

Vergaderjaar 1996–1997

25 280

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 juli 1997

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag over opgemeld wetsvoorstel. In deze nota gaan wij in op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Wij volgen daarbij zoveel mogelijk de indeling van het verslag.

ALGEMEEN

De aanpassingsoperatie

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de ondersteuning van decentrale overheden bij het aanpassingswerk. Wij hebben aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een subsidie verstrekt voor het verzorgen van twee publicaties over de aanpassing van gemeentelijke regelgeving. Deze publicaties kunnen ook voor de provincies en waterschappen van nut zijn. Daarnaast beantwoorden onze ministeries grote aantallen telefonische vragen van mede-overheden over de aanpassing van regelgeving. Bij wijze van experiment zal deze service vanaf 1 juli ook via het Internet worden aangeboden (<http://www.minjust.nl/awb>). Concrete verzoeken om verdere ondersteuning hebben ons niet bereikt. Mocht dat alsnog gebeuren, dan zullen wij daar naar vermogen aan tegemoetkomen. Daarbij staat echter voorop dat de mede-overheden zelf verantwoordelijk zijn voor de aanpassing van hun regelgeving.

Verhouding tot andere wetswijzigingen; nog niet opgenomen aanpassingen

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie antwoorden wij dat de Raad van State naar verwachting zeer binnenkort zal adviseren over het wetsvoorstel Aanpassingswet derde tranche Awb II. Het wetsvoorstel zal vervolgens in de loop van het zomerreces worden ingediend. Wij verwachten niet, dat decentrale overheden daardoor in tijdnood zullen komen. De noodzakelijke wijzigingen van verordeningen vloeien namelijk niet zozeer voort uit de aanpassingswetgeving, maar vooral uit de derde

tranche zelf, waarvan de tekst reeds op 4 juli 1996 in het Staatsblad is verschenen. De invoeringsdatum van 1 januari 1998 is derhalve zeker nog reëel.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie kunnen wij mededelen dat een eventueel wetsvoorstel tot uitstel van het rechtstreeks beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels niet in de vierde tranche of in de Aanpassingswet derde tranche Awb II zal worden opgenomen, maar separaat zal worden ingediend.

STANDAARDAANPASSINGEN

Subsidies

Algemeen

De ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor het zo nodig en tijdig tot stand brengen van subsidie(kader)wetten. In beginsel zullen deze wetten op 1 januari 1998 in werking moeten treden, maar bestaande subsidies kunnen ingevolge het overgangsrecht van de derde tranche (artikel III, tweede lid) nog gedurende vier jaar zonder wettelijke grondslag worden voortgezet. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de stand van zaken bij de subsidiekaderwetten.

Ministerie	Citeertitel wet	stand van zaken
BiZa	Wet aanvullende regels BiZa-subsidies	Tweede Kamer (25 299)
EZ	Kaderwet EZ-subsidies	Stb. 1996, 180
Financiën	Kaderwet financiële-verstrekingen Financiën	Stb. 1996, 98
Justitie	Wet Justitie-subsidies	Stb. 1996, 334
LNV	Kaderwet LNV-subsidies	Tweede Kamer (25 265)
OCenW	Wet overige OCenW-subsidies	ambtelijke voorbereiding
SZW	Kaderwet SZW-subsidies	Tweede Kamer (25 241)
V & W	Kaderwet V&W-subsidies	Raad van State
VWS	Kaderwet Volksgezondheids-subsidies	Raad van State

Wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking

De leden van de PvdA-fractie vroegen of Model 5 (wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking) wel nodig is naast de subsidiekaderwetten. Kennelijk veronderstellen deze leden, dat straks alle rijkssubsidies op deze kaderwetten zullen berusten. Dat is echter niet het geval. In veel gevallen ligt de grondslag voor subsidieverstrekking in de bijzondere wet voor het desbetreffende beleidsterrein. De kaderwetten zijn vooral bedoeld voor subsidies die niet in een bestaande bijzondere wet passen. Zo wordt op het terrein van het Ministerie van Justitie de subsidiëring van particuliere tbs-inrichtingen geregeld in de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, maar is de subsidiëring van slachtofferhulp in de Wet Justitie-subsidies geregeld, omdat voor slachtofferhulp thans geen bijzondere wet bestaat. Derhalve bestaat ook in de toekomst behoefte aan een model voor een subsidiegrondslag in een bijzondere wet.

Vijfjaarlijkse evaluatieplicht voor subsidies

De leden van de PvdA-fractie vroegen in welke gevallen en waarom een uitzondering kan worden gemaakt op de vijfjaarlijkse evaluatieplicht voor subsidies. In de memorie van toelichting op artikel 4:24 (kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 44) is bij wijze van voorbeeld gewezen op het

geval dat de kosten van een periodieke evaluatie onevenredig hoog zouden zijn in verhouding tot het budgettaire belang van de subsidie-regeling. Bij de thans aangepaste wetten heeft een dergelijk geval zich overigens nog niet voorgedaan. Wel is zowel in de ontwerp-Kaderwet LNV-subsidies als in de ontwerp-Wet aanvullende regels BiZa-subsidies de mogelijkheid opgenomen om bij lagere regeling van artikel 4:24 Awb af te wijken, respectievelijk met het oog op afwijkende evaluatietermijnen voor Europese subsidieregelingen en om te kunnen afzien van evaluatie bij kleine, kortlopende subsidieregelingen.

Per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie merken wij op dat enkele subsidiekaderwetten afdeling 4.2.8 van toepassing verklaren op per boekjaar aan rechtspersonen verstrekte subsidies die niet op een wettelijk voorschrift berusten. Bij subsidies die wel op een wettelijk voorschrift berusten wordt de keuze voor het al dan niet toepassen van afdeling 4.2.8 veelal aan de lagere regelgever overgelaten, omdat doorgaans pas bij de concrete uitwerking van de subsidieregeling kan worden beoordeeld of afdeling 4.2.8 in alle opzichten geschikt is. Daarom is de afdeling ook facultatief.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen, is afdeling 4.2.8 niet automatisch van toepassing op alle per boekjaar verstrekte subsidies. Daarom is Model 20 nodig naast Model 19.

Deze leden merken terecht op dat de verplichting om medewerking te verlenen aan toezichthouders reeds uit artikel 5:20 Awb voortvloeit. Schending van deze verplichting is een strafbaar feit (art. 184 Sr.). In bepaalde gevallen is het echter doelmatiger om bij wijze van sanctie op niet-medewerking de subsidie lager vast te stellen. Om dat mogelijk te maken moet de medewerkingsplicht tevens als een aan de subsidie verbonden verplichting worden opgenomen (vgl. blz. 25 van de memorie van toelichting).

Beleidsregels

De vorm van beleidregels

De bijzondere wetgever heeft in een beperkt aantal gevallen bepaald dat beleidsregels bij algemene maatregel van bestuur, dan wel bij verordening moeten worden vastgesteld. De vraag van de commissie of van dergelijke beleidsregels een sterkere binding uitgaat dan van «gewone» beleidsregels, beantwoorden wij ontkennend. De in artikel 4:84 Awb omschreven mate van binding geldt voor alle beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, ongeacht de vorm waarin zij zijn vastgesteld. Een «tussencategorie» tussen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels zou inderdaad onwenselijk zijn.

Zoals in het nader rapport uiteengezet, kan er in bijzondere gevallen niettemin aanleiding zijn om de totstandkoming van bepaalde beleidsregels met zekere waarborgen te omringen door daarvoor een bepaalde vorm voor te schrijven. Aangenomen moet worden dat de bijzondere wetgever in die gevallen het gevaar van mogelijke onduidelijkheid over het rechtskarakter van de regels onder ogen heeft gezien en bewust voor lief heeft genomen. Dat gevaar vloeit immers niet voort uit de Awb, maar bestaat ook thans al. Het kan bovendien worden weggenomen door in de citeertitel of de toelichting van de desbetreffende verordening of algemene maatregel van bestuur tot uitdrukking te brengen dat het om beleidsregels gaat. Gelet hierop zien wij geen aanleiding de betrokken voorschriften te heroverwegen, noch in het kader van deze aanpassingsoperatie, noch daarbuiten.

In het voorgaande ligt besloten, dat wij niet de mening delen van de

leden van de SGP-fractie, dat de vormgeving van beleidsregels onder alle omstandigheden een andere moet zijn dan die van algemeen verbindende voorschriften. Op zichzelf is denkbaar, dat zou worden bepaald dat een beleidsregel wordt vastgesteld bij koninklijk besluit, maar daaruit volgt niet automatisch dat de Raad van State moet worden gehoord. Zou dit laatste uitdrukkelijk worden bepaald, dan is er materieel weinig verschil meer met vaststelling van de beleidsregel bij algemene maatregel van bestuur.

Beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften

De opvatting van de leden van de PvdA-fractie, dat regels die thans in de bijzondere wetgeving worden aangeduid als richtlijnen of richtsnoeren, in alle gevallen beleidsregels in de zin van de Awb zijn, is niet juist. Per geval moet worden nagegaan, welke rechtsgevolgen de bijzondere wetgever heeft beoogd. Blijkt dan dat het om het rechtsgevolg van artikel 4:84 van de Awb gaat, dan is een vorm van het woord beleidsregels gebruikt. Men zie voor een voorbeeld artikel 5, derde lid, van de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds, zoals gewijzigd bij onderdeel 13 van de bij deze nota gevoegde nota van wijziging.

De formulering op blz. 29 van de memorie van toelichting dat beleidsregels «zoveel mogelijk» ook met het woord beleidsregels worden aangeduid, is voorzichtigheidshalve zo gekozen. Niet kon worden uitgesloten dat zich een geval zou voordoen waarin die terminologie niet bruikbaar zou blijken. Tot dusver heeft zich een dergelijk geval niet voorgedaan.

Toezicht op de naleving

Algemeen

In antwoord op de vragen van leden van de fracties van de VVD en de PvdA, merken wij op, dat o.i. de conclusie van het parlementair debat over de derde tranche was, dat een regeling van het zwijgrecht, inclusief een eventuele codificatie van het Funke-arrest, beter een plaats kon krijgen in de regeling van de bestuurlijke boete in de vierde tranche. Een belangrijk argument daarvoor was, dat het zwijgrecht geldt in alle gevallen waarin het voornemen bestaat een punitieve sanctie op te leggen, en dus niet alleen tegenover toezichthouders. Overigens zijn wij van oordeel, dat een aanpassingswet niet de geschikte plaats is om inhoudelijke wijzigingen van meer dan ondergeschikt belang in de Awb zelf aan te brengen.

De definitie van toezichthouder (artikel 5:11)

De door de leden van de PvdA-fractie aangehaalde standaard-aanpassing nr. 90, houdt slechts in dat het woord toezichthouder niet meer gebruikt is voor instanties die geen toezichthouder in de zin van artikel 5:11 zijn. In voorkomende gevallen is het woord toezichthouder daarom vervangen door de naam van de desbetreffende instantie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere toelichting van blz. 33 (nr. 96) van de memorie van toelichting. De betrokken passage geeft slechts aan, dat, uit een oogpunt van harmonisatie van wetgeving, zo nodig is nagegaan of nog behoefte bestaat aan bij bijzondere wet aan opsporingsambtenaren toegekende bevoegdheden die niet reeds voortvloeien uit het Wetboek van Strafvordering of de Wet op de economische delicten. Indien die behoefte bestaat, zijn de desbetreffende opsporingsbevoegdheden redactioneel geharmoniseerd met afdeling 5.2 Awb. Dat deze in nr. 97 van de toelichting beschreven harmonisatie, die

slechts van redactionele aard is, juist gezagsmisbruik in de hand zou kunnen werken, lijkt ons niet waarschijnlijk, aldus antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie.

Hoewel wij de leden van de PvdA-fractie toegeven dat het opschrift «Toezicht op besluiten van bestuursorganen» duidelijker aangeeft dat deze titel thans slechts regels bevat met betrekking tot het toezicht op besluiten van bestuursorganen, zien wij geen reden om bij gelegenheid van de aanpassing van de wetgeving aan de derde tranche Awb het opschrift van Titel 10.2 in die zin te wijzigen. Het huidige opschrift «Toezicht op bestuursorganen» is op zich duidelijk en kan niet tot verwarring leiden. Ook voldoet het huidige opschrift in die zin dat de huidige daarin geregelde vormen van toezicht, te weten goedkeuring en vernietiging de meest voorkomende algemene instrumenten zijn ten behoeve van toezicht op bestuursorganen. Het voordeel van het huidige opschrift is overigens dat indien in de toekomst behoefte zou bestaan om ook andere vormen van toezicht, bijvoorbeeld de aanwijzingsbevoegdheid algemeen te regelen in de Awb, het duidelijk is dat een dergelijke regeling zonder meer thuis hoort in Titel 10.2.

Er bestaat naar onze mening geen samenhang tussen het voorstel van de commissaris van de Koningin in Noord-Holland betreffende de «doorzettingmacht» en de aanpassing van de wetgeving aan de derde tranche Awb. Immers de derde tranche ziet slechts op goedkeuring en vernietiging en niet, zoals het voorstel van de commissaris van de Koningin in Noord-Holland, op de vordering van medebewind. Er is dan ook geen reden om in dit kader in te gaan op dat voorstel.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie merken wij op dat de aanpassing van de Wet op de economische delicten zal worden opgenomen in de Aanpassingswet derde tranche Awb II.

Voorschriften inzake legitimatie

De leden van de PvdA-fractie konden zich voorstellen dat verplichtingen tot ongevraagde legitimatie niet zomaar kunnen vervallen. Zoals in de memorie van toelichting bij artikel 5:12 (kamerstukken II 1996/97, 23 700, nr. 3, blz. 140) is uiteengezet dient een verplichting tot ongevraagde legitimatie gelet op de aard van de toezichthoudende werkzaamheden in het algemeen geen redelijk doel. De toezichthouder is in veel gevallen reeds bekend bij de onder toezicht gestelden, dan wel heeft zijn bezoek tevoren aangekondigd. Dit laat vanzelfsprekend onverlet – maar dat geldt voor alle aanpassingen – dat steeds is nagegaan of doorvoering van de algemene regel in een bepaalde wet niet op problemen stuitte. Overigens zij er op gewezen – dat voor het binnentreden van een woning geldt dat een toezichthouder zich altijd ook ongevraagd moet legitimeren. Dit vloeit voort uit artikel 1, eerste lid, van de Algemene wet op het binnentreden, welke bepaling derogeert aan artikel 5:12, tweede lid, van de Awb.

Evenredigheidsbeginsel

Bijzondere wetten specificeren soms de gevallen waarin toezichtsbevoegdheden mogen worden uitgeoefend, bijvoorbeeld door op te sommen welke zaken aan onderzoek mogen worden onderworpen. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld deze beperkingen te vervangen door de algemene beperking van het in artikel 5:13 neergelegde evenredigheidsbeginsel. Hoewel noodzakelijkerwijs abstract geformuleerd, biedt deze beperking naar ons oordeel in concrete gevallen voldoende duidelijkheid. Aan de hand van de concrete situatie en de strekking van de wet waarbij het toezicht is ingesteld, zal veelal voldoende duidelijk zijn hoe ver de toezichtsbevoegdheden in concreto strekken. Daarbij komt, dat de

algemene evenredigheidstoets een belangrijk voordeel heeft boven het opsommen van gevallen waarin een toezichtsbevoegdheid mag worden uitgeoefend. Een dergelijke opsomming is gelet op de veelheid van situaties waarin het toezicht moet worden uitgeoefend al gauw onvolledig, waardoor het kan voorkomen dat in door de wetgever niet voorziene situaties geen adequaat toezicht kan worden uitgeoefend. Anderzijds bestaat het gevaar dat de wetgever, juist om een leemte te voorkomen, een ruime opsomming opneemt, hetgeen de werking van de algemene evenredigheidstoets verzwakt.

Vorderen van inzage

Op de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie antwoorden wij dat wij niet verwachten dat de termijn gedurende welke toezichthouders gegevens en bescheiden onder zich houden om daarvan kopieën te maken, door de aanpassing aan de Awb zal worden verlengd. Artikel 5:17, derde lid, bepaalt immers uitdrukkelijk, dat zulks slechts «voor korte tijd» is toegestaan. Deze bepaling moet worden gelezen in samenhang met het doel van de bevoegdheid: het maken van kopieën. Dat zal veelal binnen hooguit enkele dagen kunnen geschieden. Uit het evenredigheidsbeginsel van artikel 5:13 vloeit ook voort dat de «korte tijd» zo kort mogelijk moet zijn.

Medewerking

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag of de medewerkingplicht van artikel 5:20 ook betrekking kan hebben op de uitoefening van opsporingsbevoegdheden. Dat is niet het geval. Voor het antwoord op de vragen terzake van de codificatie van het Funke-arrest verwijzen wij naar het hiervoor onder «algemeen» gegeven antwoord. De vraag van deze leden of niet in bepaalde gevallen een concrete aanduiding van de termijn waarbinnen de medewerking moet zijn verleend te verkiezen is boven de redelijke termijn van artikel 5:20, beantwoorden wij ontkennend. Gelet op de veelheid van situaties waarin medewerking moet kunnen worden verlangd, zou dat leiden tot een groot aantal verschillende termijnen, waarmee afbreuk wordt gedaan aan de beoogde harmonisatie van wetgeving. Overigens wijzen wij erop dat de zinsnede «binnen de door hem gestelde redelijke termijn» in artikel 5:20, eerste lid, is ingevoegd ingevolge een amendement-Rehwinkel (kamerstukken II 1995/96, 23 700, nr. 22), welk amendement tot doel had dat de toezichthouder steeds een duidelijke termijn moet stellen waarbinnen aan een toezichtsvordering moet worden voldaan.

Overige onderwerpen met betrekking tot de aanpassing aan afdeling 5.2

De leden van de VVD-fractie stelden de vraag waarom niet is gekozen voor een absoluut verbod op de toekenning van toezichtsbevoegdheden aan gewone opsporingsambtenaren. Wij hebben dat overwogen, maar in een beperkt aantal gevallen bleek om redenen van effectieve handhaving de toekenning van toezichtsbevoegdheden aan politie-ambtenaren niet te kunnen worden gemist. Dit betreft vooral de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de milieuwetgeving.

Bestuursdwang

Naast de regeling van artikel 5:27, tweede lid, van de Awb bestaat inderdaad geen behoefte aan een specifieke regeling voor het geven van een machtiging tot binnentreden van een woning in de Gemeentewet en Provinciewet. Hetzelfde geldt voor de Waterschapswet. In het

wetsvoorstel zijn de betreffende bepalingen dan ook geschrapt. Verzuimd is de passage in de memorie van toelichting hieraan aan te passen, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie.

De suggestie van de leden van de PvdA-fractie om in Model 39 het woord «tevens» in te voegen nemen wij niet over. Naar ons oordeel is de modelbepaling ook zonder deze toevoeging niet voor tweërlei uitleg vatbaar.

Dwangsom

Anders dan de leden van de PvdA-fractie kennelijk veronderstellen, beoogt standaardaanpassing nr. 200 geen inhoudelijke wijziging van de criteria voor het al of niet opleggen van een dwangsom. Ook als de specifieke omschrijving van het te beschermen belang wordt geschrapt, volgt niettemin uit de strekking van de desbetreffende wet welk belang dat is.

Delegatie

Algemeen

De leden van de SGP-fractie zijn niet overtuigd van de noodzaak om in bijzondere gevallen in de aanpassingswetgeving bepalingen die (door de Awb verboden) delegatie aan ondergeschikten inhouden, te vervangen door attributie. Zij vragen welke zwaarwegende argumenten zich ertegen verzetten om de mogelijkheid van mandaat als regel te handhaven.

De gevallen waarin delegatie is omgezet in attributie zijn beperkt tot een aantal specifieke gevallen.

Een dergelijk specifiek geval betreft de heffing en inning van belastingen op decentraal niveau. In de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet wordt bepaald dat de heffing en invordering van decentrale belastingen geschiedt met toepassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen als waren zij rijksbelastingen (zie bijvoorbeeld artikel 231 van de Gemeentewet, laatstelijk gewijzigd bij de Wet van 10 april 1997, Stb. 189). In dat artikel worden verschillende functies in de rijksbelastingwetgeving vertaald naar de gemeentelijke organisatie. Verschillende taken, waaronder die van de ontvanger, zijn toebedeeld aan ambtenaren, maar de taak van inspecteur is toebedeeld aan het college van burgemeester en wethouders. Artikel 232 bepaalt vervolgens dat burgemeester en wethouders ambtenaren kunnen aanwijzen die «in hun plaats treden». Van die bevoegdheid is op grote schaal gebruik gemaakt. De inspecteurstaak wordt dan door een ambtenaar onder eigen naam uitgevoerd.

Nu deze delegatiebepaling in artikel 232 van de Gemeentewet moest worden geschrapt is er, in afwachting van een regeling van attributie in de vierde tranche, voor gekozen zoveel mogelijk aan te blijven sluiten bij de bestaande benadering in het belastingrecht zoals die in het algemeen in de belastingwetgeving is neergelegd en dus ook geldt voor de rijksbelastingen, waar de inspecteurstaak ook aan een ambtenaar is geattribueerd.

Door met name de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen is er reeds bij de indiening van het wetsvoorstel derde tranche Awb op gewezen dat problemen in de praktijk zullen ontstaan indien de huidige regeling als gevolg van de aanpassing aan de derde tranche Awb materieel zou wijzigen.

Een ander specifiek geval betreft Hoofdstuk 5, artikel 4, onderdeel C, Militaire ambtenarenwet. Hier is sprake van intern klachtrecht voor militair personeel, dat een duidelijke samenhang met het militair tuchtrecht heeft. Deze regeling zal in het kader van de aanpassing van wetgeving aan regeling van het intern klachtrecht in Hoofdstuk 9 de Awb nader worden bezien. Vooralsnog hebben wij gemeend geen wijziging in de huidige situatie aan te brengen.

Terminologie

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de term «overdragen» in de Gemeentewet niet consequent is vervangen door delegatie. Delegatie ziet op het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten. In de Gemeentewet wordt de term overdragen niet altijd in deze zin gebruikt. Zo wordt de term «overdragen» in de Gemeentewet ook gebruikt wanneer een bestuursorgaan van de gemeente bevoegdheden van een ander bestuursorgaan kan overdragen, bijvoorbeeld de overdracht door de gemeenteraad van bevoegdheden van burgemeester en wethouders dan wel van de burgemeester aan commissies. Ook wordt de term overdragen gebruikt, terwijl het in feite om attributie of delegatie door de wetgever gaat. Ten slotte komt het voor dat de term overdragen wordt gebruikt terwijl het niet alleen gaat om de overdracht van de bevoegdheid om besluiten te nemen, maar ook om de overdracht van de bevoegdheid om feitelijke handelingen te verrichten. Aangezien in deze situaties geen sprake is van delegatie volgens de definitie in 10.13 van de Awb kan de term overdragen in deze gevallen niet worden vervangen door delegatie.

ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK 3 MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

ARTIKEL 4 Gemeentewet

Onderdeel J

De leden van de SGP-fractie signaleren ook bij artikel 148 van de Gemeentewet een discrepantie, omdat daarin is bepaald dat beleidsregels worden vastgesteld bij verordening. Verwezen wordt naar hetgeen hiervoor is gesteld onder Standaardaanpassingen, de vorm van beleidsregels. Gelet op de uitdrukkelijke discussie bij de totstandkoming van de herziene Gemeentewet over deze vorm voor het vastleggen van beleidsregels, zien wij geen reden tot heroverweging van deze voor de invoering van de Awb niet noodzakelijke aanpassing.

Onderdeel U

De leden van de CDA-fractie vragen of met de stelling dat attributie niet de ondergeschiktheidsrelatie doorbreekt, niet wordt vooruitgelopen op regeling van attributie in de Awb. Zoals in het nader rapport reeds is aangegeven zijn wij in zijn algemeenheid van oordeel dat het niet wenselijk is om, vooruitlopend op een regeling van attributie in de Awb, in het kader van de aanpassingswetgeving over te gaan tot het toedelen van bevoegdheden aan ambtenaren. Omwille van de overzichtelijkheid hebben wij er echter voor gekozen geen ander regime te volgen ten aanzien van de heffing en invordering van belastingen door decentrale overheden dan voor de rijksoverheid geldt. Wij hebben benadrukt dat door eenzelfde regeling te treffen voor decentrale overheden op dit punt

aangegeven wordt dat ook bij attributie op het decentrale niveau geldt wat voor het belastingrecht op centraal niveau wordt aangenomen, namelijk dat attributie de ondergeschiktheidsrelatie niet doorbreekt. Met deze in de jurisprudentie van de Hoge Raad verwoorde opvatting op het terrein van het belastingrecht wordt naar onze mening niet vooruitgelopen op een regeling van attributie in de Awb.

Onderdeel JJ

Om mondelinge besluiten te kunnen vernietigen is niet nodig om voor te schrijven dat ze schriftelijk moeten worden vastgelegd, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie. Immers op diverse manieren kan worden aangetoond dat een mondeling besluit is genomen. Zo kan uit schriftelijke stukken (bijvoorbeeld notulen) blijken dat een mondeling besluit is genomen of kan uit een samenstel van feitelijke handelingen en schriftelijke stukken worden afgeleid dat een mondeling besluit is genomen. Als de wet voor zou schrijven dat mondelinge besluiten op schrift moeten zijn gesteld, zou dat de reikwijdte van het vernietigingsinstrument kunnen beperken. Immers bij afwezigheid van een schriftelijk stuk moet dan aangenomen worden dat geen mondeling besluit is genomen, terwijl dat feitelijk wel zo kan zijn.

HOOFDSTUK 5 MINISTERIE VAN DEFENSIE

ARTIKEL 3 Kaderwet dienstplicht

De voorgestelde wijziging van de Kaderwet dienstplicht komt overeen met en heeft dezelfde achtergrond als de wijziging van de Militaire Ambtenarenwet 1931 (hoofdstuk 5, artikel 4). Voor beide wetten wordt voorgesteld het administratief beroep bij de Minister van Defensie tegen rechtspositionele beslissingen te vervangen door een bezwaarschriftprocedure. Achtergrond hiervan is enerzijds de wens om, aansluitend bij de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van rechtspositionele beslissingen, ook de heroverweging van deze beslissingen op een lager niveau in de organisatie te doen plaatsvinden, anderzijds het voorkomen van een te grote werklast voor de minister als gevolg van het feit dat artikel 10:3, tweede lid, onderdeel c, Awb mandaat van de beslissing in administratief beroep niet langer toestaat. Ook bij de Kaderwet dienstplicht zal het immers, als ooit zou worden besloten om weer dienstplichtigen op te roepen, naar verwachting om grote aantallen beroepen gaan.

HOOFDSTUK 5 MINISTERIE VAN JUSTITIE

ARTIKEL 1 en 2 Advocatenwet en Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie antwoorden wij dat wij, gelet op het technisch karakter van deze aanpassingswetgeving, geen aanleiding hebben gezien de aanpassingen voor te leggen aan de Nederlandse Orde van Advocaten respectievelijk de Nederlandse Bond van Verzekeraars.

ARTIKEL 3 Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV)

De opmerking in de memorie van toelichting, dat het buiten toepassen verklaren van afdeling 5.3 Awb nodig zou zijn om te voorkomen dat beroep bij de rechtbank zou openstaan tegen het bevel van de officier van

justitie om het rijbewijs te doen inleveren, berust bij nader inzien inderdaad op een vergissing. De WAHV staat reeds op de «negatieve lijst» behorende bij artikel 8:5 Awb. Niettemin is toepasselijkheid van afdeling 5.3 om andere redenen ongewenst. Artikel 30, derde lid, WAHV betreft de feitelijke effectuering van het dwangmiddel van inneming van het rijbewijs voor ten hoogste een maand (thans nog artikel 28, eerste lid, onderdeel b, WAHV, met ingang van 30 juni 1997 artikel 28a WAHV). Dit dwangmiddel strekt tot afdwinging van de betaling van de ingevolge de WAHV opgelegde administratieve sanctie. De bevoegdheid van artikel 30, derde lid, WAHV wordt dus in een wezenlijk andere situatie en met een wezenlijk ander doel uitgeoefend dan de «gewone» bestuursdwangbevoegdheden waarvoor afdeling 5.3 is geschreven.

HOOFDSTUK 11 MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

ARTIKEL 10 Wet op de telecommunicatievoorzieningen (WTV)

Artikel 38, eerste lid, van de WTV verplicht rechthebbenden op bomen of beplantingen deze desgevorderd te verwijderen indien zij redelijkerwijs hinderlijk zijn voor de aanleg, het onderhoud of de exploitatie van telecommunicatie-infrastructuur waarvoor een concessie is verleend. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan deze verplichting zo nodig met bestuursdwang handhaven. In de praktijk is het veelal doelmatiger deze bestuursdwangbevoegdheid aan de concessiehouder te mandateren; deze kan dan in het kader van werkzaamheden aan de infrastructuur zonodig zelf de hinderlijke beplantingen verwijderen. Mandatering van de dwangsombevoegdheid aan de concessiehouder is praktisch minder noodzakelijk. Niettemin is het niet nodig in de wet te bepalen dat van de dwangsombevoegdheid geen mandaat aan de concessiehouder wordt verleend. Anders dan de commissie kennelijk veronderstelt, impliceert mandaat van de bestuursdwangbevoegdheid namelijk niet automatisch ook mandaat van de dwangsombevoegdheid. Artikel 5:32, eerste lid, Awb bepaalt weliswaar dat een bestuursorgaan dat bevoegd is toepassing van bestuursdwang, ook bevoegd is tot het opleggen van een last onder dwangsom, maar dat neemt niet weg dat het om twee verschillende bevoegdheden gaat, die ook uit oogpunt van mandaatverlening van elkaar moeten worden onderscheiden. De dwangsombevoegdheid is in dit opzicht vergelijkbaar met de bevoegdheid om op een bezwaarschrift te beslissen: ook die vloeit voort uit een andere bevoegdheid (namelijk de bevoegdheid om het primaire besluit te nemen), maar niettemin wordt algemeen aangenomen dat een mandaat om het primaire besluit te nemen geen mandaat impliceert om op het bezwaarschrift te beslissen.

Overigens wordt in de tegelijkertijd met deze nota ingediende nota van wijziging voorgesteld de aanpassing van de WTV over te brengen naar de Aanpassingswet Derde tranche Awb II, opdat beter rekening kan worden gehouden met een aantal nog lopende wijzigingen van de WTV.

HOOFDSTUK 12 MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

ARTIKEL 5 Gezondheidswet

De commissie constateert terecht dat de aanpassing van de Gezondheidswet, in samenhang met andere wetten op het terrein van de volksgezondheid, iets verder gaat dan hetgeen in het licht van de Awb minimaal noodzakelijk is. Er worden echter geen materiële wijzigingen aangebracht in de taken en bevoegdheden van het Staatstoezicht op de volksgezondheid. Bij de voorbereiding van de aanpassingswetgeving

bleek evenwel, dat deze taken en bevoegdheden op een ondoorzichtige en tamelijk willekeurige wijze waren verspreid over de Gezondheidswet en de bijzondere wetten op het terrein van de volksgezondheid. Daarom wordt thans een overzichtelijker systeem voorgesteld: de taken van het Staatstoezicht worden omschreven in de Gezondheidswet, en in de andere volksgezondheidswetten wordt zo nodig een bepaling opgenomen die het Staatstoezicht belast met het toezicht op de naleving van die wet. Deze technische verbetering van het wettelijk systeem hangt zo nauw samen met de regeling van het toezicht op de naleving in de Awb, dat het voor de hand ligt haar in deze aanpassingswet op te nemen.

ARTIKEL 19 TOT EN MET 21

Wet buitengewoon pensioen 1940–1945

Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet

Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers

De terminologie «verklaring van geen bezwaar in de zin van de Awb» is inderdaad minder correct, omdat de Awb de uitdrukking «verklaring van geen bezwaar» niet gebruikt. Zoals de commissie terecht veronderstelt, is bedoeld op de situatie waarin een bestuursorgaan voor het nemen van een besluit de voorafgaande toestemming van een ander bestuursorgaan behoeft (artikel 10:32 Awb).

HOOFDSTUK 12 MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

ARTIKEL 8 Wet geluidhinder

Ingevolge artikel 47, vijfde lid, van de Wet geluidhinder heeft overschrijding van de in artikel 47, derde lid, genoemde beslistermijn tot gevolg dat het verzoek geacht wordt te zijn ingewilligd. Het zesde lid, bepaalt vervolgens, dat deze regel uitzondering lijdt indien het verzoek niet tijdig is ingediend: dan wordt bij overschrijding van de beslistermijn het verzoek geacht te zijn afgewezen. Deze fictieve afwijzing heeft slechts een processuele functie: het mogelijk maken van bezwaar en beroep bij termijnoverschrijding. Hoewel de juridische constructie iets anders is, beoogt artikel 47, zesde lid, Wgh materieel dus hetzelfde als artikel 6:2, onderdeel b, Awb, zodat eerstgenoemde bepaling kan vervallen.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm