

Vergaderjaar 1996–1997

25 280

Aanpassing van bijzondere wetten aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet derde tranche Awb I)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 februari 1997 en het nader rapport d.d. 25 maart 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 28 augustus 1996, no. 96.004221, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende aanpassing van bijzondere wetten aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet derde tranche Awb).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 augustus 1996, nr. 96.004221, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 12 februari 1997, nr. W03.96.0343, bied ik u hierbij mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, aan.

Algemeen

1. In deel 2 van de memorie van toelichting (Standaardaanpassingen) wordt in hoofdstuk 4.1 opgemerkt dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen bijzondere vorm heeft voorgeschreven voor het vaststellen van beleidsregels, behoudens de schriftelijkheidseis. Bijzondere wetten doen dat soms wel. Dan wordt – aldus de toelichting – bijvoorbeeld de vorm van een algemene maatregel van bestuur voorgeschreven. Dergelijke vormvoorschriften zijn gehandhaafd. Naar aanleiding van hetgeen in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, wijst de Raad van State erop dat, hoewel het opnemen van beleidsregels in een algemene maatregel van bestuur niet rechtstreeks in strijd is met de Awb, een dergelijke vorm ongebruikelijk is, aangezien de algemene maatregel van bestuur bedoeld is voor algemeen verbindende voorschriften. In het wetsvoorstel wordt op enkele plaatsen voor het vaststellen van beleidsregels de vorm van een algemene maatregel van bestuur gekozen, zoals in artikel 26 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg).

Naar het oordeel van de Raad verdient het omwille van de duidelijkheid en ter vermindering van verwarring de voorkeur de algemene maatregel van bestuur niet te gebruiken voor het opnemen van beleidsregels. Dit sluit aan bij het ook in de toelichting op de derde tranche van de Awb nog eens nadrukkelijk

verwoorde onderscheid tussen beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften. Het college wijst erop dat er in het bijzonder verwarring kan ontstaan wanneer één wet zowel voor nadere algemeen verbindende voorschriften als voor beleidsregels naar de figuur van de algemene maatregel van bestuur verwijst. Dan kan het voorkomen dat een algemene maatregel van bestuur regels van verschillende aard en met verschil in bindende werking bevat.

De Raad adviseert het wetsvoorstel en de toelichting aldus aan te passen dat geen beleidsregels worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur.

1. Met de Raad zijn wij van mening dat het omwille van de duidelijkheid en ter vermijding van misverstanden de voorkeur verdient de algemene maatregel van bestuur niet te gebruiken voor het opnemen van beleidsregels. Deze figuur is vooral bedoeld voor algemeen verbindende voorschriften. Toch komt het in bijzondere wetten voor dat de wetgever een duidelijk gewicht aan bepaalde beleidsregels heeft willen toekennen en om die reden voorschrijft dat zij in een algemene maatregel van bestuur moeten worden opgenomen. In het bijzonder speelt een rol dat totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur met bepaalde procedurele waarborgen is omkleed. Om deze reden zijn de in bijzondere wetten voorkomende bepalingen waarin in bijzondere gevallen is gekozen voor de vorm van een algemene maatregel van bestuur niet aangepast. Er is geen reden om een dergelijke handelwijze die zich beperkt tot situaties waarin er bijzondere redenen zijn om te kiezen voor het opnemen van beleidsregels in een algemene maatregel van bestuur in het kader van de aanpassing aan de derde tranche Awb te verbieden. Deze handelwijze is zoals de Raad ook terecht constateert niet rechtstreeks in strijd met de Awb. Overigens is de door de Raad als voorbeeld genoemde wijziging van artikel 26 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag bij nadere overweging geschrapt (zie punt 11 van het nader rapport).

2. Aangezien ingevolge artikel 10:14 Awb geen delegatie kan geschieden aan ondergeschikten, wordt voorgesteld in een aantal wetten taken en bevoegdheden te attribueren aan bepaalde ambtenaren. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar hoofdstuk 3, artikel 5, onderdeel Q, waarbij artikel 231 van de Gemeentewet zodanig wordt gewijzigd dat de bevoegdheid tot heffing en invordering van gemeentelijke belastingen niet meer wordt toegekend aan het college van burgemeester en wethouders, maar rechtstreeks wordt opgedragen aan daartoe aan te wijzen ambtenaren. Onder de thans geldende bepalingen (artikelen 231 en 232 van de Gemeentewet) betreft het bevoegdheden van het college, die vatbaar zijn voor delegatie aan ambtenaren. Een ander voorbeeld van attributie van een bevoegdheid is het in hoofdstuk 5, artikel 4, onderdeel C, gewijzigde artikel 9, eerste lid, van de Militaire Ambtenarenwet 1931 waarbij is bepaald dat door de Minister van Defensie aangewezen functionarissen op eigen bevoegdheid het beklag kunnen afdoen dat door een militaire ambtenaar is ingediend.

De Raad is echter van oordeel dat zeker zo lang de attributie van bevoegdheden nog niet geregeld is in de Awb het, mede ook gezien de verhouding tussen ambtenaar en bestuurder, niet wenselijk is vooruit te lopen op een wettelijke regeling door in het kader van deze aanpassingswetgeving over te gaan tot het toedelen van bevoegdheden aan ambtenaren, tenzij daarvoor een dringende reden zou bestaan. Hij wijst erop dat aan het attribueren van bevoegdheden aan ambtenaren in beginsel soortgelijke bezwaren kleven als aan het delegeren aan ondergeschikten. Het college merkt op dat over het algemeen volstaan kan worden met de bestaande mogelijkheid van mandaat. Naar zijn oordeel geldt dat voor alle gevallen waarin dit wetsvoorstel voorziet in attributie aan ambtenaren.

De Raad adviseert de bepalingen waarin bevoegdheden worden geattribueerd aan ambtenaren, te heroverwegen en te volstaan met de mogelijkheid van mandaat van deze bevoegdheden.

2. In zijn algemeenheid zijn wij het met de Raad eens dat zo lang attributie van bevoegdheden nog niet geregeld is in de Awb, het niet wenselijk is om vooruitlopend daarop in het kader van deze aanpassingswetgeving over te gaan tot het toedelen van bevoegdheden aan ambtenaren. Slechts indien daarvoor speciale redenen zouden bestaan, ware van dit uitgangspunt af te wijken. In de aanpassingswetgeving zijn bepalingen waarin sprake was van de

mogelijkheid van delegatie van bevoegdheden aan ambtenaren zoveel mogelijk geschrapt. In de enkele gevallen waarin in de aanpassingswetgeving wordt voorgesteld om de mogelijkheid van delegatie van bevoegdheden aan ambtenaren te vervangen door attributie, is er sprake van speciale redenen. Zo zijn bepalingen in de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet, op basis waarvan bevoegdheden terzake van heffing en invordering van belastingen kunnen worden gedelegeerd aan ambtenaren, vervangen door de bepalingen die attributie aan aangewezen ambtenaren mogelijk maken. Dit hangt samen met het feit dat in de belastingwetgeving veelvuldig bevoegdheden rechtstreeks worden toegekend aan ambtenaren. De systematiek van de belastingheffing en invordering, zoals onder meer geregeld in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) en de Invorderingswet 1990, is daarop gebaseerd. Dit stramen voor heffing en invordering van rijksbelastingen geldt ook voor heffing en invordering van decentrale belastingen, in die zin dat ook thans via het van toepassing verklaren van de Awr en de Invorderingswet 1990 rechtstreeks bevoegdheden worden geattribueerd aan daartoe op decentraal niveau op basis van de Gemeentewet aangewezen ambtenaren. Het enige dat in het kader van de aanpassingswetgeving wordt voorgesteld, is om de inspecteurstaak, die voor de rijksbelastingen aan een ambtenaar is geattribueerd en in de Gemeentewet thans aan het college van burgemeester en wethouders met de mogelijkheid van delegatie aan een ambtenaar, wordt geattribueerd. Daarmee wordt datgene wat op het niveau van de rijksoverheid reeds geldt voor de functie van de inspecteur van belastingen, nu ook voor het decentrale niveau op dezelfde wijze geregeld. Het komt de overzichtelijkheid niet ten goede om ten aanzien van de belastingheffing en -invordering voor de decentrale overheden een ander regime te volgen dan voor het Rijk. Door eenzelfde regeling te treffen, wordt ook aangegeven dat bij attributie op het decentrale niveau geldt wat voor het belastingrecht op centraal niveau wordt aangenomen, namelijk dat de attributie de ondergeschiktheidsrelatie niet doorbeekt.

Wat betreft het andere door de Raad genoemde voorbeeld, artikel 9, eerste lid, van de Militaire Ambtenarenwet 1931, waarbij aan door de Minister van Defensie aangewezen functionarissen de bevoegdheid wordt toegekend om op eigen gezag een beklag af te doen dat is ingediend door een militaire ambtenaar, merken wij het volgende op. Deze bepaling betreffende het klachtrecht is afkomstig uit het militair tuchtrecht en is erop gericht om vast te stellen of de militaire ambtenaar dan wel de dienstplichtige als gevolg van een ondervonden gedraging of een gegeven bevel al dan niet krenkend of onbillijk is behandeld of zich terecht bezwaard voelt, omdat bijvoorbeeld het bevel onredelijk of onbillijk is of geen betrekking heeft op de dienst. Dit klachtrecht heeft een specifiek karakter, dat omschreven kan worden als «uitlaatklep ter oplossing van bedrijfsongevallen». Een nadere regeling van het beklag is getroffen in het Besluit klachtrecht militairen (Stb. 1991, 535). Daarin is onder meer vastgelegd wie bevoegd is op het klaagschrift te beslissen. Deze bevoegdheid is (vanouds) toegekend aan de zogenoemde beklagmeerdere. Dit is de tot straffen bevoegde meerdere, bedoeld in artikel 49 van de Wet militair tuchtrecht (Stb. 1990, 367), onder wiens rechtstreeks bevel degene tot wie het klaagschrift is gericht, is gesteld. In uitzonderingsgevallen (bijvoorbeeld indien door betrokkenes positie in de organisatie geen beklagmeerdere aanwezig is) kan de minister ingevolge voornoemd besluit een functionaris als zodanig aanwijzen. Van een namens de minister afdoen van een klaagschrift is tot nu toe nimmer sprake geweest noch van een wijziging in de bevoegdheidstoeiding ten aanzien van de beklagmeerdere. In die zin wordt dan ook niet vooruitgelopen op de wettelijke regeling van attributie. In dit licht stellen wij voor de huidige regeling vooralsnog te handhaven. In het kader van de aanpassing van de wetgeving aan de voorgenomen regeling van het intern klachtrecht in hoofdstuk 9 Awb zal dit punt nader worden gezien. Wel is de tekst van artikel 9 van de Militaire Ambtenarenwet 1931 verduidelijkt, alsmede die van artikel 34 van de Kaderwet dienstplicht, ten aanzien van de nadere regels die bij algemene maatregel van bestuur moeten worden gesteld, waaronder begrepen die met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling.

3. In verschillende te wijzigen artikelen in bijzondere wetten worden aan opsporingsambtenaren bijzondere opsporingsbevoegdheden toegekend, die corresponderen met de in afdeling 5.2 Awb opgenomen toezichtsbevoegdheden. Daarbij is gekozen voor een terminologische afstemming op

de toezichtsbepalingen in de Awb door het van overeenkomstige toepassing verklaren van de corresponderende bepalingen van afdeling 5.2 Awb. Eén van deze bepalingen is artikel 5:12 Awb, dat – kort gezegd – inhoudt dat een toezichthouder bij de uitoefening van zijn taak een legitimatiebewijs bij zich moet dragen en dat hij dit bewijs desgevraagd moet tonen.

In een aantal gevallen wordt artikel 5:12 Awb wel van overeenkomstige toepassing verklaard (onder meer in het gewijzigde artikel 36 van de Wet op de openluchtrecreatie), in andere gevallen (bijvoorbeeld het gewijzigde artikel 61 van de Drank- en Horecawet) niet. De Raad beveelt aan de op dit punt aan te brengen wijzigingen te harmoniseren of in ieder geval toe te lichten waarom daartoe niet kan worden overgegaan.

3. De Raad signaleert dat in een aantal gevallen artikel 5:12 wel van overeenkomstige toepassing is verklaard ten aanzien van opsporingsambtenaren en in andere gevallen niet. Dit is inderdaad onjuist. Artikel 5:12 dient niet van overeenkomstige toepassing te worden verklaard. Zoals reeds is aangegeven in de voetnoot in §5.3 van deel 2 van de memorie van toelichting, bevat artikel 26 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (Stb. 1994, 825) reeds een algemene regeling voor de legitimatie door buitengewone opsporingsambtenaren. Deze regeling komt grotendeels overeen met de regeling die artikel 5:12 bevat voor toezichthouders. Een en ander betekent dat de verwijzing naar artikel 5:12 in de desbetreffende bepalingen is geschrapt.

4. In paragraaf 5 van deel 1 van de toelichting wordt uiteengezet dat een aantal aanpassingen nog niet kon worden meegenomen, omdat de inhoud daarvan nog onderwerp is van (interdepartementaal) overleg. Dit is, zo vervolgt de toelichting, mede de reden dat aanpassing van onder andere de wetgeving van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen nog niet in dit wetsvoorstel is opgenomen en dat het wetsvoorstel nog zal worden aangevuld door een of meer nota's van wijzigingen. De Raad neemt aan dat ook deze wijzigingen aan hem zullen worden voorgelegd.

4. Inmiddels is besloten om de resterende wetsaanpassingen, waaronder die van de wetgeving van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, op te nemen in een tweede aanpassingswet. In verband hiermee is in het onderhavige wetsvoorstel het voor de wetgeving van het Ministerie van OCenW gereserveerde hoofdstuk 10 vervallen, onder vernummering van de hoofdstukken 11 tot en met 15 tot 10 tot en met 14. Voorts is in verband hiermee de citeertitel in het onderhavige wetsvoorstel gewijzigd in: Aanpassingswet Awb derde tranche I. De Aanpassingswet derde tranche Awb II is een dezer dagen aangeboden aan de Koningin met het oog op advisering door de Raad van State.

Hoofdstuk 3 (Ministerie van Binnenlandse Zaken)

5. In het stelsel van de Awb wordt onder het overdragen van een bevoegdheid door een bestuursorgaan aan een ander zowel verstaan het overdragen van een eigen bevoegdheid van een bestuursorgaan (in artikel 10:13 Awb aangeduid met de term delegatie) als het overdragen door een bestuursorgaan van een bevoegdheid van een ander bestuursorgaan, aldus blijkt uit de artikelen 10:13 en 10:20 Awb; overdragen omvat derhalve mede delegeren.

De Raad adviseert dit stelsel bij de aanpassing van de overige wetgeving consequent aan te houden. Zo dienen in het in artikel 5, onderdeel F, voorgestelde vierde lid van artikel 125 van de Gemeentewet de woorden «gedelegeerd of» te vervallen, en moet in artikel 156 van de Gemeentewet het werkwoord overdragen worden vervangen door: delegeren. Bij wijze van voorbeeld kan ook gewezen worden op artikel 107 van de Provinciewet waarin het werkwoord «overdragen» dient te worden vervangen door: delegeren.

Het college adviseert de desbetreffende artikelen van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Kaderwet bestuur in verandering in het licht van het vorenstaande nog eens na te lopen en waar nodig aan te passen.

5. Overeenkomstig het advies van de Raad zijn de bepalingen waarin overdracht en delegatie wordt gesproken nader overwogen. Omdat

overdracht, zoals de Raad opmerkt, delegatie omvat, wordt in artikel 125 Gemeentewet en de vergelijkbare bepalingen in die wet en andere wetten in voorkomende gevallen voorgesteld het begrip «delegatie» niet meer naast «overdragen» te gebruiken. In het voorgestelde artikel 64 Waterschapswet, dat vergelijkbaar is met artikel 125 Gemeentewet, is overigens geen nadere wijziging noodzakelijk. In dat artikel wordt naast de daarin genoemde attributie reeds louter gesproken van «overdracht». In artikel 156, eerste en tweede lid, Gemeentewet wordt evenwel het werkwoord «overdragen» niet vervangen door «delegeren». Het gaat in deze bepalingen immers niet alleen om delegatie van de bevoegdheid om besluiten te nemen, maar ook om overdracht van de bevoegdheid om andere beslissingen te nemen dan wel handelingen te verrichten die geen besluiten in de zin van de Awb zijn. In het derde lid van artikel 156 Gemeentewet wordt voorgesteld om de term delegatie te hanteren omdat het daar alleen kan gaan om besluiten in de zin van de Awb, te weten het maken van verordeningen door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven.

6. In artikel 5, onderdelen D en M, waarin de artikelen 90 en 168 van de Gemeentewet worden gewijzigd, is de term belasten met ingevoerd. Deze artikelen regelen het zogenaamde wethoudersmandaat, dat een zekere taakverdeling binnen het dagelijks bestuur mogelijk maakt. In de toelichting wordt opgemerkt dat de term «belasten met» is gebruikt omdat het college van burgemeester en wethouders een vooral politiek bestuurscollege is waarbinnen geen ondergeschiktheidsrelaties bestaan als die waarvan in mandaatsverhoudingen veelal sprake is; voorop staat de politieke verantwoordelijkheid.

De Raad acht deze toelichting niet overtuigend. Voor mandaat is ondergeschiktheid geen vereiste en bovendien hoeft de collectieve verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders of van het dagelijks bestuur niet aan mandaat in de weg te staan. Ook nadat mandaat aan een van de leden van het college is verleend, behouden alle leden van het college hun politieke verantwoordelijkheid; hetzelfde geldt voor het college als zodanig. Er is niet gebleken van moeilijkheden waartoe de thans in de wet opgenomen constructie zou hebben geleid; het verdient geen aanbeveling zonder noodzaak nieuwe rechtsfiguren te scheppen.

De Raad adviseert de artikelen ongewijzigd te laten en de beide onderdelen D en M van artikel 5 te laten vervallen.

6. De opmerkingen van de Raad hebben ons ertoe gebracht de regeling van het zogenoemde «wethoudersmandaat» ongewijzigd te laten, zoals de Raad ook voorstelt. Met de Raad zijn wij van mening dat hier sprake is van een vorm van mandaat, in die zin dat het gaat om het uitoefenen van bevoegdheden door een wethouder onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. Het gaat hier wel om een bijzondere vorm van mandaat gelet op het specifieke karakter van collegiale besluitvorming in een dergelijk college. Dit neemt niet weg dat het gewenst is de bepalingen over mandaat in de Awb ook op deze vorm van mandaat van toepassing te doen zijn. Dit geldt eveneens voor de vergelijkbare bepalingen in de Provinciewet (artikelen 88 en 166).

7. De in artikel 5, onderdeel I, voorgestelde wijziging van artikel 148, eerste lid, van de Gemeentewet heeft tot gevolg dat de gemeenteraad bij verordening beleidsregels vaststelt. Het college merkt op dat een verordening doorgaans algemeen verbindende voorschriften bevat en dat omwille van de duidelijkheid en ter vermijding van mogelijke verwarring de figuur van de verordening niet moet worden gebruikt voor het opnemen van beleidsregels. De Raad adviseert de woorden bij verordening te schrappen en deze handelwijze ook aan te houden bij de aanpassing van de overige wetgeving, zoals de Provinciewet en de Waterschapswet.

7. Onder verwijzing naar hetgeen reeds bij punt 1 is opgemerkt, wijzen wij erop dat tijdens de parlementaire behandeling van de Gemeentewet bij nota van wijziging (kamerstukken II 1990/91, 19 403, nr. 61) uitdrukkelijk is vastgelegd dat deze beleidsregels bij verordening worden vastgesteld, vanwege het bijzondere gewicht dat aan deze regels moet worden toegekend. Daarbij werd uitdrukkelijk overwogen dat het bij een dergelijke verordening

niet om algemeen verbindende voorschriften gaat. Tegen deze achtergrond gaat de – voor de invoering van de derde tranche niet noodzakelijke – heroverweging van dit vormvoorschrift het kader van deze aanpassingswet te buiten.

8. In artikel 5, onderdeel J, wordt voorgesteld in artikel 155, tweede lid, onder a, van de Gemeentewet de zinsnede «of anderszins strijd met het recht» te schrappen. Deze wijziging is niet toegelicht. In het tweede lid van artikel 155 van de Gemeentewet wordt bepaald dat een besluit van de raad als bedoeld in het eerste lid de goedkeuring van gedeputeerde staten behoeft en dat de goedkeuring slechts kan worden onthouden wegens:

a. strijd met het bepaalde in het eerste lid of anderszins strijd met het recht, en

b. andere dringende redenen.

De voorgestelde wijziging heeft tot gevolg dat aan een besluit van de raad als bedoeld in het eerste lid slechts goedkeuring kan worden onthouden indien het in strijd is met het bepaalde in het eerste lid of om andere dringende redenen. Daardoor spoot de gewijzigde redactie van artikel 155, tweede lid, niet meer met artikel 10:27 Awb, waarin strijd met het recht – wat meer omvat dan strijd met het eerste lid van artikel 155 – als weigeringsgrond is genoemd. De Raad geeft in overweging artikel 5, onderdeel J, te herzien.

Het voorgaande is van overeenkomstige toepassing op de Provinciewet en de Waterschapswet.

8. Met het schrappen van de woorden «of anderszins strijd met het recht» in artikel 155, tweede lid, onderdeel a, van de Gemeentewet werd niet beoogd een materiële wijziging aan te brengen in de gronden voor het onthouden van goedkeuring. In de systematiek van de aanpassing van wetgeving aan de Awb worden bepalingen in bijzondere wetten die hetzelfde regelen als in de Awb wordt geregeld, geschrapt. Slechts om die reden werd de desbetreffende zinsnede geschrapt. In deel 2 van de memorie van toelichting (nr. 236) is aangegeven dat slechts indien het gaat om de gebruikelijke formule «strijd met het recht of het algemeen belang» de woorden «strijd met het recht» niet worden geschrapt ten einde te voorkomen dat zulks misverstanden oproept. Uit de opmerkingen van de Raad blijkt dat ook bij schrapping van de woorden «of anderszins strijd met het recht» uit deze bepaling misverstanden kunnen rijzen. Dit klemt temeer waar dit artikel een limitatieve opsomming geeft. Om die reden geven wij er bij nader inzien dan ook de voorkeur aan om deze bepaling ongewijzigd te laten.

Ook de corresponderende bepaling in de Provinciewet (artikel 151) blijft ongewijzigd, hetgeen overigens reeds het geval was in het aan de Raad voorgelegde ontwerp. Anders dan de Raad veronderstelt, bevat de Waterschapswet niet een met artikel 155 Gemeentewet overeenkomende bepaling.

9. In artikel 5, onderdelen L en O, worden respectievelijk de artikelen 166, eerste lid, en 177, eerste lid, van de Gemeentewet gewijzigd. Op grond van deze artikelen kan de uitvoering van besluiten van de raad, van het college van burgemeester en wethouders en van de burgemeester overgedragen worden aan een gemeenteambtenaar of aan een in de gemeente dienstdoende ambtenaar van politie. Uit de toelichting blijkt dat hier niet wordt gedacht aan delegatie of mandatering, maar aan de uitvoering van besluiten of het verrichten van feitelijke handelingen. In de gewijzigde tekst wordt de term machtigen gebezigd. Daarmee wordt een nieuwe rechtsfiguur ingevoerd die doet denken aan de civielrechtelijke figuur van de volmacht. In de toelichting op deze onderdelen wordt opgemerkt dat het vervangen van delegatie door mandaat in dit geval geen uitkomst biedt omdat mandaat ziet op het nemen van besluiten en niet op de uitvoering van besluiten of het verrichten van feitelijke handelingen.

Naar het oordeel van de Raad is de introductie van deze nieuwe rechtsfiguur niet nodig, omdat deze handelingen volledig passen in de bestaande hiërarchische verhoudingen binnen het gemeentelijk apparaat; voorzover bevoegdheden moeten worden uitgeoefend – wat in de praktijk niet ongebruikelijk is – kan de mandaatsfiguur worden gebruikt. De artikelen 166 en 177 van de Gemeentewet zijn dus overbodig na het vervallen van de delegatiemogelijkheid. De Raad adviseert beide artikelen in hun geheel te schrappen. De

Raad verwijst in dit verband nog naar de memorie van toelichting bij de Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht; kamerstukken II 1993/94, nr. 3, blz. 178), waarbij schrapping van de artikelen 166 en 177 van de Gemeentewet is aangekondigd. Hetzelfde geldt voor de in artikel 7, onderdelen K en N, te wijzigen artikelen 164 en 177 van de Provinciewet.

Tenslotte merkt de Raad op dat om soortgelijke redenen als hiervoor uiteengezet ook artikel 123, derde lid, van de Gemeentewet kan vervallen. Dit geldt eveneens voor het in artikel 7, onderdeel E, te wijzigen artikel 120, tweede lid, van de Provinciewet.

9. In de opmerkingen van de Raad kunnen twee aspecten worden onderscheiden. Het eerste is of indien het gaat om mandaat van niet alleen de bevoegdheid om besluiten te nemen, maar ook van de bevoegdheid om andere handelingen dan besluiten in de zin van de Awb te verrichten, de term «machtigen» kan worden gebruikt. Zoals in het deel 2 van de memorie van toelichting (nr. 215) is uiteengezet, is de term «machtigen» de algemene term die ziet op het uit naam van een ander verrichten van zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke handelingen. Met het gebruik van de term «machtigen» wordt naar onze mening op zich dan ook geen nieuwe rechtsfiguur geïntroduceerd.

Het tweede aspect is of het noodzakelijk is om in de normale hiërarchische verhoudingen waar het hier om gaat, zoals tussen ambtelijk apparaat enerzijds en het college van burgemeester en wethouders en de raad anderzijds, uitdrukkelijk de mandaatsbevoegdheid te regelen. Op zichzelf is dat niet noodzakelijk. Uit de huidige tekst, die spreekt van «overdragen», kan worden afgeleid dat het gaat om delegatie van de uitvoering van besluiten van het college van burgemeester en wethouders respectievelijk van de raad aan ambtenaren. Voor wat betreft de uitvoering van besluiten van de raad bevat de huidige regeling voorts een procedure die voorziet in instemming van de raad indien het gaat om het overdragen van de uitvoering van raadsbesluiten waarmee het college van burgemeester en wethouders is belast (door het college) aan ambtenaren. Op zich zijn wij het met de raad eens dat het in dergelijke hiërarchische verhoudingen normaal is dat mandaat kan worden verleend. Een uitdrukkelijke wettelijke bevoegdheid is niet nodig. De artikelen 166 en 177 Gemeentewet zijn echter in het aan de Raad voorgelegde voorstel (in aangepaste vorm) gehandhaafd vanwege het feit dat daarin instemming van de raad werd vereist voor wat betreft de uitvoering van besluiten van de raad. Bij nader inzien echter achten wij het vereiste van instemming van de raad bij mandatering van de uitvoering van besluiten van de raad door het college van burgemeester en wethouders aan ambtenaren niet noodzakelijk. In het wetsvoorstel wordt thans dan ook voorzien in het grotendeels schrappen van deze bepalingen in de Gemeentewet en overeenkomstige bepalingen in de Provinciewet (artikelen 164 en 177). Overeenkomstig de bedoeling van de huidige bepalingen blijft het echter gewenst dat bevoegdheden kunnen worden gemandateerd aan politie-ambtenaren. Gelet op artikel 10:4, tweede lid, van de Awb is het noodzakelijk om deze specifieke mandaatsbevoegdheid in de Gemeentewet op te nemen om te voorkomen dat de mandans afhankelijk zou zijn van instemming van de mandataris.

10. In artikel 5, onderdeel BB, wordt voorgesteld in artikel 259 van de Gemeentewet de woorden voorafgaand toezicht te vervangen door: goedkeuring. De Raad wil echter met betrekking tot artikel 259 nog de volgende aanvullende opmerking maken. Ingevolge artikel 259 kunnen besluiten van gemeentebesturen slechts aan goedkeuring worden onderworpen in bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening bepaalde gevallen. In artikel 1:3, eerste lid, Awb wordt onder een besluit verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Op schriftelijke privaatrechtelijke beslissingen, zoals genoemd in artikel 155 van de Gemeentewet, is artikel 259 volgens de huidige redactie niet van toepassing en evenmin op niet-schriftelijke beslissingen. De Raad meent dat een dergelijke beperkte reikwijdte van dit artikel beoogd noch gewenst is. Hij geeft derhalve in overweging nader te bezien of ook niet andere beslissingen van het gemeentebestuur dan besluiten daaronder gebracht moeten worden. Het college verwijst in dit verband ook naar het in artikel 5, onderdeel FF, gewijzigde artikel 268, eerste lid, van de Gemeentewet.

Het voorgaande is van overeenkomstige toepassing op de Provinciewet en de Waterschapswet.

10. De bepalingen over goedkeuring in de Awb zien, zoals de Raad ook constateert, op besluiten in de zin van de Awb. De goedkeuringsbevoegdheden in de Gemeentewet en de Provinciewet zien inderdaad op een ruimere kring van beslissingen dan besluiten in de zin van de Awb. Met de voorgestelde aanpassingen is niet beoogd om wijziging te brengen in de goedkeuringsbevoegdheid. Aldus rijst de vraag of er feitelijk wel een wijziging wordt aangebracht in de goedkeuringsbevoegdheid door in deze bepalingen niet uitdrukkelijk ook andere beslissingen te noemen naast besluiten.

In het door de Raad genoemde voorbeeld van een beslissing van de gemeenteraad tot het verrichten van een privaatrechtelijke handeling is wel degelijk sprake van een publiekrechtelijk besluit en daarmee van een besluit in de zin van de Awb (zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Derde tranche Awb, kamerstukken II 1993/94, 23 700 nr. 3, blz. 186). Voor die situatie is het dan ook niet nodig om naast besluiten ook andere beslissingen te noemen. Voor het overige rijst de vraag of er andere schriftelijke beslissingen denkbaar zijn die geen besluit in de Awb opleveren en aldus buiten de goedkeuringsbevoegdheid zouden komen te vallen.

Voor wat betreft niet-schriftelijke beslissingen, is praktisch niet goed voor te stellen hoe deze aan goedkeuring kunnen worden onderworpen. Dat ligt anders bij vernietiging, een instrument dat achteraf wordt gebruikt en waarbij het goed voorstelbaar is dat het een niet-schriftelijke beslissing betreft.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad stellen wij voor ten einde iedere twijfel uit te sluiten over de reikwijdte van de goedkeuringsbevoegdheid in artikel 259 Gemeentewet en de overeenkomstige bepaling in de Provinciewet (artikel 253), naast «besluiten» ook «andere beslissingen» op te nemen. Verder is in artikel 148 Waterschapswet, dat naast een goedkeuringsverplichting van een aantal besluiten tevens de verplichting tot goedkeuring bevat van een beslissing om tot een bepaalde feitelijke handeling (de aanleg en verbetering van waterstaatswerken) over te gaan, een soortgelijke aanpassing aangebracht als hierboven is weergegeven met betrekking tot de Gemeente- en Provinciewet.

11. In artikel 8, onderdelen A en B, wordt artikel 17, vierde lid, respectievelijk artikel 26, eerste lid, Wbbbg gewijzigd. Deze wijzigingen komen erop neer dat de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels wordt gewijzigd in een bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels. Volgens de toelichting hebben de hier bedoelde regels het karakter van beleidsregels. De Raad merkt naar aanleiding hiervan het volgende op.

a. Naar het oordeel van de Raad kunnen de vorenbedoelde regels niet als beleidsregels worden aangemerkt, maar gaat het om algemeen verbindende voorschriften. Uit de toelichting bij het vierde lid van artikel 23 Wbbbg van 1952, dat in het huidige artikel 17 vrijwel ongewijzigd is overgenomen, blijkt dat het hier een voorziening betreft die moet worden getroffen om het onderhavige recht tot onderzoek en inbeslagneming te coördineren met de bevoegdheden voortvloeiende uit het Wetboek van Strafvordering en andere wetten (kamerstukken II 1949/50, 1539, nr. 3, blz. 14). Vanwege de sterke samenhang met onder andere strafrechtelijke procedures, moet naar het oordeel van de Raad worden aangenomen dat een dergelijke regeling het karakter van beleidsregels ontbeert en moet worden aangemerkt als een samenstel van algemeen verbindende voorschriften. Artikel 26 correspondeert met artikel 24h Wbbbg 1952, dat op zijn beurt weer overgenomen is van het oorspronkelijke elfde lid van artikel 24. Uit de toelichting bij laatstgenoemd artikel blijkt dat het gaat om regels ter verzekering van de materiële belangen van geïnterneerden. Ook deze regels dienen naar het oordeel van het college te worden aangemerkt als algemeen verbindende voorschriften en niet als beleidsregels. De Raad adviseert de onderdelen A en B van artikel 8 te laten vervallen.

b. Met het wijzigen van genoemde artikelen wordt een onderscheid aangebracht tussen de nadere regels met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden tot onder meer het in beslag nemen van goederen (artikel 17, vierde lid) en het interneren (artikel 26, eerste lid) enerzijds en de bevoegdheden tot bijvoorbeeld het beperken van het vertoeven in de open lucht (artikel 8, tweede lid), het bevelen tot het verlaten van een gebied (artikel 9, vierde lid),

het in beslag nemen, onderzoeken of afluisteren van stukken of berichten (artikel 14, tweede lid), het onderzoeken aan kleding en lichaam (artikel 15, tweede lid), het betreden en onderzoeken van alle plaatsen (artikel 16, vierde lid) anderszids. Het is de Raad niet duidelijk waarop dit onderscheid is gebaseerd. Indien de artikelen zouden worden gehandhaafd, verdient het naar het oordeel van het college aanbeveling de reden van dit onderscheid in de toelichting uiteen te zetten.

11. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad zijn de voorgestelde wijziging van de artikelen 17, vierde lid, en 26, eerste lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag geschrapt. Deze wijzigingen berusten op een vergissing, nu ervan uit moet worden gegaan dat het hier algemeen verbindende voorschriften betreft.

12. De gecombineerde toelichting op de onderdelen J en CC van artikel 11, waarbij artikel 36, eerste en tweede lid, respectievelijk artikel 69, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt gewijzigd, beperkt zich tot een toelichting op de wijziging van artikel 36 Wgr. Daarbij wordt opgemerkt dat die wijziging ertoe strekt de gronden voor het onthouden van goedkeuring uitputtend in de Wgr op te nemen. In verband daarmee is in het eerste lid van artikel 36 het criterium strijd met het recht of het algemeen belang toegevoegd. In de toelichting op deze onderdelen wordt niets over de wijziging van artikel 69 opgemerkt en niet blijkt of het de bedoeling is geweest artikel 69 op dezelfde wijze als artikel 36 aan te passen. De Raad beveelt aan de tekst van de bepaling en toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

12. In de voorgestelde wijziging van artikel 69 van de Wet gemeenschappelijke regelingen was sprake van een omissie. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de tekst van de voorgestelde wijziging van artikel 69 in overeenstemming gebracht met de voorgestelde wijziging van artikel 36. Verder is in de gecombineerde toelichting op de voorgestelde wijzigingen van genoemde artikelen tot uitdrukking gebracht dat wordt beoogd beide artikelen op dezelfde wijze aan te passen.

Hoofdstuk 5 Ministerie van Defensie

13. In de toelichting op artikel 4, onderdeel A, (vervallen van artikel 2 van de Militaire Ambtenarenwet) wordt gesteld dat het verbod om terzake van beslissingen in administratief beroep mandaat te verlenen (artikel 10:3, tweede lid, onderdeel c, Awb), meebrengt dat het systeem van rechtsbescherming zoals is vastgelegd in artikel 2, waarbij administratief beroep openstaat op de minister, komt te vervallen en dat gekozen is voor een bezwaarschriftprocedure. Aanpassing van artikel 2 in verband met artikel 10:3, tweede lid, onderdeel c, Awb zou evenwel slechts behoeven in te houden dat de beslissing in administratief beroep niet namens de minister zou kunnen worden genomen. Derhalve dient het vervallen van het administratief beroep op de minister en de vervanging daarvan door een bezwaarschriftprocedure – hetgeen de Raad op zichzelf niet wil ontraden – nader te worden toegelicht.

13. De memorie van toelichting is aangevuld.

Hoofdstuk 6 Ministerie van Economische Zaken

14. In het in artikel 2, onderdeel I, gewijzigde artikel 36, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1989 wordt bepaald dat ingeval de Minister van Economische Zaken overweegt goedkeuring aan een overeenkomst als bedoeld in artikel 35 te onthouden, hij daaromtrent overleg pleegt met de aangewezen vennootschap. Een door de aangewezen vennootschap gesloten overeenkomst betreffende de import van energie kan naar het oordeel van de Raad niet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Daarom verdient het de voorkeur, gelet op de definitie van het begrip goedkeuring in artikel 10:25 Awb, in de artikelen 35 en 36 van de Elektriciteitswet 1989 niet te spreken van goedkeuring doch van toestemming of instemming. De Raad adviseert artikel 2, onderdeel I, aldus aan te passen.

14. Het advies van de Raad is opgevolgd.

Hoofdstuk 8 Ministerie van Justitie

15. Ingevolge artikel 48c, eerste lid, van de Advocatenwet, kan de raad van discipline in overleg met de deken een ander lid van de orde dan de deken aanwijzen die toeziet op de naleving der voorwaarden genoemd in de artikelen 48a en 48b. In het te wijzigen artikel 48c (artikel 1, onderdeel B) komt die verplichting tot overleg met de deken niet meer voor. Indien geen wijziging van artikel 48c, eerste lid, is beoogd, dient deze bepaling te worden aangepast. Indien wel een wijziging is beoogd dient de wijziging in de toelichting te worden gemotiveerd.

15. Er is geen wijziging van artikel 48c, eerste lid, beoogd. De door de Raad gesignaleerde omissie is derhalve hersteld.

Hoofdstuk 9 (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij).

16. In artikel 3, onderdeel H, wordt voorgesteld artikel 120 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren te doen vervallen. Uit de toelichting bij dit artikel kan worden afgeleid dat deze wijziging samenhangt met de algemene regeling van artikel 5:20 Awb met betrekking tot de medewerking die aan toezichthouders moet worden gegeven. Het geldende artikel 120 juncto artikel 114 heeft evenwel ook betrekking op de medewerking bij de feitelijke opsporing van besmettelijke dierziekten. Het ligt in de rede dat daarvoor een bepaling in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren blijft bestaan. Indien bij deze wetswijziging de medewerkingsplicht bij het onderzoek zou worden opgeheven, zou sprake zijn van een materiële wijziging. Indien een dergelijke wijziging is beoogd, dient een nadere toelichting te worden gegeven, zo niet dan adviseert de Raad artikel 3, onderdeel H, aan te passen.

16. Er is geen materiële wijziging beoogd. Artikel 3, onderdeel H, is derhalve aangepast.

Hoofdstuk 11 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

17a. In het in artikel 1, onderdeel C, gewijzigde artikel 38, eerste lid van de Algemene bijstandswet (Abw) worden regels welke het gemeentebestuur stelt ten aanzien van de categorieën waarvoor de bijstandsnorm wordt verhoogd of verlaagd en ten aanzien van de criteria op grond waarvan de hoogte van die verhoging of verlaging wordt bepaald, aangemerkt als beleidsregels. De rechtsgevolgen van het aanmerken van bepaalde regels als beleidsregels zijn vastgelegd in artikel 4:84 Abw. Derhalve is het niet meer nodig om in het vierde lid van artikel 38 Abw te verwijzen naar artikel 13 Abw. De Raad adviseert het vierde lid van artikel 38 Abw te laten vervallen.

b. In de gewijzigde tekst van het eerste lid van artikel 38 Abw wordt bepaald dat het gemeentebestuur de beleidsregels bij verordening vaststelt. De Raad verwijst naar hetgeen hij onder punt 7 van dit advies heeft opgemerkt ten aanzien van het opnemen van beleidsregels in een verordening.

17. De opmerkingen van de Raad hebben geleid tot heroverweging van de voorgestelde wijziging van artikel 38 van de Algemene bijstandswet (Abw). De normstelling ter zake van verhoging of verlaging van de bijstandsnormen vormt een wezenlijk onderdeel van de normering van de bijstand, dat van grote invloed is op het bijstandsinkomen van de burgers, en dus ook een belangrijk onderdeel van de beleidsvorming op gemeentelijk niveau. Daarom is bij de totstandkoming van de Abw uitdrukkelijk gekozen voor normstelling bij gemeentelijke verordening; de motivering daarvoor is nog onverkort van kracht. De in artikel 38 Abw bedoelde regels zijn bedoeld als algemeen verbindende voorschriften. Artikel 13 van de Abw (dus niet: Awb) bevat een algemene afstemmingsbepaling, die niet alleen betrekking heeft op de specifieke normering op gemeentelijk niveau, maar ook op de wettelijke normering van de bijstand. Het artikel bevat geen bevoegdheid, maar een verplichting tot individuele afstemming van de bijstand. Daarom is er geen sprake van beleidsregels. De voorgestelde wijziging van artikel 38 is dan ook geschrapt.

18. De in artikel 44, eerste lid, van de Noodwet Arbeidsvoorziening opgenomen verplichting tot medewerking aan het toezicht van het hoofd Arbeidsvoorziening wordt naar het oordeel van de Raad reeds geregeld in de algemene regeling van artikel 5:20 Awb. De Raad adviseert artikel 44, eerste lid, van de Noodwet Arbeidsvoorziening te laten vervallen en artikel 6, onderdeel B, dienovereenkomstig aan te passen.

18. Artikel 44, eerste lid, van de Noodwet Arbeidsvoorziening bevat een medewerkingsplicht ter zake van bevoegdheden die voortvloeien uit artikel 42 van die wet. Artikel 42 heeft betrekking op taken in het kader van de uitvoering van de wet (vgl. nr. 99 van deel 2 van de memorie van toelichting); het toezicht op de naleving is geregeld in artikel 43. In artikel 44 dienen dus slechts die verplichtingen te worden geschrapt die betrekking hebben op het in artikel 43 geregelde toezicht op de naleving. De medewerkingsplicht ten aanzien van de in artikel 42 geregelde bevoegdheden dient te worden gehandhaafd. Aan het advies van de Raad is derhalve geen gevolg gegeven.

19. In het in artikel 12, onderdeel A, derde lid, voorgestelde zesde lid van artikel 3 van de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfs-pensioenfonds wordt expliciet mogelijk gemaakt om de bevoegdheid tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften te mandateren. Hetzelfde geschiedt in artikel 13, onderdeel A, derde lid, betreffende de wijziging van artikel 2 van de Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepsregeling. In paragraaf 8.1 van de memorie van toelichting is echter terecht opgemerkt dat met regelingen die het mogelijk maken algemeen verbindende voorschriften in mandaat vast te stellen grote terughoudendheid is betracht, nu het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften door ambtenaren in het algemeen minder wenselijk is. Met het oog hierop adviseert de Raad het mandaat in beide artikelen achterwege te laten en het derde lid, onderdeel A, van de artikelen 12 en 13 in deze zin te heroverwegen.

19. Inderdaad dient, zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, grote terughoudendheid te worden betracht met regelingen die het mogelijk maken algemeen verbindende voorschriften in mandaat vast te stellen. Het is echter niet geheel uitgesloten. De motivering om op het onderhavige punt een uitzondering te maken is de volgende geweest. In artikel 10b van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten, zoals gewijzigd ingevolge artikel 12:22 van de Arbeidstijdenwet, is mogelijk gemaakt dat mandaat wordt verleend van de bevoegdheid om bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen verbindend te verklaren. Dit vanwege praktische redenen, gelet op de aard van de mandaatverlening. Bij die gelegenheid is verzuimd om een dergelijk mandaat ook mogelijk te maken ten aanzien van de vergelijkbare verplichtstelling van deelneming in een bedrijfspensioenfonds of een beroeps pensioenregeling. De voorgestelde wijziging beoogt dit verzuim te herstellen. De reden is derhalve de parallelie met de reeds bestaande bevoegdheid om collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen verbindend te verklaren. De opmerkingen van de Raad hebben ons aanleiding gegeven deze motivering in de artikelsgewijze toelichting op te nemen.

Hoofdstuk 12 Ministerie van Verkeer en Waterstaat

20. De Raad verwijst hier naar de opmerkingen die hij in de punten 8 en 10 van dit advies heeft gemaakt over de Waterschapswet.

20. Wij verwijzen naar hetgeen wij in de punten 8 en 10 van het nader rapport hebben gesteld over de Waterschapswet.

Hoofdstuk 13 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

21. In de toelichting op het voorgestelde artikel 36 van de Gezondheidswet (artikel 6, onderdeel B) wordt als eerste taak van het Staatstoezicht op de volksgezondheid genoemd het plegen van onderzoek naar de staat van de volksgezondheid en de factoren of elementen die bepalend zijn voor die staat (de determinanten). Het gaat hier – zo stelt de toelichting – om een bevoegdheid tot optreden in alle situaties waarin het belang van de volksge-

zondheid in het geding is en waar ambtenaren van het Staatstoezicht, los van enig (ander) wettelijk voorschrift, de rol moeten kunnen vervullen van «oog en oor» van de overheid, die immers door de Grondwet is geroepen tot bevordering van de volksgezondheid. Anders dan de toelichting suggereert omvat de onderzoekstaak in het voorgestelde artikel 36, eerste lid, onder a, van de Gezondheidswet niet een – overigens niet nader uitgewerkte – bevoegdheid tot (daadwerkelijk) optreden. Een grondslag voor enige vorm van optreden kan overigens niet worden gelezen in de taakstelling voorzover deze het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering van de staat van de volksgezondheid behelst. De Raad adviseert een en ander in de toelichting te verduidelijken.

21. In de zinsnede «een bevoegdheid tot optreden» kan uiteraard geen grondslag worden gelezen voor enige vorm van optreden. Om misverstanden dienaangaande te voorkomen, is de bewuste zinsnede in de toelichting geschrapt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de bevoegdheden van de Awb waarover de ambtenaren van het Staatstoezicht bij het uitoefenen van de hier bedoelde taak beschikken (artikel 39) aan te vullen met die tot het inzien van zakelijke bescheiden en het vorderen van medewerking ten behoeve van de uitoefening van hun taak. Aan beide bevoegdheden bestaat bij nader inzien behoefte.

22. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

22. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt, met uitzondering van de volgende twee kanttekeningen in de rubriek «Wetsvoorstel»:

– 2e gedachtestreepje: De aanduiding «DAD» maakt namelijk deel uit van de officiële citeertitel van het betrokken besluit (zie artikel 11, derde lid, van het Besluit taak DAD). Overigens staat de afkorting «DAD» voor: Departementale accountantsdienst.

– 14e gedachtestreepje. Anders dan de Raad veronderstelt, spreekt de te vervangen tekst in artikel 13, eerste lid, onderdeel b, van de Meststoffenwet namelijk wel over «bijdragen» en niet over «bijdrage».

23. Waar nodig zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting geactualiseerd. Daarbij is onder meer rekening gehouden met het uitstel van de inwerkingtreding van de derde tranche van de Awb tot 1 januari 1998, zoals aangekondigd in de brief van de Minister van Justitie van 17 februari 1997 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Bij nadere overweging is in de Wet voorzieningen gehandicapten (hoofdstuk 10, artikel 23) de subsidietitel van de Awb buiten toepassing verklaard op verstrekking in natura van voorzieningen op grond van eerstgenoemde wet, gelet op de connexiteit met de bijzondere bijstand, waarop de subsidietitel van de Awb ook reeds niet van toepassing is verklaard.

De wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening (hoofdstuk 12, artikel 29) is aangevuld met een wijziging van de artikelen 54 en 55 van die wet, die strekt tot aanpassing aan afdeling 5.2 Awb. Aanvankelijk was het voornemen om die wijzigingen op te nemen in een afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening. Van dit voornemen is afgezien, omdat naar verwachting de derde tranche Awb eerder in werking zal treden dan dat wetsvoorstel.

In hoofdstuk 13 (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) is aan enkele milieuwetten een bepaling toegevoegd die een uitdrukkelijke grondslag biedt voor de uitoefening van enkele bevoegdheden door de Inspectie van de Volksgezondheid, belast met het toezicht op de hygiëne van het milieu, terzake van het zogenaamde tweede-lijnstoelzicht.

In hoofdstuk 7 is een wijziging van de Wet toezicht kredietwezen 1992 toegevoegd, die in het verlengde ligt van wijzigingen die worden voorgesteld in andere financiële toezichtswetten.

In de hoofdstukken 3 respectievelijk 12 zijn de wijzigingen van de Wet van 2 juli 1980, houdende regelen omtrent een eenmalige uitkering aan bepaalde Molukse gewezen KNIL militairen en hun weduwen ter zake van over de periode 1 mei 1956 tot 1 januari 1964 gederfd pensioen (Stb. 385) respectievelijk van de Electriciteitswet geschrapt. Deze wetten zijn namelijk uitgewerkt

en zullen worden ingetrokken door de zgn. rijksbrede reparatiewet. Eveneens is in hoofdstuk 3 de aanvankelijk voorgestelde wijziging van artikel 29 van de Algemene wet gelijke behandeling geschrapt, aangezien dat artikel inmiddels is uitgewerkt.

In §5.4 van deel 2 van de memorie van toelichting is een passage toegevoegd waarin mededeling wordt gedaan van ons voornemen om artikel 5:12, derde lid, tweede volzin, nog niet meteen op 1 januari 1998 in werking te laten treden, maar eerst drie jaar daarna. Het gaat hier om de verplichting tot vaststelling van een ministeriële regeling met een uniform model voor het legitimatiebewijs van toezichthouders. De uitgestelde inwerkingtreding stelt bestuursorganen in staat gedurende een overgangperiode de eigen legitimatiebewijzen te vervangen door legitimatiebewijzen die overeenkomen met het vast te stellen model.

Tenslotte zijn in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting nog enige correcties en aanvullingen van meer ondergeschikte aard aangebracht, waaronder een viertal aanvullende verbeteringen van onvolkomenheden in de tekst van de derde tranche van de Awb (hoofdstuk 1, enig artikel, onderdelen C t/m F) en twee overgangsbepalingen met betrekking tot gemeentelijke en waterschapsbelastingen (hoofdstuk 3, artikel 17, en hoofdstuk 11, artikel 15).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 12 februari 1997, no. W03.96.0343, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Wetsvoorstel.

- In hoofdstuk 1, enig artikel, onderdeel A, «artikel 3:1, tweede lid» vervangen door: artikel 3:1, eerste lid.
- In hoofdstuk 3, artikel 4, onderdeel B, na «artikel 7» invoegen: , eerste lid,.
- In hoofdstuk 3, artikel 5, onderdeel S, «artikel 237, eerste en tweede lid» vervangen door: artikel 237, derde lid.
- In hoofdstuk 3, artikel 5, onderdeel GG, «artikel 273, vierde lid» vervangen door: artikel 273, derde lid.
- In hoofdstuk 3, artikel 9, bij de aanhaling van de regeling aanwijzing 87 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- In hoofdstuk 3, artikel 11, onderdeel B, «negen weken» vervangen door: acht weken.
- In hoofdstuk 3, artikel 13, onderdeel B, voor «vervangen door» invoegen: telkens.
- In hoofdstuk 5, artikel 2, een onderdeel opnemen dat ertoe strekt in artikel 35, tweede lid, van de Inkwartieringswet de woorden «of namens» te laten vervallen.
- In hoofdstuk 6, artikel 5, onderdeel D, de wijziging die wordt voorgesteld in het eerste lid, onderbrengen in twee afzonderlijke leden.
- In hoofdstuk 7, artikel 8, onderdeel B, na «artikel 11» invoegen: , eerste lid,.
- In hoofdstuk 9, artikel 6, onderdeel B, ook de eerste opgegeven wijziging van artikel 15 van de Landbouwkwaliteitswet nummeren.
- In hoofdstuk 9, artikel 8, onderdeel AA, eerste lid, «eerste lid» vervangen door: tweede lid. Bij de aanduiding van het nieuwe derde lid van artikel 146 van de Landinrichtingswet «4» vervangen door: 3.
- In hoofdstuk 9, artikel 9, onderdeel D, vierde lid, «vierde lid» vervangen door: vijfde lid.
- In hoofdstuk 9, artikel 9, onderdeel G, eerste lid, «bijdragen» vervangen door: bijdrage.
- In hoofdstuk 9, artikel 12, onderdeel G, eerste lid, na «tweede» invoegen: lid.
- In hoofdstuk 11, artikel 1, onderdeel A, na «artikel 5» toevoegen: , eerste lid,.
- In hoofdstuk 12, artikel 8, onderdeel B, na «vervalt» invoegen: , onder vernummering van het zevende en achtste lid tot zesde en zevende lid.
- In hoofdstuk 12, artikel 9, onderdeel I, met betrekking tot de aanduiding van het tweede lid van het gewijzigde artikel 169 van de Wegenverkeerswet 1994 «3.» vervangen door: 2.
- In hoofdstuk 12, artikel 12, onderdeel B, na «artikel 10:30» invoegen: , eerste lid,.
- Het in hoofdstuk 12, artikel 10, voorgestelde onderdeel D, achterwege laten, aangezien het woord «Nederlandse» in artikel 13m van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen niet voorkomt.
- De verwijzing in artikel 8 van de Opiumwet naar artikel 40 van de Gezondheidswet laten vervallen, aangezien laatstgenoemd artikel op grond van hoofdstuk 13, artikel 6, onderdeel F, wordt ingetrokken.
- Het in hoofdstuk 14, artikel 5, onderdeel B, in te voegen artikel 4a van de Waterleidingwet voorzien van een ander nummer, aangezien in genoemde wet reeds een artikel 4a voorkomt.

Toelichting.

- In het in paragraaf 3.7 van de toelichting geformuleerde model 16 «overeenkomst» vervangen door: bepaling.
- In de toelichting op hoofdstuk 1, enig artikel, onderdeel B, «DAD» vervangen door een voluitgeschreven aanduiding van deze afkorting.
- In de toelichting op hoofdstuk 6, artikel 5, onderdeel B, naar model 32 verwijzen.
- In de toelichting op hoofdstuk 6, artikel 20, ten aanzien van de onderdelen A tot en met C verwijzen naar nummer 234. De toelichting op het eerste, tweede en derde lid is slechts van toepassing op onderdeel D.

- In de toelichting op hoofdstuk 9, onder algemeen, in de vijfde zin in plaats van naar «artikel 47 van de Jachtwet» verwijzen naar: artikel 37 van de Jachtwet.
- In de toelichting op hoofdstuk 9, artikel 6, onderdeel B, duidelijk aangeven wanneer de oude en de nieuwe tekst van artikel 15 van de Landbouwkwaliteitswet wordt bedoeld.
- In de toelichting op hoofdstuk 9, artikel 7, onderdeel C, «regels» vervangen door: beleidsregels.
- In de toelichting op hoofdstuk 9, artikel 8, in het kopje boven de tweede alinea tussen «R,» en «V» invoegen: U,. In diezelfde toelichting op onderdeel E tevens de verwijzing naar model 37 vervangen door een verwijzing naar model 38.
- In de toelichting op hoofdstuk 9, artikel 17, onderdeel A, in plaats van naar nummer 89a verwijzen naar nummer 89.
- In de toelichting op hoofdstuk 11, artikel 2, onderdeel D, «in het nieuwe zevende lid» vervangen door: in het nieuwe zesde lid.
- In de toelichting op hoofdstuk 12, artikel 2, onderdeel B, «92» vervangen door: 92a, model 29.
- In de toelichting op hoofdstuk 12, artikel 7, onderdelen L en Z, aanwijzing 87 Ar in acht nemen.
- De toelichting op hoofdstuk 13, artikel 27, onderdeel F, strekkende tot wijziging van artikel 24 van de Wet op de dierproeven, afstemmen op de tekst van genoemd artikel, aangezien uit de toelichting kan worden opgemaakt dat beoogd wordt het artikel in twee leden onder te verdelen, terwijl het artikel geen twee leden heeft.
- In de toelichting op hoofdstuk 14, artikel 5, de kopjes «N», «P» en «Q» vervangen door respectievelijk: M, N en O.
- In de toelichting op hoofdstuk 14, artikel 9, onderdeel D, tevens verwijzen naar nummer 94 en model 30.