

Vergaderjaar 2006–2007

**30 959**

## **Rijksbrede aanpassing van regels omtrent de reductie en vereenvoudiging van vergunningen teneinde de regeldruk te verminderen (Verzamelwet vereenvoudiging vergunningen)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 november 2006 en het nader rapport d.d. 5 februari 2007, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 21 september 2006, no. 06.003401, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot rijksbrede aanpassing van regels omtrent de reductie en vereenvoudiging van vergunningen teneinde de regeldruk te verminderen (Verzamelwet vereenvoudiging vergunningen), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel heeft het karakter van een verzamelwet ten behoeve van de operatie vereenvoudiging vergunningen waarbij meerdere departementen zijn betrokken. Het ministerie van Economische zaken is projectleider van deze operatie. Er heeft een Rijksbrede inventarisatie plaatsgevonden op basis waarvan een aanzienlijk deel van de vergunningen en een deel van de vergunningenstelsels zullen worden afgeschaft. Dit zal in beginsel onder verantwoordelijkheid van de verschillende ministeries worden gedaan. In onderhavige verzamelwet zijn, zo stelt de toelichting, de meer «eenvoudige», niet controversiële voorstellen opgenomen.*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de Zondagswet, de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de intrekking van een van de uitgewerkte LNV-wetten. Hij is van oordeel dat in verband daarmee (enige) aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 september 2006, nr. 06.003401, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 november 2006, nr. W.10.06.0397/II, bied ik U hierbij aan.

#### *1. Zondagswet*

*Artikel I introduceert zowel in artikel 3 als in artikel 4 van de Zondagswet een goedkeuring van rechtswege bij het onbenut laten verstrijken van de beslistermijn door de burgemeester. De twee ontheffingen, die daarmee door middel van een besluit van rechtswege worden afgegeven, zien op openbare activiteiten op de zondag na 13 uur die mogelijk geluidsoverlast tot gevolg kunnen hebben.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Reeds eerder heeft de Raad gewezen op de bezwaren die in veel gevallen aan vergunningverlening-van-rechtswege zijn verbonden.<sup>1</sup> Een van rechtswege verleende vergunning – of ontheffing – voldoet niet aan de procedurele en inhoudelijke eisen die gelden voor besluiten: een dergelijke vergunning is niet door een bestuursorgaan voorbereid, wat betekent dat de vergunning niet berust op een deugdelijke afweging van belangen. Een dergelijke vergunning heeft geen schriftelijke vorm, ze is niet bekendgemaakt en ze is niet gemotiveerd. Ook zijn er geen voorschriften of beperkingen aan verbonden. Dit alles heeft tot gevolg dat een vergunning van rechtswege rechtsonzekerheid brengt voor zowel de aanvrager als de derdebelaagden.

De Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen heeft in haar rapport een ruimere toepassing van de vergunning van rechtswege (een wettelijk geregelde «*silencio positivo*», naar het Spaanse voorbeeld) bepleit. Daarbij werd echter uitdrukkelijk aangetekend dat vergunningverlening van rechtswege geen ernstige maatschappelijke gevolgen mag hebben, de ondernemer redelijkerwijs moet weten wat zijn rechten en plichten zijn, en de belangen van derden mogen niet ernstig in het gedrang komen.<sup>2</sup> Het kabinet heeft zich blijkens zijn standpunt naar aanleiding van het rapport bij deze criteria aangesloten.<sup>3</sup>

De Zondagswet is bedoeld om verstoring van de openbare rust op zondag – zonder strikte noodzaak – tegen te gaan. Activiteiten die leiden tot een inbreuk op dit streven zijn daarom voor 13 uur niet toegestaan, en daarna alleen indien de burgemeester voor deze activiteiten ontheffing verleent. Bij het verlenen van een ontheffing geldt onveranderd de norm van artikel 3 van de Zondagswet, die inhoudt dat de toe te laten activiteiten de zondagsrust niet meer dan nodig mogen verstoren. Dit impliceert dat bij de beslissing om een ontheffing te verlenen steeds de vraag dient te worden betrokken of en in hoeverre de inbreuk door middel van het stellen van voorschriften kan worden voorkomen. Een ontheffing vergt dan ook steeds een op de activiteit toegesneden beoordeling, wat met dit wetsvoorstel niet wordt gegarandeerd. Een weigering van rechtswege zou, gelet op de doelstelling van de Zondagswet, op dit punt meer in de rede liggen.

Tegen deze achtergrond adviseert de Raad geen besluit van rechtswege te introduceren in de artikelen 3 en 4 van de Zondagswet.

<sup>1</sup> Onder andere in het advies over het wetsvoorstel dwangsom bij niet tijdig beslissen (Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 4, blz. 3 e.v.) en in de voorlichting die afdeling II van de Raad op 18 juli 2005 heeft uitgebracht aan de Minister van Economische Zaken over de ontwerprichtlijn betreffende diensten op de interne markt (bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 21 501-30 nr. 111). Zie ook het jaarverslag van de Raad over 2003, blz. 57 e.v.

<sup>2</sup> Terzijde kan er nog op worden gewezen dat de opstellers van het lex-silenciorapport adviseerden te voorzien in een ruime mogelijkheid voor het bestuur om van rechtswege verleende vergunningen in te trekken of te wijzigen. Het wetsvoorstel kent niet een regeling van die strekking.

<sup>3</sup> Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 9 september 2005, Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93.

<sup>4</sup> In de eerste plaats het algemeen belang dat de kwaliteit van het werk van beveiligingsorganisaties en recherchebureaus goed is. Hoe meer criminaliteit wordt voorkomen, hoe beter dat voor de samenleving is. In de tweede plaats de belangen en rechten van individuele burgers en bedrijven die van de diensten van deze bedrijven gebruik maken. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat deze bedrijven doen waarvoor zij zijn ingehuurd, namelijk veiligheid bieden. Tot slot het belang van de beveiligings- en recherchebranche dat haar goede naam niet wordt aangetast door slecht functionerende of malafide beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.

## 1. Zondagswet

Gelet op de bezwaren van de Raad van State tegen introductie van het besluit van rechtswege in de Zondagswet, heeft het kabinet besloten de wijziging van de Zondagswet uit het wetsvoorstel te schrappen. Dit neemt niet weg dat het kabinet ten principale van mening blijft dat de verdere invoering van het mechanisme van fictieve positieve beslissingen bij fatale termijnen (*silencio positivo*) een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid. In het bijzonder komen hiervoor in aanmerking eenvoudiger vergunningen met vaste voorwaarden, voor zover geen maatschappelijke risico's ontstaan, de rechten van derden niet worden geraakt en duidelijk is welke rechten en plichten de vergunninghouder krijgt.

## 2. Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

Artikel II van het wetsvoorstel doet de tweede volzin van het negende lid van artikel 9 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: *Wpbr*) vervallen. Deze volzin ziet op de bepaling dat deze organisaties de instructie, met daarin de taakomschrijving – bevoegdheden en verantwoordelijkheden – van hun medewerkers, ter goedkeuring dienen voorleggen aan de Minister van Justitie. In plaats daarvan zal door het ministerie van Justitie een standaardinstructie worden opgesteld waar deze organisaties desgewenst gebruik van kunnen maken.

Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus hebben een taak bij het voorkomen van criminaliteit. Met die taak zijn verschillende belangen gemoeid.<sup>4</sup> Het vergunningstelsel in de *Wpbr* maakt het mogelijk om met het oog op deze belangen en rechten, eisen te stellen aan particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Kern van de in artikel 9 *Wpbr* opgenomen instructieverplichting is dat er geen misverstand kan bestaan bij de werknemers van de organisatie hoe ver hun bevoegdheden strekken en in welke gevallen zij een beroep moeten doen op een politiedienst. De Raad acht daarmee de inhoud van de instructie en ook de kennisneming daarvan door de

*minister van Justitie van groot belang. Het gaat hier om werkzaamheden die grenzen aan de werkzaamheden die zijn voorbehouden aan de politiediensten. Een facultatief over te nemen standaardinstructie biedt te weinig waarborgen. Vermindering van de regeldruk zou er in kunnen bestaan dat de standaardinstructie verplicht wordt voorgeschreven. Voor die organisaties die, al dan niet op onderdelen, een afwijkende instructie wensen te hanteren is een goedkeuringseis aan te bevelen. Mede in aanmerking genomen dat toezicht achteraf in de vorm van de jaarverslagleggingsplicht bij besluit van de minister van Justitie van 20 september 2006<sup>1</sup> reeds is komen te vervallen acht de Raad enige vorm van preventief toezicht aan te bevelen. De Raad beveelt aan het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.*

2. Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus Gelet op het publieke belang dat wordt gediend, is het noodzakelijk de kwaliteit van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en het personeel van deze bedrijven, te waarborgen. Daartoe voorziet de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: Wpbr) c.a. in een stelsel van kwaliteitseisen.

Kern van dit stelsel wordt gevormd door de vergunningplicht en de vereiste toestemming. Om onderscheidenlijk beveiligings- en recherchewerkzaamheden te kunnen verrichten of te kunnen aanbieden, dienen beveiligingsorganisaties en recherchebureaus te beschikken over een vergunning van de Minister van Justitie. De bedrijven mogen vervolgens uitsluitend personen met beveiligings- dan wel recherchewerkzaamheden belasten indien daartoe toestemming is verleend door de aangewezen autoriteit. In het kader van de toestemmingverlening wordt beoordeeld of de betrokkene beschikt over de betrouwbaarheid en vakbekwaamheid die nodig is voor het te verrichten werk. Grondige kennis van en inzicht in eigen bevoegdheden, plichten en verantwoordelijkheden maken deel uit van de opleidingseisen die krachtens artikel 8 van de Wpbr gelden voor personen die te werk worden gesteld door een beveiligingsorganisatie of recherchebureau.

Om de kwaliteit van het personeel te bewaken, zijn particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus verplicht de verrichtingen van hun medewerkers voldoende en regelmatig te controleren. Op de naleving van de wettelijke verplichtingen in brede zin wordt bovendien toegezien door de politie.

Daarnaast ontplooit de branche zelf activiteiten om de kwaliteit van beveiligings- en recherchewerkzaamheden te bewaken. Een voorbeeld daarvan is de invoering van een keurmerk voor beveiligingsbedrijven door de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties. Het voldoen aan de wettelijke eisen maakt deel uit van het toetsingskader voor het verlenen van dit keurmerk. Een ander voorbeeld betreft de opstelling van een privacygedragscode voor particuliere recherchebureaus door voormelde vereniging.

Aangezien het goed functioneren van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en de medewerkers van deze organisaties door middel van voornoemde instrumenten van preventief en repressief toezicht reeds voldoende wordt gewaarborgd, wordt aan het advies van de Raad om een standaardinstructie verplicht voor te schrijven en de goedkeuringseis voor een daarvan afwijkende instructie te handhaven, geen gevolg gegeven.

### *3. Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten*

*Ingevolge artikel VII van het wetsvoorstel komt artikel 38 van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) te vervallen.*

*De toelichting op dit artikel<sup>2</sup> stelt dat er in het licht van de geleidelijke toename van mogelijkheden voor zorgverzekeraars en zorgaanbieders om doelmatig te werken, eigen verantwoordelijkheden te nemen en in te spelen op de wensen van de verzekerden geen reden is het verbod en de ontheffing om zelf diensten of zaken te leveren, te handhaven.*

*De geldende tekst van artikel 38 AWBZ is ingevoegd bij de Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet.<sup>3</sup> De toelichting bij die wet merkt op dat dit artikel regels bevat die tot nu toe waren opgenomen in het oude artikel 41 AWBZ. Het verbod wordt gehandhaafd omdat anders dan bij de Zorgverzekeringswet bij de AWBZ sprake is van uitvoering van een verzekering van rechtswege met een gescheiden administratie, waarbij winsttoogmerk niet is toegestaan en waarbij nadrukkelijk wordt toegezien op de rechtmatige en*

<sup>1</sup> Besluit nr. 5442878/06, Scrt 2006, nr. 191, p. 20.

<sup>2</sup> Paragraaf 2.6.

<sup>3</sup> Stb. 2005, 525, blz. 23.

*doelmatige besteding van de beschikbaar gestelde middelen, aldus de toelichting.<sup>1</sup>*

*De Raad ziet niet in waarom deze motivering thans niet meer zou gelden en acht derhalve het doen vervallen van artikel 38 AWBZ niet gewenst. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen, dan wel van een overtuigende motivering te voorzien.*

### 3. Algemene wet bijzondere ziektekosten

Terecht merkt de Raad op, dat er in de per 1 januari 2006 in werking getreden Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet nog voor is gekozen het zelf verlenen van zorg in de zin van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) of het bestuurlijk of financieel deelnemen in AWBZ-instellingen aan de zorgverzekeraar te verbieden. Hoewel de toelichting op het desbetreffende artikel anders kan doen vermoeden, lagen daar geen diepgaande overwegingen aan ten grondslag. De toelichting beoogde slechts aan te geven dat er, anders dan binnen de cure, binnen de care per 1 januari 2006 geen wijzigingen waren die aanleiding gaven het reeds bestaande verbod op te heffen. Inmiddels is bij de voorbereiding van voorliggend wetsvoorstel geconstateerd dat er voor het handhaven van het verbod (inclusief de ontheffingsmogelijkheid daarvan), geen goede reden meer is. Inderdaad vormen de toenemende mogelijkheden voor zorgverzekeraars en zorgaanbieders om doelmatig te werken, eigen verantwoordelijkheden te nemen en in te spelen op de wensen van hun verzekerden, een reden om het verbod te laten vervallen. De maatregel past wat dat betreft goed bij hetgeen de Staatssecretaris van VWS in haar brief van 9 juni 2006 over de toekomst van de AWBZ schrijft (Kamerstukken II 2005/06, 30 597, nr. 1). Een andere, meer directe reden om het verbod te laten vervallen is echter, dat het naast reeds geldende verboden weinig toevoegt of, integendeel, wat betreft de ontheffing slechts een extra vergunninglast met zich brengt.

Dat kan als volgt worden toegelicht. Op dit moment wordt de AWBZ formeel uitgevoerd door de zorgverzekeraars in de zin van de Zorgverzekeringswet. Dat zijn privaatrechtelijke verzekeraars, die per 1 januari 2007 onder de Europese richtlijnen schadeverzekering en de Wet op het financieel toezicht (Wft) vallen. Krachtens de eerste richtlijn schadeverzekering en de Wft, is het private verzekeraars verboden naast de uitoefening van het verzekeringsbedrijf handelsactiviteiten uit te voeren, tenzij deze rechtstreeks met het verzekeringsbedrijf samenhangen. De reden hiervoor is dat de risicodragendheid die doorgaans met het verrichten van handelsactiviteiten gepaard gaat, de soliditeit van de verzekeraar in gevaar zou kunnen brengen. Het uitvoeren van de AWBZ, een publiekrechtelijke verzekering, geschiedt echter op dit moment niet risicodragend en hangt bovendien sterk samen met de uitvoering van het verzekeringsbedrijf, met als gevolg dat dit aan de zorgverzekeraars is toegestaan. Vervalt artikel 38 AWBZ, dan zal een zorgverzekeraar in principe AWBZ-zorg mogen leveren, maar alleen voor zover hij daarmee geen risico loopt. Ook bestuurlijke of financiële deelname in een AWBZ-instelling – anders dan het beleggen in zo'n instelling – zal slechts mogelijk zijn voor zover dat risicoloos kan. De Wft stelt derhalve al stringente voorwaarden aan de mogelijkheden om zelf AWBZ-zorg te verlenen of om bestuurlijk of financieel in zorginstellingen deel te nemen.

Indien daarnaast nog rekening wordt gehouden met hetgeen bij en krachtens de Wet toelating zorginstellingen is geregeld – bijvoorbeeld het feit dat AWBZ-zorginstellingen die grootschalige intramurale zorg verlenen (meer dan 25 plaatsen) geen winst mogen beogen of uitkeren – zal duidelijk zijn dat er weinig reden is het bestaande verbod en de bijbehorende ontheffingsmogelijkheid in de AWBZ nog langer te handhaven.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van het voorgaande gewijzigd. Overigens laat het schrappen van artikel 38 AWBZ onverlet dat het maken van winst door zorgverzekeraars op de uitvoering van de AWBZ niet is toegestaan, dat er op de uitvoering van de wet recht- en doelmatigheidstoezicht plaatsvindt en dat de uitvoering van verzekering gescheiden van die van de Zvw en de aanvullende verzekeringen dient plaats te vinden.

### 4. Intrekking uitgewerkte LNV-wet

*In artikel VIII worden een aantal wijzigingswetten van onder meer de Meststoffenwet ingetrokken. In artikel XI, tweede lid, van de Wet invoering*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 124, nr. 3, blz. 50.

*gebruiksnormen<sup>1</sup> zijn overgangsregels voor de heffing en invordering van de mineralenheffing voor het jaar 2005 opgenomen. De toelichting stelt dat laatstgenoemde wet is uitgewerkt, maar gaat niet nadrukkelijk in op deze overgangsregel. De Raad acht het niet uitgesloten dat, bijvoorbeeld gelet op eventuele naheffingen, deze overgangsregels voor de heffing en invordering van de mineralenheffing voor het jaar 2005 nog niet zijn uitgewerkt. De Raad beveelt aan in de toelichting op de in te trekken overgangsrechtelijke bepaling in de genoemde wijzigingswet nadrukkelijk in te gaan.*

#### 4. Intrekking uitgewerkte LNV-wet

Terecht merkt de Raad op dat artikel XI, tweede lid, van de Wet invoering gebruiksnormen overgangsregels bevat voor de heffing en invordering van de mineralenheffing, die nog niet zijn uitgewerkt. Gelet hierop zijn op dit punt het voorstel van wet en de daarbijbehorende passages uit de memorie van toelichting aangepast.

*5. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

#### 5. Redactionele kanttekeningen

Bij wet van 22 november 2006 tot wijziging van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus in verband met de wederzijdse erkenning van beroepseisen gesteld aan het verrichten of aanbieden van beveiligings- of recherchewerkzaamheden door het in stand houden van een beveiligingsorganisatie of recherchebureau (Stb. 588) is het negende lid van artikel 9 vernummerd tot tiende lid. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast, waarmee gevolg is gegeven aan de redactionele kanttekening van de Raad van State.

*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,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
C. E. G. van Gennip

---

<sup>1</sup> Wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering gebruiksnormen) Stb. 2005, 481.

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W10.06.0397/II met een redactionele kanttekening die de Raad in  
overweging geeft.**

- De Raad merkt op dat de in artikel II voorgestelde wijziging van artikel 9, negende lid, Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus geen rekening houdt met het feit dat bij het wetsvoorstel inzake de wijziging van de Wpbr in verband met de wederzijdse erkenning van beroepseisen gesteld aan het verrichten of aanbieden van beveiligings- of recherchewerkzaamheden door het in stand houden van een beveiligingsorganisatie of recherchebureau,<sup>1</sup> dat nu voorligt in de Eerste Kamer, het negende lid van artikel 9 zal worden vernummerd tot tiende lid. Indien artikel II gehandhaafd wordt, beveelt de Raad aan een overgangsregeling op dit punt op te nemen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 611, A.