



De heer Scheltema en de heer Hirsch Ballin, respectievelijk
regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuurs-
recht en minister van Justitie

© M. Sablerolle – Gouda

De vergadering wordt van 15.35 uur tot 15.45 uur
geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Aanvulling van de Algemene
wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet
bestuursrecht) (29702).**

De algemene beraadslaging wordt hervat.

□

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter. In de eerste plaats wil ik de minister en de regeringscommissaris danken voor beantwoording van de vragen. U was er zelf vanmiddag bij de beantwoording van de eerste termijn niet bij, maar de minister en de regeringscommissaris stonden te glunderen over hun gemeenschappelijke verleden inzake de Algemene wet bestuursrecht. Het was voor de minister van Justitie, die vrijwel de hele dag in de Kamer is geweest, echt het hoogtepunt van de dag om te kunnen vertellen wat hij allemaal heeft meege-
maakt.

De **voorzitter**: Hiermee biedt u mij ook de gelegenheid om de heer Scheltema van harte welkom te heten.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik vroeg mij al af wanneer u dat zou doen, maar dat is nu gebeurd.

Ik heb nog een paar opmerkingen. Allereerst wil ik het nodige vragen over de executoriale titel bij de bestuurlijke geldschulden. Het antwoord van de regeringscommissaris over de executoriale titel raakte net niet de kern van mijn vraag. Ik zal die nauwkeurig formuleren. Ten eerste, een rechtsvordering schrijft voor dat er een executoriale titel moet zijn om te executeren. Ten tweede – en ik verwijs naar de nieuwe bepaling – kan een executoriale bestuursrechtelijke titel met toepassing van de voorschriften van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten uitvoer worden gelegd. Tot zover is het helder. Mijn vraag is echter niet wanneer rechtsvordering van toepassing is, maar wanneer iets een executoriale titel is, dus de stap voordat het Wetboek van

Burgerlijke Rechtsvordering in het bestuursrecht van toepassing wordt. De rechtsvordering bepaalt onder welke voorwaarden een civiel vonnis een executoriale titel is, maar in artikel 8:76 staat enkel dat een bestuursrechtelijke uitspraak een executoriale titel is en vertelt daarbij niet onder welke voorwaarden, noch dat de uitspraak onherroepelijk moet zijn. Daarover krijg ik graag wat helderheid.

Verder de bestuurlijke handhaving. In eerste termijn ging het over de meegevoerde hond. Kan de minister ingaan op de vraag of het bestuursorgaan zonder besluit, en dus ook zonder de daartegen openstaande rechtsbescherming, kan overgaan tot vervreemding of het laten inslapen van de in beslag genomen hond, of andere levende have? Ik vind het belangrijk om daarover helderheid te krijgen.

De bestuurs- dan wel strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid is een onderwerp dat college Wolfsen vanochtend in het debat bracht. Ook wij vinden het belangrijk om helderheid te geven over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid. Collega Wolfsen en ik vonden zojuist twee alinea's op pagina 82 van de memorie van toelichting. Dat is precies de kern van mijn argument: een zo principiële vraag kan niet met twee alinea's in de memorie van toelichting worden afgedaan. Daarover is naar onze mening een brede en goed onderbouwde discussie nodig, niet in de laatste plaats met het advies van de Raad van State. In algemene zin gaat voor mijn fractie een bestuursrechtelijk vormgegeven strafrechtelijke aansprakelijkheid voor elk overheidshandelen absoluut te ver. Overheidshandelen is immers in de eerste plaats onderworpen aan democratische controle en als burgers schade lijden, kunnen ze naar de civiele of naar de bestuursrechter. De overheid is allerm minst vrij om willekeurig of onrechtmatig te handelen. Het onderscheid tussen de overheid in algemene hoedanigheid en de overheid in bijzondere hoedanigheid, bijvoorbeeld als werkgever van één van haar ambtenaren in het kader van de Arbowetgeving, roept meteen de vraag op over het grensvlak. Juist daarom schaar ik mij achter de stelling van de minister dat dit debat niet het moment is om deze complexe en principiële discussie van een oordeel te voorzien.

In antwoord op mijn vraag over de cautie door de rechter, zei de minister dat met ondervragen horen wordt bedoeld. Kan ik dus concluderen dat de minister met ondervragen horen bedoelt, maar het ondervragen noemt? Geldt dat vice versa ook voor het begrip verhoor in artikel 5.0.11? Is het niet duidelijker om gewoon op te schrijven wat er wordt bedoeld, ook omdat de begrippen inhoudelijk verschillen? Misschien is het wel noodzakelijk dat de minister op dit punt een nota van wijziging naar de Kamer stuurt.

De minister zei in reactie op mijn amendement dat hij niet nodeloos wil afwijken van het normale regime van rechtsbescherming. Juist in het normale sanctieregime, zowel in de strafvordering als de Wet-Mulder, is een appelgrens opgenomen. Hoe is de minister tot de afweging gekomen dat het ene normale regime boven het andere normale regime zou moeten gaan? Als de bestuurlijke boete en wellicht de Wet-Mulder worden geharmoniseerd in deze tranche, verdwijnt dan ook hier de appelgrens? Het gelijktrekken van de appelgrens in alle vormen van punitieve boeteprocedures is een logische gedachte. Anders is namelijk de strafrechtelijk

Van de Camp

vervolgde slechter af dan degene die bestuursrechtelijk wordt aangepakt.

□

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. De minister en de regeringscommissaris hebben de meeste vragen van mijn fractie opgelost dan wel verduidelijkt. Dat geldt met name het antwoord van de minister op de vraag of de problemen rond het bewijs nu al moeten worden geregeld. Hij heeft gezegd dat het bij de evaluatie aan de orde komt en dat er mogelijk in het kabinetsstandpunt een rol zal gaan spelen. Ik zal het blijven volgen, net als overigens de kwestie van de motivering en de zwaarte van de motivering. Die fluctueert en is in de jurisprudentie over de bestuurspraktijk ingeperkt.

De minister heeft duidelijk geantwoord op mijn vraag over het gevaar dat boetes wat al te gemakkelijk worden opgelegd. Ik heb echter geen antwoord gekregen op mijn vraag over de opbrengst van de bestuurlijke boete. Die opbrengst kan volgens de wet nu al ten goede komen aan een ander bestuursorgaan dan het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd. Is dat in de praktijk al voorgekomen?

De minister is nog niet ingegaan op de vraag over het horen van personen bij boetes onder de € 340. Waarom worden die mensen niet gehoord? Ik vraag dat omdat dit boetebedrag kan bestaan uit boetes die op verschillende feiten betrekking hebben. Waarom is het zo moeilijk om stelselmatig het principe van hoor en het geven van zienswijze ingang te doen vinden?

□

De heer **Wolfsen** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister van Justitie en de regeringscommissaris voor de antwoorden die zij hebben gegeven; deze waren over het algemeen duidelijk. Zij hebben mooi samengewerkt. Hoe dat kon, is goed verklaard door de heer Van de Camp, uit de gezamenlijke geschiedenis van beide heren. Ik bedoel dat niet oneerbiedig, maar de minister en de regeringscommissaris hebben op dit belangrijke onderwerp een gezamenlijk verleden.

Een aantal zaken is voor mij nog onduidelijk gebleven. Zo vraag ik mij af waarom er zo principieel gekozen blijft worden voor het onderbrengen van de executiegeschillen bij de civiele kortgedingrechter. Waarom wordt de bestuursrechtelijke voorzieningenrechter daarin niet een rol gegeven?

Heb ik goed begrepen dat de regeringscommissaris over de verrekening zei dat hij mijn punt voor een gedeelte kon delen, maar dat het ingewikkeld te regelen is? In de aanpassingswetgeving zou er nader uitwerking worden gegeven aan het desbetreffende artikel. Als dat zo is, kan ik mij er geheel in vinden. Later kom ik daar mogelijk op terug.

Wij hebben voldoende gesproken over het bewijsrecht. Mijn fractie zou dit misschien wel iets preciezer geregeld willen zien, maar als ik het goed begrijp, komt de commissie-Ilsink binnenkort met een rapport en gaat de regering dan een standpunt innemen over de vraag of het bewijsrecht al dan niet verder moet worden gepreciseerd. Ik heb daarbij een aanvullende vraag. In de strafvordering heeft de regeling van het vormverzuim een belangrijke rol gekregen. Krijgt de wijze waarop wordt omgegaan met de problematiek van mogelijk

vormverzuim aandacht in het regeringsstandpunt? Ik heb het nu over de vraag of hiermee in de boeteregeling rekening gehouden kan of moet worden.

Ik heb gevraagd waarom wij niet zouden kiezen voor een lichtere procedure met betrekking tot griffierechten in gevallen tot € 340. Waarom bouwen wij niet nu al de Muldertechniek in? Men schiet dan eerst de boete voor, maar betaalt geen griffierecht. Als men zijn zaak wint, wordt de boete terugbetaald.

Ik heb nog geen duidelijk antwoord gekregen op mijn vraag over de competentieverschuiving. Begrijp ik goed dat het wetsvoorstel niet leidt tot enige competentieverschuiving binnen de rechterlijke macht, absoluut noch relatief?

Dan kom ik op het punt van de afstemming met het OM. Als er geen melding plaatsvindt bij het Openbaar Ministerie, terwijl dat volgens deze wet moet, omdat er sprake is van zowel een strafbaar feit als een bestuursrechtelijke overtreding, heeft dat volgens de minister juridisch geen enkele consequentie. Dat is natuurlijk gek, want dan is er sprake van een "dode letter", en dat kan niet de bedoeling zijn van dit wetsvoorstel.

De minister heeft mij ervan overtuigd dat het niet verstandig is om het amendement van de heer Van de Camp door te zetten. Ik ga ervan uit dat het amendement inmiddels van tafel is.

Een belangrijk punt is de "strafrechtelijke aansprakelijkheid". Zo heet het wel, maar het is het natuurlijk niet. Wat ik niet wil, is een voorschot nemen op de discussie over de vraag of de overheid wel of niet strafrechtelijk moet kunnen worden vervolgd. De discussie daarover moeten wij later voeren aan de hand van adviezen en de wetgeving die concreet voorligt. Het is in het geheel niet mijn bedoeling om tijdens dit overleg de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid uit te breiden, hoewel ik dat woord wel heb gebruikt. Iets anders is de bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid. Ik heb het nu over de situatie dat de overheid wetgeving op het gebied van het bestuursrecht overtreedt, zoals de Arbeidstijdenwet of de Arbeidsomstandighedenwet. De wet is op dit punt niet helder; dat zei de minister ook. De jurisprudentie is op dit punt ook niet helder. Ik zou het buitengewoon onbevredigend vinden om deze zaal te verlaten en naar huis te gaan, zonder dat wij daarin verheldering hebben aangebracht. Mijn fractie stelt voor om de gehele strafrechtelijke aansprakelijkheid buiten het wetsvoorstel te houden, maar de algemene wet wel zo te formuleren, dat bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd aan, en bestuursrechtelijke handhaving kan worden toegepast op overheidsrechtspersonen, tenzij dat in een bijzondere wet wordt uitgezonderd. Dat is een mooie techniek: de algemene wet is dan helder, maar in de bijzondere wet kan het worden uitgesloten. In de aanpassingswetgeving kunnen wij misschien heel precies bezien welke uitzonderingen wij willen maken. Eventueel zullen wij in die lijn een amendement voorbereiden. Collega Teeven vertelde mij in de pauze dat hij dit op zichzelf genomen een sympathieke gedachte vindt. Ik vraag aan de minister wat er tegen die techniek van wetgeving zou kunnen zijn, juist omdat dit een algemene wet betreft.

De heer **Van de Camp** (CDA): Hebben die bestuursrechtelijke sancties specifiek betrekking op de overheid, bijvoorbeeld in de rol van werkgever? U had het zelf over

Wolfsen

de Arbeidstijdenwet en allerlei werknemersgaranties. Beperkt het zich daartoe?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Nee, in deze algemene wet niet. In deze algemene wet regel je het algemeen en zeg je in algemene termen dat ook bestuursrechtelijke handhaving – ik gebruik maar even bewust een algemene term – kan worden toegepast op publiekrechtelijke rechtspersonen. Dat kan om arbeidsomstandigheden gaan en dat soort wetgeving. Soms is de overheid ook gewoon als particulier actief in het maatschappelijk verkeer. Dan wordt de algemene norm dat het kan, en ga je in bijzondere wetgeving de uitzonderingen aanbrenge. Dan kunnen wij er als wetgever voor kiezen dat bij dit type bestuursrechtelijke overtredingen geen bestuurlijke handhaving kan worden toegepast op die en die publiekrechtelijke rechtspersoon, of dat er geen boete kan worden opgelegd voor een specifiek feit. In de algemene wet regel je dat het kan, en de uitzonderingen regel je in de bijzondere wetgeving. Dan heb je mooie, overzichtelijke wetgeving.

De heer **Van de Camp** (CDA): Los even van het feit dat dit waarschijnlijk ook een enorme hoeveelheid aanpassingswetgeving met zich meebrengt...

De heer **Wolfsen** (PvdA): Nee. Waarom?

De heer **Van de Camp** (CDA): Stel dat de overheden dat op een aantal rechtsgebieden niet willen.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat bepalen wij toch?

De heer **Van de Camp** (CDA): Ja, goed, dat bepalen wij. Maar die lijst zal hier toch langs moeten komen.

De heer **Wolfsen** (PvdA): O ja, maar er komt natuurlijk sowieso aanpassingswetgeving. Al die wetgeving moet sowieso worden aangepast. Daar kunnen wij dit punt dan meteen in meenemen.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter. Ik zie het nog niet, maar ik wacht even de reactie van de minister af.

Ik heb nog een andere vraag. Het is toch niet uw bedoeling, mijnheer Wolfsen, dat het ministerie van BZK via de bestuursrechter individuele gemeenten sancties gaat opleggen in verband met het uitvoeren van een convenant of een contract?

De heer **Wolfsen** (PvdA): Nee, dat zal waarschijnlijk niet gebeuren.

De heer **Van de Camp** (CDA): U zegt waarschijnlijk!

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dit is heel algemene wetgeving. Heel veel daarvan zal in bijzondere wetgeving worden aangepast of uitgezonderd. Zo werkt de AWB. Wij willen natuurlijk geen conflicten tussen overheden onderling en dat soort dingen, maar het is wel goed om de algemene norm in de wet op te nemen dat in een rechtsstaat juist de overheid zich moet houden aan de wet. Dat geldt zeker voor overtredingen, de normatief meest onwenselijke gedragingen die wij niet willen. Juist de overheid moet zich aan de wet houden. Wij houden als algemene lijn aan: dat moet, maar ik begrijp heel goed dat er straks zowel hier als in het strafrecht allerlei

uitzonderingen op moeten worden toegepast. Dan kunnen wij de discussie voeren over die uitzonderingen en in de wet de algemene norm vastleggen. Wij hebben recent de discussie gehad over de ramp op Schiphol waar allerlei wetten werden overtreden. De Arbeidsinspectie had daar corrigerend moeten kunnen optreden. Dat moeten wij als algemene norm in de wet hebben.

De heer **Van de Camp** (CDA): Over de arbeidstijden en de Arbowetgeving zijn wij het snel eens. Dat is volgens mij ook in de jurisprudentie al geaccordeerd. Ik heb echter altijd begrepen dat het in een rechtsstaat, en zeker in de onze met de trias politica, primair het democratische bestuur is dat de eigen overheid tot de orde roept, en niet de rechter via het bestuursrecht.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik zou bijna zeggen: de basisgedachte in een rechtsstaat is dat de overheid zich houdt aan het recht. Punt. Als iemand zich daar niet aan houdt, bijvoorbeeld de overheid, dan heb je correctiemechanismen. Dat kan het strafrecht zijn, dat kan bestuursrechtelijke handhaving zijn, dat kan het civielrecht zijn of democratische controle. Wij kunnen immers de minister ter verantwoording roepen. Er zijn allerlei varianten, maar mijn voorstel is dat wij niet op voorhand iets uitsluiten.

□

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ik dank allereerst de heer Van de Camp die het niet was ontgaan dat de regeringscommissaris, de heer Scheltema, en ik op een langdurige samenwerking op het gebied van de Algemene wet bestuursrecht kunnen terugkijken. Laat ik de heer Van de Camp zelf niet vergeten. Hij was reeds betrokken bij het opstellen van de eerste en de tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Hij heeft ook effectief bijgedragen aan de vormgeving die de wetgeving toen heeft gekregen. Als ik mij goed herinner heeft hij dat ook in de vorm van amendering gedaan. Ik kijk nu even naar de heer Scheltema. De heer Van de Camp bevestigt dit.

Ik zei net dat wij niet alleen moesten terugblikken, maar ook vooruit moesten kijken om het onderwerp dat wij vandaag bespreken in het perspectief van nog te verwachten wetgeving op het gebied van het bestuursrecht en het strafrecht te plaatsen. Met deze opmerking begon ik mijn antwoord in eerste termijn. De heer Van de Camp heeft voor zijn amendement een argument aangevoerd dat ik kan plaatsen, namelijk de verhouding tot wat wij verder doen qua de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep. Hij verwees naar de Wet-Mulder, de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersovertredingen. Daarin is inderdaad geen mogelijkheid tot hoger beroep voorzien. Dat is zeker een argument voor wat de heer Van de Camp naar voren heeft gebracht. Ik reageerde niet onmiddellijk enthousiast op het amendement, maar niet omdat ik mij niet goed kan voorstellen dat er veel behoefte bestaat aan hoger beroep, maar omdat het hoger beroep op het gebied van bestuursrecht nu eenmaal ook een functie heeft in het kader van de rechtseenheid. Een bezwaar kan zijn dat het alleen bij de rechtbanken ligt als wij te maken hebben met een type zaken waarbij eigenlijk nooit hogere boetes voorkomen dan omschreven in het amendement van de heer Van de Camp. Wellicht neemt hij dit in overweging

Hirsch Ballin

in zijn verdere beoordeling van dit onderwerp. Het is trouwens onze bedoeling om met de Wet-Mulder in de toekomst niet de kant op te gaan van de Algemene wet bestuursrecht, maar de kant van de Wet OM-afdoening.

In reactie op de opmerking over de meegevoerde hond of een ander dier en de vraag of het bestuur op grond van artikel 5: 30 een dier, dat in het kader van bestuursdwang is meegevoerd, zonder nader besluit kan verkopen of vernietigen, antwoord ik: ja, maar alleen in het uiterste geval. Artikel 5: 30 stelt daar wel beperkingen aan. Het kan bijvoorbeeld pas na 13 weken, tenzij de kosten van bewaring de waarde overtreffen. Bovendien moet het bestuursorgaan bij de beslissing om zo iets te doen natuurlijk wel de normale beginselen van zorgvuldigheid, evenredigheid en subsidiariteit in acht nemen. In de praktijk zal het dus niet zo'n vaart lopen, althans, dat kunnen wij ons niet zo gauw voorstellen. Het antwoord is dat het in het uiterste geval dus kan. De regeling van artikel 5: 30 verschilt op dit punt ook niet van het huidige recht. Ik voeg hier nog even aan toe dat dit inhoudelijk al tien jaar zo geldt en dat hierbij, voor zover mij bekend, van misstanden niet is gebleken.

De heer Van de Camp wees trefzeker op de termen horen en ondervragen in artikel 8: 28a en artikel 5: 0.11. In het ene artikel is sprake van "ondervragen". In de eerste termijn heb ik gezegd dat die term mag worden opgevat als "horen". In het andere artikel is sprake van "verhoren". Daarmee wordt ongetwijfeld "ondervragen" bedoeld. Om het tot een simpele realiteit terug te brengen, antwoord ik: als je vraagt en je krijgt antwoord, dan hoor je.

Er wordt inderdaad hetzelfde mee bedoeld. Het lijkt mij het beste om, nu de heer Van de Camp terecht heeft verondersteld dat hier een terminologische discrepantie is, die mogelijk tot verwarring kan leiden – althans bij degenen die niet de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal naslaan op dit punt – dit toch nog maar even te corrigeren. Ik zal ervoor zorgen dat de Kamer voor de stemmingen van aanstaande dinsdag een nota van wijziging op dit punt krijgt.

De heer De Wit dank ik voor zijn woorden over het bewijsrecht, die ik graag bevestig. Het is inderdaad onze bedoeling om dit naar aanleiding van het evaluatierapport-Ilsink c.s. nader te bezien. Daarbij zullen wij zeker ook de punten betrekken die de heer De Wit naar voren heeft gebracht.

Wat de opbrengst van de boetes betreft, heb ik niet veel toe te voegen aan datgene wat er vanochtend is gezegd. Er moet zeker op worden gelet dat daar bij veranderingen van wettelijke systemen geen onverhoedse financiële gevolgen voor overheden optreden. Er moet ook op worden gelet dat er geen oneigenlijke drijfveren een rol spelen. Ik meen niet dat dit zich vertaalt in enige verandering ten aanzien van het wetsvoorstel dat wij bespreken, maar het is terecht dat dit onder de aandacht is gebracht. Het is ook inderdaad vaak een punt van aandacht. Wij hebben er eerder bijvoorbeeld over gedacht om de strafrechtelijke handhaving van parkeerovertradingen te fiscaliseren en wij denken er nu weer over om dit in een bestuurlijk handhavingssysteem onder te brengen.

De heer De Wit heeft gevraagd of wij moeten voorschrijven dat er stelselmatig wordt gehoord, ook bij lichte boetes. Dat lijkt mij toch niet aanbevelenswaardig. Ik maak de vergelijking met de Wet-Mulder, waarbij dit ook niet gebeurt. Daar is ook geen standaard voor

voorgeschreven. Het lijkt mij toch beter om het te houden op het onderscheid dat hier is gemaakt, ook wat de hoorplichten betreft. Uiteraard blijft de verplichting tot een zorgvuldige feitenvaststelling gelden, zoals dat in het hele bestuursrecht het geval is. Hiervoor gelden de algemene bepalingen van hoofdstuk 3 van de Algemene wet bestuursrecht onverminderd, waaraan niets wordt afgedaan.

De heer Wolfsen heeft ook gesproken over het bewijsrecht en over de vormvereisten. In dit verband verwijs ik naar mijn opmerkingen in reactie op het betoog van de heer De Wit. Zouden wij bij de lichte boete niet de Muldertechniek kunnen hanteren? Zoals gezegd, denken wij bij de administratiefrechtelijke handhaving van verkeersovertradingen in de richting van integratie van het systeem van de Wet OM-afdoening. Er zijn zeker nog verdere ontwikkelingen. Dat was ook precies de reden waarom ik vanochtend met algemene uitgangspunten ben begonnen over de inrichting van ons sanctiestelsel. Ik meen ook niet dat wij op dit punt van inzicht verschillen.

Tegen dezelfde achtergrond geldt dat de afstemming tussen OM en bestuur een verplichting is. In de beoordeling in jaarverslagen en dergelijke van zelfstandige bestuursorganen krijgen de handhavingsinspanningen steeds meer en steeds systematischer aandacht. Daar hoort dit zeker ook bij. Ook in de jaarverslagen van het Openbaar Ministerie valt te lezen, met name waar het gaat om het Functioneel Parket, hoe de samenwerking daar verloopt met het bestuur, naast de specifieke afstemmingsmechanismen en overleggroepen die op enkele terreinen bestaan.

Op het punt van de rechtelijke competenties kan ik bevestigen dat de vierde tranche niets verandert.

Ten slotte kom ik op het lastige punt van de handhavingsactiviteiten ten opzichte van overheden. In mijn antwoord in eerste termijn ben ik erop ingegaan hoe wij dit strafrechtelijk verder zullen behandelen. De heer Wolfsen overweegt de benadering om een algemene bepaling te maken dat er bestuursrechtelijk handhavend kan worden opgetreden en om, als er een bijzondere reden zou zijn om het op een bepaald terrein anders te regelen, dit te doen in een bijzondere wet. Ik denk dat zo'n benadering ons kan plaatsen voor een lastige operatie in het kader van de aanpassingswet. Dit zouden wij namelijk alsnog moeten vragen aan de andere betrokken ministeries, terwijl de aanpassingswet in concept al gereed is. Die ministeries zouden zich dan op de vraag moeten beraden en misschien krijgen wij daarop wel meer antwoorden dan wij eigenlijk graag zouden willen horen. De wet zoals die er ligt, werpt geen beletsel op voor het toepassen van sancties ten opzichte van overheden, dus ik denk dat wij die er ook maar beter niet in kunnen gaan lezen. De sancties komen veelvuldig voor op het gebied van het ordenend bestuursrecht, inclusief de sociaaleconomische ordening, bijvoorbeeld bij de Arbeidsomstandighedenwet. Daarvan wordt geen probleem gemaakt. Ik heb de ervaring in een vroegere functie dat het zelfs niet wordt geprobeerd als verweer een boete in het kader van een Arbowet op te leggen aan een bestuursorgaan, met daarbij de vraag: wilt u, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van mij afblijven, want ik ben overheid. Dat wordt dus zelfs niet geprobeerd. Bij andere onderdelen van het bestuursrecht wordt dit ook niet geprobeerd.

Hirsch Ballin

U weet dat er ook beroep kan worden ingesteld bij uitblijven van handhavend optreden. Het gaat mij wat te ver om nu omgekeerd, zonder meer en zonder dat wij dit systematisch hebben nagegaan, te beweren dat er geen enkel terrein van de overheid is waarbij je zou moeten zeggen dat de overheden elkaar niet met sancties tegemoet moeten treden maar dat er andere vormen van oplossingen moeten worden gevonden. Dit gaat ook wat ver in verhouding tot wat wij nog moeten bespreken in verband met de strafrechtelijke immuniteit van de overheid. Het lijkt mij daarom dat er voor een amendement op dit punt geen reden is en dat zo'n amendement zelfs gemakkelijk wat contraproductief zou kunnen werken nu volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad én van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hier geen Pikmeerachtige belemmeringen liggen. Mijns inziens wordt het doel van de heer Wolfsen niet dichterbij gebracht door op dit punt het wetsvoorstel te amenderen of aan te vullen. Als wij vervolgens naar aanleiding van het amendement zouden moeten vragen of er behoefte bestaat aan specifieke wetgeving, zullen wij in een waarschijnlijk ongelukkige carrousel van vragen komen of er domeinen moeten worden uitgezonderd van de algemene regel van mogelijkheid van handhavend optreden. Ik hoop overigens dat mijn betoog, inclusief de verwijzing naar de jurisprudentie, overtuigend is en zo'n amendement er niet komt.

Afgaand op de jurisprudentie van zowel de Hoge Raad als van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn er dus geen belemmeringen van algemene aard. Zij kunnen ook niet in het wetsvoorstel worden gelezen. Mijns inziens is het dus het beste om het wetsvoorstel op dit punt ongewijzigd te laten. Ik wil daaraan graag nog de toezegging verbinden dat, mochten er in de jurisprudentie alsnog problemen op dit punt opduiken, ik bereid ben daarover te spreken en te bezien wat wij daarmee moeten doen.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dank daarvoor; dat helpt. Ik heb de zaak die ik nu ga noemen zo snel niet kunnen terugvinden, dus ik doe dit even uit mijn hoofd. Mij staat bij dat er vrij recent nog, juist op dit punt jurisprudentie is geweest bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Er werd getwist over de vraag of het over een exclusieve overheidstaak ging. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft dit een beetje in het midden gelaten en heeft overwogen dat dit hierbij niet het geval was en dat er dus hierbij wel een bestuurlijke boete kon worden opgelegd. Dit hield ook de suggestie in dat, als het wel om een exclusieve overheidstaak was gegaan, de boete wellicht niet zou kunnen worden opgelegd. De jurisprudentie was, voor mij althans, bepaald niet duidelijk. Ik zeg echter nog eens in alle eerlijkheid dat ik dit uit mijn hoofd opdiep. De minister knikt, dus ik begrijp dat hij dit herkent.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik herken de bezigheden van de Afdeling bestuursrechtspraak met sancties en bestuurlijke boetes. Ik herinner mij in ieder geval uit eigen ervaring goed dat er gevallen zijn geweest waarin de afdeling beroepen behandelde die zich afspeelden tussen een overheid die door bestuurlijke sancties was getroffen en waarin dit geen probleem was. De heer Wolfsen heeft zelf een beroepsverleden als rechter, dus ik neem aan dat hij weet dat rechters soms dingen in het midden laten, omdat ze niet nodig zijn voor de beslissing van een zaak.

Dat betekent nog niet dat er zwaar weer dreigt. Stel dat de Kamer, de jurisprudentie lezend, zou zeggen dat in een bepaald geval het argument wordt gehanteerd van een executieve overheidstaak, waarbij de overheid niet door sancties mag worden gehinderd, en dat bijvoorbeeld de heer Wolfsen zou zeggen dat dit niet de uitzondering op de hoofdregel had moeten zijn – ik kan mij dit voorstellen naar aanleiding van zo'n rechterlijke uitspraak – dan lijkt mij dat het goede moment om die kwestie onder ogen te zien, aan de hand van dit soort vragen en de mogelijke jurisprudentie. Wij hebben het nu overigens over hypothetische gevallen. Misschien weten wij dan meer over hoe de dingen zich ontwikkelen op het gebied van het strafrecht. Wij hebben het op dit moment, naar mijn inzicht, over een situatie waarin noch de Afdeling bestuursrechtspraak, noch de Hoge Raad, in algemene zin belemmeringen opwerpt voor bestuurlijke sancties tegen overheden. Zouden die belemmeringen er in specifieke gevallen wel zijn, dan kunnen wij die gevallen in de specifieke context bekijken.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ik stel mijn afsluitende vraag even andersom. Begrijp ik het goed dat de regering met deze wet beoogt het mogelijk te maken of te houden – dat laat ik maar even in het midden – ook als het gaat om een exclusieve overheidstaak, dat er bestuursrechtelijke boetes kunnen worden opgelegd? Dat is nadrukkelijk de bedoeling van deze regering. Althans, deze wet sluit dat niet uit.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb in eerste termijn al gezegd dat ik nu niet zou willen zeggen, in verhouding tot de jurisprudentie en een casuïstiek die wij op dit moment niet kunnen overzien, dat bij elke overheidshandeling bestuursrechtelijk optreden en sanctietoepassing mogelijk zouden moeten zijn. Ik heb wel gezegd, zojuist in tweede termijn nogmaals zeer uitdrukkelijk, dat dit wetsvoorstel, de wet die daaruit kan voortkomen, geen algemene belemmeringen of categoriale belemmeringen bevat ten aanzien van sanctietoepassing tegen overheden.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat ben ik met de minister eens, maar wij weten na deze vergadering dan nog niet precies waar de scheidslijn ligt. Dat is mijn bezwaar tegen deze wat algemene discussies. Dat vind ik onbevredigend, want het is de taak van de wetgever daar duidelijkheid in te scheppen.

Minister **Hirsch Ballin**: Zeker, maar dan moet de wetgever wel in staat zijn om dat te doen. Wanneer wij uitsluitend op basis van hypothetische gevallen, die wij nog niet zijn tegengekomen, zouden zeggen dat wij een wettelijke bepaling kunnen redigeren, dan is dat meer dan wij kunnen waarmaken. Met enige fantasie zouden wij zulke gevallen misschien kunnen bedenken, maar wij kennen ze niet. Het lijkt mij dus niet verstandig om nu uit te spreken dat er nooit of te nimmer een probleem is rondom de bestuurlijke sanctietoepassing ten opzichte van overheden. Dat zegt de heer Wolfsen ook niet, want naar aanleiding van de gedachte die hij zojuist als mogelijkheid opwierp, zouden wij nog een rondvraag moeten houden over specifieke wetgeving. Dit zou zijnde, vind ik dat wij die gevallen eerst maar moeten tegenkomen, voordat wij ze gaan regelen. Op dit moment hebben wij het namelijk over hypothetische situaties. Ik

Hirsch Ballin

denk ook niet dat daartoe de noodzaak bestaat. Ik begrijp heel goed wat de heer Wolfsen zei, namelijk dat overheden zich ook aan de wet moeten houden. Het uitgangspunt moet dus zijn dat er bestuursrechtelijk kan worden opgetreden tegen overheden die zich niet aan de wet houden. Daarover bestaat geen verschil van inzicht tussen ons. Ik constateer dat het wetsvoorstel niets anders wil doen dan het bevestigen op dit punt van de bestaande situatie. Die bestaande situatie is dat er geen algemene belemmeringen te vinden zijn in de jurisprudentie van de hoogste rechters. Voor de hypothetische gevallen waarin die belemmeringen misschien wel zouden worden opgenomen, wegens de interferentie van de ene overheid met een executieve taak van de andere overheid, beschikken wij nu niet over het materiaal om die specifiek te omschrijven of af te grenzen. Dan is het beter om pas op het moment dat wij zo'n geval zouden tegenkomen, te bezien of er behoefte bestaat aan een nadere wettelijke regeling.

□

De heer **Scheltema**: Voorzitter. Er zijn voor mij nog enkele vragen te beantwoorden, in de eerste plaats de lastige en daarom misschien wel mooie vraag van de heer Van de Camp over de executie van een vonnis van de bestuursrechter: hoe kunnen wij, nu er in de wet staat dat een vonnis wordt geëxecuteerd overeenkomstig de bepalingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, weten dat zo'n vonnis eigenlijk alleen maar moet worden geëxecuteerd wanneer het in kracht van gewijsde is gegaan zoals voor het privaatrechtelijke vonnis geldt? Het is een wat ingewikkelde vraag, maar de heer Van de Camp had deze vraag, gelet op zijn lange ervaring met de AWB, misschien ook al eerder kunnen stellen. In zekere zin geldt dezelfde bepaling eigenlijk ook nu al en gelukkig heeft ze in de praktijk tot nu toe niet veel problemen opgeleverd. Mij is in ieder geval geen enkele moeilijkheid op dit punt bekend. Het bestuursrechtelijke proces is nu eenmaal wat beknopter dan het procesrecht op het terrein van rechtsvordering, en in gevallen waarin niet helemaal duidelijk is wat de regel is, vindt men als vanzelfsprekend aansluiting bij wat er in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is bepaald, inclusief de gedachte dat een vonnis in kracht van gewijsde moet zijn gegaan voordat het wordt geëxecuteerd, behalve wanneer het uitvoerbaar bij voorraad is verklaard.

Executiegeschillen blijven bij de gewone rechter; de heer Wolfsen heeft gevraagd of dit nu wel nodig is. Ik denk dat dit toch een verstandige benadering is. Er is in het wetsvoorstel nog meer dan vroeger geregeld dat alle bestuursrechtelijke aspecten van een geschil ook aan de bestuursrechter worden voorgelegd, onder andere om een aparte beschikking aan de kosten van bestuursdwang te kunnen wijden, opdat men zich ook daarvoor tot de bestuursrechter kan wenden. Als alle bestuursrechtelijke aspecten eenmaal geregeld zijn, volgt de vraag wat er moet worden gedaan met de executie, als er toch niet wordt betaald. Hier weet de bestuursrechter niet veel van, de burgerlijke rechter weet er meer van. Maar misschien is het nog wel een sterker argument dat het bij executiegeschillen, bijvoorbeeld in gevallen waarin iemand niet kan betalen, vaak voorkomt dat die verschillende instanties niet kan betalen. Dat kan de overheid zijn, maar er kunnen ook andere schuldeisers

bij betrokken zijn. Bij executiegeschillen komt het dus ook wel vaak voor dat er beslag wordt gelegd door verschillende schuldeisers. Dit is iets waarmee de bestuursrechter eigenlijk niet uit de voeten kan, dus ook om deze reden is er besloten om de zaak overzichtelijk te houden door dit soort geschillen bij de burgerlijke rechter te laten.

De heer Wolfsen heeft ook nog gevraagd of er in de aanpassingswet aandacht zal worden besteed aan de verrekening. Dat is inderdaad de bedoeling. Het gevolg van deze bepaling in de AWB is dat er zorgvuldig moet worden nagegaan, in welke gevallen de wetgever de mogelijkheid van verrekening moet geven. Dit zal in de aanpassingswet worden geregeld.

Ten slotte de vraag van de heer Wolfsen hoe de bestuursrechter zal omgaan met vormverzuimen en welke consequenties die kunnen hebben voor de op te leggen boete. In zekere zin heeft de bestuursrechter meer nog dan de strafrechter een traditie om te letten op de voorgeschiedenis. Bestuursrechtspraak is er sterk op gericht om, als het ware, eens te bekijken of het bestuur op de goede manier en volgens de juiste procedures heeft gewerkt. Dit betekent dat de bestuursrechter meer nog dan je van de strafrechter zou verwachten, de procedures bekijkt die het bestuur heeft gevolgd bij het opleggen van een boete of überhaupt bij het treffen van een beschikking. Daarom past het bijna als vanzelfsprekend in het bestuursrecht dat de rechter hieraan aandacht besteedt en er ook consequenties aan verbindt, als er dingen verkeerd zijn gegaan. Dit ligt als het ware in het karakter van het bestuursrecht besloten.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Eén vraag van mij is in de beantwoording niet goed aan de orde gekomen. Die vraag was of de rechter rekening kan houden met de draagkracht van de overtreder. Meer in algemene zin denk ik hierbij aan de zogenaamde open boetes en in het bijzonder aan de wettelijk gefixeerde boetes. Met gefixeerde boetes schrijft de wet de hoogte ervan voor. Iemand kan echter in beroep gaan en zeggen niet erg draagkrachtig te zijn. Heeft de rechter dan de ruimte om daarmee rekening te houden en om de hoogte van de boete naar beneden bij te stellen? Het is ook mogelijk dat iemand ruim in de slappe was zit. Wellicht is het dan mogelijk om de boete naar boven bij te stellen.

De heer **Scheltema**: Als de wetgever ervoor heeft gekozen om met gefixeerde boetes te werken, betekent dat dat de wetgever heeft gevonden dat bij de grote meerderheid van de gevallen de vastgestelde boete de passende boete is en dat niet in ieder afzonderlijk geval de draagkracht in aanmerking moet worden genomen. Wel is een bepaling opgenomen die zegt dat in bijzondere omstandigheden van de gefixeerde boete in neerwaartse zin kan worden afgeweken. Een van die bijzondere situaties kan betrekking hebben op de draagkracht.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat geldt zowel voor het bestuursorgaan als voor de rechter?

De heer **Scheltema**: Dat begint te gelden voor het bestuursorgaan en geldt ook voor de rechter.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

Scheltema

De **voorzitter**: Ik dank de minister en de commissaris voor de beantwoording. De minister heeft toegezegd dat hij voor de stemmingen een nota van wijziging over de terminologie inzake horen en verhoren naar de Kamer zal zenden. Ik stel voor, volgende week dinsdag te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 16.33 uur tot 19.30 uur geschorst.

Aan de orde is het **debat** over **orgaandonatie**.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van harte welkom. De spreektijd is bepaald op vier minuten per fractie en ik zal daar de hand aan houden.

□

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66): Voorzitter. BNN, de omroep die als jong, wild en rebels bekend staat, mag wat mij betreft uitgeroepen worden tot meest volwassen omroep onder de publieken. Wat de politiek jarenlang niet is gelukt, doet BNN in een avond. 50.000 donorformulieren zijn er inmiddels na de uitzending aangevraagd. Als alleen al op de helft daarvan een ja zou komen, zou dat geweldig zijn. Dat is winst, maar tegelijkertijd een druppel op een gloeiende plaat. De gemiddelde wachttijd is vier jaar. Als je die wilt halveren, heb je minstens vijf miljoen jageregistreerden nodig. De minister kan niet weggomen met het antwoord "wij doen hier veel aan". Dat zal wel, maar deze vrijblijvende aanpak zet geen zoden aan de dijk.

Nu moeten wij doorpakken en het kan ook heel simpel. D66 pleit al jaren voor een systeem van actieve donorregistratie, het zogenaamde ADR- of keuzemodel. Dit model maakt een einde aan de vrijblijvendheid. Mensen moeten zich uitspreken over het donorschap. Begrijp mij niet verkeerd. Het dwingt mensen niet om ja of nee te zeggen; het dwingt mensen een keuze te maken. Uit onderzoek blijkt dat dit systeem uiteindelijk de meeste donoren oplevert. Daarom zal ik samen met collega Kant hierover een motie indienen.

Onderzoek leert ons dat op dit moment de crux vaak zit bij de nabestaanden. Veel potentiële donoren die bij leven hebben aangegeven hun organen na overlijden ter beschikking te stellen, gaan verloren doordat nabestaanden de keuze van hun geliefde uiteindelijk niet respecteren. Uit het oogpunt van zelfbeschikking is het voor D66 onacceptabel dat een bewuste beslissing van mensen over hun eigen lichaam wordt teruggedraaid door anderen. Begrijp mij niet verkeerd. Het gevoel van de nabestaanden begrijp ik, maar mensen gaan uiteindelijk over hun eigen lichaam. Voor ons is de eerste stap het beter beschermen van de wensen van mensen die bewust voor donorschap hebben gekozen. Ik zal hiertoe in tweede termijn een motie indienen.

Ik heb als volksvertegenwoordiger ook de taak om mijn achterban mee te nemen in het politieke en maatschappelijke debat. De komende tijd zal ik daarom samen met de Turks Islamitische Federatie en het Turks Academisch Netwerk een actie organiseren om ook allochtonen voor te lichten over de urgentie en noodzaak van donorschap.

□

Mevrouw **Kant** (SP): Voorzitter. Wij zijn erin gestonken, met zijn allen. Maar wat was het goed, die BNN Donorshow. Met deze actie hebben zij aandacht gekregen voor een groot maatschappelijk probleem, namelijk het tekort aan donoren. Wie dit bedacht en uitgevoerd heeft, verdient niets dan lof. Vanaf deze plek van mijn fractie complimenten voor de makers en uitvoerders van dit fantastische programma. En laten wij wel wezen: en passant hebben zij ook nog eens een norm gesteld, namelijk de norm dat je niet echt zo'n programma moet maken waarvan een show en een spelelement deel uitmaken, voordat iemand een keuze maakt aan wie zijn of haar nier wordt gegeven. Ook dat is wel even gebeurd, en ook dat vind ik mooi. Ik hoop dat de partijen die zich druk hebben gemaakt over een verbod op dit programma, zich vanaf nu net zo druk maken over de oplossing van het probleem dat dit programma hiermee aanhangig heeft gemaakt. Ik hoop het van ganser harte, want de nood is hoog. Als de nood van deze mensen in beeld komt, worden mensen overtuigd van de noodzaak om zelf ook donor te worden, en dat is ook gebelegen: maar liefst 50.000 extra aanvragen voor donorformulieren, en effecten tot zelfs in het buitenland aan toe.

De overheidscampagnes kunnen hiervan nog iets leren: meer aandacht voor de nood van de mensen die wachten op een donororgaan. Breng dat in die campagnes in beeld. De nood geeft de noodzaak om donor te worden overtuigend aan. Is de minister bereid om ook dat element vanaf nu een belangrijk onderdeel te laten zijn van de landelijke overheidscampagnes? 1500 mensen wachten op een donororgaan, honderden mensen op de wachtlijst sterven. In plaats van meer komen er helaas minder donoren. Vandaar vraagt de Nierpatiënten Vereniging Nederland om een Masterplan Orgaandonatie. Ik krijg daar graag een reactie op van de minister. Kan en wil de minister snel met een integraal plan komen, waarin alle uiteraard maatschappelijk aanvaardbare mogelijke oplossingen worden aangegrepen om het dramatische tekort aan donoren terug te dringen? Een aanpak op alle mogelijke fronten, van zeer actieve voorlichting, van zeer actieve aansporing en overtuiging van het belang om donor te worden, tot een ander registratiesysteem. Ja, vooral ook het laatste. Want een groot gemis is dat wij van zeven miljoen Nederlanders niet weten of zij donor willen zijn. Natuurlijk moet het altijd een vrijwillige keuze zijn en blijven of je donor wilt worden, maar wij mogen toch wel vragen van mensen om een keuze te maken, gezien het enorme belang van de wachtende patiënten, het belang van leven of dood. Het is natuurlijk wrang als mensen sterven die wachten op een donororgaan omdat er te weinig donoren zijn, maar het is ondraaglijk als er mensen sterven omdat wij van te weinig mensen weten of zij donor willen zijn. Graag een reactie van deze minister.

Mijn fractie vindt al jaren dat er een actief donorregistratiesysteem moet komen. Actief wil zeggen dat wij van iedereen vragen, een keuze te maken. Nu moet je melden als je donor wilt zijn, maar laten wij dat omdraaien, dus melden als je geen donor wilt zijn. Daarmee is de vrijblijvendheid van het al dan niet maken van een keuze eraf, maar let wel: het is en blijft ook dan altijd een keuze. Je kunt er namelijk voor kiezen om geen