

Legisprudentie- overzicht

- I Constitutionele en juridische toetsing
- II Beleidsanalyse
- III Uitvoeringsanalyse
- IV Gevolgen voor de rechtspraak

Inleiding

Legisprudentie vormt een systematische verzameling van de wetgevingsadviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het overzicht geeft inzicht in de wijze waarop over wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur wordt geadviseerd, aan de hand van het beoordelingskader. Dit kader bestaat uit vragen over de probleemanalyse en de probleemaanpak en de constitutionele en juridische aspecten. Ook wordt in het beoordelingskader aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid en aan de gevolgen voor de rechtspraak.

In 2023 heeft de Afdeling advisering ook weer adviezen vastgesteld die een belangrijke bijdrage leveren aan de legisprudentie. Het legisprudentieoverzicht 2023 bevat de adviesopmerkingen van deze recente adviezen. Van alle adviezen die in dit legisprudentieoverzicht staan vermeld, is de volledige tekst gepubliceerd op de website van de Raad van State (www.raadvanstate.nl).

Dit overzicht is gepubliceerd bij het jaarverslag van de Raad van State over 2023. Het jaarverslag vindt u op www.raadvanstate.nl/jaarverslag2023..

Inhoud

I	Constitutionele en juridische toetsing	4
1	Verhouding tot hoger recht	4
1.1	Constitutie	4
1.2	Unierecht	29
2	Juridische systematiek	33
2.1	Delegatie	33
2.2	Comply or explain	42
II	Beleidsanalyse	47
1	Probleemanalyse	47
2	Probleemaanpak: doel en geschiktheid	56
3	Probleemaanpak: gevolgen	64
III	Uitvoeringsanalyse	77
1	Doenvermogen	77
2	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	83
IV	Gevolgen voor de rechtspraak	100

I Constitutionele en juridische toetsing

1 Verhouding tot hoger recht

1.1 Constitutie

Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap

[\(W04.23.00112/I\)](#)

Voorstel van wet van het lid Van Houwelingen betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel regelt het houden van een raadplegend, niet-bindend referendum over de vraag of Nederland al dan niet lid zou moeten blijven van de Europese Unie (EU). Volgens de initiatiefnemer is een dergelijk referendum noodzakelijk, omdat de Nederlandse bevolking nooit rechtstreeks heeft kunnen aangeven of de met het EU-lidmaatschap gepaard gaande overdracht van soevereiniteit aan de EU wenselijk en daarmee legitiem is.

Adviesopmerking

Concluderend betekent het voorgaande dat het in onze vertegenwoordigende democratie eerst aan het parlement dient te zijn om – als en voor zover de positie van Nederland in de EU daar aanleiding toe zou geven – volgens de daarvoor geldende procedures en na het horen van betrokkenen een grondige afweging te maken en een goed beargumenteerd standpunt in te nemen over het Nederlandse lidmaatschap van de EU. De Afdeling stelt vast dat dit met de voorliggende keuze voor een niet-correctief referendum niet het geval is. Zo ligt er op dit moment, anders dan bij eerdere referenda, geen concrete besluitvorming over het Nederlands EU-lidmaatschap voor waarover het parlement heeft kunnen debatteren en besluiten. Dit stuit op zichzelf al op bezwaren. Maar ook vanwege het niet-bindende en raadplegende karakter van het referendum is het wetsvoorstel niet verenigbaar met het in Nederland geldende representatieve stelsel.

Tijdelijke experimentenwet bijstand in het stembokje

[\(W04.23.00110/I\)](#)

Voorstel van wet houdende tijdelijke regels voor experimenten met bijstand bij het stemmen in een stembokje (Tijdelijke experimentenwet bijstand in het stembokje).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een experiment waarbij iedere kiezer die dat wenst bijstand kan krijgen bij het uitbrengen van zijn stem in het stembokje. Momenteel is de hoofdregel dat kiezers

zelfstandig hun stem uitbrengen; alleen mensen met een lichamelijke beperking mogen zich laten bijstaan. De regering stelt voor dat in een aantal gemeenten bij wijze van experiment alle kiezers ondersteuning kunnen krijgen bij alle directe verkiezingen. De regering beoogt in het bijzonder voor verstandelijk beperkten, laaggeletterden en mensen met dementie de toegankelijkheid van de stemming te vergroten. Omdat afbakening van deze groep moeilijk is, staat bijstand open voor alle kiezers die daarom verzoeken.

Adviesopmerking

Vrije en geheime verkiezingen zijn in de democratische rechtsstaat van fundamentele betekenis. Dit komt tot uitdrukking in diverse grondwetsbepalingen en verdragsbepalingen. De centrale rol van verkiezingen in ons democratisch bestel brengt met zich dat veel aspecten van het verkiezingsproces tot in detail zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Aanpassing daarvan moet niet lichtvaardig gebeuren. Het verkiezingsproces is immers een uitgebalanceerd resultaat van diverse belangen en waarborgen die bij de democratische rechtsstaat horen. Ook bij de beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel is de vraag aan de orde of dit past binnen het samenstel aan waarborgen waar het verkiezingsproces aan moet voldoen.

Zoals ook de regering uiteenzet, vormen transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid waarborgen voor een vrij en eerlijk verkiezingsproces. Deze uitgangspunten kunnen evenwel niet altijd allemaal onverkort gelden. In de praktijk gaat het om een spanningsveld waarin de soms concurrerende waarborgen moeten worden afgewogen. Het is dan ook van belang om bij wijzigingen in het stemproces op zorgvuldige wijze een balans te treffen tussen de belangen die met deze uitgangspunten zijn gemoeid. Dat speelt in het bijzonder tussen het belang van toegankelijkheid en de waarborging van het stemgeheim.

Het uitgangspunt dat verkiezingen toegankelijk zijn voor alle kiezers, zowel in juridische zin, op grond van wettelijke regelingen, als in meer praktische zin, staat in het wetsvoorstel centraal. Het wetsvoorstel beoogt te bevorderen dat iedere kiesgerechtigde zoveel mogelijk in persoon aan verkiezingen deelneemt. In dit verband verwijst de regering ook naar het VN-verdrag inzake gehandicapten. De wetgever heeft destijds afgezien van de mogelijkheid van bijstand bij het stemmen aan kiezers met een mentale beperking vanwege het risico van ongewenste beïnvloeding en 'family voting'. Ook is toen afgezien van bijstand door leden van het stembureau omdat deze niet objectief kunnen vaststellen of iemand hulp behoeft wegens verstandelijke onbekwaamheid. Dit zou leiden tot willekeur, rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid.

Tegenover het belang van toegankelijkheid van de stemming staat het belang dat het grondwettelijke stemgeheim wordt gerespecteerd. Met het stemgeheim heeft de grondwetgever willen uitdrukken 'dat elke kiezer het recht heeft om geheel voor zichzelf te houden op wie hij zal stemmen, stemt of heeft gestemd'. In de praktijk nauw verwant aan het stemgeheim is de stemvrijheid. Dit beginsel houdt in dat kiezers in alle vrijheid, zonder beïnvloeding of pressie, hun stem kunnen uitbrengen. Als procedures het stemgeheim van kiezers niet meer kunnen waarborgen, opent dat de weg naar beïnvloeding. Verder is, in algemene zin, de betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de uitslag van grote betekenis en zijn met het oog daarop maatregelen nodig die de kans op fraude beperken.

De Afdeling onderschrijft het oogmerk van de regering om de toegankelijkheid tot verkiezingen te bevorderen en de keuze om bijstand alleen te laten verlenen door stembureauleden die expliciet

gehouden zijn het geheim van de stemming te bewaren. Zij vormen een belangrijke waarborg om (al dan niet onbewuste) beïnvloeding te voorkomen.

Tot slot wijst de Afdeling op het gegeven dat het experimenteer karakter van het wetsvoorstel afbreuk doet aan de uniforme en gelijke werking van het kiesstelsel. Voor de duur van de wet zal voor een deel van het electoraat (dat woont in een gemeente die deelneemt aan het experiment) een ander regime gelden. Daarmee staat het op gespannen voet met het rechtsgelijkheidsbeginsel en het belang van een duidelijk en voorspelbaar verkiezingsproces dat daarmee ook kenbaar is voor kiezers.

Tegenover het belang van de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid staat het belang om met prudentie wijzigingen in het kiesstelsel door te voeren. De regering acht landelijke invoering een te omvangrijke operatie en een te groot risico gelet op het bijzondere karakter van het verkiezingsproces. Deze stap-voor-stapbenadering past bij het uitgangspunt veranderingen op prudente wijze door te voeren. Dat neemt niet weg dat onvermijdelijk spanning optreedt met het belang van een helder en eenduidig stelsel en het beginsel van rechtsgelijkheid door het onderscheid met (kiezers in) gemeenten die buiten het experiment blijven. Voor de duur van het experiment wordt op deze beginselen ingeboet, wat betekent dat deze situatie niet langer moet duren dan noodzakelijk.

Verzoek om voorlichting over de B-component van het inkomen van de Koning

(W01.22.00147/I)

Bij brief van 2 november 2022 heeft de minister-president, minister van Algemene Zaken op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd hem van voorlichting te dienen over de B-component van het inkomen van de Koning.

Inhoud voorstel

De minister-president heeft voorlichting gevraagd naar aanleiding van schriftelijke vragen vanuit de Tweede Kamer over het wetsvoorstel houdende hoofdstuk I van de rijksbegroting voor het jaar 2022, mede in reactie op de motie-Leijten/Wassenberg. In die motie is de regering verzocht te komen tot een algehele herziening van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis. De kern van deze voorlichting betreft de beantwoording van de vraag of een periodieke evaluatie van de B-component verenigbaar is met artikel 41 van de Grondwet.

Adviesopmerking

De financiering van het Koninklijk Huis heeft haar grondslag in artikel 40 van de Grondwet. Het eerste lid van dat artikel bepaalt dat de Koning aanspraak heeft op jaarlijkse uitkeringen ten laste van het Rijk volgens bij wet te stellen regels. Die uitkeringen zijn geregeld in de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (WFSKH), en worden op grond van objectieve maatstaven met het oog op de inflatie aangepast. Hierna wordt uitgebreider ingegaan op de verschillende uitkeringen die de Koning en de uitkeringsgerechtigde leden van het Koninklijk Huis ontvangen.

Voor de besteding van die uitkeringen is artikel 41 van de Grondwet relevant. Dat artikel bepaalt dat de Koning zijn Huis inricht, met inachtneming van het openbaar belang. Oorspronkelijk werd het begrip 'inrichting van zijn Huis' vooral uitgelegd in de betekenis van de inrichting van de koninklijke hofhouding. Bij de grondwetsherziening van 1983 is benadrukt dat onder dit begrip ook moet

worden verstaan de eigen persoonlijke levenssfeer van de Koning in meer algemene zin. Daarmee is artikel 41 van de Grondwet ook een waarborg van een zekere private sfeer voor de persoon van de Koning.

Er bestaat in een democratische rechtsstaat een essentieel onderscheid tussen publiek ambt en persoonlijke levenssfeer van de drager van dat ambt. Dit geldt ook voor de Koning. Het koningschap is echter geen 'gewoon' publiek ambt. Anders dan bij andere publieke ambten geldt dat het koningschap de Koning krachtens geboorte toevalt en zijn hele leven bepaalt, vanwege de verwevenheid van ambt en persoon. Daardoor is het onderscheid tussen ambtsdrager en privépersoon bij de Koning veel moeilijker te markeren.

Net als iedereen heeft ook de Koning aanspraak op het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ruimte voor een persoonlijke levenssfeer is essentieel om publieke taken langdurig, geïnspireerd en met grote inzet te kunnen vervullen. Die aanspraak op ruimte vindt haar grens niettemin daar waar de privégedragingen een directe weerslag hebben op het koningschap en daarmee het openbaar belang raken.

Het is in eerste instantie aan de Koning zelf om te bepalen hoe hij zijn persoonlijke levenssfeer wil inrichten. Hij moet dan ook als eerste beoordelen of bij die inrichting in concrete gevallen het openbaar belang wordt geraakt. Als dat het geval is of daarover in redelijkheid twijfel mogelijk is, moet de minister-president worden geïnformeerd.

De clausule 'met inachtneming van het openbaar belang' is in 1983 in artikel 41 van de Grondwet opgenomen. Het oordeel over de vraag of een handeling of gedraging van de Koning het openbaar belang raakt is weliswaar in eerste instantie aan de Koning, maar, valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid zoals verankerd in artikel 42, tweede lid, van de Grondwet. Op grond van die bepaling is de Koning onschendbaar en zijn de ministers politiek aanspreekbaar op elke gedraging van de Koning bij de vervulling van het koningschap. De ministers zijn weliswaar niet aanspreekbaar op privégedragingen, maar zijn op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid wel gehouden aan te geven waar en waarom het naar hun oordeel om privégedragingen gaat. Daarmee ligt in de ministeriële verantwoordelijkheid voor gedragingen van de Koning bij de vervulling van het koningschap de ministeriële plicht tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer besloten. Op die verantwoordelijkheden zijn de ministers, in het bijzonder de minister-president, in het parlement aanspreekbaar.

Het is van belang de grens tussen openbaar belang en persoonlijke levenssfeer zorgvuldig te bewaken. Respect voor het onderscheid tussen de Koning als drager van het koningschap als ambt en de Koning als privépersoon is in het bijzonder relevant voor de ministeriële inlichtingenplicht op grond van artikel 68 van de Grondwet. Die inlichtingenplicht vloeit voort uit en is daarmee een belangrijk onderdeel van de in artikel 42, tweede lid, van de Grondwet neergelegde ministeriële verantwoordelijkheid.

Verzoek om voorlichting inzake de verkenningsfase van de kabinetsformatie

(W01.23.00306/I)

Voorlichting uit te brengen over de huidige verkenningsfase in de kabinetsformatie. De voorlichting is gevraagd naar aanleiding van de op 21 september 2023 aangenomen motie-Stoffer c.s. Deze motie is ingediend ter voorbereiding van het Kamerdebat over de evaluatie van de kabinetsformatie 2021/22.

Inhoud voorstel

Door de voorzitter van de Tweede Kamer is voorlichting gevraagd over de verkenningsfase in de kabinetsformatie. De Afdeling is gevraagd de volgende vragen te beantwoorden:

1. Langs welke modaliteiten kan de verkenningsfase worden ingevuld en afgebakend?
2. Welke aandachtspunten en voor- en nadelen zijn verbonden aan de verschillende functionarissen genoemd in de evaluatie van de kabinetsformatie 2021/22 ten aanzien van de verkenning?
3. Welke aanbevelingen kan de Raad van State verder doen over de inrichting van de verkenningsfase?

Adviesopmerking

De Grondwet bevat geen bepalingen over de procedure om te komen tot een nieuw kabinet, en daarmee ook niet over de verkenningsfase. De Grondwet regelt enkel het sluitstuk van de formatie: de benoeming van de ministers en staatssecretarissen bij Koninklijk besluit, met contraseign van de minister-president, opgevolgd door de beëdiging. Wel speelt de vertrouwensregel bij de procedure van de kabinetsformatie een belangrijke rol. Een formatie kan alleen slagen als het nieuw aan te treden kabinet niet al bij voorbaat wordt geconfronteerd met een gebrek aan vertrouwen van de Tweede Kamer. Het ligt daarom voor de hand om te streven naar de vorming van een kabinet waarvan zeker is gesteld dat het op voldoende steun van de Tweede Kamer kan rekenen.

Dat voor de vorming van een kabinet een formatieprocedure nodig is, hangt samen met het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Sinds de invoering van dit stelsel in 1917 is het niet voorgekomen dat één partij de meerderheid van het aantal zetels in de Tweede Kamer behaalde. Dat heeft tot gevolg dat partijen moeten samenwerken. De van elkaar onderscheiden partijen vóór de verkiezingen zullen na die verkiezingen op basis van een coalitie een kabinet moeten vormen die de steun heeft van een parlementaire meerderheid.

De vaak complexe onderhandelingen die voor de vorming van een coalitiekabinet nodig zijn, vragen om spelregels in de vorm van afspraken over de te volgen procedure. In het verleden hebben zich dan ook praktijken en gewoonten ontwikkeld die het formatieproces reguleren. Deze hebben niet alleen een ordenende functie, maar waarborgen ook een gelijk speelveld. Alle partijen, zeker ook de kleinere en nieuwe fracties, moeten op gelijke voet hun stem kunnen laten horen. Spelregels die een zorgvuldige en transparante procedure waarborgen, zijn ook in het belang van de partijen die een kabinet vormen; zij legitimeren de uitkomst.

Zoals hiervoor al is geconstateerd heeft de regeling van artikel 11.1 RvO TK geen betrekking op de fase direct na de verkiezingen. Zij regelt de situatie vanaf het moment waarop de nieuwe Kamer is geïnstalleerd. De Afdeling stelt vast dat na de totstandkoming van die bepaling in 2012 de te volgen procedure in de fase die daaraan voorafgaat, nog niet is uitgekristalliseerd. Weliswaar zijn bepaalde praktijken van vóór 2012 voortgezet maar daarover bestaat in de context van de nieuwe regeling nog geen brede consensus.

Uit de evaluatie van de kabinetsformatie 2021/22, die mede is verricht aan de hand van interviews van de betrokken actoren, blijkt dat dat er uiteenlopende kritiek is op de in 2021 gehanteerde aanpak en inhoud van de verkenningfase. Overeenstemming over de wenselijke inrichting van deze fase en wie met de verkenning belast zou moeten worden, lijkt blijkens het evaluatieverslag te ontbreken. Ook de motie-Stoffer c.s. die de aanleiding vormt voor het voorlichtingsverzoek, wijst daarop. Als gevolg hiervan bestaat over de verkenningfase op dit moment veel onduidelijkheid.

Wet confiscatie criminele goederen

[\(W16.22.00186/II\)](#)

Voorstel van wet houdende regels omtrent de confiscatie van goederen met een criminele herkomst (Wet confiscatie criminele goederen).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel introduceert een civielrechtelijke procedure om goederen met een criminele herkomst te confisqueren, zonder dat hieraan een veroordeling voor een strafbaar feit voorafgaat. Met deze procedure wordt beoogd de ondermijning van de democratische rechtstaat tegen te gaan door het corrumpere van het maatschappelijk verkeer door crimineel geld beter te bestrijden en de maatschappelijke integriteit of de maatschappelijke orde te herstellen. Deze vorm van confiscatie wordt aangeduid met de term 'non conviction based confiscation' (NCBC).

Adviesopmerking

Het voorstel voorziet in een nieuwe procedure die gericht is op criminele goederen in plaats van criminele personen. Hiervoor wordt het civiele recht ingezet. Daarmee bevat het voorstel in deze vorm een paradigmawisseling: een civielrechtelijke mogelijkheid voor de Staat om goederen met een criminele herkomst af te pakken kent het Nederlandse recht niet. Bij de beoordeling van dit voorgaande voorstel heeft de Afdeling verschillende overwegingen betrokken.

De Afdeling onderkent dat professionele en ondermijnende criminaliteit een groot gevaar voor de democratische rechtsstaat is. Geld vormt de motor voor deze vorm van criminaliteit. Deze motor blijft draaien, zeker wanneer hoofdrolspelers strafrechtelijke vervolging weten te ontlopen. De maatschappelijke gevolgen daarvan zijn groot en werken sterk door in bepaalde gebieden en wijken. Ondermijnende criminaliteit heeft bovendien een ontwrichtende werking op de economie. Vaak heeft de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit ook, zo is de laatste jaren eens te meer duidelijk geworden, ernstige tot zeer ernstige gevolgen voor individuele personen. In die zin is effectieve misdaadbestrijding ook uit rechtsstatelijk oogpunt essentieel. De noodzakelijke wegging van de proportionaliteit dient, zoals de grondrechtelijke kaders ook bepalen, in die context gestalte te krijgen

Het voorgaande betekent dat bij de vormgeving van de procedure NCBC een evenwicht moet worden gevonden tussen enerzijds een effectieve aanpak van crimineel vermogen en anderzijds verschillende belangrijke fundamentele rechten en, in samenhang daarmee, het legaliteitsbeginsel. In de toelichting wordt daartoe ingegaan op het eigendomsrecht van de belanghebbende (artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens – het EVRM). Verder raakt het voorstel volgens de toelichting aan de eerbiediging van het privéleven van belanghebbenden (artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM) omdat de procedure NCBC leidt tot de verwerking van persoonsgegevens van burgers. In aanvulling daarop wijst de Afdeling ook op

artikel 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de EU (EU-Handvest), waarin het recht op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens eveneens wordt beschermd.

Daarnaast wordt in de toelichting aandacht besteed aan artikel 6 van het EVRM. Dit artikel heeft zowel een civielrechtelijke als strafrechtelijke dimensie. De toelichting zet uiteen dat de procedure NCBC niet kan worden gekwalificeerd als een strafprocedure omdat geen sprake is van een 'criminal charge'. Daarom is de onschuldpresumptie niet van toepassing, aldus de toelichting. De Afdeling merkt niettemin op dat de onschuldpresumptie wel van betekenis kan zijn voor de procedure NCBC.

In de toelichting wordt verder stilgestaan bij de civielrechtelijke dimensie van artikel 6 EVRM. Er wordt opgemerkt dat de confiscatie kan worden aangemerkt als de vaststelling van 'civil rights and obligations'. Hierdoor zijn de waarborgen in het eerste lid van artikel 6 van het EVRM van toepassing op de procedure NCBC. Dit betekent dat de betrokkene recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.

De Afdeling voegt hieraan toe dat het ook van belang is dat een 'fair balance' tussen partijen in de praktijk gewaarborgd wordt. Dit betekent dat de procedure op tegenspraak wordt gevoerd en dat sprake is van 'equality of arms'. Concreet betekent dit dat partijen voldoende gelegenheid krijgen om hun standpunt te verdedigen en daarbij niet op voorhand, mede gelet op de aard van de rechtsverhouding, een onevenredig nadeel hebben ten opzichte van de wederpartij.

Uit artikel 6 van het EVRM vloeit in het licht van het voorgaande voort dat bij de inrichting van de procedure NCBC voldoende rekening dient te worden gehouden met de verschillen tussen de betrokken procespartijen: de burger enerzijds en het OM anderzijds. Tussen deze partijen kunnen grote verschillen bestaan waar het gaat om juridische expertise en (financiële) mogelijkheden om effectief deel te nemen aan een proces. Daarbij verdient opmerking dat tussen burgers onderling afhankelijk van de omstandigheden van de concrete situatie op dit punt ook grote verschillen kunnen bestaan, die bij de inrichting van de procedure NCBC een rol kunnen spelen.

Ook is het relevant dat het OM informatie die is verkregen door middel van strafvorderlijke bevoegdheden kan gebruiken om het verzoek tot confiscatie te motiveren. De belanghebbende zal zich bij het voeren van verweer bovendien rekenschap moeten geven van het feit dat het OM bepaalde informatie die in het kader van de procedure NCBC is verkregen, kan gebruiken binnen een strafzaak. Gelet op deze mogelijke ongelijkheid tussen partijen is het van belang dat voldoende waarborgen worden getroffen zodat toch sprake is van een 'fair balance' in de zin van artikel 6 EVRM. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de bewijslastverdeling en de rol van de rechter.

Tegen de achtergrond van het voorgaande is ten slotte het legaliteitsbeginsel een belangrijk constitutioneel gezichtspunt. De wet dient in het licht daarvan niet alleen de grondrechten in acht te nemen maar ook overigens aan rechtsstatelijke beginselen als rechtszekerheid, evenredigheid en de bescherming tegen willekeur te voldoen. Deze beginselen spelen vooral een rol waar de verhouding tussen de procedure NCBC en de strafrechtelijke procedure aan de orde komt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag onder welke omstandigheden kan worden gerechtvaardigd dat een belanghebbende voor of na een strafvervolgning met de procedure NCBC kan worden geconfronteerd. Ook kan de vraag rijzen of het risico bestaat dat de procedure NCBC ook wordt ingezet waar minder duidelijk is dat daarmee het doel van de bestrijding van de georganiseerde en ondermijnende

criminaliteit – het doel van het wetsvoorstel – wordt gediend. Tegen de achtergrond van de genoemde beginselen dient de wet zélf de essentiële normen te bevatten.

Resumerend heeft de Afdeling begrip voor de wens om nieuwe instrumenten te verkennen die kunnen bijdragen aan een effectievere bestrijding van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Het belang daarvan is ook uit rechtsstatelijk oogpunt groot. Met het oog daarop dient wel een balans te worden gevonden met het belang van de bescherming van fundamentele rechten en andere belangrijke constitutionele uitgangspunten. De Afdeling merkt op dat in het wetsvoorstel nog niet het gewenste evenwicht is bereikt. Daartoe maakt de Afdeling hieronder verschillende adviesopmerkingen die ertoe moeten leiden dat wettekst en toelichting worden aangepast.

Deze aanpassingen laten onverlet dat met de voorgestelde reikwijdte het risico nog steeds aanzienlijk is dat er in de uitvoering spanning ontstaat met bepaalde fundamentele rechten en beginselen. Dat is met in het bijzonder zo in de gevallen waarin de procedure NCBC wordt toegepast als er onvoldoende strafrechtelijk bewijs blijkt te bestaan tegen een concrete verdachte om tot vervolging over te gaan. In het geval de regering wenst vast te houden aan de ruime reikwijdte zoals nu voorgesteld, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet in te dienen en in plaats daarvan te beginnen met een tijdelijke wet.

Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet

(W16.23.00044/II)

Voorstel van wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Beoogd wordt het toezicht op gedetineerden van wie een ernstige dreiging voor de samenleving uitgaat, te versterken. Daartoe geeft het wetsvoorstel de minister voor Rechtsbescherming de mogelijkheid te bevelen dat het contact tussen een gedetineerde en de buitenwereld gedurende langere tijd en verdergaand dan op grond van de huidige wet al mogelijk is, wordt beperkt. Ook wordt het toezicht op het contact tussen gedetineerden en hun rechtsbijstandverleners versterkt en krijgt de minister de bevoegdheid om huisregels voor de extra beveiligde inrichting (EBI) en de afdeling intensief toezicht (AIT) vast te stellen.

Adviesopmerking

De Afdeling constateert dat met het oog op de bescherming van de democratische rechtsstaat verschillende zwaarwegende gezichtspunten aan de orde zijn. Uit de toelichting blijkt dat gedetineerden afkomstig uit de georganiseerde (drugs)criminaliteit zelfs vanuit detentie een grote bedreiging voor de openbare orde, veiligheid en democratische rechtsstaat kunnen vormen. Een kleine, uitzonderlijke categorie gedetineerden vraagt in dit verband om uitzonderlijke maatregelen. De Afdeling onderkent met het oog daarop dat aan de doelstelling om de samenleving te beschermen tegen dergelijke criminaliteit veel gewicht mag worden toegekend. Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat het wetsvoorstel zeer ingrijpende mogelijkheden voor de minister behelst om de rechten van gedetineerden in de EBI en de AIT in verregaande mate in te perken. De voorgestelde maatregelen kunnen immers leiden tot een beperking van alle contacten

met de buitenwereld voor langere tijd en verdergaand dan op grond van de huidige wet al mogelijk is. Ook wordt het contact met de rechtsbijstandverlener aan beperkingen en toezicht onderworpen.

In dit verband benadrukt de Afdeling dat een inmenging in rechten – óók wanneer dat gebeurt met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat, openbare orde en veiligheid – zorgvuldig dient te worden afgewogen. Voldaan moet worden aan eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Dat is niet alleen van belang vanuit grondrechtelijk perspectief, maar ook gezien vanuit de penitentiaire beginselen van minimale beperkingen, humane bejegening en resocialisatie. Deze uitgangspunten gelden onverkort voor de detentie van gedetineerden van wie een grote bedreiging uitgaat. De penitentiaire beginselen staan niet noodzakelijkerwijs op gespannen voet met meer beperkende maatregelen in detentie, maar noodzaken wel tot een zorgvuldige afweging van belangen en maatregelen, die niet verder mogen gaan dan noodzakelijk.

Het is dan ook cruciaal dat in het wetsvoorstel een evenwicht wordt gevonden tussen de verschillende belangen die in verband met de democratische rechtsstaat in het geding zijn. Om dat te bereiken dienen verregaande beperkende maatregelen in detentie zoveel mogelijk op basis van een individuele belangenafweging te worden getroffen, waarbij voldaan wordt aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit en er voldoende waarborgen tegen misbruik bestaan. Het is tegen de achtergrond van deze verschillende gezichtspunten dat de Afdeling opmerkingen maakt over de reikwijdte van het voorstel, de bevelsbevoegdheid van de minister, het controleren en beperken van verkeer met rechtsbijstandverleners en het contact met geprivilegieerde instanties en personen.

Wet verbetering uitvoering Wet veiligheids- onderzoeken

(W04.23.00216/I)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet veiligheidsonderzoeken in verband met de invoering van een locatiegebonden verklaring van geen bezwaar en enkele andere wijzigingen ter verbetering van de uitvoerbaarheid van deze wet (Wet verbetering uitvoering Wet veiligheidsonderzoeken).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) te verbeteren. Hiertoe introduceert het wetsvoorstel onder andere een locatiegebonden verklaring van geen bezwaar (VGB). Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een grondslag voor een register voor actieve vertrouwensfunctionarissen. Verder wordt het mogelijk om een veiligheidsonderzoek te verrichten naar mensen die geen veiligheidsfunctie bekleden, maar waar in het belang van de nationale veiligheid een veiligheidsonderzoek wel wenselijk wordt geacht.

Adviesopmerking

Een veiligheidsonderzoek raakt aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 7 en 8 van het EU-Handvest. Tijdens een veiligheidsonderzoek wordt gekeken of iemand onder alle omstandigheden zijn functie trouw zal vervullen. Hierbij worden justitiële gegevens en andere persoonsgegevens die bij de diensten bekend zijn betrokken. Bij de zwaardere onderzoeken worden ook de partner en de directe familie onderzocht, waarbij eveneens de justitiële gegevens kunnen worden bekeken. Het wetsvoorstel heeft op deze onderzoeken betrekking en gaat dus over bijzondere persoonsgegevens die extra bescherming behoeven.

Beperkingen van de persoonlijke levenssfeer kunnen gerechtvaardigd zijn met het oog op de nationale veiligheid. Het is evident dat de VGB en het voorafgaande veiligheidsonderzoek een belangrijke waarborg vormen dat mensen in vertrouwensfuncties de nationale veiligheid niet in gevaar zullen brengen. Dat neemt niet weg dat de voorgestelde regeling mede in het licht van de hiervoor genoemde grondrechtsbepalingen moet voldoen aan het legaliteitsbeginsel en de beginselen van zorgvuldigheid, rechtszekerheid en evenredigheid. Dat betekent dat voldoende duidelijk moet zijn welke veiligheidsrisico's de regeling beoogt te adresseren en welke maatregelen daartoe worden getroffen. Als een inbreuk op de rechten van burgers wordt gemaakt, moet bovendien duidelijk zijn dat deze inbreuk proportioneel is en dat geen lichter middel volstaat.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over het veiligheidsonderzoek naar niet-veiligheidsfunctionarissen en het register voor actieve vertrouwensfunctionarissen.

Wet digitaal vergaderen decentrale overheden

[\(W04.22.00218/I\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet gemeenschappelijke regelingen en Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met een permanente regeling die beraadslagen en besluiten langs de elektronische weg voor decentrale volksvertegenwoordigingen mogelijk maakt (Wet digitaal vergaderen decentrale overheden).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt mogelijk te maken dat de vertegenwoordigende organen van decentrale overheden digitaal kunnen beraadslagen en besluiten. De mogelijkheid van digitaal vergaderen is in het voorstel, anders dan tijdens de COVID-19-pandemie het geval was, niet voorbehouden aan specifieke (nood)situaties. Het betreft een generieke mogelijkheid daartoe, al naar gelang de betreffende decentrale overheid daar zelf toe besluit. Daarnaast voorziet het voorstel in een grondslag om te experimenteren met hybride vergaderen.

Adviesopmerking

De Grondwet en de Gemeentewet gaan uit van raadsvergaderingen in fysieke vorm. Dit blijkt taalkundig bijvoorbeeld uit het vereiste van 'tegenwoordig zijn', het 'sluiten van de deuren' en het 'inleveren van een stembriefje'. Door het ontbreken van de mogelijkheden destijds, heeft de wetgever niet aan de digitale vergaderwijze gedacht. Daarmee is nog niet gezegd dat digitaal vergaderen ook strijdig is met de Grondwet of de organieke wetgeving. De genoemde wettelijke begrippen zouden naar de huidige stand van de techniek breder geïnterpreteerd kunnen worden, als zich daar geen constitutionele uitgangspunten tegen verzetten. Vanuit dat gezichtspunt dient niet alleen gekeken te worden naar de tekst van de Grondwet of de organieke wetgeving maar ook naar de achterliggende waarden die (mede) bepalend zijn voor de positie en het gezag van de volksvertegenwoordiging en, in samenhang daarmee, het ambt van volksvertegenwoordiger.

De Afdeling overweegt in dat kader dat grondwettelijk is voorgeschreven dat raadsvergaderingen openbaar zijn. Openbaarheid is niet alleen op te vatten in technische zin (kunnen horen wat er gezegd wordt) maar heeft ook een fysieke component: het moet voor burgers goed zichtbaar zijn welke standpunten en perspectieven hun vertegenwoordigers tot zich hebben genomen en welke keuzes zij, na een publiek debat waarin zij ook met elkaar in discussie zijn gegaan, daarbij maken. Dat komt

bij uitstek tot uitdrukking in de fysieke raadsvergadering op een geheel eigen, daarvoor speciaal ingerichte publieke plaats. Openbaarheid in deze zin houdt daarom dan ook direct verband met de democratische relatie tussen volksvertegenwoordigers en degenen die vertegenwoordigd worden.

De Grondwet en organieke wetgeving regelen ook de belangrijkste taken van de volksvertegenwoordiging: het maken van burgers bindende regels, het controleren van het bestuur en het vertegenwoordigen van de politieke gemeenschap. Het is belangrijk dat de setting waarin de volksvertegenwoordigers elkaar treffen en met elkaar in debat gaan, maximaal dienstbaar is aan het goed kunnen uitoefenen van deze taken. In de afgelopen eeuwen zijn daarvoor speciaal ingerichte publieke plaatsen gecreëerd. Deze raadszalen dienen daarom niet alleen een praktisch doel, maar hebben ook een belangrijke constitutionele waarde. Ze vormen het hart en het huis van de lokale democratie waarin het zijn van een politieke gemeenschap zichtbaar tot uitdrukking komt.

Het laatste houdt in het bijzonder verband met de vertegenwoordigingsgedachte en de balans die daarbij gezocht moet worden tussen eenheid en verscheidenheid. Zoals de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen, zo vertegenwoordigt de gemeenteraad het geheel aan inwoners van de gemeente. De eenheid van die politieke gemeenschap is zichtbaar in de vergaderzaal, net zoals in die zaal ook zichtbaar is langs welke breuklijnen de vertegenwoordiging van de inwoners is georganiseerd, namelijk partijpolitieke lijnen. Deze eenheid én verscheidenheid van de bevolking worden weerspiegeld in de gemeenteraad en worden daar steeds opnieuw bevestigd. Dat heeft als zodanig een publieke betekenis die ook voor het gezag van de volksvertegenwoordiging in de uitoefening van haar grondwettelijke taak essentieel is.

Wet strafbaarstelling conversiehandelingen

(W16.22.0200/II)

Voorstel van wet van de leden Van der Laan, Van der Woude, De Hoop, Westerveld, Kwint en Van Esch tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met het strafbaar stellen van handelingen gericht op het veranderen of onderdrukken van de seksuele gerichtheid, genderidentiteit of genderexpressie (Wet strafbaarstelling conversiehandelingen).

Inhoud voorstel

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt een einde te maken aan conversiehandelingen bij mensen in een kwetsbare positie. Conversiehandelingen hebben tot doel om de seksuele gerichtheid of genderidentiteit van mensen te veranderen tot de heersende norm. De initiatiefnemers zijn van mening dat – gelet op de zeer schadelijke gevolgen die conversiehandelingen kunnen hebben – kwetsbare slachtoffers moeten worden beschermd tegen dergelijke handeling. Het wetsvoorstel strekt daarom tot strafbaarstelling van ernstige vormen van conversiehandelingen.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel raakt aan grondrechten, zowel van degenen die conversiehandelingen ondergaan of daartoe worden aangezet, als van degenen die conversiehandelingen aanbieden en verrichten.

Grondrechten van slachtoffers en deelnemers

i. Relevante grondrechten

In de toelichting wordt ten aanzien van de deelnemers gewezen op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Hieruit vloeit volgens de initiatiefnemers voort dat mensen het recht

hebben om ongestoord hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit te beleven en uit te dragen. Pogingen van derden om deze persoonskenmerken te veranderen, zijn ingrijpend en kunnen schadelijk zijn. Het verbod op conversiehandelingen beschermt daarom het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Ook wijzen de initiatiefnemers erop dat bij bepaalde conversiehandelingen de lichamelijke integriteit in het geding kan zijn.

Hoewel de toelichting het verbod op discriminatie niet noemt, kan dit ook worden betrokken bij de beoordeling van het wetsvoorstel. Het discriminatieverbod is opgenomen in het eerste artikel van de Grondwet en uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling. Het VN-Mensenrechtencomité, het Committee on the Elimination of Discrimination against Women en de door de VN-Mensenrechtenraad aangewezen Independent Expert on Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity hebben zich op het standpunt gesteld dat conversiehandelingen discriminatoir zijn als bedoeld in de verdragen waarop deze toezien. Deze instituten hebben opgeroepen dergelijke handelingen te verbieden. In het kader van de bestrijding van discriminatie heeft het Europees Parlement lidstaten opgeroepen om conversietherapieën te verbieden.

Het verrichten en aanbieden van conversiehandelingen belemmert de acceptatie van verschillende seksuele gerichtheden en genderidentiteiten. Bovendien kunnen de gevolgen van conversiepraktijken voor slachtoffers ernstig zijn. Gelet daarop heeft de Afdeling begrip voor de wens om deze handelingen tegen te gaan en om de schade daarvan voor slachtoffers te verminderen.

ii. Vrijwillige deelname aan conversiehandelingen

Bij de bespreking van grondrechten wordt geen aandacht besteed aan de grondrechten van mensen die vrijwillig conversiehandelingen laten verrichten. Elders in de toelichting wordt overigens wel erkend dat een totaalverbod de vrijheid van “weldenkende en volwassen individuen” beperkt en dat strafrechtelijk ingrijpen dan te ver gaat. In dit kader is het relevant dat conversiebehandelingen vooral bij volwassenen worden verricht, al zijn de meesten van hen erg jong.

De Afdeling deelt de conclusie van de initiatiefnemers dat een totaalverbod op conversiehandelingen in strijd is met de rechten van mensen die hiermee vrijwillig instemmen. Het uitgangspunt moet zijn dat mensen zelf kunnen besluiten hoe zij omgaan met hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit, ook als dat betekent dat zij zelf pogingen ondernemen om deze kenmerken te veranderen of te onderdrukken. Van inmenging in de persoonlijke levenssfeer of de lichamelijke integriteit is in dat geval geen sprake, ook niet als zij zich onderwerpen aan conversiehandelingen door anderen. Daarnaast zou het deelnemen aan conversiehandelingen om geloofsredenen ook onder de vrijheid van godsdienst kunnen worden geschaard.

Tegelijkertijd erkent de Afdeling dat het ingewikkeld is om vast te stellen wanneer sprake is van vrijwilligheid. De meeste deelnemers aan conversiehandelingen gaan zelf op zoek naar een therapeut. Dit suggereert dat zij zelf besluiten om conversiehandelingen te ondergaan. In hoeverre is deze keuze vrijwillig te noemen als iemand in een omgeving leeft waarin homoseksuele of transgender personen worden veroordeeld en buitengesloten? In het bijzonder bij minderjarigen en volwassenen in afhankelijkheidsrelaties kan de vrije wilsvorming onder druk komen te staan door invloed van buitenaf. Het voert echter te ver om te stellen dat conversiehandelingen in alle gevallen onvrijwillig worden ondergaan. De Afdeling heeft dus begrip voor de keuze van de initiatiefnemers om het wetsvoorstel te beperken tot minderjarigen en volwassenen in situaties waarin misbruik van de omstandigheden wordt gemaakt.

De Afdeling adviseert in de toelichting meer aandacht te besteden aan de positie van mensen die vrijwillig deelnemen aan conversiehandelingen, mede in het licht van hun grondrechten. In een dergelijk geval is voor strafbaarstelling geen plaats.

Grondrechten van aanbieders

i. Niet-religieuze grondrechten

In de toelichting wordt betoogd dat de godsdienstvrijheid van de aanbieder de voorgestelde strafbaarstelling niet in de weg staat. Conversiehandelingen vinden echter niet alleen plaats in een religieuze context. De voorgestelde strafbaarstelling vormt in dat geval een beperking op de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 10 EVRM en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ('private life') in de zin van artikel 8 EVRM.

Het is wenselijk dat niet alleen de godsdienstvrijheid, maar ook de andere rechten van de aanbieder bij de bespreking van grondrechten in de toelichting worden betrokken. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

ii. Vrijheid van onderwijs en opvoeding

In de toelichting wordt de strafbaarstelling onder meer bezien in het licht van de vrijheid van onderwijs. De initiatiefnemers stellen dat conversiehandelingen niet vallen onder "het geven van onderwijs" in de zin van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet. Daarom zou van een beperking van de onderwijsvrijheid geen sprake zijn.

Voor grondrechtelijke toetsing geldt echter in beginsel dat aan rechten en vrijheden een ruime reikwijdte wordt gegeven, die vervolgens beperkt mag worden met het oog op andere belangen, waaronder de rechten en vrijheden van anderen.

Gelet op de verschillende verschijningsvormen van conversiehandelingen is het niet uitgesloten dat op scholen ook activiteiten plaatsvinden die als conversiehandelingen kunnen worden gekwalificeerd. Die activiteiten vallen mogelijk binnen de reikwijdte van de onderwijsvrijheid in de zin van artikel 23 van de Grondwet en de vrijheid van onderwijs en opvoeding – onder meer van de ouders – in de zin van artikel 2 van het Eerste Protocol van het EVRM, welke bepaling in de toelichting niet genoemd wordt.

Voor zover conversiehandelingen kunnen worden aangemerkt als onderwijs, betekent dit dan ook niet dat dergelijke handelingen toegestaan dienen te worden op scholen. De onderwijsvrijheid kan immers beperkt worden met het oog op andere belangen. Zo heeft de onderwijsinstelling een zorgplicht ten aanzien van de sociale en psychische veiligheid van leerlingen. In het onderwijs moet bovendien aandacht worden besteed aan kennis over en respect voor verschillen in onder andere geslacht en seksuele gerichtheid. Daarnaast dient de schoolcultuur te worden ingericht overeenkomstig deze waarden. Het aanbieden en verrichten van conversiehandelingen aan leerlingen komt al gauw in strijd met deze zorgplicht en burgerschapsopdracht.

Verbod op het aanbieden van conversiehandelingen

Opvallend is dat op grond van het voorstel het aanbieden van conversiehandelingen, in tegenstelling tot het verrichten ervan, in alle omstandigheden verboden is. Dit totaalverbod leidt ertoe dat het aanbieden van ook legale conversiehandelingen, namelijk handelingen gericht op volwassenen waarbij geen sprake is van misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, strafbaar is. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag hoe volwassenen die vrijwillig

conversiehandelingen willen laten verrichten aan een aanbieder kunnen komen, en omgekeerd, hoe aanbieders van legale conversiehandelingen aan deelnemers kunnen komen. In de praktijk kan het totaalverbod op het aanbieden dus resulteren in een situatie waarin er helemaal geen conversiehandelingen meer (kunnen) worden verricht. Dit beperkt de grondrechten van mensen die vrijwillig hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit willen veranderen of onderdrukken en van aanbieders van deze legale handelingen.

Deze beperking van grondrechten is ingrijpend en dient zelfstandig beoordeeld te worden. Nu wordt bij de toetsing aan grondrechten in de toelichting geen onderscheid gemaakt tussen het aanbieden en het verrichten van conversiehandelingen. Hierdoor wordt onvoldoende rekenschap gegeven van de verschillen tussen deze gedragingen. Zo kan het aanbieden van conversiehandelingen onder omstandigheden een discriminatoir karakter hebben, maar hoeft dat als zodanig nog geen directe schade aan individuele personen toe te brengen. Wanneer een aanbod in besloten kring is gedaan, zal handhaving bovendien moeilijk zijn. Daarnaast bestaan er specifieke alternatieven om het openbaar aanbieden van conversiehandelingen tegen te gaan. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de Nederlandse Reclame Code. De noodzaak van een strafrechtelijke aanpak is dan ook niet aangetoond.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling een totaalverbod op het aanbieden van conversiehandelingen in strijd met de grondrechten van (potentiële) vrijwillige deelnemers en aanbieders van legale conversiehandelingen. De Afdeling adviseert daarom het derde lid van 285ba Sr en 297b Sr BES te schrappen.

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000

[\(W16.22.00182/II\)](#)

Voorstel van wet houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken, in het bijzonder in het geval van gezinshereniging van een asielgerechtigde met zijn familie- en gezinsleden. De regering wil gebruikmaken van de mogelijkheden die het Unierecht hiertoe biedt. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een bepaling op grond waarvan het overschrijden van de aanvraagtermijn in nareiszaken niet wordt tegengeworpen als die overschrijding op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is. De regering beoogt hiermee de desbetreffende rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU in de Vreemdelingenwet 2000 vast te leggen.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel stelt de beslistermijn voor aanvragen om een mvv nareis vast op 9 maanden en maakt het mogelijk om die termijn in bijzondere omstandigheden te verlengen. Daarnaast versoepelt het wetsvoorstel de mogelijkheden voor de staatssecretaris om in asielvergunningprocedures een langere beslistermijn te hanteren dan de standaard beslistermijn van 6 maanden. In verscheidene reacties op de zogenoemde 'asieldeal' wordt gewezen op de stapeling van termijnen die zo ontstaat. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, kan het beduidend langer duren dan nu voordat een asielgerechtigde wordt herenigd met zijn gezin. Hierbij dient te worden bedacht dat een asielgerechtigde al een bepaalde periode van zijn gezin is gescheiden op het moment dat hij zijn

asielaanvraag indient (de periode waarin hij naar Nederland vluchtte) en dat eventuele bezwaar- en beroepsprocedures de asiel- en nareisprocedure nog langer kunnen laten duren.

Allereerst heeft de staatssecretaris uitgaande van het wetsvoorstel 6 maanden de tijd om op de asielaanvraag van de gezinshereniger/referent te beslissen. Deze termijn kan ingevolge het wetsvoorstel in bijzondere gevallen met 3 maanden worden verlengd. Vervolgens kan vanwege de complexiteit van de zaak een verdere verlenging met 9 maanden plaatsvinden, die op grond van het wetsvoorstel in bijzondere gevallen nogmaals met 3 maanden verlengd kan worden. De termijn voor het beslissen op een asielaanvraag kan dus 21 maanden bedragen. Als op de asielaanvraag positief wordt beslist, heeft de staatssecretaris vervolgens 9 maanden tijd voor de besluitvorming inzake de mvv nareis. Ook die termijn kan ingevolge het wetsvoorstel in complexe zaken worden verlengd.

De toelichting gaat niet in op deze stapeling van termijnen. Een daaruit voortvloeiende lange scheiding van gezinsleden doet afbreuk aan het nuttig effect van de Gezinsherenigingsrichtlijn en raakt wezenlijk aan de rechten vervat in artikel 8 van het EVRM, het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 7 van het EU-Handvest (recht op familie- en gezinsleven). Zo leidt het EHRM uit artikel 8 van het EVRM af dat gezinsherenigingsaanvragen met de nodige flexibiliteit, snelheid en effectiviteit moeten worden behandeld.

Bij de beantwoording van de vraag of de staat aan deze positieve verplichting heeft voldaan, verricht het EHRM een 'fair balance'-toets. Daarbij gaat het EHRM na of de staat, alles in overweging genomen, een goed evenwicht heeft bereikt tussen de belangen van het individu en die van de samenleving als geheel. De staat moet die belangenafweging niet alleen maken bij de individuele beoordeling in een concrete zaak, maar ook bij de gedurende het wetgevingsproces te maken keuzes. In dat kader dienen de belangen van het kind, zoals vastgelegd in het Verdrag inzake de rechten van het kind en het EU-Handvest, een eerste overweging te vormen.

Als een aanvraag om gezinshereniging afkomstig is van een toegelaten vluchteling, zoals het geval is bij nareis, dient bij de belangenafweging te worden betrokken dat objectieve belemmeringen in de weg staan aan het uitoefenen van het recht op familie- en gezinsleven in het land van herkomst. Ook is van belang dat een vluchteling, die veelal in allerijl uit zijn land van herkomst is gevlucht, doorgaans niet in staat is om zijn gestelde familiale relaties met documenten te onderbouwen. Deze omstandigheden maken volgens het EHRM en het Hof van Justitie van de EU dat gezinsherenigingsaanvragen van vluchtelingen met een grotere voortvarendheid en welwillendheid moeten worden behandeld dan aanvragen van andere vreemdelingen. Eenzelfde internationale consensus is er nog niet waar het gaat om vreemdelingen met een subsidiaire beschermingsstatus, maar gelet op het zogeheten 'éénstatusstelsel' dat Nederland hanteert, kan de staatssecretaris die vreemdelingen niet anders behandelen dan vluchtelingen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting expliciet aandacht te besteden aan voornoemde stapeling van termijnen, toe te lichten hoe die stapeling zich verhoudt tot het Unierecht en internationale mensenrechtenverdragen, en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Verzoek om voorlichting over de nota van wijziging van de Wet seksuele misdrijven

(W16.23.00099/II)

Voorlichting te dienen over de nota van wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven).

Inhoud voorstel

In de nota van wijziging is onder andere een verbod opgenomen op het bezit en de verspreiding van kindersekspoppen en -robots. Seksueel misbruik van kinderen is zeer ernstig en moet daarom bestreden worden. De toelichting vermeldt echter dat er geen empirisch bewijs is dat kindersekspoppen en -robots seksueel misbruik van kinderen in de hand werken. Het primaire doel van de strafbaarstelling is dat een subcultuur wordt tegengegaan waarin het seksualiseren van kinderen normaal wordt bevonden. Ook creëert de strafbaarstelling de mogelijkheid om dergelijke poppen uit de handel te halen. In het voorstel staat de normerende werking van de strafbaarstelling centraal.

Adviesopmerking

De vraag is of het tegengaan van een subcultuur waarin seksueel contact met kinderen genormaliseerd wordt, terwijl wetenschappelijk bewijs ontbreekt dat dit kindermisbruik in de hand werkt, voldoende zwaarwegend is om de rechten en vrijheden van anderen door de inzet van het strafrecht te beperken. In de toelichting op de nota van wijziging wordt de voorgestelde strafbaarstelling niet getoetst aan de grondrechten. De strafbaarstelling raakt echter aan het recht op privéleven dat beschermd wordt in artikel 8 van het EVRM. Onder privéleven wordt immers ook het seksuele leven verstaan. Het EHRM heeft zich tot op heden niet uitgelaten over de rechtmatigheid van een strafrechtelijk verbod op kindersekspoppen of vergelijkbare objecten.

Een inmenging in het recht op privéleven is toegestaan als hiermee een legitiem doel wordt gediend dat in het tweede lid van artikel 8 EVRM is opgesomd. Voor zover het wetsvoorstel voornamelijk een normerend effect beoogt, betreft dit legitieme doel in elk geval 'de bescherming van de goede zeden'. Ook zou betoogd kunnen worden dat 'de bescherming van rechten en vrijheden van anderen' de voorgestelde strafbaarstelling kan legitimeren omdat het uiteindelijke doel het voorkomen van seksueel misbruik van kinderen is.

De inmenging in het recht op privéleven moet noodzakelijk zijn en bovendien proportioneel met het oog op het gestelde doel (of de gestelde doelen). Wanneer hetzelfde doel met een lichter middel kan worden bereikt, verdient dit laatste de voorkeur. Bij de rechtvaardiging van een inmenging in grondrechten, zoals de bovenstaande strafbaarstelling, hebben verdragsstaten enige beoordelingsruimte (margin of appreciation).

De jurisprudentie van het EHRM is niet eenduidig over de ruimte van de beoordelingsmarge van de verdragsstaten bij dit soort aangelegenheden. Enerzijds lijkt het EHRM kritisch te zijn als het doel van de strafbaarstelling enkel gelegen is in morele of ethische bezwaren tegen een bepaalde praktijk. Daarbij heeft het EHRM overwogen dat er ernstige overwegingen moeten zijn voordat overheidsingrijpen in de meest intieme aspecten van iemands privéleven, waaronder uitdrukkingen van iemands seksualiteit, gelegitimeerd is. Anderzijds laat het EHRM een ruime beoordelingsruimte voor onderwerpen waarover geen consensus bestaat binnen de verdragsstaten. In dat geval worden

verdragsstaten het best in staat geacht om te beoordelen hoe met dergelijke gevoelige of morele kwesties dient te worden omgegaan.

Gelet op het grote belang dat kan worden gehecht aan het tegengaan van ongewenste seksualisering van kinderen en de – waarschijnlijk ruime – beoordelingsmarge die het EHRM op dit terrein aan de verdragsstaten laat, is een schending van artikel 8 van het EVRM niet aannemelijk. Dit kan ook worden afgeleid uit de jurisprudentie van het EHRM over aanpalende onderwerpen.

Relevante overwegingen

Hoewel artikel 8 van het EVRM in beginsel ruimte laat voor de strafbaarstelling van kindersekspoppen, kan hieruit wel worden afgeleid dat bij de totstandkoming van de strafbaarstelling alle relevante en legitieme belangen, zowel publiek als privé, in voldoende mate in de afweging moeten worden betrokken. In deze paragraaf komen verschillende overwegingen aan bod die daarbij kunnen worden meegenomen.

In het kader van de proportionaliteitstoets dient het belang van gebruikers van kindersekspoppen in de privésfeer te worden betrokken. Dit is in het bijzonder van belang voor de strafbaarstelling van het enkele bezit van kindersekspoppen. De vraag ligt voor of een verbod op het enkele bezit van een kindersekspop voor eigen gebruik en in de beslotenheid van iemands privéomgeving proportioneel is.

In een vrije samenleving mogen burgers in beginsel hun leven inrichten op een wijze die andere mensen afkeuren of zelfs immoreel vinden, zolang zij de rechten en vrijheden van anderen respecteren. De Afdeling wijst erop dat moet worden afgewogen waar de grens wordt getrokken voor gedrag dat op zichzelf niet bewezen schadelijk is. Daarbij onderkent de Afdeling dat kindersekspoppen een gevoel van afschuw oproepen vanwege de associaties met kindermisbruik. De vraag is of dit gevoel op zichzelf voldoende reden is om kindersekspoppen strafbaar te stellen.

Wanneer het pad wordt ingeslagen dat enkel morele bezwaren de grondslag zijn voor strafbaarstelling, zou dit ook gevolgen voor andere situaties kunnen hebben. In de quickscan van het WODC wordt het voorbeeld gegeven van volwassenen die aan seksuele rollenspellen doen, waarbij iemand de rol aanneemt van een kind en daarbij ook attributen zoals een luier en een speen gebruikt. Ook zou kunnen worden gedacht aan literatuur of films waarin het onderwerp seksueel misbruik van kinderen is. Het is de vraag in hoeverre dergelijke zaken leiden tot de seksualisering van kinderen en zo ja, of zij om die reden strafbaar moeten zijn. De Afdeling wijst erop dat ook dergelijke strafbaarstellingen op gespannen voet zouden kunnen staan met fundamentele rechten zoals het recht op privéleven en de vrijheid van meningsuiting.

De afweging van belangen kan anders zijn voor het produceren, verhandelen of het tentoonstellen van kindersekspoppen en -robots, omdat deze laatste handelingen een meer openbaar karakter hebben. Bij de beoordeling van het wetsvoorstel is het daarom van belang om de huidige strafrechtelijke mogelijkheden om in te grijpen bij kindersekspoppen en -robots te betrekken. Uit de quickscan van het WODC blijkt dat bepaalde handelingen met kindersekspoppen al onder bestaande strafbaarstellingen kunnen worden gebracht. Hoewel het enkele bezit of vervaardigen van een kindersekspop nu niet strafbaar is, kan wel (strafrechtelijk) worden opgetreden bij handelingen waarbij kinderen daadwerkelijk geschaad worden of waarbij deze kindersekspoppen in de openbaarheid worden gebracht. Deze strafbaarstellingen dragen bovendien al de norm uit dat seksuele handelingen met kinderen onacceptabel zijn. De wetgever dient te bezien wat de toegevoegde waarde is van dit voorstel.

De Afdeling wijst erop dat de voorgaande overwegingen zwaarwegend zijn en daarom betrokken dienen te worden bij de beoordeling van de noodzaak, de proportionaliteit en de subsidiariteit van de voorgestelde strafbaarstelling. Daarenboven wijst de Afdeling op de volgende punten met betrekking tot de afbakening van de strafbepaling, de strafverzwaringsgrond en de notificatieverplichting vanwege het vrij verkeer van goederen.

Alcoholmeter

(W16.23.00180/II)

Voorstel van wet houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van de Alcoholmeter als controlemiddel om toezicht te houden op de naleving van een alcoholverbod (Alcoholmeter).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe dat een alcoholmeter kan worden ingezet om te controleren of een verdachte of veroordeelde zich aan een strafrechtelijk alcoholverbod houdt. De alcoholmeter meet via het huidoppervlak elk half uur of de drager alcohol gebruikt.

Adviesopmerking

In de toelichting wordt erkend dat de verplichting om een alcoholmeter te dragen een beperking vormt op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, vastgelegd in artikel 10 en 11 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM.

De Afdeling voegt hieraan toe dat de alcoholmeter ook kan worden gezien als een beperking van het recht op bewegingsvrijheid in de zin van artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM. Een drager moet bijvoorbeeld op gezette tijden thuis zijn, kan geen contactsporten uitoefenen en ook niet zwemmen. Het EHRM heeft met betrekking tot diverse vrijheidsbeperkende maatregelen in het kader van het strafrecht (voorarrest of als straf) geoordeeld dat vergelijkbare maatregelen een beperking vormen van het recht op bewegingsvrijheid. Het is daarom wenselijk dat in de toelichting ook aan dit grondrecht getoetst wordt.

In de toelichting wordt opgemerkt dat de genoemde grondrechten beperkingen toelaten. Beperkingen van artikel 8 van het EVRM zijn mogelijk als hiervoor een wettelijke grondslag is, hiermee een legitiem doel wordt nagestreefd en dit noodzakelijk is in een democratische samenleving. Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid dient te worden betrokken of de inzet van het middel proportioneel is en of geen lichter middel voor handen is (subsidiariteit). Deze beperkingssystematiek geldt ook voor de bescherming van de bewegingsvrijheid in de zin van artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM.

In de toelichting staat dat de inbreuk van de alcoholmeter op de persoonlijke levenssfeer beperkt is, omdat met de alcoholmeter uitsluitend de alcoholconsumptie wordt gevolgd. De alcoholmeter houdt niet bij waar de drager is, wat hij doet, met wie hij contact heeft of wat hij verder consumeert. In de toelichting wordt verder genoemd dat een voordeel ten opzichte van de urinecontrole is dat de drager zich niet twee of drie keer per week hoeft te melden bij de reclassering.

Hoewel dit laatste inderdaad minder belastend kan zijn, vormt de alcoholmeter volgens de Afdeling in andere opzichten juist een grotere beperking van de persoonlijke levenssfeer en de bewegingsvrijheid

dan urinecontroles. De alcoholmeter is immers de hele dag bevestigd om de enkel van de drager, waardoor het toezicht continue en intensief van aard is. Uit pilots met de alcoholmeter blijkt dat dit mentaal belastend kan zijn, te meer als dragers met negatieve reacties van derden worden geconfronteerd. Verder levert de alcoholmeter praktische beperkingen op: de dragers mogen niet in bad of zwemmen, mogen geen contactsporten beoefenen, kunnen sommige schoenen en kledingstukken niet dragen en moeten op vaste tijden thuis zijn zodat de enkelband contact kan maken met het basisstation.

In de toelichting wordt ook aandacht besteed aan de bescherming van de onaantastbaarheid van het lichaam. Volgens de toelichting is de inbreuk op de lichamelijke integriteit minder ingrijpend in vergelijking met urinecontroles en bloedonderzoek omdat de alcoholmeter niet invasief in het lichaam is.

De Afdeling merkt op dat in het bijzonder de vergelijking met urinecontrole relevant is omdat bloedonderzoek normaliter niet gebruikt wordt om alcoholgebruik te controleren. Voor zowel urinecontrole als de alcoholmeter geldt dat deze methodes niet-invasief in het lichaam zijn. De alcoholmeter leidt echter tot een continue inbreuk op de lichamelijke integriteit, terwijl de urinecontrole twee of drie keer per week plaatsvindt.

In vergelijking met de urinecontrole bleek de alcoholmeter bovendien voor enkele fysieke ongemakken (blauwe plekken, jeuk, huiduitslag en schaafplekken) te kunnen zorgen. Hoewel uit de toelichting blijkt dat het draagcomfort van de enkelband verbeterd is, kunnen dragers in de praktijk nog steeds last hebben van dergelijke klachten.

In het licht van het voorgaande constateert de Afdeling dat in de toelichting ruime aandacht wordt besteed aan de voordelen van de alcoholmeter tegenover in het bijzonder urinecontrole. Het mogelijk maken van de inzet van de alcoholmeter verdient echter ten minste een zelfstandige beoordeling vanuit grondrechtelijk perspectief.

De Afdeling merkt op dat de inzet van de alcoholmeter als controlemiddel leidt tot een grotere inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het recht op onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op bewegingsvrijheid dan de toelichting doet voorkomen. Dit vanwege de intensiteit en het continue karakter van deze vorm van toezicht.

Op voorhand valt weliswaar niet uit te sluiten dat dit controlemiddel een gerechtvaardigde beperking vormt van de genoemde grondrechten, gelet op de ernst van de problematiek en de mogelijkheid om bij de inzet van het middel maatwerk te leveren. Naarmate de inbreuk op grondrechten groter is, worden echter hogere eisen gesteld aan de beoordeling van de proportionaliteit en subsidiariteit van het middel.

De Afdeling adviseert de motivering van de aanvaardbaarheid van de inzet van de alcoholmeter vanuit grondrechtelijk perspectief in de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen.

Strafbaar stellen van het openbaar maken van beeldmateriaal van slachtoffers

(W16.23.00148/II)

Voorstel van wet van de leden Kuik en Mutluer tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met het strafbaar stellen van het openbaar maken van beeldmateriaal van slachtoffers.

Inhoud voorstel

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt het openbaar maken van afbeeldingen van mensen die dringend hulp behoeven strafbaar te stellen. De voorgestelde strafbaarstelling vormt daarmee een beperking van de vrijheid van meningsuiting ten behoeve van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van anderen. Deze rechten worden beschermd door de Grondwet en het EVRM.

Adviesopmerking

In de toelichting komt een toetsing aan de vrijheid van meningsuiting zoals neergelegd in artikel 7 van de Grondwet nog onvoldoende aan bod. Artikel 7, derde lid, van de Grondwet verbiedt voorafgaand verloop (censuur) wegens de inhoud van de uiting. Het wetsvoorstel introduceert een bevoegdheid voor de strafrechter om achteraf, dus na het openbaar maken van de beelden, een sanctie op te leggen. Van voorafgaand verloop in de zin van artikel 7, derde lid, is in dit geval geen sprake.

Niettemin de Afdeling dat in de toelichting ook aandacht dient te worden besteed aan artikel 7, derde lid, van de Grondwet. De grondslag om repressieve beperkingen van de vrijheid van meningsuiting op te leggen is gelegen in de clausule "behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet" in het derde lid van artikel 7 van de Grondwet. Deze grondslag houdt echter niet alleen in dat beperkingen moeten worden vastgelegd in een wet in formele zin die voldoende duidelijkheid en afbakening biedt.

Het betekent ook dat de beperkingen moeten voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en dat de uitingsvrijheid in de kern niet wordt aangetast. Mede gelet op de specifieke betekenis van artikel 7 Grondwet en de omstandigheid dat dat artikel op een aantal punten aanvullende bescherming biedt ten opzichte van artikel 10 EVRM, dient de toelichting in het kader van de grondrechtelijke toetsing ook artikel 7 van de Grondwet te betrekken.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de toelichting aan te vullen.

Wet herimplementatie Europees strafrecht

(W16.23.00210/II)

Wijziging van de Overleveringswet, de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties en het Wetboek van Strafrecht ter herimplementatie van onderdelen van het kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel, van onderdelen van het kaderbesluit 2008/913/JBZ betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat, van onderdelen van de richtlijn (EU) 2013/48 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en van onderdelen van de richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (Wet herimplementatie Europees strafrecht).

Inhoud voorstel

Met het oog op een correcte implementatie van enkele Europese kaderbesluiten en richtlijnen wijzigt het wetsvoorstel de Overleveringswet, de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS) en het Wetboek van Strafrecht. Aan de voorgestelde wijzigingen van de Overleveringswet ligt jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU ten grondslag die raakt aan de bevoegdheidsverdeling tussen de officier van justitie en de rechter met betrekking tot de overlevering.

Adviesopmerking

De strafbaarstelling van het vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van internationale misdrijven gaat in essentie over de vraag hoe ver de vrijheid van meningsuiting in een vrije, democratische samenleving reikt. Dit grondrecht wordt beschermd in artikel 7 van de Grondwet, artikel 11 van het EU-Handvest en artikel 10 EVRM. Dit grondrecht is echter niet onbegrensd. De Grondwet, het EU-Handvest en het EVRM laten onder voorwaarden beperkingen van dit grondrecht toe. In de toelichting wordt enkel getoetst aan het EVRM.

In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de bescherming van de vrijheid van meningsuiting in artikel 7 van de Grondwet. Artikel 7, eerste en derde lid, van de Grondwet verbiedt voorafgaand verloop (censuur) wegens de inhoud van de uiting. Het artikel geeft echter ook de mogelijkheid om achteraf, na het doen van de uiting, beperkingen te stellen. De grondslag hiervoor is gelegen in de clausule 'behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet' in het eerste en derde lid van artikel 7 van de Grondwet. Deze grondslag houdt echter niet alleen in dat beperkingen moeten worden vastgelegd in een wet in formele zin die voldoende duidelijkheid en afbakening biedt. Het betekent ook dat de beperkingen moeten voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en dat de uitingsvrijheid in de kern niet wordt aangetast.

Aangezien het wetsvoorstel de implementatie van een Europees Kaderbesluit beoogt, is ook het EU-Handvest van toepassing. Het EU-Handvest wordt in de toelichting genoemd, maar hier wordt verder niet aan getoetst. De vrijheid van meningsuiting, als beschermd in artikel 11 van het EU-Handvest, kan worden beperkt als wordt voldaan aan de eisen in artikel 52 van het EU-Handvest. Dat wil zeggen dat deze beperking een wettelijke grondslag kent, de wezenlijke inhoud van het recht wordt geëerbiedigd en voldaan is aan het evenredigheidsbeginsel. De inhoud en reikwijdte van de grondrechten in het EU-Handvest komen in beginsel overeen met die in het EVRM. Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat het EU-Handvest met betrekking tot de voorgestelde strafbaarstelling meer bescherming dan het EVRM biedt.

Ondanks dat de voorgestelde strafbaarstelling in het verlengde ligt van een bestaande strafbaarstelling, acht de Afdeling het, vanwege het fundamentele karakter van het wetsvoorstel, van belang dat in de toelichting niet alleen aan het EVRM, maar ook aan artikel 7 van de Grondwet en artikel 11 van het EU-Handvest wordt getoetst. De Afdeling adviseert de toelichting in deze zin aan te vullen.

Wet betaalbare huur

(W04.23.00151/I)

Voorstel van wet houdende wijziging van de Wet goed verhuurderschap, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en van enige andere wetten in verband met de regulering van huurprijzen en de bescherming van rechten van huurders (Wet betaalbare huur).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot regulering van huren, in het bijzonder in de op dit moment vrije huursector. Dat gebeurt door het zogenoemde woningwaarderingstelsel (WWS) uit de sociale huursector ook verplicht toe te passen op de vrije huursector tot een huurwaarde van € 1123 (regulering middenhuur). Daarnaast wordt voorgesteld om de rechtspositie van huurders te verbeteren door de maximale huren uit het WWS als dwingende norm op te leggen. Dit laatste geldt voor zowel de sociale als de vrije huursector.

Adviesopmerking

De regering stelt terecht dat de voorgestelde regulering van de huurprijzen in het middensegment moet worden aangemerkt als regulering van het eigendomsrecht van eigenaren van woningen in dit segment die hun woning (willen gaan) verhuren. Het recht op eigendom is onder meer verankerd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Op grond daarvan mag eigendom wettelijk worden gereguleerd als die regulering een legitiem doel nastreeft en de maatregel proportioneel is tot dat doel, waarbij een 'fair balance' moet worden bereikt. Voldoende en genoeg betaalbare woonegelegenheid geldt als zo'n legitiem doel.

Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat bij de beoordeling van de proportionaliteit van inmengingen die het gevolg zijn van huurprijsregulering, verschillende factoren relevant zijn. Zo weegt mee in hoeverre de regulering van huurprijzen gevolgen heeft voor al bestaande contracten. Verder is de vraag van belang in hoeverre een verhuurder nog rendement kan behalen, of dat rendement voldoende is om aan verplichtingen (zoals behoorlijk onderhoud) te voldoen, en of sprake is van vrijwilligheid bij het aangaan van een gereguleerd huurcontract. Daarnaast wordt volgens vaste rechtspraak van het EHRM beoordeeld in hoeverre de met een inmenging beoogde doelen met minder ingrijpende maatregelen kunnen worden bereikt en in hoeverre maatregelen geschikt zijn om die doelen te bereiken.

Deze factoren komen aan bod in de toelichting. Volgens de regering wordt met de huurprijsregulering van het middensegment een 'fair balance' bereikt, omdat die regulering alleen voor nieuwe huurcontracten gaat gelden, er geen verhuurplicht bestaat zodat eigenaren zelf kunnen kiezen of zij een huurcontract willen aangaan dat is onderworpen aan de nieuwe regels, de toegestane huurprijs gerelateerd is aan de kwaliteit van de woning die op adequate wijze wordt bepaald, de huurprijs jaarlijks wordt geïndexeerd waardoor verhuurders nog voldoende kunnen verdienen, de voorgestelde maatregelen geschikt zijn om de beoogde doelen te bereiken en omdat er geen minder vergaande inmengingen zijn waarmee die doelen kunnen worden bereikt.

De Afdeling merkt op dat de toelichting ingaat op de vraag hoe de regulering zich verhoudt tot het eigendomsrecht en de jurisprudentie daarover. Kernvraag is evenwel of deze maatregel geschikt is voor het gestelde doel. De regering meent dat dit het geval is. Zij wijst erop dat door de 'grote schaarste' huurders in een afhankelijke positie zijn komen te staan ten opzichte van verhuurders.

De regulering geeft huurders bescherming tegen verhuurders die te hoge huurprijzen vragen in relatie tot de kwaliteit van de woning, aldus de regering.

In de voorgaande paragrafen is uiteengezet dat het voorstel onvoldoende ingaat op de door de regering onderkende schaarste en op het risico dat de schaarste verder toeneemt. Dit moet mede gezien worden in het licht van de al bestaande schaarste en het cumulatieve effect van de verschillende overheidsmaatregelen met betrekking tot huurwoningen in de vrije sector. Bovendien blijven de bredere negatieve gevolgen voor de doorstroming op de woningmarkt en de arbeidsmarkt buiten beschouwing. Gelet hierop dient de regulering van de middenhuur nader te worden gemotiveerd in het licht van het eigendomsrecht.

De Afdeling adviseert nader te motiveren dat de regulering van de middenhuur geschikt en noodzakelijk is in het licht van het eigendomsrecht.

Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en BPM

(W06.23.00258/III)

Voorstel van wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 en de Wet waardering onroerende zaken in verband met het herwaarderen van de proceskostenvergoeding en vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn (Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en BPM).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel maakt deel uit van het Pakket Belastingplan 2024. Het voorstel betreft een wijziging van de Wet Waardering onroerende zaken (Wet WOZ) en de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (Wet BPM 1992). De wijziging ziet op een aanpassing van de proceskostenvergoeding in bezwaar-, beroep- en hoger beroepsprocedures en van de vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel wordt in de toelichting getoetst aan het discriminatieverbod en het gelijkheidsbeginsel zoals volgt uit de Grondwet en verdragen. Die toetsing geschiedt aan de hand van het in de rechtspraak vastgestelde toetsingskader. De weging daarvan is in de toelichting opgenomen. De wetgever heeft in de regel een ruime beoordelingsvrijheid bij het beantwoorden van de vraag of gevallen als gelijk moeten worden beschouwd en, zo ja, of een redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat om die gevallen verschillend te behandelen. In aanvulling daarop dient het voorstel te worden getoetst aan het doeltreffendheidsbeginsel, welke toetsing in de toelichting ontbreekt.

De regering stelt dat er een redelijke en objectieve rechtvaardiging is voor het onderscheid en dat een effectieve rechtsbescherming niet in het geding komt. De Afdeling mist echter in de toelichting nog een nadere en meer specifieke onderbouwing van die redelijke en objectieve rechtvaardiging, mede in het licht van artikel 17 van de Grondwet, artikel 6 juncto 13 EVRM en artikel 47 van het EU-Handvest. De Afdeling acht die toetsing gewenst, omdat het betreffende voorstel een omslag teweegbrengt in het systeem van de bestuursrechtelijke proceskostenvergoedingen. Waar onder het huidige systeem door de rechter bij het bepalen van de proceskostenvergoeding een wegingsfactor

dient te worden toegepast gelet op de zwaarte van de zaak, wordt met dit voorstel een lage wegingsfactor verplicht. Slechts in bijzondere omstandigheden, waarop de burger zich zal moeten beroepen, kan de vergoeding nog naar boven worden bijgesteld.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

Besluit indexering verkeersboetes 2024

(W16.23.00312/II)

Ontwerpbesluit tot wijziging van de bijlage, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de bijlagen bij het Besluit OM-afdoening in verband met onder meer de jaarlijkse indexering van de tarieven.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit strekt tot indexering en verhoging van de tarieven van verkeersboetes met 10%. Ook worden de bijlagen bij het Besluit OM-afdoening op enkele (technische) punten gewijzigd.

Adviesopmerking

De Afdeling heeft in haar beoordeling van de Voorjaarsnota 2023 opgemerkt dat in het licht van de forse dekkingsopgave aanvullende bezuinigingen zijn 'gesprokkeld'. Daarbij ontbreekt een toelichting voor de gemaakte keuzes. Daar waar wel een toelichting wordt gegeven, is die veelal technisch van aard. De Afdeling wees erop dat een toelichting voor de keuzes van belang is voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het voorgestelde beleid. Dat geldt ook voor de keuze om de boetetarieven te verhogen. Noch in de Voorjaarsnota 2023, noch in dit ontwerpbesluit wordt een toelichting gegeven op de doelmatigheid van die verhoging.

Uit de stukken valt slechts af te leiden dat aan de beleidsmatige verhoging van de tarieven een budgettaire reden ten grondslag ligt. Deze toelichting is niet valide. Het uitgangspunt is dat de hoogte van de boete in redelijke verhouding dient te staan tot de aard en ernst van de overtreding. Het doel van boetes is het sanctioneren van strafwaardig gedrag en het vergroten van de verkeersveiligheid. Het verhogen van de tarieven van verkeersboetes dient dan ook uitsluitend in relatie te staan tot dat doel. Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre het voor het voorkomen of bestraffen van verkeersovertredingen noodzakelijk en proportioneel is om de boetetarieven te verhogen.

Door het ontbreken van een valide onderbouwing voor de tariefverhoging kan de evenredigheid van de boetes worden betwist. In 2018 onderkende het kabinet dat de bestuursrechter de rechtmatigheid en evenredigheid van bestuurlijke boetes steeds indringender is gaan toetsen en de boetes vaker is gaan matigen. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt weliswaar dat het recht op een eerlijk proces als bedoeld in artikel 6 van het EVRM een systeem van wettelijke vastgestelde bestraffende sancties niet uitsluit. Bestuur en rechter dienen in beginsel van de wettelijk gefixeerde boetehogtes uit te gaan, mits de betreffende wettelijke bepalingen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel tot stand zijn gekomen. In de toelichting ontbreekt een motivering van de evenredigheid van de voorgestelde boetetarieven. Daardoor kan op grond van artikel 6 EVRM eerder de noodzaak ontstaan om van het boetestelsel af te wijken.

De Afdeling wijst erop dat het College van procureurs-generaal al bij de vorige indexering in 2022 heeft aangegeven dat de redelijke verhouding tussen de hoogte van het boetetarief en de ernst

van het feit onder druk is komen te staan. De Afdeling merkt in aansluiting hierop op dat eerst de effecten van de verhoging van de boetes op de verkeersveiligheid in kaart moeten worden gebracht, alvorens wordt overgegaan tot een eventuele verhoging van die boetes. Een differentiatie naar type overtreding is daarbij van belang. Op 24 oktober 2023 heeft de Tweede Kamer hier in een aangenomen motie ook toe opgeroepen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting dragend te motiveren waarom het verhogen van de verkeersboetes noodzakelijk en proportioneel is in het licht van het voorkomen en bestraffen van verkeersovertredingen. Als dat niet mogelijk is, moet van de voorgestelde verhoging worden afgezien.

1.2 Unierecht

Wet voorrang voor Nederlanders

[\(W04.23.00029/I\)](#)

Voorstel van wet van het lid Kops tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 in verband met het verlenen van voorrang aan Nederlanders bij de toewijzing van sociale huurwoningen (Wet voorrang voor Nederlanders).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel regelt dat bij de toewijzing van sociale huurwoningen voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden met de Nederlandse nationaliteit. Daarnaast wordt een verbod op voorrang voor (asiel)vergunninghouders ('statushouders') voorgesteld, alsmede het schrappen van de verplichting voor gemeenten om deze vergunninghouders te huisvesten. Aldus beoogt de initiatiefnemer te verzekeren dat Nederlandse woningzoekenden eerder in aanmerking komen voor een sociale huurwoning.

Adviesopmerking

Het categorisch voorrang verlenen van woningzoekenden van de Nederlandse nationaliteit komt niet alleen ten nadele van vergunninghouders. Ook andere migranten die hier legaal (willen) verblijven, worden hierdoor geraakt. De belangrijkste categorie migranten in Nederland is afkomstig uit andere lidstaten van de EU. De toelichting gaat echter niet in op de verhouding van het voorstel tot het Unierecht. Een van de basisbeginselen van het Unierecht is het vrij personenverkeer en, breder, het burgerschap van de Unie. Artikel 18 van het EU-Werkingsverdrag verbiedt discriminatie op grond van nationaliteit. Het voorstel maakt direct onderscheid op basis van nationaliteit tussen Nederlanders en andere Unieburgers zonder dat hiervoor een rechtvaardiging wordt gegeven die past binnen het Unierecht. Het voorstel is in zoverre niet verenigbaar met het Unierecht. Ook Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen verzet zich tegen deze ongelijke behandeling.

Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

[\(W12.22.00200/III\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van een certificeringsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een verplicht certificeringsstelsel voor ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen (uitleners). Ondernemingen die gebruikmaken van ter beschikking gestelde arbeidskrachten (inleners) mogen alleen van de diensten van gecertificeerde uitleners gebruikmaken. In het publiek-private stelsel verleent een nieuwe certificerende instelling de certificaten, controleren private inspectie-instellingen of uitleners aan de voorwaarden (blijven) voldoen en controleert de Arbeidsinspectie op de naleving van de certificeringsplicht door uitleners

en inleners. Met het certificeringsstelsel wordt beoogd de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten, en in het bijzonder die van arbeidsmigranten, te verbeteren.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel voorziet in een certificeringsplicht die ook geldt voor ondernemingen die buiten Nederland zijn gevestigd en op de Nederlandse arbeidsmarkt arbeidskrachten ter beschikking (willen) stellen. Voor het verkrijgen van een certificaat moet worden voldaan aan het normenkader, dat voornamelijk ziet op het naleven van bestaande wettelijke bepalingen. Daarnaast moet een (buitenlandse) onderneming financiële zekerheid stellen en voldoen aan de huisvestingseis als huisvesting wordt aangeboden. Buitenlandse ondernemingen hoeven geen verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor rechtspersonen te verstrekken.

Het stelsel van verplichte certificering dient in al zijn onderdelen te voldoen aan het toepasselijke Unierecht. De toelichting gaat in op de verhouding van de certificeringsplicht tot de vrijverkeersbepalingen van het VWEU en van de verplichting tot naleving van de al bestaande wettelijke bepalingen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden tot de Detacherings- en Uitzendrichtlijn. Het is echter van belang dat in de toelichting ook op de overige onderdelen van het wetsvoorstel wordt ingegaan voor zover deze een potentiële dan wel daadwerkelijke belemmering kunnen vormen voor de bij het stelsel betrokken marktdeelnemers.

De Afdeling wijst in dit verband in het bijzonder op de huisvestingseis, en ook op de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid en de uitzonderingsmogelijkheden daarop. In het verlengde hiervan moet ook rekening gehouden worden met het perspectief van inleners en verhuurders. Het stelsel van verplichte certificering legt immers ook aan hen verplichtingen op en heeft ook gevolgen voor deze groepen.

De toelichting motiveert niet in hoeverre die onderdelen van het voorstel evenzeer geschikt, evenredig en consistent zijn met het oog op het belang dat ermee wordt beoogd. Verder maakt de toelichting niet duidelijk wat de gevolgen zijn van de uitzonderingen ten aanzien van de eis tot financiële zekerheidsstelling voor buitenlandse ondernemingen. Deze uitzonderingen gelden voor ondernemingen waarbij terbeschikkingstelling van arbeidskrachten een gering onderdeel is van de totale bedrijfsactiviteit of voor in het handelsregister ingeschreven bonafide uitleners die bij inwerkingtreding van het certificeringsstelsel ten minste vier jaar actief zijn. De toelichting maakt niet duidelijk in hoeverre niet in Nederland gevestigde ondernemingen in gelijke mate aan deze voorwaarden kunnen voldoen.

Daarnaast vereist het wetsvoorstel dat huisvesting alleen kan worden aangeboden als de verhuurder een woningcorporatie is of als de verhuurder gecertificeerd is conform de bij cao gestelde normen. De toelichting maakt niet duidelijk wat in het licht van het vrij verkeer de gevolgen van de voorgestelde huisvestingseis zijn voor buitenlandse ondernemingen in de diverse grensoverschrijdende situaties.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande in de toelichting de rechtvaardiging van beperkingen van het vrij verkeer als gevolg van de afzonderlijke onderdelen van het normenkader uiteen te zetten.

Verbieden van verkoop tabaks- en aanverwante producten op afstand

(W13.23.00019/III)

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit voorziet in een verbod op de binnenlandse en de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaks- en aanverwante producten aan consumenten.

Adviesopmerking

De Afdeling merkt op dat de reikwijdte van het voorstel ruimer is dan het in de Tabaksproductenrichtlijn voorziene verbod op de verkoop op afstand van tabaksproducten, elektronische sigaretten en navulverpakkingen. Ook elektronische sigaretten zonder nicotine, kruidenrookproducten en, aldus de toelichting, elektronische verhittingsapparaten vallen binnen de reikwijdte van het voorgestelde verbod. Ten aanzien van deze producten wordt in de toelichting enkel aandacht besteed aan het vrij verkeer van goederen.

De vraag rijst of het vrij verkeer van goederen het enige en juiste beoordelingskader is voor het voorgestelde verbod van verkoop op afstand. De verkoop op afstand via online webshops geldt immers als een dienst van de informatiemaatschappij waarop de Richtlijn inzake elektronische handel van toepassing is. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen het langs elektronische weg sluiten van een overeenkomst en de levering aan huis. Alleen het sluiten van de overeenkomst valt onder de werkingssfeer van de Richtlijn inzake elektronische handel. De levering aan huis van online bestelde goederen daarentegen valt daar niet onder. Daarover merkt de Afdeling op dat het voorgestelde verbod niet een eis met betrekking tot het goed zelf is, maar de detailhandel in goederen raakt, zodat de levering kan worden beschouwd als een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn.

Het van toepassing zijn van de Richtlijn inzake elektronisch handel en de Dienstenrichtlijn is in zoverre ook van belang omdat deze richtlijnen bepalingen bevatten die (in tegenstelling tot het vrij verkeer van goederen) ook van toepassing zijn op situaties zonder een grensoverschrijdend element.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de verhouding van het voorgestelde verbod tot de Richtlijn inzake elektronische handel en de Dienstenrichtlijn.

Wet aanpassing fiscale beleggingsinstelling

(W06.23.00267/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en enige andere wetten tot aanpassing in de regelingen voor de fiscale beleggingsinstelling.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel introduceert de zogenoemde vastgoedmaatregel in de vennootschapsbelasting voor fiscale beleggingsinstellingen (fbi's). Als gevolg van deze maatregel kunnen fbi's vanaf 1 januari 2025 niet langer direct beleggen in vastgoed dat in Nederland is gelegen. Fbi's mogen wel direct blijven

beleggen in buitenlands vastgoed. De toelichting geeft als reden voor de vastgoedmaatregel het evenwichtiger maken van de fiscale behandeling van resultaten uit vastgoed door het dichteren van een heffingslek waardoor Nederland in een aantal gevallen door toepassing van belastingverdragen feitelijk geen heffingsrecht heeft over het inkomen uit vastgoed van fbi's.

Adviesopmerking

De Afdeling merkt op dat in de toelichting een toetsing aan hoger recht, in het bijzonder het Unierecht, ontbreekt. Een reflectie op de rechtvaardiging van de vastgoedmaatregel uit het oogpunt van staatssteun en een reflectie over een mogelijke melding bij de EU Gedragscodegroep inzake de belastingregeling voor ondernemingen om te bezien of er sprake is van een schadelijke, preferentiële belastingmaatregel, zouden echter voor de hand liggen.

Dit klemt temeer nu in één van de reacties op de internetconsultatie uitvoerig aandacht is gevraagd voor de verenigbaarheid van de vastgoedmaatregel met de Unierechtelijke staatssteunregels en de suggestie is gedaan om deze maatregel bij de Europese Commissie aan te melden, al is het maar om onzekerheid weg te nemen en aanzienlijke consequenties te voorkomen als later toch blijkt dat sprake is van verboden staatssteun. De Afdeling constateert dat in de paragraaf in de toelichting over advies en consultatie deze inbreng over de staatssteunaspecten niet wordt gemeld en dat hier ook geen reactie op wordt gegeven.

Het voorstel is opgenomen in het pakket Belastingplan 2024. De toelichting maakt echter niet duidelijk waarom dit het geval is en waarom het voorstel niet op een ander moment kon worden ingediend. De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen.

Verder adviseert zij de toelichting aan te vullen met een paragraaf over Unierechtelijke aspecten van het voorstel en om in de paragraaf over advies en consultatie in te gaan op voornoemde inbreng over staatssteunaspecten van de vastgoedmaatregel.

2 Juridische systematiek

2.1 Delegatie

Vaststelling regels over afwijkend gebruik van frequentieruimte

[\(W18.22.00184/IV\)](#)

Ontwerpbesluit houdende vaststelling van regels over afwijkend gebruik van frequentieruimte.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit stelt regels voor het gebruik van frequentieruimte voor uitzonderlijke overheidstaken, het zogeheten "afwijkend gebruik". Afwijkend gebruik is nu al mogelijk voor het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en strafvorderlijke taken (zoals het aftappen van telecommunicatie) en voor het opruimen van explosieven. Afwijkend gebruik wordt ook mogelijk om de openbare orde en openbare veiligheid te waarborgen of bedreigingen daarvan te bestrijden. Dit is in het bijzonder bedoeld voor het bestrijden van drones (ook wel: Unmanned Aerial Vehicles, onbemande mobiele systemen of onbemande luchtvaartuigen) en zal worden uitgewerkt bij ministeriële regeling. Daarnaast biedt het ontwerpbesluit de grondslag voor al bestaande ministeriële regelingen over het toestaan van afwijkend gebruik van frequentieruimte.

Adviesopmerking

Het valt op dat afwijkend gebruik bij strafvorderlijk onderzoek (het aftappen van telecommunicatie) nauwkeurig bij wet is geregeld: het doel en de meeste voorwaarden zijn in de wet gedetailleerd uitgewerkt. Voor afwijkend gebruik voor andere doeleinden kan de minister van EZK per geval ontheffing verlenen. Bij afwijkend gebruik op basis van een ontheffing zijn de doelen in de wet uitgeschreven, maar worden de voorwaarden waaronder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend geregeld in uitvoeringsbesluiten. Afwijkend gebruik is ook mogelijk op basis van een algemene vrijstelling; voor een dergelijke vrijstelling (waarvoor de voorwaarden eveneens in uitvoeringsbesluiten worden geregeld) regelt de wet de doelen niet.

Het stelsel van artikel 3.22 van de wet is daarmee niet evenwichtig in wat er wordt geregeld op welk niveau. Mede daardoor is het inpassen van deze nieuwe algemene maatregel van bestuur (amvb) gecompliceerd.

De Afdeling adviseert daarom bij gelegenheid de regeling voor afwijkend gebruik in de wet en in de uitvoeringsbesluiten meer systematisch te herzien.

Wijziging van het Besluit basisregistratie personen in verband met de invoering van een centrale voorziening

[\(W04.22.00126/I\)](#)

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit basisregistratie personen in verband met de invoering van een centrale voorziening ter ondersteuning van de colleges van burgemeester en wethouders bij het onderzoek of een persoon als ingezetene in de basisregistratie personen op een adres in de gemeente dient te worden ingeschreven alsmede naar de juistheid van de gegevens betreffende het adres van een ingezetene in de basisregistratie personen.

Inhoud voorstel

De Wet BRP Adreskwaliteit is gericht op de verbetering van de kwaliteit van adresgegevens in de Basisregistratie personen (BRP). Hiertoe wordt onder andere gewerkt met profielen. Het ontwerpbesluit bevat een nadere uitwerking van de Wet BRP Adreskwaliteit wat betreft de werkwijze voor het verbeteren van adresgegevens.

Adviesopmerking

Een aantal onderdelen wordt nader geregeld bij ministeriële regeling. Het gaat onder andere om:

- de gegevens die de mededeling van bestuursorganen aan de minister bevat en de analyse hiervan;
- welke selectiefactoren een profiel vormen en welke categorieën gegevens worden verwerkt bij de toepassing van een profiel;
- de gegevens die worden verwerkt voor een onderzoek naar de patronen die aanleiding geven tot een nieuw profiel.

De Afdeling merkt op dat het niet in de rede ligt om de hiervoor omschreven onderdelen volledig op het niveau van de ministeriële regeling te regelen. De Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven voor dat gebruik van de ministeriële regeling wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.

De keuze voor bepaalde profielen, en de persoonsgegevens die daarbij moeten worden verwerkt, is niet van zuiver administratieve aard en/of het betreft niet slechts details van een regeling. Hetzelfde geldt voor de verwerking van persoonsgegevens voor de (analyse van) mededelingen van bestuursorganen. Bovendien raakt deze verwerking van persoonsgegevens aan het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 10 van de Grondwet maakt beperking van dat grondrecht weliswaar mogelijk als zij plaatsvindt bij of krachtens de wet. Aangezien het echter een beperking van een grondrecht betreft, is terughoudendheid met subdelegatie des te meer van belang.

De toelichting rechtvaardigt de keuze voor een ministeriële regeling door te wijzen op het belang van flexibiliteit en snelheid. De Afdeling wijst erop dat uit de toelichting niet blijkt waarom zulks het geval is wat betreft de gegevens die worden verwerkt in het kader van een mededeling door een bestuursorgaan. Verder geldt dat de profielen (waar het onderzoek naar patronen aan ten grondslag ligt) in overwegende mate van dien aard zijn dat zij niet regelmatig aan verandering onderhevig zijn (bijvoorbeeld overbewoning, veelverhuizer, of post onbestelbaar retour). Mocht een profiel in de praktijk toch niet meer van meerwaarde blijken te zijn, dan ligt het in de rede dat dit profiel door de minister niet meer wordt gebruikt en de grondslag voor het profiel bij de eerstvolgende

mogelijkheid wordt geschrapt in het Besluit basisregistratie personen. Als zich nieuwe fenomenen voordoen die aanleiding geven tot een nieuw profiel, treedt in het meest nadelige geval een vertraging op van enkele maanden. Deze vertraging rechtvaardigt echter geen subdelegatie naar een ministeriële regeling.

De Afdeling adviseert daarom, aansluitend bij andere gevallen, in het ontwerpbesluit op te nemen:

- welke profielen worden gebruikt en;
- welke categorieën persoonsgegevens mogen worden verwerkt voor de (analyse van de) mededeling door bestuursorganen, de analyse aan de hand van profielen, en het onderzoek naar patronen.

Een overzicht waarmee per mededeling van een specifiek bestuursorgaan, profiel of patroon, wordt aangegeven welke persoonsgegevens daarvoor dienen te worden verwerkt, kan worden geregeld in de ministeriële regeling. Hetzelfde geldt voor een nadere specificering van de persoonsgegevens die binnen een bepaalde categorie worden verwerkt.

Spreidingswet

(W16.22.00210/II)

Voorstel van wet tot houdende regels inzake een wettelijke taak van gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken (Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen).

Inhoud voorstel

Met dit wetsvoorstel, ook wel de Spreidingswet genoemd, wil de regering verandering brengen in de situatie dat het Centraal orgaan opvang Asielzoeker (COA) afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van gemeenten bij het realiseren van asielopvang. Het introduceert daartoe een (structurele) wettelijke taak voor gemeenten om asielopvangvoorzieningen te bieden. Het voorstel beoogt langs deze weg te komen tot een stabiel en robuust stelsel en een evenwichtigere verdeling van asielzoekers over alle gemeenten.

Adviesopmerking

Tot slot – maar niet in het minst – wijst de Afdeling erop dat veel aspecten nog nadere uitwerking vergen en volgens het voorstel in lagere regelingen zullen worden opgenomen. Beoogd is om de algemene maatregel van bestuur in concept voor advies en internetconsultatie gereed te hebben zodra het voorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend. De (bevoegdheid tot het stellen van) nadere regelgeving betreft blijkens het wetsvoorstel de volgende aspecten:

1. Bij of krachtens amvb: De minimale omvang van opvanglocaties- of accommodaties die door gemeenten beschikbaar worden gesteld en in mindering kunnen worden gebracht van de provinciale opvangopgave.
2. Bij of krachtens amvb: De wijze waarop de minimaal vereiste opvangplaatsen over de provincies en (indicatief over) de gemeenten worden verdeeld.
3. Bij amvb: een uitwerking van het voorzitten van de provinciale regietafel door de CdK en het verslag daarvan aan de minister.
4. Bij ministeriële regeling: de (hoogte van de) specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies alsmede de modaliteiten van de verstrekking ervan (aanvraag, verlenen, vaststellen, uitbetalen, terugvorderen).

5. Bij ministeriële regeling: regels over de uitkeringen aan gemeenten bij de overgangsregeling.
6. Bij ministeriële regeling: de wijze van toekenning aan en de inhoud van de financiële beloningen voor provincies en gemeenten die vrijwillig en vroegtijdig bijzondere vormen van opvang realiseren.
7. Bij of krachtens amvb: de regels die van toepassing zijn op de exploitatie van een opvangvoorziening door het college van burgemeesters en wethouders van een gemeente (in de plaats van het COA).
8. Bij ministeriële regeling: de eisen waaraan voorzieningen voor reguliere opvang, opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere opvang van bijzondere aard, dienen te voldoen. De toelichting spreekt daarbij in het kader van interbestuurlijk toezicht over een 'kwaliteitskader' met materiele en immateriële eisen.

Duidelijk wordt dat de nader te stellen regels onder meer gaan over de wijze waarop gekomen wordt tot verdeling van de locaties, mede in relatie tot de verantwoordelijkheden van het COA, het te ontwikkelen kwaliteitskader en het daaraan gerelateerde toezicht. Daarbij geldt dat de eisen waaraan opvangvoorzieningen moeten voldoen – gelet op mensenrechtenverdragen en recente rechterlijke uitspraken – bepalend zijn voor de locaties die voor gemeenten geschikt zijn om aan te dragen (zowel bij de nationale inbreng als de provinciale inbreng).

De onderwerpen die in het voorstel ter nadere regeling aan de regering of de minister zijn gedelegeerd kunnen daarom niet op voorhand als meer technische uitwerkingsvraagstukken worden beschouwd. Zij raken immers het stelsel als geheel en zouden daarom op adequate wijze in de voorbereiding van het wetsvoorstel moeten worden betrokken. Aannemelijk is dat doordienking van in elk geval een aantal van de genoemde aspecten mede van invloed zal zijn op de wijze waarop het stelsel in de wet zélf moet worden vormgegeven.

Daarbij zal ook nader moeten worden gezien wat in de wet zélf geregeld moet worden en wat ter nadere regeling kan worden overgelaten aan een amvb of een ministeriële regeling. Daarbij is het aangewezen dat in ieder geval de wijze waarop de minimaal vereiste opvangplaatsen over de provincies en (indicatief over) de gemeenten worden verdeeld, uit een in de wet zelf opgenomen regeling voortvloeit.

Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs

(W05.23.00094/I)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs 2020 in verband met de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen voor leerplichtige nieuwkomers en het versterken van de regierol van gemeentebesturen bij het aanbod van nieuwkomersonderwijs (Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt het tekort aan onderwijsplaatsen voor nieuwkomers op te lossen. Daartoe worden twee maatregelen voorgesteld. De eerste maatregel houdt in dat gemeentebesturen en bevoegde gezagen van scholen verplicht worden om ten minste eenmaal per jaar met elkaar afspraken te maken over een dekkend onderwijsaanbod aan nieuwkomers. De tweede maatregel is dat de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs kan opdragen dat in een bepaalde gemeente

een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt ingericht. In een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt door niet (volledig) bevoegde leraren basaal onderwijs gegeven met een afwijkend onderwijsprogramma. Leerlingen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening stromen in beginsel na twee jaar door in het reguliere onderwijs. Onder verwijzing naar de problematiek die zich rondom het nieuwkomersonderwijs voordoet, is het wetsvoorstel met een verzoek om spoedbehandeling voor advies voorgelegd.

Adviesopmerking

De regering stelt voor om bij of krachtens amvb toe te staan dat nadere regels worden gesteld over het doen van meldingen, het opstellen van inrichtingsplannen, het stellen van regels aan onderwijzers en het vaststellen van onderwijsprogramma's. Wat betreft het onderwijsprogramma en de inrichting van het onderwijs zijn de hoofdelementen in het wetsvoorstel vastgelegd en is daarnaast bepaald dat in nadere uitwerking bij of krachtens amvb van de wet kan worden afgeweken.

Afwijken van de wet moet bij een norm van gelijke hoogte gebeuren, tenzij er sprake is van een experiment of een onvoorziene noodsituatie. De Afdeling adviseert ten aanzien van de verdere afwijkingen op het onderwijsprogramma deze eveneens in dit wetsvoorstel op te nemen. Voor zover dat niet mogelijk zou zijn, dient gemotiveerd te worden waarom sprake is van een noodsituatie waardoor deze afwijkingen niet al op wettelijk niveau kunnen worden vastgelegd en dient in ieder geval af te worden gezien van de mogelijkheid tot subdelegatie naar het niveau van de ministeriële regeling.

Nota van wijziging bij het wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail

(W17.23.00201/IV)

Nota van wijziging bij de wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de omvorming van ProRail van een besloten vennootschap tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail).

Inhoud voorstel

Deze derde nota van wijziging wijzigt het wetsvoorstel inzake de publiekrechtelijke omvorming van ProRail. Met het wetsvoorstel is de eerdere vormgeving van ProRail als besloten vennootschap gewijzigd door ProRail als publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) vorm te geven.

Deze keuze wordt met de nota van wijziging verlaten om tegemoet te komen aan de wensen uit de sector, vanuit ProRail en de Tweede Kamer. De nota wijzigt het wetsvoorstel zo dat ProRail een privaatrechtelijk zbo wordt. Dit houdt in dat de B.V. ProRail blijft bestaan, en als zodanig wordt ingesteld als zbo. Nu een nieuwe richting wordt ingeslagen wijzigt de nota daarom ook de naam van het wetsvoorstel naar Wet sturing en verantwoording ProRail B.V.

Adviesopmerking

Geen nadere uitwerking

In een groot aantal bepalingen wordt voorzien in de mogelijkheid van delegatie. Uitwerking bij of krachtens amvb is alleen ten aanzien van de wettelijke taken geregeld. Dit betreffen enerzijds regels om onderwerpen uit de SERA-richtlijn te regelen die nu in de beheerconcessie zijn uitgewerkt. Anderzijds betreffen dit nadere regels over de wettelijke taken, met daarbij de mogelijkheid om

kwalitatieve en kwantitatieve doelen te verbinden aan de taken (zoals prestatiegebieden). Alle overige delegatiebepalingen betreffen uitwerkingen bij ministeriële regeling.

Gelet op de gewenste zelfstandigheid van ProRail ligt het niet in de rede alle onderwerpen gedetailleerd uit te werken. In het bijzonder merkt de Afdeling op dat het niet nodig is de onderwerpen die betrekking hebben op de Kaderwet nader te regelen. De Kaderwet geeft voldoende bevoegdheden aan de minister ten aanzien van de zbo. Verdere regeling gaat in tegen de door de regering beoogde zelfstandigheid.

Daarnaast wijst de Afdeling op de delegatiebepaling ten aanzien van de samenwerking tussen ProRail en partijen in de spoorsector. Dat past het niet bij de zelfstandige positie van ProRail om daarover nadere regels te stellen. Gelet op de beoogde zelfstandigheid ligt het voor de hand de samenwerking tussen ProRail en partijen in de spoorsector over te laten aan de praktijk. Gelet op de grote belangen en de vrees in de sector dat ProRail 'boven' de andere partijen komt te staan, ligt het niet voor de hand de samenwerking bij besluit van de minister verder te regelen.

De Afdeling adviseert de delegatiebepalingen ten aanzien van de voornoemde onderwerpen te schrappen.

Niveau van delegatie

Voor de onderwerpen die wel nadere uitwerking behoeven, rijst de vraag of deze niet op het niveau van de wet dan wel op het niveau van een amvb geregeld moeten worden. Het primaat van de wetgever dient daarbij als richtsnoer: hoofdelementen dienen door de wetgever te worden vastgesteld.

De Afdeling wijst hierbij in het bijzonder op de regels met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen, en de regels ten aanzien van de onverenigbaarheid van (neven)functies van leden van de raad van bestuur en van de raad van commissarissen. Regels over deze onderwerpen dienen in elk geval wat de hoofdlijnen betreft op het niveau van de wet te worden geregeld.

Als delegatie aangewezen is, moeten verder echter niet alle onderwerpen bij ministeriële regeling worden uitgewerkt. In dit kader wijst de Afdeling onder meer op regels over het uitvoeren van taken op een bijzondere spoorweg en (de wijze van) het vaststellen van tarieven daarvoor; de voorwaarden voor het uitvoeren van werkzaamheden voor een derde (waaronder decentrale overheden) en de (opbouw, wijze van vaststelling en) uurtarieven daarvoor; en de voorschriften voor het verrichten van andere activiteiten. Dit zijn geen administratieve voorschriften, (technische) details, of regels die vaak moeten worden gewijzigd of met grote spoed moeten worden vastgesteld. In dat geval is regeling bij amvb aangewezen.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

Wet verbetering uitvoering Wet veiligheids- onderzoeken

[\(W04.23.00216/I\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet veiligheidsonderzoeken in verband met de invoering van een locatiegebonden verklaring van geen bezwaar en enkele andere wijzigingen ter verbetering van de uitvoerbaarheid van deze wet (Wet verbetering uitvoering Wet veiligheidsonderzoeken).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt de uitvoering van de Wvvo te verbeteren. Hiertoe introduceert het wetsvoorstel onder andere een locatiegebonden verklaring van geen bezwaar (VGB). Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een grondslag voor een register voor actieve vertrouwensfunctionarissen. Verder wordt het mogelijk om een veiligheidsonderzoek te verrichten naar mensen die geen veiligheidsfunctie bekleden, maar waar in het belang van de nationale veiligheid een veiligheidsonderzoek wel wenselijk wordt geacht.

Adviesopmerking

In het tweede lid van voorgesteld artikel 10a wordt opgesomd welke gegevens worden opgenomen in het register. Het derde lid van dat artikel is een delegatiebepaling, waarmee via een ministeriële regeling aanvullende gegevens in het register kunnen worden opgenomen. Uit de toelichting blijkt niet om wat voor gegevens het zou kunnen gaan of in welke situaties van deze bepaling gebruik zou kunnen worden gemaakt. Dit roept de vraag op of het noodzakelijk is om een dergelijke delegatiegrondslag in het wetsvoorstel op te nemen. Als de noodzaak hiervan niet toereikend kan worden gemotiveerd, geeft de Afdeling in overweging deze bepaling te schrappen. Als de regering een dergelijke bepaling wel noodzakelijk acht, ligt het gelet op de aard van het te regelen onderwerp voor de hand dat voor een algemene maatregel van bestuur in plaats van een ministeriële regeling wordt gekozen.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de delegatiebevoegdheid uit het derde lid van artikel 10a nader toe te lichten en zo nodig het voorstel aan te passen.

Verlenging transitieperiode toekomst pensioenen

[\(W12.23.00340/III\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet op de loonbelasting 1964 en enige andere wetten in verband met de verlenging van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel (verlenging transitieperiode toekomst pensioenen).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel regelt dat verschillende data in het kader van de pensioentransitie worden overgeheveld van de betreffende wetten naar een algemene maatregel van bestuur. Daarbij zal de einddatum van de pensioentransitie worden aangepast naar 1 januari 2028, waarmee de implementatiefase met één jaar wordt verlengd. Het doel hiervan is om voor alle uitvoerende partijen een zorgvuldige en beheerste pensioentransitie beter mogelijk te maken.

Adviesopmerking

Verlenging van de transitieperiode beïnvloedt ook de dynamiek van het transitieproces. Dit wordt versterkt door de voorgestelde overheveling van de (nieuwe) transitiedata naar een amvb.

Hierdoor zou beter ingespeeld kunnen worden op actuele ontwikkelingen. Eerder werd de einddatum van 1 januari 2027, samen met de uiterlijke data van andere mijlpalen, juist wettelijk vastgelegd om te waarborgen dat deze datum in alle gevallen zou worden gehaald.

De Afdeling merkt op dat voor een geslaagde pensioentransitie belangrijk is dat aan de betrokken partijen duidelijke doelen worden gesteld. Dit geldt temeer nu bij de transitie ingewikkelde en soms pijnlijke keuzes moeten worden gemaakt. Een strakke implementatietermijn en duidelijke deadlines, die in de wet zijn vastgelegd, leveren dan ook een wezenlijke bijdrage aan het realiseren van de transitie.

Met de hier voorgestelde delegatiegrondslagen, waardoor verschillende transitiedata verschuiven naar lagere regelgeving, vermindert de invloed van de formele wetgever op de einddatum van de transitieperiode. Duidelijkheid over en bestendigheid van de overgangstermijn is bovendien van belang voor de rechtszekerheid van alle betrokken partijen. Daarom adviseert de Afdeling van de overheveling van transitiedata naar lagere regelgeving af te zien en de nu beoogde verlenging tot 1 januari 2028 in de wet zelf vast te leggen.

Wet terugdringen verzuim

(W05.23.00212/I)

Voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enige andere onderwijswetten in verband met het voorkomen en het terugdringen van verzuim in het funderend onderwijs en het beroepsonderwijs (Wet terugdringen verzuim).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel heeft als doel om verzuim en het aantal thuiszitters in het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs beter in beeld te krijgen, te voorkomen en terug te dringen. Om dit te bereiken wordt voorgesteld om het verzuimbeleid en de verzuimregistratie op scholen in de wet aan te scherpen. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel het aantal vrijstellingen van de leerplicht op grond van lichamelijke of psychische ongeschiktheid te verminderen.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel bevat een aantal delegatiegrondslagen voor het stellen van nadere regels bij amvb, namelijk over de elementen van het verzuimbeleid die scholen dienen vast te stellen, de verzuimregistratie en de levering en verstrekking van de verzuimgegevens geaggregeerd op schoolniveau aan DUO.

De Afdeling merkt op dat door deze ruim geformuleerde delegatiegrondslagen veel verplichtingen die uit het wetsvoorstel voortvloeien nog onbepaald zijn. Er wordt veel ruimte gelaten om deze verplichtingen in een amvb te regelen. Hierdoor biedt het voorstel weinig inzicht in de wijze waarop het eraan bijdraagt om thuiszitten of verzuim in brede zin tegen te gaan. Ook de betrokkenheid van het parlement bij de inhoud, de richting en de omvang van de voorgestelde verplichtingen om verzuim terug te dringen is daarmee beperkt. Dit gaat ten koste van het primaat van de wetgever.

Over de verzuimregistratie en de levering van geaggregeerde verzuimgegevens op schoolniveau stelt de toelichting dat de amvb enkel zal verplichten om te registreren in de categorieën geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. De Afdeling constateert dat deze categorisering een hoofdelement van de wet is, en adviseert dit op het niveau van de formele wet te regelen.

De Afdeling merkt bovendien op dat 'geoorloofd' en 'ongeoorloofd' verzuim zeer ruime en algemene categorieën zijn. De Afdeling vraagt zich af of louter deze categorisering een nuttig beeld zal geven van de daadwerkelijke oorzaken van verzuim. Het verdient overweging om met het onderwijsveld te onderzoeken welke categorieën nuttige en getrouwe informatie opleveren voor scholen en de andere betrokken ketenpartijen. Het is denkbaar om hiervoor aan te sluiten bij de al bestaande wettelijke verzuimcategorieën in de Leerplichtwet 1969, zoals afwezigheid vanwege schorsing of tuchtmaatregelen, ziekte of vervulling van plichten voortvloeiend uit godsdienst of levensovertuiging. Dat zal een fijnmaziger beeld opleveren dan de voorgenomen registratieplicht in louter de categorieën geoorloofd en ongeoorloofd verzuim.

De Afdeling adviseert om de hoofdelementen van het verzuimbeleid, de verzuimregistratie en de doorlevering van gegevens in de wet op te nemen en niet in een amvb. Voor zover ter uitwerking een delegatiegrondslag voor een amvb wordt opgenomen, zou de toelichting ook een schets van de voorgenomen nadere regels moeten bevatten.

2.2 Comply or explain

12e wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving

[\(W16.23.00190/II\)](#)

Adviesaanvraag inzake de 12e wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel bevat verschillende onderdelen die tot doel hebben de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit te versterken.

Adviesopmerking

Inhoud van de wijziging

De voorgestelde aanwijzingen 2.16 en 2.16a introduceren het sinds 2019 gehanteerde legislatieve uitgangspunt 'comply or explain' (pas toe of leg uit) in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Dit uitgangspunt houdt in dat iedere nieuwe Europees-Nederlandse regeling in principe wordt toegepast op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland), tenzij er redenen zijn dat niet te doen.

Aanwijzing 2.16 schrijft nu voor dat "bij het opstellen van een regeling wordt onderzocht of de regeling moet gelden voor het gehele grondgebied van Nederland, of uitsluitend voor het Europese deel van Nederland, dan wel uitsluitend voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba". Het voorstel wijzigt deze aanwijzing aldus, dat bij het tot stand brengen van een regeling wordt beoogd voor Caribisch Nederland "een gelijkwaardig effect van de regeling te bereiken met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen de mogelijkheden van de Caribische context".

Ook wordt een tweede lid toegevoegd, waarin staat dat voor de openbare lichamen afzonderlijke regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen kunnen worden getroffen "met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland". Bij deze differentiatie kan onderscheid worden gemaakt tussen Caribisch Nederland en het Europese deel van Nederland, alsook binnen Caribisch Nederland.

Het voorstel voegt verder een nieuwe aanwijzing 2.16a toe. Die aanwijzing schrijft voor dat bij het opstellen van een regeling wordt onderzocht of de regeling moet gelden voor het gehele grondgebied van Nederland, voor het Europese deel van Nederland, of uitsluitend voor Caribisch Nederland. Daarbij is het uitgangspunt dat nieuwe regelingen getroffen worden voor het gehele grondgebied van Nederland. Volgens de toelichting bij deze aanwijzing moet de keuze om een regeling alleen toe te passen op Europees Nederland worden uitgelegd in de toelichting bij de desbetreffende regeling.

Achtergrond en doel

Tot 2019 gold het uitgangspunt van 'legislatieve terughoudendheid'. Dit hield in dat wetgeving uit Europees Nederland in beginsel niet zou gelden voor Caribisch Nederland. Het had als doel om een periode van gewenning en rust voor de burgers en bestuurders van Caribisch Nederland te creëren, nadat zij in 2010 als openbare lichamen onderdeel waren geworden van het land Nederland en te maken kregen met een grote hoeveelheid nieuwe regelgeving. De Nederlands-Antilliaanse wetgeving werd destijds met de Invoerings- en aanpassingswet BES omgezet naar Nederlandse wetgeving.

In 2019 is het uitgangspunt van 'legislatieve terughoudendheid' losgelaten. Daarvoor in de plaats geldt het uitgangspunt 'comply or explain'. De regering beoogt hiermee tegemoet te komen aan een aanbeveling van de Afdeling om de toepasselijkheid van materiële wetgeving op de openbare lichamen te bepalen aan de hand van heldere en zoveel mogelijk gelijklopende criteria.

Het doel van 'comply or explain' is een gelijkwaardig effect met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau te bereiken binnen de mogelijkheden van de Caribische context. Het doel hiervan is dat het voorzieningenniveau in Caribisch Nederland gelijkwaardig is aan – zo interpreteert de Afdeling – dat in Europees Nederland. De voorgestelde wijziging in de aanwijzingen strekt ertoe het uitgangspunt 'comply or explain' te standaardiseren als onderdeel van het beleidsvormings- en wetgevingsproces. In dit kader worden ook het Draaiboek voor de regelgeving en het Beleidskompas aangepast.

Vormgeving en terminologie

De Afdeling merkt op dat de vormgeving en terminologie van de voorgestelde aanwijzingen 2.16 en 2.16a onduidelijkheden bevatten. Allereerst is de verhouding tussen aanwijzingen 2.16 en 2.16a niet helder. Hoewel 'comply or explain' het uitgangspunt is, beginnen de aanwijzingen met het voorschrift dat regelingen een 'gelijkwaardig effect' moeten bereiken op de openbare lichamen, en waar nodig moeten worden aangepast met het oog op de daar aanwezige bijzondere omstandigheden.

Het uitgangspunt in de voorgestelde aanwijzing 2.16 lijkt te zijn dat regelingen worden aangepast aan de lokale omstandigheden op de openbare lichamen, opdat daar een 'gelijkwaardig effect' wordt bereikt (niet 'pas toe', maar 'pas aan'). In dat geval spreekt aanwijzing 2.16 het in aanwijzing 2.16a neergelegde uitgangspunt 'comply or explain' (pas toe of leg uit) tegen.

Ten tweede zijn de termen 'gelijkwaardig effect' en 'gelijkwaardig voorzieningenniveau' niet helder. De Afdeling merkt op dat het noodzakelijk is om toe te lichten wat wordt bedoeld met 'effect' en 'voorzieningenniveau', waaraan dit 'gelijkwaardig' moet zijn, en hoe bij het bepalen van de gelijkwaardigheid rekening wordt gehouden met de lokale context op de openbare lichamen.

De Afdeling adviseert om de verhouding tussen aanwijzingen 2.16 en 2.16a te verduidelijken en de volgorde zo nodig om te draaien. Ook adviseert zij de termen 'gelijkwaardig effect' en 'gelijkwaardig voorzieningenniveau' nader toe te lichten.

Knelpunten

Hoewel het uitgangspunt 'comply or explain' sinds 2019 van toepassing is, wijst de regering in een recente Kamerbrief op knelpunten waardoor niet aan de randvoorwaarden kan worden voldaan om dit uitgangspunt goed toe te passen. In dit kader acht de regering een zekere mate van terughoudendheid en temporisering passend, waarbij rekening moet worden gehouden met het absorptievermogen van Caribisch Nederland.

Allereerst wijst de regering op het knelpunt van ontbrekende of verouderde (kader)wetgeving in Caribisch Nederland, waardoor de toepassing van het uitgangspunt 'comply or explain' niet altijd mogelijk is. In dit verband moet geïnvesteerd worden in nieuwe wet- en regelgeving om een inhaalslag te maken en kaderwetgeving te vernieuwen, aldus de regering. Hiertoe stelt de regering een wetgevingsoverzicht op. Op dit moment ontbreekt immers een totaaloverzicht van de in de Caribisch Nederland van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Ten tweede wijst de regering op het

knelpunt dat het uitgangspunt 'comply or explain' een te groot beroep doet op de uitvoeringskracht van Caribisch Nederland, de diensten van de Rijksdienst Caribisch Nederland en het Rijk.

De Afdeling onderschrijft dat sprake is van ontbrekende of verouderde (kader)wetgeving. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bijvoorbeeld is grotendeels niet van toepassing op de uitvoering van wetten op de openbare lichamen door bestuursorganen die in Europees Nederland gevestigd zijn. Waar de handhaving van een regeling in Europees Nederland conform hoofdstuk 5 van de Awb moet geschieden, geldt dit niet voor Caribisch Nederland. Als een Europees-Nederlandse regeling op Caribisch Nederland van toepassing wordt, zal die regeling dergelijke gaten in het wettelijk kader moeten ondervangen: ofwel door de regeling aan te passen aan het wettelijk kader van Caribisch Nederland, ofwel door het vereiste kader in de concrete regeling zélf op te nemen.

Terecht wijst de regering ook op de ontbrekende mens- en uitvoeringskracht in Caribisch Nederland. Op dit moment werken op de openbare lichamen bijvoorbeeld slechts één à twee (ervaren) wetgevingsjuristen. Hierdoor is het moeilijk, zo niet onmogelijk om binnen de door de regering gegeven consultatietermijn (doorgaans acht weken) te reageren op de toepasbaarheid van wetsvoorstellen in Caribisch Nederland.

Dit verhoudt zich slecht tot de omstandigheid dat het ontbreken van een consultatiereactie door de regering veelal ten onrechte wordt geïnterpreteerd als instemming met de toepasselijkheid van een wetsvoorstel op de openbare lichamen. In een later stadium heeft dit tot gevolg dat de uitvoerings- en handhavingkracht, die op de openbare lichamen gering is, wordt overvraagd en nieuwe regelgeving niet kan worden uitgevoerd of gehandhaafd.

Gegeven deze knelpunten, stelt de Afdeling met de regering vast dat op dit moment niet goed kan worden voldaan aan het uitgangspunt 'comply or explain'. Het is daarom van belang dat (binnen de bestaande mogelijkheden) stappen worden gezet om aan de randvoorwaarden te voldoen. Daarvoor is nodig dat de juridische infrastructuur in Caribisch Nederland op orde wordt gebracht en dat de mens- en uitvoeringskracht van Caribisch Nederland, de diensten van de Rijksdienst Caribisch Nederland en het Rijk wordt uitgebreid.

Verder is van belang dat voorgenomen wetgeving vroegtijdig wordt gesignaleerd, zodat het plaatselijke bestuur voldoende reactiemogelijkheden krijgt en daarop kan anticiperen. Door de overzichten van toekomstige wetgeving van een heldere duiding te voorzien, kan de regering bovendien bevorderen dat de beperkt beschikbare personele capaciteit op de openbare lichamen effectief wordt ingezet. Zolang niet aan deze randvoorwaarden wordt voldaan, zal het uitgangspunt 'comply or explain' niet tot de gewenste resultaten leiden.

De Afdeling adviseert in de algemene toelichting bij de twaalfde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving te concretiseren welke stappen de regering neemt om aan de randvoorwaarden te voldoen, en daarbij een tijdspad te geven waarbinnen het uitgangspunt 'comply or explain' daadwerkelijk ten volle zal kunnen worden toegepast.

Versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II

[\(W16.22.00219/II\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met verdere versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel bevat verschillende onderdelen die tot doel hebben de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit te versterken.

Adviesopmerking

Lange tijd gold terughoudendheid als normatief uitgangspunt voor de invoering van nieuwe wetgeving voor Europees Nederland. De reden hiervoor was het beperkte absorptieniveau van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In oktober 2019 is dit uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid evenwel losgelaten, om zo een meer gelijkwaardig voorzieningenniveau te bewerkstelligen binnen de mogelijkheden van de Caribische context. Daarom geldt nu als uitgangspunt dat wetgeving ook toepasselijk dient te zijn op het Caribisch deel van Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Dit betekent dat dat nieuwe wetgeving – waaronder ook de wijziging van bestaande wetgeving – ofwel van toepassing wordt verklaard op de openbare lichamen, ofwel wordt toegelicht waarom daarvoor niet gekozen is.

In het licht van het normatieve uitgangspunt van ‘pas toe of leg uit’ adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te passen of toe te lichten waarom niet is gekozen voor toepasselijkheid van het wetsvoorstel op Caribisch Nederland.

Wet terugdringen verzuim

[\(W05.23.00212/I\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enige andere onderwijswetten in verband met het voorkomen en het terugdringen van verzuim in het funderend onderwijs en het beroepsonderwijs (Wet terugdringen verzuim).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel heeft als doel om verzuim en het aantal thuiszitters in het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs beter in beeld te krijgen, te voorkomen en terug te dringen. Om dit te bereiken wordt voorgesteld om het verzuimbeleid en de verzuimregistratie op scholen in de wet aan te scherpen. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel het aantal vrijstellingen van de leerplicht op grond van lichamelijke of psychische ongeschiktheid te verminderen.

Adviesopmerking

De regering beoogt voor Caribisch Nederland overwegend dezelfde maatregelen in te voeren om verzuim te voorkomen, terug te dringen en in beeld te krijgen. De scholen in Caribisch Nederland zijn op dit moment nog niet aangesloten op het register onderwijsdeelnemers. In de toelichting heeft de regering vermeld dat aansluiting wordt geregeld door middel van een ander traject dan waar dit wetsvoorstel op ziet. Daarom zullen de verplichtingen ten aanzien van de verzuimregistratie, de

signalering van zorgelijk verzuim aan de leerplichtambtenaar en het leveren van verzuimgegevens geaggregeerd op schoolniveau op een later moment in werking treden.

De Afdeling waardeert het voornemen van de regering om ook in Caribisch Nederland het schoolverzuim terug te dringen. Het op dezelfde voet invoeren van maatregelen die schoolverzuim tegengaan past bij het kabinetsbeleid om bij alle voorgenomen wetwijzigingen ten aanzien van toepassing in Caribisch Nederland waar mogelijk en zinvol het uitgangspunt te hanteren van 'pas toe of leg uit' (comply or explain). De effectiviteit van dit wetsvoorstel in Caribisch Nederland is evenwel afhankelijk van de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen door scholen, samenwerkingsverbanden, de openbare lichamen en de door hen aangewezen leerplichtambtenaren en artsen, psychologen en pedagogen.

De Afdeling constateert dat uit de toelichting alleen een beoordeling blijkt van de uitvoerbaarheid, regeldruk en administratieve lasten in Europees Nederland. De toelichting maakt weliswaar melding van een consultatie die heeft plaatsgevonden in Caribisch Nederland. Maar zij biedt geen inzicht in welke partijen daarbij zijn geconsulteerd, de uitkomsten van de consultatie en hoe de eventuele reacties zijn verwerkt in het wetsvoorstel. Ook DUO voert in de uitvoeringstoets aan dat bij het beoordelen van de consequenties geen rekening is gehouden met een eventuele implementatie voor Caribisch Nederland. De Afdeling ziet echter redenen om te veronderstellen dat de uitvoering van deze maatregelen kan afwijken van de Europees Nederlandse context, alleen al omdat de scholen in Caribisch Nederland nu nog niet zijn aangesloten op het register onderwijsdeelnemers. Dit register is immers van groot belang in de uitvoering van een groot deel van de maatregelen.

De Afdeling merkt bovendien op dat de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel al uitgaat van latere inwerkingtreding van de betreffende onderdelen, zonder toelichting van de nog te nemen stappen en het tijdspad om de scholen in Caribisch Nederland te kunnen aansluiten op het register. Het is hierdoor ook niet inzichtelijk hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de uitkomsten van twee al in 2021 afgeronde pilots en het daaropvolgende streven om Bonaire in 2022 aan te sluiten en de andere openbare lichamen in 2023.

De Afdeling adviseert de toelichting ten aanzien van Caribisch Nederland aan te vullen op de aspecten uitvoerbaarheid, consultatie en de nog te nemen stappen voordat dit deel van het wetsvoorstel in werking kan treden.

II Beleidsanalyse

1 Probleemanalyse

Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne

(W16.23.00078/II)

Voorstel van wet Tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne (Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel vervangt de tijdelijk in werking gestelde noodwettelijke artikelen 2c en 4 Wet verplaatsing bevolking (Wvb). Op grond hiervan is de taak om Oekraïense ontheemden op te vangen neergelegd bij de gemeenten, in plaats van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het wetsvoorstel beoogt geen aanvullende of andere taken of bevoegdheden ten opzichte van het huidige tijdelijke noodwettelijke kader te introduceren. Wel kent het wetsvoorstel deze opvangtaak niet langer aan de burgemeester toe maar aan het college van burgemeester en wethouders.

Adviesopmerking

Met de activering van de artikelen 2c en 4 van de Wvb is er sprake van toepassing van het staatsnoodrecht in de zin van artikel 103 van de Grondwet. Van belang is dat het gaat om de zogenoemde separate toepassing van noodrechtelijke bepalingen. Dit betekent dat er geen sprake is van een (beperkte of algemene) noodtoestand maar dat vanwege bepaalde buitengewone omstandigheden, specifieke bevoegdheden uit een noodwet zijn geactiveerd om de desbetreffende situatie het hoofd te bieden.

De Afdeling is met de regering van oordeel dat staatsnoodrecht terughoudend moet worden ingezet en restrictief moet worden uitgelegd. Dat geldt ook als het gaat om separate toepassing van de Wvb. Zodra de omstandigheden dit toelaten, dient de toepassing ervan beëindigd te worden. In het Koninklijk Besluit tot inwerkingstelling van de desbetreffende bepalingen is dat ook in de toelichting als zodanig vermeld.

Vanuit dit gezichtspunt heeft de Afdeling op zichzelf begrip voor de wens om al nu van het staatsnoodrecht af te stappen. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat alleen al vanwege de psychologische drempel die aan het staatsnoodrecht zou kleven, van het gebruik ervan wordt afgezien. Het staatsnoodrecht bevat een grondwettelijk gelegitimeerd instrumentarium waarmee de regering onder strikte voorwaarden en met de noodzakelijke parlementaire betrokkenheid een bijzondere noodsituatie het hoofd kan bieden. Vanuit dat gezichtspunt dient zorgvuldig te worden afgewogen wanneer het staatsnoodrecht wordt ingezet maar ook op welk moment de situatie zodanig is gewijzigd dat het buiten werking moet worden gesteld.

Voor een zorgvuldige afweging is allereerst van belang op grond van welke overwegingen in 2022 de Wvb via een separate toepassing van enkele bepalingen in werking is gesteld. Zowel in de toelichting bij het Koninklijk Besluit waarbij de Wvb- bepalingen zijn geactiveerd, als in de toelichting bij de Voortduringswet, heeft de regering erop gewezen dat de crisis in Oekraïne en de daarmee gepaard gaande grote vluchtelingenstroom waren uitgegroeid tot een buitengewone omstandigheid die

afwijking van de normale structuren noodzakelijk maakte. Hierbij speelde volgens de regering het feit dat het COA gezien de instroom, bezetting en uitstroom niet in staat was om ook in de opvang van Oekraïners te voorzien, een belangrijke rol. Over buitenwerkingstelling van de Wvb-bepalingen merkte de regering destijds het volgende op:

“Daarnaast verplicht artikel 2, vierde lid, Wvb de regering ertoe om de artikelen 2c en 4 buiten werking te stellen zodra de omstandigheden dit toelaten. Die situatie doet zich voor als blijvend op een verantwoorde wijze middels de reguliere (niet noodrechtelijke) wettelijke structuren weer in alle benodigde opvang is voorzien, en daardoor de noodzaak is vervallen om het toedelen van die taak en de uitvoering daarvan via de onderhavige noodwetgeving te reguleren.”

In het licht daarvan is de toelichting op het wetsvoorstel te summier. Daarin merkt de regering alleen op dat de inwerkingstelling van het staatsnoodrecht op tijdelijke basis gebeurt en dat het onderhavige wetsvoorstel ‘daarom’ strekt tot opvolging van deze in werking gestelde noodwettelijke bepalingen. Elders in de toelichting wordt gesteld dat er niet langer ‘een (acute) noodsituatie’ is. Gelet op de gebruikte formuleringen lijkt het tijdselement hier doorslaggevend. Vanzelfsprekend is dat echter niet. Gelet op de wettelijke terminologie (buitenwerkingstelling ‘zodra de omstandigheden dit toelaten’) kan de wet ook zo worden gelezen dat in het geval de bijzondere omstandigheden niet zijn gewijzigd, de tijdsduur als zodanig niet noodzaakt tot de overgang naar een ander juridisch regime.

De Afdeling merkt in dat verband op dat, zoals uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt, de feitelijke situatie sinds het begin van de oorlog in 2022 nog niet veranderd is. De regering wijst erop dat nog ongeveer 70.000 Oekraïners in de gemeentelijke opvang verblijven en deze aantallen gestaag blijven groeien. Van een terugkeer naar Oekraïne is bovendien slechts beperkt sprake. Vergelijkbare cijfers waren ten tijde van het begin van de crisis aanleiding om de artikelen 2c en 4 Wvb te activeren. De regering gaat er tegen deze achtergrond van uit dat het COA langdurig niet in staat zal zijn om in de opvang van Oekraïners te voorzien. Daarnaast wijst de regering erop dat de huidige praktijk waarbij de opvangtaak bij de burgemeesters is belegd, in de praktijk goed en naar tevredenheid werkt.

Hieruit volgt dat de materiële voorwaarden die volgens de regering zélf buitenwerkingstelling van artikel 2c en 4 Wvb zouden toelaten, op dit moment nog niet zijn vervuld. De situatie doet zich immers nog niet voor dat ‘blijvend op een verantwoorde wijze middels de reguliere (niet noodrechtelijke) wettelijke structuren weer in alle benodigde opvang is voorzien, en daardoor de noodzaak is vervallen om het toedelen van die taak en de uitvoering daarvan via de onderhavige noodwetgeving te reguleren.’ In de toelichting wordt niet ingegaan op hoe het wetsvoorstel zich hiertoe verhoudt en waarom in dat licht bezien niet nog steeds sprake is van ‘buitengewone omstandigheden’ die separate toepassing van artikel 2c en 4 Wvb kunnen rechtvaardigen. Deze vraag is te meer relevant nu het wetsvoorstel het nu toepasselijke noodwettelijke regime grotendeels materieel voortzet en het parlement zeer recent – na langdurige beraadslaging – nog met de voortdoring van dat regime heeft ingestemd.

De Afdeling constateert dat de huidige toelichting op de voorgaande aspecten niet of nauwelijks in gaat. Mogelijk zijn er nog andere overwegingen die niet in de toelichting worden geëxpliciteerd maar wel een rol zouden kunnen spelen in de afweging om al dan niet te komen tot een tijdelijke wet. De Afdeling adviseert hoe dan ook de keuze voor een tijdelijke wet in plaats van continuering van de separate toepassing van artikel 2c en 4 Wvb in het licht van het voorgaande nader te motiveren.

Wet EU-informatievoorziening Staten-Generaal

(W02.23.00193/II)

Voorstel van wet houdende regels over de informatievoorziening aan de Staten-Generaal over aangelegenheden van de Europese Unie (Wet EU-informatievoorziening Staten-Generaal).

Inhoud voorstel

Het voorstel beoogt de informatiepositie van de Staten-Generaal in zaken over de EU te bestendigen en te verstevigen. Daartoe bevat het wetsvoorstel voor de ministers die het aangaat een wettelijke verplichting tot het verstrekken van informatie over EU-aangelegenheden. Het wetsvoorstel schrijft voor dat bij amvb nadere regels worden gesteld over de vraag welke informatie moet worden verstrekt en binnen welke streeftermijnen dit moet geschieden. Deze regels zullen zijn gebaseerd op de huidige afspraken over EU-informatievoorziening, maar laten ruimte voor de verstrekking van aanvullende informatie. De wens om de EU-informatievoorziening aan de Staten-Generaal op wetsniveau te regelen is meermaals en door diverse actoren uitgesproken.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel is gericht op transparantie en een effectieve invulling van de controlerende taak en eigenstandige rol van de Staten-Generaal in EU-aangelegenheden. Gegeven deze algemene doelstelling gaat de toelichting concreter in op de achterliggende motieven van het wetsvoorstel. Hieruit blijkt dat de informatiepositie van de Staten-Generaal volgens de regering dient te worden bestendigd en verstevigd. In lijn daarmee beoogt het wetsvoorstel een aanvulling te bieden op de bestaande verdragsrechtelijke en wettelijke bepalingen inzake de positie (en aanspraken) van de Staten-Generaal in EU-aangelegenheden.

EU-besluitvorming is dermate belangrijk voor Nederland, dat de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij deze besluitvorming op heldere en democratisch gelegitimeerde regels dient te berusten, aldus de toelichting. Met het oog op de complexiteit van dit besluitvormingsproces zou het volgens de toelichting van toegevoegde waarde zijn de verhouding tussen het EU-stelsel en het nationale stelsel, en de mogelijkheden tot informatievoorziening, te verduidelijken.

Het is in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen ongebruikelijk om de grondwettelijke relatie tussen regering en Staten-Generaal of cruciale aspecten daarvan nader uit te werken in een wet in formele zin. Tegelijkertijd stelt de Afdeling met de regering vast dat, zoals uit het voorgaande blijkt, de positie van de Staten-Generaal in EU-aangelegenheden specifieke kenmerken draagt en in verband daarmee complex is. Het realiseren van effectieve parlementaire betrokkenheid bij EU-besluitvorming vergt een bijzondere inspanning waarvoor een adequate en tijdige informatievoorziening door de regering een cruciale basisvoorwaarde is.

Daarbij komt dat verschillende actoren gedurende een langere periode, ook na indiening van het eerder ingediende initiatiefvoorstel en het advies van de Afdeling daarover, het ontbreken van een wet met betrekking tot de EU-informatievoorziening als een gebrek blijven ervaren. Gegeven deze aanhoudende wens en de specifieke kenmerken van de informatievoorziening in EU-aangelegenheden, begrijpt de Afdeling dat de regering hieraan tegemoet wil komen.

Het voorgaande laat onverlet het uitgangspunt om terughoudend om te gaan met het tot stand brengen van wetgeving. Een van de vaste uitgangspunten van wetgevingsbeleid is dat de noodzaak daarvan voldoende is komen vast te staan. Dit vergt een inzichtelijke probleemanalyse en een

gemotiveerd antwoord op de vraag waarom het wetsvoorstel geschikt en effectief is om de aangewezen problemen op te lossen.

De Afdeling acht de toelichting vanuit dat oogpunt nog niet toereikend. Zoals hiervoor gesteld blijkt uit onderzoek dat de bestaande informatieafspraken in het algemeen goed worden nagekomen. De regering licht niet toe waarom de nog resterende problemen van een zodanige aard zijn dat wetgeving noodzakelijk is. De toelichting maakt ook onvoldoende inzichtelijk waarom wettelijke verankering van EU-informatieafspraken effectief zal bijdragen aan het oplossen van bepaalde problemen. De inhoud van de afspraken zelf verandert immers, zo kan uit de toelichting worden afgeleid, niet wezenlijk door het wetsvoorstel. Evenmin wordt in de toelichting gemotiveerd waarom het wetsvoorstel het EU-besluitvormingsproces voor de Staten-Generaal beter hanteerbaar maakt.

De toelichting bevat wel een weergave van een aantal aandachtspunten voor de informatievoorziening aan de Staten-Generaal, die zijn gesignaleerd in eerder gepubliceerde rapporten en evaluaties. Dit betreft onder meer het verstrekken van informatie aan de Staten-Generaal in bepaalde fases van het EU-besluitvormingsproces, en een meer gerichte inzet van bestaande parlementaire instrumenten om informatie in te winnen op prioritaire dossiers.

Gelet hierop lijkt er op onderdelen ruimte te zijn voor een verdere verbetering van de samenwerking tussen regering en Staten-Generaal over EU-aangelegenheden. Het is echter onduidelijk in hoeverre het wetsvoorstel beoogt deze aandachtspunten te adresseren en, zo dit het geval is, op welke wijze het wetsvoorstel in dit verband een oplossing biedt.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de noodzaak en effectiviteit van het voorstel nader te motiveren.

Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

(W12.22.00200/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van een certificeringsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een verplicht certificeringsstelsel voor ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen (uitleners). Ondernemingen die gebruikmaken van ter beschikking gestelde arbeidskrachten (inleners) mogen alleen van de diensten van gecertificeerde uitleners gebruikmaken. In het publiek-private stelsel verleent een nieuwe certificerende instelling de certificaten, controleren private inspectie-instellingen of uitleners aan de voorwaarden (blijven) voldoen en controleert de Arbeidsinspectie op de naleving van de certificeringsplicht door uitleners en inleners. Met het certificeringsstelsel wordt beoogd de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten, en in het bijzonder die van arbeidsmigranten, te verbeteren.

Adviesopmerking

De Afdeling onderschrijft de noodzaak om de beschreven misstanden in de uitzendsector en bij terbeschikkingstelling van arbeid in het algemeen tegen te gaan. Zoals het rapport van het Aanjaagteam duidelijk maakt, is het daarvoor belangrijk dat voorzien wordt in verdergaande regulering van de uitzendsector. Het voorstel vormt in dat opzicht een belangrijke stap, omdat het invulling geeft aan een steviger aanpak van malafide uitleners. Daarmee kan de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten worden verbeterd en een gelijk speelveld voor alle in- en uitleners worden gewaarborgd.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat maatregelen tegen misstanden en uitbuiting ook moeten worden gezien in het licht van de bredere situatie van de Nederlandse arbeidsmarkt. Kenmerkend daarvoor zijn de grote verschillen in behandeling tussen arbeid in vaste dienst, flexibele arbeid en arbeid als zelfstandige. Zoals eerder is opgemerkt, vormen deze verschillen in de praktijk een prikkel om constructies te ontwikkelen die de kosten van arbeid verlagen. Als geen harde ondergrens aan bescherming wordt geboden aan iedereen die arbeid verricht, ongeacht de vorm waarin, blijft het risico bestaan dat werknemers met een zwakke positie gedrongen worden in arbeid die voor de werkgever het goedkoopste is.

Belangrijk in dit verband is de positie die inleners hebben. Misstanden in de uitzendsector staan niet op zichzelf, maar zijn (mede) het gevolg van een bestaande vraag naar goedkope arbeid, die weer (mede) het gevolg is van de maatschappelijke vraag naar goedkope producten en diensten. Ook speelt mee dat in bepaalde sectoren geconcurrereerd wordt met bedrijven in landen waar arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden een lager niveau hebben.

De Afdeling wijst daarom op het belang van een integrale aanpak om misstanden op de arbeidsmarkt nog effectiever te bestrijden en van eerlijk werk de norm te maken, naast het aanpakken van malafide uitleners. Zoals het kabinet recentelijk opmerkte, moeten daarbij keuzes worden gemaakt "over wat voor soort samenleving we willen zijn, wat voor soort banen daarbij horen, en wat voor economie en arbeidsmarkt daarvoor nodig zijn".

In verband met de hiervoor geschetste bredere context moet, zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt, ook rekening worden gehouden met waterbedeften. Zo zijn bij een groot deel van de driehoeksrelaties de verhoudingen tussen en de verantwoordelijkheden van uitlener, arbeidskracht en inlener niet helder als gevolg van schijnconstructies en verplaatsing van arbeid. Ook valt een (inmiddels) wezenlijk deel van de driehoeksrelaties buiten de reikwijdte van de Waadi, zoals samenwerking met zzp'ers (tussenkost) en uitbesteding van werkzaamheden. De uitzondering op het vereiste van een VOG voor buitenlandse uitleners en de vraag of de huisvestingseis in het buitenland handhaafbaar is, kunnen daarnaast het risico van grensoverschrijdende constructies vergroten.

De Afdeling concludeert dat de regering met het wetsvoorstel een belangrijke stap zet om misstanden op de arbeidsmarkt tegen te gaan door malafide uitleners aan te pakken. Ook vanuit het bredere perspectief van de arbeidsmarkt kan het voorstel worden gezien als een betekenisvolle eerste stap van een bredere arbeidsmarktaanpak. Tegelijkertijd zullen daarnaast ook aanvullende keuzes moeten worden gemaakt over de wijze waarop economie en arbeidsmarkt functioneren.

Tijdelijke experimentenwet bijstand in het stemhokje

(W04.23.00110/I)

Voorstel van wet houdende tijdelijke regels voor experimenten met bijstand bij het stemmen in een stemhokje (Tijdelijke experimentenwet bijstand in het stemhokje).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een experiment waarbij iedere kiezer die dat wenst bijstand kan krijgen bij het uitbrengen van zijn stem in het stemhokje. Momenteel is de hoofdregel dat kiezers zelfstandig hun stem uitbrengen; alleen mensen met een lichamelijke beperking mogen zich laten bijstaan. De regering stelt voor dat in een aantal gemeenten bij wijze van experiment alle kiezers ondersteuning kunnen krijgen bij alle directe verkiezingen. De regering beoogt in het bijzonder voor verstandelijk beperkten, laaggeletterden en mensen met dementie de toegankelijkheid van de stemming te vergroten. Omdat afbakening van deze groep moeilijk is, staat bijstand open voor alle kiezers die daarom verzoeken.

Adviesopmerking

De toelichting meldt dat er vooral onder kiezers met een verstandelijke beperking een 'grote behoefte' bestaat aan bijstand in het stemhokje. Deze behoefte is de aanleiding voor de regering om dit wetsvoorstel in te voeren. Daarmee wordt teruggekomen op de eerdere keuze dergelijke bijstand niet te verlenen.

Niet is toegelicht wie precies welke behoefte heeft en om hoeveel mensen dit bij benadering zou gaan. De diverse doelgroepen die de regering op het oog heeft (o.a. mensen met een verstandelijke beperking, laaggeletterden, mensen met dementie) worden in dit verband ook niet apart besproken. Niet kan worden uitgesloten dat de diverse doelgroepen heel uiteenlopende problemen en barrières ondervinden bij het uitbrengen van hun stem en dat ook binnen doelgroepen grote variatie bestaat in de mate waarin deze problemen zich voordoen. Ook behoren tot deze groep kiezers die vanwege hun verstandelijke vermogens niet in staat zijn zelfstandig hun wil te bepalen en daarom geacht worden niet aan de stemming deel te nemen. De toelichting geeft onvoldoende inzicht in de doelgroep voor wie het experiment de toegankelijkheid beoogt te verbeteren. Ook wordt niet ingegaan op andere maatregelen voor (delen van) deze doelgroepen die deelname aan de stemming zouden kunnen bevorderen en in mindere mate een inbreuk maken op andere kernwaarden van het verkiezingsproces zoals het stemgeheim.

Daarnaast is het methodologisch van belang om vooraf de problematiek zo goed mogelijk in kaart te hebben ('nulmeting') zodat het experiment daarop kan worden afgestemd en achteraf kan worden beoordeeld of het experiment heeft bijgedragen aan het doel. Daarbij kan ook worden betrokken op welke wijze (en in welke mate) nu van alternatieven gebruik wordt gemaakt, zoals stemmen bij volmacht en de bijstand voor kiezers met een fysieke beperking.

De Afdeling adviseert in de toelichting dieper in te gaan op de probleemanalyse die aanleiding is voor het experiment en daarbij in te gaan op aard en omvang van de problematiek per doelgroep en op het praktisch gebruik van al voorhanden alternatieven.

Voorlichting over de nota van wijziging van de Wet seksuele misdrijven

(W16.23.00099/II)

Voorlichting over de nota van wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven).

Inhoud voorstel

In de nota van wijziging is onder andere een verbod opgenomen op het bezit en de verspreiding van kindersekspoppen en -robots. Seksueel misbruik van kinderen is zeer ernstig en moet daarom bestreden worden. De toelichting vermeldt echter dat er geen empirisch bewijs is dat kindersekspoppen en -robots seksueel misbruik van kinderen in de hand werken. Het primaire doel van de strafbaarstelling is dat een subcultuur wordt tegengegaan waarin het seksualiseren van kinderen normaal wordt bevonden. Ook creëert de strafbaarstelling de mogelijkheid om dergelijke poppen uit de handel te halen. In het voorstel staat de normerende werking van de strafbaarstelling centraal.

Adviesopmerking

Seksueel misbruik van kinderen is zeer ernstig en heeft voor hen vaak grote, levenslange gevolgen. Dit komt tot uitdrukking in de verschillende strafbaarstellingen in de voorgestelde Wet seksuele misdrijven en in het huidige Wetboek van Strafrecht. Hierin worden niet alleen klassieke hands-on delicten strafbaar gesteld, maar ook hands-off delicten zoals het bezit van kinderporno. Daarnaast zijn verschillende voorbereidingshandelingen strafbaar zoals grooming en sexting. Deze strafbaarstellingen maken duidelijk dat seksueel misbruik van kinderen niet getolereerd wordt.

In tegenstelling tot de bovengenoemde delicten heeft de voorgestelde strafbaarstelling geen betrekking op handelingen die kinderen direct schade toe kunnen brengen. Volgens de toelichting kunnen de kindersekspoppen en robots echter wel bijdragen aan het normaliseren van seksueel contact van kinderen. Dit is volgens de toelichting geen nieuwe rechtvaardiging voor een strafbaarstelling. Ten aanzien van virtuele kinderporno zou ook zijn gekozen voor strafbaarstelling om te voorkomen dat bepaalde beelden van kindermisbruik rondgaan in de samenleving. Deze beelden zouden schadelijk zijn omdat zij seksueel misbruik normaliseren.

De Afdeling merkt op dat dit niet het enige argument was voor de strafbaarstelling van virtuele kinderporno. De aanleiding was een evaluatie van de strafbaarstelling van kinderporno, waaruit bleek dat het in de praktijk voor opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie (OM) moeilijk te bewijzen is dat bij het maken van kinderporno kinderen zijn gebruikt. Door ook de virtuele variant strafbaar te stellen, kan niet-virtuele kinderporno eveneens beter worden bestreden. Het verbod op virtuele kinderporno betreft alleen beelden waarbij sprake is van een realistische weergave van een kind. Wanneer met deze strafbaarstelling voornamelijk een normerende werking zou zijn beoogd, had het volgens de Afdeling voor de hand gelegen ook onrealistische afbeeldingen strafbaar te stellen. Daar is destijds niet voor gekozen. De motivering van de strafbaarstelling van virtuele kinderporno is dus tweeledig, namelijk het verbeteren van de opsporing, ter bescherming van kinderen, en het tegengaan van het normaliseren van kindermisbruik.

Deze meervoudige argumenten speelden ook een rol bij de uitbreiding van het delict grooming. Grooming is het (via internet) benaderen en verleiden van een kind jonger dan zestien jaar met

als uiteindelijk doel het plegen van ontuchtige handelingen met dat kind. De uitbreiding van het artikel maakt het gebruik van een 'lokkuber' mogelijk, omdat het voor vervolging niet noodzakelijk is dat de verdachte daadwerkelijk contact heeft met een persoon van onder de zestien jaar. Ook deze wijziging is gemotiveerd met het oog op de bijdrage die het levert aan een effectievere opsporing. Daarnaast is in dit verband gewezen op de normerende werking die van de uitbreiding van de strafbaarstelling uitgaat.

Anders dan bij (virtuele) kinderporno en grooming brengen de gedragingen die het wetsvoorstel beoogt strafbaar te stellen naar hun aard geen directe schade toe aan kinderen. Het vergemakkelijkt ook niet de opsporing van delicten waarvan kinderen het slachtoffer zijn. Het verband tussen het bezit of het verspreiden van kindersekspoppen en -robots en het daadwerkelijk misbruik van kinderen is indirect en wordt bovendien niet door wetenschappelijke bewijzen geschraagd.

De voorgestelde strafbaarstelling wijkt daarmee af van de bestaande strafbaarstellingen, omdat het doel formeel alleen gelegen is in de normerende werking die van de strafbaarstelling uitgaat. Het kan een achterliggende gedachte zijn dat een subcultuur waarin seksueel contact met kinderen genormaliseerd wordt, een voedingsbodem voor seksueel misbruik van kinderen vormt. Dit wordt echter niet met zoveel woorden genoemd in de toelichting.

Wet startprocedure b3-scholen en hardvochtigheden vso en pro

(W05.23.00213/I)

Voorstel van wet houdende wijziging van diverse wetten op het terrein van het funderend onderwijs in verband met aanpassing van het toezicht rondom oprichting van bepaalde niet bekostigde scholen en het wegnemen van hardvochtigheden in het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs (Wet startprocedure b3-scholen en hardvochtigheden vso en pro).

Inhoud voorstel

Dit wetsvoorstel introduceert inspectietoezicht voorafgaand aan de aanvang van het onderwijs op een niet bekostigde school (in de categorie b-3). Daarnaast neemt het enkele hardvochtigheden in het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs weg.

Adviesopmerking

Primair beoogt de regering te voorkomen dat kinderen op school worden blootgesteld aan tendensen die haaks staan op de Nederlandse rechtsstaat, zoals onverdraagzaamheid en isolationisme. De Afdeling onderschrijft dit doel, met het oog op het belang van het kind en het belang van de handhaving van de democratische rechtsstaat. Volgens de toelichting is daarvoor de voorgestelde startprocedure noodzakelijk, omdat op dit moment niet al vanaf de start van een b3-school kan worden gewaarborgd dat leerlingen goed onderwijs ontvangen. Dit zou in het bijzonder gaan om de eisen van veiligheid en burgerschap, bijvoorbeeld als sprake zou zijn van anti-rechtsstatelijke opvattingen. In dit verband stelt de regering dat het de afgelopen jaren 'wel eens' is voorgekomen dat de inspectie heeft geoordeeld dat geen sprake is van een school, omdat niet was voldaan aan de wettelijke kwaliteitseisen. Daarbij ging het echter niet om antidemocratisch en antirechtsstatelijk onderwijs.

De Afdeling merkt op dat de noodzaak en proportionaliteit onvoldoende zijn gemotiveerd. De minister heeft tijdens de kamerbehandeling van het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium aangegeven dat er geen problemen zijn gebleken met het toezicht op particuliere scholen (waaronder b-3 scholen). In het debat is uiteindelijk toegezegd hier onderzoek naar te doen. In de toelichting wordt niet naar dergelijk onderzoek verwezen, en er zijn geen gegevens over (de omvang en ernst van) de problemen, die gerezen zouden zijn, of mogelijk zullen rijzen bij nieuwe b3-scholen die voornemens zouden zijn om antidemocratisch en antirechtsstatelijk gedachtegoed te onderwijzen. Er is dus onvoldoende aannemelijk gemaakt dat er grond is voor het introduceren van de voorgestelde startprocedure.

De Afdeling adviseert alsnog de noodzaak en proportionaliteit van de startprocedure dragend te motiveren.

2 Probleemaanpak: doel en geschiktheid

Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs

[\(W05.23.00094/I\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs 2020 in verband met de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen voor leerplichtige nieuwkomers en het versterken van de regierol van gemeentebesturen bij het aanbod van nieuwkomersonderwijs (Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt het tekort aan onderwijsplaatsen voor nieuwkomers op te lossen. Daartoe worden twee maatregelen voorgesteld. De eerste maatregel houdt in dat gemeentebesturen en bevoegde gezagen van scholen verplicht worden om ten minste eenmaal per jaar met elkaar afspraken te maken over een dekkend onderwijsaanbod aan nieuwkomers. De tweede maatregel is dat de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs kan opdragen dat in een bepaalde gemeente een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt ingericht. In een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt door niet (volledig) bevoegde leraren basaal onderwijs gegeven met een afwijkend onderwijsprogramma. Leerlingen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening stromen in beginsel na twee jaar door in het reguliere onderwijs. Onder verwijzing naar de problematiek die zich rondom het nieuwkomersonderwijs voordoet, is het wetsvoorstel met een verzoek om speedbehandeling voor advies voorgelegd.

Adviesopmerking

In de toelichting op het wetsvoorstel erkent de regering dat scholen en gemeenten er tot op heden altijd in zijn geslaagd om nieuwkomers een plek te geven in het reguliere onderwijs. Ook toen zij onverwacht te maken kregen met een massale toestroom van Oekraïense ontheemden hebben zij grote en effectieve inzet gepleegd. Indertijd achtte de regering een interventiebevoegdheid van de minister bij nader inzien dan ook niet opportuun, omdat scholen en gemeenten blij gaven van bereidwilligheid om te zorgen voor goed onderwijs.

Toch stelt de regering nu voor om tijdelijke onderwijsvoorzieningen alleen toe te staan na een interveniërende aanwijzing door de minister. Die opzet verschilt in belangrijke mate van de wijze waarop scholen nu zelfstandig een onderwijsvoorziening voor Oekraïense ontheemden in kunnen richten. Voor die afwijkende keuze ziet de Afdeling voorsnog onvoldoende aanleiding.

Uit de toelichting blijkt namelijk dat geconsulteerde scholen en gemeenten ook nu bereid zijn om de onderwijscapaciteit te vergroten wanneer dat kan. Gemeenten en schoolbesturen herhalen de wens om hierin zelf het initiatief te kunnen nemen, zoals zij eerder voor Oekraïense kinderen hebben gedaan. Dat toch wordt gekozen voor een aanwijzingsbevoegdheid van de minister kan de goede samenwerking tussen rijk, gemeenten en scholen bemoeilijken. De VO-raad geeft in dat verband aan dat regels over doorzettingsmacht uitgaan van wantrouwen. Ook de gemeente- en schoolbesturen die in een latere consultatieronde hebben gereageerd, hebben de minister verzocht scholen en gemeenten het vertrouwen te geven dat zij hierin hun eigen verantwoordelijkheid zullen nemen. De Afdeling is er voorsnog dan ook niet van overtuigd dat de interventiebevoegdheid noodzakelijk is voor het vergroten van de onderwijscapaciteit.

Het grootste obstakel voor de inrichting van nieuwkomersvoorzieningen is het gebrek aan voldoende lokale faciliteiten en aan geschikt personeel. Ook kampen scholen en gemeenten met de onzekerheid over het aantal nieuwkomers dat (ongeveer) verwacht kan worden. Een aanwijzingsbevoegdheid van de minister lost deze obstakels niet op. Voor het vergroten van de onderwijscapaciteit zijn structurele oplossingen nodig. In een meer gelijkmatige spreiding van asielzoekers over alle gemeenten is de regering voornemens te voorzien door alle gemeenten te verplichten mee te werken aan het mogelijk maken van opvanglocaties ('Spreidingswet'). Een gelijkmatiger spreiding van nieuwkomers zal ook effect hebben op de onderwijsbehoefte per gemeente. De toelichting gaat evenwel niet in op hoe de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid kan bijdragen aan het verhelpen van deze obstakels.

Gelet op het voorgaande heeft de Afdeling bezwaren tegen de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid van de minister en adviseert zij daarvan af te zien. Zij adviseert in plaats daarvan de inrichting van een tijdelijke onderwijsvoorziening op initiatief van scholen en gemeenten zelf mogelijk te maken. De minister kan daarin faciliteren, door desgewenst op verzoek van gemeenten ontheffing te verlenen om bij wijze van noodvoorziening tijdelijk basaal onderwijs aan te bieden. Aan die ontheffing kan de minister voorwaarden verbinden, bijvoorbeeld over de omvang en de duur ervan.

Mocht blijken dat scholen en gemeenten onvoldoende bereidheid tonen om de noodzakelijke inspanningen te verrichten voor het creëren van onderwijsplaatsen voor nieuwkomers, kan een interventiebevoegdheid alsnog nodig zijn. Het nut en de noodzaak van een dergelijke bevoegdheid moeten alsdan wel gemotiveerd worden in het licht van de problemen die worden geconstateerd en worden afgewogen tegen de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling en de al bestaande toezichtsmechanismen in het onderwijsstelsel.

Wet onderwijsondersteuning zieke leerlingen

[\(W05.23.00211/I\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013 en enige andere onderwijswetten in verband met de centralisatie van de uitvoering van ondersteuning van scholen en instellingen bij het onderwijs aan zieke leerlingen (Wet onderwijsondersteuning zieke leerlingen).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel regelt dat de ondersteuning van scholen en mbo-instellingen bij het onderwijs aan zieke leerlingen als wettelijke taak wordt belegd bij een aan te wijzen rechtspersoon. Op dit moment wordt deze ondersteuning nog verleend in de vorm van ambulante ondersteuning door regionale onderwijsadviesbureaus of een (fysiek aanwezige) educatieve voorziening bij academische ziekenhuizen. Als gevolg van de voorgenomen centralisatie kan de financiering voor de onderwijsondersteuning worden teruggebracht tot één subsidie, die zal worden verstrekt aan de aan te wijzen rechtspersoon. Verder wordt de groep mbo-studenten, waarvoor een mbo-instelling ondersteuning kan vragen, uitgebreid.

Adviesopmerking

De toelichting besteedt aandacht aan de vraag of de huidige knelpunten niet weggenomen kunnen worden door andere, minder ingrijpende wetswijzigingen. Het aanvoeren van de noodzaak van 'flexibiliteit' volstaat daarbij niet zonder nadere inkleuring. Daarbij is de vraag van belang in hoeverre

bij het wegvallen van de verplichting tot het in stand houden van een permanente eigen voorziening in academische ziekenhuizen voldoende waarborgen aanwezig blijven voor adequate voorzieningen.

De Afdeling merkt op dat het subsidiebudget voor de universitaire medische centra is gebaseerd op cijfers uit de jaren negentig met betrekking tot het aantal kinderen dat in de – destijds nog bestaande – ziekenhuisscholen was opgenomen. Gegeven de gedateerdheid van deze gegevens is het de vraag waarom niet eerst is ingezet op actualisering van deze gegevens. Dit zou bijvoorbeeld al kunnen leiden tot een herschikking van de subsidies voor educatieve voorzieningen en de onderwijsadviesbureaus.

Verder is een belangrijke aanleiding voor dit wetsvoorstel dat niet-academische ziekenhuizen nu geen subsidie kunnen ontvangen voor onderwijsondersteuning. Op zichzelf lijkt echter een beperkte wetswijziging voldoende om ook andere ziekenhuizen, zoals kinderziekenhuizen met een landelijke functie, voor een subsidie voor het opzetten van een educatieve voorziening in aanmerking te laten komen.

Dat geldt ook voor het feit dat in de huidige situatie een onderwijsadviesbureau alleen subsidie voor onderwijsondersteuning kan krijgen als het bureau is voortgekomen uit een schoolbegeleidingsdienst (met een bekostigingsrelatie). Dit heeft ertoe geleid dat het werkgebied van de onderwijsadviesbureaus momenteel onvoldoende aansluit op de behoefte van scholen aan onderwijsondersteuning. Een wijziging van de bekostigingsartikelen zou dit probleem wellicht ook kunnen ondervangen. Dit geldt temeer nu ook in het nieuwe stelsel wordt uitgegaan van een regionale uitvoering van de wettelijke taak.

De Afdeling adviseert nader te motiveren of de beoogde flexibiliteit van het nieuwe stelsel opweegt tegen de nadelen van de stelselwijziging, ook gezien de beschikbaarheid van minder ingrijpende alternatieven.

Wet betaalbare boodschappen

(W06.23.00047/III)

Voorstel van wet van de leden Tony van Dijck en Edgar Mulder tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 en de Belastingwet BES in verband met het btw-tarief naar 0% voor voedingsmiddelen (Wet betaalbare boodschappen).

Inhoud voorstel

Het voorstel strekt tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 en Belastingwet BES, waarmee een btw-tarief van nul procent voor voedingsmiddelen in Europees Nederland wordt ingevoerd. Voor Caribisch Nederland wordt in de Algemene bestedingsbelasting (ABB) een tarief van nul procent voorgesteld. Het zijn tijdelijke maatregelen voor de duur van één jaar.

Adviesopmerking

De toelichting gaat ervan uit dat de belastingverlaging volledig wordt doorberekend in de consumentenprijzen. Gezien de relatief geringe prijselasticiteit van voedingsmiddelen ligt het in de lijn der verwachting dat de btw-verlaging op zijn best in beperkte mate effect zal hebben op de hoogte van de consumentenprijzen. Deze verwachting wordt gestaafd door empirisch onderzoek, hierna volgt een aantal voorbeelden.

Het Voedingscentrum constateert dat de prijselasticiteit van voedingsmiddelen relatief laag is en dat de aankoop van eten en drinken relatief ongevoelig is voor prijschommelingen. SEO Economisch Onderzoek (SEO) heeft onderzoek gedaan naar een btw-nultarief op groenten en fruit. In het rapport verwijst SEO naar diverse studies waaruit blijkt dat de prijselasticiteit van voedingsmiddelen laag is. Geringe prijselasticiteit kan leiden tot een beperkte prikkel om een btw-verlaging door te berekenen in de consumentenprijzen.

Recent zijn in het Verenigd Koninkrijk btw-verlagingen doorgevoerd op e-books en menstruatieproducten. Onderzocht is of deze btw-verlagingen hebben geleid tot lagere consumentenprijzen. Geconcludeerd werd dat de impact van belastingverlaging op consumentenprijzen klein is en dat de maatregelen hoofdzakelijk zorgden voor betere bedrijfsresultaten van ondernemers.

In Spanje is op 1 januari 2023 voor een periode van zes maanden de btw op basisvoedingsmiddelen verlaagd van 4% naar 0%, een vergelijkbare maatregel dus als de initiatiefnemers voorstellen. De Spaanse maatregel gaat bovendien verder dan het voorstel van de initiatiefnemers, omdat deze supermarkten verbiedt om te profiteren van de btw-verlaging door bijvoorbeeld hun winstmarges te verhogen. Deze maatregel is vanaf het begin gemonitord door de Spaanse consumentenorganisatie FACUA. FACUA heeft al begin januari over zeven grote supermarktketens klachten ingediend bij de Spaanse Autoriteit Consument en Markt, omdat de supermarkten de btw-verlaging niet in de prijzen van alle levensmiddelen hadden doorberekend. In de meeste gevallen was de prijs op 3 januari hetzelfde als voordat de btw-verlaging inging. Een week later constateerde FACUA nog meer onregelmatigheden en zag zij zelfs dat prijzen waren verhoogd sinds de btw-verlaging. Begin februari bleek dat, ondanks de klachten van FACUA, supermarkten van één op de vijf onderzochte basisvoedingsmiddelen de prijzen hadden verhoogd. Half maart bleek al één op de drie onderzochte basisvoedingsmiddelen duurder te zijn dan voor de maatregel. FACUA constateerde dat de verlaging van de btw een buitengewoon gering effect had gehad en pleit voor andere maatregelen om kwetsbare burgers te helpen. De maatregel is, onbedoeld, eerder een "supermarktsubsidie" dan een steun voor kwetsbare burgers.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan ervaringen uit de praktijk zoals hiervoor vermeld, alsook met de verlaging van de brandstofaccijnzen en de btw-verlaging voor bijvoorbeeld e-books, verbouwingen en arbeidsintensieve diensten die eerder in Nederland zijn doorgevoerd, noch aan empirisch onderzoek over de effecten van btw-verlagingen op relatief prijsinelastische producten. Uit onderzoek van het Internationaal Monetair Fonds, het Centraal Planbureau (CPB), de Europese Commissie en het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt, zoals de staatssecretaris van Financiën op 10 februari 2021 aan de Tweede Kamer schreef, eveneens dat verlaging van het btw-tarief of een verlaagd btw-tarief geen geschikt beleidsinstrument is.

Wijzigingsbesluit financiële markten 2023

(W06.23.00023/III)

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, het Besluit prudentiële regels Wft, het Besluit financiële markten BES en enige andere besluiten op het terrein van de financiële markten (Wijzigingsbesluit financiële markten 2023).

Inhoud voorstel

Het voorstel bevat wijzigingen van meerdere algemene maatregelen van bestuur die betrekking hebben op de financiële sector. Het ontwerpbesluit is een verzamelbesluit dat onderdeel uitmaakt van een jaarlijkse wijzigingscyclus van wet- en regelgeving op het terrein van (toezicht op) de financiële markten. Onder meer wordt voorzien in specifieke waarborgen voor geautomatiseerd advies, het vervallen van de vergunningsplicht voor Europees Nederlandse banken die eurorekeningen aanbieden aan bewoners van Caribisch Nederland en een verplichting tot het actief informeren van de consument over de provisie bij een schadeverzekering (actieve provisie transparantie).

Adviesopmerking

Het voorstel beoogt om met de actieve provisie transparantie het gesprek met de consument over de dienstverlening te bevorderen. De veronderstelling van de regering daarbij is dat de verplichting om de consument voorafgaand aan de dienstverlening actief te informeren over de hoogte van de provisie ertoe zal leiden dat de consument waarschijnlijk ook eerder geneigd is om te vragen wat deze dienstverlening precies inhoudt.

De Afdeling merkt in dit verband op dat de toenmalig minister van Financiën heeft aangekondigd te willen onderzoeken "of transparantie over provisie bij schadeverzekeringen kan worden betracht en wat de effecten hiervan zouden zijn". Uit de toelichting blijkt niet of dergelijk onderzoek is verricht.

Wel hebben de AFM en de Consumentenbond marktonderzoek gedaan naar de behoefte van consumenten aan meer inzicht in provisies, maar de resultaten daarvan geven geen uitsluitsel of dit ook leidt tot een beter gesprek over de dienstverlening.

Uit een ander onderzoek naar het keuzegedrag van consumenten met betrekking tot financieel advies, en de verschuiving in adviesvoorkeuren door blootstelling aan een kostenindicatie, blijkt echter dat consumenten over het algemeen voor goedkopere vormen hadden gekozen (bijvoorbeeld execution-only) zonder dat die keuze per se beter was voor de consument.

Gelet op het voorgaande merkt de Afdeling op dat een feitelijke motivering van het verwachte effect van het voorstel in de toelichting ontbreekt. De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

Alcoholmeter

(W16.23.00180/II)

Voorstel van wet houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van de Alcoholmeter als controlemiddel om toezicht te houden op de naleving van een alcoholverbod (alcoholmeter).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe dat een alcoholmeter kan worden ingezet om te controleren of een verdachte of veroordeelde zich aan een strafrechtelijk alcoholverbod houdt. De alcoholmeter meet via het huidoppervlak elk half uur of de drager alcohol gebruikt.

Adviesopmerking

In de toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat met de alcoholmeter effectiever toezicht op het alcoholverbod kan worden gehouden, het alcoholgebruik afneemt en daarmee de kans kleiner wordt dat personen onder invloed van alcohol wederom misdrijven plegen. Een belangrijke bron hiervoor zijn de pilots met de alcoholmeter uit 2017 en 2018.

De deelnemers rapporteerden dat de continue controle voor hen een stok achter de deur was om geen alcohol te drinken. Deelnemers aan de pilot in 2018 maakten zich bovendien minder vaak schuldig aan delictgedrag dan deelnemers aan de controlegroep die alleen urinecontroles ondergingen, zowel tijdens de controleperiode als in de drie maanden daarna.

De resultaten van de pilots dienen met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Het ging om een kleine steekproef van 26 en 33 deelnemers, die meededen op vrijwillige basis. Vrijwillige deelname kan een indicatie zijn dat de deelnemers meer gemotiveerd waren om te stoppen met alcoholgebruik en/of delictgedrag dan de controlegroep. Dit kan de hogere nuchterheidspercentages en de lagere recidive tijdens de onderzoeksperiode (gedeeltelijk) verklaren. Bij het interpreteren van de resultaten van de pilots dient hiervan rekenschap te worden gegeven.

Daarnaast geven de pilots weinig inzicht in de alcoholconsumptie of het delictgedrag op de lange termijn. In de pilots werd immers gekeken of de dragers waren gerecidiveerd drie maanden nadat zij de alcoholmeter hadden gedragen. Er wordt in de toelichting niet verwezen naar studies waarin de effecten op de lange termijn in kaart zijn gebracht. Uit buitenlands onderzoek naar elektronisch locatietoezicht blijkt echter dat positieve gedragseffecten minder sterk worden naarmate de tijd verstrijkt. Of de alcoholmeter leidt tot een blijvende gedragsverandering, is nog niet voldoende wetenschappelijk onderbouwd.

In de toelichting wordt naast de pilots gewezen op buitenlandse ervaringen en onderzoek. Dit onderzoek is afkomstig uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen hebben een ander strafrechtelijk systeem en cultuur dan Nederland. Hiermee moet rekening worden gehouden bij het toepassen van de resultaten in de Nederlandse context. De toelichting maakt bijvoorbeeld geen melding van continentaal Europese landen waar de inzet van de alcoholmeter is overwogen of wordt toegepast.

In het licht van het voorgaande concludeert de Afdeling dat de in de toelichting uitgesproken verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit van de alcoholmeter nuancering behoeven of verder dienen te worden gemotiveerd. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

Wijziging van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen

[\(W17.23.00160/IV\)](#)

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen in verband met het toevoegen van informatie over zeer zorgwekkende stoffen aan de omschrijving van aard, eigenschappen en samenstelling van afvalstoffen.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit bevat een uitbreiding van de informatieplicht voor bedrijven die zich van afvalstoffen ontdoen ("ontdoeners"), op grond van de Wet milieubeheer en het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (Besluit melden). De uitbreiding houdt in dat een ontdoener melding moet maken van zeer zorgwekkende stoffen die in een afvalstroom aanwezig kunnen zijn en die blijken uit zijn omgevingsvergunning, uit de melding die hij aan het bevoegd gezag moet doen in verband met emissies naar lucht en water en/of uit de omschrijving die hem is verstrekt toen hij de stof in ontvangst nam.

Adviesopmerking

De Afdeling begrijpt het streven om met het ontwerpbesluit het informatietekort over ZZS in afval te verminderen. Deugdelijke informatie over de aanwezigheid van ZZS in afvalstromen is van wezenlijk belang om de risico's van ZZS voor het milieu en voor de volksgezondheid zoveel mogelijk te beperken. De Afdeling plaatst om de hierna genoemde redenen echter kanttekeningen bij de effectiviteit van de voorgestelde informatieverplichting.

Toegevoegde waarde specifieke informatieplicht ZZS

In het ontwerpbesluit is gekozen voor de verplichting om informatie te verstrekken over mogelijk aanwezige ZZS. Het gaat daarbij om de benamingen van de ZZS die al bij de ontdoeners bekend zijn en blijken uit bestaande stukken. Die informatie is grotendeels ook bekend bij de bevoegde gezagen. Uit een gezamenlijke reactie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Afvalbedrijven komt naar voren dat ook afvalverwerkers vaak al van die informatie op de hoogte zijn. Zij hebben vooral behoefte aan informatie over ZZS die feitelijk aanwezig zijn in afvalstromen, maar waarvan de aanwezigheid niet al op voorhand duidelijk is, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van mengstromen. De voorgestelde verplichting heeft echter op die informatie geen betrekking.

Vervolgstappen ontbreken

Onduidelijk is of de voorgestelde informatieverplichting op termijn zal worden uitgebreid. In de toelichting wordt wel opgemerkt dat dit ontwerpbesluit een "eerste aanzet" is om het informatietekort over ZZS in afval aan te pakken. Het blijkt echter niet welke vervolgstappen zijn voorzien en of daarmee de voorgestelde milieueffecten (beter) worden bereikt. Onder andere in de consultatiereacties wordt opgemerkt dat nadere stappen gewenst zijn. Zowel de gezamenlijke provincies als de omgevingsdiensten en de afvalverwerkers vragen daarin om andere en verdergaande maatregelen om de informatievoorziening rondom ZZS op orde te brengen.

Risico op onvolkomenheden in verstrekte informatie

Ten aanzien van de documenten waaruit de benaming van ZZS moet worden overgenomen wijst de Afdeling op het risico dat onvolkomenheden in die documenten doorwerken in de informatie die afvalverwerkers ontvangen. Komen de ZZS (nog) niet in de vergunning voor, en ook (nog) niet in de informatie over emissies, dan hoeven deze ZZS op grond van de voorgestelde wijziging niet aan de afvalverwerker te worden gemeld. Omgekeerd kan het zo zijn dat ZZS die inmiddels uit het afval zijn verwijderd (of überhaupt niet voorkomen in de betreffende afvalstroom), nog wel aan de afvalverwerker moeten worden doorgegeven.

De informatie die de afvalverwerker ontvangt, is dus met de nodige onzekerheid omgeven. Afvalverwerkers zullen op basis van deze informatie niet met zekerheid kunnen vaststellen of zich in de afvalstroom ZZS bevinden en zo ja in welke mate. Die kennis wordt met deze informatieplicht niet vergroot. Ook bevat de voorgestelde wijziging geen prikkel voor de ontdoener om uit te zoeken

of er nog andere ZZS in de afvalstroom aanwezig zijn dan al bekend op grond van de genoemde documenten, terwijl juist die informatie van belang is voor het tegengaan van (onopgemerkte) milieuvervuiling.

Wijzigingswet financiële markten 2024

(W06.22.00173/III)

Voorstel van wet houdende wijziging op het financieel toezicht, de Wet toezicht trustkantoren 2018 en enige andere wetten op het terrein van de financiële markten (Wijzigingswet financiële markten 2024).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel bevat diverse wijzigingen van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en enige andere wetten.

Adviesopmerking

Binnen de verzekeringsbranche is al decennialang sprake van privaatrechtelijk tuchtrecht. De leden van het Verbond van Verzekeraars zijn contractueel overeengekomen dat zij zich aan het tuchtrecht binden. Meer dan 95% van de schade- en levensverzekeraars in Nederland is lid van het Verbond van Verzekeraars. De branche bepaalt het reglement en het is ook de branche die een maatregel oplegt. De Tuchtraad Financiële Dienstverlening (Assurantiën) adviseert hierin.

De Afdeling wijst erop dat het noodzakelijk is dat duidelijkheid bestaat over de vraag welk probleem aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt en op welke wijze het voorstel in een oplossing voorziet voor het gestelde probleem. Dat een verplichting voor verzekeraars om zich te onderwerpen aan tuchtrecht bijdraagt aan het vertrouwen van consumenten vloeit niet voort uit het onderzoek naar langlopende letselschadeafhandeling. Daarbij is onduidelijk waarom ondanks de constatering dat veel professionals bij letselschadezaken al binnen hun eigen beroepsgroep onder een vorm van tuchtrecht vallen, toch versterking van de rol van het tuchtrecht voor verzekeraars nodig wordt geacht.

Bovendien ziet dit onderzoek op de letselschadepraktijk. Deze praktijk kent een eigen, specifieke problematiek, terwijl het voorstel voorziet in tuchtrecht dat voor alle verzekeraars gaat gelden. Ook wijst de Afdeling erop dat er al prudentiële regels en gedragsnormen zijn om het belang van de consument beter te beschermen. Dit roept de vraag op of de voorgestelde invoering van een wettelijk verplicht tuchtrecht noodzakelijk en proportioneel is.

3 Probleemaanpak: gevolgen

Wet EU-informatievoorziening Staten-Generaal

(W02.23.00193/II)

Voorstel van wet houdende regels over de informatievoorziening aan de Staten-Generaal over aangelegenheden van de Europese Unie (Wet EU-informatievoorziening Staten-Generaal).

Inhoud voorstel

Het voorstel beoogt de informatiepositie van de Staten-Generaal in zaken over de EU te bestendigen en te verstevigen. Daartoe bevat het wetsvoorstel voor de ministers die het aangaat een wettelijke verplichting tot het verstrekken van informatie over EU-aangelegenheden. Het wetsvoorstel schrijft voor dat bij amvb nadere regels worden gesteld over de vraag welke informatie moet worden verstrekt en binnen welke streeftermijnen dit moet geschieden. Deze regels zullen zijn gebaseerd op de huidige afspraken over EU-informatievoorziening, maar laten ruimte voor de verstrekking van aanvullende informatie. De wens om de EU-informatievoorziening aan de Staten-Generaal op wetsniveau te regelen is meermaals en door diverse actoren uitgesproken.

Adviesopmerking

Beantwoording van de vraag naar de noodzaak en effectiviteit is te meer van belang omdat het voorstel onbedoeld neveneffecten kan hebben die als minder gewenst kunnen worden beschouwd. Op dit moment wordt de informatieverstrekking beheerst door de constitutionele inlichtingenplicht. Deze inlichtingenplicht is zoals vermeld niet onbegrensd. De precieze omvang van de te leveren informatie is een onderwerp van voortdurend debat, waarvan de resultaten worden neergelegd in informatieafspraken die wel politieke binding met zich meebrengen, maar niet juridisch binden.

Vastlegging van informatieafspraken in een juridisch bindend instrument (een wet in formele zin) zou ertoe kunnen leiden dat de politieke verhoudingen tussen regering en Staten-Generaal worden gefixeerd door middel van scherpomlijnde wettelijke verplichtingen. Als gevolg hiervan zou het debat over de informatievoorziening kunnen worden gejuridiseerd doordat relatief veel aandacht uitgaat naar vragen over de naleving en interpretatie van bepalingen van de formele wet en de daarop te baseren amvb.

Dat het wetsvoorstel, onvermijdelijk, ook gebruik maakt van open normen vergroot de kans op interpretatievragen. Zo kan het voorgestelde artikel 3, dat op zichzelf terecht tot uitdrukking brengt dat de wet binnen de bestaande constitutionele grenzen moet worden uitgevoerd, nieuwe vragen oproepen over de vraag welke bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden ministers op grond van deze bepaling precies in acht moeten nemen en in hoeverre zij in een concreet geval in overeenstemming daarmee hebben gehandeld. Ook is de vraag op welke 'informele' bijeenkomsten van de Europese Raad en de Raad van de EU in de zin van voorgesteld artikel 6, tweede lid, onder b en c, de wettelijke informatieplicht precies betrekking heeft dan wel betrekking zou moeten hebben en wat de juridische betekenis is van de bij amvb vastgelegde streeftermijnen als bedoeld in voorgesteld artikel 8. Door regeling bij of krachtens de wet krijgen deze vragen een sterkere juridische lading.

Het wetsvoorstel gaat verder niet in op de vraag hoe het wetsvoorstel en de daarop te baseren amvb zich verhouden tot de bestaande informatieafspraken die zijn neergelegd in Kamerbrieven,

moties en toezeggingen. Deze bevatten naast een weergave van de informatieverplichtingen van de regering ook een gedetailleerde beschrijving van een praktische werkwijze. Het is denkbaar dat zulke afspraken naast de voorgestelde regeling zullen blijven fungeren als een meer op de praktijk georiënteerde werkbeschrijving. Dat brengt een zeker risico op onduidelijkheden en overlap met zich mee en vraagt dus om een goede afbakening. Ook is denkbaar dat de amvb de bestaande werkafspraken nagenoeg volledig beoogt te vervangen. In dat geval rijst de vraag of de amvb de informatievoorziening op hetzelfde detailniveau regelt en of het passend is om dergelijke praktische afspraken en werkbeschrijvingen in een amvb op te nemen.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting nader in te gaan op mogelijke neveneffecten en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Wet energieonafhankelijkheid

(W18.23.00058/IV)

Voorstel van wet van het lid Erkens houdende regels over het vergroten van de energieonafhankelijkheid (Wet energieonafhankelijkheid).

Inhoud voorstel

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt de onafhankelijkheid van de Nederlandse energievoorziening te vergroten. Daartoe voorziet het in een beleidskader bestaande uit een vijfjaarlijkse energiestrategie en monitoring van de voortgang van het beleid door een jaarlijkse energienota en een tweejaarlijkse voortgangsrapportage. Het voorstel voorziet ook in de oprichting van een Energieraad.

Adviesopmerking

Het voorstel is gericht op het versterken van leveringszekerheid en betaalbaarheid van energie. Het beoogt dit doel te bereiken door het voeren van een energiebeleid dat is gericht op het vergroten van de onafhankelijkheid van het Nederlandse energiesysteem. Leveringszekerheid en betaalbaarheid van energie zijn van belang voor het energiebeleid. Het is dan ook begrijpelijk dat het voorstel wijst op het belang van voldoende aandacht voor deze onderwerpen bij het maken van beleid.

De eenzijdige focus van het voorstel op alleen het vergroten van energieonafhankelijkheid op nationaal niveau is niet een voor de hand liggende route. Het voorstel introduceert een nieuw stelsel van plannen dat naast en los van het bestaande planningsstelsel van de Klimaatwet staat. Door de gerichtheid op energieonafhankelijkheid kan zo'n afzonderlijk stelsel al snel tegen het bestaande stelsel van plannen in gaan werken.

Gelet op de andere wezenlijke belangen zoals de klimaatdoelen, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving, en een integrale afweging van die belangen in het kader van het te voeren energiebeleid, is het voorgestelde instrument van afzonderlijke planningswetgeving waarin alleen aandacht is voor het vergroten van energieonafhankelijkheid, niet passend.

Het voorstel heeft ook het risico dat een integraal en effectief energiebeleid uit het oog wordt verloren en dat andere relevant belangen zoals klimaatdoelstellingen, veiligheid en omgevingskwaliteit onvoldoende aan bod komen. Dat risico wordt vergroot door de beoogde instelling van een Energieraad die adviseert over energiebeleid dat primair is gericht op het vergroten van energieonafhankelijkheid.

In de bestaande Europese, internationale en nationale aanpak bestaat al aandacht voor de onafhankelijkheid waarop het voorstel zich richt, waarbij dit bovendien wordt gezien in samenhang met die andere relevante belangen. Bij bijvoorbeeld de jaarlijkse klimaatnota, maar ook concrete wetsvoorstellen die uit het Europese en nationale energiebeleid voortvloeien, kan de Tweede Kamer (als medewetgever en controleur) hiervoor bovendien ook aandacht vragen.

Aanpassing van het onderhavige wetsvoorstel zou moeten leiden tot een ingrijpend gewijzigd voorstel dat de Afdeling, als het zover komt, graag opnieuw voor advies voorgelegd krijgt.

Wet betaalbare huur

(W04.23.00151/I)

Voorstel van wet houdende wijziging van de Wet goed verhuurderschap, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en van enige andere wetten in verband met de regulering van huurprijzen en de bescherming van rechten van huurders (Wet betaalbare huur).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot regulering van huren, in het bijzonder in de op dit moment vrije huursector. Dat gebeurt door het WWS uit de sociale huursector ook verplicht toe te passen op de vrije huursector tot een huurwaarde van € 1123 (regulering middenhuur). Daarnaast wordt voorgesteld om de rechtspositie van huurders te verbeteren door de maximale huren uit het WWS als dwingende norm op te leggen. Dit laatste geldt voor zowel de sociale als de vrije huursector.

Adviesopmerking

De vrije huursector vervult een belangrijke rol in de doorstroming, maar op dit moment komt deze rol niet goed tot zijn recht door onvoldoende aanbod aan betaalbare huurwoningen. Daardoor kunnen huurders uit de sociale sector en woningbezitters (bijvoorbeeld senioren) die willen huren daar maar in beperkte mate terecht.

Het te reguleren middensegment krijgt met dit voorstel in veel opzichten het karakter van de sociale sector: wettelijke regulering van de huurprijzen en handhaving als verhuurders zich hier niet aan houden. Daarmee ontstaat het risico dat ook effecten optreden die we nu kennen van de sociale huur. Deze effecten zullen vooral optreden in gebieden waar de nieuwe huren ver onder de markthuur komen te liggen. Daar is ook nu al sprake van schaarste en neemt de vraag (nog) verder toe met als gevolg wachtlijsten. Het financiële voordeel van deze kunstmatig lage huren vergroot verder het risico op zogeheten lock-in effecten in de zin dat mensen lang blijven wonen, ook als hun woonwensen veranderen en ze inmiddels meer verdienen ('scheefwonen'). Daarmee wordt de doorstroming op de woningmarkt verder beperkt.

Regulering van het middensegment zou dan voor een beperkte groep eenmalig een voordeel kunnen betekenen, maar weinig verbeteren voor nieuwe starters en andere nieuwkomers. Zij zullen zijn aangewezen op een nog kleiner vrij segment van naar schatting 125.000 huurwoningen, wat neerkomt op 4% van de totale huurvoorraad en ongeveer 1,6% van de totale woningvoorraad (koop en huur). De druk zal in dit overgebleven vrije segment verder toenemen, met hogere huren als gevolg.

De Afdeling adviseert de effecten op de doorstroming dragend te motiveren in het licht van het voorgaande.

Spreidingswet

(W16.22.00210/II)

Voorstel van wet tot houdende regels inzake een wettelijke taak van gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken (Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen).

Inhoud voorstel

Met dit wetsvoorstel wil de regering verandering brengen in de situatie dat het COA afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van gemeenten bij het realiseren van asielopvang. Het introduceert daartoe een (structurele) wettelijke taak voor gemeenten om asielopvangvoorzieningen te bieden. Het voorstel beoogt langs deze weg te komen tot een stabiel en robuust stelsel en een evenwichtigere verdeling van asielzoekers over alle gemeenten.

Adviesopmerking

In de consultatiereacties is erop gewezen dat de financiële prikkel voor vroegtijdig ingebrachte, duurzaam beschikbare opvangplaatsen niet het beoogde effect zal sorteren en dat financiën niet de drijfveer zijn voor gemeenten om extra opvangplaatsen te realiseren. Gemeenten vragen om niet meer en niet minder dan een adequate financiële compensatie voor de kosten die gepaard gaan met het bieden van asielopvang (waaronder in relatie tot de aanverwante voorzieningen) en om een meerjarige stabiele financiering van de uitvoeringsorganisaties. Dat pleidooi strookt met het bepaalde in de Gemeentewet, de Financiële verhoudingswet en de Comptabiliteitswet 2016.

De Afdeling merkt op dat ook gemeenten die uiteindelijk niet in het verdeelbesluit worden aangewezen om opvangplaatsen te realiseren, ook kosten zullen hebben gemaakt die direct uit de noodzaak van asielopvang voortvloeien. Denkbaar is dat gemeenten vroegtijdig (ter voorbereiding op een nieuwe cyclus) participatieprocessen doorlopen en mogelijk andere werkzaamheden verrichten. Ook worden zij geacht deel te nemen aan de provinciale regietafel; daar wordt immers gesproken over de door de minister opgestelde 'indicatieve verdeling' van het aantal opvangplaatsen over de gemeenten.

Verder kan het zijn dat gemeenten vanwege juridische procedures wel kosten maken maar uiteindelijk geen opvang (kunnen) realiseren. Ook die activiteiten behoren – los van de benoemde onduidelijkheid over de reikwijdte van de medebewindstaak – bij adequate medebewindswetgeving vergoed te worden. De noodzaak van een adequate vergoeding geldt ook voor de taken die op grond van dit wetsvoorstel op provincies komen te rusten.

De noodzaak van een adequate doorrekening wordt ook versterkt door het recent uitgebrachte rapport van de Algemene Rekenkamer waarin wordt geconcludeerd dat de uitgaven structureel te laag worden ingeschat.

Wet verankering leerrecht

(W05.22.00183/I)

Voorstel van wet van het lid Van Meenen tot wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Leerplichtwet BES, de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra en de Wet voortgezet onderwijs 2020 en enkele andere wetten in verband met de verankering van het leerrecht.

Inhoud voorstel

Met dit wetsvoorstel introduceert de initiatiefnemer de term 'leerrecht' in het Nederlandse onderwijsstelsel. Uit dit recht vloeien verschillende specifieke deelrechten voort: het ontwikkelrecht, het recht op toegang, het recht op maatwerk en het hoorrecht. Het doel van de initiatiefnemer, zo blijkt uit de toelichting, is tweeledig. Enerzijds wil hij rechten die voortvloeien uit verdragen (zoals het recht op onderwijs, maar ook het recht van kinderen om gehoord te worden) codificeren en uitwerken op nationaal niveau. Hij richt zich echter ook specifiek op een bepaalde doelgroep, namelijk kinderen die zonder passende onderwijsplek thuiszitten en die in staat gesteld moeten worden daadwerkelijk van hun leerrecht gebruik te kunnen maken

Adviesopmerking

De initiatiefnemer verwacht dat zijn voorstel voor de rijksfinanciën beperkte gevolgen zal hebben, doordat maatregelen als het leerrecht, hoorrecht en een tijd- en plaats-onafhankelijke leerplicht geen financiële component hebben, en voor andere maatregelen al financiële middelen beschikbaar zijn.

Het voorstel vraagt veel van leerlingen, ouders, leerplichtambtenaren, jeugdartsen, individuele scholen en samenwerkingsverbanden. De initiatiefnemer gaat naar het oordeel van de Afdeling voorbij aan de ingrijpende veranderingen en inspanningen die het voorstel vraagt, en de effecten die het opeisbaar maken van het leerrecht – in de voorgestelde vorm en in beginsel voor alle leerplichtige kinderen – met zich brengt. Daarbij wordt met name niet duidelijk hoe de stelling dat de al beschikbare financiële middelen toereikend zijn, zich verhoudt tot de verbreding van de maatwerkmogelijkheden in tijd, plaats en vorm die een school moet bieden, waaronder ook het eventueel gebruiken van onderwijsbudget om zorgkosten te betalen.

Dit betekent dat de scholen om aan de wensen van leerlingen en hun ouders tegemoet te komen een veel individuelere benadering zullen moeten volgen dan nu het geval is. Zonder twijfel heeft dit aanmerkelijke organisatorische en alleen daarom al financiële gevolgen voor de scholen. Daarbij wijst de Afdeling erop dat uit onderzoek blijkt dat het draagvlak onder leraren voor passend onderwijs is afgenomen, en dat zij zich erdoor overbelast voelen. Verdere verplichting tot het leveren van maatwerk, zonder dat voorzien wordt in extra middelen, zal dit probleem naar verwachting niet doen afnemen. Daarnaast blijkt uit de toelichting onvoldoende of en in hoeverre de betrokken partijen zich in staat achten de door de initiatiefnemer voorgestelde taken uit te voeren.

De Afdeling acht het niet verantwoord om een fundamentele wijziging van het onderwijs zoals het voorstel meebrengt vast te stellen zonder eerst de organisatorische en financiële implicaties in kaart te brengen. Zij adviseert de initiatiefnemer de toelichting op dit punt aan te passen.

Ontwerpbesluit hyperscale datacentra

(W04.23.00081/I)

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met instructieregels voor hyperscale datacentra.

Inhoud voorstel

Met het ontwerpbesluit wordt beoogd de planologische mogelijkheden om in Nederland grootschalige datacentra (hyperscale datacentra) op te richten en in gebruik te nemen te beperken tot een gebied in de gemeente Hollands Kroon en een deel van de gemeente Het Hogeland. Voor de rest van Nederland voorziet het ontwerp in een verbod daartoe. Dat wordt het uitsluitingsgebied hyperscale datacentra genoemd.

Adviesopmerking

De Afdeling plaatst het voorgestelde besluit in het perspectief van de positie van gemeenten in de gedecentraliseerde eenheidsstaat en gaat daarbij in op de vraag hoe nationale regie in de ruimtelijke ordening zich tot die positie van gemeenten verhoudt. De Afdeling erkent dat vanwege de uiteenlopende opgaven die in het ruimtelijk domein samenkomen, sturing op nationaal niveau nodig kan zijn ('regie nemen'). Omdat gemeenten autonome overheden zijn die zelfstandig de aan hun zorgen toevertrouwde belangen dienen, vergt dergelijke sturing vanuit het rijk een zorgvuldige motivering.

Ook moet bij de voorbereiding ervan rekenschap worden gegeven van de interbestuurlijke verhoudingen. Regie nemen door het rijk betekent immers niet dat het rijk solistisch aan zet is. Decentrale overheden hebben ook dan een belangrijke rol en positie, zowel in de voorbereiding als bij de uitvoering. Consultatie en overleg tussen rijk en decentrale overheden is daarom – ook gezien vanuit het grondwettelijk kader – van groot belang. In dat kader overweegt de Afdeling het volgende.

De Gemeentewet bepaalt dat voorstellen voor maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid (of provinciaal beleid) wordt gerekend, alleen gedaan worden als het betreffende onderwerp niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeenten kan worden behartigd. Dat uitgangspunt is in de Omgevingswet expliciet overgenomen.

Het stelsel van de Omgevingswet gaat ervan uit dat bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening zoveel mogelijk op decentraal niveau worden uitgeoefend. Die voorkeur voor het decentrale niveau houdt onder meer verband met de notie dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij de normstelling en uitvoering rekening te houden met gebiedseigen relevante feiten en omstandigheden. Het gaat hier om het subsidiariteitsprincipe: decentraal, tenzij.

Dat principe is als volgt uitgewerkt. Artikel 2.3, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt daarom dat de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van die wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld. Verder bepaalt artikel 2.3, derde lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet dat een bestuursorgaan van het Rijk een bevoegdheid alleen uitoefent als dat nodig is met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd. De vraag is of dat ten aanzien van hyperscale datacentra voldoende is gemotiveerd.

In de toelichting wordt erop gewezen dat er in Nederland maar beperkt ruimte is voor hyperscale datacentra vanwege het ruimtebeslag, de landschappelijke impact, het hoge energiegebruik, de beschikbaarheid van water en de belasting van de landelijke energie-infrastructuur. Verwezen wordt ook naar het coalitieakkoord, waarin staat dat hyperscale datacentra een onevenredig groot beslag leggen op de beschikbare duurzame energie in verhouding tot de maatschappelijke en/of economische meerwaarde daarvan. De regering acht het om die redenen nodig landelijk de regie te nemen om de planologische mogelijkheden tot vestiging van hyperscale datacentra in Nederland aan banden te leggen.

De Afdeling merkt op dat er ook andere activiteiten zijn die een groot beslag op de ruimte leggen, een groot energiegebruik hebben en ook (andere) nadelige effecten hebben voor de omgeving. Zo leggen bijvoorbeeld ook grootschalige winkelcentrum-voorzieningen, grootschalige bedrijventerreinen, distributiecentra en infrastructurele ontwikkelingen een groot beslag op de ruimte. Deze kunnen ook dezelfde landschappelijke impact hebben, terwijl bij de vestiging van bepaalde typen bedrijvigheid ook een hoog energiegebruik en zware belasting van de energie-infrastructuur niet zijn uitgesloten.

De toelichting geeft geen inzicht in de vraag hoe in het algemeen met dergelijke voorgenomen activiteiten moet worden omgegaan vanuit het oogpunt van landelijke of decentrale regie. De toelichting gaat in op de nadelige effecten van de vestiging van hyperscale datacentra voor de omgeving, maar een verwijzing naar een breder afwegingskader aan de hand waarvan kan worden beoordeeld welke (grootschalige) ruimtelijke ontwikkelingen zich lenen voor sturing via algemene regels van het Rijk ontbreekt. Hierdoor is onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom specifiek ten aanzien van hyperscale datacentra instructieregels nodig zijn. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen door dit in het bredere perspectief te plaatsen van de behoeften aan nationale regie bij grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen.

Ook merkt de Afdeling op dat in de consultatiereacties van onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het IPO de noodzaak tot het stellen van instructieregels voor specifiek hyperscale datacentra aan de orde is gesteld. De toelichting vermeldt dat naar aanleiding hiervan de visie die ten grondslag heeft gelegen aan het ontwerp is verduidelijkt. In hoeverre dit de ingebrachte punten van kritiek heeft weggenomen is de Afdeling echter niet duidelijk. Uit de tekst van de toelichting volgt dat in een interbestuurlijk overleg met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen ook andere aspecten aan de orde zijn gesteld. Omdat uit de toelichting niet duidelijk wordt welke nadere punten daarin aan de orde zijn gesteld en hoe daaraan al dan niet invulling is gegeven, adviseert de Afdeling de toelichting op dit punt aan te vullen.

De Afdeling adviseert in de toelichting inzicht te geven in de vraag hoe de regering in het algemeen aankijkt tegen het nemen van regie in de ruimtelijke ordening ten aanzien van voorgenomen activiteiten die een groot beslag op de ruimte leggen en een hoog energiegebruik met zich brengen. Daarbij moet ook ingegaan worden op de vraag waarom het nemen van regie in dit geval afwijking van het uitgangspunt, vastgelegd in artikel 2.3, derde lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet, rechtvaardigt. Ook is het van belang dat de betrokkenheid van de decentrale overheden bij de totstandkoming van instructieregels door het rijk is gewaarborgd. Tot slot adviseert de Afdeling, in het verlengde van het voorgaande, in te gaan op de wijze waarop de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is betrokken bij (het voornemen tot) het geven van dergelijke instructies.

Tijdelijk besluit experiment bredere inzet re-integratie-instrumenten

[\(W12.22.00214/III\)](#)

Ontwerpbesluit houdende tijdelijke regels voor een experiment met de inzet van re-integratie-instrumenten voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikte personen (Tijdelijk besluit experiment bredere inzet re-integratie-instrumenten).

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit strekt ertoe om bij wijze van experiment in afwijking van enkele wettelijke bepalingen toe te staan dat het bestaande re-integratie-instrumentarium ook kan worden ingezet voor de groep personen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn verklaard. Onderzocht wordt daarbij of de inzet van deze instrumenten de arbeidsparticipatie van deze personen bevordert en in hoeverre deze dienstverlening en voorzieningen aansluiten bij de behoeften van die groep.

Adviesopmerking

De toelichting vermeldt dat personen met een IVA- of DGA-uitkering niet behoren tot de doelgroep banenafpraak. Ook vallen zij niet onder de quotumregeling arbeidsbeperkten. Dit kan een belemmering vormen voor werkgevers om personen met een IVA- of DGA-uitkering aan te nemen. Volgens de toelichting zal de inzet van loondispensatie een belangrijk instrument zijn om deze belemmering te verkleinen.

De Afdeling merkt op dat het van belang is dat werkgevers bij het experiment betrokken worden, omdat werkgevers onmisbaar zijn voor het verkrijgen van een arbeidsplaats. Uit de toelichting blijkt niet of werkgevers(organisaties) zijn geconsulteerd bij de voorbereiding van het experiment of anderszins betrokken zijn. Daardoor is onduidelijk hoe werkgevers tegen het experiment aankijken en wat deelnemers mogen verwachten van hun kansen op werk. In dat verband verdient het ook aanbeveling om de verwachtingen van het instrument loondispensatie nader te motiveren.

Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten

[\(W04.23.00209/I\)](#)

Ontwerpbesluit houdende tijdelijke regels voor experimenten met nieuwe stembiljetten (Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten).

Inhoud voorstel

De regering is voornemens om in sommige stemlokalen te gaan experimenteren met een anders vormgegeven stembiljet. De experimenten hebben als doel te komen tot een ontwerp van het stembiljet dat beter hanteerbaar is, zowel bij het stemmen als bij het tellen. Het ontwerpbesluit regelt hoe dat experiment eruit moet zien.

Adviesopmerking

Bij gebruik van het nieuwe stembiljet moet de kiezer twee vakjes geheel of gedeeltelijk rood maken om een geldige stem op een kandidaat uit te brengen. De kiezer geeft namelijk eerst een lijstkeuze en vervolgens een kandidaatskeuze aan. In het ontwerpbesluit is bepaald dat een geldige stem op de

eerste kandidaat ook kan worden uitgebracht door alleen een lijstkeuze en geen kandidaatskeuze aan te geven. Of de eerste kandidaat in dat geval daadwerkelijk de voorkeur had, is echter niet duidelijk.

Bovendien heeft deze kiezer meer mogelijkheden om een geldige stem uit te brengen dan een kiezer die een normaal stembiljet moet gebruiken. Die laatste zal altijd moeten aangeven aan welke kandidaat deze de voorkeur geeft. Hierdoor ontstaat rechtsongelijkheid tussen kiezers, die op een deugdelijke motivering moet berusten. De regering motiveert dat door te verwijzen naar de geuite zorgen over mogelijke vergissingen bij kiezers en het feit dat kiezers buiten Nederland, die een vergelijkbaar stembiljet gebruiken, ook die mogelijkheid hebben.

De Afdeling acht deze motivering niet overtuigend. Dat zorgen over het wél aangeven van een lijststem, maar niet van een kandidaatsstem reëel zijn, wordt in de toelichting niet gemotiveerd. Uit een test die in voorbereiding op dit experiment is uitgevoerd maakte de regering eerder het tegendeel op. Kiezers begrepen dat op het stembiljet twee keuzes gemaakt moeten worden (op een lijst en op een kandidaat) om een geldige stem uit te brengen. Ook bleek het percentage ongeldige stemmen geen grote verschillen te laten zien in vergelijking met die bij gebruik van het normale stembiljet. De genoemde zorg van de regering mist daarom feitelijke grondslag en rechtvaardigt niet de verruiming van de mogelijkheid voor het uitbrengen van een geldige stem op een kandidaat door alleen een lijstkeuze aan te geven.

Naast de zorg dat kiezers per ongeluk vergeten een kandidaat aan te geven zijn er de gevallen waarin kiezers juist bewust gebruik gaan maken van de mogelijkheid alleen een lijstkeuze aan te geven. Zo laten ervaringen met een vergelijkbaar stembiljet voor kiezers buiten Nederland zien dat een niet onaanzienlijk aantal kiezers van die mogelijkheid gebruik is gaan maken. Dat kan bijvoorbeeld omdat kiezers geen specifieke voorkeur hebben en zij er in de instructie op zijn gewezen dat een kandidaatskeuze niet noodzakelijk is.

De mogelijkheid voor het uitbrengen van een geldige stem door alleen een lijstkeuze aan te geven, is echter een wezenlijke wijziging ten opzichte van het gebruik van het bestaande stembiljet. Een dergelijke verruiming verdient uitdrukkelijke en grondige afweging van de positie van lijsten binnen het kiesstelsel. Gelet daarop past een zodanige verruiming niet binnen de grondslag die de tijdelijke wet voor experimenten biedt.

Dit geldt te meer omdat een amendement dat strekte tot het introduceren van de genoemde mogelijkheid, bij de behandeling van de tijdelijke wet door de Tweede Kamer is verworpen. Mede in dat licht bezien kan ook het feit dat kiezers buiten Nederland deze mogelijkheid hebben, geen rechtvaardiging zijn om in het kader van dit experiment ook in Nederland toe te staan dat sommige kiezers een geldige stem op een kandidaat uit kunnen brengen door alleen een lijstkeuze te maken.

Verder is het voor een zuivere beoordeling van het experiment belangrijk om niet de mogelijkheid te openen om een geldige stem op de eerste kandidaat uit te brengen door alleen een lijstkeuze aan te geven. Dit vertroebelt namelijk de evaluatie van de vraag hoe vaak het nieuwe stembiljet leidt tot moeilijkheden bij het invullen. De stemmen waarbij geen kandidaatskeuze maar alleen een lijstkeuze is aangegeven, worden immers volgens het ontwerpbesluit niet apart geteld.

Ook maakt de verruimde mogelijkheid een vergelijking lastig met de aantallen ongeldige stemmen bij gebruik van het reguliere stembiljet. Dat kan alleen zuiver worden gedaan door niet in de opzet van het experiment de mogelijkheden om geldig te stemmen te verruimen. Gerichte instructie over hoe

een kiezer een geldige stem moet uitbrengen biedt in eerste instantie de mogelijkheid om kiezers te behoeden voor vergissingen, zoals ook uit de test is gebleken.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit aan te passen en de verruimde mogelijkheid om een geldige stem uit te brengen te schrappen.

Wijzigingsbesluit financiële markten 2023

(W06.23.00023/III)

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, het Besluit prudentiële regels Wft, het Besluit financiële markten BES en enige andere besluiten op het terrein van de financiële markten (Wijzigingsbesluit financiële markten 2023).

Inhoud voorstel

Het voorstel bevat wijzigingen van meerdere algemene maatregelen van bestuur die betrekking hebben op de financiële sector. Het ontwerpbesluit is een verzamelbesluit dat onderdeel uitmaakt van een jaarlijkse wijzigingscyclus van wet- en regelgeving op het terrein van (toezicht op) de financiële markten. Onder meer wordt voorzien in specifieke waarborgen voor geautomatiseerd advies, het vervallen van de vergunningsplicht voor Europees Nederlandse banken die eurorekeningen aanbieden aan bewoners van Caribisch Nederland en een verplichting tot het actief informeren van de consument over de provisie bij een schadeverzekering (actieve provisie transparantie).

Adviesopmerking

Het voorstel regelt dat betaaldienstverleners die gevestigd zijn in Europees Nederland en in bezit zijn van een vergunning, uitgezonderd worden van de vergunningsplicht om in Caribisch Nederland betaal- en spaardiensten in euro's aan te kunnen bieden. Op dit moment zou de vergunningsplicht banken uit Europees Nederland ervan weerhouden maatregelen te nemen die het voor ingezetenen van Caribisch Nederland makkelijker maakt een eurorekening te openen, aldus de toelichting.

De Afdeling wijst erop dat recent een Taskforce knelpunten Caribisch Nederland is opgericht. Deze Taskforce richt zich in eerste instantie op (onderzoek naar) een aantal lang bestaande knelpunten die verdere economische ontwikkeling in de weg staan, zoals de beperkte bancaire dienstverlening of het ontbreken van het BSN-systeem op Caribisch Nederland. Momenteel wordt door de Taskforce gewerkt aan (het faciliteren van) oplossingsrichtingen voor geïdentificeerde knelpunten als BSN, postcodes en beschikbaarheid van bancaire diensten.

Bovendien lijkt de kern van de problematiek op Caribisch Nederland niet de vergunningplicht te zijn, maar het feit dat dienstverlening in Caribisch Nederland (te) kostbaar is of niet binnen het beleid van de bank past. Ook voor de bancaire dienstverlening onder de Nederlandse vergunning zal voldaan moeten worden aan de gebruikelijke eisen voor cliëntscreening en worden de kosten die deze compliance met zich brengt niet minder.

Gelet op het voorgaande zal het voorstel de bestaande belemmeringen voor bancaire dienstverlening in Caribisch Nederland naar verwachting slechts zeer marginaal en voor een zeer beperkte groep wegnemen. De Afdeling acht het daarom van belang dat in de toelichting op de onderzoeksresultaten van de Taskforce wordt ingegaan. Nu de toelichting hierover geen inzicht verschaft, kan onvoldoende

worden beoordeeld of het laten vervallen van de vergunningsplicht voor Europees Nederlandse banken voor de bredere problematiek op Caribisch Nederland enig effect van betekenis zal hebben.

Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap

(W04.23.00112/I)

Voorstel van wet van het lid Van Houwelingen betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel regelt het houden van een raadplegend, niet-bindend referendum over de vraag of Nederland al dan niet lid zou moeten blijven van de EU. Volgens de initiatiefnemer is een dergelijk referendum noodzakelijk, omdat de Nederlandse bevolking nooit rechtstreeks heeft kunnen aangeven of de met het EU-lidmaatschap gepaard gaande overdracht van soevereiniteit aan de EU wenselijk en daarmee legitiem is.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel regelt dat kiesgerechtigd voor het referendum diegenen zijn die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dit zijn in beginsel alle volwassen Nederlanders die in Nederland (inclusief Bonaire, Sint Eustatius en Saba) of het buitenland wonen, tenzij zij woonachtig zijn in Aruba, Curaçao of Sint Maarten.

De Afdeling merkt op dat hoewel de gevolgen van het lidmaatschap van de EU vooral het Koninkrijk in Europa betreffen, het lidmaatschap ook gevolgen heeft voor het Caribisch deel van het Koninkrijk. Dit betreft onder meer de status van de Caribische landen in onderhandelingen met de EU en het stemrecht van de inwoners van het Caribisch deel van het Koninkrijk bij de verkiezing van het Europees Parlement. Een eventuele uittreding uit de EU heeft, vanwege de ondeelbaarheid van de Nederlandse nationaliteit, ook gevolgen voor het Unieburgerschap van inwoners in het Caribisch deel van het Koninkrijk en de rechten die zij daaraan kunnen ontlenen.

Het Koninkrijk als geheel is partij bij de Europese verdragen en wijzigingen van de verdragen tot oprichting van de EU en haar voorgangers worden doorgaans bij Rijkswet goedgekeurd. Dit houdt verband met het feit dat de BES-eilanden en Aruba, Curaçao en Sint Maarten behoren tot de 'landen en gebieden overzee' (LGO): het vierde deel van het Verdrag betreffende de werking van de EU is op deze gebieden van toepassing. Om die reden zou een eventuele uittreding dan ook moeten worden besloten bij Rijkswet.

Tegen deze achtergrond is het minder goed denkbaar dat een referendum over het lidmaatschap van de EU uitsluitend in het Europese deel van het Koninkrijk en de BES-eilanden zou worden gehouden. Gelet op het feit dat een terugtrekking uit de EU ook consequenties heeft voor (de bewoners van) Aruba, Curaçao en Sint Maarten, aangezien zij de LGO-status en de daarmee gepaard gaande faciliteiten zullen verliezen alsmede het Unieburgerschap, ligt het in de rede ook aan hen kiesrecht toe te kennen voor het referendum. Daarnaast is het wenselijk dat de toelichting ingaat op de mogelijke implicaties van het referendum voor het Caribisch deel van het Koninkrijk. Zou de

initiatiefnemer behandeling van het wetsvoorstel toch door willen zetten, dan adviseert de Afdeling het wetsvoorstel en de toelichting met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

Rijkswet financiële defensieverplichtingen

(W07.23.00108/II/K)

Voorstel van rijkswet van de leden Stoffer, Valstar, Boswijk en Dassen houdende vaststelling van regels inzake het voldoen aan verplichtingen voor de defensie van het Koninkrijk alsmede (financiële) afspraken binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en andere bondgenootschappen (Rijkswet financiële defensieverplichtingen).

Inhoud voorstel

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt volgens de toelichting invulling te geven aan de (financiële) defensieverplichtingen die op grond van het Statuut, de Grondwet en internationale afspraken op Nederland rusten. De initiatiefnemers leggen daartoe in een rijkswet vast dat de middelen op de begroting voor het ministerie van Defensie jaarlijks ten minste het equivalent bedragen van twee procent van het bruto binnenlands product van het land Nederland. Ook introduceert het voorstel een wettelijk vastgelegde procedure voor een vijftienjaarlijks defensieplan en een vierjaarlijkse defensie-monitor.

Adviesopmerking

Het voorstel betreft een voorstel van rijkswet. De initiatiefnemers motiveren deze keuze door onder meer te wijzen op artikel 3, eerste lid, onder a, van het Statuut, waaruit volgt dat de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk aangelegenheden van het Koninkrijk betreffen. Ook wijzen zij op artikel 97, eerste lid, van de Grondwet, dat voorschrijft dat de krijgsmacht tot taak heeft het Koninkrijk en zijn belangen te verdedigen en te beschermen. Volgens de toelichting maken Statuut en Grondwet aldus duidelijk dat niet de vier landen ieder voor zich, maar het Koninkrijk als geheel is belast met het in stand houden van een krijgsmacht ten behoeve van het gehele Koninkrijk en met de verdediging van het gehele Koninkrijk. Vanuit die gedachte ligt de vorm van een rijkswet voor de hand, zo stellen de initiatiefnemers.

Zij merken verder op dat de Caribische Rijksdelen niet onder de werking van het NAVO-verdrag of de EU-defensiesamenwerking vallen. Daarmee is een adequate verdediging van het territorium zeer in het belang van de drie Caribische landen, aldus de toelichting. Tot slot wijst de toelichting op artikel 35, tweede lid, van het Statuut, dat bepaalt dat de rijksministerraad beslist over de hoogte van de bijdragen die de vier landen leveren aan de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk. Hieruit volgt volgens de initiatiefnemers dat een wettelijke regeling die beoogt een lange-termijn-fundament onder die defensie-investeringen te leggen de vorm van een rijkswet dient te hebben.

De Afdeling onderschrijft in dit verband dat de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk op grond van het Statuut aangelegenheden van het Koninkrijk betreffen. Dat laat onverlet dat het Koninkrijk beschikt over één krijgsmacht, waarover de regering op grond van de Grondwet het oppergezag heeft. De landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben niet zelf het gezag over de krijgsmacht en beschikken evenmin over een eigen krijgsmacht.

Er bestaat geen begroting voor het Koninkrijk. De krijgsmacht wordt gefinancierd vanuit de jaarlijkse begroting van het ministerie van Defensie. Deze begroting wordt beheerd door het land Nederland en gefinancierd vanuit de algemene middelen van het land Nederland. Aruba, Curaçao en Sint Maarten dragen weliswaar bij aan de kosten van de krijgsmacht, maar doen dit op grond van het Statuut naar draagkracht en alleen voor zover dit strekt ten gunste van de Caribische landen.

Artikel 105 van de Grondwet schrijft voor dat de begroting bij wet – niet bij rijkswet – moet worden vastgesteld. De belangrijke positie van het parlement hierbij is vastgelegd door begrotingen onderdeel te maken van de wetgevingscyclus. In die cyclus is de positie van het parlement als medewetgever grondwettelijk verankerd. De Kamers keuren begrotingswetten goed; de Tweede Kamer heeft het recht van amendement op begrotingswetten. Met het goedkeuren van een begrotingswet wordt de regering geautoriseerd om de in de begroting opgenomen uitgaven te verrichten. Dit vormt de kern van het zogenoemde budgetrecht.

In dit verband wijst de Afdeling erop dat door het voorliggende voorstel vorm te geven als voorstel van rijkswet, de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten invloed krijgen op de Nederlandse begrotingswetgeving. Zij zijn immers formeel betrokken bij de totstandkoming van rijkswetten en de wijziging daarvan. Doordat een rijkswet niet bij gewone wet kan worden gewijzigd, kan het Nederlandse parlement zijn budgetrecht niet effectueren. Als zodanig vormt dit, in tegenstelling tot wat de toelichting stelt, een inbreuk op het grondwettelijk verankerde budgetrecht van het Nederlandse parlement.

De Afdeling adviseert om het voorstel in ieder geval niet de vorm te geven van een voorstel van rijkswet.

III Uitvoeringsanalyse

1 Doenvermogen

Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk

(W18.23.00028/IV)

Voorstel van wet houdende regels omtrent de instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot instelling van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Daarmee wordt een permanente wettelijke basis gegeven aan de achtereenvolgende tijdelijk ingestelde adviescolleges die zich sinds 2000 met deze toetsing hebben beziggehouden.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel geeft enkele begripsbepalingen die samen beogen te omschrijven wat moet worden verstaan onder regeldruk. De overkoepelende term 'regeldrukeffecten' is daarbij onderverdeeld in 'regeldrukkosten' en 'ervaren regeldruk'. Deze begrippen zijn bepalend voor de reikwijdte van de toetsing door het in te stellen adviescollege.

De regeldrukeffecten zijn de 'investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid moeten doen, respectievelijk verrichten om zich aan wet- en regelgeving te houden'. Regeldrukeffecten bestaan blijkens het wetsvoorstel uit regeldrukkosten en ervaren regeldruk. De 'ervaren regeldruk' wordt gedefinieerd als 'regeldruk anders dan regeldrukkosten'. Daarmee is duidelijk wat 'ervaren regeldruk' niet is (geen kosten) maar blijft in het ongewisse wat er precies onder moet worden verstaan.

De toelichting geeft enige duiding van 'ervaren regeldruk': het gaat onder meer om de werkbaarheid, de proportionaliteit en het 'ervaren nut' van voorgestelde regels. Verder meldt de toelichting dat regeldruk kan worden ervaren als 'regelgeving die niet goed aansluit bij de praktijk, waardoor deze niet werkbaar of uitvoerbaar is'. Ook wordt in dit verband gewezen op de 'menselijke maat' zoals beschreven in het coalitieakkoord. Overigens wordt werkbaarheid voor burgers en bedrijven in de toelichting onderscheiden van het verwante begrip 'doenvermogen'. Voor dit laatste is de rol van het ATR beperkt tot de toets óf een 'doenvermogenstoets' is uitgevoerd.

Als naar inschatting van het ATR sprake is van 'substantiële' regeldrukeffecten, beoordeelt het college bovendien of het doel van de regeling duidelijk is en of aannemelijk is dat de voorgestelde regeling bijdraagt aan het behalen van dat doel. Daarmee wordt ook de verwachte doeltreffendheid onderdeel van de toetsing op regeldruk. Uit de toelichting valt op te maken dat het niet de bedoeling is dat het college ook daadwerkelijk de inhoudelijke motivering voor een voorstel in verhouding tot het doel ervan toetst. Daarmee zou volgens de regering een 'dubbeling' optreden met de taken van de Afdeling advisering.

De Afdeling merkt op dat blijkens de toelichting tal van criteria onder 'ervaren regeldruk' kunnen (of moeten) worden geschaard. Van uitvoerbaarheid en werkbaarheid, tot doeltreffendheid en aansluiting

bij de praktijk. Deels gaat het ook om subjectieve elementen zoals het 'ervaren nut'. Daarbij is ook van belang dat de toelichting in het midden laat wat in dit verband onder 'proportionaliteit' van de regelgeving moet worden verstaan en hoe het ATR deze kan beoordelen zonder de inhoud van de doelomschrijving van het voorstel te toetsen. Een dermate brede opvatting van 'ervaren regeldruk' heeft tot gevolg dat de wettelijke taak op dit punt nog nauwelijks begrensd is, terwijl dit wel noodzakelijk is.

De Afdeling acht meer duidelijkheid en nadere concretisering vooral van belang omdat deze mede de reikwijdte bepalen van de taak van het college en van zijn rol en positie in (de betreffende fase van) het wetgevingsproces. Door de open formulering van 'ervaren regeldruk' in het wetsvoorstel wordt de reikwijdte van de taakopdracht van het ATR niet helder afgebakend. Daar komt bij dat het wetsvoorstel en de toelichting op onderdelen niet met elkaar overeenkomen (bijvoorbeeld ten aanzien van de definitie van 'regeldruk' en de reikwijdte van de toetsing van voorstellen voor regelgeving van de Europese Commissie) en aldus vragen oproepen over wat het college precies moet toetsen, hoe breed en diep zij daarbij te werk mag gaan en wat andere partijen in het wetgevingsproces van de toetsing mogen verwachten. Daarmee blijft ook onduidelijk hoe deze taakopdracht zich precies verhoudt met de andere toetsen en adviezen die in het wetgevingsproces worden verricht – zoals de toetsing op wetgevingskwaliteit door het ministerie van J&V, de onderbouwing in het kader artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 en de verplichte uitvoeringstoetsen – waarin criteria als werkbaarheid, effectiviteit en proportionaliteit ook aan de orde komen.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande 'ervaren regeldruk' als onderdeel van de te toetsen regeldrukeffecten te schrappen, tenzij in het wetsvoorstel concreet kan worden omschreven wat daaronder wordt verstaan en hoe toetsing daarop zich verhoudt tot de andere toetsen en adviezen in het wetgevingsproces.

Energiewet

(W18.22.0119/IV)

Voorstel van wet houdende regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiewet).

Inhoud voorstel

Met het wetsvoorstel voor de Energiewet worden de huidige Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ingetrokken en samengevoegd in één nieuwe wet: de Energiewet.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel voorziet in mogelijkheden voor burgers om 'actief' te worden op de elektriciteitsmarkt. Het gaat bijvoorbeeld om (i) het gebruikmaken van overeenkomsten op basis van een dynamische elektriciteitsprijs of vraagrespons, (ii) opgewekte elektriciteit verkopen via een marktdeelnemer die aggregeert, via een energiegemeenschap of via een peer-to-peer-handelaar of (iii) het contracteren van meerdere aanbieders op een aansluiting. Verder krijgen actieve deelnemers die hun elektriciteit niet via een marktdeelnemer die aggregeert verkopen of via een leverancier kopen, de mogelijkheid om zelf hun balanceringsverantwoordelijkheid te regelen. Volgens de toelichting is het uitgangspunt dat de actieve afnemer in staat moet worden gesteld om te kunnen profiteren van (financiële) voordelen die de interne markt biedt en rechtstreeks moet kunnen deelnemen aan die markt.

Met het wetsvoorstel wordt ernaar gestreefd deze nieuwe marktinitiatieven beter in te bedden in wet- en regelgeving. In de memorie van toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat individuele burgers, afhankelijk van hun keuzes, daadwerkelijk profiteren van deze maatregelen. In de toelichting wordt opgemerkt dat er meer initiatief wordt verwacht, maar dat de burger er dan ook bewust voor kiest om 'actief' te worden.

Het valt de Afdeling op dat in de toelichting weinig aandacht wordt besteed aan de mate waarin de voorgestelde regelingen op deze punten duidelijk en 'doenbaar' zijn voor burgers. Zo is het onduidelijk voor burgers welke mogelijkheden zij daadwerkelijk hebben om onderling op lokale schaal energie uit te wisselen en daarmee ervaring op te doen. Ook is meer duidelijkheid nodig over de risico's die deze mogelijkheden voor burgers met zich meebrengen. Daarnaast ontbreekt een doenvermogenstoets. Het uitvoeren van zo'n toets ligt wel voor de hand bij een nieuwe regeling als deze, waarmee uitdrukkelijk wordt beoogd burgers in positie te brengen en te stimuleren om op verschillende manieren actief te worden op de elektriciteitsmarkt.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen op bovengenoemde punten en alsnog een doenvermogenstoets te verrichten en rekening te houden met de uitkomsten daarvan in de voorgestelde regelingen.

Wijziging van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen

(W17.23.00160/IV)

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen in verband met het toevoegen van informatie over zeer zorgwekkende stoffen aan de omschrijving van aard, eigenschappen en samenstelling van afvalstoffen.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit bevat een uitbreiding van de informatieplicht voor bedrijven die zich van afvalstoffen ontdoen, op grond van de Wet milieubeheer en het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. De uitbreiding houdt in dat een ontdoener melding moet maken van zeer zorgwekkende stoffen die in een afvalstroom aanwezig kunnen zijn en die blijken uit zijn omgevingsvergunning, uit de melding die hij aan het bevoegd gezag moet doen in verband met emissies naar lucht en water en/of uit de omschrijving die hem is verstrekt toen hij de stof in ontvangst nam.

Adviesopmerking

De toelichting stelt dat niet veel bedrijven door deze wijziging zullen worden geraakt. Het zou alleen gaan om bedrijven die zich van afvalstromen ontdoen en een omgevingsvergunning hebben. Volgens de toelichting vallen afvalbedrijven die geen afvalstoffen doorzetten naar een volgend bedrijf niet in de doelgroep, en om die reden is de Rijksbreed gehanteerde bedrijfseffectentoets (BET) niet uitgevoerd voor deze groep.

Daarmee wordt eraan voorbijgegaan dat de voorgestelde wijziging wel gevolgen heeft voor de afvalverwerkers die de afvalstoffen niet verder in de keten doorzetten. Zij kunnen immers informatie ontvangen over de mogelijke aanwezigheid van ZZS in de afvalstromen, op basis waarvan zij

passende voorzorgsmaatregelen kunnen nemen. Juist het treffen van voorzorgsmaatregelen moet bijdragen aan de gewenste milieuwinst.

Zoals hiervoor opgemerkt, is het de vraag of de informatie die beschikbaar komt op basis van de voorgestelde informatieplicht, toereikend is voor een afgewogen besluit om al dan niet voorzorgsmaatregelen te treffen. Des te meer omdat de informatie geen directe betrekking hoeft te hebben op de betreffende afvalstof die wordt ontvangen. Zo dient een bedrijf dat ZZS in de omgevingsvergunning heeft staan die ook te vermelden als het zich van kantineafval ontdoet, ondanks dat die ZZS naar verwachting niet in dat kantineafval aanwezig zullen zijn. De afvalverwerkers moeten vervolgens beoordelen of nog andere, aanvullende informatie nodig is over de mogelijke aanwezigheid van ZZS in de afvalstroom. Het vragen van deze extra informatie moet volgens de toelichting "doelmatig" zijn en mag "niet ongelimiteerd" geschieden. De toelichting gaat niet in op de vraag of de afvalverwerkers daartoe voldoende mogelijkheden hebben, op welke wijze zij de mogelijke aanwezigheid van ZZS moeten beoordelen en hoe gedetailleerd deze informatie moet zijn. In consultatie heeft de Vereniging voor Afvalbedrijven aangegeven dat zij als gevolg hiervan aanzienlijke uitvoeringsproblemen voorziet

De toelichting gaat niet in op de uitvoeringslasten en regeldrukeffecten van het ontwerpbesluit voor deze groep afvalverwerkers, omdat deze effecten niet rechtstreeks uit het besluit zouden voortvloeien, maar uit al bestaande regelgeving. Uit het voorgaande blijkt echter dat juist deze bedrijven mogelijk extra maatregelen voor de beheersing van risico's moeten nemen op grond van nieuw inzicht in de aanwezige ZZS in afvalstromen. De Afdeling wijst erop dat één van de overwegingen om de voorgestelde informatieplicht te beperken tot de benaming van ZZS zoals blijkt uit bestaande documenten, is gelegen in de wens om de ontdoener niet onnodig te belasten met het verrichten van analyses. Uit de toelichting volgt immers dat de lastenverzwaring proportioneel moet zijn ten opzichte van de te verwachten milieuwinst. Afvalbedrijven die een melding ontvangen dat in afvalstoffen mogelijk ZZS aanwezig zijn, zullen die analyses vervolgens in voorkomende gevallen wel moeten doen. De last die de regering met het besluit niet op ontdoeners wilde leggen, wordt daarmee deels wel gelegd op afvalbedrijven.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de uitvoeringslasten en regeldrukeffecten voor afvalverwerkers.

Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen

[W06.23.00046/III](#)

Voorstel van wet houdende aanvullende maatregelen voor kinderen, ex-partners van gedupeerde aanvragers kinderopvangtoeslag, nabestaanden van overleden gedupeerde aanvragers kinderopvangtoeslag en overleden kinderen (Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een verdere uitbreiding van de Wet hersteloperatie toeslagen. Deze uitbreiding betreft onder meer een regeling voor ex-partners van gedupeerde aanvragers kinderopvangtoeslag en hun kinderen, en een regeling voor nabestaanden van overleden gedupeerde aanvragers en voor nabestaanden van overleden kinderen. Het voorstel biedt een wettelijke grondslag voor toezeggingen, die onder andere in de richting van betrokken personen zijn gedaan.

Adviesopmerking

De uitvoering moet tot het uiterste gaan om de huidige hersteloperatie en de voorgestelde uitbreiding te kunnen uitvoeren. Daarom begrijpt de Afdeling dat is gekozen voor een grofmazige en ruimhartige opzet, en dat maatregelen zijn getroffen om de instroom zo mogelijk te kanaliseren. Dit gaat echter gepaard met een verdere toename van onevenwichtigheden, en daarmee van (juridische) kwetsbaarheden. Het gevolg van de voorgestelde uitbreidingen met nieuwe groepen die geacht worden te zijn gedupeerd, maar waarvan op voorhand al duidelijk is dat een deel feitelijk niet gedupeerd is, is dat er steeds minder verband is met de groep direct gedupeerden. Daardoor neemt de (juridische) kwetsbaarheid van het bouwwerk van degenen die voor herstel in aanmerking komen, toe.

Bij de tegemoetkoming voor nabestaanden van overleden kinderen is er geen verband meer met geleden schade, maar strekt de tegemoetkoming uitsluitend tot erkenning van leed. De regeling verandert daarmee van karakter. Daarbij komt dat de vraag blijft of de voorgestelde uitbreiding van de groepen die voor herstel in aanmerking komen, zo uit te voeren is dat verdere vertragingen uitblijven. Deze vraag speelt ook daar waar het gaat om de uitbesteding van de afhandeling van werkelijke schade van ex-partners.

Hoe begrijpelijk ook in het licht van de hardheid die wet en praktijk kenden, er kunnen vraagtekens gezet worden of deze aanpak nog tot verantwoorde en billijke resultaten leidt en of deze uitvoerbaar is.

Het is van belang dat wordt toegewerkt naar een afronding van de hersteloperatie.

Wet compensatie wegens selectie aan de poort

(W06.23.00257/III)

Voorstel van wet houdende regels ten behoeve van de compensatie voor burgers wegens de selectie van de aangifte inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen waarvan niet aannemelijk is dat die selectie heeft plaatsgevonden op fiscale gronden (Wet compensatie wegens selectie aan de poort).

Inhoud voorstel

Bij de beoordeling van aangiften inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen over de periode 2012–2019 heeft de Belastingdienst correcties toegepast op het verzamelinkomen van een groep belastingplichtigen. Deze correcties leidden op zichzelf tot juist berekende aanslagen, maar de Belastingdienst kan niet in alle gevallen aannemelijk maken dat de selectie van de betreffende aangiften heeft plaatsgevonden op grond van criteria die relevant, geschikt en objectief gerechtvaardigd zijn. Het wetsvoorstel regelt een grondslag voor ambtshalve vaststelling van een forfaitaire compensatie voor die belastingplichtigen waarbij toepassing van voornoemde criteria niet aannemelijk gemaakt kan worden. Als de forfaitaire compensatie naar de mening van belanghebbende niet toereikend is, kan hij een verzoek tot aanvullende compensatie indienen.

Adviesopmerking

Volgens het voorstel kent de inspecteur de beoogde compensatie ambtshalve toe als hij bij de herbeoordeling van aangiften tot de conclusie komt dat hij niet aannemelijk kan maken dat de selectie heeft plaatsgevonden op basis van criteria die relevant, geschikt en objectief gerechtvaardigd zijn. De toelichting vermeldt dat de inspecteur naar verwachting in 81% van de herbeoordeelde gevallen

geen compensatie zal geven. Volgens de toelichting is de verwachting dat van de groep die geen recht op compensatie heeft, slechts 1% bezwaar zal aantekenen.

Het is denkbaar dat meer belastingplichtigen in bezwaar en beroep zullen komen tegen de beslissing om geen compensatie toe te kennen. De compensatie is namelijk, ook vergeleken met de jurisprudentie, ruim te noemen, wat een aanzuigend effect kan hebben. In de toelichting wordt ook onderkend dat in de regel sprake is van overcompensatie, zonder dat overigens inzichtelijk wordt in welke mate.

Ook het gebrek aan inzichtelijkheid voor belastingplichtigen van de maatstaf die de inspecteur zal hanteren kan een opstuwend effect hebben op het aantal bezwaren. Het maken van bezwaar levert de belastingplichtige geen nadeel op, maar potentieel wel een financieel voordeel. Ook bepaalde dienstverleners zouden op deze mogelijkheid kunnen inspelen, wat eveneens tot meer bezwaren kan leiden.

Uit de uitvoeringstoets en de toelichting blijkt dat in het voortraject al een bijstelling omhoog heeft plaatsgevonden van het aantal belastingplichtigen en het aantal te herbeoordelen aangiften. Uit recente jurisprudentie blijkt dat belastingplichtigen zich nu al, maar naar het oordeel van de rechter over het algemeen ten onrechte, beroepen op registratie in de FSV om een correctie ongedaan gemaakt te krijgen. Op dergelijke gedragsreacties van belastingplichtigen gaat de toelichting niet in, terwijl dit gevolgen kan hebben voor de uitvoering en de kosten daarvan.

2 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Wet strafbaarstelling conversiehandelingen

(W16.22.0200/II)

Voorstel van wet van de leden Van der Laan, Van der Woude, De Hoop, Westerveld, Kwint en Van Esch tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met het strafbaar stellen van handelingen gericht op het veranderen of onderdrukken van de seksuele gerichtheid, genderidentiteit of genderexpressie (Wet strafbaarstelling conversiehandelingen).

Inhoud voorstel

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt een einde te maken aan conversiehandelingen bij mensen in een kwetsbare positie. Conversiehandelingen hebben tot doel om de seksuele gerichtheid of genderidentiteit van mensen te veranderen tot de heersende norm. De initiatiefnemers zijn van mening dat – gelet op de zeer schadelijke gevolgen die conversiehandelingen kunnen hebben – kwetsbare slachtoffers moeten worden beschermd tegen dergelijke handeling. Het wetsvoorstel strekt daarom tot strafbaarstelling van ernstige vormen van conversiehandelingen.

Adviesopmerking

De effectiviteit van een strafbaarstelling wordt mede bepaald door de handhaafbaarheid. In de toelichting wordt in dat verband gewezen op potentiële bewijsproblemen. Ten eerste is het verrichten van strafbare conversiehandelingen lastig te bewijzen als het gaat om indringende gesprekken of gesprekstherapieën of om het mondeling aanbieden van conversiehandelingen in een besloten setting. Ten tweede is het lastig aan te tonen dat het opzet van de verdachte gericht was op het bewerkstelligen van een verandering bij het slachtoffer als de verdachte daarover niet heeft verklaard. Deze problemen komen volgens de toelichting evenwel ook voor bij bestaande strafbaarstellingen en vormen volgens de initiatiefnemers dus geen aanleiding om af te zien van een strafrechtelijk verbod.

De genoemde bewijsproblematiek staat waarschijnlijk in een groot deel van de gevallen een strafrechtelijke veroordeling in de weg. De meeste conversiehandelingen vinden immers plaats in het kader van gesprekken of therapieën in een besloten setting. Verklaringen van het slachtoffer en andere betrokkenen zijn dan cruciaal om het strafbare feit te bewijzen. Dat conversiehandelingen veelal plaatsvinden in hechte gemeenschappen, kan hen ervan weerhouden te getuigen in de strafzaak. Ook is gebleken dat slachtoffers geen melding durven te maken van conversiehandelingen of daartoe niet de noodzaak voelen. De bewijsproblematiek roept dus de vraag op in hoeverre de voorgestelde strafbaarstelling handhaafbaar zal zijn.

Verder zullen conversiehandelingen die eenvoudiger te bewijzen zijn, zoals fysieke mishandeling, vaak onder al bestaande strafbaarstellingen vallen. De genoemde bewijsproblemen kunnen echter ook een belemmering zijn bij de handhaving van die strafbaarstellingen. Dit is echter geen overtuigend argument om een nieuwe strafbaarstelling in te voeren als daarbij dezelfde handhavingsproblemen ontstaan.

De effectiviteit van de strafbaarstelling is daarnaast afhankelijk van de inspanningen van de strafrechtketen om de strafbaarstelling te handhaven. In de toelichting wordt met betrekking tot de uitvoerbaarheid opgemerkt dat niet wordt verwacht dat de strafbaarstelling zal leiden tot een groot aantal aangiftes. Het is desondanks van belang dat het (OM) en de politie voldoende capaciteit

hebben voor de opsporing en vervolging. De strafrechtelijke keten dient te zijn “toegerust op de casuïstiek”. De initiatiefnemers moedigen bovendien “effectief flankerend beleid” sterk aan. In de toelichting is niet uitgewerkt hoe de strafrechtketen wordt voorbereid op de implementatie en wat verwacht wordt van het flankerend beleid.

Daarnaast blijkt uit de toelichting niet dat financiële middelen worden vrijgemaakt voor de implementatie van het wetsvoorstel. De politie, het OM en de Rechtspraak hebben ook niet gevraagd om middelen om de uitvoering van het voorstel mogelijk te maken.

Het ontbreken van implementatietraject en financiële middelen roept de vraag op welke prioriteit de handhaving van de strafbaarstelling in de praktijk zal krijgen. Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen dat slachtoffers om verschillende redenen geen aangifte doen of pas na verloop van tijd. In dat laatste geval zullen de eerdergenoemde bewijsproblemen enkel groter zijn geworden. Een actieve opstelling van politie en OM is dus nodig om conversiehandelingen tijdig op te sporen. Uit de toelichting blijkt echter niet dat dergelijke inspanningen van hen verlangd worden of dat zij daartoe de middelen krijgen.

De Afdeling merkt op dat op grond van het voorgaande een wettelijk verbod in de praktijk moeilijk handhaafbaar zal blijken te zijn. Er wordt niet voorzien in een implementatietraject en financiële middelen om handhaving mogelijk te maken. De ervaringen uit het buitenland laten bovendien ongewenste neveneffecten zien, waarbij slachtoffers juist verder geïsoleerd raken. Het is dus onvoldoende gebleken dat de voorgestelde strafbaarstelling een effectieve bescherming voor slachtoffers zal vormen, zoals de initiatiefnemers veronderstellen.

Van het introduceren van een strafrechtelijke norm kan een signaal uitgaan dat dit soort handelingen ongewenst zijn. Dit enkele feit is echter onvoldoende reden een strafbaarstelling in te voeren. Bij de beoordeling van de wenselijkheid van een strafbaarstelling dient naast zaken als proportionaliteit ook de effectiviteit van een dergelijke strafrechtelijke norm te worden betrokken. Overwogen moet worden in hoeverre handhaving mogelijk is en dat bij het uitblijven van handhaving het gevaar bestaat dat de strafbepaling haar normerende werking verliest en verwachtingen gewekt worden die niet waargemaakt kunnen worden. Dit kan het vertrouwen van burgers in het strafrecht schaden. Ook om die reden is het belangrijk dat de effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een strafbaarstelling voldoende aannemelijk worden gemaakt voordat een nieuwe strafbaarstelling wordt ingevoerd.

Implementatiewet toegankelijkheidsvoorschriften producten en diensten

(W13.23.00011/III)

Voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (Implementatiewet toegankelijkheidsvoorschriften producten en diensten).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot de wijziging van meerdere wetten ter uitvoering van de Europese Richtlijn betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten.

Adviesopmerking

In de toelichting wordt vermeld dat het toezicht en de handhaving van de nieuwe regels bij bestaande toezichthouders van de verschillende sectoren wordt belegd. Door middel van dit wetsvoorstel krijgen de aangewezen toezichthouders meerdere taken toebedeeld voor de handhaving van de verplichtingen die voortvloeien uit het bij of krachtens het wetsvoorstel bepaalde. Aan de uitoefening van het toezicht op de naleving kan op verschillende manieren door de toezichthouders invulling worden gegeven, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat de aangewezen toezichthouders een uitvoerings- en handhaafbaarheids-toets hebben uitgebracht. De toelichting gaat echter inhoudelijk enkel in op de reactie van de Autoriteit Consument & Markt. De toelichting vermeldt dat de resultaten van de overige toetsen worden verwerkt in de diverse algemene maatregelen van bestuur die in het kader van de implementatie van de richtlijn zijn of worden gemaakt.

Nu een reactie op deze uitvoeringstoetsen in de toelichting bij het wetsvoorstel ontbreekt, is een goede beoordeling van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorstel niet goed mogelijk. Dit klemt te meer nu de betrokken toezichthouders in hun uitvoeringstoetsen ingaan op de vormgeving van het toezicht als zodanig. Verschillende aangewezen toezichthouders uiten daarin hun zorgen over het verdeelde toezicht. Ook benadrukken zij dat de toezichtstaak op het gebied van toegankelijkheidsvereisten een nieuw toezichtsterrein is. Het stimuleren van afstemming tussen toezichthouders door de regering in een werkgroep om het toezicht waar mogelijk te uniformeren, lijkt daardoor des te belangrijker.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op alle uitvoeringstoetsen van de aangewezen toezichthouders en daarbij met name aandacht te besteden aan de wijze waarop het toezicht wordt afgestemd en geüniformeerd.

Besluit tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs

(W05.23.00124/I)

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Inrichtingsbesluit WPO, het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 en het Besluit register onderwijsdeelnemers in verband met de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen voor leerplichtige nieuwkomers (Besluit tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs).

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit is met een verzoek om spoedbehandeling voor advies voorgelegd. De toelichting verwijst naar de problematiek die zich rondom het nieuwkomersonderwijs voordoet. Het ontwerpbesluit beoogt invulling te geven aan de wens daar voor het komend schooljaar een oplossing voor te bieden.

Adviesopmerking

Aangezien voor het ontwerpbesluit slechts een zeer beperkte consultatie van de PO-Raad, de VO-raad, LOWAN po en vo en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft plaatsgevonden, is onduidelijk hoe scholen de uitvoerbaarheid beoordelen. Weliswaar is inmiddels enige ervaring opgedaan met de wijze waarop dit voor Oekraïense ontheemden gebeurt, maar deze werkwijze is

nog niet geëvalueerd. Permanente regeling van deze werkwijze vergt een goede onderbouwing van de uitvoerbaarheid in het licht van het onderwijs aan nieuwkomers. Voorkomen moet worden dat het doorstroomperspectief door genoemde onzekerheden minder betekenis krijgt dan waar leerlingen en ouders op rekenen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader de uitvoerbaarheid te motiveren van de termijn van zes weken voor scholen om een plan op te stellen dat leerlingen en ouders daadwerkelijk perspectief biedt op doorstroom.

Wet betaalbare boodschappen

(W06.23.00047/III)

Voorstel van wet van de leden Tony van Dijck en Edgar Mulder tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 en de Belastingwet BES in verband met het btw-tarief naar 0% voor voedingsmiddelen (Wet betaalbare boodschappen).

Inhoud voorstel

Het voorstel strekt tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 en Belastingwet BES, waarmee een btw-tarief van nul procent voor voedingsmiddelen in Europees Nederland wordt ingevoerd. Voor Caribisch Nederland wordt in de ABB een tarief van nul procent voorgesteld. Het zijn tijdelijke maatregelen voor de duur van één jaar.

Adviesopmerking

Handhaving

De ACM dient er volgens de toelichting op toe te zien dat de verlaging van het belastingtarief ook daadwerkelijk in de prijzen wordt doorberekend.

De voorgestelde wettekst bevat geen bepaling voor een verplichte doorberekening van het belastingvoordeel aan consumenten en kent de ACM ook geen specifieke handhavingsinstrumenten toe. De ACM heeft, behalve het algemene mededingingsrecht, geen wettelijke kaders en instrumenten om naleving af te dwingen: er is geen norm en er zijn geen handhavingsmiddelen.

Daarbij komt dat het de vraag is in hoeverre de ACM in staat zal zijn om vast te stellen dat er sprake is van achterwege blijven van de verplichte doorberekening. De Afdeling merkt op dat ook na de verlaging van de accijns op brandstof en de btw op energie, de prijzen bleven fluctueren. De prijs van voedingsmiddelen bestaat uit veel variabelen, waarvan belasting er één is. Hierdoor is niet goed vast te stellen welk deel van de prijs bestaat uit de achterwege gebleven doorberekening van de btw-verlaging. Gelet hierop lijkt het onuitvoerbaar voor de ACM, als ter zake een bevoegdheid zou worden gecreëerd, om te handhaven op de 'juiste' prijsveranderingen door de voorgestelde btw-verlaging. In Spanje lijkt dit vooralsnog niet handhaafbaar.

De Afdeling concludeert dan ook dat de ACM geen wettelijke taken ter zake heeft en dat een dergelijke taak onuitvoerbaar lijkt, zodat het niet in de rede ligt een dergelijke taak voor de ACM te introduceren. De Afdeling adviseert de voorgestelde rol van de ACM te heroverwegen.

Uitvoering

Beoogd wordt om de maatregel snel in werking te laten treden. De ingangsdatum van de wet is de eerste dag van de kalendermaand, volgend op de maand waarin de wet is gepubliceerd in het Staatsblad.

Het gevolg van een inwerkingtreding als voorgesteld is dat na de publicatie van de wet de Belastingdienst op zijn best binnen één maand (maar bij een publicatie aan het eind van de maand binnen niet meer dan enkele dagen) haar systemen aangepast moet hebben, de ACM in dat tijdsbestek gereed moet zijn voor handhaving en ondernemers voor die tijd alles in hun bedrijfsvoering moeten hebben veranderd.

De Afdeling constateert dat er geen uitvoeringstoetsen zijn uitgevoerd, de initiatiefnemers niet ingaan op de regeldruk die dit voorstel veroorzaakt en er geen advies is gevraagd aan het ATR.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de uitvoeringsaspecten. Daarbij zijn ook de adviezen en uitvoeringstoetsen nodig van de Belastingdienst, de ACM en het ATR.

Wet versterking regie volkshuisvesting

(W04.23.00198/I)

Voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting (Wet versterking regie volkshuisvesting).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe de regie op de volkshuisvesting door overheden te hernemen en biedt de bestuurlijke instrumenten die daarvoor nodig zijn. Daarbij gaat het om regie op aantallen woningen en locaties, op betaalbare woningen en een evenredige verdeling daarvan en om het verstevigen van lokale prestatieafspraken. Daarnaast wordt voorzien in versnelde behandeling van beroepen tegen besluiten van zwaarwegend maatschappelijk belang door de bestuursrechter.

Adviesopmerking

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft erop gewezen dat in de bestaande situatie doorlooptijden in algemene zin onder druk staan door zowel een verhoogde instroom van zaken als een tekort aan personeel. Daarnaast neemt ook de bewerkelijkheid van omgevingsrechtelijke zaken toe. Dit roept vragen op over de haalbaarheid van de met het voorstel beoogde versnelling.

In reactie op de consultatiereactie van de Afdeling bestuursrechtspraak worden de bestaande problemen op dit punt weliswaar erkend, maar wordt tegelijkertijd gesteld dat het niet aanvaardbaar is als door werkdruk en personeelstekorten wenselijke procedurele versnellingen niet binnen afzienbare termijn kunnen worden doorgevoerd. Daaruit blijkt niet dat de bestaande reële problemen bij de bestuursrechter adequaat zijn meegenomen bij de vormgeving van het voorstel, waarmee de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van dit onderdeel van het voorstel onvoldoende is gemotiveerd.

De Afdeling merkt op dat de zorgvuldigheid die vereist is voor het behandelen van beroepschriften ook op versneld te behandelen zaken onverkort van toepassing is.

Het voorstel behelst geen maatregelen om de bestaande personeelstekorten bij de bestuursrechter te verminderen of weg te nemen. Evenmin bevat het voorstel andere maatregelen die feitelijk bijdragen aan vergroting van de capaciteit van de bestuursrechter, vermindering van de instroom aan zaken of anderszins voorzien in vermindering van de werklast. Zonder dergelijke maatregelen zal de beoogde versnelde behandeling, in de bestaande situatie waarin de doorlooptijden al onder druk staan, feitelijk niet haalbaar zijn. Het opnemen van de voorgestelde regeling wekt daarmee verwachtingen die in de huidige praktijk van de rechtspraak niet waargemaakt kunnen worden.

De Afdeling adviseert om de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de voorgestelde versnelde behandeling dragend te motiveren en te voorzien in maatregelen die de bestuursrechter in staat stellen de voorgestelde versnelde behandeling van beroep te realiseren. Als dit niet mogelijk is adviseert de Afdeling van de voorgestelde versnelde behandeling af te zien.

Verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand

(W13.23.00019/III)

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit voorziet in een verbod op de binnenlandse en de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaks- en aanverwante producten aan consumenten.

Adviesopmerking

In 2015 is door de regering niet gekozen voor een verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand. De reden hiervoor was dat bij een verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand de vrees bestond voor illegale handel in tabaksproducten. Met de invoering van de Wet tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten is deze vrees geminimaliseerd, aldus de toelichting.

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) constateert dat de handhavingsmogelijkheden gericht op aanbieders buiten de Europese Economische Ruimte (derde landen) beperkt zijn. Dit wordt bevestigd door onderzoek van de Europese Commissie waaruit blijkt dat handhaafbaarheid op grensoverschrijdende verkoop op afstand lastig is, met name als de verkoper in een derde land is gevestigd. De Afdeling wijst er bovendien op dat de nieuwe wetgeving voor uitbanning van illegale handel in tabaksproducten niet ziet op aanverwante producten.

De mogelijkheden tot handhaving zullen een aandachtspunt blijven wanneer verdere maatregelen tot inperking van het aantal verkooppunten worden genomen (met name zodra de verkoop door supermarkten wordt verboden). Deze verdere inperking kan immers het neveneffect hebben van een verdere verschuiving naar aankopen via het internet bij in het buitenland gevestigde aanbieders.

Hoewel de toelichting wel aandacht besteedt aan handhaving door de NVWA, worden de Douane en Belastingdienst niet genoemd terwijl juist deze partijen een grote rol kunnen spelen in het (verder) sluiten van de 'achterdeur' bij online verkoop. Het is immers de Belastingdienst die toeziet op belastingen en de Douane die handhaaft op de invoer van goederen die verboden zijn in de Tabaks- en rookwarenwet. Uit de toelichting blijkt niet of er een samenwerking wordt beoogd en op welke

wijze deze actoren gezamenlijk kunnen bijdragen aan een effectieve handhaving van het in te voeren verbod.

Besluit kwaliteit incassodienstverlening

(W16.23.00106/II)

Ontwerpbesluit houdende nadere eisen met betrekking tot de kwaliteit van incassodienstverlening, de hoogte van het tarief van de registratie, alsmede een aanpassing van het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten (Besluit kwaliteit incassodienstverlening).

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit voorziet in een nadere uitwerking van de kwaliteitseisen waaraan een verrichter of aanbieder van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden zich moet houden. Ook regelt het ontwerpbesluit de tarieven die incassodienstverleners verschuldigd zijn voor de kosten die samenhangen met de uitvoering van de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki). Tot slot voorziet het ontwerpbesluit in een cumulatieregeling voor buitengerechtelijke incassokosten bij kleine termijnbetalingen.

Adviesopmerking

Het toezicht op de naleving en de handhaving van onder meer de kwaliteitseisen van de Wki zijn primair bij de Inspectie Justitie en Veiligheid belegd. De Inspectie heeft op basis van de consultatieversie van het ontwerpbesluit een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets opgesteld. Na consultatie is de meer gedetailleerde uitwerking van de kwaliteitseisen vervangen door een uitwerking met meer open normen. Hierdoor is de toets van de Inspectie niet meer actueel. In de toelichting wordt niet ingegaan op (de gevolgen van deze andere insteek voor) het toezicht op de bepalingen van het ontwerpbesluit.

De Afdeling merkt op dat ook bij de uitwerking van wettelijke normen inzicht moet worden geboden in de wijze waarop toezicht plaatsvindt. Belangrijk daarbij is dat wordt toegelicht in hoeverre de nadere vereisten handhaafbaar zijn voor de toezichthouder. Dit geldt te meer als na consultatie voor een andere insteek is gekozen. Een geactualiseerde toets van de Inspectie ligt in dat geval in de rede. Omdat de toelichting niets vermeldt over het toezicht op de naleving en de handhaving, bestaat hierover geen duidelijkheid.

Daarbij merkt de Afdeling op dat, gelet op de materiële reikwijdte van de kwaliteitseisen in het ontwerpbesluit, ook inzicht moet worden geboden in de verhouding tussen de verschillende betrokken partijen (de Inspectie, de Autoriteit Consument en Markt, de Autoriteit Financiële Markten, het Bureau Financieel Toezicht en de deken) met betrekking tot het toezicht.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de hiervoor genoemde punten.

Hervorming van de huurtoeslag

(W04.22.0190/I)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de huurtoeslag en enige andere wetten (hervorming van de huurtoeslag).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel wijzigt het stelsel van de huurtoeslag met als doel om, op termijn, een eenvoudiger stelsel te creëren voor uitvoerder en burger met minder te ondernemen handelingen en terugvorderingen. Het voorstel behelst onder meer de introductie van een standaardbedrag als 'genormeerde huur' in plaats van de feitelijke huur. Door afschaffing van de maximale huurgrens kunnen ook huurders in de vrije sector in aanmerking komen voor huurtoeslag.

Adviesopmerking

De Belastingdienst, Dienst Toeslagen, concludeert in zijn uitvoeringstoets dat het voorstel waarschijnlijk niet uitvoerbaar is zonder significante negatieve gevolgen voor de dienstverlening aan toeslaggerechtigden als geheel. De dienst schrijft dat de uitvoering van de huurtoeslag complexer wordt, omdat zij gedurende vijf jaar het huidige werkproces met feitelijke huren en een nieuw werkproces met genormeerde huren naast elkaar in stand moet houden. Het werkproces met feitelijke huur moet tot zes jaar na afloop van de overgangperiode in stand blijven voor het afronden van bezwaren en beroepszaken. Daarna neemt de complexiteit volgens de uitvoeringsdienst in beperkte mate af omdat de huidige systematiek met feitelijke huren nauwelijks tot uitvoeringsproblemen leidt.

Vanwege de complexiteit en de hiervoor genoemde negatieve inkomensgevolgen, verwacht de Dienst Toeslagen een forse toename van het aantal vragen, klachten en bezwaren van burgers. Van diverse kanten is erop gewezen dat werken met een fictieve genormeerde huur, die vrijwel altijd zal afwijken van de werkelijke huur, voor veel ontvangers niet begrijpelijk is. Dit zal tot veel vragen leiden bij de uitvoeringsinstantie. Het ATR wijst erop dat het werken met fictieve huren het risico van veel bezwaarschriften in zich bergt, vergelijkbaar met de bezwaren tegen het fictieve rendement op sparen en beleggen. De regering acht dit risico aanvaardbaar.

Ervan uitgaande dat ongeveer één miljoen huurtoeslagontvangers erop achteruitgaan, verwacht de Dienst Toeslagen dat de komende jaren veel personeel (220 fte in 2024) extra geworven (en vervolgens opgeleid) zal moeten worden. Als deze personele uitbreiding door de krappe arbeidsmarkt niet mogelijk blijkt te zijn, volgens de dienst een 'reëel risico', komt de bereikbaarheid van de Belastingtelefoon en de dienstverlening 'ernstig onder druk' te staan.

De dienst verwacht verder dat de terugvorderingen niet zullen afnemen: die houden voor 92% verband met (schommelingen in) inkomen en slechts in zeer beperkte mate met verandering in de huur. Veranderingen in de huur zullen in het algemeen huurverhogingen betreffen, die juist leiden tot nabetalingen omdat mensen dan recht hadden op meer huurtoeslag. De factoren van inkomen, vermogen en samenstelling huishouden blijven ook relevant in de eindsituatie die het wetsvoorstel beoogt.

De Afdeling merkt op dat de regering niet inhoudelijk ingaat op de kritische uitvoeringstoets. Voor een effectieve uitvoering is het echter essentieel dat de uitvoeringstoets wordt betrokken in de afweging of de hervorming doorgang moet vinden en zo ja, in de vormgeving daarvan. Hierbij is ook van belang

dat de Dienst Toeslagen al jaren onder hoge druk werkt en dat nieuwe inspanningen op het ene terrein betekenen dat andere zaken blijven liggen. Daarbij is het noodzakelijk dat prioriteiten worden gesteld omdat nu eenmaal niet alles kan en zeker niet tegelijkertijd.

Tot slot moet worden bedacht dat na de overgangperiode ook weer een nieuwe fase zal aanbreken bij de invoering van een geheel nieuw stelsel, waarvan de contouren vooralsnog onbekend zijn. Van rust in de uitvoering zal dan ook voorlopig geen sprake zijn.

Concluderend ziet de Afdeling dat het stelsel in de overgangperiode complexer wordt in de uitvoering. Voor de periode daarna betekent het voorstel een beperkte vereenvoudiging doordat dan geen huur of servicekosten doorgegeven behoeven te worden. Een significante vermindering van het aantal terugvorderingen is niet aannemelijk, terwijl terugvorderingen juist ingrijpend kunnen zijn en het vertrouwen in de overheid kunnen beïnvloeden.

De Afdeling concludeert dat de in de uitvoeringstoets naar voren komende grote problemen met de uitvoerbaarheid van het voorstel voor de Dienst Toeslagen en de naar verwachting negatieve gevolgen voor de dienstverlening aan toeslaggerechtigden onvoldoende worden ondervangen. Zij adviseert daarom het voorstel ook in dit opzicht te heroverwegen.

Spreidingswet

(W16.22.00210/II)

Voorstel van wet tot houdende regels inzake een wettelijke taak van gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken (Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen).

Inhoud voorstel

Met dit wetsvoorstel wil de regering verandering brengen in de situatie dat het COA afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van gemeenten bij het realiseren van asielopvang. Het introduceert daartoe een (structurele) wettelijke taak voor gemeenten om asielopvangvoorzieningen te bieden. Het voorstel beoogt langs deze weg te komen tot een stabiel en robuust stelsel en een evenwichtigere verdeling van asielzoekers over alle gemeenten.

Adviesopmerking

De elementen die zowel samenhangen met de complexiteit van het stelsel als geheel als met de onzekerheid over de uitvoeringsgevolgen van de nadere uitwerking, de financiële voorwaarden en de in verband met de ruimtelijke inbedding mogelijk te verwachten juridische procedures, zorgen er gezamenlijk voor dat de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel dat nu voorligt, zeer twijfelachtig is. Daarmee is de verwachting gerechtvaardigd dat de doelstellingen van de wet in de praktijk niet in voldoende mate en niet tijdig zullen worden gerealiseerd.

Verhoging strafmaxima en uitbreiding rechtsmacht mensensmokkel

[\(W16.22.00174/II\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met de verhoging van de wettelijke strafmaxima van mensensmokkel en de uitbreiding van de toepasselijkheid van de strafwet op mensensmokkel begaan buiten Nederland.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel betreft een uitbreiding van de extraterritoriale rechtsmacht bij mensensmokkel en een verhoging van de strafmaxima voor dit delict.

Adviesopmerking

Gelet op de omvang van de mensensmokkel naar Europa zou de verruiming van de rechtsmacht tot een groot aantal extra zaken kunnen leiden die door de Nederlandse strafrechtketen moeten worden opgepakt. Dit roept de vraag op in hoeverre de uitvoeringsinstanties in zowel Europees Nederland als Caribisch Nederland voldoende toegerust zijn om met de mogelijke toestroom van zaken om te gaan. Deze vraag is mede ingegeven door de capaciteitsproblemen die de afgelopen jaren door politie, OM en rechtspraak zijn gerapporteerd.

In de toelichting staat dat de verwachting is dat Koninklijke Marechaussee extra personeel nodig zal hebben. De 'geringe' extra kosten zullen worden opgevangen in de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor de BES is de verwachting dat het voorstel budgetneutraal zal zijn. Uit de toelichting blijkt niet waar deze ramingen op zijn gebaseerd. Er wordt bijvoorbeeld geen indicatie gegeven van het aantal opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel waarin Nederland participeert en die mogelijk tot vervolging en berechting van mensensmokkelaars in Nederland zullen leiden.

De Afdeling adviseert in de toelichting beter te motiveren wat de uitbreiding van de rechtsmacht naar verwachting betekent voor de belasting van de strafrechtketen. Gelet op de huidige capaciteitstekorten is het raadzaam om daarbij in te gaan op hoe de voorgenomen wijziging zich verhoudt tot de bestaande prioriteitstelling binnen de opsporing en vervolging, in het bijzonder als het gaat om de overdracht van de strafvervolging van zaken waarbij niet direct naar of door Nederland is gesmokkeld.

Voorstel inzake Wet vermogensbelasting 2024

[\(W06.22.0134/III\)](#)

Voorstel van wet van de leden Nijboer, Alkaya, Van Raan en Gündoğan houdende regels omtrent invoering van een vermogensbelasting (Wet vermogensbelasting 2024).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot invoering van een belasting over vermogen tegen een progressief tarief. De heffingsgrondslag is beperkt tot het vermogen dat in de inkomstenbelasting in box 3 in aanmerking wordt genomen. Box 1- en box 2-vermogen tellen niet mee.

Adviesopmerking

Uit de uitvoeringstoets van de Belastingdienst komt naar voren dat het wetsvoorstel op de korte termijn niet ingevoerd kan worden en daarmee in ieder geval niet uitvoerbaar is per 1 januari 2024. Dit hangt mede samen met de benodigde systeemaanpassingen en de (her)prioritering binnen het overvolle IV-portfolio van de Belastingdienst.

Ook voor de langere termijn zet de uitvoeringstoets echter vraagtekens bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regeling. Mede in verband met de juridische risico's van het voorstel verwacht de Belastingdienst dat de impact van het voorstel maatschappelijk ingrijpend kan zijn en problemen kan oproepen uit het oogpunt van compliance en 'doenvermogen' van belastingplichtigen. Dat zal een weerslag hebben op de uitvoering.

De Afdeling begrijpt de in de uitvoeringstoets opgeworpen knelpunten mede tegen de achtergrond van de praktijk voor 2001 bij de heffing van vermogensbelasting en inkomsten uit vermogen in de inkomstenbelasting, alsmede de recente ervaringen bij de heffing in box 3 van de inkomstenbelasting. De Afdeling leidt uit de uitvoeringstoets af dat het de vraag is of de in het voorstel geformuleerde randvoorwaarde om te komen tot een voor de Belastingdienst uitvoerbare regeling wordt bereikt.

Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet

(W16.23.00044/II)

Voorstel van wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet. Beoogd wordt het toezicht op gedetineerden van wie een ernstige dreiging voor de samenleving uitgaat, te versterken. Daartoe geeft het wetsvoorstel de minister voor Rechtsbescherming de mogelijkheid te bevelen dat het contact tussen een gedetineerde en de buitenwereld gedurende langere tijd en verdergaand dan op grond van de huidige wet al mogelijk is, wordt beperkt. Ook wordt het toezicht op het contact tussen gedetineerden en hun rechtsbijstandverleners versterkt en krijgt de minister de bevoegdheid om huisregels voor de extra beveiligde inrichting en de afdeling intensief toezicht vast te stellen.

Adviesopmerking

Voor het treffen van adequate veiligheidsmaatregelen is het niet alleen van belang dat autoriteiten voldoende wettelijke bevoegdheden hebben. Er moet ook worden voorzien in voldoende menskracht en middelen om de veiligheidsmaatregelen op een evenwichtige manier uit te voeren. Daarnaast is het belangrijk dat betrokken instanties relevante inlichtingen met elkaar kunnen delen, zonder dat daarbij gevreesd hoeft te worden dat operationele informatie wordt gecompromitteerd. In dat licht valt het de Afdeling op dat in de toelichting weinig aandacht wordt besteed aan de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen.

Het wetsvoorstel zal in het bijzonder gevolgen hebben voor DJI. De afgelopen jaren is gebleken dat DJI worstelt met het aantrekken en behouden van voldoende gekwalificeerd personeel. De werklust van medewerkers is daardoor toegenomen. Dit heeft negatieve gevolgen voor de veiligheid binnen de penitentiaire inrichtingen en de bejegening van gedetineerden. Het ligt voor de hand dat de

beveiliging van de EBI en de AIT de hoogste prioriteit krijgt. Er moet echter voorkomen worden dat andere inrichtingen en afdelingen daardoor structureel onderbezet zijn, waardoor de veiligheid en bejegening aldaar onder druk komen te staan.

Verder wordt in de toelichting nog geen aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid en de financiële consequenties van de verschillende maatregelen voor andere uitvoeringsinstanties. Met betrekking tot de bevelsbevoegdheid merkt het OM in de consultatiereactie op dat zij capaciteit moet inzetten om de minister hierover te informeren. Daarnaast zal de RSJ capaciteit moeten vrijmaken voor het beroep tegen de bevelsbevoegdheid. Voor het locatiegebonden telefonisch contact is het nodig dat aangewezen plaatsen faciliteiten en personeel beschikbaar kunnen stellen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de uitvoerbaarheid en de financiële consequenties van de verschillende maatregelen. Zij adviseert in het bijzonder aandacht te besteden aan de personele capaciteit bij DJI.

Wet verankering leerrecht

[\(W05.22.00183/I\)](#)

Voorstel van wet van het lid Van Meenen tot wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Leerplichtwet BES, de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra en de Wet voortgezet onderwijs 2020 en enkele andere wetten in verband met de verankering van het leerrecht.

Inhoud voorstel

Met dit wetsvoorstel introduceert de initiatiefnemer de term 'leerrecht' in het Nederlandse onderwijsstelsel. Uit dit recht vloeien verschillende specifieke deelrechten voort: het ontwikkelrecht, het recht op toegang, het recht op maatwerk en het hoorrecht. Het doel van de initiatiefnemer, zo blijkt uit de toelichting, is tweeledig. Enerzijds wil hij rechten die voortvloeien uit verdragen (zoals het recht op onderwijs, maar ook het recht van kinderen om gehoord te worden) codificeren en uitwerken op nationaal niveau. Hij richt zich echter ook specifiek op een bepaalde doelgroep, namelijk kinderen die zonder passende onderwijsplek thuiszitten en die in staat gesteld moeten worden daadwerkelijk van hun leerrecht gebruik te kunnen maken.

Adviesopmerking

Afbakening

Op verschillende punten in dit advies heeft de Afdeling gewezen op een gebrek aan begrenzing in het wetsvoorstel. Ten aanzien van de maatwerkopdracht geeft de initiatiefnemer aan dat dit een bewuste keuze is. Gezien de specifieke problematiek en mogelijkheden van individuele kinderen is het naar zijn oordeel niet wenselijk de gronden en ruimte voor maatwerk vooraf sterk in te kaderen.

De keerzijde hiervan is de uitvoerbaarheid voor samenwerkingsverbanden en schoolbesturen, die ook een opdracht hebben ten aanzien van de onderwijsgemeenschap. Doordat bijvoorbeeld de grenzen aan maatwerk, of de reikwijdte van het ontwikkelrecht, onvoldoende zijn afgebakend, wordt het voor de samenwerkingsverbanden en schoolbesturen onhanteerbaar. De onbepaaldheid van de verplichtingen die uit het leerrecht voortvloeien kan, als overgegaan wordt tot een aanwijzing door een leerambtenaar en het opleggen van een boete, een inbreuk op het rechtszekerheidsbeginsel

betekenen. Normen die worden gehandhaafd door een punitieve sanctie moeten immers duidelijk, voorzienbaar en voldoende kenbaar zijn.

Zoals in het voorgaande opgemerkt ziet de Afdeling toegevoegde waarde in het expliciteren van het recht op onderwijs in wetgeving. Deze toegevoegde waarde ligt vooral in de mogelijkheid om verdragsbepalingen op nationaal niveau te concretiseren en af te bakenen. Naar het oordeel van de Afdeling gebeurt dit laatste in het voorliggende voorstel echter onvoldoende.

De Afdeling adviseert dan ook het voorstel aan te passen en de rechten en verplichtingen van onderwijsactoren nader te specificeren.

Financiële en organisatorische implicaties

De initiatiefnemer verwacht dat zijn voorstel voor de rijksfinanciën beperkte gevolgen zal hebben, doordat maatregelen als het leerrecht, hoorrecht en een tijd- en plaats-onafhankelijke leerplicht geen financiële component hebben, en voor andere maatregelen al financiële middelen beschikbaar zijn.

Het voorstel vraagt veel van leerlingen, ouders, leerplichtambtenaren, jeugdartsen, individuele scholen en samenwerkingsverbanden. De initiatiefnemer gaat naar het oordeel van de Afdeling voorbij aan de ingrijpende veranderingen en inspanningen die het voorstel vraagt, en de effecten die het opeisbaar maken van het leerrecht – in de voorgestelde vorm en in beginsel voor alle leerplichtige kinderen – met zich brengt. Daarbij wordt met name niet duidelijk hoe de stelling dat de al beschikbare financiële middelen toereikend zijn, zich verhoudt tot de verbreding van de maatwerkmogelijkheden in tijd, plaats en vorm die een school moet bieden, waaronder ook het eventueel gebruiken van onderwijsbudget om zorgkosten te betalen.

Dit betekent dat de scholen om aan de wensen van leerlingen en hun ouders tegemoet te komen een veel individuelere benadering zullen moeten volgen dan nu het geval is. Zonder twijfel heeft dit aanmerkelijke organisatorische en alleen daarom al financiële gevolgen voor de scholen. Daarbij wijst de Afdeling erop dat uit onderzoek blijkt dat het draagvlak onder leraren voor passend onderwijs is afgenomen, en dat zij zich erdoor overbelast voelen. Verdere verplichting tot het leveren van maatwerk, zonder dat voorzien wordt in extra middelen, zal dit probleem naar verwachting niet doen afnemen. Daarnaast blijkt uit de toelichting onvoldoende of en in hoeverre de betrokken partijen zich in staat achten de door de initiatiefnemer voorgestelde taken uit te voeren.

De Afdeling acht het niet verantwoord om een fundamentele wijziging van het onderwijs zoals het voorstel meebrengt vast te stellen zonder eerst de organisatorische en financiële implicaties in kaart te brengen. Zij adviseert de initiatiefnemer de toelichting op dit punt aan te passen.

Wijziging van het Besluit belasting- en invorderingsrente

(W06.23.00118/III)

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit belasting- en invorderingsrente met het oog op toevoeging van de solidariteitsbijdrage en aanpassing van het rentepercentage voor de vennootschapsbelasting, de solidariteitsbijdrage en de bronbelasting.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit regelt het loskoppelen van het percentage belastingrente voor de vennootschapsbelasting en de bronbelasting van de wettelijke rente. Hierbij gaan tijdelijk gedifferentieerde percentages gelden voor het vergoeden en in rekening brengen van belastingrente. Ook regelt het ontwerpbesluit met terugwerkende kracht de vaststelling van het percentage belastingrente voor de per 1 januari 2022 ingevoerde solidariteitsbijdrage. Hiervoor wordt aangesloten bij het percentage voor de vennootschapsbelasting en de bronbelasting.

Adviesopmerking

De toelichting vermeldt niet dat de Belastingdienst een uitvoeringstoets heeft opgesteld, welke (ICT-) gevolgen hieruit naar voren zijn gekomen en wat dit betekent voor het ontwerpbesluit. De toelichting gaat alleen in op het door de Belastingdienst handmatig nabetalen van het verschil in te vergoeden rente tussen 10,5% en 8%, omdat de (huidige) systemen van de Belastingdienst hier niet op ingericht zijn. Uit de uitvoeringstoets blijkt echter dat dit tijdelijk is en de Belastingdienst voornemens is voor de Vpb de systemen hierop aan te passen.

In die uitvoeringstoets komen niet alle onderdelen van het ontwerpbesluit aan de orde, zoals de verschillende periodes van terugwerkende kracht van het besluit en het opgenomen overgangsrecht. De uitvoeringstoets lijkt daarmee niet geheel aan te sluiten op het ontwerpbesluit.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de uitvoeringstoets. Ook adviseert zij nader in te gaan op de nu nog ontbrekende uitvoeringsaspecten van het ontwerpbesluit, zoals de verschillende periodes van terugwerkende kracht en het opgenomen overgangsrecht.

Wet startprocedure b3-scholen en hardvochtigheden vso en pro

(W05.23.00213/I)

Voorstel van wet houdende wijziging van diverse wetten op het terrein van het funderend onderwijs in verband met aanpassing van het toezicht rondom oprichting van bepaalde niet bekostigde scholen en het wegnemen van hardvochtigheden in het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs (Wet startprocedure b3-scholen en hardvochtigheden vso en pro).

Inhoud voorstel

Dit wetsvoorstel introduceert inspectietoezicht voorafgaand aan de aanvang van het onderwijs op een niet bekostigde school (in de categorie b-3). Daarnaast neemt het enkele hardvochtigheden in het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs weg.

Adviesopmerking

Daarnaast is het van belang dat de voorgestelde startprocedure naar verwachting uitvoerbaar is. Voorkomen moet worden dat er louter een papieren toets plaatsvindt. De inspectie heeft er in haar uitvoeringstoets evenwel op gewezen dat met de voorgestelde startprocedure slechts sprake is van een beperkte, papieren toets, omdat het nodig is om een school eerst daadwerkelijk in werking te zien om te kunnen oordelen of al dan niet voldaan wordt aan de wettelijke eisen van de Leerplichtwet 1969.

De Afdeling merkt op dat voor de gestelde eisen geldt dat deze pas in en aan de hand van de (school)praktijk adequaat kunnen worden getoetst. Dat geldt in het bijzonder voor de burgerschapsopdracht voor zover het gaat om de schoolcultuur en het actief oefenen met en handelen naar de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Zij wijst erop dat dit laatstgenoemde aspect van de burgerschapsopdracht bij aanvragen voor bekostigde scholen niet beoordeeld wordt.

In het kader van de uitvoerbaarheid merkt de Afdeling verder op dat niet duidelijk is hoe de inspectie in de vooraf-toets invulling moet geven aan begrippen als 'aantoonbaar niet voldaan aan een of meer wettelijke voorschriften' waar het gaat om de daadwerkelijke kwaliteit van het onderwijs. De Afdeling merkt op dat een verduidelijking van deze begrippen noodzakelijk is met het oog op de uitvoerbaarheid ervan voor de inspectie.

De Afdeling adviseert de uitvoerbaarheid van de startprocedure aannemelijk te maken en artikel 8, lid 3a, van de WPO als toetsingsmaatstaf in de startprocedure te schrappen.

Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg

[\(W13.23.00282/III\)](#)

Voorstel van wet houdende wijziging van de Jeugdwet, de Wet marktordening gezondheidszorg en enige andere wetten om te bevorderen dat jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering steeds voldoende beschikbaar zijn (Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel regelt in de Jeugdwet dat gemeenten gezamenlijk in een verplichte gemeenschappelijke regeling (Jeugdregio's), kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en nader aan te wijzen vormen van gespecialiseerde jeugdhulp, inkopen. Het doel daarvan is te bevorderen dat deze vormen van zorg altijd in voldoende mate beschikbaar zijn. Daarnaast voorziet het voorstel in eisen voor de toezichtstructuur en de financiële verantwoording. Deze eisen worden gesteld aan aanbieders van jeugdhulp en gecertificeerde instellingen die niet vallen onder de wet toezicht zorgaanbieders (Wtza) en de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg). Ten slotte krijgt de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) de volgende taken op het terrein van de Jeugdwet: stelselonderzoek, vroegsignalering en toezicht.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel bevat nieuwe bepalingen over de toezichtstructuur en de financiële verantwoording van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Voor de regeling van de toezichtstructuur van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is aangesloten bij de regelingen in de Wtza. De Wtza is al van toepassing op aanbieders die zorg in de zin van de Wtza verlenen. Het gevolg van het voorstel is dat veel regels van de Wtza ook van toepassing worden op die aanbieders van jeugdhulp die geen zorg verlenen in de zin van de Wtza. Het gaat dan vooral om de niet-gespecialiseerde, veelal lokale, jeugdhulp.

De Afdeling maakt opmerkingen over de verplichte interne toezichthouder en de eisen aan de transparante bedrijfsvoering. In beide gevallen zijn deze niet proportioneel.

Interne toezichthouder

Voorgesteld wordt om een interne toezichthouder te verplichten voor de jeugdhulpaanbieder die jeugdhulp verleent of doet verlenen door meer dan tien jeugdhulpverleners en gecertificeerde instellingen. Jeugdhulpaanbieders zijn relatief vaak kleine zorgaanbieders, die laagdrempelige vormen van ondersteuning bieden. Volgens de toelichting zou de eis van een interne toezichthouder disproportioneel zijn voor aanbieders met minder dan tien jeugdhulpverleners gezien de administratieve lastendruk. Dit zou niet gelden voor aanbieders met meer dan tien jeugdhulpverleners, gezien het belang van het waarborgen van professionaliteit, kwaliteit en veiligheid van aanbieders.

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde verplichting niet proportioneel is. Weliswaar wordt hulp verleend aan kwetsbare jeugdigen, maar die omstandigheid is op zichzelf onvoldoende motivering voor het stellen van de governance-eisen zoals die gelden voor zorginstellingen. Bovendien is onvoldoende gemotiveerd waarom ten aanzien van de interne toezichtstructuur van (ambulante) jeugdhulpaanbieders zwaardere governance-eisen moeten gelden dan ten aanzien van ambulante zorginstellingen van vijftientwintig of minder zorgverleners.

De Afdeling merkt daarbij op dat de minister voor Langdurige zorg naar aanleiding van de invoeringstoets Wtza en debat met de Tweede Kamer heeft besloten om de grens van het aantal zorgverleners voor verplicht intern toezicht te verhogen. Er zijn signalen uit de eerstelijnszorg, kleinschalige zorg en de invoeringstoets dat deze eis als niet proportioneel wordt ervaren gezien de verhouding tot het aantal zorgverleners. Ook zijn er signalen dat de grens voor de vergunningplicht leidt tot splitsing van organisaties om onder die grens te blijven.

De Afdeling merkt op dat het niet uitgesloten is dat dezelfde problemen zich zullen voordoen bij een vergelijkbare verplichting voor de jeugdhulpaanbieders. Het ligt daarom in de rede om de verplichting voor een interne toezichthouder in dit wetsvoorstel opnieuw te bezien en in ieder geval de grens van het aantal jeugdhulpverleners substantieel te verhogen.

Proportionaliteit eisen aan transparante bedrijfsvoering

Daarnaast verplicht het voorstel jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, met uitzondering van solistisch werkende zorgaanbieders, om een transparante financiële bedrijfsvoering te hebben en tot openbare jaarverantwoording. Om onevenredige lasten te voorkomen zullen daarnaast bij amvb bepaalde categorieën van jeugdhulpaanbieders worden uitgezonderd van deze verplichting. Uit de toelichting blijkt dat bij deze uitzondering in ieder geval wordt gedacht aan jeugdhulpaanbieders die uitsluitend jeugdhulp leveren die bestaat uit het vervoer van een jeugdige en gemeenten die zelf jeugdhulp verlenen.

Dit betekent dat de eisen zullen gelden voor kleine, lokale jeugdhulpaanbieders, zodra er sprake is van jeugdhulpverlening door meerdere jeugdhulpverleners. Anders dan bij de eisen aan de toezichtstructuur is er niet voor gekozen om voor deze verplichtingen ook een ondergrens van ten minste tien jeugdhulpverleners te hanteren. Voor een dergelijke administratieve lastenverzwaring is een toereikende rechtvaardiging noodzakelijk. Een dergelijke verzwaring van de administratieve lasten is niet proportioneel voor in het bijzonder kleine, lokale jeugdhulpverleners.

Volgens de toelichting zal in de Regeling Jeugdwet onder andere de inhoud, inrichting en wijze van openbaarmaking van de jaarverantwoording worden bepaald. Daarbij zijn proportionaliteit,

werkbaarheid en uitvoerbaarheid belangrijke uitgangspunten. De nieuwe regels zullen zo veel mogelijk gelijk zijn aan die in de Regeling openbare jaarverantwoording WMG.

Voor de reguliere zorg wordt in de Regeling openbare jaarverantwoording WMG een onderverdeling gemaakt in financiële verantwoordingen voor eenmanszaken, kleine, middelgrote en grote aanbieders. De Afdeling kan uit de toelichting niet opmaken dat zal worden voorzien in een analoge regeling voor de jeugdhulpaanbieders. Zij acht een differentiatie van de financiële verplichtingen naar omvang van jeugdhulpaanbieders in ieder geval aangewezen.

Daarnaast moet in dit verband ook het voorgenomen uitstel van de inwerkingtreding van de verplichtingen voor openbare jaarverantwoording conform artikel 40b van de WMG worden betrokken. Hierdoor hoeven bepaalde categorieën van bestaande zorgaanbieders, voor wie de openbaarmakingsverplichting nieuw is, op grond van dit besluit geen jaarverantwoording openbaar te maken over de boekjaren 2022 en 2023.

Er is namelijk gebleken dat bestaande zorgaanbieders die behoren tot de nieuwe doelgroep extra tijd nodig hebben om hun financiële bedrijfsvoering aan te passen aan een jaarlijkse verantwoordingscyclus. Om rust te brengen in de zorgsector is besloten de openbaarmakingsplicht met twee jaar uit te stellen voor deze doelgroep. Uit de toelichting zou moeten blijken op welke wijze de lessen over de inwerkingtreding van deze verplichtingen voor openbare jaarverantwoording in de reguliere zorg kunnen worden betrokken bij onderhavig wetsvoorstel.

IV Gevolgen voor de rechtspraak

Spreidingswet

(W16.22.00210/II)

Voorstel van wet tot houdende regels inzake een wettelijke taak van gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken (Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen).

Inhoud voorstel

Met dit wetsvoorstel wil de regering verandering brengen in de situatie dat het COA afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van gemeenten bij het realiseren van asielopvang. Het introduceert daartoe een (structurele) wettelijke taak voor gemeenten om asielopvangvoorzieningen te bieden. Het voorstel beoogt langs deze weg te komen tot een stabiel en robuust stelsel en een evenwichtiger verdeling van asielzoekers over alle gemeenten.

Adviesopmerking

De uitvoerbaarheid van het voorstel wordt ten slotte bepaald door de juridische procedures die mogelijk na de bestuurlijke besluitvorming zullen volgen. Het verdeelbesluit dat de staatssecretaris neemt (vóór 1 september) is appellabel. Dat betekent dat decentrale overheden die rechtstreeks door dat besluit geraakt worden, daartegen kunnen opkomen. Bezwaar- en beroepsprocedures kunnen verband houden met onvrede over het gevoerde overleg aan de provinciale regietafel en de consequenties daarvan voor het verdeelbesluit. Daarbij geldt dat zonder nadere regeling, op grond van de Awb zowel bezwaar, beroep als hoger beroep openstaan.

Na de fase van vaststelling van de verdeling van de opvanglocaties, volgt de uitvoeringsfase. Daarvoor is een termijn van zes maanden gesteld voor de opvanglocaties die voortvloeien uit de provinciale opgave. Deze praktische uitvoering vergt nadere gemeentelijke besluitvorming in de vorm van bijvoorbeeld vergunningverlening en ruimtelijke inpassing in de zin van wijziging van bestemmingsplannen. Bestemmingsplanwijzigingen zijn een bevoegdheid van de gemeenteraad en vereisen daarom dat daarover binnen de raad politieke overeenstemming ontstaat. Het voorstel bepaalt in dat kader dat de gemeenteraad, indien nodig, zorgt voor de aanpassing van het bestemmingsplan of de beheersverordening.

Terecht merkt de toelichting op dat gemeentelijke regelgeving soms ook aan vastgestelde provinciale kaders voor ruimtelijke ordening en natuurbescherming raakt. Ook door de geconsulteerde partijen is daarop gewezen, waarbij onder meer de vergunningverlening en stikstofvereisten worden genoemd. Een en ander kan de gemeentelijke besluitvorming verder compliceren. Colleges van burgemeester en wethouders zullen zich van deze aspecten rekenschap moeten geven bij hun inbreng aan de provinciale regietafel en bij de afweging of zij kunnen voldoen aan de voorwaarden die gelden voor de vroegtijdige nationale inbreng.

Daar komt bij dat de toelichting erkent dat bij de uitvoeringsfase soms gebruik zal moeten worden gemaakt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze procedure vergt een substantiële

periode. Tegen de vergunningverlening en omgevingsrechtelijke aanpassingen staat vervolgens rechtsbescherming open voor belanghebbenden, zoals omwonenden maar ook belangenorganisaties.

De toelichting geeft slechts beperkt rekenschap van deze aspecten. Als het gaat om de procedures over het verdeelbesluit volstaat de toelichting met te vermelden dat dit 'aanvullende inzet van het ministerie' vergt. Ten aanzien van de uitwerkingsfase volstaat de toelichting met de vaststelling dat de gestelde realisatietermijn van zes maanden inclusief de afhandeling van bezwaar en beroepsprocedures is, en dat gemeenten het verdeelbesluit niet hoeven af te wachten alvorens met deze besluitvorming te starten. De toelichting acht de Afdeling gelet op bovengenoemde complicaties voor de in het voorstel gestelde systematiek en bijbehorende realisatietermijnen, niet toereikend.

Tijdelijke voorziening voor het benoemen van rechters-plaatsvervangers in hun zeventigste levensjaar

[\(W16.23.00025/II\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Tweede Verzamelspoedwet COVID-19 en enkele andere wetten in verband met het treffen van een tijdelijke voorziening voor het benoemen van rechters-plaatsvervangers in hun zeventigste levensjaar.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel geeft rechters en raadsheren van de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven de mogelijkheid om na hun verplichte ontslag op zeventigjarige leeftijd nog drie jaar door te werken als rechter- of raadsheerplaatsvervanger. Met het wetsvoorstel komt de regering tegemoet aan de wens van de Eerste Kamer om de al bestaande tijdelijke regeling in de Tweede Verzamelspoedwet COVID-19 te verlengen.

Adviesopmerking

De Afdeling onderschrijft dat de druk op de rechtspraak en het aflopen van de Tweede Verzamelspoedwet COVID-19 nopen tot voortvarend handelen van de regering. Het is dan ook begrijpelijk dat de regering kiest voor een tijdelijke maatregel, zonder daarmee vooruit te willen lopen op een principiële discussie over de ontslagleeftijd van rechters en raadsheren. De vraag rijst echter of de tekorten in de rechtspraak door deze extra benoemingen gedurende drie jaar tijd voldoende kunnen worden weggewerkt.

Factoren die tot het huidige tekort aan rechters hebben geleid, zijn onder meer de leeftijdsgebonden uitstroom en een toenemende complexiteit van zaken. Het laten doorwerken van rechters na hun zeventigste levensjaar kan helpen met het wegwerken van ingewikkelde zaken en opleiden van nieuwe rio's, maar na het aflopen van deze regeling herleeft het probleem van de leeftijdsgebonden uitstroom. Onduidelijk is in hoeverre dit probleem kan worden opgevangen met een toenemend aantal rechters die de rio-opleiding hebben afgerond. Zo ontbreken cijfers over de omvang van het huidige tekort aan rechters en over de verwachte in- en uitstroom in de komende jaren. Daarbij komt dat nieuw aangenomen rechters niet over dezelfde mate van ervaring beschikken als uittredende rechters.

Tegen deze achtergrond is het niet aannemelijk dat het tekort aan rechters in drie jaar kan worden weggenomen. Hoe dan ook ligt het niet in de rede om na het aflopen van de werking van het onderhavige wetsvoorstel opnieuw een tijdelijke maatregel te treffen. Om die reden onderschrijft de Afdeling het voornemen van de regering om te bezien of een structurele oplossing kan worden gevonden waarmee de mogelijkheid om als rechter langer door te werken wordt geregeld.

De regering zal in dit verband onder meer moeten onderzoeken of bepaalde criteria geformuleerd moeten worden om te bepalen wie in aanmerking komt voor herbenoeming als plaatsvervanger, en hoe daarbij onder meer wordt omgegaan met een verminderde individuele geschiktheid voor het rechtersambt die met de ouderdom gepaard kan gaan.

De Afdeling adviseert hiertoe een evaluatiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel, in lijn met de aanwijzingen voor de regelgeving, en te concretiseren hoe de geplande evaluatie tijdig, oftewel binnen de geldigheidsduur van het wetsvoorstel, kan worden afgerond.

Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en BPM

(W06.23.00258/III)

Voorstel van wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 en de Wet waardering onroerende zaken in verband met het herwaarderen van de proceskostenvergoeding en vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn (Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en BPM).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel maakt deel uit van het Pakket Belastingplan 2024. Het voorstel betreft een wijziging van de Wet Waardering onroerende zaken (Wet WOZ) en de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (Wet BPM 1992). De wijziging ziet op een aanpassing van de proceskostenvergoeding in bezwaar-, beroep- en hoger beroepsprocedures en van de vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn.

Adviesopmerking

De toelichting stelt terecht vast dat de belastingrechtspraak vastloopt mede als gevolg van de grote aantallen bezwaar- en beroepsprocedures inzake de Wet WOZ en Wet BPM 1992 die de afgelopen jaren worden gevoerd door 'no cure no pay'-bedrijven. In het jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak wordt erop gewezen dat in toenemende mate andere zaken worden verdrongen door de grote druk van de gerechtelijke WOZ en BPM-procedures.

Het gaat daarbij ook om zaken die vanuit maatschappelijk oogpunt van groter belang zijn.

De belangen van rechtzoekende burgers worden daarmee direct geschaad. Ook in individuele zaken wijzen rechters in toenemende mate op misstanden met betrekking tot de 'no cure no pay'-praktijk. Dit heeft al geleid tot het in diverse individuele gevallen verlagen van verzochte proceskostenvergoedingen en/of vergoeding van immateriële schade. De Afdeling advisering heeft dan ook begrip voor de noodzaak om op korte termijn in te grijpen.

De Afdeling wijst er daarbij wel op dat het geschetste probleem zich niet beperkt tot de in de toelichting genoemde rechtsgebieden, wat ook door de regering wordt opgemerkt. In verschillende

bestuursrechtelijke trajecten loopt de keten vast, mede als gevolg van grote aantallen procedures die worden gevoerd. Het huidige model van proceskostenvergoedingen maakt eenvoudige verdienmodellen mogelijk. De Raad voor de rechtspraak wijst in het jaarverslag bijvoorbeeld ook op de vele beroepen die worden ingesteld tegen het niet tijdig beslissen door bestuursorganen.

Ook in andere zaken dan gerelateerd aan de Wet WOZ en Wet BPM 1992 uiten rechters in individuele zaken steeds vaker hun zorgen. De rechtbank Midden-Nederland heeft eerder dit jaar mede om die reden overwogen om beroepszaken over verkeersboetes en de WOZ-waarderingen minder prioriteit te geven. In de toelichting wordt opgemerkt dat het probleem breder speelt en dat er een WODC-onderzoek wordt gedaan naar het oneigenlijke gebruik van bestuursrechtelijke procedures in relatie tot proceskostenvergoeding op basis van het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Ook wordt blijkens de toelichting door het kabinet en de rechtspraak verkend welke andere oplossingsrichtingen ter hand kunnen worden genomen. Nadere duiding van de stand van zaken van deze ontwikkelingen ontbreekt echter in de toelichting. Ook wordt niet geconcretiseerd welke oplossingsrichtingen worden verkend. Deze duiding is nodig om te kunnen motiveren in hoeverre dit voorstel past in een bredere, integrale aanpak van het vastlopen van de bestuursrechtelijke keten. De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande het voorstel in de toelichting dragend te motiveren.