder opsporing, enzovoorts, wordt verstaan. De jurisprudentie is ook nog niet uitgekristalliseerd. Ik ontraad de Kamer echt om dat hier te doen.

De heer **Passtoors** (VVD): Voorzitter! Het kan toch ook niet de bedoeling zijn, dat de betrokkene zelf moet bepalen wat er aan de hand is? In principe moet dat toch worden gedaan door degene die de opsporing of het toezicht uitoefent? De betrokkene moet toch niet zelf bepalen wanneer het moment is aangebroken waarop hij zwijgrecht heeft?

Minister **Sorgdrager**: Het probleem zit hem in het moment waarop van het toezicht wordt overgegaan naar de volgende fase. In de toezichtsfase ben je verplicht om bepaalde inlichtingen te verstrekken, maar op het moment dat strafvervolging wordt ingesteld of een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd, gaat dat zwijgrecht in. Dat moment moet dus ergens in de wet worden vastgelegd. Wanneer iemand nog in de toezichtsfase zit, zal hem ook wel duidelijk gemaakt worden dat hij nog verplicht is om mee te werken. Degenen die de bevoegdheden uitoefenen, moeten zich van dat recht bewust zijn en daarom leg je het in de wet vast. Maar ik wil er nogmaals voor pleiten om dat te doen op het moment dat we met de bestuurlijke boete aan de slag gaan en daarvoor alle regelingen vaststellen.

De heer De Graaf heeft gevraagd of Justitie een rol kan spelen in de

voorlichting over het instrument van de dwangsom. Daarbij wil ik vooropstellen dat het opleggen van een dwangsom primair de verantwoordelijkheid is van het bestuur. Bij de voorlichting over het instrument van dwangsom als zodanig kan Justitie natuurlijk wel een faciliterende rol spelen, zelfs ten aanzien van het bestuur. Dat doen we wel vaker op Justitie als we moeten kiezen tussen bestuurlijke of strafrechtelijke sancties. Dat kan gestalte krijgen in de vorm van informatie over nieuwe jurisprudentie, die in dit geval nog volop in ontwikkeling is, maar dat kan ook concreet in het kader van de invoeringsbegeleiding van deze nieuwe wetgeving.

De heer **De Graaf** (D66): Voorzitter! Het ging er mij vooral om, dat uit de evaluatie is gebleken dat de dwangsom, die toch bedoeld was als een goed alternatief voor en als aanvulling op bestuursdwang, in de praktijk betrekkelijk weinig wordt gebruikt. Een aantal bestuursorganen moet een duwtje krijgen om dat ook te gebruiken. Daarvoor is voorlichting nodig en dat lijkt mij ook een rol die het ministerie van Justitie op het lijf is geschreven.

Minister **Sorgdrager**: In de praktijk, zeker op het gebied van milieu, zal niet zozeer het ministerie de voorlichter of de stimulator zijn, maar meer de officier van justitie als hij wordt geconfronteerd met een plaatselijke situatie in strijd met de regels. Hij moet de keuze maken tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke aanpak. In de praktijk wijst de officier van justitie het bestuur expliciet op de mogelijkheid van een bestuurlijke dwangsom. Dat klopt ook en die taak hebben we ook.

De heer De Graaf zegt dat oplegging van een dwangsom in feite geen nut heeft als de overtreder geen verhaal biedt. Van een kale kip kun je immers geen veren plukken. De toepassing van bestuursdwang is volgens hem dan meestal effectiever dan de oplegging van een dwangsom. Natuurlijk zal de te verwachten effectiviteit van het instrument een rol spelen bij de beoordeling welk instrument wordt ingezet, maar ± zo vat ik de vraag van de heer De Graaf samen ± mag je nu informeren of men draagkrachtig is of niet? Ik denk het wel, maar ik denk niet dat men verplicht is om daarop te antwoor-

Sorgdrager

den. Zoals ook door de strafrechter wordt geënfomeerd naar de draagkracht, kan het in dit geval natuurlijk precies zo, hoewel het niet meteen de rechter is maar het bestuursorgaan. Wanneer iemand die dat moet ondergaan daarop geen antwoord wil geven, kan het voor hemzelf of voor de effectiviteit van een sanctie wel gevolgen hebben.

De heer De Graaf lijkt er nog aan te twijfelen of wij in de vierde tranche bij de regeling van de invordering van geldschulden aan de overheid wel aandacht zullen besteden aan de rechtsbescherming van derden. Aanleiding voor zijn vraag is het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, dat de beslissing om een verbeurde dwangsom niet in te vorderen geen beschikking is en dus niet vatbaar is voor beroep bij de administratieve rechter. Ik zal het onderwerp meenemen; het is goed om die twijfel weg te nemen.

De heer Schutte heeft gevraagd waarom de plaagstrokenregeling alsnog in het wetsvoorstel is opgenomen. Ik wist eerst niet wat de plaagstrokenregeling was, maar daar ben ik inmiddels achter gekomen. Wij hadden haar aanvankelijk niet opgenomen, maar op aandringen van de VNG en, niet te vergeten, de Raad van State hebben wij het alsnog gedaan. Het zijn respectabele instanties. Wij zouden wel van heel goeden huize moeten komen om de regeling niet op te nemen, hoewel het probleem maar een enkele keer is voorgekomen. De regeling staat in de Gemeentewet en wij hebben haar op advies van beide instanties overgenomen.

Ik kom op de bewaringskosten bij bestuursdwang, die voor rekening komen van de rechthebbende. Uitgangspunt blijft dat de overtreder in beginsel alle kosten moet betalen. Als de overtreder echter iemand anders is dan de rechthebbende, zit je met de praktische vraag wat er moet gebeuren als de overtreder de bewaringskosten niet betaalt. Voor wiens rekening komen deze kosten dan wel? Het lijkt mij niet onredelijk dat het bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om afgifte op te schorten totdat iemand anders, meestal de rechthebbende, de bewaringskosten betaalt. Hierbij wordt een vergelijking gemaakt met het privaatrecht, waar het retentierecht een rol speelt. Alle wetten die over bestuursdwang gaan, kennen zo'n regeling. Ook in

de nieuwe Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet komen wij haar tegen.

De heer Van den Berg vroeg zich af of er nog wel behoefte is aan een bepaling als artikel 18.14 van de Wet milieubeheer. Daarin krijgt een ieder de bevoegdheid om aan het bestuur te vragen bestuursdwang toe te passen of een dwangsom op te leggen, ongeacht of men ook belanghebbende is. Het is waar dat het in theorie denkbaar is dat iemand in Groningen aan burgemeester en wethouders in Maastricht vraagt om een bedrijf te sluiten dat in Maastricht geluidhinder veroorzaakt. Dat is indertijd bewust in de Wet milieubeheer opgenomen, vanuit de gedachte dat het milieu iedereen aangaat. De wetgever achtte het indertijd belangrijk dat ook degenen die geen direct persoonlijk belang hebben bij het tegengaan van milieu-overtredingen een verzoek kunnen indienen om milieu-overtredingen op de een of andere manier te sanctioneren. In overleg met mijn collega van VROM zal ik bezien of er reden is om deze bijzondere regeling in de milieuwetgeving te handhaven. Op dit moment ga ik nog uit van het belang dat iedereen bij de handhaving van de milieuregelgeving heeft, ondanks het feit dat in de jurisprudentie de kring van belanghebbenden vrij ruim wordt gezien. Wanneer wij met de aanpassingswetgeving bezig zijn, zullen wij dit vanzelf tegenkomen.

De heer De Graaf heeft voorgesteld om artikel 5.3.3 aan te vullen met de mogelijkheid van een verzoek om het bedrag van de dwangsom te verminderen bij de onmogelijkheid om aan de last te voldoen. In de toelichting bij het desbetreffende amendement staat een rij van bepalingen die een dergelijke voorziening al kennen. Ik denk dat de aanvaarding van het amendement dan ook niet bezwaarlijk is. Het oordeel laat ik aan de Kamer over.

Ik kom op de Wet Justitie-subsidies. De heer Schutte heeft gevraagd of er nationale of internationale afspraken zijn over gegevensuitwisseling om ongewenste cumulatie van subsidies tegen te gaan. Misschien is dit op deelreinen het geval, maar in het algemeen bestaat er geen uitwisseling. Een algemene informatie-uitwisselingsplicht lijkt mij ook bezwaarlijk. Ik ben bang dat het nodeloze gegevensstromen creëert.

Vaak is de cumulatie niet eens ongewenst. Een welzijnsstichting die subsidie ontvangt, kan best ook eens een energiebesparingssubsidie krijgen. Ook daarvoor zullen wij kijken of daartoe bij de aanpassingswetgeving een noodzaak blijkt. Zo ja, dan zal de Kamer daarover worden geënfomeerd.

De heer Schutte heeft gevraagd waarom de leden van de LOS ± ik begrijp dat hij de plaatselijke bureaus bedoelt ± geen eigen egaliseringsreserve krijgen. De landelijke organisatie heeft dat wel, en die is natuurlijk mede bedoeld mede ten behoeve van de leden. Het voordeel van de huidige constructie is, dat de LOS kan schuiven met eventuele overschotten. Het nadeel dat de heer Schutte noemde, namelijk dat de prikkel tot besparingen er niet is, zit er natuurlijk ook aan. Maar ik geloof dat we het voordeel van dat landelijke bureau toch moeten laten prevaleren. Dit maakt het ook flexibeler: als er om de een of andere reden dan toch geschoven moet worden, wordt dat heel moeilijk als je ook egaliseringsreserves voor de plaatselijke bureaus toelaat in een toch al niet al te grote subsidiestroom. Bovendien kijkt het landelijk bureau natuurlijk ook toe op de bestedingen van de plaatselijke bureaus. Als er een tekort is, zal dat bureau niet klakkeloos compenseren. Ik vertrouw in feite op verstandig beleid van het landelijk bureau, dat de plaatselijke bureaus natuurlijk zal aanzetten tot een zuinig beheer van het geld. En nogmaals, de subsidiestromen zijn ook niet verschrikkelijk groot.

De heer Schutte vraagt ook of nieuwe structurele subsidies van Justitie niet als regel in de Wet Justitie-subsidies moeten worden vastgelegd, in plaats van in bijzondere wetten. Dat hangt er een beetje vanaf. Als er een bijzondere wet is over een onderwerp, waarmee veel meer wordt geregeld dan alleen de subsidie, denk ik dat je dat in de algemene wet moet regelen. In de Wet op de jeugdhulpverlening staat bijvoorbeeld zo veel, dat ik de subsidieregeling liever in die wet heb. Maar als het gaat over een subsidie op een terrein waarover verder weinig regels worden gesteld, zou regeling in de Wet Justitie-subsidies meer op haar plaats zijn. Het hangt dus een beetje van het onderwerp af.

Sorgdrager

De heer Rehwinkel heeft een vraag gesteld over de manier van verslaglegging over incidentele subsidies. Wij stellen ons voor, in de begroting op hoofdlijnen aan te geven waaraan de incidentele subsidies worden gegeven en hoeveel geld daarmee is gemoeid, en in de begroting verantwoording af te leggen over de manier waarop met dat geld is omgegaan.

De heer Rehwinkel heeft een vraag gesteld over een brief van de TBS-directeuren. Die brief beslaat natuurlijk veel meer onderwerpen dan alleen de subsidie. Hij geeft eerlijk gezegd niet aan waarom de financiering van particuliere TBS-instellingen geen subsidie zou zijn. Het is natuurlijk een subsidie zoals die ook naar allerlei andere instellingen gaat. We moeten voorkomen daaraan weer een aparte naam te geven. Het zijn immers geen commerciële contracten; het is gewoon subsidie van de overheid, zoals naar allerlei andere instellingen toegaat. Wellicht weet de heer Rehwinkel inmiddels ook dat er een rapport Heroverweging forensische psychiatrische hulpverlening is, waarin een aantal beheersaspecten wordt aangegeven. Wanneer dat financieringssysteem naar aanleiding van dat rapport zou worden gewijzigd, kunnen we natuurlijk nog altijd kijken of het op een andere manier geregeld moet worden.

De heer Passtoors vroeg of de omschrijving van het begrip "slachtofferhulp" niet te ruim is. Ik denk het niet. Ik geloof dat we dat in het algemeen heel ruim moeten definiëren. Ten eerste omdat nog niet helemaal precies is uitgekristalliseerd, hoe omgegaan moet worden met slachtoffers. De wet-Terwee is nog maar net ingevoerd en nog lang niet uitgekristalliseerd. Juist op dit gebied wil ik een grote flexibiliteit hebben, om te kijken hoe we zo goed mogelijk aan de noden van slachtoffers tegemoet kunnen komen.

De heer Passtoors heeft verder gevraagd of slachtofferhulp en criminaliteitspreventie niet in het Wetboek van Strafrecht moeten worden opgenomen. Ik denk dat het wetboek zich niet zo goed leent voor subsidieregelingen, maar ook niet voor begrippen als "slachtoffer" en zeker niet voor criminaliteitspreventie, omdat dat veel te weinig te maken heeft met het systeem van het wetboek.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik hoor nog graag het oordeel van de minister over mijn amendement over het wetsvoorstel Justitie-subsidies, vooral waar het gaat om het zo spoedig mogelijk openbaar maken van de onderzoeksresultaten, zodat een rapport niet in de la blijft liggen.

Minister **Sorgdrager**: Dat lijkt mij logisch, want het is echt niet mijn bedoeling om rapporten in de la te laten liggen. Ik heb dus geen bezwaar tegen de aanneming van dat amendement.

□

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! Zoals de minister van Justitie al aankondigde, sta ik vooral stil bij de opmerkingen over mandaat en delegatie. Alvorens daartoe te komen, maak ik eerst een paar algemene opmerkingen en zeg ik wat over subsidies en handhaving.

Het belang van de AWB voor het beter functioneren van het openbaar bestuur en voor de versterking van de positie van de burger ten opzichte van dat bestuur, vanuit de verantwoordelijkheid van Binnenlandse Zaken, is door iedereen benadrukt. Daarnaast is de AWB van belang voor de medeoverheden. Dat belang is tweemaal. Enerzijds zijn de medeoverheden gebonden aan de AWB wat betreft hun eigen bestuurs-handelen. Anderzijds kunnen zij zich ten opzichte van de rijksoverheid beroepen op de waarborgen en de bescherming die de AWB ook aan hen biedt. Qua rechtsbescherming is het een versterking van hun rechtspositie ten opzichte van de rijksoverheid. De verhouding rijksoverheid/medeoverheden wordt niet langer uitsluitend beheerst door wetten als de Gemeente- en de Provinciewet, maar ook door de AWB.

De derde tranche zet deze ontwikkeling voort door de voorgestelde regeling van het toezicht op bestuursorganen. De heer Schutte heeft gevraagd, onder verwijzing naar de "verzuchting" van Verstedden in het Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht, of een algemene regeling van het toezicht op decentrale overheden in de AWB geen spanning oplevert met de grondwettelijke positie van gemeenten en provincies. Ik meen dat dit niet het geval is. Immers, de regeling

in de AWB bevat een aantal procedurele en materiele waarborgen voor het geval dat van bepaalde toezichtsinstrumenten gebruik wordt gemaakt. Het gaat dan om goedkeuring, schorsing en vernietiging. De AWB zelf laat zich er niet over uit welke toezichtsinstrumenten de bijzondere wetgever in een bepaalde relatie tussen bestuursorganen het meest aangewezen acht.

Bij provincies en gemeenten wordt het toezicht beheerst door de grondwettelijke positie van provincies en gemeenten, die in de Gemeente- en de Provinciewet verder vorm heeft gekregen. In deze wetten wordt ook geregeld welke toezichtsinstrumenten in welke situatie, gezien deze grondwettelijke positie, zijn aangewezen. Overigens hebben de Provincie- en de Gemeentewet in belangrijke mate model gestaan voor een algemene regeling in de AWB van instrumenten als goedkeuring, schorsing en vernietiging. Hetzelfde geldt voor het onderwerp bestuursdwang. In de praktijk en in de jurisprudentie zal van de ervaringen met deze regelingen in de Gemeente- en de Provinciewet kunnen worden geleerd.

De minister van Justitie wees al op een belangrijke doelstelling van de AWB, namelijk de versterking van de positie van de burger ten opzichte van het bestuur. Nu wordt in het regeerakkoord over een verdere versterking van de positie van de burger op basis van de AWB gesproken. Daarbij kan worden gedacht aan een regeling van intern klachtrecht. Dat is ook vandaag al aan de orde geweest. Ook het klachtrecht is zo'n onderwerp dat naar twee kanten werkt. Enerzijds is het voor de burger van belang dat klachten over het handelen van en door het bestuur op een zorgvuldige wijze worden behandeld. Anderzijds heeft het bestuur er baat bij kennis te nemen van mogelijke klachten over het handelen van het apparaat, om deze klachten te kunnen redresseren. Niet alleen kan deze feedback van de burger een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening door overheidsinstellingen, een behoorlijke klachtenbehandeling kan ook het vertrouwen van de burger in de overheid verder herstellen. De verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige afhandeling van de

Kohnstamm

klachten behoort dan ook primair te liggen bij het bestuur zelf.

Aan de commissie-Scheltema, veel gevraagd, ook dezer dagen, heb ik inmiddels ook advies gevraagd over een regeling ter waarborging van een behoorlijke klachtenbehandeling in de AWB.

De heer **Koekkoek** (CDA): Beperkt de uitvoering van het regeerakkoord zich tot een klachtenregeling ten aanzien van bestuursorganen?

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Neen, voorzitter. In eerste instantie hebben wij ons nu gefocust op de uitvoering van dat punt, maar voor het overige wordt in zijn algemeenheid nagedacht over verdere stro-omlijning van klachtenbehandeling.

Een verdere versterking van de positie van de burger ten opzichte van het bestuur kan overigens worden bereikt door iets te doen aan wat is gaan heten de stroperigheid van besluitvorming. De burger heeft vaak voor een bepaalde activiteit die hij wil ondernemen, meer dan één besluit nodig van één en soms zelfs van meer bestuursorganen. Deze besluiten worden vaak beheerst door verschillende wetten die verschillende belangen beschermen. Ook blijken er soms verschillende beslistermijnen en verschillende procedures te gelden. Kortom, stroperigheid van besluitvorming is aldus het resultaat. Het zou een belangrijke versterking van de positie van de burger kunnen betekenen en het zou kunnen leiden tot een efficiënter bestuur indien er ten minste enige coördinatie van besluitvorming werd bereikt. Dat lijkt simpel, maar is het echter niet. Het is een bijzonder gecompliceerd onderwerp dat verdere studie vereist. In de ministeriële commissie staatkundige vernieuwing hebben wij in oriënterende zin ook over dit onderwerp gesproken. Ook op dat punt heeft de heer Scheltema ons enig inzicht verschaft in de problemen en de complexiteit ervan. Naar aanleiding van deze oriënterende bespreking heeft de voorzitter van die commissie, collega Dijkstal, de commissie-Scheltema om advies gevraagd. Maar anders dan bij het klachtrecht zal, zo moge wel uit het voorgaande blijken, een advies niet binnen al te afzienbare tijd kunnen worden verwacht.

Voorzitter! De geachte afgevaardigden Koekkoek, Schutte en De

Graaf hebben opmerkingen gemaakt over het vraagstuk van attributie aan ambtenaren. Graag ben ik het met hen eens dat het bepaald nuttig is de positie van de ambtenaren aan wie een bevoegdheid is geattribueerd, te bezien. Er bestaat over dit vraagstuk te veel onzekerheid, zoals regelmatig blijkt. Iedereen denkt dan natuurlijk ook aan de discussies over de positie van de inspecteur van belastingen of het openbaar ministerie in affaires zoals in het geval van Wibbo van der Linde en Menten. Steeds weer blijkt dat er onzekerheid bestaat over de vraag of de politiek verantwoordelijke bewindspersoon in specifieke gevallen opdrachten aan een dergelijke ambtenaar mag geven. Het betreft hier echter een ingewikkeld vraagstuk. Niet zozeer omdat de hoofdprincipes niet duidelijk zijn. Wij plegen in ons staatsrecht immers de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid voorop te stellen, waaruit voortvloeit dat een bevoegdheid om instructies te geven in beginsel aanwezig is. Een wijs bewindspersoon zal over het algemeen een zekere terughoudendheid betrachten bij het hanteren van die bevoegdheid in individuele gevallen, maar de wetgever kan wel van die hoofdregel afwijken. Of dat opportuun is, zal afhangen van de aard van de geattribueerde bevoegdheid en de mate waarin over die bevoegdheid politiek verantwoording moet worden afgelegd. Juist omdat de wetgever zoveel onduidelijkheid heeft laten bestaan, moet voor de verschillende diensten waarbij attributie voorkomt, worden nagegaan of de in de AWB neer te leggen hoofdregel de juiste is. Dat eist verder zorgvuldig overleg. Daarom was dit onderwerp niet in de derde tranche te regelen, hoewel niet ontkend kan worden dat er wel het een en ander voor had gepleit om dat wel in de derde tranche te doen. Zoals bekend, hebben wij mede naar aanleiding van de schriftelijke inbreng van de Kamer toegezegd het onderwerp in een volgende tranche mee te nemen.

De heer Van den Berg heeft gevraagd of het met name ten opzichte van de ZBO's niet wenselijk is algemene regels over financieel toezicht en verantwoordingsrelaties op te nemen. Ik wijs erop dat een voorstel voor een kaderwet voor ZBO's in voorbereiding is. In deze wetgeving en in de afzonderlijke instellingswetten zal het algemeen

en financieel toezicht op ZBO's worden geregeld. Uiteraard zijn de algemene regels van de AWB ook van toepassing op ZBO's. Bij de derde tranche kan bijvoorbeeld gedacht worden aan titel 10.2 over het toezicht op bestuursorganen. Overigens zal de subsidietitel als gevolg van het schrappen van de uitzondering in artikel 4.2.1.1, derde lid, bij nota van wijziging van toepassing worden op subsidies aan ZBO's die eigen rechtspersoonlijkheid bezitten. Dit betekent dat voor die ZBO's de regels ten aanzien van het financieel toezicht uit de subsidietitel zullen gelden. Bij de voorbereiding van de wetgeving ten aanzien van ZBO's zal worden bezien of nadere en algemene regelgeving met betrekking tot het financieel toezicht wenselijk is, dan wel of en in hoeverre sommige bepalingen zich niet goed lenen voor toepassing in de autonome positie van sommige ZBO's.

De heer **Koekkoek** (CDA): Kan de staatssecretaris kort toelichten waarom gekozen wordt voor een kaderwet ZBO's en niet voor een opneming van de regeling van ZBO's in de Algemene wet bestuursrecht?

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Ik kan het antwoord niet zo uit mijn mouw schudden. Wij hebben er een uitvoerige discussie over gehad, maar de redenering zit niet meer voor in mijn geheugen. Ik zal daar in tweede termijn op terugkomen.

In dit verband spreekt het wel vanzelf dat ik iets zeggen wil over het amendement van de heer Koekkoek op stuk nr. 19. Daarin bepleit hij dat wij in artikel 4.2.1.1 weer toevoegen de uitzondering van de subsidietitel voor specifieke uitkeringen en financiële verstrekkingen, ook aan ZBO's. Aanvankelijk bepaalde het wetsvoorstel dat de subsidietitel niet van toepassing zou zijn op geldelijke uitkeringen die uitsluitend worden verstrekt aan provincies, gemeenten en andere publiekrechtelijke rechtspersonen, in de wandeling "specifieke uitkeringen" genoemd. Bij nota van wijziging hebben wij die uitzondering geschrapt. Ik meen dat dat onder meer gebeurde op aandrang van sommige fracties uit de Kamer in het schriftelijk verslag. In het amendement op stuk nr. 19 stelt de heer Koekkoek voor om dat weer te herstellen. Wij houden elkaar

Kohnstamm

tenminste bezig. Wij hadden echter op basis van de schriftelijke inbreng achter ons oor gekrabbeld en besloten dat de uitzondering geschrapt kon worden, omdat zij in de praktijk niet nodig bleek.

Bij de voorbereiding van diverse wetten, waaronder de Wet Justitiesubsidies en de Kaderwet EZ-subsidies, bleek dat de regels die je voor specifieke uitkeringen nodig hebt, grotendeels dezelfde zijn als die je voor subsidies nodig hebt. In deze regelingen wordt dan ook geen onderscheid gemaakt tussen subsidies en uitkeringen aan publieke rechtspersonen. De eenvoudigste oplossing bleek in veel gevallen om titel 4.2 van overeenkomstige toepassing te verklaren. Dan is het nog eenvoudiger om die titel rechtstreeks toe te passen en de enkele afwijkende bepalingen die voor sommige specifieke uitkeringen nodig zijn, in de bijzondere wet op te nemen. Daarbij komt dat wat betreft de subsidieverlening tussen de rijksoverheid en de medeoverheden titel 4.2 zeer wel kan worden toegepast, mits voldoende rekening wordt gehouden met staatsrechtelijke verhoudingen. Overigens gaat de verhouding tussen rijksoverheid en medeoverheden ± in mijn algemene inleiding wees ik daar al op ± steeds meer lijken op de verhouding overheid/burger, vooral als het gaat om de rechtsbescherming en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het amendement van de heer Koekkoek betekent dus op dit punt een nodeloze beperking van die harmonisatie. Ik adviseer de Kamer dan ook dat amendement niet te aanvaarden.

De heer **Koekkoek** (CDA): Is het niet erg vergaand om nu wat de Grondwet noemt de financiële verhouding tussen Rijk en andere overheden, ineens als subsidie te gaan aanmerken? Dat is erg verstrekkend. Wil de staatssecretaris verder nog ingaan op de aanpassingen die bijvoorbeeld nodig zijn van de Financiële-verhoudingswet?

Staatssecretaris **Kohnstamm**: De essentie is dat op dit punt de verhouding niet zo erg verschillend is. Daarom hebben wij ± zoals gezegd, mede op aandrang in de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel van sommigen in de Kamer ± besloten om de bepaling te schrappen. Als blijkt dat daar geen

directe behoefte aan is, zien wij niet in waarom je de omgekeerde weg niet zou kunnen bewandelen, namelijk de AWB van toepassing te verklaren en vervolgens uitzonderingen in de specifieke wetgeving op te nemen. Dat geldt dan ook voor andersoortige wetgeving dan wij vandaag hier bespreken, in het bijzonder andere dan de Wet Justitiesubsidies.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik blijf het uitermate vreemd vinden, en naar ik meen de heer Schutte ook, om de financiële verhouding van provincies en gemeenten tot het Rijk nu ineens aan te duiden en te behandelen als een subsidieverhouding.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! Als de essentie van de regelgeving en de wijze waarop je met elkaar omspringt, niet verschillend is, zie ik niet in wat er zo curieus aan is om het dan ook dienovereenkomstig te regelen.

De heer Van den Berg heeft een opmerking gemaakt over de zorgplicht bij bestuurlijke handhaving. Hij heeft gevraagd of het standpunt van de regering over een wettelijke zorgplicht de deur open zet voor gedoogbeleid, en hij heeft daarbij gewezen op de politieke verantwoordelijkheid van bestuursorganen voor de handhaving.

Het standpunt van de regering is niet dat het bevoegde bestuursorgaan niet de zorg draagt voor bestuurlijke handhaving, maar dat het geen nut heeft om een algemene zorgplicht in een algemene wet zoals de AWB neer te leggen, gelet op het feit dat ook zonder een dergelijke bepaling een plicht tot bestuurlijke handhaving bestaat. Het kabinet streeft naar een terugdringing van het zogenaamde handhavingstekort. Een algemeen gedoogbeleid heeft het vorige kabinet reeds in het kader van de handhaving van de milieuwetgeving afgewezen. Daarbij is aangegeven dat de in de praktijk gegroeide situatie van gedogend besturen zoveel mogelijk moet worden teruggedrongen. Het beleid van dit kabinet is er dan ook op gericht het gedoogbeleid te beperken tot overmachts- en overgangssituaties. Wellicht ten overvloede, een en ander betreft niet het strafrechtelijke gedoogbeleid, zoals de minister van Justitie al heeft aangegeven.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Zei de staatssecretaris dat wat hij zei, niet het justitiële gedoogbeleid betreft?

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Dat heeft de heer Koekkoek goed gehoord en dat kan de heer Koekkoek absoluut niet verbazen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijn oren tuitten, maar na de laatste zin is alles weer duidelijk.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Ik zei al dat dit de heer Koekkoek niet kan verbazen, maar wij zullen er een dezer weken nog over spreken.

Een aantal woordvoerders hebben opmerkingen gemaakt over het vraagstuk van mandaat aan een ambt. De vraag is gesteld of mandaat aan een ambt wel mogelijk is. Hierbij is verwezen naar het artikel van de heer Hennekens in De Gemeentestem, waarin hij het standpunt innam dat mandaat aan een ambt niet mogelijk zou behoren te zijn, al lijkt hij te erkennen dat het in dit wetsvoorstel anders is geregeld.

Het laatste is zeker het geval. Bij mandaat gaat het erom dat een bestuursorgaan aan een ander de bevoegdheid verleent om in naam van dat bestuursorgaan besluiten te nemen. Mandaatverlening geschiedt dus steeds bij besluit van een bestuursorgaan. Aan wie gemandateerd kan worden, is in de wet niet nader beperkt. Mandaat kan aan een persoon worden verleend, maar zal veelal aan een bepaalde functionaris of ambt worden verleend. In de toelichting is het voorbeeld van een mandaat door een minister aan de burgemeesters genoemd. Ik zie geen reden waarom de wet in dit opzicht een beperking zou moeten inhouden. Overigens is reeds bij de eerste tranche tot uitdrukking gebracht dat de omschrijving van het begrip "bestuursorgaan" een verbinding beoogt aan te brengen tussen de bevoegdheid en degene die deze uitoefent. Aldus bezien, is het de vraag wat het nut is van het maken van een onderscheid tussen persoon en ambt. Bij een ambt gaat het om een persoon of personen in de uitoefening van de functie.

Voorzitter! De heer De Graaf heeft een amendement ingediend op stuk nr. 27 over het bijzondere mandaat aan een niet ondergeschikte. Bijzonder mandaat of mandaat voor

Kohnstamm

een bepaald geval komt betrekkelijk zelden voor. Bijzonder mandaat aan een niet ondergeschikte zal nog zeldzamer voorkomen. Sterker nog, wij zijn er niet direct in geslaagd om een voorbeeld daarvan te bedenken. Niet duidelijk is welke waarborgen het amendement biedt. Overbodige regelgeving moet natuurlijk worden vermeden en daarbij komt dat met het amendement onnodig wordt afgeweken van de regeling van volmacht. Wat mij betreft, bestaat er dus geen duidelijke behoefte aan het amendement, niet in de laatste plaats omdat wij eigenlijk niet precies kunnen inzien op welke precieze situatie dit van toepassing zou kunnen worden verklaard.

De heer **De Graaf** (D66): Nu heb ik het gevoel dat de staatssecretaris de wereld een beetje omdraait. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat mandaat wordt verleend aan niet ondergeschikten, ook in bepaalde gevallen. Het wordt namelijk niet uitgesloten; het is dus mogelijk. Vervolgens is het een breinkraker voor de regering om te bedenken in welke gevallen dit zich zou kunnen voordoen. Ik heb het niet uitgevonden; de staatssecretaris heeft het mogelijk gemaakt. Dan zeg ik: voor het geval dat het zich voordoet, is het voor de duidelijkheid en zekerheid, ook voor derden, van belang dat het schriftelijk wordt vastgesteld. Mocht het zo zijn dat het zich nooit voordoet, dan komt de vraag van collega Van den Berg terug: waarom zouden wij eigenlijk moeten regelen dat het mandaat in concrete situaties ook aan niet ondergeschikten kan worden gegeven?

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Enige redelijkheid kan ik de redenering van de heer De Graaf niet ontzeggen. Niettemin is in de schriftelijke gedachtenwisseling en in de hele totstandkoming tot nu toe het nut van zo'n bepaling niet weersproken. De vraag ligt nu voor wat het amendement van de heer De Graaf, die met name in de toelichting stelt dat duidelijkheid zou moeten bestaan over instemming en verantwoordelijkheid die waarborg biedt, op dit punt toevoegt aan de overige regels ten aanzien van het mandaat. Waarom zou, daar waar bijvoorbeeld in de regeling van de volmacht een en ander niet zo geregeld staat, dit hier

wel gedaan moeten worden? Ik heb de heer De Graaf dus niet bedoeld te zeggen dat wij zijn amendement bij wijze van spreken in alle toonaarden ontraden, maar een grote behoefte eraan hebben wij evenmin.

De heren Van den Berg en Schutte hebben gerefereerd aan een bijdrage in De Gemeentestem van de heer Kortmann, betreffende de delegatie. De heer Kortmann zegt daarin dat de regeling van de delegatie in de derde tranche van de AWB de positie van gedecentraliseerde besturen in gevaar brengt, omdat deze regeling met zich brengt dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een door dat orgaan gedelegeerde bevoegdheid. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de grondwettelijke delegatie van regelgevende bevoegdheid en delegatie in de zin van de AWB. Delegatie in de zin van de Grondwet is ruimer en omvat een wetsvoorboud. In sommige gevallen wordt regelgevende bevoegdheid voorbehouden aan de formele wetgever; in andere gevallen moet de wetgever zelf regelen of en aan wie regelgevende bevoegdheid gedelegeerd moet worden dan wel aan wie bestuursbevoegdheden kunnen worden toegekend. De AWB daarentegen ziet slechts op overdracht van de aan een bestuursorgaan toekomende bevoegdheid aan een ander. Het moet dan gaan om bestuursbevoegdheden die door de wetgever aan een bestuursorgaan zijn geattribueerd. Zo kan de Kroon bevoegdheden overdragen aan het provinciale bestuur of het gemeentebestuur. In zo'n geval gaat het om delegatie tussen twee bestuurslagen. Het past in deze verhouding niet dat beleidsregels worden gegeven. In de aanpassingswetgeving zal worden bezien in hoeverre de AWB wat betreft artikel 107 van de Provinciewet dit effect heeft en of dit artikel moet worden aangepast.

De heer Koekkoek heeft een amendement ingediend op stuk nr. 21, waarin hij voorstelt om in artikel 1A.1.2.6 het woordje "beëindigen" te vervangen door het woordje "intrekken". Het amendement beoogt geen materiele wijziging; het regelt in essentie dus hetzelfde als het wetsvoorstel, want het wetsvoorstel impliceert immers dat het intrekkingbesluit na beëindiging van de delegatie wordt ingetrokken. Het is een beetje een kwestie van smaak aan welke tekst je de voorkeur geeft.

Het is wat jammer dat de parallel met het mandaat wordt losgelaten als het amendement wordt aangenomen, omdat de teksten dan ietwat uiteen gaan lopen. Ik laat het oordeel echter graag aan de Kamer over.

De heer **Koekkoek** (CDA): Bij zo'n mooie wet wil ik schoonheidsfoutjes vermijden. Ik geef de staatssecretaris in overweging om af een nota van wijziging uit te brengen waarin mijn amendement is opgenomen af mij uit te nodigen nog een amendement betreffende het mandaat in te dienen.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Ik weet niet of het gebruikelijk is dat van deze zijde kamerleden wordt gevraagd om amendementen in te dienen. Meestal is het omgekeerde het geval. Zoveel ervaring heb ik als oppositiewoordvoerder wel. Het is een kwestie van woordkeuze. Ik heb niet goed begrepen waarom de heer Koekkoek het gekozen woord "beëindigen" wil vervangen door "intrekken". Mij dunkt dat het materieel geen groot verschil uitmaakt. Een derde mogelijkheid is dat ik aan de heer Koekkoek vraag om zijn ingediende amendement in te trekken.

De heer **Koekkoek** (CDA): Er is sprake van het beëindigen van de delegatie. Dat vind ik een nogal slordige formulering. Het gaat om het intrekken van het besluit waarop de delegatie berust. Dat is ook de kennelijke bedoeling. Het is een formulering die letterlijk uit de memorie van toelichting is gehaald. De staatssecretaris kan er geen enkel bezwaar tegen hebben. Ik ben in dit geval bereid gevolg te geven aan de uitnodiging van de staatssecretaris.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Ik zal mij tussen de eerste en tweede termijn nog beraden over de opmerking van de heer Koekkoek over de woordkeuze in de memorie van toelichting. Ik herhaal dat het een kwestie van woordkeuze is. Wij bedoelen precies hetzelfde te regelen. Gemeenschappelijk overleg moet tot overeenstemming kunnen leiden.

Voorzitter! De heer Van den Berg heeft vraagtekens geplaatst bij de mogelijkheid om bij bijzondere wet af te wijken van artikel 1A.2.1.4, tweede lid, van de AWB. De goedkeuring kan ingevolge dit artikel

Kohnstamm

niet voor bepaalde tijd of onder bepaalde voorwaarden worden verleend en kan ook niet worden ingetrokken. Het is een dwingend rechtelijke bepaling. Dat betekent in de systematiek van de AWB dat niet bij lagere regelgeving van deze bepaling mag worden afgeweken. De AWB kan echter niet voor de formele wetgever bepalen dat hij niet bij bijzondere wet zou mogen afwijken. Desalniettemin is het beleid dat alleen in uitzonderlijke situaties wordt afgeweken, gezien het algemene karakter van de AWB. In dat geval is het wenselijk dat in de wet die afwijking uitdrukkelijk wordt geformuleerd en van een expliciete motivering in de toelichting wordt voorzien.

Voorzitter! De heer Van den Berg heeft gevraagd waarom voor goedkeuring een termijn van twee keer dertien weken genoeg is en voor schorsing niet. Aan de procedure van vernietiging gaat vaak de schorsing van het te vernietigen besluit vooraf. Door het besluit te schorsen, wordt de rechtswerking opgeschort en kan intussen worden onderzocht of er reden is het besluit te vernietigen. In artikel 1A.2.3.2 is een maximale schorsingstermijn van een jaar opgenomen. Er is geen vaste termijn voorgeschreven, omdat gewoon niet in alle gevallen van tevoren vastgesteld kan worden welke periode nodig is en in ieder geval niet vastgesteld kan worden dat een periode van een jaar nodig zal zijn. Het bekorten van de termijn tot drie maanden met eenmaal de mogelijkheid van verlenging met drie maanden, zoals voorgesteld door de heer Van den Berg, zal soms werkbaar zijn. Zeker waar het gaat om een ingewikkelde zaak waar een aantal procedurele stappen genomen zal moeten worden en de nodige tijd voor overleg gereserveerd zal moeten worden, zal een termijn van een halfjaar niet altijd voldoende zijn. Voor goedkeuring is overigens in het derde lid van artikel 1A.2.1.7 de mogelijkheid opgenomen om de beslistermijn met zes maanden te verlengen, indien het bestuursorgaan bij goedkeuring advies moet inwinnen van een adviseur als bedoeld in artikel 3:5.

Voorzitter! Ten slotte wil ik iets zeggen over het amendement op stuk nr. 17 van de heer De Graaf. Het gaat over de motivering en het overleg bij voorgenomen vernietiging. Het amendement is, dunkt mij,

niet echt nodig. Aan de algemene motiveringseis moet altijd worden voldaan. In casu betekent dit dat de relevante overwegingen naar aanleiding van het gevoerde overleg reeds ter motivering van het vernietigingsbesluit zullen dienen. Materieel heb ik echter met het amendement geen moeite. Ik laat het oordeel hierover graag over aan de Kamer.

De **voorzitter**: Het woord is aan de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht.

□

De heer **Scheltema**: Mijnheer de voorzitter! Allen die bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel betrokken zijn ± en dat zijn er velen ± zijn natuurlijk erkentelijk voor de woorden van waardering die in hun richting zijn uitgesproken. Ik wil graag bevestigen dat de discussie in de wetenschap en de bijdragen en visies die vanuit de bestuurspraktijk naar voren zijn gebracht belangrijk aan de kwaliteit van dit wetsvoorstel hebben bijgedragen.

Mijnheer de voorzitter! Mij rest het beantwoorden van een aantal vragen van meer technisch karakter die nog zijn blijven liggen na de beantwoording door de minister en de staatssecretaris. Ik zal die behandelen in de volgorde van de opbouw van het wetsvoorstel.

Ik begin met artikel 3.6.2 dat gaat over de bekendmaking van besluiten. Ten aanzien van besluiten met een spoedeisend karakter is de vraag gesteld of niet iets meer moet worden voorgeschreven dan nu in het wetsvoorstel staat over de motivering die bij een spoedeisend besluit achterwege kan blijven. De heer Schutte heeft daarover gesproken en de heer De Graaf heeft daarover een amendement ingediend. Het is een beetje een kwestie van smaak hoe je deze problematiek wilt oplossen. Het is aan de ene kant duidelijk dat als heel snel een besluit genomen moet worden, omdat erge dingen staan te gebeuren, het noodzakelijk kan zijn dat besluit te nemen zonder daaraan direct de motivering toe te voegen. Aan de andere kant heeft de belanghebbende belang bij een snelle beschikbaaroming van de motivering. Of het nuttig is voor te schrijven om, nadat het besluit is genomen, snel de hoofdlijnen van de

motivering te geven en vervolgens de volledige motivering, of dat het verstandiger is te bepalen om de termijn voor het verstrekken van de motivering in de wet op een week te fixeren, zoals de heer De Graaf in zijn amendement voorstelt, is een kwestie van appreciatie. Op zichzelf bestaat er natuurlijk geen bezwaar tegen om die termijn op een week te fixeren.

Het onderwerp subsidies heeft een aantal nog niet beantwoorde vragen opgeleverd. Ik begin met de vraag van de heer Schutte over subsidieaanvragen pro forma. Hij vroeg of niet uitgesloten moet worden dat dergelijke subsidieaanvragen worden ingediend, aangezien zoets nadelige gevolgen kan hebben in de gevallen waarin een subsidieplafond is vastgesteld. Volgens de regeling in artikel 4:5 van de AWB moet, als een onvolledige aanvraag is ingediend, het bestuur de mogelijkheid geven om die aanvraag aan te vullen. Dan kan het gebeuren dat degenen die direct een volledig aanvraag hebben gedaan, achter degenen komen die een aanvraag pro forma hebben ingediend. Zijn vraag was of dat niet veranderd moet worden. Het antwoord is dat dit niet hoeft. In de eerste plaats bestaat een subsidieplafond maar in een aantal gevallen. Als er geen subsidieplafond is, is er ook niet zoveel behoefte aan dat uitsluiten. In de tweede plaats moet men, als er wel een subsidieplafond bestaat, regels geven over de manier waarop de beschikbare gelden verdeeld moeten worden. Bij het stellen van die regels kan men natuurlijk de gedachte volgen: wie het eerst komt, het eerst maalt. Bij het uitwerken van die gedachte kan men in de regeling heel goed opnemen dat het gaat naar de volgorde van binnenkomst van volledige subsidieaanvragen. Ik denk dat het probleem op die wijze opgelost kan worden.

De heer De Graaf heeft nog een vraag gesteld over de beschikking-vervangende subsidie-overeenkomst. Hij vroeg namelijk of in plaats van het toekennen van subsidie ook een overeenkomst ter subsidieverlening kan worden vastgesteld. Hij heeft erop gewezen dat in de nota naar aanleiding van het verslag staat dat dit in beginsel niet kan, omdat het een doorkruising is van de waarborgen die met de subsidiebeschikking tot stand zijn gebracht. Hij vroeg of die woorden "in beginsel" niet te

Scheltema

genueanceerd zijn en of die niet beter konden worden weggelaten. Ik geef dat graag toe. Die woorden hoeven er ook niet te staan. Nu wij de regeling maken dat er bij beschikking subsidie wordt toegekend, is het bij overeenkomst toekennen van subsidie een doorkruising van dit systeem.

De heer Van den Berg heeft naar aanleiding van een opmerking van, naar ik meen, de Onderwijsraad gevraagd hoe het zit met de mogelijkheid een subsidie in te trekken. Dit is geregeld in artikel 4.2.6.3, waarin staat dat de subsidie bij veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten kan worden ingetrokken. Hij vroeg zich af hoe zich dat verhoudt met de situatie die in de wet, bijvoorbeeld de onderwijs-wetgeving, staat dat subsidie in bepaalde omstandigheden altijd moet worden gegeven. Het antwoord daarop is dat het vanzelf spreekt dat de bevoegdheid tot intrekking van de subsidie alleen kan worden gebruikt, wanneer veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten, tegen de achtergrond van de wettelijke subsidieregeling, tot een andere beslissing kunnen leiden. Als de wet recht geeft op subsidie, betekent dat ook dat het recht blijft bestaan en dat het artikel daaraan niets kan afdoen.

De heer Passtoors heeft een aantal vragen gesteld over subsidie die ik achtereenvolgens zal bespreken. Ik ga eerst in op het punt van het overgangsrecht. Hij vroeg of de problematiek van de beëindiging van de bestaande subsidies ook onder het overgangsrecht valt. Dat is inderdaad het geval. Vervolgens vroeg hij of investeringen in beginsel activiteiten zijn in de zin van het subsidie-artikel, de subsidietitel. Dat is inderdaad ook het geval. De vraag of tegen subsidiebeslissingen altijd beroep en bezwaar openstaat, moet in beginsel bevestigend worden beantwoord, voor zover het gaat om besluiten in de zin van de AWB, uiteraard met uitzondering van de gevallen waarin het bijvoorbeeld om beleidsregels gaat of andere beslissingen die van beroep zijn uitgezonderd. In beginsel staat er echter beroep open van belanghebbenden tegen besluiten op het terrein van subsidies.

Dan zijn er nog twee vragen gesteld die een beetje een algemeen karakter hebben. Er is gevraagd in hoeverre de beroepstermijn voor direct belanghebbenden, laat ik

zeggen geadresseerden, en derden-belanghebbenden verschillend verloopt. De heer Passtoors heeft erop gewezen dat de beroepstermijn ingaat op het moment van de bekendmaking van de beschikking en dat dit met zich kan brengen dat sommigen eerder van de beschikking op de hoogte zijn dan anderen. Het systeem dat is gekozen bij de eerste tranche van de AWB is nu eenmaal dat het ogenblik van de bekendmaking aan de direct betrokkene de beroepstermijn laat ingaan en de ervaringen die daarmee tot nu toe zijn opgedaan, leiden niet tot de constatering dat het een onjuist systeem is.

Ik kom toe aan het onderwerp "beleidsregels". Laat ik beginnen met een misschien eenvoudige vraag van de heer Schutte. Hij vroeg of het nuttig zou zijn om uitdrukkelijk in de titel van een beleidsregel of in de toelichting aan te geven dat het een beleidsregel is, wanneer bestuursorganen beleidsregels vaststellen. Dan kan er geen misverstand over bestaan. Dat is zeker nuttig en het is ook zeker aan te raden dat dit gebeurt. In zoverre wordt de heer Schutte op zijn wenken bediend, dat dit ook uitdrukkelijk is vermeld in aanwijzing 45 voor de regelgeving. De bedoeling is dat het inderdaad gebeurt.

De heer Van den Berg heeft een vraag gesteld over wat wij wel de wetsinterpreterende beleidsregel noemen. Hij vroeg eigenlijk of zo'n wetsinterpreterende regel wel als een besluit kan worden aangemerkt. Wat is precies het rechtsgevolg van die wetsinterpreterende regel? Immers, een bestuursorgaan heeft in zo'n geval, waarin de wet weliswaar vaag, maar toch bindend vaststelt hoe het zit, eigenlijk geen beleidsvrijheid. Dat is juist. Er is in beginsel geen beleidsvrijheid voor het bestuursorgaan. Dat neemt niet weg dat een bestuursorgaan een keuze moet maken in de gevallen waarin de wet op verschillende manieren kan worden uitgelegd. De wet kan bijvoorbeeld een beetje vaag zijn. Een bestuursorgaan moet dan een keuze maken en op die manier streven naar een goede wets-toepassing. Zo'n wetsinterpreterende regel heeft dan het rechtsgevolg, dat die interpretatie vastgelegd wordt voor het bestuursorgaan, zodat het bestuursorgaan in het vervolg ± totdat die beleidsregel misschien verandert ± gebonden is aan de

interpretatie die het gegeven heeft. Dat schept op dezelfde wijze als bij andere beleidsregels duidelijkheid.

Natuurlijk is het zo dat bij zo'n beleidsregel de rechter een ander oordeel kan geven over de interpretatie van de wet, maar dat geldt altijd. Dat geldt ook voor beleidsregels waar wel beleidsvrijheid is. Ook die kunnen zo worden vastgesteld dat zij niet in overeenstemming met de wet zijn. Dus dat is op zichzelf niet bijzonder.

Ook had de heer Van den Berg nog vragen over privaatrechtelijke beleidsregels of, laat ik zeggen, over regels die betrekking hebben op de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden door een bestuursorgaan. Hij vroeg hoe het daarmee precies zit en hoe dit past in het systeem van de AWB. Laat ik vooropstellen dat ook ten aanzien van privaatrechtelijke bevoegdheden het algemeen aanvaard is, ook in de jurisprudentie, dat privaatrechtelijke bevoegdheden geregeerd worden door de beginselen van behoorlijk bestuur. Die beginselen van behoorlijk bestuur zijn tot nu toe ook de grondslag voor de binding aan beleidsregels. Met name het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel zijn beginselen die de grondslag vormen voor de binding aan beleidsregels. En die binding zal blijven bestaan. Evenzeer als voor besluiten zal ook voor privaatrechtelijke bevoegdheden volgens dit voorstel gelden dat de beleidsregels die vastgesteld worden in beginsel de werking hebben zoals die in titel 4.4, met name in artikel 4.4.5, is vastgelegd. Dit past ook heel goed in het systeem van de AWB. Als beslissingen worden genomen in verband met of ter voorbereiding van privaatrechtelijke rechtshandelingen, maar beslissingen die daarvan duidelijk zijn te onderscheiden, dan zijn die beslissingen besluiten in de zin van de AWB. Zo is bijvoorbeeld een goedkeuringsbesluit van een overeenkomst een besluit, evenals een beleidsregel over het uitoefenen van een privaatrechtelijke bevoegdheid dus een besluit zal zijn in de zin van de AWB.

Ik kom bij het amendement op stuk nr. 18 van de heer Koekkoek, waarin hij voorstelt de definitie van beleidsregels enigszins te wijzigen door er uitdrukkelijk aan toe te voegen dat een beleidsregel betrekking heeft op een naar buiten werkende bevoegdheid. Het gaat dus

Scheltema

om het toevoegen van de woorden "naar buiten werkende" voor het woord "bevoegdheid". Ik denk dat wij het inhoudelijk eens zijn. Regels die een intern karakter hebben, vallen en behoren ook niet te vallen onder de bepalingen over beleidsregels. Aan de andere kant denk ik dat het niet nodig is om die woorden toe te voegen, omdat in het algemeen voor besluiten geldt dat die gericht zijn op rechtsgevolgen in de verhouding tussen bestuursorgaan en burger, en dus extern gericht zijn. Dat betekent dus dat uit het feit dat een beleidsregel een besluit is, ook volgt dat het gaat om beleidsregels die naar buiten een effect hebben. Juist omdat dit zo is, denk ik dat het ongelukkig is om die woorden toe te voegen. Het zou suggereren dat als het niet om beleidsregels gaat, maar om andere beslissingen die een intern karakter hebben, deze een besluit zouden zijn, omdat juist alleen maar bij beleidsregels die toevoeging komt. Ik denk dus dat het niet nuttig is en aanleiding kan geven tot ongelukkige a-contrario-redeneringen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik begrijp het bezwaar van de regeringscommissaris uit het oogpunt van de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht. Hij erkent dat wij het inhoudelijk eens zijn. Wij bedoelen hetzelfde. Mijn vraag is dan wel, of hij wil toezeggen nog eens te bekijken of het toch niet wenselijk is om op dit punt verduidelijkingen aan te brengen. Met name bij de beleidsregels kan namelijk de vraag rijzen of regels betreffende interne bevoegdheden beleidsregels zijn of niet. Die vraag doet zich bij andere besluiten minder voor. Vandaar mijn vraag of hij met zijn commissie nog eens wil bekijken of dit ter verduidelijking op meer punten tot een aanpassing aanleiding zou moeten geven. Ik ben het echter met hem eens dat je niet op één punt iets eruit moet lichten en dan een amendement moet toevoegen, terwijl je dat op andere plaatsen niet doet.

De heer **Scheltema**: Het is zeker nuttig om daar nader naar te kijken. Tegelijkertijd is het ook nuttig dat wij deze discussie hebben, want die geeft al aan wat de bedoeling is.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik begrijp dat de regeringscommissaris toch

aan dit punt in de commissie aandacht zal schenken?

De heer **Scheltema**: Ik wil met alle plezier kijken of het nog nuttig is om op dit punt nader terug te komen. Ik wijs er wel op dat in de uiteenzetting in de memorie van toelichting bij de eerste tranche, bij het begrip besluit, het externe karakter duidelijk onderstreept is. Ik heb dan ook het idee dat misverstanden tot nu toe niet zozeer aanwezig zijn. Dat neemt niet weg dat wij binnenkort het rapport over de evaluatie van de eerste tranche krijgen. Daarin kan ook aanleiding gevonden worden om dit punt nog eens op te nemen, want het kan zich inderdaad ook in andere gevallen voordoen.

De heer Passtoors heeft gevraagd hoe het zit met het bezwaar en beroep tegen beleidsregels. Misschien blijkt dat wat onduidelijk uit de wettekst, maar bij de behandeling van de tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht is een amendement aangenomen, dat tot strekking heeft om met ingang van 1 januari 1999 beroep en bezwaar tegen beleidsregels evenals beroep en bezwaar tegen algemeen verbindende voorschriften mogelijk te maken.

Ik kom nu bij de problematiek van het toezicht. In de eerste plaats is er de eenvoudig te beantwoorden vraag van de heer Koekkoek, namelijk of toezichtshandelingen soms ook besluiten zijn. Ik ben het met de heer Koekkoek eens dat een toezichtshandeling, bijvoorbeeld een verzoek om informatie, onder omstandigheden een besluit kan zijn. Als dat mondeling gebeurt, is dat niet het geval en ook meen ik dat niet ieder briefje met "misschien zou je die informatie kunnen verschaffen" een besluit is. Maar als er een vordering wordt gedaan op basis van deze artikelen dan is dat een besluit en daartegen is bezwaar en beroep mogelijk.

Tegen de volgende vraag van de heer Koekkoek of wij het toezicht moeten beperken tot naar buiten werkende voorschriften, heb ik eigenlijk een beetje hetzelfde bezwaar als tegen de externe gerichtheid bij beleidsregels. Algemeen verbindende voorschriften zijn van nature extern gericht. In de definitie die de Hoge Raad vroeger gaf van algemeen verbindende voorschriften kwam dat element ook met zoveel woorden voor. Ik denk

dat het niet verstandig is om die woorden toe te voegen. Eerdere discussies hebben wel opgeleverd dat wij bij de vaststelling van de aanpassingswetgeving nog eens uitdrukkelijk moeten kijken of er niet op bepaalde punten misverstanden zijn over de omvang van het begrip toezicht en of in het kader van de aanpassingswetgeving op bepaalde plaatsen geen verduidelijkingen moeten worden aangebracht. Ik ben dat graag met hem eens.

Voorzitter! Ik kom nu bij een meer ingewikkelde zaak, namelijk het amendement van de heer Rehwinkel dat betrekking heeft op het systeem van attributie van toezichtsbevoegdheden. In het huidige systeem van afdeling 5.1 wordt een aantal toezichtsbevoegdheden die veel voorkomen, niet alle maar wel de meest voorkomende, aan de toezichthouder toegekend. De heer Rehwinkel stelt nu een systeem voor waarbij in plaats daarvan iedere keer als een toezichthouder wordt aangewezen voor een bepaalde bevoegdheid, de wetgever moet aangeven welke bevoegdheden aan die toezichthouder worden toegekend. De gedachte die erachter ligt, is dat er uit een oogpunt van vermindering van te ingrijpend toezicht meer waarborgen worden gegeven. De wetgever moet immers iedere keer apart bepalen welke bevoegdheden er zijn en hij meent dat zijn systeem meer waarborgen geeft dan het systeem dat wij hebben gekozen. Is dat zo?

In de eerste plaats wil ik hem zeggen dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel, zoals hij heeft gezien, aan dat systeem is gedacht. Wij zijn daar uiteindelijk van afgestapt omdat wij meenden dat de waarborgen in het voorgestelde systeem in de praktijk groter zijn. Waarom? Het gaat eigenlijk om een keuze tussen een systeem, waarin het waarborgkarakter vooral zit in het feit dat iedere keer de wetgever precies een afweging maakt en een systeem, dat naar ons idee meer waarborgen biedt, doordat het een algemenere regeling bevat. Omdat het overzichtelijker is, is het beter bekend en zal het gemakkelijker worden toegepast. Daardoor zal het in de praktijk een grotere waarborg opleveren dan het systeem dat de heer Rehwinkel voorstaat. In het systeem van het wetsvoorstel heeft de toezichthouder in beginsel aldoor een aantal bevoegdheden. In het

Scheltema

systeem van de heer Rehwinkel moet de wetgever iedere keer die bevoegdheden toedelen. Dat betekent bijvoorbeeld voor de bevoegdheid van artikel 5.1.5 ± het betreden van plaatsen ± dat in heel veel wetten bepalingen moeten voorkomen, waarin de toezichthoudende bevoegdheden worden toegedeeld. In de memorie van toelichting is een lijst opgenomen van wetten, waarin wetten met toezichthoudende bevoegdheden staan. Dat zijn er ongeveer 80. Ook is aangegeven welke bevoegdheden in iedere wet zijn toegekend. In ongeveer 80% van die 80 wetten wordt de bevoegdheid van artikel 5.1.5 toegedeeld. Dat betekent een enorm aantal wetsartikelen in die bijzondere wetten. Dat geldt eveneens voor de andere bevoegdheden die in die bijzondere wetten moeten worden toegedeeld. Dat betekent dat iedere toezichthouder een ander soort stel bevoegdheden heeft en dat het overzicht van in welk geval welke toezichthouder welke bevoegdheden heeft, moeilijk is te krijgen. Het betekent naar mijn idee eveneens een belemmering voor de ontwikkeling van een algemeen bekende jurisprudentie en algemeen bekende handleidingen over het toezicht en de regels die daar in algemene zin voor gelden. Bovendien wordt de mogelijkheid voor rechters om algemene regels te ontwikkelen over hantering van toezichtsbevoegdheden ± waarvoor artikel 5.1.3 een heel uitdrukkelijke grondslag biedt ± veel geringer. Wordt het in kleine stukjes opgesplitst, dan is het iedere keer weer een beetje anders. De ervaringen tot nu toe met de AWB wijzen er juist op dat een algemene regeling meer aandacht krijgt. Juist het feit dat afdeling 5.1 is opgenomen in de AWB, betekent dat de algemene bestuursrechtelijke literatuur ineens veel meer belangstelling heeft gekregen voor dit onderwerp. Daardoor zijn er ook meer handleidingen ontstaan. Voor iedere toezichthouder kan dezelfde handleiding worden geschreven en een ieder waarop toezicht wordt gehouden, kan de algemene regels ook kennen. Juist het algemene en het overzichtelijke betekent dat het beter bekend is en dat het beter in de praktijk wordt toegepast.

Daarentegen is in het systeem van toedeling van bevoegdheden per wetgever de consequentie, dat de

wetgever ieder geval apart moet afwegen. In theorie zit daar mijns inziens een aardige waarborg in, maar ik zet er vraagtekens bij of dat in de praktijk het geval zal zijn. Als een sectorwet die bevoegdheden moet toedelen, geldt in de eerste plaats dat die artikelen in de wet in het algemeen niet bij uitstek veel aandacht krijgen, ook in de literatuur niet. Er wordt niet over geschreven en er wordt veel minder aandacht aan besteed dan aan algemeen opgestelde artikelen. In de tweede plaats is de neiging van met name sectorale wetgevers om voor alle zekerheid niet te weinig bevoegdheden op te nemen, nogal groot. In theorie is de waarborg van dat systeem groter dan de waarborg van het voorgestelde systeem.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): De heer Scheltema heeft gezegd, dat iedere keer een bevoegdheid moet worden toegekend. Ik mag er toch op wijzen dat ik dat voor een aantal verregaande bevoegdheden verlang. De drie gevallen zijn met name genoemd. Ik noem inderdaad het betreden van plaatsen. Het betreft het telkens moeten optreden in geval van een aantal verregaande bevoegdheden.

De heer **Scheltema**: Ja, van een aantal vergaande bevoegdheden, maar de bevoegdheid van artikel 5.1.5 is kennelijk een bevoegdheid waar bijna iedere toezichthouder mee moet worden uitgerust. In bijna alle wetten waarin sprake is van toezichthouders, wordt zij toegekend. In de toekomst zal dat ongetwijfeld zo blijven. Daarnaast gaat het om nog twee andere bevoegdheden, waarvan ik toegeef dat zij iets minder vaak in de bijzondere wetgeving worden toegekend, maar waarvan aan de andere kant te verwachten is dat juist bij een algemene regeling de beperkingen in de uitoefening van de bevoegdheden die in de jurisprudentie kunnen worden ontwikkeld, beter zullen werken dan in het geval van regeling per wet. Als de bevoegdheid voor alle zekerheid door een wetgever in een bepaald geval is toegekend, zal de rechter niet kunnen zeggen dat zij redelijkerwijs niet nodig is.

Ik maak nog een opmerking over het amendement op stuk nr. 11. Uit wetstechnisch oogpunt is het iets beter om de term "rechtgebende" te vervangen door "belangheb-

bende". Als die aanpassing wordt aangebracht, bestaat er nog minder bezwaar tegen de aanvaarding van het amendement.

Ik kom op het amendement op stuk nr. 20 van de heer Koekkoek. Het gaat om de vraag of een beslissing tot toepassing van bestuursdwang een beschikking is. Wij zijn het erover eens dat de beslissing om bestuursdwang toe te passen, moet worden behandeld als een beschikking. Zij moet die plaats in het bestuursrecht en de rechtsbescherming innemen. Waarom is de bepaling opgenomen? Omdat dit, wanneer je het meer systematisch bekijkt, niet zo vanzelf spreekt. Het is waar dat de Afdeling rechtspraak, direct na inwerkingtreding van de Wet AROB, de waarschuwing om bestuursdwang toe te passen als een beschikking heeft aangemerkt.

Lag dat voor de hand en was dat te verwachten? Het lag in die zin niet voor de hand dat er bij de voorbereiding van de Wet AROB van was uitgegaan dat het geen beschikking zou zijn. Meer systematisch bekeken kan het niet worden beschouwd als een rechtshandeling. Verwacht werd dus dat de waarschuwing niet als een beschikking zou worden beschouwd. Aan de andere kant ± daar is ook veel voor te zeggen ± vond de Afdeling rechtspraak het belangrijk om juist bij bestuursdwang wel rechtsbescherming te verlenen. Ondanks het feit dat het niet zozeer uit het systeem voortvloeide, had de praktijk er grote behoefte aan en is toen beslist dat de waarschuwing wel een beschikking zou zijn.

Dat was een praktische oplossing. Nu wij de regels meer systematisch in elkaar gaan zetten, is het niet meer nodig om deze enigszins geforceerde redenering te volgen. Het is eenvoudiger om aan de ene kant weliswaar te erkennen dat het niet zo zeker is dat de beslissing om bestuursdwang toe te passen een beschikking is, maar aan de andere kant wel uitdrukkelijk te bepalen dat de regels over beschikkingen daarop van toepassing zijn. Vandaar dat de formulering is gekozen: "De beslissing geldt als een beschikking". Ik vind het geen verbetering als gekozen wordt voor de formulering: deze beslissing is een beschikking. Ten eerste wringt dat systematisch een beetje. Ten tweede hoeft je het niet te bepalen als het echt waar zou zijn dat die beslissing een beschik-

Scheltema

king is. Vandaar dat wij gekozen hebben voor de formulering dat zij geldt als een beschikking. Dat lijkt mij de meest zuivere oplossing.

Hiermee staat in verband de vraag van de heer Koekoek waarom de formulering uit de Gemeentewet waarin staat dat men verplicht is de bestuursdwang te gedogen, is vervallen. Het antwoord daarop is dat deze bepaling vooral was ingegeven door dezelfde problematiek. Men moest ergens een soort rechtshandeling zien te construeren. Als je dan de verplichting tot gedogen opneemt, is dat probleem opgelost. Wij hebben een andere oplossing gevonden, waardoor het niet meer nodig was om juist voor dit geval wel uitdrukkelijk een gedoogplicht te bepalen.

Ik wil nog even terugkomen op het mandaat aan niet ondergeschikten, waarvan de heer Van den Berg heeft gevraagd of het nuttig is dat te beruipen te regelen. In beginsel is het toch bepaald wel nuttig om het te regelen. Hoewel mandaat in individuele gevallen in die situaties niet zoveel voorkomt, is het toch bepaald niet ongebruikelijk dat in meer algemene zin mandaat aan niet ondergeschikten wordt verleend. Die mandaatverlening vervult in de praktijk kennelijk een behoefte; er is dus geen reden om die regeling niet op te nemen.

De heer Schutte heeft hierover nog vragen gesteld, met name in verband met de beëindiging van het mandaat in die gevallen. Voor mandaat aan niet ondergeschikten houdt de regeling in dat degene die het mandaat krijgt, daarmee instemming moet betuigen. De heer Schutte vroeg of dat instemming voor het leven of voor een eindige periode is. Hij vroeg verder of dat niet nader moet worden geregeld. Voorzitter! Ik denk dat het van de omstandigheden afhangt op welk moment het mandaat beëindigd kan worden. Licht er bijvoorbeeld een overeenkomst aan die mandaatverlening ten grondslag, dan kan het zijn dat in die overeenkomst geregeld is hoe lang dat mandaat duurt. Er zijn wel bepaalde gevallen waarin een bepaalde beschikkingverlening aan een niet ondergeschikte organisatie wordt opgedragen, wat soms met mandaat gepaard gaat. Als dat het geval is, ligt het niet voor hand dat die organisatie van de ene op de andere dag kan zeggen: we houden ermee op. Dan ontstaat

er immers een probleem. Het hangt dus toch een beetje van de onderliggende situatie af of het kan.

Eenvoudiger te beantwoorden lijkt mij de vraag, wat er moet gebeuren als degene die een mandaat heeft gekregen, overleden is. Dan gaat het dus niet om een organisatie, maar om een persoon aan wie het mandaat is verleend. In dat geval houdt het mandaat vanzelf op. Op zichzelf kan dat lastig zijn, maar de mandaatgever heeft altijd de bevoegdheid behouden, dus als degene aan wie het mandaat verleend is, overlijdt, blijft alleen de mandaatgever over als de bevoegde. Maar dat is geen ingewikkelde situatie.

De heer Schutte had nog een vraag, die ik niet helemaal heb begrepen, over mandaatverlening ingeval van algemeen verbindende voorschriften. Hij leidde uit de tweede bepaling over het mandaat af dat mandaatverlening misschien door de formele wetgever mogelijk zou worden. Dat is niet de bedoeling van de bepaling, en dat blijkt in die zin uit de bepaling, dat het begrip "mandaat" is gedefinieerd als "het verlenen door een bestuursorgaan van een bepaalde bevoegdheid". Aangezien de wetgever geen bestuursorgaan is, bestaat dat probleem niet.

De heren Schutte en Van den Berg hebben gevraagd of mandaatverlening ingeval van beleidsregels niet moeilijker moet worden gemaakt, of expliciet moet worden geregeld. Als een mandaat wordt verleend, geldt steeds dat uitdrukkelijk bepaald moet worden van welke bevoegdheid mandaat wordt verleend. In het algemeen zal dat een beschikkingsbevoegdheid zijn. Als men ook mandaat wil verlenen, wat niet wordt uitgesloten, van de bevoegdheid om beleidsregels te geven, moet men dat in de mandaatsbeslissing uitdrukkelijk vermelden. Die bevoegdheid moet dus expliciet worden gegeven. Ik denk niet dat dit bepaald moet worden; het spreekt vanzelf. Het is dus ook niet nodig daarvoor een speciale voorziening te geven, want in andere gevallen moet ook uitdrukkelijk de bevoegdheid waarvan mandaat wordt verleend, in de mandaatsbeslissing worden vermeld.

Een misschien wat ingewikkelder onderwerp heeft de heer Van den Berg aangeroerd, namelijk de

bekrachtiging van onbevoegd genomen beslissingen, dus in gevallen waarin een ontoereikend mandaat bestaat. Hij heeft gezegd dat daarvoor misschien wel een regeling moet worden getroffen, en hij heeft aangekondigd daarover een amendement te overwegen. In de nota naar aanleiding van het verslag staat dat het een lastige materie betreft. Ik voeg eraan toe dat er eigenlijk ook niet veel behoefte bestaat aan bekrachtiging van in dat opzicht onbevoegd genomen besluiten. Waarom niet? Het probleem doet zich in de praktijk wel voor, maar niet zo vaak, en het is zelfs niet eenvoudig daarover veel jurisprudentie te vinden. De uitspraak van de Centrale raad van beroep, die de heer Hennekens in zijn artikel citeerde, gaat niet over dat punt. Die gaat niet over bekrachtiging van een onbevoegd mandaat, maar over het aanvullen van het mandaat, nog voordat het is gebruikt. Dat is geen voorbeeld van een bekrachtigingsbesluit. Het komt dus niet zoveel voor.

Waarom komt het niet zoveel voor? Als een besluit het gebrek heeft dat daarvoor geen mandaat is verleend, dan is het van tweeën één. Of daartegen wordt beroep of bezwaar aangetekend, of niet. Als dat niet gebeurt, dan wordt het gebrek, evenals andere gebreken in het besluit, door het verstrijken van de termijn voor beroep of bezwaar, vanzelf geheeld. Men kan zich dan niet meer op het standpunt stellen dat sprake was van een gebrek bij de mandaatverlening. In het privaatrecht ligt dit anders, want daar kan die vraag veel langer blijven bestaan. Wanneer bezwaar is aangetekend, kan het gebrek, wanneer dat aan de orde komt, tijdens de bezwaarschriftprocedure worden opgelost door alsnog een nieuw besluit door de wel bevoegden te laten nemen. De rechter zal dan niet meer met veel situaties worden geconfronteerd, waarbij sprake is van onbevoegd mandaat, omdat steeds een bezwaarschriftprocedure is voorafgegaan. De rechter is met voldoende bevoegdheden uitgerust om, als daar toch problemen over ontstaan, de meest geschikte oplossing te vinden. Tegen die achtergrond waren wij van mening dat het niet nodig was om die regeling te treffen. Als je dat wel doet, dan is het ingewikkeld. Het desbetreffende artikel uit het BW, waar de heer Van den Berg naar

Scheltema

verwijst, komt tegen de door mij geschetste achtergrond niet echt voor overname in aanmerking.

Ten slotte de delegatie door schoolbesturen aan de directie. Dit probleem houdt verband met het verbod van delegatie aan ondergeschikten. In de AWB staat dat voor ondergeschikten de delegatiefiguur niet in aanmerking komt, maar alleen het mandaat. De vraag is gesteld wat de consequenties zijn voor de verhouding schoolbestuur/directie. Ik ben het eens met de redenering van de heer Van den Berg dat het verschil uitmaakt of het gaat om bijzondere of openbare scholen. Voor bijzondere scholen wordt die verhouding geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Dat betekent dat deze regeling daar niet mee te maken heeft.

Bij openbare scholen wordt de verhouding tussen het schoolbestuur en de directie geregeld in de onderwijswetgeving. Dan hangt het direct van de positionering van de directie ten opzichte van het schoolbestuur af of wel of niet sprake is van ondergeschiktheid. Dat is in de verschillende wetten nog niet helemaal op dezelfde manier geregeld. Bij een aantal onderwijswetten, zoals de Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs, is de gedachte van de wetgever geweest dat geen sprake moet zijn van een volledige ondergeschiktheid van de directie aan het schoolbestuur. Dat biedt de mogelijkheid, als men dat wenst, om de delegatiefiguur te handhaven. Daarentegen is het in het basisonderwijs anders geregeld. In die gevallen zal men de mandaatsfiguur moeten hanteren. Uiteindelijk ± dat komt ook naar voren in het wetsvoorstel directiestatuut ± hangt het er dus vanaf of men die ondergeschiktheid wel of niet in de onderwijswetgeving wil. Er zijn nogal wat argumenten om niet te kiezen voor volledige ondergeschiktheid in de wet. Als dat niet gebeurt, dan is ook delegatie mogelijk.

□

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Dankzij de uitvoerige beantwoording van de kant van de regering, waarvoor hartelijk dank, kan mijn bijdrage in tweede termijn kort zijn.

Ik wil nog terugkomen op het tijdschema voor de aanpassingswetgeving. Wij hebben geen duidelijk antwoord gekregen op de vraag wanneer indiening van de aanpassingswetgeving te verwachten is.

Graag zou ik ook een reactie ontvangen op mijn vraag hoe het op dit moment staat met de inventarisatie van de subsidiestromen waarvoor een wettelijke grondslag nodig is. In september was die nog aan de gang. Hoe staat het er nu mee? Verder refereer ik nog aan mijn specifieke vraag of de minister voor Ontwikkelingssamenwerking inmiddels begonnen is met het inventariseren van de subsidiestromen op dit terrein.

De kwestie rond het subsidiebegrip houdt ons vooral nog verdeeld, al zal ik natuurlijk nadenken over wat van de kant van de regering hierover naar voren is gebracht.

Vervolgens merk ik nog iets op over het beschikkingsbegrip in verband met bestuursdwang. Artikel 5.2.4 schrijft voor, dat een beslissing om bestuursdwang toe te passen, op schrift moet worden gesteld. Daarmee is een dergelijke beslissing een publiekrechtelijke rechtshandeling, dat wil zeggen een rechtshandeling waaraan een rechtsgevolg verbonden is. Dat rechtsgevolg is, dat vanaf het moment waarop de beslissing is genomen en op schrift is gesteld, voldaan is aan de voorwaarden die de wet stelt zodat bestuursdwang vanaf dat moment is toegestaan. Daarmee kan gezegd worden dat een beslissing om bestuursdwang toe te passen een beschikking is.

Voorzitter! Dank voor de verduidelijking wat betreft de positie van schooldirecties. Ik denk dat wij bij de aanpassing van de onderwijswetgeving daar nog eens goed naar moeten kijken, met name om te voorkomen dat onnodige verschillen ontstaan in de regeling van het openbaar onderwijs en die van het bijzonder onderwijs. Tot nu toe is er bij de aanpassingswetgeving bij de eerste tranche voor gekozen om in de onderwijswetgeving zoveel mogelijk voor het bijzonder onderwijs overeenkomstige bepalingen op te nemen. Wij zullen moeten bezien of dat ook mogelijk zal zijn bij de uitvoering van de derde tranche, die meer gevolgen

heeft. Graag krijg ik hierop nog een reactie.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Ik spreek bij dezen een oprecht woord van dank uit in de richting van de minister, de staatssecretaris en de regeringscommissaris voor hun beantwoording die ik als zeer adequaat heb ervaren.

Ik heb er behoefte aan nog even in te gaan op de aanpak in het kader van de vierde tranche, met name de attributie. In mijn eerste termijn heb ik aangegeven dat het van belang is om de samenhang met de bepalingen die nu worden vastgesteld ten aanzien van delegatie en mandaat, niet uit het oog te verliezen. Er is een aantal dwarsverbanden. Mede daarom betreur ik het dat de minister van Justitie heeft gezegd daaraan toch geen prioriteit te willen geven. Dat mag toch niet betekenen dat het nu helemaal op de lange baan geschoven kan worden. Ik zou dat zeer betreuren. Ik vraag haar dan ook concreet om in de brief die zij heeft toegezegd naar aanleiding van het verzoek van de heer De Graaf op het punt van de bestuurlijke boeten, aan te geven op welke termijn de regeling voor de attributie binnen bereik komt, opdat wij kennis kunnen nemen van de voornemens van de bewindslieden ter zake.

Een ander punt waar ik op terug wil komen, betreft het begrip "toezicht" ± ik heb daar bij interruptie al even met de minister over gesproken ± ook in verband met de velerlei figuren van functioneel toezicht die wij hebben op allerlei terreinen. Ik hecht eraan dat ook in dat kader het begrip "toezicht" volstrekt helder is en dat duidelijk moet zijn hoever het begrip "toezicht" van artikel 5.1.1 in dat opzicht strekt. De minister heeft aangekondigd dat zij daar in een bepaald kader op terug wil komen. Ik verzoek haar uitdrukkelijk om ook deze vormen van toezicht in dat kader tegen het licht te houden.

Over de kwestie van de subsidie-regeling heeft de heer Koekkoek een amendement ingediend. Ik heb niet de behoefte om daar in tweede termijn uitgebreid over te discussiëren, maar ik ben niet overtuigd van de wenselijkheid van de schrapping van de uitzondering van de subsidieregeling tussen overheden bij nota van wijziging. Ik betreur dat,

Van den Berg

niet omdat ik niet erken dat er misschien praktisch veel zaken gelijk zouden kunnen gaan lopen, maar ik zie een heel duidelijk principieel verschil tussen subsidieverhoudingen tussen overheid en burgers en tussen overheden onderling. Misschien heeft dat wat te maken met mijn visie op Staat en overheid. Dat speelt natuurlijk altijd mee, maar ik houd die sferen toch altijd wat gescheiden. Dat is volgens mij ook goed. Het is een zuivere zaak dat wij de publiekrechtelijke verhouding tussen overheden onderling anders benaderen dan de verhouding tussen overheid en burger. Ik ben er dan ook niet helemaal van overtuigd dat het alleen maar een kwestie is van al of niet voldoende praktische verschillpunten, maar dat er ook wat meer principiële zaken achter zitten. Dat wilde ik nog even als toelichting op mijn standpunt melden. Als het amendement van de heer Koekoek in stemming komt, ben ik voornemens mijn fractie te adviseren dat te steunen.

Ik dank de regeringscommissaris in het bijzonder voor zijn toelichting op een aantal punten, waarvan mijn fractie heeft gezegd dat er wellicht een nadere aanvulling, al dan niet via amendering, mogelijk zou zijn. Dat betreft in het bijzonder de kwestie van bekrachtiging van het onbevoegd mandaat, maar ook de kwestie van de mandatering van beleidsregels. Ik vond zijn uiteenzetting zodanig verhelderend, dat ik het met hem eens ben dat op dit punt nadere regelgeving niet nodig is. Ik zal dan ook geen amendementen op dat punt bevorderen.

Ik dank de regeringscommissaris ook voor zijn uiteenzetting op het punt van de onderwijswetgeving. Dat is toch een belangrijk punt. De problemen zitten niet zozeer in de AWB ± dat heb ik ook niet beoogd te zeggen ± maar in de onderwijswetgeving, die niet helemaal even consistent is op dit punt. Dat is ook in debatten over onderwijswetgeving gebleken. Is het niet goed ± misschien dat dat vanzelf gebeurt bij aanpassingswetgeving ± om deze problematiek uitdrukkelijk met de minister van Onderwijs te bespreken, opdat wij op dat punt meer helderheid krijgen in de aanpassingen die in de onderwijswetgeving nodig zijn? Wellicht willen deze bewindslieden toezeggen dat zij er bij hun collega van Onderwijs op aan

zullen dringen de onderwijswetgeving op dat punt door te lichten, opdat een consistente lijn zal ontstaan. Die ontbreekt tot nu toe namelijk.

Ik dank, nogmaals, de regering. Deze behandeling heeft volgens mij een bijdrage geleverd aan de wetsgeschiedenis. Mijn waardering voor het geheel is door deze mondelinge behandeling niet verkleind, integendeel.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Ik sluit mij graag aan bij de woorden van waardering voor de wijze waarop de bijdragen van de kant van de Kamer zijn beantwoord. Ik wil nog enkele kanttekeningen maken.

Er is enig inzicht gegeven in het tijdschema, maar wel met de nodige slagen om de arm. Er wordt voorrang gegeven aan de aanpassingswetgeving. Die zal waarschijnlijk voor het zomerreces naar de Raad van State gaan. Dan maar hopen dat wij het daarna spoedig kunnen krijgen. Ik hecht sterk aan de voorrang die gegeven wordt aan het onderdeel bestuurlijke boeten. De minister heeft toegezegd dat wij daar helderheid over krijgen. Als de attributie in die voorronde meegenomen kan worden, zou dat belangrijk zijn, maar de bestuurlijke boeten moeten niet de mist in gaan, als dat inhoudelijk te moeilijk wordt gevonden. Die volgorde wil ik wel aanhouden.

De minister heeft ook antwoord gegeven op de discussies over het begrip "toezicht" in de zin van enerzijds de Algemene wet bestuursrecht en anderzijds de Politiewet. De Kamer heeft hierbij verwezen naar de discussie in de pers. Ik denk niet dat je het in de praktijk helemaal sluitend kunt maken. Er zullen altijd wel overgangssituaties zijn, waarbij de vraag is of het toezicht valt onder de Algemene wet bestuursrecht dan wel onder de Politiewet. Ik denk dat het niet goed mogelijk is om dit in wetteksten nog duidelijker te scheiden dan nu het geval is, maar misschien ziet de minister aanleiding om hierop terug te komen.

De staatssecretaris heeft de verzuchting van Verstedden beantwoord. Ik hoop dat het hem goed zal doen, als hij het later zal lezen, maar ik heb hierover nog een opmerking. De kern van het antwoord was dat

het niet zozeer gaat om de inhoudelijke kant van het toezicht op medeoverheden, maar dat het gaat om het instrumentarium dat daarbij wordt gebruikt, te weten de formele en procedurele regels.

Juist bij dit onderwerp is de grens tussen wat procedureel en wat inhoudelijk is, niet altijd even duidelijk. Ik wijs op de gronden voor het niet verlenen van goedkeuring respectievelijk de gronden voor vernietiging. In de literatuur over de vraag wanneer een toezichthoudende overheid goedkeuring mag omdenken, is een heel gedachtengoed te vinden over de verhouding tussen centrale en decentrale overheid. Langzamerhand is er een redelijke mate van overeenstemming bereikt over de termen die hiervoor gebruikt moeten worden. Deze zijn hierin ook weergegeven.

Als je jurisprudentie krijgt op basis van dit onderdeel van de Algemene wet bestuursrecht, lijkt het mij belangrijk dat deze jurisprudentie niet primair wordt ingekaderd in het geheel van de formuleringen van de Algemene wet bestuursrecht. Bij dit hoofdstuk zal mee blijven spelen dat de inhoudelijke kant van deze materie te maken heeft met de publiekrechtelijke verhoudingen tussen Rijk, provincie en gemeente op basis van onze Grondwet. Iets dergelijks kun je ook stellen als het gaat om het karakter van het goedkeuringsrecht en van het vernietigingsrecht.

Mijn algemene signaal is: akkoord dat het hier staat, ik denk dat er wel voordelen bij zijn, maar bij de hantering ervan moet de algemene plaats van dit onderdeel van de algemene wet in acht worden genomen.

De heer **Koekoek** (CDA): Voorzitter! Ik hoor graag een verduidelijking van de heer Schutte over wat nu eigenlijk zijn probleem is. In de Algemene wet bestuursrecht vinden wij in veel opzichten toch een uitwerking van wat nu al in Provinciewet en Gemeentewet te vinden is?

De heer **Schutte** (GPV): Precies. Het verschil kan zich voordoen bij de hantering van de wet in de praktijk en eventueel bij de vorming van jurisprudentie op basis van de wet. Als het in de Gemeentewet staat, is het heel duidelijk. Dat is publiekrechtelijke, organieke wetgeving, waarin

Schutte

de verhoudingen en de bevoegdheden tussen Rijk en gemeenten ook aan de orde zijn. Nu worden deze elementen uit de Gemeentewet gelicht, die organieke wet, en zij worden ondergebracht in een bestuursrechtelijke regeling. In de praktijk worden er interpretaties en jurisprudentie gevormd. Een woord als "goedkeuring" kan dan wellicht gemakkelijk een niet zo zeer staatsrechtelijke alswel primair bestuursrechtelijke invulling krijgen. Ik denk dat dit gevaarlijk kan zijn.

Ik heb begrepen dat dit de achtergrond is van de verzuchting van Verstedden. Ik heb enige affiniteit met deze schrijver, omdat hij ooit mijn oud-leerling is geweest. Ik herken er een stukje in van mijn eigen leerschool. Via deze omweg wil ik dat nog op tafel leggen. Het hoeft niet verkeerd uit te pakken, maar ik wil dit signaal hier wel gegeven hebben.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik zal mijn liefhebberij, die tevens voor een gedeelte nog steeds mijn beroep is, niet te ver voeren. Ik zie het verschil niet zo tussen de organieke wetgeving die de Grondwet eist, en de wetgeving die de Grondwet ook eist, namelijk algemene regels van bestuursrecht. Ik zie het materiele verschil eigenlijk niet zo zeer. De heer Schutte heeft mij er nog niet van kunnen overtuigen dat het echt gevolgen kan hebben voor de positie van provincie en gemeente als wij dit onderwerp in de Algemene wet bestuursrecht regelen.

De heer **Schutte** (GPV): Ik heb het in eerste termijn al aangeduid als een mogelijk verschil tussen een staatsrechtelijke inkadering en een bestuursrechtelijke inkadering.

De heer **Koekkoek** (CDA): Als de heer Schutte mij het materiele verschil tussen beide kan uitleggen, heel graag, maar ik denk dat wij dat op een andere plaats moeten doen.

De **voorzitter**: Dat lijkt mij erg verstandig.

De heer **Schutte** (GPV): Dat kan nog mooi worden.

Dat was het laatste wat ik naar voren wil brengen. Ik ben benieuwd welke reactie de regering hierop zal geven.

□

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Ik heb dit dossier een aantal maanden geleden overgenomen van een collega. Die collega zal morgen reageren op de IRT-enquête. Ik moet na deze lange middag constateren dat zij in dit opzicht een meer vooruitziende blik heeft gehad dan de collega's De Graaf en Koekkoek. Ik heb waardering voor het feit dat zij ± en ook de minister ± dit er op dit moment toch maar even bij doen.

De heer **De Graaf** (D66): De heer Koekkoek en ik doen dit zuiver als een vorm van ontspanning.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Nou, dat was het voor mij niet helemaal.

Alle argumenten over de beleidsregels zijn over en weer gewisseld. Ik heb aangegeven dat mijn fractie, wanneer sprake is van een regel ± dan moeten wij echt aan een situatie denken waarbij vaker dan een aantal keren per jaar van een bepaalde situatie sprake is ± vanuit een oogpunt van kenbaarheid en van een zekere ontlasting van de bestuurspraktijk, omdat men bij de motivering kan verwijzen, het wenselijk vindt om bestendige bestuurspraktijken zoveel mogelijk in beleidsregels neer te leggen. Alles afwegende, vind ik het beroep dat collega De Graaf, de minister en de regering op lagere overheden willen doen, toch te vrijblijvend en ik handhaaf dus het amendement.

Dan het amendement op stuk nr. 23. Ik ben het met de regeringscommissaris eens dat ik voor een ander systeem kies, maar ik blijf van mening dat het vragen van inlichtingen een wezenlijk ander karakter heeft dan bijvoorbeeld het onderzoeken van vervoermiddelen. Dan is echt sprake van een verdergaande bevoegdheid. Bij dergelijke vergaande bevoegdheden ± nogmaals: het gaat er maar om drie ± mag de eis van een wettelijk voorschrift worden gesteld. Als de garanties van mijn amendement zouden worden geboden ± dus: als het amendement zou worden aangenomen ± mogen wat mij betreft ook overheden worden aangesproken. Dat is de reden geweest waarom ik het amendement op stuk nr. 9 heb ingetrokken. Het amendement op stuk nr. 10 trek ik nu in, want de expliciete opmerkingen van de zijde van de regering over het

onderbrengen van "je hachje" bij derden, zijn voldoende duidelijk en zullen ook als zodanig de wetgeschiedenis ingaan.

De **voorzitter**: Aangezien het amendement-Rehwinkel (stuk nr. 10) is ingetrokken, maakt het geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Dan het tweede monster. De minister heeft erop gewezen dat de contra-expertise op een aantal terreinen geregeld is ± hij denkt daarbij bijvoorbeeld aan de warenwetgeving ± maar dat dat aantal terreinen beperkt is. Dat is waar, maar ik mag misschien wijzen op het arrest van het Europese Hof ± volgens mij zijn er zelfs twee ± dat er sprake kan zijn van schending van het EVRM als een tweede monster ontbreekt. Ik denk dus dat wij gaandeweg toch naar uitbreiding van het aantal terreinen zullen gaan. Volgens mij is op het terrein van de milieuhandhaving bij het openbaar ministerie een werkgroep bezig om de contra-expertise te regelen. Afwegend: ik waardeer het dat de minister geen bezwaar heeft tegen mijn amendement over het tweede monster. Ik zal inderdaad de term "rechthebbende" vervangen door "belanghebbende".

Ik kom te spreken over het neerleggen van de uitspraak van het Funke-arrest over de medewerkingsverplichting. Ik zou het gewenst vinden om de uitzondering op de medewerkingsverplichting neer te leggen in de AWB. Ik ben het eens met de minister en collega De Graaf dat de relatie tussen opsporing en toezicht op het moment in beweging is. Ik wil vooral aan de woorden van collega De Graaf gezag toekennen, want bijna niemand anders dan hij weet dat de wereld er na morgen waarschijnlijk anders zal uitzien. Ik heb nog even overwogen om het amendement aan te houden, maar dat kan niet. Ik zal het amendement intrekken.

De **voorzitter**: Aangezien het amendement-Rehwinkel (stuk nr. 25) is ingetrokken, maakt het geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik kom over de ZBO's te spreken. Het is mij ontgaan of de regering daarop is ingegaan. Ik was nogal verbaasd

Rehwinkel

over de opmerking van collega Koekkoek. Het is de Kamer die om een kaderwet heeft gevraagd. Ook de CDA-fractie heeft daarom gevraagd.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat doet niets af aan mij vraag, namelijk of het niet beter is om het in de AWB te regelen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Die vraag had op een eerder moment gesteld kunnen worden.

Voorzitter! Ten slotte de brief van de forensisch-psychiatrische instituten. Ook mij is net als de minister niet helemaal duidelijk wat de precieze bezwaren van de instituten zijn tegen het gebruik van die vorm van subsidie. Ik neem met waardering kennis van de toezegging van de minister, dat wanneer de bezwaren terecht zouden zijn, nagegaan zal worden of het op een andere manier geregeld kan worden.

De heer **De Graaf** (D66): Voorzitter! Ik dank de bewindslieden en de regeringscommissaris voor de zeer uitvoerige beantwoording. Ik kan buitengewoon kort zijn, omdat op de door mij gestelde vragen voldoende en genoegzaam is geantwoord.

Wat mijn amendementen betreft, heb ik soms gehoord dat ze sympathiek waren, soms dat er geen bezwaar tegen bestond, zij het dat de bewindslieden niet altijd overtuigd waren van het nut ervan. Ik wil de amendementen gewoon in stemming laten komen.

Ik ben blij dat collega Rewinkel zijn amendement op stuk nr. 25 heeft ingetrokken. Je zou over aanhouden kunnen spreken, omdat de discussie nog een keer terugkomt, maar dat kan helaas niet. Bij die discussie gaat het met name om de vraag hoe het zwijgrecht in bestuursrechtelijke zin kan worden gegarandeerd en wettelijk kan worden vastgelegd.

De verdediging van de regering ten aanzien van de vaste gedragslijn heeft mij er nogmaals in gesterkt om het amendement van de heer Rewinkel niet te steunen.

Het amendement op stuk nr. 21 van de heer Koekkoek steunen wij. Het is een technische verbetering. Wat het amendement op stuk nr. 20 betreft, volgen wij de regering. Het is geen echte verbetering. Hetzelfde geldt voor het amendement inzake het van toepassing laten zijn van de

subsidietitel op de financiële verstrekking aan publiekrechtelijke rechtspersonen.

De heer **Passtoors** (VVD): Voorzitter! Ook onze dank voor de uitvoerige antwoorden en toezeggingen naar aanleiding van de vragen die van de kant van de Kamer naar voren zijn gebracht. Een specifieke vraag is nog overgebleven en dat is een heel bijzondere vraag, namelijk of een bijdrage van een gemeente aan ontwikkelingssamenwerking, bijvoorbeeld naar aanleiding van het verdubbelen van de opbrengst van een collecte onder de bevolking, onder het subsidieregime valt.

Wat de beantwoording door de minister betreft van mijn vraag over de te ruime interpretatie van artikel 32c denk ik dat er sprake is van een misverstand. Het ging niet om slachtofferhulp, maar om het voorkomen van slachtofferschap. In de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag is de minister uitgebreid op een aantal zaken ingegaan, maar wij vinden een en ander toch nog vrij ruim.

Ten aanzien van het amendement van de heer Rewinkel op stuk nr. 11 heeft de regeringscommissaris geadviseerd het woord "rechthebbende" te vervangen door "belanghebbende". De heer Rewinkel gaat daarmee akkoord. Ik neem aan dat de heer Scheltema doelt op de direct belanghebbende, te weten degene die aan het toezicht onderworpen is. Hierdoor mag niet de gelegenheid worden geschapen dat elke derden-belanghebbende het recht heeft een tweede monster te vragen.

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Ik zal trachten de in tweede termijn op mijn terrein gestelde vragen te beantwoorden. Ik begin met de vraag van de heer Koekkoek naar het tijdschema van de aanpassingswetgeving, een zaak waarop de heren De Graaf en Schutte ook hebben geduid. Ik heb in eerste termijn gezegd dat de indiening van de wetgeving bij de Raad van State voor het zomerreces gebeurt. Het hangt er dan vanaf hoe snel de Raad van State met zijn advies komt. Onze planning is om in het najaar het

geheel aan de Kamer voor te leggen. Wij hopen dat dit lukt.

De inventarisatie van de subsidiestromen is ver gevorderd, voorzitter. Ik denk dat zij over een maand of twee gereed is. Ook Ontwikkelingssamenwerking is ermee begonnen, maar men kan zich voorstellen dat de discussie over de vraag wat in dat kader wel en wat niet als subsidie beschouwd moet worden, nog een levendige is. Maar ook daar komen wij wel uit.

De heer Van den Berg vroeg wat de termijnen betreft hoe het zit met de attributie. Ik heb gezegd dat wij prioriteit geven aan de aanpassingswetgeving. Dit betekent dat andere onderdelen even moeten wachten. Die hebben weliswaar ook enige haast, maar wij moeten nagaan hoe wij de capaciteit zo efficiënt mogelijk kunnen inzetten. In ieder geval is de gedachte niet juist ± ook de heer Schutte maakte zich daar zorgen over ± dat wij dit niet belangrijk vinden. Het is ook belangrijk en wij zullen er in elk geval voor zorgen dat het niet op de lange baan wordt geschoven. Dit heeft zeker onze aandacht.

In dit verband merk ik op dat de bestuurlijke boete voor ons echt prioriteit heeft. Er is dringend behoefte aan algemene wetgeving op dat gebied. Daarmee zullen wij dan ook zo snel mogelijk komen.

De discussie in eerste termijn over toezicht en opsporing heeft mij ertoe gebracht vast te houden aan, wat de toezichtsfunctie betreft, de definitie die in de Algemene wet bestuursrecht is neergelegd. Ik heb toegezegd om ten aanzien van het probleem als zodanig in relatie tot de opsporing op een later moment het initiatief te nemen tot een discussie daarover. Ik ben het ermee eens dat het moeilijk is om in de tekst van de wet de grens precies vast te leggen, maar een discussie daarover is natuurlijk een goede zaak. Inmiddels bestaat er wat jurisprudentie over en die kunnen wij erbij betrekken. Op dit moment biedt de praktijk nog geen problemen. Het is dus geen zaak die bij wijze van spreken morgen al moet worden geregeld, maar het moet wel een keer gebeuren. Dat moet zeker in het licht van wat ons nog te wachten staat, als de wereld morgen verandert. Ik denk dat het op zichzelf wel meevalt, maar een klein wereldje zal wel veranderen.

De heer Rewinkel wijst nog eens op zijn amendement over de

Sorgdrager

bestendige bestuurspraktijk die in beleidsregels zou moeten worden vastgelegd. Hij handhaaft dat amendement. Ik waarschuw er toch nog eens voor dat wij ervoor moeten waken dat wij niet al te veel verplichtingen vastleggen. Wij maken onszelf dan zo inflexibel en regelen dan ook weer zoveel, dat ik bang ben dat wij te veel willen regelen, terwijl het zeer waarschijnlijk in de praktijk wel goed komt. Door het systeem waarbij in de motivering kan worden verwezen naar de beleidsregel wordt het bestuursorgaan toch al geprikkeld om datgene vast te leggen wat men kan vastleggen. Als wij daar bij de invoeringsbegeleiding nog eens expliciet aandacht aan geven, moet dat genoeg zijn.

Een ander punt, en dat heb ik ook in eerste aanleg al even gezegd, is een min of meer technisch bezwaar. Als in een wet de clausule "tenzij daaraan redelijkerwijs geen behoefte bestaat" is opgenomen, is dat een beetje onduidelijk. Dat kan weer leiden tot allerlei procedures en discussies over de vraag of daar behoefte aan heeft bestaan. Ik vind het eerlijk gezegd ook niet zo mooi.

Ik kom toe aan het tweede monster. Ik heb in eerste termijn al gezegd dat ik geen bezwaar tegen het amendement heb, omdat de woorden "als op verzoek" erin staan. Het wordt dus geen automatisme dat weer allerlei dingen met zich brengt, waaraan misschien helemaal geen behoefte is. De heer Rehwinkel heeft gelijk dat een werkgroep bij het openbaar ministerie bezig is met richtlijnen voor monsterneming. De vraagstelling is breed en betreft onder andere de techniek, de hoeveelheid en de analyse. Daarin komt dat tweede monster ook aan de orde. Dat klopt.

Ik ben blij dat het amendement over de medewerkingsverplichting wordt ingetrokken. Ik meen dat het belangrijk is om dit even op een ander spoor te zetten. Ik heb begrepen dat de heer De Graaf zijn amendementen handhaaft. Ik heb ook begrepen dat dit geen amendementen zijn die bezwaren van regeringszijde ontmoeten. Het oordeel kan dus aan de Kamer worden overgelaten. De heer Passtoors zegt dat het gaat om de interpretatie van het begrip "voorkoming van slachtofferschap". Ook dat is natuurlijk een wijd begrip en dat moet het ook vooral blijven, omdat juist op dit gebied met

experimenten wordt gewerkt en op een breed vlak maatregelen moeten worden genomen. Een ruime interpretatie van dit begrip is dus naar mijn mening op zijn plaats.

□

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! Ik heb nog een paar korte reacties op de tweede termijn van de Kamer. Mijn eerste opmerking is gericht tot de heer Van den Berg. Natuurlijk is er een principiële verschil in de verhouding tussen de medeoverheden enerzijds en wat ik maar even overige verhoudingen noem anderzijds. Dat principiële verschil laat natuurlijk onverlet dat, indien dezelfde regels kunnen worden toegepast, deze ook rechtstreeks kunnen gelden. Daarover verschillen wij misschien van mening. Er is volgens mij in principiële zin geen verschil tussen wat de heer Van den Berg vindt en wat wij van onze kant vinden. De subsidietitel laat overigens voldoende ruimte om rekening te houden met de specifieke relatie tussen overheden onderling.

Dan ga ik ook in dit verband in op de vraag van de heer Koekkoek. Als subsidieverhouding wordt alleen de toekenning van specifieke uitkeringen beschouwd. Het gaat dus niet om de algemene uitkeringen die vooral zien op de instandhouding van provincies en gemeenten via de Financiële-verhoudingswet. Bij specifieke uitkeringen gaat het om financiële geldstromen ten behoeve van een specifieke taak. Het is natuurlijk vast beleid om dergelijke specifieke uitkeringen zoveel mogelijk terug te dringen. In die zin lost het probleem zichzelf op, als het goed is. Ieder moet zijn eigen dromen houden. In de aanpassingswetgeving zal overigens de verhouding tussen de Financiële-verhoudingswet en de AWB nader worden aangegeven.

Ik kom bij de discussie tussen de heer Versteden en de heer Koekkoek via de heer Schutte. Essentieel is natuurlijk wel de opmerking van zowel de heer Koekkoek als de heer Schutte. De heer Schutte zei dat het niet verkeerd hoeft uit te pakken. Dat is het minste wat je mag hopen. Op het punt van de organieke wetgeving en de Algemene wet bestuursrecht en de jurisprudentie daarover zal de soep waarschijnlijk inderdaad niet zo heet gegeten worden. Het ziet er

vooralsnog niet naar uit dat wij daar zo vreselijk bang voor hoeven te zijn. Het is dus een hoogst leerstellige discussie, die niet daarom onbelangrijk is. Dat bedoel ik er niet mee te zeggen.

De heer De Graaf zeg ik dat het judicium ongewijzigd blijft. Wij verwachten dat de combinatie van het mandaat voor een bepaald geval aan een niet ondergeschikte zeer zeldzaam zal zijn. De vraag is dan of je er verstandig aan doet vast te leggen wat de heer De Graaf bepleit, omdat wij niet precies weten in welke situatie dit daadwerkelijk gebruikt zal worden. Dat lijkt mij niet verstandig, willen wij in die beperkte praktijk waarvan wij niet precies kunnen overzien hoe die zal zijn, niet ook nog de beperking aanbrengen die hij voorstelt. Het is een beetje abstract, een mandaat voor een bepaald geval aan een niet ondergeschikte. De gedachte was dat er op het kritieke ogenblik zodanige haast geboden kan zijn, dat de eis van schriftelijkheid in de praktijk contraproductief zou kunnen zijn. Ik laat echter, zoals gezegd, het oordeel graag aan de Kamer over.

Ik ben de heer Koekkoek nog een uiteindelijke reactie verschuldigd op het amendement op stuk nr. 21. Ik heb de zaak er nog eens op nagelezen. Als de heer Koekkoek het mij niet euvel duidt, kom ik op dat punt nog met een nota van wijziging.

De heer **Koekkoek** (CDA): Hartelijk dank.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Tot slot nog een korte opmerking in de richting van de heer Koekkoek over de kaderwet ZBO's. Al in een interruptie werd een deel van de sluijer opgelicht: omdat daarom is gevraagd vanuit de Kamer en omdat wij onvoldoende argumenten hadden om daartegen te bieden. Ik stel overigens voor om deze discussie voort te zetten op het moment dat het desbetreffende wetsvoorstel voorligt. Ook dan is overigens de discussie die wij op dit punt begonnen zijn ± de heren Koekkoek en De Graaf en ik ± wat de kaderwet voor de adviesorganen betreft een discussie in een zelfde vorm. Verschillende argumenten wegen daarin, maar in dit geval heeft het oordeel van de Kamer heel zwaar gewogen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik weet

Kohnstamm

niet of het oordeel van de Kamer hier juist wordt uitgelegd. De Kamer wil een wettelijke regeling. Dat staat buiten kijf. Maar ik denk dat het toch ook aan de regering is om te overwegen wat dan de beste plaats is voor de regeling. Ik zou het betreuren als die afweging pas plaatsvindt als het aparte wetsvoorstel voor zelfstandige bestuursorganen bij de Kamer ligt, want dan is het te laat. Dat weten wij allemaal. Ik wil de staatssecretaris toch vragen om bij dit onderwerp \pm en het ligt misschien toch weer een slag anders dan bij dat betreffende adviescolleges \pm serieus de afweging te maken of het vanwege de samenhang tussen beide onderwerpen niet beter is om de zelfstandige bestuursorganen in het kader van de Algemene wet bestuursrecht te regelen.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Ik zeg de heer Koekkoek graag toe dat die afweging zeer serieus en indringend gemaakt zal worden.

De **voorzitter**: Mag ik de staatssecretaris in verband met de planning voor de stemmingen vragen of de nota van wijziging ons deze week nog zal bereiken?

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Mij dunkt dat dit kan.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Ik wil nog een opmerking maken naar aanleiding van wat zich hier zo even afspeelde. Ik vind het prima dat die afweging wordt gemaakt, maar de Kamer heeft eerder ook uitgesproken, naar aanleiding van een amendement waarvan, naar ik mij herinner, mevrouw Scheltema de eerste ondertekenaar was, dat zij graag zou zien dat de regels met betrekking tot ZBO's per 1 januari 1997 geëffectueerd zouden worden. Ik zou de afweging die nu wordt toegezegd, niet ten koste willen laten gaan van ook die uitspraak van de Kamer.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Ook deze gedachte zal zeer serieus worden overwogen.

De heer **Scheltema**: Voorzitter! Ik wil nog een paar kleine opmerkingen maken. Er is gesproken over de afstemming met het departement

van Onderwijs met betrekking tot de positie van schooldirecties en schoolbesturen. Inderdaad is daarover contact met dat departement. De problematiek dat er behoefte is om dit voor bijzonder onderwijs en openbaar onderwijs zo mogelijk niet verschillend te regelen, komt ongetwijfeld bij de aanpassingswetgeving aan de orde.

Het is prettig om de discussie met de heer Koekkoek voort te zetten over de vraag of de beslissing om bestuursdwang toe te passen een beschikking is of niet. Hij heeft natuurlijk gelijk als hij zegt dat die beslissing in de meeste gevallen een voorwaarde is voor het toepassen van bestuursdwang. Dat heeft natuurlijk een bepaald rechtsgevolg. Weliswaar is dat juist en dat was met die waarschuwing ook het geval, maar niet iedere voorwaarde die rechtsgevolg heeft, is een rechtshandeling gericht op het veroorzaken van dat rechtsgevolg. Daar gaan onze wegen waarschijnlijk uiteen.

In antwoord op datgene wat de heer Rehwinkel heeft gezegd over zijn amendement over artikel 5.1.4, namelijk het andere systeem voor de toekenning van toezichtsbevoegdheden, wil ik het volgende opmerken. Wat men overigens ook kan denken van de beide systemen, zijn systeem biedt in ieder geval alleen maar nadelen in die gevallen waarin een bepaalde bevoegdheid bijna steeds in een bijzondere wet aan een toezichthouder wordt toegekend. Bij het voorbeeld van artikel 5.1.5 heb ik in ieder geval aangegeven dat in de huidige wetgeving die bevoegdheid bijna steeds is toegekend. Dat betekent dat het systeem dan nodeloos ingewikkeld is. Ik heb dan ook het idee dat het systeem van het wetsvoorstel uit een oogpunt van garanties beter is. Ik neem aan dat de regering dit amendement zal willen ontraden.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Mijn systeem biedt waarborgen vanuit een rechtsstatelijk karakter \pm ik laat even buiten beschouwing waar het precies om zou moeten gaan \pm omdat bij vergaande bevoegdheden het wettelijke voorschrift is vereist. De heer Scheltema zegt dat artikel 5.1.5 dikwijls wordt gebruikt, maar kan hij zich ook concentreren op de artikelen 5.1.8 en 5.1.9? Als ik 5.1.5 er bijvoorbeeld uit zou halen, zou hij

dan minder bezwaar hebben tegen het amendement?

De heer **Scheltema**: Aan de ene kant is het dan minder bezwaarlijk, omdat de algemene regels dan een grotere reikwijdte hebben. De bevoegdheden die in de artikelen 5.1.8 en in 5.1.9 zijn geregeld, komen toch nog wel zo vaak voor, dat een algemene regeling meer voordelen heeft. Voor een aantal bevoegdheden die niet vaak aan toezichthouders worden toegekend, is dan ook een ander systeem gekozen.

De heer Passtoors heeft erop gewezen dat ik een enkele vraag van hem niet heb beantwoord. Het ging om de vraag of de bijdrage die een gemeente geeft bij een collecte voor ontwikkelingssamenwerking, bijvoorbeeld door de opbrengst te verdubbelen, een subsidie is of niet. Dat is wel een randgeval, voorzitter. Een subsidie is datgene wat gegeven wordt met het oog op een bepaalde activiteit. Het gebeurt vanuit de gedachte dat het bestuursorgaan iets mooi vindt en wil stimuleren dat het gebeurt. Met het oog daarop zegt het bestuursorgaan een subsidie toe. Indien het bestuursorgaan gewoon een gift wil doen los van het verrichten van die bepaalde activiteit, hetgeen niet zo vaak voorkomt, dan is het niet echt een subsidie. Het hangt een beetje van de omstandigheden af.

Voorzitter! Ik wil ten slotte een antwoord geven op de vraag waarom ik de heer Rehwinkel suggereerde om het begrip "rechthebbende" door "belanghebbende" te vervangen. Mijns inziens is "rechthebbende" niet hetzelfde als "belanghebbende". Iemand kan soms wel rechthebbende op een zaak zijn maar niet degene zijn, die een voorschrift overtreedt. Dan ligt het voor de hand dat juist de overtreder van het voorschrift bericht ontvangt en niet de rechthebbende. Dat zal in het algemeen degene zijn op wie dat toezicht wordt uitgeoefend, maar het begrip "belanghebbende" heeft een algemene betekenis en zal ook die algemene betekenis hier hebben.

De heer **Passtoors** (VVD): Dat betekent dus, dat elke derde kan verzoeken om een tweede monster als hij in de ruime zin van de AWB als belanghebbende aangemerkt kan worden.

Scheltema

De heer **Scheltema**: U wekt nu de suggestie alsof het begrip "belanghebbende" in de AWB buitengewoon ruim is. In een aantal omstandigheden zijn dat meer personen, maar in heel veel omstandigheden is dat één persoon. Het hangt dus af van de concrete situatie en op hoeveel mensen toezicht wordt uitgeoefend.

De heer **Passtoors** (VVD): Dat is inderdaad de koppeling aan het toezicht?

De heer **Scheltema**: De koppeling aan het toezicht, ja!

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 18.10 uur tot 19.45 uur geschorst.

Voorzitter: Deetman

Aan de orde is de behandeling van:

- **de brief inzake het knelpunt in de netto-inkomensontwikkeling per 1-1-1996 (24400, nr. 36).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van Zijl** (PvdA): Voorzitter! Voor onze fractie zijn, wat de "loonstrookjes/koopkrachtproblematiek" betreft, vier thema's aan de orde, die ik kort langs zal lopen. Het eerste is het bijna structurele gegeven dat de prognoses die op Prinsjesdag worden gepresenteerd, die soms worden gebracht als beloften, achteraf gezien nogal eens niet uit blijken te komen. Het tweede, wat concretere thema, is het uitstel van de privatisering van de Ziektewet. Het derde thema is de hoger dan geraamde ziekenfondspremie. Het vierde thema is de stijgende en ver uiteenlopende gemeentelijke lasten, waarover we hier al eerder hebben gesproken.

Ik begin met de prognoses. Ieder jaar opnieuw, in sombere tijden en minder sombere tijden, slaagt het kabinet er althans op papier in, evenwichtige inkomensverhoudingen te bewerkstelligen, dan wel de

minima koopkrachtbehoud in het vooruitzicht te stellen. Bijna ieder jaar weer opnieuw blijkt achteraf dat het allemaal net niet is gelukt.

Hoewel enkele van mijn collega's vandaag wellicht best indringend met mij willen spreken over dit ervaringsgegeven, zouden wij vandaag liever met een trendbreuk willen beginnen. Wat wil ik daarmee zeggen? Simpelweg dat beloften moeten worden waargemaakt, en dat verschil tussen raming en uitkomst in ieder geval niet mag neerslaan op de mensen met de laagste inkomens. Misschien moeten we eens kritisch kijken naar de manier, waarop in de zomer die koopkrachtplaatjes in elkaar worden gezet: twaalf plussen, twaalf minnen en per saldo dus precies nul. Dat is allemaal heel kwetsbaar. Wellicht zijn er mogelijkheden om dat juist wat minder kwetsbaar te doen. Ik heb dat niet paraat, maar we zouden het daar eens over kunnen hebben.

Meestal badinerend hoor je wel eens in de Kamer, en ook daarbuiten, zeggen: wat maken ze zich toch druk over een tientje per maand meer of minder. Haastig wil men dan het grote debat weer gaan voeren over de vermeende echt grote problemen. Mij verbaast zo'n houding altijd. Zij getuigt naar mijn smaak van weinig tot geen invoelingsvermogen met de mensen die maand in, maand uit moeten rondkomen van een inkomen op het allerlaagste niveau. Voor deze mensen doet een tientje meer of minder er wel degelijk toe, zeker als van dat tientje per maand ook de afgelopen jaren alweer een tientje is afgegaan. Voor die mensen geldt dus het "beloofd is beloofd" nog veel sterker dan voor anderen.

Ik ga over naar de inhoud van de actuele loonstrookjesproblematiek, en begin met het uitstel van de Ziektewet. Een beetje voordeel voor de werkgever, een beetje nadeel voor de werknemer. Vast een beetje, maar zeker op het minimumniveau gelden al die beetje's. Nu is het nog een beetje ongewis wat de Eerste Kamer gaat doen. Ik ga ervan uit dat per 1 maart de hele zaak gewoon in werking kan treden en dan voorziet ± hulde aan het kabinet ± in de voorgenomen reparatie voor dit onderdeel van de problematiek. Overigens ga ik ervan uit dat, mocht het allemaal nog wat langer duren ± dat is overigens geen pleidooi aan de Eerste Kamer om er langer over te doen dan nu is voorzien ± ook dan

volledige compensatie wordt gewaarborgd. Wat ik al zei: een snelle en adequate reactie; hulde aan het kabinet.

Dat ligt wat minder in de rede voor de andere problemen, die ook wat ingewikkelder en hardnekkiger zijn.

De heer **Terpstra** (CDA): U brengt hulde aan het kabinet, maar weet u ook precies, wat het kabinet gaat doen?

De heer **Van Zijl** (PvdA): Ik heb begrepen ± maar dat horen we nog wel van de minister ± dat men in de sfeer van de premies wil verevenen, en wel zodanig, dat de uitkomst precies dat is wat werd beoogd alvorens deze problematiek optrad. Als ik dat verkeerd zie, kan de minister daar misschien nog even op ingaan. We hebben het dan ook meer zelf in de hand.

Naar thans blijkt, hebben de fondsen de nominale ziekenfondspremies nogal wat hoger vastgesteld dan de minister in de zomer heeft geraamd. Voor gezinnen met twee ziekenfondsverzekerden kan dat een negatief verschil met zich brengen dat zelfs kan oplopen tot boven de 150 per jaar. Zo'n bedrag telt stevig bij de laagste inkomens. Nu zijn er een paar dingen mogelijk: of de minister heeft gewoon verkeerd geraamd, of de fondsen zijn hoger uitgekomen dan de raming, omdat dat noodzakelijk was ± men heeft een groter pakket aangeboden voor de premie ± of men is aan het oppotten geslagen. Wij weten dat niet, maar wij weten wel dat sprake is van een flink gat tussen de raming en de reële premie-uitkomst. Dat effect is negatief. Dat is slecht voor de mensen, vooral voor de mensen met een smalle beurs.

Wij willen precies weten wat er aan de hand is. Wij willen ook horen hoe het in 1997 kan lopen. Lopen wij dat risico dan opnieuw? Accepteert het kabinet een herhaling van zo'n eventuele miscalculatie? Ik wijs in dit verband overigens op de mogelijkheid van het kabinet om de nominale premies aan een maximum te binden. Als wij vinden dat de premie-ontwikkeling ongewenst is, dan kunnen wij die aan een maximum binden. Dat is geregeld in de Ziekenfondswet. Marktwerking ± daar ging het allemaal om ± is mooi, maar als het resultaat is dat de premie telkenmale hoger uitpakt dan