

Verburg

De heer **Polderman** (SP): De minister zegt dat zij ons een brief schrijft over de sojakwestie. Dat hebben wij ook afgesproken in de procedurevergadering. Is de minister het met mij eens dat het dan wijs is dat de CDA-fractie de motie aanhoudt totdat de discussie over soja en de brief van de regering is gevoerd?

De **voorzitter**: Het is niet aan de minister, maar aan de indiener, de heer Koopmans.

De heer **Polderman** (SP): Dat snap ik, maar ik vraag of de minister het wijs vindt dat de CDA-fractie de motie aanhoudt.

De **voorzitter**: Ik zal het straks aan de heer Koopmans vragen.

Minister **Verburg**: Voorzitter, u hebt gelijk. Ik ga daar niet over. Als u het niet erg vindt, wil ik dit ook maar zo houden.

Mevrouw **Snijder-Hazelhoff** (VVD): Kan de minister nog eens aangeven hoe zij de motie ziet? Zij sprak over de Round Table on Responsible Soy. Daar zijn duidelijke afspraken gemaakt. Hoe denkt zij de extra borging te realiseren?

Minister **Verburg**: Ik lees de motie en hoor de duiding ervan door mevrouw Snijder. In de motie wordt de regering gevraagd – niet meer en niet minder – om de afspraken met de relevante landen uit te breiden met de teelt van producten voor diervoeders, met name voor soja, daarbij betreffend de Round Table on Responsible Soy. Dat wil ik doen. Ik zie dat als een ondersteuning van het beleid. Daarover is ook een brief onderweg. Wat de extra borging betreft merk ik op dat het bedrijfsleven verantwoordelijk is. De overheid faciliteert. De afspraken worden niet voor niets gemaakt; die worden gewoon nagekomen.

Mevrouw **Snijder-Hazelhoff** (VVD): Ik heb de indruk dat in de motie wordt gevraagd of de regering expliciet meer toezicht wil houden op de afspraken die gemaakt worden, ook door de sojacoalitie, met de desbetreffende landen.

Minister **Verburg**: Dan moet mevrouw Snijder mij aanwijzen waar dat staat, want misschien heb ik dan een andere versie van de motie. Ik lees noch in de overweging noch in de constatering noch in het dictum van de motie het verzoek om extra toezicht. Kan zij dat aanwijzen?

Mevrouw **Snijder-Hazelhoff** (VVD): Ik heb de motie nog niet. De regering wordt gevraagd de afspraken met de desbetreffende landen uit te breiden.

Minister **Verburg**: Dan heb ik geen probleem; dan heeft de Kamer een probleem. Het is moeilijk discussiëren op die manier. Ik wil de motie wel voorlezen.

Mevrouw **Snijder-Hazelhoff** (VVD): Nu ik de motie van de heer Koopmans heb gekregen, heb ik het weer helder voor ogen. In de motie wordt de regering gevraagd om de afspraken met de relevante landen uit te breiden met de teelt van producten voor diervoeders, met name soja.

Het gaat er in ieder geval om dat de regering de afspraken nakomt. Mijn fractie ging er evenwel vanuit dat de coalitie al een aantal afspraken met de desbetreffende landen had gemaakt. U krijgt er dus een extra taak bij, namelijk het nakomen van de afspraken met de desbetreffende landen, waar het gaat om soja. Naar mijn gevoel is dat een plus op de afspraken die inmiddels door de sojacoalitie zelf zijn gemaakt.

Minister **Verburg**: Ik zie het niet zo. In het dictum staat: verzoekt de regering, deze afspraken met relevante landen uit te breiden met de teelt van producten voor diervoeders, met name voor soja. Daar zijn, zoals ik al heb gezegd, de producenten en alle ondernemers in de keten verantwoordelijk voor. De vraag is of de regering daar in de facilitering extra aandacht aan wil besteden. Wij doen dat al op een aantal andere terreinen en wij zullen dat ook doen als het gaat om de teelt van producten voor diervoeders.

Mevrouw **Snijder-Hazelhoff** (VVD): Ziet u dat echt als uw taak? Zo ja, ziet u dat ook zitten?

Minister **Verburg**: Wij zijn daar al mee bezig. Ik heb al gezegd dat daarover een brief op stapel ligt. De regering heeft zich voorgenomen om het bedrijfsleven te vragen om ook zijn verantwoordelijkheid te nemen op bepaalde punten. Daar moeten afspraken over gemaakt worden en er moet ook gecontroleerd worden of dat wel gebeurt. Wat dat betreft, zie ik de motie van de heer Koopmans als ondersteuning van het beleid.

De heer **Koopmans** (CDA): Tegen de heer Polderman wil ik nog zeggen dat de heer Van der Vlies en ik de motie staande houden, niet ondanks, maar dankzij het oordeel van de minister. Er komt nog een brief en die willen wij even afwachten. Het is mooi om, voor zover dat al nodig is, met de motie in positieve zin invloed uit te oefenen op die brief.

De **voorzitter**: U houdt de motie dus niet aan, maar u wilt haar in stemming gebracht hebben.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag te stemmen over de ingediende moties.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

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

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Ik heet van harte welkom de heer prof. mr. M. Scheltema, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, die het debat zal bijwonen.



De heer **Van de Camp** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Ondanks de heer Wolfsen wordt dit wetsvoorstel vandaag behandeld. Hij heeft ongeveer 17 keer uitstel gevraagd.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Voorzitter. Ik adviseer u om de lijsten te bekijken waarop Kamerleden aangeven wanneer zij wetten niet willen behandelen. Daar zie ik de heer Van de Camp vaak op staan.

De **voorzitter**: Dat ligt hiermee vast. De heer Van de Camp vervolgt zijn betoog.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter. Het wetsvoorstel lag al een tijd te wachten op plenaire behandeling en is nu dan toch aan de beurt. De Algemene wet bestuursrecht wordt in tranches opgebouwd tot een steeds bredere basiswet voor het hele bestuursrecht: heldere brede wetgeving die juist voor de burgers een toegankelijke breed geldende wet vormt. Dat heeft de steun van de CDA-fractie. Minder fragmentarische wetgeving komt de efficiëntie en transparantie van het overheidshandelen ten goede. De vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht regelt een aantal belangrijke onderwerpen. Ook hiermee worden het verkeer en de verhoudingen tussen burgers en overheid uniform, helderder en eenvoudiger gemaakt.

Ik wil eerst iets zeggen over de bestuursrechtelijke geldschulden. In de verhouding tussen burger en bedrijf aan de ene kant en bestuursorgaan aan de andere kant gaan veel geldstromen heen en weer. De regels met betrekking tot die geldstromen worden nu voor het grootste gedeelte bepaald door het Burgerlijk Wetboek. Het Burgerlijk Wetboek is echter niet onverkort van toepassing. De verhouding burger/overheid is er immers één van ongelijkwaardige gelijkwaardigheid. Soms spelen er kwesties waarvoor het Burgerlijk Wetboek niet een passende oplossing biedt. Om duidelijk te krijgen wat de regels precies zijn, is niet alleen het wetboek voldoende maar heb je eigenlijk ook een dikke jurisprudentiebundel nodig. Dat wordt met de voorgestelde regeling veel minder nodig. Daar is het CDA blij mee.

De regering kiest ervoor om in deze tranche niet ineens het hele bestuursrechtelijke vermogensrecht te codificeren. Wij hebben begrip voor de afweging die de regering maakt tussen enerzijds het ineens invoeren en anderzijds de nadelen van de lange voorbereidingstijd en de grote invoeringsoperatie. Inderdaad, wat nu geregeld wordt, zal nu al voordelen opleveren. En, om in aanbouwtermen te blijven, waarom het aansluiten van de douche uitstellen als de aanleg van het zwembad veel tijd in beslag zal nemen? Wel is de CDA-fractie benieuwd of de minister een indicatie kan geven van de termijn waarop hij denkt, andere delen van het bestuursrechtelijke vermogensrecht, zoals het schadevergoedingsrecht en het overeenkomstenrecht, te kunnen invoeren. Hoe staat het met de voortgang van de studiegroep die zich over een bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht buigt? Ik verwijs naar pagina's 6 en 17 van de nota naar aanleiding van het verslag.

Daarnaast heb ik een vraag over de verrekening. Als de overheid een vordering op een burger heeft, kan die vordering na verjaring niet meer verrekend worden,

artikel 4.4.3.1. Een burger met een verrekenbare vordering op de overheid kan die vordering na verjaring nog wel verrekenen, artikel 4.4.3.5. Het is terecht dat de rechtszekerheid gebiedt dat de overheid met al haar zware bevoegdheden na een bepaalde periode niet meer actief kan invorderen, maar ik zal een voorbeeld geven. De overheid heeft een vordering op de burger en de burger krijgt drie jaar later een vordering op de overheid. De eerste vordering verjaart. De burger mag zijn vordering dan nog opeisen, zonder dat de overheid haar vordering nog mag tegenwerpen. Andersom zou de burger dat wel mogen. Hetzelfde geldt als de burger failliet gaat. Waar elke andere schuldeiser mag verrekenen, kan de overheid naar het geld fluiten. De enkele verwijzing naar de Invorderingswet overtuigt mij niet van de juistheid van deze bepaling. Duidelijkheid en rechtszekerheid zijn belangrijk, ook als dat een financieel nadeel betekent. Manoeuvreren wij de overheid hiermee echter niet in een onnodig nadelige positie? Kan de minister op dat punt reageren?

Ook over de rechtsbescherming heb ik een vraag. In de nota naar aanleiding van het verslag licht de minister toe waarom ervoor gekozen is om de behandeling van de executiegeschillen bij de burgerlijke rechter te laten. Juist in een wetsvoorstel dat beoogt om recht te doen aan de specifieke punten van het administratieve rechtsgebied, valt dit op. Tegen het argument dat de burgerlijke rechter ervaring heeft, kan worden ingebracht dat de bestuursrechter deze expertise kan ontwikkelen. Zoals de minister zelf ook constateert, is de bestuursrechter bevoegd tot – ik voeg daaraan toe: en expert in – het beoordelen van de onderliggende geldschuld. Kan de minister aangeven of het bestuursrecht op deze manier altijd afhankelijk blijft van het civiele recht? De belangrijkste vraag is echter of de toegang tot de burgerlijke kortgedingrechter net zo eenvoudig is als de weg naar de voorzieningenrechter in het bestuursrecht. Kan de minister daarop reageren?

Het verschil tussen civiel recht en bestuursrecht speelt ook een rol bij artikel 8:76 over de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken die strekken tot betaling van een geldbedrag. Die uitspraken leveren volgens het voorstel een executoriale titel op en zijn volgens de regels van het burgerlijk recht ten uitvoer te leggen. Voordat iets in het burgerlijk recht een titel is, moet het vonnis onherroepelijk zijn oftewel in kracht van gewijsde zijn gegaan of door de rechter bij voorraad uitvoerbaar zijn verklaard. Die stap wordt in het wetsvoorstel overgeslagen. Ik ben bang dat dit tot situaties leidt waarin overheid of burger zonder meer kunnen verhalen, zonder dat de uitspraak definitief vaststaat. Deelt de minister die zorg?

Dan een paar opmerkingen over de bestuurlijke handhaving. Ook de handhaving door middel van het bestuursrecht krijgt haar algemene plaats in de wet. Niet alleen de middelen van bestuursdwang en dwangsom worden geregeld, maar ook de bestuurlijke boete. De CDA-fractie is er voorstander van om kleinere, ernstigere overtredingen op andere wijze dan via het strafrecht af te kunnen doen. Ook de lagere overheden moeten slagvaardiger kunnen optreden tegen allerlei kleine vergrijpen, zonder dat daarbij per se het hele justitiële apparaat, dat al druk bezet is, moet worden betrokken. Enerzijds ligt bij ons dit wetsvoorstel, dat wij hier vandaag bespreken; anderzijds liggen bij de Eerste Kamer het wetsvoorstel over een bestuurlijke boete voor

Van de Camp

foutparkeren en andere lichte verkeersovertredingen en het wetsvoorstel over een bestuurlijke boete voor overlast in de openbare ruimte. Wij bevinden ons als het ware in het interbellum van de bestuurlijke boete. Is het juist dat de laatste twee wetsvoorstellen een andere rechtsbeschermingsprocedure kennen zonder bezwaarprocedure, maar met beroep op de kantonrechter? En hoe verhouden de drie wetsvoorstellen zich tot elkaar, ook in het licht van de nota naar aanleiding van het verslag, waarin wordt aangekondigd dat bij de aanpassingswetgeving deze wetsvoorstellen ook weer aan snee zullen komen?

Het is in onze ogen niet nodig om de behandeling van die twee specifieke wetsvoorstellen in dit debat over te doen. Het is evenmin de bedoeling om hier te bespreken in welke gevallen bestuursrechtelijke handhaving wel en in welke gevallen zij niet is toegestaan. Dit wetsvoorstel regelt het algemene raamwerk, de waarborgen waaraan voortaan elke vorm van bestuurlijke handhaving zal moeten voldoen. De CDA-fractie is, zoals gezegd, voorstander van deze aanpak, maar blijft zeer kritisch letten op de waarborgen waarmee de procedures zijn omgeven. Op de vraag of alle bestuurlijke punitieve sancties onder de werking van artikel 6 EVRM vallen, reageert het kabinet met de opmerking dat niet zeker te zeggen is of al deze sancties een criminal charge vormen dan wel dat de lichte boetes zijn uitgezonderd. In het preadvies van 2005 van de jonge Vereniging voor Bestuursrecht, de voormalige Vereniging voor Administratief Recht, wordt juist bepleit, de typische 6 EVRM-bepalingen uit het wetsvoorstel niet van toepassing te laten zijn op de lichte sancties. Daarbij wordt verwezen naar de EHRM-jurisprudentie over boetes in het bestuursrechtelijk georiënteerde belastingrecht. Niet alleen moeten de boetes deels punitief zijn om onder artikel 6 EVRM te vallen, ze moeten ook substantieel zijn. Kan de minister reageren op hetgeen in het preadvies van de Vereniging voor Bestuursrecht wordt bepleit?

Ook wijs ik op de hoge beroepsgrens die voor lichtere strafrechtelijke vergrijpen geldt. Tegen vonnissen waarbij in totaal maximaal € 50 wordt opgelegd, staat geen hoger beroep open. Tegen uitspraken van de bestuursrechter met veroordeling tot boetes tot eenzelfde bedrag zou dat wel het geval zijn. Die situatie is zonder goede reden ongelijk. Ik heb dan ook een amendement ingediend om voor de gevallen waarin de boete maximaal € 50 bedraagt na de rechtbank niet ook nog hoger beroep bij de Raad van State of vergelijkbare administratiefrechtelijke colleges open te stellen. Ik verwijs naar pagina 125 van de memorie van toelichting. Het zou raar zijn als wij een procedure in het leven roepen om kleinere vergrijpen gemakkelijker te kunnen aanpakken en vervolgens het traject dat wij daarvoor openstellen langer maken. Laat ik vooral niet de indruk wekken dat ik vind dat de rechtsbescherming moet worden verminderd. De toegang tot de rechter, en dus ook de onafhankelijke controle op dit overheidshandelen, moet in alle gevallen gewaarborgd zijn. Toch moeten wij de afweging maken of alle geschonden normen en sancties een even zware procedure vereisen. Bij zware overtredingen moet de procedure des te uitgebreider zijn, zoals in dit wetsvoorstel geregeld, en bij lichtere juist minder zwaar.

In de argumenten die tot dusverre zijn gewisseld is veel te doen geweest over het zwijgrecht van een verdachte. Hoewel er vele smaken van zwijgrecht en

cautie mogelijk zijn, komt uit de antwoorden van de minister een evenwichtige verhouding naar voren van de belangen van een verdachte en het belang van een effectieve handhaving. Niet al wijzen op het zwijgrecht als een boete een theoretische optie is, maar wel zodra een normaal denkend mens op zijn klompen kan aanvoelen dat het tot een bestraffende sanctie kan leiden. Toch zal het mij niet verbazen als de hele regeling, hoewel evenwichtig, een ingewikkelde materie gaat vormen op de werkvloer. Is het bijvoorbeeld voor de ambtenaar die een controle uitvoert op een bijstandsgerechtigde duidelijk wanneer hij vragen gaat stellen die tot een boete leiden? Heeft de minister over de uitvoeringspraktijk overleg gehad met bijvoorbeeld zijn ambtgenoot van Sociale Zaken?

Een ander punt in dit verband is de woordkeuze in artikel 8:28a van het wetsvoorstel voor het horen van een betrokkene door de rechter. De rechter ondervraagt volgens die bepaling de beboete partij. In het strafrecht klopt dat beter, maar ook daar wordt de cautie niet enkel voor de ondervraging gegeven, maar al aan het begin van de zitting. De cautie geldt dan dus voor alles wat daar gezegd en gevraagd kan worden. In het wetsvoorstel is in artikel 5.0.11 (de algemene bepaling) wel voor de term verhoor gekozen. Waarom dan niet in de bepaling over de procedure bij de rechter? De term horen omvat immers veel meer dan de term ondervragen. Los nog van het feit dat de bestuursrechter, anders dan de strafrechter, de ondervraging niet kent, doet dat ook meer recht aan de gedachte van de cautie. Die moet immers ook voorkomen dat de betrokkene, zonder die waarschuwing gehad te hebben, door argeloosheid met een spontane bekentenis voor de ondervraging of buiten de ondervraging om bij de rechter zijn eigen graf graaft. Een diepe gedachte: hij heeft niet enkel het recht om niet te antwoorden, maar ook het recht om te zwijgen.

Het ontbreken van een bestuursrechtelijke bewijsregel in het wetsvoorstel past bij het bijzondere karakter van het bestuursrechtelijke strafrecht. De verhouding tussen enerzijds de medewerkingsplicht zoals die voornamelijk uit de bijzondere wetten voortvloeit en anderzijds het recht jezelf niet te belasten voor wat betreft het "criminal charge" deel, laat zich moeilijk vatten in een paar bepalingen. De strafrechtelijke regels over bijvoorbeeld de rechtmatigheid van bewijsgeving laten zich niet een op een toepassen in het bestuursrecht. Het bestuursrecht is immers niet alleen; het heeft als volwaardig rechtsgebied al de nodig jurisprudentie daarover ontwikkeld en zal dat ook blijven doen. Met de minister – en ik kijk vragend zijn kant op – zullen wij ook die ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

Tot slot nog drie andere punten over de bestuurlijke handhaving. Dat de last onder dwangsom een beschikking is, volgt volgens de regering uit de aard van die last in combinatie met het beschikkingsbegrip uit de Algemene wet bestuursrecht. Soms wordt er een nieuwe verplichting geschapen, bijvoorbeeld de verplichting om een gebouw af te breken dat zonder vergunning was gebouwd. Die verplichting bestond immers niet eerder. Maar als het gaat om het beëindigen van een overtreding of het voorkomen van een overtreding is dat anders. Dan ontstaat er geen verplichting die niet al uit de wet of uit vergunningsvoorschriften is af te leiden. Er is dus niet altijd sprake van een bewust rechtsgevolg. Kan de minister aangeven of het dus niet verstandig is om juist expliciet te bepalen dat een last onder bestuurs-

Van de Camp

dwang een beschikking is, zoals dit ook is gedaan ten aanzien van artikel 5.31a?

In artikel 5.30 wordt de parate executie geregeld van goederen die in het kader van bestuursdwang zijn meegevoerd. Mijn vraag is of het bestuursorgaan dat bijvoorbeeld een hond in beslag heeft genomen, die hond of welk dier dan ook, zonder nader besluit kan verkopen of vernietigen. Met name bij huisdieren en andere levende have is dit vaak een emotionele kwestie met alle gevolgen van dien.

Een ander punt gaat over artikel 10.3. Degene die een overtreding constateert mag niet de bevoegdheid gemandateerd krijgen een bestuurlijke boete op te leggen. In de Wet-Mulder is het echter de politieagent die en constateert en de administratieve sanctie oplegt. Ik verwijs hierbij naar artikel 3, lid 2. Waar ligt volgens de minister het onderscheid?

De heer **Teeven** (VVD): Ik wil nog even terug naar de opmerking van de heer Van de Camp over de parate executie en de levende have. Ik begrijp goed dat er sprake is van een emotionele gebondenheid van de eigenaar aan het goed. Als de minister zou antwoorden dat de mogelijkheid om het dier meteen te vervreemden of dood te maken in die zin wordt toegepast dat het dier in bewaring wordt gegeven, wie zou dan de kosten van die bewaring moeten betalen? Toen de parate executie nog niet veelvuldig werd toegepast, hebben wij in het strafrecht te maken gehad met de opslag van goederen bij Domeinen. Dit bracht enorme kosten met zich mee. Als je die parate executie niet goed doorvoert, ook niet in het bestuursrecht, zullen er goederen moeten worden opgeslagen en misschien ook dieren. Wie betaalt dan de kosten daarvan?

De heer **Van de Camp** (CDA): Onder het beding dat ik ook graag het antwoord van de regering op mijn vraag hoor, lijkt mij dat in eerste instantie moet worden besloten om het dier te laten leven. Het moet dan in een dierenasiel worden ondergebracht. Mijn spontane reactie op deze interruptie is dat de kosten daarvan moeten worden verhaald op de eigenaar van het dier.

Het laatste onderwerp waarvoor ik aandacht wil vragen, is de attributie. Het verhaal in dit wetsvoorstel is bijzonder technisch. Vooropgesteld, het belang van helderheid binnen hiërarchische bestuurlijke verhoudingen onderschrijven wij volledig. Toch heb ik een vraag over de vorm van die duidelijkheid. Uit de regeling en de toelichting blijkt dat het bovengeschatte bestuursorgaan algemene en concrete aanwijzingen kan geven aan het ondergeschikte bestuursorgaan. De zinsnede dat het hogere orgaan de bevoegdheid nimmer zelf kan uitoefenen is theoretisch gezien juist, maar via de aanwijzingen kan het hogere bestuursorgaan de beslissing materieel gezien al nemen en de bevoegdheid van de ondergeschikte daardoor beperken tot het formeel nemen van het besluit, bijvoorbeeld het zetten van de handtekening. De vraag is of er veel overblijft van de geattribueerde bevoegdheid, die wij als wetgever met een reden aan de ondergeschikte hebben toegekend. Kan de minister daarop kort ingaan?

Ten slotte kom ik op de aanpassingswetgeving die uit dit wetsvoorstel moet voortvloeien. Over de twee "bestuurlijkeboetewetten" heb ik de minister zojuist al vragen gesteld, maar ook verder moet er nog het nodige worden geregeld. Als ik de nota naar aanleiding van het

verslag goed heb gelezen, wordt ook een aantal materieelbestuursrechtelijke kwesties doorgeschoven naar de aanpassingswetgeving. Al met al zal het veel werk vergen om de aanpassingswetgeving tot stand te brengen. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding hiervan?

□

De heer **Teeven** (VVD): Voorzitter. Het wetsvoorstel dat nu voorligt kent een lange voorgeschiedenis. Het voorstel is een zogenaamde aanbouwwet van de Algemene wet bestuursrecht. Met het codificeren van algemene bestuursrechtelijke onderwerpen en regels maakt de AWB de afzonderlijke bepalingen in allerlei wetten overbodig. De eerste en tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht zijn al lang geleden in werking getreden, respectievelijk in 1994 en 1998. In 1999 is een voorontwerp van wet voor de vierde tranche van de AWB aangeboden. In juli 2004 is een aangepast wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer. De vierde tranche heeft betrekking op een drietal nieuwe onderwerpen, te weten de bestuursrechtelijke geldschulden, de bestuurlijke handhaving en de attributie. Verder bevat het voorstel een groot aantal daaruit voortvloeiende wijzigingen van bestaande AWB-bepalingen.

Ik stel voorop dat de VVD-fractie een groot voorstander is van het inzichtelijk maken van het bestuursrecht. Wij onderschrijven dan ook het belang van het aanbrenge van samenhang tussen de verschillende regelingen, om daarmee het bestuursrecht slagvaardiger te maken. Mijn fractie vindt dit vooral belangrijk omdat burgers en bedrijven in principe ook zonder advocaat moeten kunnen procederen in bestuursrechtelijke zaken.

Het wetsvoorstel dat voorligt biedt een meer uniforme regelgeving, in samenhang met het burgerlijk recht en het strafrecht. De VVD-fractie ziet hierin een belangrijke stap voorwaarts in de richting van meer inzichtelijkheid en een slagvaardiger bestuursrecht.

Na het verschijnen van het voorontwerp en het advies van de Raad van State is er al een aantal aanpassingen aangebracht. In de meeste gevallen gaat het om technische wijzigingen, maar in een enkel geval ook om een inhoudelijk punt, bijvoorbeeld in het geval van de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen in de nota naar aanleiding van het verslag, waarin al een groot aantal onderwerpen nader is toegelicht en verduidelijkt. Ik heb echter nog een aantal vragen, over algemene kwesties en vervolgens over de drie kernonderwerpen. Ik begrijp dat de minister die dit wetsvoorstel verdedigt zelf de specialist is, dus de concrete beantwoording van mijn vragen zal hem niet moeilijk vallen.

De regels voor het vorderen van schulden door de overheid zijn thans nog vastgelegd in een vijftigtal wetten. Door deze regels op te nemen in de AWB wordt een belangrijke vereenvoudiging bereikt. Hetzelfde geldt voor de regels voor het betalen van boetes die niet door de rechter zijn opgelegd, de zogeheten bestuurlijke boetes. In de Algemene wet bestuursrecht worden hiervoor algemene regels vastgelegd, waardoor het stellen van aparte regels per soort boete niet meer noodzakelijk is. De VVD-fractie onderschrijft het belang van het opnemen van deze twee onderwerpen in de AWB. Wel vragen wij ons af, gelet op het lange

Teeven

wetgevingstraject, hoe de minister de samenhang ziet tussen het wetsvoorstel dat voorligt en het wetsvoorstel Wet beroep bij niet tijdig beslissen en het initiatiefwetsvoorstel van de leden Wolfsen en Luchtenveld over de dwangsom bij niet tijdig beslissen; ik verwijs naar pagina 2 van de nota naar aanleiding van het verslag. Ook de samenhang met het strafrecht roept een dergelijke vraag op, want wat zijn de gevolgen van de strafrechtelijke OM-afdoening? Daarnaast krijg ik graag een nadere toelichting op hoe de "samenwerking" in de praktijk vorm dient te krijgen en op de vragen of de keuzes voor bestuurs- of strafrechtelijke handhaving voorrang zullen krijgen en hoe die keuzes moeten worden gemaakt door de betrokken instanties. Kortom, de VVD-fractie vraagt de minister om nader inzicht te geven in de wijze en de termijn waarop de verschillende wetten zullen worden aangepast aan de algemene regels in de Algemene wet bestuursrecht, bijvoorbeeld het schrappen in geval van overlap zoals bij de Wet financieel toezicht of bij de Wet bestuurlijke boete fout parkeren. Kan de minister een duidelijk overzicht geven van de specifieke wetten die nog allemaal zouden moeten worden aangepast?

Ook de verhouding bestuurder-rechter baart onze fractie nog enige zorg. In hoeverre toetst de rechter steeds meer inhoudelijke vraagstukken die eigenlijk al binnen het bestuursrecht aan de orde dienen te komen? De minister geeft al aan dat hij, om een dubbele toetsing te voorkomen, een bestuurlijke lus mogelijk wil maken. Hoe staat het met de realisatie van die bestuurlijke lus en de bekendheid van die bestuurlijke lus onder bestuurders en leden van de rechterlijke macht? Ik verwijs in dat verband naar pagina 26 van de nota naar aanleiding van het verslag. Er wordt ook veel waarde gehecht aan de mogelijkheid voor de rechter om hoofdbeschikkingen en bijkomende beschikkingen samen te voegen. Voorziet de minister nog enig effect op het terugdringen van de werklast bij de bestuursrechter, nota van het verslag pagina 46?

De VVD-fractie is het met betrekking tot de bestuursrechtelijke geldschulden hartgrondig met de ministers eens wanneer zij in de nota naar aanleiding van het verslag benadrukken dat het uitgangspunt dient te zijn dat schulden worden voldaan. Omdat niet alle geldschulden binnen het bereik van die titel vallen, zou ik graag van de minister horen of hij voornemens is, daar op korte termijn verandering in te brengen en zo ja, welke verandering. De vorige ministers waren van mening dat het optreden van de wetgever in ieder geval op het terrein van de schadevergoeding gewenst is. Kan de minister inzicht geven in de voortgang van de studiegroep die is ingesteld inzake een wettelijke regeling met betrekking tot de schadevergoeding, nota pagina 7? Met betrekking tot de bestuurlijke handhaving is de VVD-fractie het ook hartgrondig eens met het uitgangspunt dat door de toenmalige minister werd benadrukt. Het gaat om de beginselplicht tot handhaving in het bestuursrecht, pagina 28. Onderschrijven ook de ministers het belang van deze beginselplicht tot handhaving? Op welke wijze zal de regering hiervan de naleving stimuleren, om zo het door de vorige ministers genoemde handhavingstekort aan te pakken?

Omdat blijkt het wetsvoorstel ook een derde belanghebbende om effectivering en handhaving kan verzoeken, vraagt de VVD-fractie zich af wat zijn positie is bij de afwijzing van dit verzoek. Deze afwijzing is een beschikking, waartegen bezwaar en beroep openstaan.

Maar kan er bijvoorbeeld ook schadevergoeding worden gevorderd? Voor de duidelijkheid verwijs ik de regering naar pagina 45 van de nota.

De bestuurlijke handhaving en algemene regels inzake de bestuurlijke boete roepen bij de VVD-fractie toch nog een aantal belangrijke vragen op. In het wetsvoorstel zijn de begrippen herstellende en bestraffende sancties opgenomen, maar er zijn ook veel sancties nog niet genoemd. Omdat beschikkingen van het bestuur zowel herstellend als sanctionerend kunnen zijn, vraag ik de minister om enige opheldering daarover. Hoe weet de betrokkene bijvoorbeeld of de sanctie bestraffend dan wel herstellend bedoeld is, pagina 34? Voorzien de ministers een behoefte om naast de boete ook bestraffende sancties aan de vierde tranche toe te voegen? Zo ja, welke en op welke termijn? In dit kader vraag ik ook een toelichting op het ontbreken van een regeling – de vorige spreker had het er al over – inzake het bewijs. De minister geeft aan dat hij nu nog geen noodzaak ziet, maar wanneer in welke situatie wel? Zie pagina 23 en 27 van de nota.

Tot slot wil ik de ministers een nadere toelichting vragen op de mogelijkheden om decentrale overheden een bestuurlijke boete op te leggen en de praktische uitvoering daarvan. Ik zou eigenlijk nog specifiek een toelichting willen krijgen op de rol en gevolgen voor de Belastingdienst en de belastinginspecteur, dit ook met het oog op het laatste onderdeel van dit wetsvoorstel, de attributie. De vierde tranche biedt de belastinginspecteur de mogelijkheid om een bestuurlijke boete aan een belastingsadviseur op te leggen, indien die als medepleger bij een onjuiste belastingaangifte is betrokken. Onze fractie vraagt zich af of het wenselijk is dat de inspecteur een boete kan opleggen aan zijn zogenoemde professionele tegenspeler of daarmee kan dreigen. De vierde tranche geeft onder andere de Belastingdienst de bevoegdheid tot het beboeten van medeplegers, opdrachtgevers en feitelijk leidinggevend. Hoe actief denkt de minister dat de Belastingdienst hiermee omgaat? Hij kan natuurlijk niet in een glazen bol kijken, maar is dat enigszins te voorspellen? Gaat in alle gevallen waarin een beboetbaar feit is begaan, de belastinginspecteur op zoek naar eventuele medeplegers? Hoe zal de instructie aan de Belastingdienst luiden? Gaat de inspecteur in alle gevallen waarin een rechtspersoon een beboetbaar feit heeft gepleegd op zoek naar degene die leiding of opdracht hebben gegeven? Gebeurt dat bijvoorbeeld ook bij verzuimboetes? Wat wordt het criterium om een onderzoek in te stellen, indien dit niet stelselmatig wordt onderzocht? Hangt dat af van het toeval, van de individuele belastingadviseur? Ik heb hier een aantal specifiekere vragen over. Mijn fractie denkt dat dit een knelpunt oplevert. Hoe kan de Belastingdienst de vereiste informatie krijgen om vast te stellen of iemand medepleger van een beboetbaar feit is? In hoeverre staat dit onderzoek op gespannen voet met het uit artikel 6 EVRM voortvloeiende zwijgrecht van de verdachte en het fair-playbeginsel indien het om een belastingadviseur gaat? De heer Van de Camp sprak hier al over. Ik wijs de regering ook op de uitspraak die de Hoge Raad op 23 september 2005 heeft gedaan. In hoeverre zal de inspecteur de benodigde informatie over eventueel medeplegen kunnen krijgen, indien een advocaat advies over de belastingaangifte heeft gegeven? Leidt ook deze informatieproblematiek ertoe dat het min of meer toevallig is wie er als medepleger

Teeven

kan worden aangepakt? Ik krijg hier graag duidelijkheid over. Welk beleid wordt er in de toekomst gevoerd?

Op grond van de Invorderingswet 1990, artikel 36 en artikel 32, lid 2 kunnen bestuurders van rechtspersonen in een aantal gevallen aansprakelijk worden gesteld voor een fiscale boete die aan een rechtspersoon is opgelegd. Op grond van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht kan aan bestuurders ook rechtstreeks een boete worden opgelegd, indien zij opdrachtgever of feitelijk leidinggever zijn van een beboetbaar feit, gepleegd door de rechtspersoon. Hoe verhouden deze twee mogelijkheden tot sanctionering zich tot elkaar? Is dit eigenlijk geen doublure? Is er onder de vierde tranche nog wel behoefte aan aansprakelijkheid van derden voor bestuurlijke boetes? Is aansprakelijkheid van derden voor een boete wel te rijmen met de uit artikel 6 EVRM voortvloeiende regel dat een straf en dus ook een fiscale boete niet ten laste mag komen van een ander dan degene aan wie zij is opgelegd? Ik verwijs hierbij naar een uitspraak die de Hoge Raad in 2003 heeft gedaan – voor de fijnproevers: NJ 2004-81.

Het laatste onderdeel wordt gevormd door de attributie. Dit het laatste nieuwe onderdeel. In de attributie wordt de bestaande regel vastgelegd dat een ambtenaar die eigen wettelijke bevoegdheden heeft, bijvoorbeeld de belastinginspecteur of de gemeentelijke belastingambtenaar, niettemin ondergeschikt blijft aan het politiek verantwoordelijke bestuursorgaan waarvoor hij of zij werkt. Wat vindt de minister van de noodzakelijkheid en de wenselijkheid om attributie in een wettelijke regeling op te nemen, gelet op de reeds bestaande en in de vierde tranche genoemde mandatering en de voorkeur voor deze figuur, niet alleen van mijn fractie, maar ook van de voorgangers van de minister met wie wij al over dit wetsvoorstel spraken?

Mijn fractie zal het amendement van de heer Van de Camp steunen. Dat lijkt een logische aanvulling op wat er thans al in andere onderdelen van het procesrecht is opgenomen. Mijn fractie heeft kritische kanttekeningen bij de vierde tranche geplaatst, maar dat neemt niet weg dat zij het een belangrijke stap voorwaarts acht, omdat het bestuursrecht er inzichtelijker door wordt en er in dat kader slagvaardiger kan worden opgetreden.

□

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. Wij spreken vandaag over een wet uit 1992 waaraan een deel wordt toegevoegd middels zogeheten "aanbouwwetgeving". Het wetsvoorstel dat wij vandaag in het bijzonder bespreken, dateert al van een hele tijd geleden. De verbouwing gaat naar mijn indruk langzaam maar wel degelijk.

Voor de bestuursrechtelijke geldschuld wordt een algemene regeling voorgesteld voor betalingen aan en door bestuursorganen, naast algemene regels over het ontstaan en de inhoud van de verplichting tot betaling aan de overheid, het intreden van verzuim en de gevolgen. Het gaat dus om geldschulden waarbij een van de partijen een bestuursorgaan is. Het kan bijvoorbeeld gaan om de verplichting om belasting te betalen, het ontvangen van een subsidie na een daartoe strekkend besluit of het recht op een uitkering. De regels uit het Burgerlijk Wetboek zijn hierbij als uitgangspunt genomen. Dat lijkt mij ook wenselijk voor de consistentie van de regelgeving.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft zich op het standpunt gesteld dat deze juridisering van de regelgeving van de betaling van geldschulden geen goede zaak is. De VNG verwacht dat de uitvoeringslasten voor gemeenten aanzienlijk zullen toenemen. Wat vindt de minister van dat standpunt van de VNG? Mijn fractie plaatst daar vraagtekens bij omdat de nieuwe regeling niet veel wijzigt aan de bestaande praktijk, nu de regels al grotendeels op het bestaande Burgerlijk Wetboek gebaseerd zijn.

Afdeling 4.4.4 heeft betrekking op de aanmaning, waarvoor het bestuursorgaan een vergoeding in rekening kan brengen. Hiervoor wordt een bedrag van € 14 genoemd bij een geldschuld hoger dan € 454. Dat lijken mij redelijke bedragen. Ik heb hiermee dan ook geen grote problemen. Verder kan de wettelijke rente worden gevraagd, waarover in de memorie van toelichting een uiteenzetting is terug te vinden. De vraag is echter of het bestuursorgaan nu ook incassokosten in rekening kan brengen. Ik lees in de memorie van toelichting in ieder geval dat de kosten van het dwangbevel en buitengerechtelijke kosten bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgesteld. Valt er al iets over te zeggen hoe die AMvB eruit komt te zien en welke staffel er zal worden gehanteerd bij de incassokosten? In debatten in deze Kamer over de schuldenproblematiek wordt bijvoorbeeld steeds verwezen naar "voorwerk II", dat steeds wordt gebruikt bij de hantering van incassokosten. Daarin is terug te vinden dat het hier kan gaan om maximaal 15% van de hoofdsom. Mijn fractie is van mening dat er in de regel nooit meer mag worden gevorderd dan die 15% boven het oorspronkelijk verschuldigde bedrag en dat dat percentage lager dient te worden naarmate het bedrag stijgt. Worden de incassokosten inderdaad in rekening gebracht en wat vindt de regering van de koppeling aan het maximum van 15%?

Ik kom bij de bestuurlijke boete, de bestuursdwang en de dwangsom. In het hoofdstuk Handhaving wordt een titel met algemene bepalingen voorgesteld. Het codificeren van een algemene regeling en het harmoniseren van bestaande regelgeving komt de rechtszekerheid ten goede en maakt de huidige rechtspraktijk uniformer, dus iets eenvoudiger. Een van deze algemene bepalingen definieert de bestraffende sanctie. Een bestraffende sanctie in de Algemene wet bestuursrecht is een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreders te bestraffen. Wanneer de sanctie bestraft en derhalve beoogt leed toe te voegen, moet de burger ook de daarbij passende waarborgen hebben.

Bestuursdwang wordt voortaan expliciet omschreven als "last onder bestuursdwang". Naar mijn mening is dat een betere omschrijving, omdat er pas kan worden opgetreden nadat er een last tot beëindiging van bijvoorbeeld een overtreding is gegeven. Er wordt een wijziging voorgesteld in de bestuursdwang en de last onder dwangsom, en wel als volgt, in de artikelen 5.31a en 5.37: "Een derde die het bestuursorgaan verzoekt sancties aan een ander op te leggen, krijgt de mogelijkheid om deze handhaving bij de rechter af te dwingen." Wanneer het bestuursorgaan de sanctie dus oplegt maar niet effectueert, kan de derde deze handhaving trachten af te dwingen. Met andere woorden, de derde heeft dus de mogelijkheid om het bestuur via de bestuursrechter tot daadwerkelijk optreden te bewegen. Mijn fractie vindt dit een vooruitgang. Hiermee wordt de positie van de

De Wit

belanghebbende, uiteraard niet zijnde de overtreder, verbeterd. De positie van de derde, die om handhaving heeft gevraagd, wordt dus versterkt. Kortweg is dus de vraag van de derde aan de rechter, of het bestuur gaat optreden of niet. Op zich is dit wenselijk, zoals ik al zei. Op die manier komt er in ieder geval duidelijkheid in de situatie. Het beantwoordt ook volledig aan de ook in het wetvoorstel liggende beginselplicht bij handhaving, te weten dat handhaving moet, behoudens bijzondere omstandigheden.

Op dit punt heb ik nog wel een vraag aan de minister. Hoe zit het met de bescherming van de persoonlijke gegevens van deze derde die het bestuursorgaan om handhaving vraagt? Ik noem het bekende voorbeeld van de ene buur die vraagt aan de gemeente om op te treden tegen de andere buur. Heeft de persoon die door de gemeente wordt aangesproken op nakoming, het recht om te weten wie er geklaagd heeft en wie zich gewend heeft tot het bestuursorgaan? Is het ook mogelijk om in voorkomende gevallen de klager af te schermen, ter bescherming van de derde? Is het mogelijk te voorkomen dat bekend wordt wie het is geweest? Juist op dit vlak zijn er immers voorbeelden van allerlei verwickelingen die buitengewoon gevoelig liggen en waar mensen daadwerkelijk door geraakt worden. In hoeverre wordt dus de persoon beschermd die als derde het bestuursorgaan vraagt om op te treden?

Ik kom op de bestuurlijke boete. Er komt een algemene regeling. De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie die een onvoorwaardelijke verplichting inhoudt tot het betalen van een geldsom. De Raad van State benadrukt in zijn advies dat dit bestraffende bestuursrecht niet nodeloos moet afwijken van het strafrecht, vooral niet van essentiële punten van artikel 6 EVRM. Er is een aantal auteurs dat bepleit heeft dat het bestaande bestuursprocesrecht onvoldoende is toegesneden op de procedures tot oplegging van bestraffende sancties. De rechtsbescherming van de vermoedelijke overtreder laat volgens deze auteurs te wensen over. Er zijn bijvoorbeeld weinig regels met betrekking tot het bewijs. Zo mag er in bepaalde gevallen geen gebruik worden gemaakt van onrechtmatig verkregen bewijs in de strafrechtelijke betekenis. Deze regel is niet in de wet vastgelegd. Weliswaar geldt deze regel in de jurisprudentie, maar het advies van de Raad van State om deze bewijsregel op te nemen in de wet, wordt door de minister afgewezen. Het zou aansluiten bij de jurisprudentie en het zou niet verstandig zijn om één of twee bewijsregels op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht. Ook geeft de minister aan een regeling voor bestuursrechtelijk bewijsrecht niet de urgentie die ik wens. Ik vraag de minister daarom om een toelichting op dit punt. Het gaat immers om straffen. Het is te betwijfelen of het bij het opleggen van bestraffende sancties voldoende is, als men kan inzien op grond waarvan men aansprakelijk wordt gesteld en bestraft wordt. Dat is immers de normale motivering die hieraan ten grondslag moet liggen. Het gewone motiveringsbeginsel van artikel 3.46 van de Algemene wet bestuursrecht is naar mijn oordeel bij een staf niet genoeg. Ik zou graag zien dat er een goede regeling voor het bewijsrecht in de Algemene wet bestuursrecht wordt opgenomen. Ik vraag daarom op dit punt om een reactie van de minister, ondanks dat wij hierover van hem al eerder het een en ander hebben vernomen in de nota naar aanleiding van het verslag.

Mijn fractie is van mening dat er minimaal een verzwaarde motivering vereist is bij de bestuurlijke boete. Wij zijn ook van mening dat deze verzwaarde motiveringsplicht een uitdrukkelijke wettelijke basis dient te krijgen. Wij vinden dat artikel 5.4.2.5 zich hiervoor uitstekend leent. Nu staat er dat de beschikking van de boete slechts de naam van de overtreder en het bedrag vermeldt. Uiteraard zie ik ook het probleem dat bij een simpele parkeerboete niet altijd een verzwaarde motiveringsplicht nodig is. Maar naar de aard van de overtreding zou de motivering zwaarder moeten zijn. Ik hoor graag wat het oordeel hierover is van de minister. Wat dat betreft wil ik ook verwijzen naar de memorie van toelichting zelf, waarin de minister aangeeft dat er bij een bestuurlijke boete wel degelijk dient te worden onderbouwd. Ik citeer uit pagina 127 van de memorie van toelichting: "Er worden extra eisen gesteld aan de voorbereiding, in het bijzonder aan de bewijsvoering van de overtreding en aan de motivering van het sanctiebesluit." Op dezelfde pagina wordt een tweetal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geciteerd. Graag dus de mening van de minister hierover.

Artikel 5.0.10 bepaalt dat de bestuurlijke boete toekomt aan het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd, tenzij in een wettelijk voorschrift anders is bepaald. Zijn er nu al voorbeelden te vinden waarin de opbrengst van de bestuurlijke boete krachtens wettelijk voorschrift ergens anders terecht komt dan bij het bestuursorgaan zelf? Is dat nu al gebruikelijk, wordt daar gebruik van gemaakt of is het een uitzondering? Ik ben daar benieuwd naar, omdat een al te uitbundig gebruik van de bestuurlijke boete natuurlijk een risico vormt. Ik wil de link leggen met de prestatiecontracten. Misschien is dat vergezocht, maar de discussie is dat juist het halen van die prestaties de politie soms verleidt tot een uitbundig "boeteopleggingsgedrag". Om de prestaties te halen, worden er dus maar een paar dagen wat meer boetes tegenaan gegooid; dan kan men in ieder geval ook volgend jaar de subsidies van de overheid tegemoet zien. Wordt met dit soort regelingen niet de schijn van oneigenlijk gebruik gewekt, vanwege het financiële belang dat het bestuursorgaan krijgt bij de sanctie? Ik vind dat wij dit niet moeten hebben. De Hoge Raad en het openbaar ministerie hebben op dit onderdeel van de regeling kritiek geuit. De minister is reeds in overweging gegeven – zie met name pagina 72 van de nota naar aanleiding van het verslag – om een soort handhavingsfonds in te richten, waarin die boetes worden verzameld.

De argumenten van de minister in de nota naar aanleiding van het verslag overtuigen mij niet. De minister zegt dat in de praktijk geen reden bestaat voor deze vrees en dat bovendien bezwaar en beroep openstaan. Dat is echter niet het punt; het gaat niet alleen om onrechtmatig opgelegde sancties. Ik wil voorkomen dat er een belang ontstaat bij een bestuursorgaan om zo veel mogelijk bestuurlijke boetes op te leggen, omdat die in de kas komen. Dat zou alleen al de schijn van misbruik kunnen wekken en dat moeten we niet willen.

De heer **Van de Camp** (CDA): Als ik u zo hoor, blijkt u toch van een groot wantrouwen uit te gaan jegens het bestuur in Nederland. Denkt u niet dat het bestuur in Nederland de intrinsieke overtuiging heeft dat boetes

De Wit

moeten worden opgelegd als dat nodig is, en niet om de begroting sluitend te maken?

De heer **De Wit** (SP): Natuurlijk, daarom zei ik aan het begin van het onderwerp dat men wellicht zou kunnen worden verleid tot een al te uitbundig gebruik van de mogelijkheid om die sancties op te leggen. Ik heb geen reden om nu al aan te nemen dat dit in de praktijk zal leiden tot misbruik, maar ik heb verwezen naar de praktijk van de prestatiecontracten bij de politie en daarbij bestaat de indruk dat er een aantal dagen flink boetes worden uitgeschreven om de prestaties te halen; als die niet worden gehaald, heeft dat immers consequenties in financiële zin. Die schijn moeten we vermijden, we moeten de indruk voorkomen om de kas te spekken of de begroting sluitend te krijgen. Vandaar mijn vraag aan de minister of in de praktijk de bestuurlijke boete al krachtens wettelijk voorschrift wordt gebruikt voor iets anders dan alleen het eigen, directe bestuursorgaan, en wat de minister vindt van het idee van het handhavingfonds. Ik werp dit op, niet als verdachtmaking aan het adres van de bestuursorganen, maar meer ter voorkoming van de schijn: zullen we in de praktijk die schijn kunnen voorkomen?

De heer **Van de Camp** (CDA): Dat is een geruststelling, maar de vraag blijft of er geen principiële onderscheid is tussen een prestatieafpraak bij de politie om criminaliteit te bestrijden, die vervolgens een opbrengst heeft, en een bestuurlijke boete, wat een sanctie is op een overtreding of zelfs een misdrijf.

De heer **De Wit** (SP): Het is de bekende vergelijking die altijd mank gaat. Bij de prestatiecontracten zie je dit gedrag. Ik zou het risico willen voorkomen dat de bestuurlijke boete al te uitbundig wordt gehanteerd, want dat vormt een smet op het opereren van de bestuursorganen in dit land.

In artikel 5.0.5. wordt gesteld dat er geen sanctie wordt opgelegd wanneer er sprake is van een rechtvaardigingsgrond. De regering stelt in de nota naar aanleiding van het verslag, op de pagina's 55 en 68, dat de inhoud van de rechtvaardigingsgrond in de jurisprudentie is bepaald. Kan de minister toezeggen dat de bestuursrechter daarmee rekening houdt? Ik hoor graag het oordeel van de minister.

In artikel 5.4.2.6. staat dat de overtreder in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen, maar alleen wanneer het gaat om een bestuurlijke boete van € 340 of hoger. Wanneer er dus een lagere boete wordt opgelegd, wordt de beboete persoon niet automatisch gevraagd om zijn zienswijze bekend te maken. Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten heeft hiertegen bedenkingen geuit, maar het antwoord van de minister luidde dat het in de praktijk moeilijk te realiseren zou zijn om de zienswijze te vragen. Bovendien zou het niet nodig zijn. Waarop berusten deze overwegingen van de minister? Vindt de minister het niet wenselijk, omdat bijvoorbeeld de uitvoeringslasten naar verwachting te hoog zullen zijn? Vindt de minister de mogelijkheid van bezwaar en beroep achteraf voldoende? Ik hoor het graag, want naar mijn mening is het in de praktijk niet moeilijk te realiseren dat mensen in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze aan te voeren. Daarom vraag ik de

minister nogmaals wat de werkelijke achtergrond is van zijn afwijzing op dit punt.

□

De heer **De Roon** (PVV): Voorzitter. De codificatie en het op schrift stellen van deels versnipperde wetgeving en wellicht ook deels ongeschreven recht verdient naar onze continentale rechtstraditie de voorkeur. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt in ieder geval het administratieve recht meer doorzichtig, overzichtelijker en toegankelijker. De versnippering en het bestaan van niet per se noodzakelijke verschillen tussen allerlei administratiefrechtelijke wetten wordt hiermee tegengegaan. Dat is een goede zaak.

De realisering van dit wetsvoorstel is een van de stappen die in dat proces moet worden gezet. Het stemt tot tevredenheid dat vandaag de plenaire behandeling ervan kan plaatsvinden. De regering heeft toegezegd dat de belastingwetgeving waar nodig en mogelijk zal worden aangepast aan deze vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, en dat dit zal gebeuren door middel van een separaat wetsvoorstel dat nu nog in voorbereiding is. De fractie van de PVV hecht eraan dat die aanpassing gelijktijdig met de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht kracht van wet krijgt. Ik wil graag weten of de regering dit ook nastreeft. Zo niet, dan verneem ik graag waarom de regering een tijdelijk uiteenlopen van de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht en de fiscale regelgeving aanvaardbaar acht.

Twijfel kan bestaan over de wenselijkheid van de bepaling dat de opbrengst van bestuurlijke sancties toekomt aan het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd. Dit kan leiden tot misbruik als het bestuur een financieel belang heeft bij de oplegging van een boete. Die vrees is in elk geval door diverse deskundigen geuit. Het zou, zo is ook wel opgemerkt, zeer onwenselijk zijn als bij de opstelling van een begroting al zou worden geanticipeerd op de nog op te leggen bestraffende, geldelijke sancties. De regering stelt in de nota naar aanleiding van het verslag dat de praktijk tot nu toe geen grond geeft voor een dergelijke vrees, maar ik houd de minister voor dat het toepassingsgebied van het instrument bestuurlijke boete de afgelopen jaren aan het uitdijen is geraakt en dat dit proces nog gaande is. Dat maakt in elk geval wel dat het financiële belang van bestuursorganen bij bestuurlijke boetes ook steeds groter wordt. Dus het gegeven dat in het verleden wellicht nog niet gebleken is dat er grote problemen zijn ontstaan in dit opzicht, is op zichzelf natuurlijk nog geen reden om je daarop niet te beraden. De parkeerboetes die gemeenten kunnen opleggen, zijn nu gegoten in de vorm van een fiscale aanslag van € 1 met een heffing erop in verband met de incasso van die ene euro. Vroeger was dit alles in de vorm van strafrecht gegoten. De overgang van de strafrechtelijke parkeerboete naar de bestuurlijke parkeerboete is met veel enthousiasme door de gemeenten opgepakt. Daarom vraag ik de minister hoe hij erover denkt om het systeem van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften op dit punt algemeen te maken, dus in het algemeen te bepalen dat de opbrengsten van bestuurlijke boetes in de staatskas vloeien.

Uit het deze week gesloten bestuursakkoord tussen het Rijk en de gemeenten vloeit voort dat de hoogte van de

De Roon

onroerendezaakbelasting een speelbal van de gemeenten wordt. Velen, en zeker ook de Partij voor de Vrijheid, vrezen dat de gemeenten de onroerendezaakbelasting als een melkkoe zullen gebruiken door die fors te verhogen. De fractie van de Partij voor de Vrijheid zou niet graag zien dat ook bestuurlijke boetes een melkkoe van lagere overheden kunnen worden. Is de minister bereid onze zorg op dit punt weg te nemen door artikel 5.0.10 in deze zin aan te passen? Hoe staat de minister bijvoorbeeld – het is maar een proefballonnetje – tegenover de gedachte om de reeds bestaande organisatie voor boete-incasso te belasten met de incasso van bestuurlijke boetes? Ik doel op het Centraal Justitieel Incassobureau. Denkbaar is dat dit wordt uitgebreid met een tweede tak voor de inning van bestuurlijke boetes en dus tot centraal bestuurlijk en justitieel incassobureau wordt gepromoveerd. Ik hoor graag de mening van de minister hierover.

□

De heer **Wolfsen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Mijn collega Van de Camp heeft bij herhaling wat extra tijd gevraagd voor de voorbereiding van dit wetsvoorstel. Dat is natuurlijk volslagen terecht. Ik heb hem daarin een paar keer gesteund, wat begrijpelijk is. Het is een belangrijke wet. Zelf noem ik de Algemene wet bestuursrecht wel eens een groeibriljant. Er wordt wel eens op gemopperd, maar ik vind dat geheel ten onrechte. Je kunt er niet lang genoeg op studeren om na een goede, gedegen voorbereiding hier in de zaal te komen.

Die groeibriljant groeit nog steeds en wordt ook steeds opnieuw geslepen, waar nodig. Dat is goed. Hij groeit door middel van aanbouwwetgeving. Als je die hier behandelt, is er natuurlijk altijd het gevaar dat het betere de vijand wordt van het goede en dat wordt gevraagd waarom sommige dingen niet aanvullend ook geregeld zijn en waarom andere dingen niet kunnen. Alles kan namelijk altijd anders, alles kan altijd beter en alles kan altijd completer.

Wij hebben een lange voorbereiding achter de rug. Wij hebben ook een zeer degelijke schriftelijke voorbereiding achter de rug. Dank voor de uitvoerige antwoorden van de minister. Wij hebben ook royaal de tijd genomen om het voorstel hier te behandelen. Mijn fractie heeft dus vandaag een positievere houding. Zij zal het wetsvoorstel in hoofdlijnen ook steunen en niet om extra aanvullende regelingen vragen in het kader van deze wet. Dat wil niet zeggen dat wij niet de nodige vragen hebben, niet nog wat algemene thema's willen aansnijden en niet op sommige punten nog een verduidelijking willen. Wij hebben echter geen nieuwe aanvullende onderwerpen.

De doelstelling van de Algemene wet bestuursrecht is duidelijk: algemene eenheid waar mogelijk, vereenvoudiging waar het kan, codificatie waar mogelijk en algemene voorzieningen creëren voor kwesties die beter niet of niet meer in bijzondere wetgeving kunnen worden geregeld. Dit is al het veertiende jaar van de Algemene wet bestuursrecht. Er komen steeds nieuwe tranches om de wet aan te vullen. Ook wordt de wet in bijzondere wetgeving aangevuld. Het is de bedoeling om de wet vandaag aan te vullen met bepalingen inzake bestuursrechtelijke geldschulden, bestuurlijke handhaving, in het bijzonder de bestuurlijke boete, en attributie. Dat lijkt ons uitstekend.

Ik wil nog een aantal algemene vragen stellen en een paar specifieke opmerkingen maken. Ik zal dat doen aan de hand van de indeling in hoofdstukken en de artikelen van de wet zelf. Ik begin met titel 4.4 bestuursrechtelijke geldschulden. Het is goed dat nu helder is opgeschreven dat de verplichting tot betaling van een geldsom wordt vastgesteld in een beschikking. Dat creëert duidelijkheid. Het is ook goed dat deze bepaling zich niet beperkt tot betalingen aan overheid, maar wordt uitgebreid tot betalingen die de overheid aan burgers moet doen. Is titel 4.4 echter ook van toepassing op zelfstandige schadebesluiten en betalingsverplichtingen die voortvloeien uit onrechtmatig of rechtmatig gedrag van de overheid? Ik begrijp ook niet goed waarom sommige bepalingen uitgezonderd blijven in het belastingrecht. Ik las ergens dat dit hoofdstuk niet van toepassing is op teruggaven aan de burgers, die voortvloeien uit ambtshalve correcties door de inspecteur. Ik hoor hier graag een toelichting op.

Een volgende vraag betreft het feit dat executiegeschillen die kunnen voortvloeien uit die betalingen, ondergebracht blijven bij de civiele kortgedingrechter. Waarom wordt dit type conflict niet ondergebracht bij de bestuursrechtelijke voorzieningenrechter? Immers, daarbij is vaak sprake van onderliggende rechtsvragen van bestuursrechtelijke aard, waardoor de civiele rechter in het bestuursrecht moet duiken. Waarom komt er niet een kortgedingrechter, een bestuursrechtelijke voorzieningenrechter, die al dit soort kwesties kan afdoen? Ook wil ik weten of verzoeken om kwijtschelding nu wel of niet onder titel 4.4 vallen en hoe een en ander in de praktijk gaat. De oude regelingen op het vlak van de geldschulden waren bepaald onduidelijk en versnipperd. Het wetsvoorstel betekent dan ook een grote vooruitgang op dit punt. Terecht wordt nauw aansluiting gezocht bij het Burgerlijk Wetboek. Dat schept ook duidelijkheid voor burgers, omdat er een algemene voorziening is, en voor bestuursorganen. Wellicht krijgen ook advocaten hierdoor wat minder werk. In het algemeen is het dus een goed wetsvoorstel. Ook komt het de rechtszekerheid, in casu de voorspelbaarheid van het recht, ten goede.

Artikel 4.4.1.9 inzake de verrekeningsmogelijkheden vind ik nogal sober. Er staat dat verrekening alleen mogelijk is, als er sprake is van een wettelijk voorschrift. Het moet dus goed geregeld zijn in de wet. Zeker met het oog op de toeslagenregelingen die tegenwoordig allemaal door de Belastingdienst worden uitgevoerd, zou de regeling wat breder gemaakt moeten worden. Belastingen vallen voor de burger gewoon onder de Belastingdienst. Waarom zouden bedragen die burgers krijgen of die zij juist moeten betalen, niet verrekend mogen worden? De regeling zou dus uitgebreid moeten worden tot schulden en vorderingen op een bestuursorgaan. Waarom zou dat criterium niet opgenomen kunnen worden in de wet?

Over bestuurlijke handhaving heb ik een mooi citaat gelezen van het kabinet-Lubbers III, ook wel het kabinet-Lubbers/Kok genoemd. Er staat: "Het kabinet is van mening dat de invoering van bestuurlijke boetes op grotere schaal om verschillende redenen goed past in het handhavingsbeleid dat door dit kabinet wordt gevoerd." Dat was toen. Inmiddels hebben wij al 50 of 60 bijzondere wetten waarin de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes is gecreëerd. Daarom is het goed om op dit vlak tot een algemene regeling te

Wolfsen

komen. Aangezien de AWB een proceswet is, zal ik vandaag niets zeggen over het nut van handhaving of het feit dat het gezag van het recht in het geding is, als er niet wordt gehandhaafd. Dat zal ik bij de behandeling van de bijzondere wetgeving doen. Wel heb ik nog een aantal vragen over de algemene bepalingen. Deze zijn grotendeels codificerend van aard. De bedoeling is dat alle dragende principes in het strafrecht in deze wet worden ondergebracht. In artikel 5.0.1 staat dat onder overtredingen worden verstaan gedragingen in strijd met de wet. Heb ik goed begrepen dat dit ook kan duiden op misdrijven? Ik doel op overtredingen die in het bestuursrecht overtreding worden genoemd maar die in het strafrecht een misdrijf zijn. Graag op dat vlak een verduidelijking.

De rechtvaardigingsgronden worden in artikel 5.0.5 geregeld. Het is de bedoeling dat het een algemene regel is waar ook overmacht, noodweer en dergelijke onder vallen. Daar wordt het strafrecht geïncorporeerd in het bestuursrecht. Ik vind het vreemd om dat in één artikel te regelen. Terwijl het in het strafrecht mooi en duidelijk is uitgeschreven, wordt het hier ondergebracht in één artikel. Dat vind ik een teruggang en het komt de duidelijkheid niet ten goede. Ik kom hier later op terug bij de schulduitsluitingsgronden.

Dan kom ik bij artikel 5.0.10 dat ertoe strekt dat bestuursorganen de boetes in eigen kas mogen houden. Gewezen is hierbij op het gevaar van de "melkkoel". Ik heb die vrees ook wel, maar ik ben gerustgesteld door het schriftelijke antwoord van de minister. Er zijn altijd mogelijkheden van bezwaar en beroep en er blijft democratische controle op de bevoegdheden die worden toegepast door een bestuursorgaan. Dus ook democratisch kan het altijd worden gecorrigeerd. Mijn fractie is het zeer eens met de opmerkingen over de prestatiecontracten, maar ik maak daarbij de kanttekening dat een en ander wel democratisch gelegitimeerd was door de Kamer. In die zin is er terecht mogelijkheid van correctie.

Voor het gemak sluit ik mij met betrekking tot het horen aan bij de vragen die mijn collega Van de Camp heeft gesteld over artikel 5.0.11. Er is altijd een spannende overgang tussen aan de ene kant de toezichtstaken van de overheid en de informatieplicht die burgers hebben en aan de andere kant de handhavingbevoegdheden. Ik denk dat de praktijk daar wel een weg in vindt.

Dan ga ik door naar de bestuurlijke boetes. In het verleden werd heel voorzichtig gesproken van een verhoging in het belastingrecht. Inmiddels noemt men dat bestuurlijke boetes. Mensen ervaren die verhogingen ook als boetes. Wat het bewijsrecht betreft is gekozen voor het vrije bewijsstelsel. Daar ben ik het op zichzelf mee eens. Daarbij is verwezen naar artikel 3:46 waarin staat dat een besluit altijd goed gemotiveerd moet zijn en naar artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht over de onderzoeksplicht. Het heeft iets vreemds, bijvoorbeeld bij de regels van onrechtmatig verkregen bewijs. Het is aan de ene kant begrijpelijk dat gekozen wordt voor een dergelijke open regeling maar aan de andere kant is het vreemd dat teruggevallen is op een minimumbepaling, terwijl het in het systeem van strafvordering toegankelijk voor de burger is uitgeschreven. Dat betekent dat er veel meer geregeld moet worden in de jurisprudentie, terwijl de AWB juist is bedoeld om jurisprudentie te codificeren. Op dit vlak had

meer geregeld kunnen worden dan nu het geval is. Waarom is daar niet voor gekozen?

Vervolgens kom ik bij de discussie over de criminal charge en de toetsing door de rechter. Iets wat ruikt als een straf, eruitziet als een straf en voelt als een straf is natuurlijk ook een straf. Dus moet de rechter die straffen altijd vol kunnen toetsen. Daar ben ik het zeer mee eens.

De griffierechten worden in deze wet niet geregeld. Die worden steeds in de bijzondere wetgeving geregeld. Er is een onderscheid tussen de zware procedure en de lichte procedure. Ik kan mij voorstellen dat voor de zware procedure aansluiting wordt gezocht bij het algemene bestuursrecht, inclusief griffierechten. Voor de lichte overtredingen, de boetes tot € 340, zou men ook kunnen kiezen voor de Muldervariant en geen griffierechten hoeven te worden betaald. Men krijgt de boete terug wanneer men in het gelijk wordt gesteld.

De competentieverdeling is vaak geregeld in bijzondere wetgeving. Ik las gisteren een uitspraak over een mededingingszaak die tegenwoordig zijn ondergebracht bij de rechtbank Rotterdam, bij de College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Ik neem aan dat de bedoeling van deze wet is dat alle bijzondere competenties van de bijzondere colleges volledig intact blijven.

In het Wetboek van Strafvordering is een vormverzuimregeling opgenomen. Als er in strijd met bepaalde vrij elementaire procesrechtelijke waarborgen is gehandeld door het OM of door de politie hoeft dat gelukkig niet meer te leiden tot niet-ontvankelijkheid of vrijspraak. Het is heel goed dat dit in het Wetboek van Strafvordering gecorrigeerd is. Dan kan de rechter in bepaalde gevallen een lagere straf opleggen waardoor men voldoende is gecompenseerd. Bestaat die mogelijkheid ook in het bestuursrecht? Het gaat soms om buitengewoon grote boetes waarbij procesrechtelijke waarborgen worden overtreden. Hoe wordt dat dan verwerkt in de hoogte van de boete? Artikel 6:22 biedt de mogelijkheid om over die vormverzuimen heen te stappen, maar kan dit ook tot uitdrukking worden gebracht in de hoogte van de boete of moet dat altijd?

Ik kom terug op artikel 5.4.1.2, in dit geval op de schulduitsluitingsgronden. Er wordt nu een strafrechtelijke buitenwettelijke schulduitsluitingsgrond gecodificeerd en dus in de wet opgenomen: geen straf zonder schuld. "Schuld" wordt dan uiteraard bedoeld in de zin van "verwijtbaarheid". In de toelichting staat dat ook de klassieke schulduitsluitingsgronden – ontoerekeningsvatbaarheid, noodweereces en dat soort gronden – daar "zo nodig" onder kunnen worden gebracht. Het is heel gek dat dat soort vrij belangrijke bepalingen zo vaak worden opgenomen in dit wetsvoorstel. Graag helderheid op dat punt. En waarom wordt niet het hele strafrechtelijke kader hier van toepassing verklaard? Dat zou de overzichtelijkheid zeer ten goede komen en zou ook zeer stroken met de algemene beginselen die onder de AWB liggen: helderheid scheppen en goed codificeren.

Dan nog een vraag over artikel 5.4.1.4 over de bekende "una viaregel": je past ofwel het bestuursrecht toe ofwel het strafrecht. Collega Teeven vroeg al hoe je dat goed op elkaar kunt afstemmen. Ik vind de opgenomen regeling op zich goed, maar de vraag is wie leading is. Wie bepaalt wat er in het bestuursrecht wordt aangepakt en wie bepaalt wat er in het strafrecht wordt aangepakt? Het lijkt erop dat het OM dat altijd kan als het

Wolfsen

bestuursrecht van toepassing is. Ingeval van het strafrecht moet het bestuursorgaan dat melden aan het OM. Als het OM niet reageert, kan het bestuursrechtelijk worden aangepakt. Als het ten onrechte niet wordt gemeld, wordt het bestuursorgaan dan niet ontvankelijk verklaard bij de bestuursrechter? Hoe werkt dat in de praktijk? Daar zou ik graag een reactie op krijgen, evenals op de vraag hoe de nog niet van kracht zijnde, maar wel door beide Kamers aangenomen wet over de OM-afdoening zich hiermee verhoudt.

De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid is een bekend thema, is in deze Kamer al vaak is besproken en krijgt ook aandacht in de schriftelijke voorbereiding. Het is nog niet helemaal duidelijk wat de bedoeling is van de regering. De Raad van State heeft in de advisering gesteld dat het de wetgever natuurlijk altijd vrijstaat om in bijzondere wetgeving de mogelijkheid te creëren om bestuurlijke boetes op te leggen, ook als dat een exclusieve overheidstaak betreft. Dat is logisch: de wetgever kan bepalen wat de wetgever zelf wil. Daar ben ik het natuurlijk zeer mee eens en dat zou dan per bijzondere wet moeten worden bepaald. De jurisprudentie op dat vlak vind ik niet onmiddellijk duidelijk. Er zijn vrij recent nog een aantal uitspraken over gedaan. Dat is de bekende Pikmeer- en Volkelproblematiek: de centrale overheid kan tot op heden nooit strafrechtelijk vervolgd worden. Dat lijkt ook te worden toegepast door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarbij wordt dan gezegd: als geen strafrechtelijke boete kan worden opgelegd, moet dus ook geen bestuursrechtelijke boete worden opgelegd. Ik vind dat onwenselijk. Ik zou willen dat duidelijk is dat bestuursorganen altijd, ook voor grotere overtredingen, bestuursrechtelijke boetes opgelegd kunnen krijgen. Daarvan is geen enkel bestuursorgaan uitgezonderd. Ik zou graag willen dat het wetsvoorstel op dat punt wordt verduidelijkt door een toelichting of via een nota van wijziging; anders zal ik een amendement voorstellen.

Wanneer is het strafrecht en wanneer is het bestuursrecht? Dat blijft ook voor de buitenwereld soms buitengewoon moeilijk; althans, ik vind het soms moeilijk uit te leggen. Als je in het klein steelt – bijvoorbeeld winkeldiefstal – maar als dat niet tot schade leidt omdat het gestolen goed onmiddellijk wordt teruggegeven, blijf je altijd in het strafrecht. Als je in het groot steelt – van ons allemaal, via de belasting – komt dat niet in het strafrecht, maar in het bestuursrecht. Voor gevallen waarin het stelen een nog grotere omvang heeft – bijvoorbeeld ondernemingen die via allerlei mededingingsbepalingen zichzelf vrij royaal verrijken – is met de NMa een speciale eenheid gecreëerd die alleen bestuursrechtelijke boetes oplegt, terwijl ongetwijfeld ook strafbare feiten zijn gepleegd, vaak valsheid in geschrifte. Dat lijkt een soort wanverhouding tussen het bestuursrecht en het strafrecht. Ik vind dat datgene wat bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd, bestuursrechtelijk moet worden gehandhaafd. Het strafrecht moet weer toe naar de klassieke vorm en moet dus als ultimum remedium en in bijzondere gevallen worden toegepast.

De heer **Teeven** (VVD): Wat de heer Wolfsen op dat punt zegt, spreekt mij bijzonder aan. Begrijp ik het goed dat het standpunt van de PvdA-fractie over fraudebestrijding is dat je in het groot moet worden gestraft als je in het groot steelt?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ja.

De heer **Teeven** (VVD): Dan kun je toch beter via het fiscaal recht iemand straffen met boetes? Als iemand belastingfraude pleegt en als je dat fiscaal afdoet, krijg je een veel hogere boete dan wanneer je die zaak in het strafrecht brengt. Wij kennen beiden die zaken. Is het standpunt van uw fractie ook dat fraude soms effectiever kan worden bestreden via bestuursrecht en fiscaal recht en dat daarom juist minder via het strafrecht moet worden gedaan?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Soms wel, maar dan wil ik wel een goede verhouding tussen het bestuursrecht en het strafrecht ook bij andere vormen van zelfverrijking, diefstal en vermogensdelicten. Wij moeten één lijn trekken. Het mag niet zo zijn dat als je maar veel steelt of jezelf flink verrijkt, je zaak in het bestuursrecht kan worden afgedaan, terwijl kleinere delicten die op eenzelfde type gedrag duiden en tot hetzelfde normatieve verwijt aanleiding geven, binnen het strafrecht vallen. Ik wil zelf zoveel mogelijk binnen het bestuursrecht brengen, ook kleinere vermogensdelicten, omdat dit op zich effectiever is. Het strafrecht moet worden toegepast als het echt toegevoegde waarde heeft, bijvoorbeeld als er vrijheidsstraffen in het geding zijn of ingrijpende dwangmiddelen moeten worden toegepast. Dat ben ik zeer met u eens, maar er moet wel een goede verhouding tussen die twee zijn. Niet dat de kleine fraudeurs via het strafrecht worden aangepakt en de grote fraudeurs via het bestuursrecht. Ik neem aan dat u dit ook met mij eens bent.

De heer **Teeven** (VVD): Dat ben ik zeer met u eens. Ik denk dat wij elkaar wat dat betreft in de komende kabinetsperiode gaan vinden. Als voor u de weg is dat wij meer in het kader van het bestuursrecht dan het strafrecht moeten afdoen en de echte strafrechtelijke capaciteit moeten gebruiken voor de dingen die echt daarin thuishoren, dan vindt u mij aan uw zijde.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik ben zeer voor die weg. In het verleden heb ik wel eens voorgesteld om een soort ontvankelijkheidsvereiste in het strafrecht in te bouwen, namelijk dat het OM alleen dan ontvankelijk is als niet bestuursrechtelijk gehandhaafd kan worden.

De heer **Van de Camp** (CDA): Even voortbordurend op deze gedachte moet ik zeggen dat ik niet goed begrijp wat de bestuursrechtelijke relatie is met het stelen van een rolletje drop.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat is een vermogensdelict. Als je steelt in een winkel pleeg je een vermogensdelict. Als je steelt via de fiscus pleeg je ook een vermogensdelict. In beide gevallen verrijk je je eigen vermogen ten koste van een ander. Het is dus hetzelfde type delict. Sterker nog, op de grotere delicten staat vaak een verhoudingsgewijs hogere straf dan op de kleinere delicten, toch worden die grotere zaken vaak afgedaan in het bestuursrecht en de kleinere in het strafrecht. Dat vind ik gek.

De heer **Van de Camp** (CDA): Jawel, maar de relatie tussen u en de fiscus is een andere dan de relatie tussen u en Albert Heijn.

Wolfsen

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik kijk vanuit het perspectief van de burger. Het maakt volgens mij in wezen niet veel uit of een burger Albert Heijn besteedt of de belastingen. Vindt u het laatste minder erg?

De heer **Van de Camp** (CDA): Nee, twee keer stelen is twee keer fout, maar ik zie de bestuursrechtelijke relatie niet. De relatie tussen degene die een rolletje drop steelt en de winkeleigenaar is volgens mij een andere dan de relatie tussen de fiscus en de burger.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat is waar, maar het is beide gevallen diefstal. Je wilt een corrigerende sanctie opleggen, omdat iemand verwijtbaar gedrag heeft vertoond. Wie het slachtoffer is van dat verwijtbare gedrag moet wat mij betreft niet uitmaken.

Ik wil nog iets zeggen naar aanleiding van artikel 5.4.1.7. In het wetsvoorstel is terecht opgenomen dat de hoogte van de straf in verhouding moet staan tot de ernst van het feit en de mate van verwijtbaarheid. Het evenredigheidsbeginsel wordt dus gehanteerd met een volledige rechterlijke toets. De vraag is wel of het altijd ambtshalve moet. Hoe is de draagkracht erin verwerkt? Waarom is niet in het wetsvoorstel opgenomen dat de rechter en het bestuursorgaan altijd rekening moeten houden met de draagkracht van degene aan wie de sanctie wordt opgelegd? Zeker bij de hoge boetes speelt dit een belangrijke rol. Het derde lid van genoemd artikel houdt in dat in het geval van een wettelijk voorgeschreven boete zonder afwijkmogelijkheid, het bestuursorgaan toch onder bijzondere omstandigheden hiervan kan afwijken. Dat lijkt niet te gelden voor de rechter. Graag wil ik op dat punt duidelijkheid. Ook in dat artikel wil ik opgenomen zien dat de rechter altijd rekening moet houden met de draagkracht van degene die de overtreding pleegt. Die moet natuurlijk nooit uit het oog worden verloren. Ik ben het eens met de lichte en zware procedures.

Het amendement van de heer Van de Camp over de appellmogelijkheid heb ik nog niet gelezen, maar het komt mij sympathiek voor. Het zou mooi zijn als daarin een parallel wordt getrokken met het strafrecht. Als dit het geval is, zal ik het amendement steunen.

De attributie wordt steviger in de wet verankerd. Volgens mij wordt expliciet gemaakt wat vanzelfsprekend is. Dat de politieke verantwoordelijkheid voor de volle honderd procent in stand blijft, ook al is een bevoegdheid geattribueerd aan een ondergeschikte, lijkt mij logisch. Het is een verheldering van de wetgeving zoals die nu luidt.

De vergadering wordt van 12.09 uur tot 12.20 uur geschorst.

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ik zal graag ingaan op de vele opmerkingen die zijn gemaakt en die vaak verwijzen naar de toekomst van het bestuursrecht. Ik doe dit uiteraard mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, de heer Scheltema, zal een deel van die opmerkingen beantwoorden.

Aan het begin van dit antwoord wil ik graag uitdrukkelijk mijn dank uitspreken voor de betrokkenheid die de

leden van de Kamer die zojuist het woord hebben gevoerd, hebben getoond bij het onderwerp van de codificatie van het bestuursrecht. Ik zie dit als een belangrijk onderdeel van onze taak. Het is weliswaar niet het onderdeel van de wetgeving waarvan ik verwacht dat morgen de kranten ermee zullen openen, maar het is wel een belangrijk onderdeel van onze wetgeving. Om allerlei redenen: omdat de Grondwet in artikel 107, tweede lid voorschrijft dat er algemene regels van bestuursrecht worden gecodificeerd, omdat de regels die nu worden besproken – dit bleek ook uit de bijdragen van de leden van uw Kamer – verwijzen naar andere onderdelen van de wetgeving, omdat ze doorwerken, het belastingrecht werd genoemd, de verhouding tot het strafrecht, de vraag of overheden kunnen worden aangesproken op overtreding van wettelijke regels enzovoort. Dit zijn allemaal zaken die voor de burger erg belangrijk zijn en waarmee het vertrouwen in de rechtsstaat gemoed is, of bijvoorbeeld de overheid doeltreffend optreedt tegen normovertreding, maar ook of de overheid zelf zich laat houden aan regels. De Algemene wet bestuursrecht is bedoeld om ook het overheidsoptreden te binden aan algemene regels die herkenbaar zijn en die er niet voor het ene beleidsterrein anders uitzien dan voor het andere. Daarom zie ik de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht en de geleidelijke ontwikkeling daarvan als een van de kerntaken op het gebied van de wetgeving die ik wederom in deze functie mag behartigen.

Ik zeg wederom, omdat ik het genoeg heb gehad om samen met de heer Scheltema vanaf 1983 bij dit onderwerp betrokken te zijn toen hij als voorzitter en ik als vicevoorzitter van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht daarmee aan de slag gingen. Ik moet bekennen dat ik, toen wij in begin jaren negentig deze Kamer waren om de eerste en de tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht te bespreken, echt niet had kunnen dromen dat wij hier in 2007 zouden zijn om de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht te bespreken.

Dit brengt mij direct tot een zekere relativisering van de discussie die zich even ontspon tussen de leden van uw Kamer over het tempo van behandeling van het wetsvoorstel nadat in april 2006 de schriftelijke voorbereiding was voltooid. Natuurlijk heb ik de afgelopen maanden ook wel gedacht: zou het er ooit nog eens van komen, maar per saldo ben ik dankbaar dat de Kamer dit niet al in mei of juni 2006 heeft afgehandeld, want dan had ik het niet mogen meemaken.

De volgende tranche komt eraan. Er is dus nog meer te doen. Ik heb van de leden van de Kamer zojuist gehoord dat het belang van het onderwerp voorop heeft gestaan. Zo zien wij dit ook. De behandeling van een wetsvoorstel waarover nogal wat vragen zijn gesteld die naar ik vrees niet onmiddellijk voor iedereen doorzichtig zijn, doet in dit verband dus echt niet af aan het belang dat de Algemene wet bestuursrecht heeft in het geheel van onze rechtsstaat. Op dit project volgt inderdaad nog een tranche. Bovendien zijn er relaties met algemene vragen rond de verhouding tussen bestuurs- en strafrecht.

Er is een duidelijke groei waarneembaar van de aandacht voor bestuurlijke sancties. Dit heeft aanleiding gegeven, in adviezen van de Raad van State en in een nota hierover van mijn voorganger, tot de vraag of er een juiste verhouding bestaat tussen bestuurs- en

Hirsch Ballin

strafrecht. De complementariteit tussen bestuurs- en strafrecht werd in de betogen van zojuist onderschreven. De vraag werd opgeworpen of het gevaar niet dreigt dat minder erge zaken strafrechtelijk worden afgedaan en ergere zaken bestuursrechtelijk. Ik denk dat dit hoogstens het geval is als deze worden beoordeeld uit het oogpunt van de ermee gemoeide vermogensrechtelijke belangen; ik geef de heer De Wit zonder meer toe dat dit een relevant gezichtspunt is. Bij persoonlijke en lichamelijke integriteit en levensdelicten doet die keuze zich niet voor, althans op het eerste gezicht. Natuurlijk zijn er bepaalde bestuursrechtelijk gesanctioneerde feiten, bijvoorbeeld in het milieurecht, die wel degelijk een effect hebben op de gezondheid, in ieder geval op de lange termijn.

Als het gaat om de juiste verhouding, denk ik dus dat we er goed aan doen om de keuze tussen bestuurs- en strafrecht niet langs één meetlat te leggen. Het strafrecht heeft een aantal belangrijke kenmerken, die ook zo moeten blijven. Het openbaar ministerie als het complexe staatsorgaan – met officieren van justitie, de procureurs-generaal, de advocaten-generaal – houdt afstand van andere belangen en treedt, zij het onder ministeriële verantwoordelijkheid, in concrete zaken op binnen de kaders van een algemeen beleid op het gebied van de rechtshandhaving. Er is dus een algemene beleidsmatige inkadering en een staatsrechtelijke positie van het openbaar ministerie die in het kader van de rechtsstaat een bijzondere betekenis heeft. Bij de ontwikkeling van de strafrechtelijke handhaving in de richting van iets wat overeenkomsten vertoont met bepaalde onderdelen van het bestuursrecht, heeft het openbaar ministerie dan ook een centrale plaats gehouden, binnen het kader van de Wet OM-afdoening en de daarmee verbonden bestuurlijke strafsancie. Het gaat om een waarborgfunctie, die het voor de minister van Justitie mogelijk maakt om verantwoordelijkheid te dragen voor het algemeen beleid op het gebied van de rechtshandhaving. Het is tevens een deel van de waarde van de Wet OM-afdoening en de handhavingsinstrumenten die daarin zijn vervat, ook zonder dat het tot een procedure voor de rechter hoeft te leiden. De gedachten gaan er daarom naar uit om hetgeen nu als een bijzonder soort bestuursrechtelijke handhaving is georganiseerd, de materie van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersovertradingen, de Wet-Mulder, op den duur onder te brengen in hetzelfde kader dat met de Wet OM-afdoening wordt gecreëerd. De waarde is dat in het strafrechtelijke kader de positie van het openbaar ministerie wordt overgebracht, juist wanneer we rechtshandhaving als facet van de rechtsstaat zien. De strafrechtelijke aanpak, evenals de daaraan verbonden toepassing van de Wet OM-afdoening, heeft ook betekenis uit oogpunt van het tot uitdrukking brengen van de mate waarin de rechtsorde is aangetast. Sommigen hebben het in dat verband over de morele verwijtbaarheid. Ik houd zelf wat afstand van die formuleringen, omdat er met bestuursrechtelijk optreden wel degelijk fundamentele waarden verbonden kunnen zijn. Dat onderscheid tussen strafrecht en bestuursrecht zou ik niet in elke bewoording die daarvoor in het verleden is gebruikt willen overnemen. Wel is het zo dat het strafrecht gekoppeld is aan bijvoorbeeld de regeling betreffende de verklaring omtrent het gedrag. Ook andere aspecten van het integriteitsbeleid zijn meer verbonden met het strafrecht. Dit betekent niet dat ik het beter vind om zoveel mogelijk van het bestuursrecht

naar het strafrecht over te hevelen. Wel wil ik duidelijk maken dat er sprake moet zijn van een doordachte complementariteit van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving.

De puur bestuursrechtelijke handhaving – ik heb het nu niet over de Wet-Mulder, want die materie zullen wij op den duur weer onderbrengen in een regeling van het type OM-afdoening – heeft een aantal voordelen op het punt van directe aansluiting van het toezicht en op het punt van het functioneren van bestuursorganen, die moeten instaan voor de naleving van bestuursrechtelijke wetten. Verder zijn er voordelen op het gebied van de snelheid en de relatief eenvoudige procedures die er omheen zijn gebouwd. Ook is vanochtend van de kant van de Kamer naar voren gebracht dat de bewijsvoering niet gebonden is aan de zeer strakke kaders die wij voor het strafrecht noodzakelijk vinden. Tegelijkertijd moet wel worden voldaan aan de eisen van de rechtsstaat op het punt van de toegang tot de rechter. Ik ben mij ervan bewust dat er op dit gebied nog vragen zijn die niet in het kader van dit wetsvoorstel zullen worden behandeld, bijvoorbeeld over de hoogte van de griffierechten bij bestuurlijke boetes van laag niveau. Ik kom straks uiteraard nog te spreken over het amendement van de heer Van de Camp, dat beoogt de rechtsgang verder te vereenvoudigen voor zover het bestuurlijke boetes met een relatief laag maximum betreft.

De bestuursrechtelijke handhaving met boetes kan alleen goed functioneren als ook daarvoor een goed juridisch kader is gegeven, inclusief de toegang tot de desbetreffende rechter. Dat is nu precies de doelstelling van het wetsvoorstel dat vandaag wordt besproken.

De heer **Teeven** (VVD): De minister heeft een zeer interessant betoog gehouden over het evenwicht, wellicht ook naar aanleiding van de discussie die ik daarover met de heer Wolfsen had. Mijn volgende vraag valt wellicht niet helemaal in het verband van dit wetsvoorstel, maar de minister besteedt er buitengewoon veel aandacht aan. Ik geef als voorbeeld het delict misbruik van voorwetenschap. Stel dat je, populair gezegd, in een café wat handiger bent dan een ander en onder het genot van een biertje informatie kunt verkrijgen over aandelenkennis, dan kun je voordelen behalen met het verhandelen van aandelen. Wij hebben ervoor gekozen om dit delict in het strafrecht op te nemen. Op grond van heel veel argumenten, zoals met name snelheid, eenvoud van procedures en effectiviteit, zouden wij er ook voor kunnen kiezen om in de toekomst dergelijke zaken alleen via het bestuursrecht af te handelen. Is dat een delict waarvan u zegt: dat moeten wij in het bestuursrecht regelen?

Minister **Hirsch Ballin**: De heer Teeven zei terecht zelf al dat zijn vraag maar een beperkte relatie heeft met het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken. Ik zou mij daarvan wel erg ver verwijderen als ik nu de gedachte van de heer Teeven omhelsde. Ik ben mij ervan bewust dat juist bij dit delict de bewijsvoering vaak erg ingewikkeld is. Wanneer echter een en ander in strafrechtelijke zin kan worden aangetoond, hebben wij te maken met een type maatschappelijke afkeurenswaardigheid dat maakt dat het een goede zaak is, bijvoorbeeld uit oogpunt van integriteitszorg, dat het delict in het strafrecht belandt. Ik zou dus de vraag van de heer Teeven op dit moment niet met ja willen beantwoorden,

Hirsch Ballin

althans niet als zijn vraag is of ik het zou willen overhevelen van het strafrecht naar het bestuursrecht. Ik kan mij gezien de moeilijkheden die er zijn bij de strafrechtelijke handhaving wel voorstellen dat er misschien nog eens over moet worden gedacht of ook daar een bepaalde combinatie moet worden gevonden van strafrechtelijke en andere handnavingsvormen. Dan verwijderen wij ons echter van het onderwerp van vandaag.

Ik wilde dit in ieder geval zeggen omdat het in mijn ogen ook het belang van het wetsvoorstel uitmaakt: de nadere regeling van de bestuursrechtelijke handhaving. Wij doen hiermee ook goed voorwerk voor de verdere ontwikkeling van de complementariteit van bestuursrecht en strafrecht. Mede uitgedaagd door de opmerkingen die daarover vanochtend zijn gemaakt, wilde ik graag naar voren brengen hoe wij de verdere ontwikkeling van de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht voor ons zien. Ik zou de vraag waar de boetes als bron van inkomsten landen hierbij niet tot maatstaf willen maken. Natuurlijk kan dat een praktisch belang hebben voor overheidsdiensten. Ik zou trouwens de illusie willen wegnemen dat het handhaven van het bestuursrecht een lucratieve activiteit in zichzelf is. Het zou toch eerst en vooral erop aankomen dat de diensten die het beste geëquipeerd zijn met de handhaving worden belast. Maar natuurlijk moet men op dit punt nuchter zijn en zich realiseren dat het ook financiële consequenties heeft wanneer hele categorieën van handhaving worden overgebracht van de ene overheid naar de andere. Wij moeten situaties vermijden waarin de motieven voor handhaving niet zozeer gelegen zijn in het belang van de naleving van wetten, maar in de revenuen van het doen naleven. Maar overschat dat niet, zou ik er als caveat bij willen zeggen.

De heer **Wolfsen** (PvdA) legt een relatie met een zaak die ons ook overigens nog bezig zal houden, namelijk de strafrechtelijke immuniteiten voor overheden, de Pikmeerproblematiek. Dat onderwerp heeft in de vorige kabinetsperiode zowel van de kant van de regering aandacht gekregen als ook vanuit uw Kamer, naar aanleiding van een initiatief van de heer **Wolfsen**. Over beide voorstellen liggen er inmiddels adviezen van de Raad van State en ik hoop binnenkort te komen met nadere voorstellen op dit terrein. Het lijkt mij het beste om op dit punt de beoordeling van die voorstellen af te wachten, voordat wij nog iets gaan veranderen aan de AWB. Ik zie het belang ervan. Artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht wordt in dit wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaard. Mij staat voor ogen, een aantal aspecten uit het oorspronkelijke wetsvoorstel nog eens te overwegen naar aanleiding van de ingekomen adviezen en van gezichtspunten die in het initiatief naar voren zijn gebracht. Ik hoop dat wij op dit punt in deze kabinetsperiode verder zullen komen.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat is prima. Dat wachten wij dan even af, maar er blijft natuurlijk toch staan dat er geen onhelderheid mag zijn over de vraag waar deze mogelijkheden tot een bestuurlijke boete in het bestuursrecht toe kunnen leiden. Ik neem aan dat de minister het met mij eens is dat bestuursorganen in het bestuursrecht – even los van de strafrechtelijke aansprakelijkheid – altijd een boete opgelegd moeten kunnen krijgen – dat suggereert de wet ook – zelfs als het gaat om een

exclusieve overheidstaak. Ik denk dat wij dat delen in het kader van deze wet.

Minister **Hirsch Ballin**: Er is op dit punt enige jurisprudentie. Ik geloof niet dat wij moeten proberen om die jurisprudentie op dit punt in een ander vaarwater te brengen. Het zou mij te ver gaan om nu algemene uitspraken op dit terrein te doen, ongeacht welke overheidstaak het betreft, maar dat er op het gebied van het bestuursrecht andere overwegingen een rol spelen dan op het gebied van het strafrecht, is zeker waar. Omdat wij vandaag niet over een wettelijke regeling kunnen spreken en niet in kaart kunnen brengen wanneer de aard van een bepaalde staatstaak een rol speelt, wil ik mij terughoudend opstellen. Het lijkt mij het beste om eerst de strafrechtelijke materie te behandelen. Dat is mogelijk, omdat het wetsvoorstel de jurisprudentie niet aan handen en voeten bindt en de vragen die bij het strafrecht spelen, niet precies hetzelfde zijn als die bij het bestuursrecht.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Daar ben ik het niet mee eens. Wij behandelen nu in het kader van de Algemene wet bestuursrecht de bestuurlijke boete. In de schriftelijke rondes is daarover onduidelijkheid blijven bestaan. Deze onduidelijkheid moet uit het wetsvoorstel verdwijnen. Er moet verder snel helderheid komen, omdat de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak niet onmiddellijk duidelijk is. Het is volgens mij onze plicht als wetgever om dit punt op te helderen.

Minister **Hirsch Ballin**: Het is nog maar de vraag of het verstandig is om het door middel van wetgeving op te lossen. De bestuursrechter heeft namelijk de mogelijkheid om het in concreto te beoordelen. Het wetsvoorstel bevat geen algemeen wettelijke belemmeringen. De heer **Wolfsen** heeft verder niet voorgesteld om het wetsvoorstel aan te passen. De bestuursrechter moet dus in concreto beoordelen of er redenen zijn om de uitzonderingen op de vervolgbaarheid van de overheid bij zijn oordeel te betrekken of een bestuursrechtelijke sanctie moet worden opgelegd. Als wij meer proberen te doen, lopen wij het risico dat wij onze hand overspelen.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik wil natuurlijk mijn hand niet overspelen, maar ik wil ook niet dat wij een wet aannemen die tot onduidelijkheid leidt. De wet moet helder zijn. Als het niet mogelijk is om die helderheid in dit debat te realiseren, zal ik met een voorstel voor een oplossing komen. Dat is relatief eenvoudig, want je kunt bepalen dat onder een rechtspersoon ook de publiekrechtelijke rechtspersonen worden verstaan of dat publiekrechtelijke bestuursorganen van de toepassing van de titel niet zijn uitgesloten. Ik zou het zeer onbevredigend vinden als wij na dit debat over een algemene wet naar huis gaan zonder dit punt opgehelderd te hebben. In de schriftelijke voorbereiding is dit punt namelijk ook al expliciet aan de orde gesteld door mijn fractie en de Raad van State.

Minister **Hirsch Ballin**: Artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht wordt van overeenkomstige toepassing verklaard. In dat artikel staat dat de feiten waartegen bestuursrechtelijk kan worden opgetreden door natuurlijke en rechtspersonen kunnen worden begaan. Verder zijn er enkele aanvullingen die betrekking hebben

Hirsch Ballin

op de vraag tegen wie de sancties kunnen worden uitgesproken. Ik zie daarin geen beletselen voor de rechtsontwikkeling.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Natuurlijk zijn er geen beletselen voor de rechtsontwikkeling, want de wet is nooit een belemmering voor de rechtsontwikkeling, sterker nog: de wet moedigt die juist aan.

Zegt u nu in cryptische bewoordingen dat onder rechtspersonen alle publiekrechtelijke rechtspersonen worden begrepen, ook als er exclusieve overheidsstaken aan de orde zijn? Zo ja, betekent dat dan dat aan die rechtspersonen daarom altijd een bestuurlijke boete kan worden opgelegd?

Minister **Hirsch Ballin**: Ja, maar dan wel zonder dat daarmee wordt uitgesloten dat in de jurisprudentie beperkingen worden vastgelegd naar gelang de aard van het feit of de norm die in het geding is.

De heer **Van de Camp** (CDA): De heer Wolfsen stelt in zijn eigen bijdrage en in deze interruptie een principieel punt aan de orde. In zijn laatste interruptie zei hij bovendien dat wij dit punt in de schriftelijke behandeling besproken hebben. Mijn perceptie is een geheel andere. Ik vraag mij af of het niet beter is om dit punt in een fundamenteel debat te behandelen en niet nu in een zijspiongetje. Mijn fractie staat hier echt heel anders in. Ik vind dit een horizontalisering van ons bestuursrecht. Daar moeten wij voorzichtig mee omgaan. Ik wil er nog eens principieel over praten. Ik kon met deze interruptie overigens niet wachten tot de tweede termijn.

De **voorzitter**: Dat begrijp ik. Ik heb op dit vlak te weinig juridische kennis om te beoordelen of dit debat al dan niet reeds is gevoerd. Ik geef de minister de gelegenheid om te proberen, kort op deze onduidelijkheid in te gaan. Ik stel voor dat wij daarna het debat voortzetten.

Minister **Hirsch Ballin**: Het antwoord op de vraag van de heer Van de Camp is ja. Dat lijkt mij ook de beste benadering. Ik teken hierbij wel aan dat de heer Wolfsen deswege niet buitengewoon verontrust hoeft te zijn. In dit wetsvoorstel staan geen belemmeringen. De jurisprudentie moeten wij op dit vlak niet proberen, in een algemene formule van "nooit of te nimmer" dan wel "altijd" te vangen. Ik hoop dat wij bij de behandeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid verder komen. Dan kunnen wij ook zeggen of er bestuursrechtelijk al dan niet geheel naar analogie of anderszins kan worden gewerkt.

Ik zeg kort nog iets over de verdere essentie van dit wetsvoorstel. Er zijn uiteraard andere aanvullingen op de voorafgaande tranches. Ik noem bijvoorbeeld het punt van de attributie. Daar zijn nog enkele specifieke voorstellen voor gedaan. Over andere onderdelen van het wetsvoorstel zijn specifieke vragen gesteld. Zoals gezegd, zal ik de taken over mij en de regeringscommissaris verdelen. De heer Van de Camp vroeg of het klopt dat het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en het wetsvoorstel kleine ergernissen een andere rechtsgang kennen. Die vraag kan ik bevestigend beantwoorden, inderdaad naar analogie van de Wet-Mulder, om het zo maar samen te vatten. Voor een deel is dat ook aan amendering te danken.

De heer Van de Camp vroeg of de last onder dwangsom ook een beschikking is, een besluit in de Algemene wet bestuursrecht waarbij beëindiging van de overtreding wordt gelast, terwijl er geen nieuwe verplichting wordt geschapen. Hij vroeg of wij daar nog iets aan moesten toevoegen. Nee, wij hoeven daar niets aan toe te voegen. Een nieuw element is altijd een begunstigings-termijn en de dwangsom. Het is goed om dat hier nog eens uit te spreken.

De heer Van de Camp vroeg ook naar de woordkeuze in artikel 8: 28a in de context van zwijgrecht en cautie. Hij vroeg of "horen" niet beter was dan "ondervragen". Ik hoop dat verduidelijking hiervan voldoende is. Wij bedoelen met "ondervragen" niets anders dan horen. Als het goed is, wordt daar nu reeds op gewezen. In ieder geval is dit uitdrukkelijk in deze bepaling neergelegd.

De heer Van de Camp stelde een vraag over de attributie. De wetgever kent bevoegdheden aan ondergeschikten toe in het kader van attributie van bevoegdheden aan functionarissen die deel uitmaken van een hiërarchisch geordende organisatie. Wij mogen aannemen dat dit om een bepaalde reden gebeurt. De heer Van de Camp vroeg of dit te rijmen valt met de mogelijkheid van de overheid om aan de functionarissen aan wie bevoegdheden zijn geattribueerd, instructies te geven. Deze vraag heeft in het verleden ook aanleiding tot discussies onder juristen gegeven. Ondergeschikten kunnen binnen een bepaalde organisatie bevoegdheden krijgen omdat men wil garanderen dat de uitvoering geografisch wordt gespreid of dat een bepaalde dienst of bepaalde ambtenaren daarmee worden belast en niet anderen. Als de wetgever wil dat de uitvoering aan het hiërarchisch verband van een ministerie wordt onttrokken, moeten wij de bevoegdheid aan een zelfstandig bestuursorgaan opdragen. Dit is trouwens ook een van de elementen om te kunnen spreken van een zelfstandig bestuursorgaan. Ik meen dat het op deze manier goed is geordend en dat de aanwijzingsbevoegdheid voor de ondergeschikte aan wie is geattribueerd past binnen de verantwoordingsstructuur voor de organisatie in kwestie, terwijl er ook goede redenen kunnen zijn voor de wetgever om deze functionaris dan ook maar rechtstreeks aan te spreken, die dan ook weet dat hij – voor zover er geen aanwijzing is – met deze bevoegdheid is belast.

De heer **Van de Camp** (CDA): Wat is dan nog het verschil met mandaat?

Minister **Hirsch Ballin**: U hebt er gelijk in dat wij daarover bij nieuwe wetgeving kunnen aarzelen. Dit legt een iets zwaarder accent bij de functionaris aan wie is geattribueerd, terwijl het ook een situatie creëert waarin die functionaris in ieder geval degene is die de beslissing zal moeten nemen. Het geeft iets meer aan dan in een mandaatverhouding dat de functionaris aan wie de bevoegdheid is geattribueerd zich primair zelf zal moeten afvragen wat ermee te doen.

De heer **Teeven** (VVD): Verandert er nu in de werkelijkheid veel door dit attribueren?

Minister **Hirsch Ballin**: Dit creëert duidelijkheid op een onder juristen omstreden punt. Verder is het eigen aan de Algemene wet bestuursrecht, die een codificerende wet is, dat voor een flink deel daarvan niet veel

Hirsch Ballin

verandert, omdat er wordt gecodificeerd. Door onderwerpen samen te brengen in de Algemene wet bestuursrecht worden veel andere wettelijke bepalingen overbodig, misschien niet zozeer bij dit onderwerp maar wel bij andere onderwerpen. Er komt binnenkort een wetsvoorstel voor de aanpassingswet. Dat is een belangrijke bijdrage aan de vereenvoudiging van de wetgeving. Er worden dan heel wat bepalingen overbodig die, soms met variaties, soms met afwijkingen, herhalen wat nu in de Algemene wet bestuursrecht is geregeld. Nu hoop ik maar dat bij de beoordeling van de vraag of dit kabinet heeft bijgedragen aan het realiseren van wetgeving wordt gekeken naar het eindresultaat daarvan. De aanpassingswet zal een heleboel bepalingen schrappen. Ik hoop maar dat dan niet gebeurt wat voorheen wel gebeurde, namelijk dat mensen die het dereguleringsbeleid beoordeelden de bladzijden in het Staatsblad telden. Dan komen wij met een wetsvoorstel dat veel wettelijke bepalingen schrapt per definitie slecht uit. Wij hebben wetgeving nodig om wettelijke bepalingen te schrappen. Dat zal dus gebeuren in het kader van deze aanpassingswet. Dat is ook de waarde van codificerende wetgeving.

Ik kom bij de vraag op welke termijn een regeling van bewijs, inclusief eventueel onrechtmatig verkregen bewijs, aan de orde zal komen. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel vonden wij het niet wenselijk om een geïsoleerde regel over onrechtmatig verkregen bewijs in dit verband op te nemen, maar de commissie-lisink tot evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht heeft recentelijk de aanbeveling gedaan een meer algemene regeling van het bewijs te overwegen. Daarover zal eind dit jaar een kabinetstandpunt komen. In ieder geval moet dit als één geheel worden gezien. Dit is het kader om de bewijsvoering te regelen, inclusief het punt dat werd opgebracht.

Dit brengt mij bij de wenselijkheid van het beboeten van adviseurs door de Belastingdienst. De Belastingdienst vindt de mogelijkheid van het zelfstandig beboeten van belastingadviseurs een nuttig aanvullend instrument. Bij het gebruik maken van dit instrument zal professioneel te werk moeten worden gegaan, maar natuurlijk moet het mogelijk zijn om een belastingadviseur die een scheve schaats rijdt zelfstandig te beboeten.

De heer Teeven heeft gevraagd naar de verhouding tussen beboeten en aansprakelijk stellen van bestuurders voor feiten van de rechtspersoon. Natuurlijk moet er niet twee keer voor hetzelfde feit een sanctie worden opgelegd. Het kan voorkomen dat een belastingschuldige geen boete krijgt opgelegd maar dat er aan de kant van de aansprakelijk gestelde zozeer sprake is van kwalijke handelingen – bijvoorbeeld bestuursaansprakelijkheid – dat de zelfstandige een boete dient te kunnen worden opgelegd.

Gaat de Belastingdienst actief medeplegers en feitelijk leidinggevendens opsporen en proberen te achterhalen? Nee, de Belastingdienst is thans niet van plan om actief op zoek te gaan naar medeplegers en feitelijk leidinggevendens. Het zal van geval tot geval worden beoordeeld. Bij een controle of boekenonderzoek zal dan wel blijken of er sprake is van zo'n situatie.

De heer Teeven vroeg of alle geldschulden onder de reikwijdte van de regeling vallen. Onder de regeling vallen, ingevolge artikel 4.4.1.1. vrijwel alle bestuursrechtelijke geldschulden binnen de reikwijdte; niet alleen geldschulden met een wettelijke grondslag, maar ook buitenwettelijke voor zover die vatbaar zijn voor bezwaar

en beroep. Hiermee is ook de financiële afwikkeling van het zelfstandig schadebesluit onder de werking van het wetsvoorstel gebracht. Dit is dus een verschil met het voorontwerp; dat was waarschijnlijk de aanleiding voor de vraag van de heer Teeven. Het voorontwerp had alleen betrekking op de geldschulden met een wettelijke grondslag.

Het volgende punt van de heer Teeven had ik wellicht het best bij mijn inleidende opmerkingen kunnen betrekken, maar dat heb ik niet gedaan. Wat zijn de gevolgen voor de verhouding tussen het Openbaar Ministerie en het bestuur op het punt van de handhaving? Er zal inderdaad afstemming moeten zijn, niet alleen op het niveau van de wetgeving – ik sprak hierover in het begin van mijn beantwoording al – maar ook op het concrete niveau moet deze afstemming met het oog op de complementariteit worden gelegd. Vandaar dat het bestuur en het OM tot samenwerking gehouden zijn. Zie hiervoor artikel 5.4.1.5. Dit is ook een codificatie van goede praktijk, zij het dat er op dit punt zo hier en daar nog wel iets te winnen is. Ik zie dat de heer Teeven deze laatste opmerking herkent.

Hij vroeg ook nog of de derde die om handhaving vraagt, bij weigering schadevergoeding kan vorderen. Als deze weigering onrechtmatig is, kan hij dit inderdaad.

Hoe staat het met de bestuurlijke lus, een onderwerp waarover al vele jaren wordt gediscussieerd? Het wetsvoorstel Aanpassing bestuursprocesrecht gaat deze zomer naar de Raad van State. Wij verwachten dat het, als het een beetje meezit met de advisering, vóór het einde van dit jaar zal kunnen komen tot indiening van het wetsvoorstel.

De heer **Wolfsen** (PvdA): De minister zei dat er bij de afstemming tussen bestuur en OM nogal wat te winnen valt. Als iets zowel een bestuursrechtelijke overtreding is als een strafbaar feit, is er een meldplicht van het bestuursorgaan aan het Openbaar Ministerie. Dat is mooi en daarmee ben ik het zeer eens, maar wat gebeurt er als deze meldplicht niet wordt nageleefd? Creëren wij op deze manier niet allerlei verweermogelijkheden?

Minister **Hirsch Ballin**: Nee, het is niet de bedoeling dat dit op zichzelf tot verweermogelijkheden leidt. Uiteraard kunnen de handhavende organen elkaar tegenkomen als er een verweer wordt gemaakt in ne bis ne idemsfeer. Als het gevolg is dat er op dit punt een fout wordt gemaakt, zal men op de blaren moeten zitten. Een zelfstandige verweermogelijkheid wordt hieraan echter niet ontleend. Het is uiteraard eigen aan de Algemene wet bestuursrecht dat het voor een deel gaat over normering voor de overheid die wél een rol kan spelen bij bijvoorbeeld een klachtbehandeling, de Nationale ombudsman of bij het evalueren van de diensten. Laten wij niet vergeten dat dit de ultieme verantwoording is ten opzichte van het vertegenwoordigend lichaam waaraan het bestuursorgaan verantwoording verschuldigd is.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Hoe zit het met de kwesties die ook door de heer Teeven werden aangesneden, bijvoorbeeld grote, ingewikkelde zaken die bestuursrechtelijk, maar ook strafrechtelijk kunnen worden aangepakt? Iemand staat dan voor de bestuursrechter, maar zou kunnen zeggen: het bestuursrecht lijkt allemaal wel mooi, maar ik geef de voorkeur aan het

Hirsch Ballin

stafrecht. Ik kan mij daarbij wat voorstellen, want daarbij heb je te maken met strakkere bewijsregels, wellicht betere rechtsbescherming en noem maar op. Zo iemand zou voor de bestuursrechter kunnen zeggen dat het niet gemeld is en dat hij nu voor de verkeerde rechter staat. Hoe in zo'n geval te handelen?

Minister **Hirsch Ballin**: Zo iemand staat niet voor de verkeerde rechter. Bij een samenloop in handhavingsmogelijkheden van bestuursrecht en strafrecht is er – met inachtneming van de uitgangspunten die ik zojuist heb genoemd – zowel voor het Openbaar Ministerie als voor het bestuursorgaan een bevoegdheid om op te treden. Dat is het kader. Het liever naar de strafrechter gaan, omdat er een betere kans is om op die manier aan een veroordeling te ontkomen – dat lijkt de werkhypothese van de heer Wolfsen – is misschien juist een reden om het overleg te laten plaatsvinden om te voorkomen dat de bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheid onbenut blijft, terwijl er wel reden voor is. De overige vragen en de vragen van de heer Wolfsen zijn in de taakverdeling bij de regeringscommissaris geland. Het is mogelijk dat hij daar dadelijk nog enkele opmerkingen over maakt.

De heer Teeven heeft een vraag gesteld over de geldschulden en het beperken van de werklast van de rechterlijke macht. Het meenemen van de bijkomende beschikking bij de hoofdbeschikking zal misschien wat werk schelen voor de rechtspraak, maar boek dit niet te snel in als een besparing die voor andere dingen kan worden benut, want de effecten daarvan zullen zeer beperkt zijn.

De heer Teeven vroeg ook naar de voornemens om andere bestraffende sancties op termijn aan de regeling in hoofdstuk 5 toe te voegen. Dat gebeurt misschien ooit, maar wij moeten eerst evalueren hoe het staat met wat hierover nu in de regeling is opgenomen.

De heer Teeven vroeg verder naar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een derde belanghebbende, overeenkomstig het strafrecht bij de anonieme aangifte. Een derde belanghebbende kan niet helemaal anoniem blijven als hij van de nieuwe regeling wil profiteren. Hij vraagt om een besluit. In het bestuursrecht is de kwestie van anonieme verzoekers om besluiten moeilijk hanteerbaar, zeker bij de rechtsmiddelen. Helemaal anoniem blijven, kan gewoon niet. Dat is toch een andere situatie dan wanneer het OM een rol speelt.

Het is wel denkbaar wanneer er ergens een tip wordt gegeven. Dat komt ook in de huidige praktijk veel voor. Bij een klachtenlijn, bijvoorbeeld op het gebied van het milieurecht, zijn meldingen vaak een aanleiding voor het handhavend bestuursorgaan om nog eens te controleren en de registraties van bijvoorbeeld luchtvervuiling of geluidsbelasting te raadplegen, zodat er daarna kan worden opgetreden. Dan is er ook geen noodzaak om te wijzen op een bepaalde omwonende die individueel heeft gevraagd om een handhavingsbesluit.

Ik vat het kort samen: indien de burger op wie de heer Teeven doelde, in de positie verkeert dat hij een aanvraag doet om een handhavingsbesluit, kan hij niet anoniem blijven. Wanneer een burger echter via een klachtenlijn, bijvoorbeeld van de milieudienst, aangeeft dat er reden is voor de milieudienst om extra op te letten, dan hoeven de personalia van degene die de klachtenlijn benut geen rol te spelen in de bestuurlijke

procedure. Dat hoeft niet, maar het kan wel, al naar gelang de situatie.

De heer De Roon heeft gevraagd wanneer de aanpassing van de belastingwetgeving in werking treedt. Wij zijn bijna klaar met de aanpassingswetgeving, die ook de fiscale wetgeving omvat. Deze moet gelijktijdig met de vierde tranche in werking treden.

De heer De Wit vroeg naar de noodzaak van nadere bewijsregels, bijvoorbeeld een zwaardere motiveringsplicht. Hij wees wat dat betreft op artikel 5.4.2.5. Uit vaste jurisprudentie blijkt dat de zwaarte van de motiveringsplicht afhangt van de aard van het besluit. Bij bestuurlijke boetes is in het algemeen sprake van een zwaardere motiveringsplicht. Ook de bestuursrechter gaat daar op het moment dat het gaat om sancties met het karakter van een straf in de zin van artikel 6 EVRM op een andere manier mee om, bijvoorbeeld op het punt van getuigenbewijs en dergelijke, dan bij andere besluiten. Je ziet dat nu ook al in de procesvoering door de bestuursrechter. Naarmate de boete ingrijpender is, zullen hogere eisen bij de rechtsgang worden gehanteerd.

De heer **De Wit** (SP): Ik heb zelf al aangegeven dat je voor een parkeerovertreding een andere motivering hebt dan voor een zwaardere overtreding. Wij kennen al de bepaling in artikel 5.4.2. Kunnen wij, waar wij nu een aantal zaken in de wet vastleggen, ook dit vastleggen zodat het duidelijk is en de bestuurspraktijk zich daaraan kan aanpassen?

Minister **Hirsch Ballin**: De bestuurspraktijk wordt op dit moment natuurlijk genormeerd door de jurisprudentie. De jurisprudentie houdt in dat op het punt van verwijtbaarheid en feitenvaststelling de eisen conform artikel 6 EVRM worden geïnterpreteerd. Als een bestuurlijke sanctie het karakter draagt van een straf in de zin van artikel 6 EVRM, weten bestuursorganen dat en komen zij dat ook tegen in jurisprudentie. Het stellen van nadere regels wordt ook voldoende gedekt door de regels die in de Algemene wet bestuursrecht vervat zijn. Het lijkt mij op dit moment niet nodig om aanvullende regels te stellen voor de bezwaarschriftenprocedure. Dat zou namelijk de praktische betekenis kunnen zijn van de vraag van de heer De Wit. Het is wel denkbaar dat bij de verdere ontwikkeling van het bestuurlijk sanctierecht op dit punt nadere normen komen. Daarvoor geldt eigenlijk hetzelfde als wat ik eerder zei over de behoefte om in het bestuursprocesrecht nog op enig moment de verdere ontwikkeling van het bestuurlijke sanctiestelsel door te vertalen.

Bestuursorganen kunnen inderdaad incassokosten in rekening brengen. De kosten van de executie komen in beginsel ten laste van de geëxecuteerde. De gerechtelijke kosten zullen worden berekend met toepassing van het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders. Voor verschillende werkzaamheden, de betekening van de titel, het leggen van beslag et cetera staan in dat besluit de vaste bedragen vermeld. Die zijn gebaseerd op de werkelijke kosten. Voor de vergoeding van de buitengerechtelijke kosten zal een Algemene Maatregel van Bestuur worden vastgesteld. Daarin zal een vergoedingsregeling worden gekoppeld aan specifieke werkzaamheden. Die Algemene Maatregel van Bestuur is nu in voorbereiding. Daarbij ligt de keuze voor tussen een vergoeding gebaseerd op de werkelijk gemaakte

Hirsch Ballin

kosten of op forfaitaire bedragen. Overeenkomstig de Kostenwet invordering rijksbelastingen zou het normeren van de vergoeding tot een bepaald maximumbedrag overwogen kunnen worden – dat was de suggestie die de heer De Wit ook deed – om te voorkomen dat exorbitante bedragen moeten worden vergoed. Die gedachte ligt ook ten grondslag aan de aanbeveling in het rapport Voor-werk II dat de kosten nooit meer mogen bedragen dan 15% van de hoofdsom. Over de inhoud van de Algemene Maatregel van Bestuur gaan onze gedachten dus in dezelfde richting als die van de heer De Wit. Wij moeten uiteraard definitieve besluiten nemen op het moment dat het ontwerp van de Algemene Maatregel van Bestuur in procedure wordt gebracht en aan de Raad van State wordt voorgelegd.

De heer Wolfsen heeft gevraagd of bestuursrechtelijke overtredingen ook feiten kunnen omvatten die in het strafrechtelijke kader in de rubriek misdrijven vallen. Het antwoord op die vraag is ja. Het bleek eigenlijk ook al uit de voorbeelden die wij zojuist door de zaal lieten gaan. Die strafrechtelijke rubricering stelt dus geen beperkingen aan het begrip overtredingen in de bestuursrechtelijke context. Het is trouwens conform bestaande praktijken en rechtsopvatting.

Vervolgens zijn vragen gesteld over de rechtvaardigingsgronden. Waarom alles in één artikel? Waarom geen bewijsregeling? Is er niet te veel vertrouwen in de jurisprudentie? Nee, er is niet te veel vertrouwen. Wij willen ook hier een stapsgewijze benadering. Dus eerst meer ervaring opdoen en dan eventueel verder zien.

De heer Wolfsen heeft ook gevraagd wie leidend is in de samenwerking tussen bestuur en Openbaar Ministerie. Dat is ongeveer de pijnlijkste vraag die je samenwerkingspartners kunt stellen. Meestal komt het goed, in elk geval zolang je die vraag niet stelt. Als er geen goede afspraken komen, kan het Openbaar Ministerie uiteindelijk de bestuurlijke boete tegenhouden door de zaak an sich te trekken, tenzij het bestuursorgaan de overtreding niet meldt. Maar dan is er geen overleg, laat staan een leidend zijn. Dan komt het helemaal niet op tafel. Er is hier over het geheel genomen steeds vaker sprake van goede praktijken.

Aan het begin van mijn antwoord heb ik al aangekondigd dat ik zou ingaan op de lichte procedure van het Wet-Muldersysteem met een zekerheidsstelling in plaats van griffierechten. Ik begrijp de vraag die hierover is gesteld, maar dat zou wel een hele systeemverandering van het algemeen bestuursrecht tot gevolg hebben. Ik ben zeker bereid om verder na te denken over dit punt, ook in het kader van de verdere ontwikkeling van het bestuurlijke handhavingssysteem. Het is echter een misverstand dat de lichte procedure alleen onder de € 340 geldt. De grens tussen licht en zwaar wordt door de bijzondere wetgever bepaald. Het boetebedrag van € 340 is een vangnetbepaling.

Ten slotte kom ik op het amendement van de heer Van de Camp. Hij wil een beperking aanbrengen in de rechtsgang voor het geval het overdone zou zijn om op dit punt verder door te procederen. Ik ben over het algemeen behoedzaam en terughoudend en ik sta dan ook niet erg positief tegenover het tot stand brengen van afwijkingen van het principe van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak of de gespecialiseerde hogere bestuursrechter. Uit dat oogpunt wil ik een paar tegenargumenten op tafel leggen. Er moet niet nodeloos

afgeweken worden van de systematiek. Verder is het de vraag in hoeverre daar behoefte aan is. Immers, in het algemeen wordt er niet in hoger beroep doorgeprocedeerd, als het belang gering is. Bovendien, als wij beperkingen stellen aan het hoger beroep, dan trekken wij in ieder geval een laatste met argumenten open die mogelijk ook op andere punten aanleiding kunnen geven tot de vraag of dat een goede benadering is. Ik vind de gedachtegang van het amendement van de heer Van de Camp weliswaar begrijpelijk, maar toch zou het mij liever zijn als wij de huidige systematiek behouden en het aan het verstandig inzicht van de rechtzoekenden overlaten om niet nodeloos en eindeloos door te gaan met zoeken.

De heer **Teeven** (VVD): Voordat de regeringscommissaris aan het woord komt, herinner ik de minister aan mijn vraag of hij in staat is om de Kamer een overzicht te sturen van de wetten waarvan hij denkt dat zij in de komende periode naar aanleiding van de vierde tranche van de AWB moeten worden gewijzigd. Is het mogelijk dat de Kamer enig zicht krijgt op wat er allemaal nog in de pijplijn zit?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik zal de Kamer, naar ik hoop op een termijn van enkele maanden, bedienen met een subliem overzicht van te wijzigen wetten, namelijk in de vorm van een aanpassingswetsvoorstel waarbij die wetten worden gewijzigd.

De **voorzitter**: Dat lijkt mij een ruimhartige toezegging.

Het woord is nu aan de heer Scheltema, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht.

□

De heer **Scheltema**, regeringscommissaris: Voorzitter. Het is voor mij een groot genoegen om in uw midden en wederom onder leiding van deze minister een tranche van de Algemene wet bestuursrecht te helpen verdedigen. De minister is evenwel zo goed in de materie thuis dat er voor mij maar weinig vragen zijn overgebleven om te beantwoorden.

Er is nog gevraagd hoe het zit met de voorbereiding van een regeling voor de schadevergoeding. Daarvoor is een studiegroep in het leven geroepen. Die studiegroep heeft inmiddels een voorontwerp gepubliceerd dat sinds gisteren op de site van het ministerie van Justitie is te vinden. Dat voorontwerp is nu dus openbaar. De gedachte is dat er gelegenheid tot het leveren van commentaar bestaat tot 1 oktober en dat er dan nagedacht wordt over de indiening van een wetsvoorstel. De minister heeft al gezegd dat het aanpassingsvoorstel snel bij de Kamer zal worden ingediend. Het is al bijna gereed.

Een belangrijk punt waar een paar vragen over zijn gesteld, betreft de verrekening. De heer Van de Camp vroeg zich af of het wel juist is dat er van de kant van het bestuursorgaan na vijf jaar geen verrekeningsmogelijkheid meer bestaat, terwijl de burger die mogelijkheid wel heeft. Dat hangt samen met het feit dat de verhoudingen tussen bestuur en burger verschillend liggen, in die zin dat het bestuur vaak over extra dwangmiddelen beschikt om de vordering te innen en dat het bestuur binnen die vrij lange periode van vijf jaar duidelijk moet maken of het gaat innen of niet. Als het

Scheltema

vijf jaar helemaal niets gedaan heeft, ligt het voor de hand dat er vervolgens geen mogelijkheden voor het bestuur meer bestaan om tegen de zin van de belanghebbende het geld te innen. Dat is de afweging die is gemaakt. Dat hangt ook samen met het feit dat het vertrouwensbeginsel ten opzichte van het bestuur een sterkere werking heeft en dat je eerder uit het gedrag van het bestuur zou mogen afleiden dat bepaalde dingen niet meer mogen gebeuren dan uit het gedrag van de burger.

De heer **Wolfsen** vindt de regeling van de verrekening sober, omdat verrekening alleen mogelijk is op grond van een wettelijk voorschrift. In zijn voorbeeld, dat ik goed kan volgen, gaat het om situaties waarin men met één dienst te maken heeft en er sprake is van zowel een vordering als een schuld. Het ingewikkelde is dat verrekening in feite veel ruimer is als deze in het algemeen wordt opengesteld. Dan zou bijvoorbeeld een geldboete die iemand moet betalen aan het openbaar ministerie verrekend kunnen worden met een belasting-schuld, omdat de Staat uiteindelijk één rechtspersoon is. De oplossing is om per gebied te bekijken wanneer verrekening mogelijk is. De bedoeling is om ook in de aanpassingswet op het terrein van het voorbeeld dat de heer **Wolfsen** noemde verrekening wel mogelijk te maken.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dank voor dit antwoord. Ik ben daar zeer benieuwd naar, maar ik had in mijn voorbeeld niet een rechtspersoon genoemd maar een bestuursorgaan, bijvoorbeeld de Belastingdienst. Het gaat mij erom dat binnen één bestuursorgaan ruimere verrekeningmogelijkheden gelden. Ik kan mij voorstellen dat boetes bij het OM en belastingsschulden wat ver uit elkaar liggen en dat verrekening dan te ingewikkeld wordt. Binnen één bestuursorgaan zou mijns inziens toch meer mogelijk moeten zijn dan nu in de wet wordt voorgesteld.

De heer **Scheltema**: Dat is voor te stellen, maar soms is een bestuursorgaan veel breder. De ministers zijn heel in het algemeen over een wijd terrein vaak bestuursorgaan. Dan kunnen er heel ongelijke vorderingen komen. Daarom is gekozen om meer precies bij de aanpassingswet te regelen in welke gevallen verrekening dan wel mogelijk is.

Er zijn nog vragen gesteld over de uitvoering van het dwangbevel volgens de regels van het Burgerlijk Wetboek. De heer **Van de Camp** vroeg zich af of het bestuursrecht zich niet al te zeer afhankelijk maakt van het burgerlijk recht en van de burgerlijk rechter. In mijn opinie is dat schijn. In deze regeling is ook op het punt van de bestuursdwang geregeld dat bestuursrechtelijke geschillen voor de bestuursrechter worden uitgevochten. Als eenmaal vaststaat dat er een bestuursrechtelijke geldschuld bestaat, kunnen executiegeschillen het beste door de burgerlijk rechter worden beoordeeld, omdat er soms bij executiegeschillen, juist als het ingewikkeld wordt, ook derden betrokken kunnen worden en derden belang kunnen hebben bij de executie. De burgerlijk rechter is gewend om daarmee om te gaan. Daarom is het handiger dat deze rechter die executiegeschillen uiteindelijk behandelt. Wij hoeven daarbij niet bang te zijn dat rechterlijke uitspraken die nog niet in kracht van gewijsde gaan toch worden geëxecuteerd. Volgens het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is de regeling

juist dat het vonnis in kracht van gewijsde moet zijn gegaan voordat het geëxecuteerd kan worden. Dus die mogelijkheid bestaat in beginsel niet.

Voorzitter. Hiermee heb ik de resterende vragen beantwoord.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.25 uur tot 14.10 uur geschorst.

Voorzitter: Verbeet



De **voorzitter**: De ontvangen brieven en wetsvoorstellen staan op een lijst die op de tafel van de griffier ligt. Op die lijst staan voorstellen over hoe de Kamer deze stukken kan gaan behandelen. Als aan het einde van de vergadering geen bezwaar is gemaakt tegen deze voorstellen, neem ik aan dat daarmee wordt ingestemd.

Er zijn geen berichten van verhindering.

Regeling van werkzaamheden

De **voorzitter**: De minister-president heeft mij meegedeeld dat de Kamer donderdag 14 juni aanstaande het zogenaamde beleidsprogramma tegemoet kan zien. Ik stel voor, dit onderwerp toe te voegen aan de agenda van de week van 19 juni aanstaande en het debat nu reeds te plannen op dinsdag 19 juni, te beginnen om 11.00 uur, en daarbij de volgende spreektijden te hanteren: 20 minuten voor het CDA, de PvdA, de SP en de VVD, 15 minuten voor de PVV, GroenLinks en de ChristenUnie en 10 minuten voor D66, de PvdD en de SGP. Voorts stel ik voor om bij dit debat wat betreft de sprekers de begrotingsvolgorde te hanteren, het af te ronden met stemmingen en die dag geen vragenuur te houden.

Ik stel verder voor, toestemming te verlenen tot het houden van notaoverleg met stenografisch verslag op maandag 25 juni 2007 van 10.15 uur tot 16.00 uur van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de Raming der voor de Tweede Kamer in 2008 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten (30996).

De heer **Bosma** (PVV): Voorzitter. Mijn partij zou het debat over het beleidsprogramma graag een dag later willen voeren, zodat wij iets meer tijd hebben om het voor te bereiden.

De **voorzitter**: Gisteren heeft u allen een brief bereikt over dit onderwerp. Daar is door niemand op gereageerd. Daarom neem ik aan dat een meerderheid van de Kamer in staat is om dit debat op dinsdag 19 juni te voeren. Ik kom anders ook in de problemen met de planning van de rest van die week. Ik stel daarom voor, vast te houden aan dinsdag 19 juni, om 11.00 uur.

De heer **Bosma** (PVV): Ik sta hier in mijn eentje. Dat is de realiteit en die aanvaard ik.

De **voorzitter**: U hebt als een leeuw gevochten.