

23 700

Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht)

24 040*

Regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Justitie alsmede wijziging van enige wetten in verband met de subsidietitel in de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Wet Justitie-subsidies)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 1 mei 1996

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de commissie merkten op dat in de wetgeving een lacune is ontstaan door aanvaarding door de Tweede Kamer van het amendement Koekkoek (stuk nr. 19) op de Derde tranche Algemene wet bestuursrecht (Kamerstuk 23 700) en verwerping van een ander amendement Koekkoek stuk nr. 9, op de Wet justitie-subsidies (Kamerstuk 24 040). Hoe denkt de regering in de hierdoor ontstane lacune te voorzien?

De leden van de **PvdA**-fractie waren onder de indruk van het wetsvoorstel 23 700, dat zij graag zouden willen steunen. Dit wetsvoorstel is grondig voorbereid, en bevat regelingen die nader systeem in het bestuursrecht brengen. Dat lijkt voor de praktijk van belang, zo goed als het voor de wetgever nuttig is bij toekomstige wetgevende arbeid op deze wetgeving terug te kunnen vallen.

Slechts op één onderdeel, dat overigens al voorwerp van uitvoerige discussie is geweest, wilden deze leden, en de overige leden van de commissie sloten zich daarbij aan, de aandacht vestigen, en dat betrof de kwestie van het toezicht in relatie tot de opsporing. Het was de leden opgevallen dat over het onderscheid tussen beide, of liever misschien, over het onvolledig kunnen onderscheiden tussen beide vormen, door verschillende fracties de aandacht is gevraagd. Die aandacht heeft niet geresulteerd in nadere afbakening. De regering ziet het probleem wel, maar acht het juist om het pas in volle omvang te behandelen bij de volgende, vierde tranche van wetgeving.

Dat nu achtten de leden van de commissie niet bij voorbaat een juiste handelwijze, nu de toezichthouders conform het bepaalde in de derde tranche aan het werk zullen moeten gaan, en op basis van deze wetgeving het onderscheid tussen toezicht en opsporing in de praktijk gemaakt zal moeten worden. Om deze reden wilden deze leden de regering uitno-

¹ Samenstelling:

Heijne Makkreel (VVD) (voorzitter), Talsma (VVD), Glasz (CDA), Michiels van Kessenich-Hoogendam (CDA), Holdijk (SGP), Vrisekoop (D66), Pitstra (GL), Le Poole (PvdA), Cohen (PvdA), De Wit (SP), Hirsch Ballin (CDA), De Haze Winkelman (VVD).

* Het eerder verschenen stuk met betrekking tot dit wetsvoorstel is gedrukt onder nr. 195, vergaderjaar 1995–1996.

digen, gehoord de discussie zoals die tot nu toe is gevoerd, zich alsnog in te spannen om in deze laatste schriftelijke ronde nog een stap verder te komen. Die stap, zo hadden zij voor ogen, zou kunnen bestaan in een grondige verhandeling die het toezicht nader afbakt van de opsporing.

In die verhandeling zou een beroep kunnen worden gedaan op datgene wat de vierde tranche zal brengen; ook dat zou immers al richting kunnen geven aan de rechtspraak. De leden van de commissie hoopten dat de regering deze vraag niet zou opvatten als een herhaling van zetten. Daaraan hadden ook zij geen behoefte; zij hoopten met hun algemeen gestelde vraag de praktijk van dienst te kunnen zijn door een dergelijke nadere uiteenzetting.

De leden van de **SGP**, **RPF** en **GPV**-fracties gaven blijk van hun waardering in algemene zin voor het wetsvoorstel. Niettemin hadden zij er behoefte aan enige vragen en opmerkingen voor te leggen.

Wat betreft de systematiek van de wet in relatie tot het wetsvoorstel stelden deze leden de volgende vragen met betrekking tot de plaats van hoofdstuk 10. De stelling, dat hoofdstuk 10 primair de verhouding tussen het openbaar bestuur betreft en daarom geplaatst wordt na de bepalingen van de hoofdstukken 6 tot en met 8, die vooral gaan over de verhoudingen tussen bestuur en burger en de bescherming van de burger tegen het bestuur, achtten deze leden niet erg overtuigend. De hoofdstukken 6 tot en met 8 gelden toch niet alleen voor de burgers en de burgers zijn toch ook nauw bij hoofdstuk 10 betrokken, bijvoorbeeld bij goedkeuring en vernietiging van besluiten? De rechtsmiddelen die in de hoofdstukken 6 tot en met 8 regeling vinden, kunnen in voorkomende gevallen toch ook door de ene overheid ten opzichte van de andere worden aangewend, ook voorzover het de toepassing van hoofdstuk 10 betreft?

Ook de plaatsing van hoofdstuk 9 (klachtprocedures in het openbaar bestuur) na de zwaardere rechtsmiddelen en vóór de regels die primair verhoudingen tussen bestuursorganen zelf zouden regelen, achtten deze leden logisch-systematisch niet erg helder.

Voorts maakten deze leden enige opmerkingen over afdeling 5.1 (toezicht op de naleving). Aannemende dat ook bij de regering de bescherming van de vrije rechtssfeer van de burger een voornaam criterium is bij de vraag welke toezicht bevoegdheden aan een bestuursorgaan moeten/mogen worden toegekend, achtten deze leden de toedeling van bevoegdheden zeer ruim. Zij betwijfelden sterk of van alle in afdeling 5.1 opgenomen bevoegdheden met recht gesteld kan worden dat zij volstrekt gebruikelijk zijn. Wat betreft de bevoegdheden om inlichtingen en inzage te vorderen konden zij zich dit voorstellen, wat de overige betreft echter veel minder. Daarom konden zij zich voorstellen dat voor een verdeling van – gebruikelijke – bevoegdheden in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en van – minder gebruikelijke – bevoegdheden, indien nodig, in bijzondere wetten was gekozen, waarbij de bevoegdheid tot monsterneming (artikel 5.1.8) nog een plaats in de Awb zou kunnen krijgen. Zou zulk een oplossing schade hebben toegebracht aan het belang van een adequaat toezicht? Deze leden toonden zich beducht voor het gevaar, dat de regering blijkbaar ook heeft onderkend, namelijk dat de bijzondere wetgever, het zekere voor het onzekere nemend, min of meer klakkeloos het gehele pakket bevoegdheden zou creëren dat nu in de Awb wordt toegekend. Van enige selectieve attributie is thans immers evenmin nog sprake?

Deze leden konden zich voorstellen dat onder omstandigheden toezichtbevoegdheden ook jegens bepaalde derden moeten kunnen worden uitgeoefend. Zo bijvoorbeeld bij de inzagebevoegdheid ten opzichte van administratiehouders. Zij vroegen of een stelsel waarbij alle toezichtbevoegdheden door alle toezichthouders jegens derden kunnen

worden uitgeoefend niet te ver gaat, gelet op het uitgangspunt van de minimale aantasting van de belangen (vrije rechtssfeer) van de burgers. Moet vanuit dit uitgangspunt niet de voorkeur worden gegeven aan een specifieke benadering qua wettelijke grondslag?

Deze leden meenden opgemerkt te hebben dat in de Awb toezicht en opsporing worden onderscheiden langs de lijn of er al dan niet sprake is van een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is gepleegd (zie artikel 1.6). Moet dit er niet toe leiden dat bijvoorbeeld in de Wet op de economische delicten een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen toezicht en opsporing, respectievelijk tussen de bevoegdheden van de toezichthouder en de opsporingsambtenaar?

Artikel 5.1.9 in combinatie met het wetsvoorstel tot herziening van het gerechtelijk vooronderzoek, had bij deze leden de vraag opgeroepen of met de term «onderzoeken» in het tweede lid ook bedoeld is het «doorzoeken» van vervoermiddelen. En moet een vervoermiddel niet, conform eerdergenoemd wetsvoorstel, als een plaats in plaats van als een zaak worden beschouwd? Indien de in artikel 5.1.8, eerste lid, aangegeven bevoegdheid om «zaken te onderzoeken» moet worden opgevat als de bevoegdheid om (tevens) te «doorzoeken», is dan wel voldoende de samenhang onderkend met de bevoegdheid om plaatsen te betreden? En dient laatstgenoemde bevoegdheid niet door de bijzondere wetgever te worden toegekend?

Naar aanleiding van het voorgestelde artikel 5.1.10 (medewerkingsplicht) stelden deze leden de vraag of het niet sterk de voorkeur geniet dat niet slechts uit de toelichting maar uit het artikel zelf blijkt dat het artikel ook niet geldt voor andere dan de in het tweede lid genoemde verschoningsgerechtigde personen, namelijk de verdachte en de charged person.

De leden van de SGP-, de RPF- en de GPV-fractie wilden gaarne van de gelegenheid gebruik maken om de regering een vraagstuk voor te leggen dat hen vanuit de praktijk was aangereikt, maar dat niet uitsluitend op de derde tranche betrekking heeft. Hun vragen deden zij vergezeld gaan van een korte beschouwing.

De kernvraag luidt als volgt: Is bij een besluit van een waterschap, dat aan de goedkeuring van gedeputeerde staten onderhevig is, zowel beroep mogelijk tegen het waterschapsbesluit als tegen het goedkeuringsbesluit?

Wat betreft het beroep tegen het goedkeuringsbesluit merkten deze leden ter toelichting het volgende op. Volgens de Awb kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit, inhoudende de goedkeuring van een besluit dat een algemeen verbindend voorschrift, een beleidsregel of de intrekking of de vaststelling van de inwerkingtreding daarvan is (artikel 8:2, onderdeel c Awb).

Indien het waterschapsbesluit dus geen algemeen verbindend voorschrift c.a. is, kan in beginsel wel beroep worden ingesteld tegen de goedkeuring.

In afwijking van artikel 8:2, onderdeel c, Awb kan volgens de Waterschapswet beroep worden ingesteld tegen een besluit van gedeputeerde staten inzake goedkeuring, echter kan geen beroep worden ingesteld tegen besluiten van gedeputeerde staten inhoudende de goedkeuring van de kostentoedelings-, omslagklassen- en belastingverordening (artikel 151 Waterschapswet). Dit geldt ook voor besluiten die bij een andere wet of bij reglement aan een andere vorm van voorafgaand toezicht zijn onderworpen. Dus ook als het waterschapsbesluit een algemeen verbindend voorschrift c.a. is, kan beroep worden ingesteld tegen besluiten inzake de goedkeuring, tenzij het belastingverordeningen betreft.

De conclusie zou dus zijn dat op grond van de Awb en de Waterschapswet beroep kan worden ingesteld tegen elk goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten, behalve besluiten strekkende tot de goedkeuring van de kostentoedelings-, de belasting- en de omslagklassenverordening.

De vraag is vervolgens wie in beroep kunnen komen. Volgens de Awb zijn dit: belanghebbenden (artikel 8:1 Awb). Het besluit dient dan ook aan hen te worden bekend gemaakt (artikel 3:41 Awb) en als het een besluit betreft dat niet tot één of meer belanghebbenden is gericht, moet de zakelijke inhoud van het besluit in dag- of nieuwsbladen worden gepubliceerd (Artikel 3:42 Awb).

De gangbare praktijk in sommige provincies is, dat de provincie het waterschap vraagt om ook de beroepsmogelijkheden tegen het goedkeuringsbesluit bekend te maken. Het waterschap moet sowieso de goedkeuring bekend maken (artikel 73 Waterschapswet). Gedeputeerde staten delen in hun beschikking aan het waterschap (artikel 150 Waterschapswet) mee, dat een dag na de bekendmaking beroep kan worden ingesteld.

Bijzonderheden welke in dit verband gelden, zijn:

- er hoeft geen bezwaarschrift te worden ingediend als een besluit goedkeuring behoeft (artikel 7:1, eerste lid, onderdeel c, Awb);
- de termijn voor het indienen van een beroepsschrift vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt (artikel 6:8 Awb);
- de bekendmaking van besluiten die tot één of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager (artikel 3:41 Awb).

Wat betreft het waterschapsbesluit kan ingevolge de Awb ook daartegen beroep worden ingesteld. Volgens de deskundigen van het steunpunt Awb volgt dit impliciet uit de Awb: de termijn voor het indienen van een beroepsschrift tegen een besluit dat aan goedkeuring is onderworpen gaat met ingang van de dag na die waarop het besluit, inhoudende de goedkeuring van dat besluit, op de voorgeschreven wijze is bekend gemaakt (artikel 6:8, derde lid Awb). Artikel 151, tweede lid, van de Waterschapswet verklaart artikel 73 van de Waterschapswet van overeenkomstige toepassing, waarin is geregeld dat het waterschap ook de goedkeuring bekend maakt. Het goedkeuringsbesluit wordt eerst door de provincie aan het waterschap bekend gemaakt en vervolgens door het waterschap aan de overige belanghebbenden (artikel 151, tweede lid, jo. artikel 73 Waterschapswet). In de bekendmaking dient het waterschap aan te geven dat tegen het waterschapsbesluit beroep mogelijk is. Op grond van de praktijk in enkele provincies maakt het waterschap ook de beroepsmogelijkheid tegen het goedkeuringsbesluit bekend. Voorafgaand volgen van een bezwarenprocedure is wederom niet nodig (artikel 7:1, eerste lid, onderdeel b Awb).

In de Wet op de ruimtelijke ordening is een oplossing bedacht, zodat geen dubbele beroepsmogelijkheid bestaat. In artikel 19, tweede lid, is opgenomen: «Het besluit, inhoudende een verklaring van geen bezwaar wordt geacht voor de mogelijkheid van beroep ingevolge hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht deel uit te maken van de beschikking waarop het betrekking heeft.» Tegen de goedkeuring van bestemmingsplannen kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 28, zevende lid, W.R.O.).

Het lijkt erop, aldus de leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV**, dat de Awb zowel tegen het waterschapsbesluit als tegen het goedkeuringsbesluit beroepsmogelijkheden biedt. Een dubbele beroepsgang dus. Uit een oogpunt van rechtsbescherming achtten zij dit ongewenst, immers:

- de termijn voor het indienen van een beroepsschrift tegen het ene

besluit verschilt van de andere beroepstermijn;

- door een verschil in relatieve competentie moeten beroepschriften bij rechtbanken in verschillende arrondissementen worden ingediend, (voeging lijkt de meest aangewezen weg);
- een belanghebbende wordt, indien hij zo volledig mogelijk zijn mogelijkheden wil benutten, gedwongen tegen beide besluiten beroep in te stellen.

Onderkent de regering deze bezwaren? Zou het niet beter zijn indien de Awb de onderliggende beslissing en de beslissing tot goedkeuring als één publiekrechtelijke rechtshandeling zou beschouwen, dus als één besluit in de zin van de wet? Welke bezwaren zouden tegen deze oplossing zijn aan te voeren?

De voorzitter van de commissie,
Heijne Makkreel

De griffier van de commissie,
Hordijk