

Vergaderjaar 2008–2009

31 124

Voorstel van wet tot aanpassing van bijzondere wetten aan de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet vierde tranche Awb)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 12 mei 2009

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie lazen met belangstelling dit wetsvoorstel en wat daarover door regering en Tweede Kamer maar ook door derden ter berde is gebracht. Deze leden onderschrijven de strekking van het wetsvoorstel dat in hoofdzaak een technisch-instrumenteel karakter bezit. De inwerkingtreding zal uiteraard pas plaats vinden, zo begrijpen zij uit de schriftelijke voorbereiding in de Tweede Kamer, op de dag dat de onderliggende wet Vierde tranche Awb (Kamerstukken 29 702) in werking treedt.

Het is in het kader van de schriftelijke voorbereiding van dat laatste wetsvoorstel dat de leden van de CDA-fractie een groot aantal punten hebben opgebracht. Zonder uitputtend te willen zijn noemen deze leden onder andere de volgende kwesties: de vraag of de vierde tranche Awb hier en daar niet overbodig formaliserend werkt en aldus overvullige administratieve lastendruk veroorzaakt; de kwestie van de soms schurende relatie tussen burgerlijk en bestuursrecht; de positie van de bestuurlijke boete in relatie tot andere oude en nieuwe sanctiestelsels; de vraag of de rechtsbescherming tegenover punitieve sancties niet kan worden aangescherpt; de nadere omlijning van het attributiebegrip; de bestuurlijke lus die afzonderlijk ter sprake gaat komen bijvoorbeeld. Die discussies willen de leden van de CDA-fractie niet voeren in het kader van de voorbereiding van deze nu voorliggende Aanpassingswet die als sequel kan worden gezien van de wet vierde tranche Awb. Dat zou huns inziens een overbodig duplicaat opleveren. Wel hebben deze leden van de CDA-fractie nog een aantal vragen dat wel direct betrekking heeft op de Aanpassingswet en dus wel in de schriftelijke voorbereiding van het nu voorliggende ontwerp aan de orde moet worden gesteld.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) (vicevoorzitter), Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zoals deze leden ook aangaven bij de behandeling van het wetsvoorstel vierde tranche Awb zelf, achten zij het wetsvoorstel een stap voorwaarts naar meer uniformiteit en helderheid binnen het bestuursrecht. Wel hebben deze leden nog een aantal vragen.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling van de aanpassingsvoorstellen, noodzakelijk om uitvoering van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht verantwoord mogelijk te maken, kennis genomen.

Relatie Aanpassingswet – «hoofdwet»

De regering is blijkens de Nota naar aanleiding van het Verslag aan de Tweede Kamer (pagina 3) van opvatting dat de behandeling van de Aanpassingswet in de Tweede Kamer los staat van de lotgevallen van het wetsvoorstel vierde tranche Awb in de Eerste Kamer «aangezien de tekst van dit wetsvoorstel inmiddels vaststaat en in beginsel niet meer kan worden gewijzigd». Deze redenering, zo merken de leden van de **CDA**-fractie op, zou indien hij algemeen wordt toegepast bijvoorbeeld tot gevolg kunnen hebben dat de invoeringswetgeving gelijk met de daaraan ten grondslag liggende in te voeren wet in de Tweede Kamer kan worden behandeld. Miskent dit niet, minstens materieel, zo vragen deze leden de regering, dat de «onderliggende wetstekst» door en na behandeling in de Eerste Kamer kan worden gewijzigd: door novelles, door toezeggingen, door differentiatie in het inwerkingtredingsregime, door veranderende interpretatie van belangrijke bepalingen, enz. Deze wijzigingen kunnen onder omstandigheden toch, zo menen deze leden, implicaties hebben voor de inhoud van een Aanpassingswet als de onderhavige? Graag een reactie van de regering.

Bestuursrechtelijke sanctionering

De regering heeft bij Nota van Wijziging een sterkere analogie willen trekken ten aanzien van strafrechtelijke en bestuurlijke sancties. Artikel 51, leden 2 en 3 zijn van overeenkomstige toepassing verklaard in de Aanpassingswet. Zo kunnen nu ook bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd aan opdracht- of feitelijke leidinggevendenden van rechtspersonen en andere entiteiten die zelfstandig aan het maatschappelijke verkeer deelnemen. De leden van de **CDA**-fractie zouden het waarderen indien de regering voorbeelden buiten het fiscale domein van dergelijke bestuursrechtelijke sanctionering van bijvoorbeeld feitelijke leidinggevendenden zou willen geven.

Bestuurlijke boete

De leden van de **CDA**-fractie zijn in de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel vierde tranche Awb al ingegaan op het onderscheid tussen de lichtere en de zwaardere boeteprocedure. Zij komen daar bij de plenaire behandeling wellicht nog op terug. In de context van de nu voorliggende Aanpassingswet willen zij echter in dit verband graag de volgende vragen stellen.

Begrijpen deze leden de opstelling van de regering inzake het vervallen van de mededelingsplicht voorafgaand aan de oplegging van een bestuurlijke boete goed, indien zij vaststellen dat naar het inzicht van de regering het besluit al dan niet bedoelde mededeling te doen in de lichtere procedure geheel en al aan het betrokken bestuursorgaan is tenzij de wet anders bepaalt? Spelen beginselen van behoorlijk bestuur hier geen rol?

De regering geeft in de Nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (pagina 4) aan dat op advies van de Raad van State een nacontrole heeft plaatsgevonden die zich niet «uitsluitend beperkt» tot de in de voetnoot van dat advies genoemde wetten. Mogen deze leden dat zo begrijpen dat de regering enkele andere artikelen en bepalingen uit de Aanpassingswet opnieuw heeft onderzocht? Of heeft de regering een integrale nacontrole uit laten voeren?

De Raad van State bekritiseert de uitzondering die voor de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften is gemaakt in hoofdstuk 7 artikel 3. Gelet op het grote belang dat de wetgever hecht aan aanpassing van sectorwetgeving aan de eenheid die de Awb nastreeft, zouden, zo meent de Raad van State slechts heel klemmende redenen uitzonderingen rechtvaardigen. Die liggen zijns inziens zeker niet in een optie dat de WAHV op termijn terugkeert in het strafrecht. De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de regering dit advies verwerpt en zij stellen in dat verband de volgende twee vragen.

Hoe schat de regering op dit moment de waarschijnlijkheid van de terugkeer van de Wet Mulder naar het strafrecht al dan niet via de Wet OM-afdoening? Acht de regering het geen merkwaardig argument waar zij betoogt dat het feit dat de WAHV op dit moment niet geheel is geïntegreerd in het bestuursrecht dit ook in de toekomst bijvoorbeeld in de context van de materie die in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld niet zou moeten (Kamerstuk 31 124, nr. 4, pagina 13).

In een aantal bijzondere wetten, bijvoorbeeld de Telecommunicatiewet, wordt de werking van de boetebeschikking, oftewel de verplichting tot betaling van de boete, geschorst door het instellen van bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsmaatregelen die gericht zijn tegen het opleggen van de bestuurlijke sanctie. De verplichting tot betaling van de boete wordt geschorst totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist. De wettelijke bepalingen in bijzondere wetten tot opschorting van de betaling van de boete zijn in het leven geroepen omdat op grond van sommige wetten bijzonder hoge boetes kunnen worden opgelegd en de wetgever met een opschortingsregeling burgers en ondernemingen ten aanzien van de financiële last tegemoet wilde komen (zie ook het artikel van Sandra van Heukelom-Verhage en Martijn Scheltema in het NJB van 11 juli 2008 «Aanpassingswetgeving bij de vierde tranche; eenheidsstreven bereikt?»). Art. 4.4.2.2 van wetsvoorstel 29 702 (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) bepaalt echter dat de schuldenaar wettelijke rente is verschuldigd als hij niet binnen de gestelde termijn heeft betaald. De leden van de **VVD**-fractie begrijpen hieruit dat weliswaar de verplichting tot betaling van de boete wordt geschorst, maar dat tegelijkertijd de wettelijke rente verschuldigd wordt vanaf de dag waarop de boete betaald had moeten zijn. Gezien de niet altijd korte doorlooptijden van procedures kunnen de kosten daarvan voor de burger of onderneming die een bestuursrechtelijke beschermingsmaatregel heeft ingesteld, fors oplopen. Hoe beoordeelt de minister dit? Valt dit te rijmen met de gedachte achter de opschortingsregeling, zoals hierboven uiteen gezet? Verdient het geen aanbeveling om een fictieve, vaste termijn te stellen voor de verschuldigde wettelijke rente zodat de «overtreder» minder geraakt wordt door de lengte van doorlooptijden waarop hij geen invloed heeft? In het omgekeerde geval, wanneer de «overtreder» geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid tot opschorten van de betaling van de opgelegde boete en dus betaald heeft, en vervolgens in beroep de boetebeschikking vernietigd wordt, wordt dan aan de «overtreder» de wettelijke rente uitgekeerd over de periode dat de boete onverschuldigd betaald was, inclusief wettelijke rente over de wettelijke rente?

Reformatio in peius

Op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt de mogelijkheid om in hoger beroep een beschikking in het nadeel van de belanghebbende vast te stellen, gehandhaafd. De regering motiveert dit door te stellen dat dit leidt tot een zorgvuldige afweging van in te zetten rechtsmiddelen. De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af waarom de keuze is gemaakt zich tot het genoemde gedeelte van het bestuursrecht te beperken. De mogelijkheid van *reformatio in peius* is mogelijk ook in andere gedeeltes van het bestuursrecht efficiënt. Kan de regering een nadere motivatie voor deze afweging geven? Deze leden vernemen ook graag in hoeverre het behoud van de mogelijkheid van de *reformatio in peius* op dit deelgebied zich verhoudt tot de doelstelling van de Awb in het algemeen en in dit geval specifiek van de vierde tranche om het bestuursrecht te uniformeren. Welke specifieke beweegredenen hebben in het onderhavige geval tot een afwijking van de algehele norm geleid?

Verjaring belastingschulden

Raaymakers en Steenman plaatsen kritische kanttekeningen bij de voorgestelde bijzondere fiscale verjaringsregeling van dit wetsvoorstel. Zij wijzen op het verschil in verjaring van belastingschulden volgens de Invorderingswet 1990 (IW 1990) en voorliggend wetsvoorstel in hun artikel «Verschil in Verjaring» in het Weekblad Fiscaal recht 6787, d.d. 6 november 2008. Wil de regering naar de leden van de **VVD**-fractie reageren op hun kritische kanttekeningen en hun alternatieve voorstel?

Op één onderdeel, namelijk de bepalingen betreffende de verjaring van belastingschulden, hebben de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** de nodige twijfels of de regering de juiste keuzes heeft gemaakt, zulks naar aanleiding van een artikel van J. H. P. M. Raaijmakers en R. Steenman in het Weekblad Fiscaal Recht van 6 november 2008. Deze leden stellen de regering de vraag of zij niet met deze leden van mening is dat de regering op het punt van de verjaringsregeling voor belastingschulden gedurende het proces van totstandkoming van de vierde tranche Awb en de aanpassingsvoorstellen een onvaste koers heeft gevolgd. Zij verwijzen naar het aanvankelijke voorstel betreffende de Aanpassingswet, waarin werd voorgesteld om artikel 27 Invorderingswet 1990 te laten vervallen, gevolgd door twee nota's van wijziging waarin eerst alsnog een nieuwe tekst van genoemd artikel 27 IW 1990 werd voorgesteld, die vervolgens, nog vóórdat deze in de Tweede Kamer was besproken, door een gewijzigde tekst is vervangen. Deze leden betreuren het dat de regering heeft gemeend dat wat betreft de invordering van belastingen niet met de algemene regeling in afdeling 4.3.3, vierde tranche Awb kan worden volstaan.

Thans wenst de regering artikel 27 IW 1990 niet te beschouwen als een afwijking van, maar als een aanvulling op de regeling in afdeling 4.3.3. Deze leden vragen in dit verband of de regering kan en wil uiteenzetten waarom het nieuwe eerste lid van artikel 27, dat ertoe strekt een eenvoudige regeling te geven voor alleen die gevallen waarin een rechtspersoon niet meer bestaat en een ander aansprakelijk is gesteld voor niet-betaalde belastingschulden, in de laatste fase van de totstandkoming van de vierde tranche Awb wel en aan het begin daarvan niet als een gewenste uitbreiding van de algemene regeling is beschouwd.

Met betrekking tot het eerste lid van artikel 27 menen deze leden een onduidelijkheid te bespeuren, aangezien niet duidelijk uit de voorgestelde wetstekst blijkt dat de ontvanger ook gebruik kan maken van de stuitings-

mogelijkheden van afdeling 4.4.3 Awb. Is de regering het met deze leden eens dat het lijkt alsof is bepaald dat de ontvanger discretionaire bevoegdheid heeft om tot stuiting van de verjaring over te gaan. Wat is het oordeel van de regering over de door de auteurs van het WFR-artikel op pagina 1252 (links) voorgestelde alternatieve redactie?

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie juichen het op zichzelf genomen toe dat artikel 27 IW 1990 een beperking in de tijd inhoudt. Zij achten zulks mede in het belang van de rechtszekerheid van derden. Zij vragen evenwel wat de reden is waarom de regering de hier bedoelde beperking in de tijd aanvaardt voor wat betreft de aansprakelijkstelling voor belastingschulden van niet meer bestaande rechtspersonen, maar waarom zij dat niet doet voor wat betreft de aansprakelijkstelling voor belastingschulden van nog wel bestaande rechtspersonen. Deze leden begrijpen niet waarom de regering een speciale wettelijke voorziening in de IW 1990 nodig acht ter waarborging van de mogelijkheid om de verjaring van belastingschulden van niet meer bestaande rechtspersonen te kunnen stuiten. Is het niet zó, dat het ontvanger vrij staat om op grond van artikel 2:23c BW een verzoek te doen tot heropening van de vereffening van deze rechtspersonen?

Ten slotte vragen deze leden om een oordeel van de regering over het voorstel van de auteurs van het WFR-artikel om artikel 27 IW 1990 geheel te laten vervallen en aan artikel 49 IW 1990 een zevende en achtste lid toe te voegen (zie pagina 1255, links).

Verrekeningsbevoegdheid

De Raad van State bekritiseert het voorliggende wetsvoorstel nog op een ander punt, zo stellen de leden van de **CDA**-fractie vast. De bevoegdheid tot verrekening wordt net als in het privaatrecht ook in het bestuursrecht geclausuleerd en genormeerd. De Raad meent nu in dit verband dat het vereiste uit artikel 4.4.1.9 Awb (de verrekenbevoegdheid moet berusten op een «wettelijk voorschrift») niet serieus wordt nageleefd in de voorstellen die raken aan wetgeving op het terrein van het Onderwijs. Met name de onbepaaldheid die het gevolg is van het scheppen van een verrekeningsbevoegdheid voor de regering jegens het bevoegd gezag van een school met «vorderingen van of op Onze Minister krachtens een andere wet». De regering verwerpt die kritiek door er op te wijzen dat «een andere wet» altijd betrekking heeft op onderwijs. Zij voert verder de Twee Wegenleer, zoals de jurisprudentie die ontwikkelde, aan om te betogen dat de regering geen gepretendeerde vordering uit onrechtmatige daad kan verrekenen in een publiekrechtelijke bekostigingsrelatie.

Deze repliek overtuigt deze leden vooralsnog niet geheel. Het is toch niet ondenkbaar dat bijvoorbeeld in het kader van de verbreding van de maatschappelijke functie van de school te zijner tijd vorderingen op het bevoegde gezag van de school ontstaan vanuit andere regelgeving dan onderwijswetgeving ontstaan. De Raad van State spreekt bovendien niet over een gepretendeerde onrechtmatige daad maar over een verplichting uit hoofde van artikel 6:162 BW (onrechtmatige daad). Deze leden stellen daarom een nadere toelichting door de regering op prijs.

Afwijking advies Raad van State

Artikel 1 lid 1 van het slothoofdstuk 19 (Slotbepalingen) heeft ten aanzien van het Aanpassingsbesluit vierde tranche Awb de werking van talloze wettelijke verplichtingen (bijvoorbeeld tot adviesinwinning, goedkeuring bij wet, voorhang et alii) op. De materie in de regelingen hier bedoeld, bestaat volgens de regering uit regels die «misschien niet alle, toch

vrijwel uitsluitend van technische aard zijn». Voldoen aan de (nu buiten toepassing verklaarde) regelingen bedoeld in artikel 1 lid 1 zou bovendien te verdragend en te complicerend hebben gewerkt, zo menen de aan het woord zijnde leden van de **CDA**-fractie.

De Raad van State heeft die vaststelling bestreden en gewezen op een aantal inhoudelijke kwesties. Zijn advies was om in ieder geval de in hoofdstuk 14 Aanpassingswet artikel 1 lid 1 onder c), d) en e) (parlementaire invloed op gedelegeerde regelgeving) bedoelde buiten werkingstelling van wettelijke voorschriften niet door te zetten. De regering ziet dat anders. Deze leden willen de regering vragen uiteen te zetten waarom zij van de overname van dat advies ernstige vertraging verwacht. Het gaat volgens de regering bij bedoelde regels toch vrijwel steeds om techniek? Bovendien kunnen de termijnen aan voorhang verbonden toch nauwelijks het gevreesde effect veroorzaken? Gaarne ook hier een reactie van de regering.

Hoofdstuk 14, artikel 1 stelt in tegenstelling tot het advies van de Raad van State enkele bijzondere waarborgen in het wetgevingsproces buiten werking ten aanzien van de invoering van de vierde tranche. In het nader rapport geeft de regering aan dat het inderdaad hierbij niet uitsluitend om technische wijzigingen gaat. De leden van de **VVD**-fractie achten het wenselijk dat daar waar het niet om een wijziging van technische aard gaat, de bijzondere waarborgen gevolgd worden. Wil de regering aan deze wens tegemoet komen?

Inwerkingtreding

Een laatste vraag van de leden van de **CDA**-fractie heeft betrekking op de actualiteit van de redactie van de Aanpassingswet. De voortgang van het wetstraject vierde tranche Awb heeft immers een aanzienlijke vertraging opgelopen met name tijdens de schriftelijke voorbereiding van dat voorstel in de Eerste Kamer. Heeft deze aanzienlijke vertraging ook gevolgen voor de opsomming van wetsvoorstellen in de Aanpassingswet? Anders gezegd: moet deze Aanpassingswet door tijdsverloop nog verder worden aangepast/aangevuld?

Deze leden vragen verder ook welke tijdstip van inwerkingtreding (bij KB te bepalen) de regering voor ogen staat?

De hiervoor door de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** aangehaalde uitbreiding van de stuitingsmogelijkheden van de ontvanger door middel van een vormvrije schriftelijke mededeling wordt door de regering onder andere gemotiveerd door te wijzen op de complexiteit binnen de automatisering van de stuitings- en schorsingsregeling. Deze leden stellen de vraag of dit motief ook nog gelding bezit wanneer – naar hun verwachting – de vierde tranche Awb per 1 januari 2010 wordt ingevoerd. Het komt deze leden voor dat dit motief geen onbeperkte geldigheidsduur kan bezitten. Deze leden achten dit motief onvoldoende grond om niet te kunnen volstaan met de huidige stuitingsregeling, waarbij het enige wat de ontvanger behoeft te doen bestaat uit het tijdig opnieuw uitvaardigen en betekenen van een akte van vervolging aan de belastingschuldige. Uit een oogpunt van rechtszekerheid achten deze leden de huidige regeling verre de voorkeur te genieten.

De leden van de commissie zien de beantwoording met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Kim van Dooren