

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)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 mei 1996

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het voorlopig verslag inzake de wetsvoorstellen Derde tranche Algemene wet bestuursrecht en Wet Justitie-subsidies. Het verheugt ons dat diverse fracties hun waardering uitspraken voor het wetsvoorstel Derde tranche Awb.

De leden van de commissie vroegen naar de gevolgen van de aanvaarding van het amendement-Koekkoek op de Derde tranche (kamerstukken II 1995/96, 23 700, nr. 19) en de verwerping van het overeenkomstige amendement-Koekkoek op de Wet Justitie-subsidies (kamerstukken II 1995/96, 24 040, nr. 9). Daardoor is inderdaad een tegenstrijdigheid in de wetgeving ontstaan. Om deze tegenstrijdigheid weg te nemen zal bij de Aanpassingswet Derde tranche Algemene wet bestuursrecht de Wet Justitie-subsidies worden aangepast. Deze aanpassing zal inhouden dat titel 4.2 Awb uitdrukkelijk van toepassing wordt verklaard op de door Justitie verstrekte specifieke uitkeringen. Aldus wordt recht gedaan aan de kennelijke bedoeling van de meerderheid van de Tweede Kamer.

De leden van de commissie nodigden de regering uit nogmaals in te gaan op het onderscheid tussen toezicht en opsporing. Zij gaven daarbij aan vooral de bedoeling te hebben om de praktijk een stap verder te helpen. Graag voldoen wij aan dit verzoek.

De vraag naar het onderscheid tussen opsporing en toezicht is in beginsel eenvoudig te beantwoorden. De bevoegdheden die aan een opsporingsambtenaar toekomen zijn in de strafvorderlijke wetgeving geregeld, terwijl de Awb op de uitoefening van de opsporingstaak niet van toepassing is (vgl. artikel 1:6 Awb). De strafvorderlijke wetgeving bevat de voorwaarden waaronder opsporingsbevoegdheden mogen worden uitgeoefend. Deze voorwaarden hebben steeds betrekking op het bestaan van enig vermoeden van overtreding van een strafbaar feit (vgl. de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer, p. 48). Wat precies de voorwaarden zijn waaronder de desbetreffende bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend, hangt af van de beantwoordingen van de desbetreffende bepalingen en van de uitleg die daaraan in het licht van de geschiedenis van de totstandkoming moet worden gegeven. Zo blijkt uit de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake het begrip «opsporing» in de

WED, die verwijst naar de wetsgeschiedenis van de WED terzake, dat het begrip «opsporing» in de WED zich niet alleen richt op gevallen waarin sprake is van een concrete verdenking van een strafbaar feit. Ook als er *aanwijzingen* zijn dat een economisch voorschrift niet is nageleefd, is bij het nagaan waar zich in concreto een overtreding voordoet sprake van opsporing (vgl. HR 9 maart 1993, NJ 1993, 633). In het geval van bijvoorbeeld artikel 551, tweede lid, Sv., daarentegen kunnen de in die bepaling bedoelde opsporingsambtenaren daarentegen de aldaar toegekende bevoegdheid tot het betreden van plaatsen alleen uitoefenen op die plaatsen waar redelijkerwijs vermoed kan worden dat een van de in het eerste lid van artikel 551 omschreven strafbare feiten wordt begaan.

De ambtenaar die is aangewezen om toezicht te houden op de naleving van bepaalde wettelijke voorschriften is gehouden aan de regels van de Awb. De aard van het toezicht brengt met zich mee dat het gebruik van zijn bevoegdheden niet is gebonden aan het bestaan van een vermoeden dat een wettelijk voorschrift is overtreden: zo kan een steekproefsgewijze controle van bedrijven in het kader van een toezichtstaak een voor de hand liggende vorm van taakuitvoering zijn.

Vragen in verband met de afgrenzing tussen opsporing en toezicht kunnen ontstaan indien de toezichthouder bij de uitoefening van zijn taak stuit op feiten die aanwijzingen voor een strafbaar feit kunnen opleveren dan wel op zichzelf strafbaar zijn. In hoeverre heeft dat gevolgen voor de mogelijkheid zijn bevoegdheden uit te oefenen?

Het feit dat de toezichthouder een strafbaar feit constateert, brengt uiteraard niet met zich mee dat hij zijn werkzaamheden moet beëindigen. Zijn taak is in eerste instantie gericht op het bevorderen van de naleving van de wet, en hij zal met dat doel veelal maatregelen in de bestuursrechtelijke sfeer nemen om voor de toekomst een betere naleving te bevorderen. Met dat doel kan hij bijvoorbeeld een waarschuwing geven, verdere controle in de toekomst in het vooruitzicht stellen, of de intrekking van een vergunning overwegen. In verband daarmee zal hij ook van zijn bevoegdheden als toezichthouder gebruik kunnen maken.

Het behoort echter niet tot de taak van de toezichthouder zelfstandig een strafrechtelijke afdoening van een overtreding voor te bereiden. Indien de toezichthouder derhalve van mening is dat een dergelijke afdoening in aanmerking komt, zal hij rapport moeten uitbrengen aan een opsporingsambtenaar, en het aan die ambtenaar moeten overlaten tot opsporing over te gaan. Zoals aangegeven, is de Awb ingevolge artikel 1:6 op die opsporing niet van toepassing: zij wordt door de regels van strafvordering beheerst. De toezichthouder zal zijn bevoegdheden niet meer mogen gebruiken voor zover zij uitsluitend gericht zijn op de strafvorderlijke afdoening.

Een tweetal punten behoeft nog nadere bespreking. Zij betreffen het geval dat dezelfde functionaris zowel met toezicht als met opsporing is belast, en de problematiek rondom het zwijgrecht van een «charged person» in de zin van artikel 6 EVRM.

In veel gevallen waarin dezelfde persoon zowel toezichthouder als opsporingsambtenaar is, is de WED op de opsporing van toepassing, en is de aanwijzing tot toezichthouder gebaseerd op een bijzondere wet (bijvoorbeeld artikel 19 van de In- en uitvoerwet). In het algemeen beschikt de ambtenaar dan in beide hoedanigheden over hetzelfde pakket van bevoegdheden. Wel wijkt de omschrijving van de bevoegdheden in de WED enigszins af van die in afdeling 5.1 Awb; in de Aanpassingswet zal de WED in terminologisch opzicht aan de Awb worden aangepast, zoals toegezegd in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer. Een dergelijke aanpassing is ook in lijn met het ook buiten de sfeer van de WED voorkomende geval dat dezelfde persoon zowel toezichthouder als opsporingsambtenaar is. In die gevallen (de Drank- en Horecawet is daar een voorbeeld van) zijn als regel de bevoegdheden die zijn toegekend aan de krachtens die wet aangewezen toezichthouders ook

toegekend aan de krachtens die wet aangewezen opsporingsambtenaren, en zijn deze bevoegdheden wat de redactie betreft dus identiek.

Als dezelfde persoon zowel toezichthouder als opsporingsambtenaar is, is ook nog van belang dat de bewijskracht van een door een opsporingsambtenaar op ambtseed gemaakt proces-verbaal sterker is dan een door een toezichthouder opgemaakt onderzoeksrapport. Bij een dergelijke «dubbelfunctie» maakt het derhalve voor de status van een door hem opgemaakt verslag van bevindingen verschil in welke hoedanigheid hij dit doet.

Er zijn ook gevallen denkbaar dat de functionaris in zijn hoedanigheid van toezichthouder over bevoegdheden beschikt die hij niet bezit in zijn hoedanigheid van opsporingsambtenaar. Dat kan het geval zijn indien de wetgeving aan een toezichthouder meer bevoegdheden heeft toegekend, of indien het strafrecht nog niet toestaat dat van opsporingsbevoegdheden gebruik wordt gemaakt. Dan wordt de vraag van belang of de ambtenaar zijn toezichtsbevoegdheden mag blijven uitoefenen indien hij bij zijn onderzoek in het kader van het toezicht stuit op feiten die aanwijzingen voor een strafbaar feit kunnen opleveren dan wel op zichzelf een strafbaar feit zijn.

Het antwoord op die vraag moet hetzelfde zijn als in het geval de bevoegdheden van toezichthouder en opsporingsambtenaar over twee personen zijn verdeeld. De toezichthoudende bevoegdheden mogen ook in dit geval verder worden gebruikt, mits dit niet geschiedt met het uitsluitende doel een strafvorderlijke afdoening voor te bereiden.

Tegelijkertijd behoren daarbij – en daarin zit een belangrijke beperking – «de aan de verdachte als zodanig toekomende waarborgen in acht te worden genomen» (aldus HR 26 april 1988, NJ 1989, 390). Die waarborgen betreffen in het bijzonder de verplichting om de verdachte te wijzen op zijn recht om te zwijgen. Voor verdachten in strafrechtelijke zin is deze «cautieplicht» neergelegd in artikel 29 Sv. Wat betreft overtreders van feiten die worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete bevat de desbetreffende wetgeving een bestuursrechtelijke pendant van artikel 29 Sv. (zie ook ons antwoord hierna op de desbetreffende vragen van de leden van de SGP-, RPF- en GPV-fractie).

In de vierde tranche – de leden van de commissie vroegen hier expliciet naar – zal een regeling worden opgenomen over het zwijgrecht en de cautie. Dit onderwerp behoort niet in de afdeling over het toezicht te worden opgenomen, omdat het een meer algemene strekking heeft. Het is ook van belang ingeval door anderen dan door toezichthouders inlichtingen worden verlangd; verwezen zij naar hetgeen hieronder op de vraag van de leden van de SGP-, RPF- en GPV-fractie over de bestuurlijke boete wordt gezegd.

Tenslotte zij erop gewezen dat de uitoefening van zowel de opsporingsbevoegdheden als de toezichtsbevoegdheden door de rechter kan worden beoordeeld. Indien een strafvervolging is ingesteld, zal de strafrechter beoordelen of de opsporing op de juiste wijze heeft plaatsgevonden, en of toezichtsbevoegdheden niet ten onrechte ten behoeve van de opsporing zijn aangewend. Loopt het toezicht uit op het nemen van bepaalde besluiten, dan zal de bestuursrechter bij een beroep tegen een dergelijk besluit kunnen ingaan op de vraag of bij de voorbereiding ervan een juist gebruik van de toezichthoudende bevoegdheden is gemaakt.

Wij vertrouwen erop dat met de hiervoor gegeven uiteenzetting met name de rechtspraktijk meer houvast is gegeven, zoals de leden van de commissie ook nadrukkelijk wensten. Intussen willen wij, om enig misverstand daaromtrent uit te sluiten, benadrukken dat met de harmonisatie van toezichtsbevoegdheden in de Awb geen enkele wijziging wordt aangebracht in de inhoud van de begrippen toezicht en opsporing zoals deze tot nu toe in praktijk en theorie bestaat. Het onderscheid, dat in theorie lastig kan zijn, blijkt in de praktijk geen wezenlijke problemen op te

leveren, hetgeen mede kan worden afgeleid uit de geringe hoeveelheid jurisprudentie die over dit onderwerp bestaat.

De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV zijn ingegaan op de indeling van de Algemene wet bestuursrecht. Deze leden waren niet overtuigd door de stelling dat hoofdstuk 10 primair de verhouding tussen bestuursorganen betreft en daarom het beste kon worden geplaatst na de hoofdstukken 6 tot en met 8, die vooral de verhouding tussen bestuur en burger betreffen. Immers, zo stellen deze leden, de rechtsmiddelen van bezwaar en beroep kunnen ook door bestuursorganen tegen andere bestuursorganen worden gebruikt, terwijl omgekeerd de belangen van burgers nauw betrokken kunnen zijn bij de materie van hoofdstuk 10. Ook de plaatsing van het voorgenomen hoofdstuk 9 (klachtprocedures in het openbaar bestuur) na de zwaardere rechtsmiddelen en voor hoofdstuk 10 achten deze leden niet erg helder.

Wij stellen voorop dat verschillende indelingen verdedigbaar zijn. Zo was het huidige hoofdstuk 10 in het voorontwerp van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht nog vooraan in de wet geplaatst, in hoofdstuk 1A. Bij onze keuze heeft in de eerste plaats een rol gespeeld dat hoofdstuk 10 een iets ander karakter heeft dan de overige hoofdstukken, al erkennen wij dat het daarbij meer om een accentverschil gaat dan om een scherpe tegenstelling. Wij hebben slechts willen aangeven dat in hoofdstuk 10 wat meer de nadruk ligt op de verhouding tussen bestuursorganen. In de tweede plaats hebben wij er naar gestreefd de bestaande indeling – waaraan de praktijk inmiddels gewend is – zo weinig mogelijk te veranderen, en «a-nummers» – die in de praktijk ook als storend worden ervaren en bovendien in het systeem van de Awb doorwerken in de artikelnummers – waar mogelijk te vermijden. Door plaatsing in hoofdstuk 10 kon aan deze verschillende overwegingen recht worden gedaan.

Wat het voorgenomen hoofdstuk 9 inzake klachtrecht betreft stond voorop dat het desbetreffende hoofdstuk direct moet aansluiten bij de hoofdstukken 6 tot en met 8, die immers eveneens vormen van bescherming tegen bestuurshandelen betreffen. Aangezien plaatsing vóór hoofdstuk 6 tot hetzij vernummering, hetzij een hoofdstuk 5A zou leiden, verdient een nieuw hoofdstuk 9 de voorkeur.

De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV stelden opnieuw het stelsel van toedeling van toezichtbevoegdheden aan de orde. Zij achten de voorgestelde toedeling, gelet op het belang van bescherming van de vrije rechtssfeer van de burger, zeer ruim en betwijfelden of van alle voorgestelde bevoegdheden gezegd kon worden dat ze volstrekt gebruikelijk zijn. Zij stelden daarbij de vraag of een systeem waarbij de toedeling van minder gebruikelijke bevoegdheden aan de bijzondere wetgever zou zijn overgelaten, schade zou hebben toegebracht aan het belang van een adequaat toezicht. Tenslotte stelden zij een soortgelijke vraag met betrekking tot de uitoefening van toezichtsbevoegdheden jegens derden.

Wij stellen voorop dat alle in afdeling 5.1 toegekende bevoegdheden gebruikelijk zijn in de zin dat zij ook in de huidige wetgeving regelmatig voorkomen. Wel is het juist dat thans niet alle toezichthouders beschikken over alle in afdeling 5.1 genoemde bevoegdheden. Ook in de nieuwe situatie zal dat niet steeds het geval zijn. Bij de aanpassingswetgeving zal waar nodig gebruik worden gemaakt van de door artikel 5.1.4 geboden mogelijkheid om voor bepaalde toezichthouders bepaalde bevoegdheden, die zij gegeven hun taak niet nodig hebben, uit te sluiten. Het voordeel van dit systeem boven het systeem van toedeling door de bijzondere wet is enerzijds dat voor burgers doorzichtiger wordt welke bevoegdheden toezichthouders als regel hebben, anderzijds dat het mogelijk wordt algemene beperkingen op de bevoegdheden van toezichthouders aan te

brengen. De belangrijkste algemene beperking is het voorgestelde artikel 5.1.3, dat bepaalt dat toezichthouders hun bevoegdheden – en dit geldt voor al hun bevoegdheden – slechts mogen uitoefenen voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is ter vervulling van hun taak. Ook een toezichthouder die in beginsel beschikt over bijvoorbeeld de bevoegdheid tot monsterneming, zal die bevoegdheid dus slechts kunnen uitoefenen voor zover dat in de concrete situatie gelet op zijn taak redelijkerwijs noodzakelijk is. Dit betekent in de praktijk een verdergaande bescherming van de vrije rechtssfeer van de burger dan een systeem waarin slechts de keus bestaat tussen het wel of niet toedelen van de bevoegdheid.

De mogelijkheid om toezichtsbevoegdheden jegens derden uit te oefenen bestaat ook reeds naar huidig recht. In de nieuwe situatie wordt ook deze mogelijkheid in belangrijke mate begrensd door artikel 5.1.3. Het is dus niet zo dat alle toezichtsbevoegdheden in alle gevallen jegens derden kunnen worden uitgeoefend. Steeds moet in concreto worden beoordeeld of de toezichthoudende taak dit redelijkerwijs noodzakelijk maakt. Het door deze leden gesuggereerde systeem waarin de bijzondere wetgever een specifieke grondslag zou moeten bieden voor de uitoefening van een toezichtbevoegdheid jegens derden, is niet uitvoerbaar. Allerlei derden kunnen op allerlei manieren betrokken zijn bij activiteiten waarop toezicht moet worden uitgeoefend. Het administratiekantoor dat de boekhouding van een vergunninghouder verzorgt – en waarbij die boekhouding dus in sommige gevallen moet kunnen worden ingezien – is maar een van de vele voorbeelden. Een bedrijf kan bij het verrichten van activiteiten waarop toezicht wordt uitgeoefend ook op allerlei andere manieren gebruik maken van diensten van derden, van zaken die aan derden toebehoren, enzovoort. Het is niet mogelijk om vooraf nauwkeurig te voorzien in welke gevallen welke toezichtsbevoegdheden ook jegens die derden moeten kunnen worden uitgeoefend. Derhalve zou het eisen van een bijzondere wettelijke grondslag voor de uitoefening van toezicht jegens derden slechts leiden tot algemeen geformuleerde machtigingen, die de burger eerder minder dan meer bescherming bieden dan het voorgestelde systeem, waarbij de nadruk ligt op de toetsing in concreto van de noodzakelijkheid van de bevoegdheidsuitoefening.

Deze leden stelden ook enkele vragen rond de onderzoeksbevoegdheden in de artikelen 5.1.8 en 5.1.9.

In het nader rapport bij het wetsvoorstel Wet uitvoering EG-mededingingsverordeningen is al gesteld dat een vervoermiddel als een plaats in de zin van artikel 5.1.5 Awb moet worden beschouwd (zie kamerstukken II 1995/96, 24 617, B, pt. 2). Gaarne bevestigen wij dit hier nog eens. Een en ander komt ook overeen met de uitleg die aan het begrip «plaats» is gegeven in de memorie van toelichting bij het door deze leden aangehaalde wetsvoorstel inzake de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek (Kamerstukken II 1992/93, 23 251, nr. 3, p. 17).

Als een plaats tevens een zaak is (zoals bij een vervoermiddel), is de bevoegdheid tot het betreden van die plaats geregeld in artikel 5.1.5 en de bevoegdheid tot het onderzoeken daarvan in artikel 5.1.8 c.q. 5.1.9. Zoals hiervoor nader toegelicht, wordt in het voorgestelde systeem van afdeling 5.1 de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen niet door de bijzondere wetgever, maar door de Awb toegekend. De onderzoeksbevoegdheden van de artikelen 5.1.8 en 5.1.9 zijn zelfstandige bevoegdheden. Eerst moet er een bevoegdheid bestaan om de plaats te betreden waar de te onderzoeken zaak zich bevindt of als – zoals bij vervoermiddelen – de te onderzoeken zaak en de plaats samenvallen, die plaats. Dat regelt artikel 5.1.5.

De in de artikelen 5.1.8 en 5.1.9 opgenomen bevoegdheden tot het *onderzoeken* van zaken, kunnen niet worden opgevat als bevoegdheden om (tevens) die zaken te *doorzoeken*. «Doorzoeken» is een in het kader van strafvordering gebezigde term ter aanduiding van een activiteit die

wordt verricht om zaken op te sporen (en daarna in beslag te nemen) waarvan op het moment van doorzoeken nog niet vaststaat waar deze zich precies bevinden (vgl. wetsvoorstel 23 251, waarin «doorzoeking» het oude begrip «huiszoeking» vervangt). Bij «onderzoeken» in het kader van het toezicht op de naleving gaat het om controle van zaken waarvan wel bekend is waar ze zich bevinden.

De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV stelden de vraag of niet in de wettekst zelf moet worden vastgelegd dat de inlichtingenplicht die voortvloeit uit het voorgestelde artikel 5.1.10 niet geldt voor een persoon die moet worden aangemerkt als verdachte, dan wel als «charged person» in de zin van artikel 6 EVRM.

Wij achten dit in ieder geval niet nodig voor zover het gaat om een persoon die wordt aangemerkt als verdachte van een strafbaar feit. Immers, voor die persoon volgt reeds uit de regels van het strafrecht dat hij niet verplicht is terzake van dat strafbare feit enige verklaring af te leggen (art. 29 Sv.). Dat wordt niet anders als de opsporingsambtenaar die de verdachte ondervraagt tevens toezichthouder is. Denkbaar is daarnaast dat sprake is van een «criminal charge» jegens een persoon terzake van een feit dat niet strafbaar is, maar wel met een bestuurlijke boete wordt bedreigd. Ook in dat geval komt betrokkene een «zwijgrecht» toe. Dat zwijgrecht is ook vastgelegd in alle recente wetten en wetsvoorstellen waarbij een bestuurlijke boete wordt geïntroduceerd. Het zwijgrecht is dus in alle gevallen wettelijk gewaarborgd.

In de toekomst zullen de betrokken bepalingen worden overgebracht naar de algemene regeling van de bestuurlijke boete in de Awb. Het is in dat kader dat het best kan worden bezien of daarnaast een uitdrukkelijke uitzondering in artikel 5.1.10 wenselijk is. Voldoende is een uitzondering in artikel 5.1.10 in ieder geval niet, omdat er een belangrijk aantal gevallen is waarin wel bestuurlijke boeten kunnen worden opgelegd, maar geen toezichthouders optreden. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in de sociale zekerheid en het belastingrecht. Ook in die gevallen moet het zwijgrecht worden gewaarborgd, maar dan rechtstreeks tegenover het betrokken bestuursorgaan en niet tegenover een toezichthouder.

De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV stelden de vraag, of bij een besluit van een waterschap dat aan de goedkeuring van gedeputeerde staten is onderworpen, zowel beroep mogelijk is tegen het waterschapsbesluit als tegen het goedkeuringsbesluit. Zij verbonden daaraan de vraag, of zulks niet leidt tot een uit oogpunt van rechtsbescherming ongewenste dubbele beroepsgang en of het niet beter zou zijn het aan goedkeuring onderworpen besluit en de beslissing tot goedkeuring als één besluit te beschouwen.

Wij stellen voorop dat het wetsvoorstel op dit punt geen wijziging brengt in het geldende recht. Voorts verwijzen wij naar de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, antwoord 8.3, waar wij in algemene zin zijn ingegaan op de beroepsgang bij aan goedkeuring onderworpen besluiten. Op deze plaats spitsen wij die beschouwing toe op waterschapsbesluiten.

Uitgangspunt is dat tegen een waterschapsbesluit dat nog goedkeuring behoeft, nog geen beroep mogelijk is (artikel 6:8, derde lid, Awb). Zolang nog niet vaststaat of een besluit in werking zal treden, heeft het immers geen zin daartegen al beroep in te stellen. Vervolgens zijn er twee mogelijkheden: de goedkeuring wordt verleend, of de goedkeuring wordt onthouden.

Wordt de goedkeuring onthouden, dan staat tegen het waterschapsbesluit geen beroep open (artikel 6:8, derde lid, Awb). Ook dat heeft immers geen zin: het besluit treedt niet in werking, heeft dus geen effecten en treft dus niemand in zijn belangen. Wel kan het in die situatie

zin hebben om beroep in te stellen tegen het besluit van GS tot onthouding van de goedkeuring.

Wordt de goedkeuring verleend, dan staat ingevolge artikel 6:8, derde lid, tegen het waterschapsbesluit beroep open vanaf de dag na die waarop het besluit van GS op de voorgeschreven wijze is bekend gemaakt. Vanaf diezelfde dag staat, ingevolge de hoofdregel van artikel 6:8, eerste lid, ook beroep open tegen het goedkeuringsbesluit van GS. Anders dan de genoemde leden veronderstellen, is het echter niet nodig tegen beide besluiten beroep in te stellen. De burger kan ter bescherming van zijn belangen volstaan met een beroep tegen het waterschapsbesluit. Immers, bij vernietiging van het waterschapsbesluit verliest ook het goedkeuringsbesluit zijn betekenis; goedkeuring van een niet meer bestaand besluit is immers zinledig en zonder effect. Als regel heeft de burger dus ook geen zelfstandig belang bij een afzonderlijk beroep tegen de goedkeuringsbeslissing van GS. Mocht toch tegen beide besluiten beroep worden ingesteld, dan biedt de Awb de mogelijkheid beide zaken te voegen, zelfs als de beroepen bij verschillende rechtbanken zijn ingesteld. Anders dan genoemde leden veronderstellen, levert de beroepstermijn daarbij geen problemen op. De beroepstermijn begint in alle gevallen op de dag na de bekendmaking van het goedkeuringsbesluit. Artikel 151 jo. artikel 73 Waterschapswet voorziet er in, dat het waterschap het besluit van GS tegelijk met en op dezelfde wijze als het goedgekeurde besluit bekendmaakt en daarbij de dagtekening van het besluit van GS vermeldt. De beroepstermijn begint dus voor beide besluiten op de dag na deze gezamenlijke bekendmaking.

Bij waterschapsbesluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden, doet het probleem zich niet voor, omdat daartegen, in afwijking van het bovenstaande, geen rechtstreeks beroep bij de administratieve rechter kan worden ingesteld. Voor zover beroep op de rechter mogelijk is – bij belastingverordeningen is dat, zoals genoemde leden terecht opmerkten, niet het geval – richt dat beroep zich altijd tegen een besluit van GS. Dat besluit is dan hetzij een beslissing in administratief beroep, hetzij een goedkeuringsbesluit (artikel 155, resp. 151, eerste lid, Waterschapswet). De achtergrond hiervan is dat in het stelsel van de Waterschapswet administratief beroep op GS openstaat tegen bepaalde besluiten, voor zover die niet aan goedkeuring door GS zijn onderworpen (art. 153, eerste lid, onder a jo. art. 148 Waterschapswet).

Per saldo zal het probleem van dubbele procedures zich bij goedkeuring van waterschapsbesluiten dus slechts zelden voordoen. We zien dus geen aanleiding om, in afwijking van het systeem van de Awb, te bepalen dat het goedkeuringsbesluit en het goedgekeurde besluit als één besluit worden beschouwd. Het door deze leden genoemde voorbeeld van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is niet vergelijkbaar. Dat voorbeeld betreft een verklaring van geen bezwaar, waarbij het besluit van het toezichthoudende orgaan niet volgt op, maar voorafgaat aan het besluit van het onder toezicht gestelde orgaan. In die situatie is artikel 6:8, derde lid, Awb niet van toepassing, en is dus wel een bijzondere voorziening nodig.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm