

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 ontwerp-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 van wet- en regelgeving en aan de gevolgen voor de rechtspraak.

In 2024 heeft de Afdeling advisering ook weer adviezen vastgesteld die een belangrijke bijdrage leveren aan de legisprudentie. Het legisprudentieoverzicht 2024 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 2024. Het jaarverslag vindt u op www.raadvanstate.nl/jaarverslag2024.

Inhoud

I Constitutionele en juridische toetsing	4
II Beleidsanalyse	35
III Uitvoeringsanalyse	41
IV Gevolgen voor de rechtspraak	50

I Constitutionele en juridische toetsing

Wet Aanscherping EBI- en AIT-regime

(W16.23.00320/II)

Voorstel van wet van het lid Ellian tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met de toevoeging van een regeling ter aanscherping van het regime in extra beveiligde inrichtingen en afdelingen intensief toezicht (Wet Aanscherping EBI- en AIT-regime).

Inhoud voorstel

Het initiatiefwetsvoorstel strekt ertoe het regime binnen de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) en op de Afdeling Intensief Toezicht (AIT) binnen de penitentiaire inrichtingen aan te scherpen. De directeur moet altijd vooraf toestemming geven voor communicatie met de buitenwereld en hierop toezicht houden. De frequentie en de duur van het bezoek en het telefonisch contact worden sterk beperkt. Contact met andere gedetineerden of met verdachten van ernstige misdrijven wordt niet toegestaan. Ook moeten gedetineerden in beginsel in het Nederlands, Fries, Papiaments of Engels communiceren.

Adviesopmerking

De Afdeling constateert dat dit initiatiefwetsvoorstel ingrijpende mogelijkheden behelst die de rechten van gedetineerden in de EBI en op de AIT beperken. Zoals ook de initiatiefnemer onderkent, heeft het initiatiefwetsvoorstel gevolgen voor het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het familieleven, de vrijheid van meningsuiting en de bescherming van het briefgeheim zoals neergelegd in de Grondwet en/of het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM).

Met betrekking tot de beperkingen die worden gesteld aan de taal waarin de gedetineerde met anderen kan communiceren, zijn het verbod op discriminatie en ongelijke behandeling relevant. Voor zover het voorstel betrekking heeft op het contact tussen gedetineerden en minderjarige kinderen, dient het voorstel ook aan het Verdrag inzake de rechten voor het kind te worden getoetst.

Een inmenging in rechten – óók wanneer dat gebeurt met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat, openbare orde en veiligheid – moet zorgvuldig worden afgewogen. Bij het treffen van zulke maatregelen moet voldaan worden aan eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Deze uitgangspunten gelden onverkort voor de detentie van gedetineerden van wie een grote bedreiging uitgaat. 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.

Het initiatiefwetsvoorstel bevat bovendien generieke maatregelen die voor alle gedetineerden in de EBI en op de AIT zullen gelden. Beperkende maatregelen kunnen worden getroffen op basis van het regime waarin de gedetineerde wordt geplaatst, mits bij de plaatsing in dat regime voldoende rekening wordt gehouden met de veiligheidsrisico's die van de betreffende gedetineerde uitgaan. Wanneer de plaatsingscriteria voor een bepaald regime ruim geformuleerd zijn, kunnen er binnen dat regime grotere verschillen tussen gedetineerden en hun veiligheidsrisico's ontstaan. Indien in dat

geval aan een regime veel (generieke) vrijheidsbeperkingen worden verbonden, rijst de vraag of de vrijheden van de gedetineerde in een concreet geval niet onnodig of onevenredig worden beperkt.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling opmerkingen over de probleemanalyse waarmee de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit voor het onderhavige wetsvoorstel door initiatiefnemer wordt gemotiveerd. Hiervoor is tevens van belang op wie de voorgestelde maatregelen van toepassing zijn. De Afdeling gaat daarom vervolgens in op de gedetineerdenpopulaties in de EBI en de AIT. Aansluitend maakt de Afdeling enkele opmerkingen over specifieke maatregelen in het wetsvoorstel, die op grondrechtelijke bezwaren stuiten. Achtereenvolgens gaat het over het schrappen van de ondergrens en het stellen van een bovengrens voor het bezoek en telefonisch contact, het verbieden van contact met bepaalde groepen personen en het beperken van de talen waarin gecommuniceerd mag worden. Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over de rechtsbescherming.

Wet strafbaarstelling ecocide

(W16.23.00358/II)

Voorstel van wet van het lid Van Raan houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met het strafbaar stellen van ecocide (Wet strafbaarstelling ecocide).

Inhoud voorstel

Dit initiatiefwetsvoorstel beoogt ecocide als strafbaar feit toe te voegen aan het Wetboek van Strafrecht. Met ecocide wordt hier bedoeld opzettelijk handelen of nalaten dat leidt tot ernstige schade aan het milieu, bijvoorbeeld aan een groot ecosysteem. Waar nu strafrechtelijke vervolging alleen mogelijk is als er gevaar is voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor andere personen, wordt met deze nieuwe strafbaarstelling het milieu zelf het beschermde rechtsgoed. Dit is een fundamenteel andere invalshoek. Ook is nieuw dat de toepassing van het strafrecht geheel los komt te staan van het bestuursrecht: er kan ook worden vervolgd als geen bestuurlijke ge- of verboden zijn overtreden.

Adviesopmerking

De natuurlijke leefomgeving verdient bescherming. Dat wordt in constitutionele zin nationaal en internationaal onderkend. Op nationaal niveau bevat de Grondwet een zorgplicht voor de staat om het leefmilieu te beschermen en te verbeteren. Het begrip 'leefmilieu' omvat daarbij niet alleen het leefmilieu van de mens maar ook de ecologie in ruime zin. Het gaat om bescherming van de kwaliteit van het fysieke milieu met het oog op de mens, de flora en de fauna, tegen de achtergrond van de inpasbaarheid van het menselijk handelen in een stelsel van evenwicht van mens en milieu. Hoewel de bepaling geen zelfstandig afdwingbare norm bevat, geeft de overheid door de implementatie van een omvangrijke hoeveelheid nationale en internationale (milieu)regelgeving uitvoering aan deze zorgplicht.

Het EVRM kent geen zelfstandig grondrecht op natuurbescherming. Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt echter dat uit het recht op leven en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer wel indirect de positieve verplichting kan worden afgeleid voor staten om milieuvervuiling tegen te gaan of te voorkomen. Die verplichtingen behelzen de bescherming, niet zozeer van het milieu of de aarde zelf, als wel van de rechten van mensen die mogelijk worden geraakt door significante milieueffecten. Op basis van het

voorzorgsbeginsel moeten staten onder omstandigheden redelijke en passende maatregelen nemen om ernstige milieuschade te voorkomen of te beëindigen, ter bescherming van individuen of de samenleving of bevolking als geheel.

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) bevat een expliciet uitgangspunt voor de bescherming van het milieu. Artikel 37 van het Handvest regelt dat een hoog niveau van milieubescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu moet worden geïntegreerd in het beleid van de Unie en moet worden gewaarborgd overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling. Deze bepaling is geformuleerd als beginsel en niet als afdwingbaar grondrecht. Zij bevat vooral doelstellingen die moeten worden meegenomen in het EU-beleid. Vanwege het algemene en niet-afdwingbare karakter van de bepaling heeft deze weinig zelfstandige betekenis. De EU geeft zowel op verdragsniveau als op het niveau van secundaire regelgeving en in de rechtspraak van het Hof van Justitie verdere en meer dwingende invulling aan de in het Handvest opgenomen doelstelling van milieubescherming in het kader van duurzame ontwikkeling.

Op internationaal niveau is een duidelijke beweging richting verdere constitutionele erkenning van het recht op een schoon milieu zichtbaar. Binnen de Verenigde Naties is met de Verklaring van Stockholm inzake de bescherming van de menselijke leefomgeving en de Verklaring van Rio inzake milieu en de bescherming van het milieu op de internationale agenda gezet. Recent hebben de Verenigde Naties, met instemming van ook Nederland, het recht op een schoon, duurzaam en gezond milieu als mensenrecht erkend.

Daarnaast zijn in VN-verband in 2015 Duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals, of SDG's) aangenomen die nauw verband houden met de wens een duurzame en schone leefomgeving te creëren. Ook in de jurisprudentie van het Internationaal Gerechtshof van de Verenigde Naties wordt het belang erkend van duurzame ontwikkeling en het in kaart brengen van handelingen in een grensoverschrijdende context die een negatieve invloed hebben op de omgeving.

Samengevat is een ontwikkeling gaande om het recht op een goed milieu nationaal en internationaal als grondrecht te erkennen.

Wijziging van de Wet dieren in verband met de afschaffing van de bio-industrie

[**\(W11.24.00120/IV\)**](#)

Voorstel van wet van het lid Ouwehand tot wijziging van de Wet dieren in verband met de afschaffing van de bio-industrie.

Inhoud voorstel

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt te waarborgen dat een dierwaardige veehouderij in 2040 gerealiseerd wordt. Daartoe wordt in de Wet dieren per diersoort of diercategorie vastgelegd welke gedragsbehoeften dieren in elk geval niet meer mogen worden onthouden. Daarnaast wordt aangescherpt dat lichamelijke ingrepen bij dieren niet meer mogen worden verricht om hen te kunnen houden binnen een bepaald systeem of huisvesting indien daarvoor geen diergeneeskundige noodzaak bestaat.

Adviesopmerking

De wens om de veehouderij op een dierwaardige manier vorm te geven, wordt breed gedeeld. Sinds 1 juli 2024 is deze wens wettelijk vastgelegd. Over de wijze waarop en de snelheid waarmee dit doel kan worden bereikt, wordt echter verschillend gedacht. Het vergt immers grote investeringen om veehouderijen aan te passen aan de normen voor de dierwaardige veehouderij. Wanneer deze aanpassingen sneller moeten zijn gerealiseerd, moeten de investeringen in kortere tijd worden gedaan en hebben veehouders minder tijd om al gedane investeringen af te schrijven en hun bedrijfsmodel aan te passen.

Bij het bepalen van de overgangstermijn moet dus een balans worden gevonden tussen de betere bescherming van dieren en de rechten en belangen van veehouders die hun bedrijfsvoering zullen moeten aanpassen. Het wetsvoorstel heeft bovendien gevolgen voor het bedrijfsmodel van andere ondernemingen in de productie- en handelsketen die aan deze veehouders goederen en diensten leveren of die van veehouders goederen afnemen. In de belangenafweging moeten ook hun rechten en belangen worden betrokken.

a. Het recht op eigendom

In de toelichting wordt onder andere ingegaan op het recht op eigendom. Dit recht wordt, zoals de toelichting terecht noemt, onder meer beschermd in artikel 14 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het EVRM maar ook in artikel 17 van het Handvest. De regulering van eigendom is toegestaan als daarmee het algemeen belang, waaronder de bescherming van dieren, is gediend.

Wel moet ook hier een belangenafweging plaatsvinden, waaruit blijkt dat de maatregelen proportioneel zijn aan dat doel en lichtere middelen niet volstaan. Wanneer een onevenredig zware last wordt neergelegd bij het individu (of in dit geval, bedrijf), kan de overheid verplicht zijn om hierin tegemoet te komen. Hierbij kan worden betrokken hoeveel tijd iemand heeft om zich aan de nieuwe regels aan te passen. De mate waarin het wetsvoorstel in een redelijke overgangstermijn voorziet, is dus een belangrijk element bij de toetsing aan het recht op eigendom.

b. Het primaire EU-recht en het Handvest

Het wetsvoorstel raakt tevens aan Europese wet- en regelgeving. In de toelichting wordt ingegaan op de richtlijnen die op het wetsvoorstel van toepassing zijn. Dit secundair Unierecht laat inderdaad ruimte voor aanvullende, strengere normen voor de veehouderij, maar het wetsvoorstel raakt ook aan het primaire Unierecht, waaronder de bescherming van het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat dierenartsen die lichamelijke ingrepen verrichten bij dieren, door het verbod in bepaalde mate belemmerd zullen worden in het leveren van deze diensten.

Het wetsvoorstel heeft ook gevolgen voor de bedrijfsvoering van veehouders en raakt daarmee mogelijk ook de vrijheid van ondernemerschap, zoals gewaarborgd in artikel 16 van het Handvest. Zowel de beperkingen van het vrij verkeer als de beperkingen van de rechten uit het Handvest kunnen worden gerechtvaardigd op grond van legitieme doelen van algemeen belang, zoals dierenwelzijn, maar moeten wel evenredig zijn met het beoogde en de wezenlijke inhoud van de grondrechten eerbiedigen. Ook dit onderstreept het belang van een redelijke overgangstermijn. In de toelichting wordt niet aan het primaire Unierecht en het Handvest getoetst.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het primaire Unierecht en het Handvest, en de toetsing daaraan overtuigend te motiveren.

Voorlichting over benoeming van de leden van de Algemene Rekenkamer

(W06.24.00279/III)

Voorlichting over een mogelijke aanpassing van de procedure voor benoeming van de leden van de Algemene Rekenkamer.

Inhoud voorstel

De Afdeling advisering is gevraagd te beoordelen of een voordracht van minder dan drie personen in strijd zou zijn met de Grondwet. Dat blijkt het geval: artikel 77 van de Grondwet vergt ondubbelzinnig een voordracht van drie personen. Om het achterliggende vraagstuk van de in het voorlichtingsverzoek genoemde 'afschrikwekkende werking van de openbare benoemingsprocedure' te adresseren, moeten daarom andere wegen worden bewandeld.

Adviesopmerking

De vraag die aan de Afdeling is voorgelegd, moet worden beantwoord aan de hand van het relevante constitutionele kader. Daarbij zijn de volgende constitutionele waarden en uitgangspunten relevant.

a. Onafhankelijkheid en objectiviteit

De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat dat door de Grondwet is belast met het onderzoek naar de ontvangsten en uitgaven van het rijk. De door de regering aan de Staten-Generaal aan te bieden rekening over die baten en lasten behoeft goedkeuring van de Rekenkamer. De wet kan voorzien in andere taken en bevoegdheden voor de Rekenkamer. In de praktijk gaat het dan om het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het regeringsbeleid.

De werkzaamheden van de Rekenkamer zijn voornamelijk bedoeld om de Staten-Generaal te ondersteunen bij het controleren van de regering. Ook de regering (en de ambtelijke dienst) is gebaat bij betrouwbare en objectieve informatie over de doeltreffendheid en de comptabele rechtmatigheid van overheidsbeleid. Aldus heeft de Rekenkamer voor zowel het parlement als de regering een belangrijke functie bij de verantwoording over en de controle op het gevoerde beleid.

Ten behoeve van deze rol bevatten de Grondwet en de Comptabiliteitswet 2016 voorschriften die de onafhankelijkheid van leden van de Algemene Rekenkamer waarborgen. Het gaat dan in het bijzonder om de benoeming, het ontslag, onverenigbare betrekkingen en de integriteit van de leden. Zo worden leden van de Rekenkamer voor het leven benoemd en kunnen zij, net als leden van de rechterlijke macht, alleen door de Hoge Raad worden ontslagen. Van diverse functies verklaren de Grondwet en de wet dat ze niet tegelijkertijd met het lidmaatschap van de Rekenkamer kunnen worden bekleed. Nevenfuncties worden actief openbaar gemaakt en in geval van mogelijke belangenconflicten verschonen Rekenkamerleden zich. Bij de aanvang van hun lidmaatschap leggen zij een eed van zuivering en trouw, of een verklaring en belofte af.

b. Gedeelde zeggenschap Kamer en regering

Al sinds de Grondwet van 1814/1815 is de benoeming van leden van de Algemene Rekenkamer een gedeelde aangelegenheid van de regering en de Tweede Kamer. De omstandigheid dat het werk van de Rekenkamer vooral bedoeld is om het parlement in de gelegenheid te stellen de regering te controleren, verklaart waarom de Tweede Kamer hier een zware stem in heeft. Bij de meeste benoemingen in publieke ambten geldt het uitgangspunt dat deze een zaak van uitsluitend de regering zijn. In afwijking daarvan is de regering bij het aanwijzen van een nieuw lid van de

Rekenkamer beperkt tot de kandidaten die door de Tweede Kamer zijn voorgedragen: een zogenoemde bindende voordracht. De omvang van die voordracht is door de Grondwet bepaald op drie personen. Daarmee heeft de regering bij de uiteindelijke benoeming enige ruimte voor het maken van een eigen afweging.

c. Transparantie en openbaarheid

Omwillen van de navolgbaarheid is het belangrijk dat benoemingsprocedures van publieke ambten transparant zijn. De Raad voor het openbaar bestuur merkt hierover het volgende op: “Een transparante benoemingsprocedure betekent dat tevoren helder is hoe een procedure in elkaar steekt, wie in de procedure welke beslissingen neemt, welke criteria voor selectie worden gehanteerd, en dat de keuze uiteindelijk ook valt op degene die aan de criteria beantwoordt. Dat betekent echter niet dat de procedure ook in de openbaarheid moet worden gevoerd.”

In de context van het voorlichtingsverzoek betekent dit onder meer dat inzichtelijk is hoe te werk wordt gegaan bij de werving van een nieuw lid van de Rekenkamer en aan welk profiel moet worden voldaan. Een transparante procedure hoeft niet te betekenen dat ook de namen van kandidaten openbaar worden gemaakt.

Het voorgaande sluit aan bij de grondwettelijke opdracht voor de overheid om bij de uitvoering van haar taken openbaarheid te betrachten. Voorts geldt het uitgangspunt dat de Staten-Generaal in de openbaarheid vergaderen. Voor zowel de aanbeveling (van de Algemene Rekenkamer) als de voordracht (van de Tweede Kamer) is niet expliciet voorgeschreven dat de daarop voorkomende namen openbaar worden gemaakt.

Voorlichting over de ministeriële verantwoordelijkheid en ambtelijke bijstand

(W16.24.00014/II)

Voorlichting uit te brengen over het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van ambtenaren die wetgevingsbijstand verlenen aan de Tweede Kamer.

Inhoud voorstel

De regering heeft de volgende vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd:

1. Hoe verhoudt de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van ambtenaren zich tot het verlenen van ambtelijke bijstand door departementsambtenaren aan amendementen en initiatiefwetgeving?
2. Welke dilemma's spelen hierbij een rol, en wat zijn concrete handelingsperspectieven om met deze dilemma's om te gaan?

De regering heeft om deze voorlichting verzocht vanwege vragen die, mede tegen de achtergrond van een veranderd politiek speelveld, in de praktijk zijn opgekomen over de werkwijze voor het verlenen van ambtelijke bijstand bij amendementen en initiatiefwetgeving. Die vragen gaan in het bijzonder over de aard en de vertrouwelijkheid van ambtelijke bijstand.

Adviesopmerking

De regering en het parlement vormen gezamenlijk de formele wetgever. Zij dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor kwalitatief goede wetgeving die ook werkbaar is in de praktijk voor

burgers, bedrijven en instanties. Vanuit deze gezamenlijke opdracht, die volgt uit de Grondwet, is het essentieel dat de beide organen goed samenwerken.

Het recht van initiatief en amendement zijn belangrijke instrumenten waarmee de Kamer invulling geeft aan haar wetgevende functie. Om deze twee grondwettelijke instrumenten tot hun recht te laten komen, is er in de loop van de jaren een praktijk gegroeid van bijstand verleend door ambtenaren van ministeries aan Kamerleden. Dat deze bijstand doorgaans ruimhartig wordt toegekend door ministers is een groot goed. Het is niet de enige mogelijkheid van ondersteuning (er bestaat ook niet een 'recht op ambtelijke bijstand'), maar voor de kwaliteit van wetgeving wel een belangrijke.

Het is in het gezamenlijk belang van Kamer en regering dat deze praktijk van ambtelijke bijstand wordt gekoesterd en voortgezet, te meer daar er over het algemeen veel waardering voor is. Niettemin kunnen zich in de praktijk knelpunten voordoen. In deze voorlichting is in dit verband gewezen op praktische handelingsperspectieven ten aanzien van de vertrouwelijkheid en aard van de bijstand. Daarnaast is de capaciteit op de ministeries soms beperkt. Op sommige dossiers legt de bijstandverlening aan Kamerleden een groot beslag op de wetgevingsdirecties. Dit vraagt ook om realiteitszin bij Kamerleden, maar ook om openheid over de afwegingen door de minister.

Als op bepaalde punten geen gezamenlijk beeld bestaat van de te volgen werkwijze, dan kunnen spelregels misschien uitkomst bieden. Uit gesprekken blijkt ook dat er verschillen zijn in aard van de bijstand, en dat soms onduidelijkheid bestaat over de procedures en afspraken. Een constructieve dialoog tussen actoren over de spelregels kan helpen en zo nodig leiden tot herbevestiging of aanpassing daarvan.

Spelregels zijn echter niet voldoende. Voor al deze spelregels, die deels ook een explicitering en bestendiging van de bestaande praktijk zijn, geldt als basisvoorwaarde een meer ontspannen houding tussen de instituties in het algemeen, en tussen de actoren in het wetgevingsproces in het bijzonder. Dit vergt samenwerking en een inspanning van alle kanten.

Verbetering van de constitutionele omgangsvormen moet zich ook doorvertalen in de persoonlijke verhoudingen en attitudes bij de bijstandverlening zelf. Overigens ziet de Afdeling dat juist de praktijk van ambtelijke bijstand een bijdrage levert aan kennis van, en begrip voor, elkaars rollen en positie. Deze verrijkende ervaring voor alle betrokkenen is een belangrijk positief neveneffect dat niet moet worden veronachtzaamd.

Voorlichting over de Wet parlementaire enquête

(W13.24.00259/III)

Voorlichting over het verstrekken van informatie aan de parlementaire enquêtecommissie Corona (PECO).

Inhoud voorstel

Bij het verstrekken van de gevraagde informatie kwamen ook documenten naar boven waarin – in de woorden van de staatssecretaris – zowel 'bestuurlijke' als 'niet-bestuurlijke informatie' in één document staat. De 'niet-bestuurlijke informatie' ziet volgens de staatssecretaris onder meer op privé-informatie, personeelsvertrouwelijke informatie en partijpolitieke informatie. Bij de

staatssecretaris is de vraag gerezen hoe hiermee in het kader van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008) moet worden omgegaan.

Adviesopmerking

In aanvulling op de beantwoording van de vragen uit het verzoek om voorlichting, merkt de Afdeling het volgende op. Mede in het licht van diverse digitale ontwikkelingen, is het raadzaam dat de Kamer onderzoekt in hoeverre het wettelijk kader van parlementair onderzoek aanpassing aan deze ontwikkelingen behoeft. Daarbij kan ook de vraag aan de orde komen of de ontwikkelingen sinds de implementatie van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) betekenis hebben voor de vordering van gegevens door een parlementaire enquêtecommissie.

Tevens is van belang om de vertrouwelijkheidsmodaliteiten opnieuw in te richten, met het oog op de huidige stand van de digitale techniek en rekening houdend met het gegeven dat die techniek over enkele jaren alweer kan zijn veranderd. Dit kan behulpzaam zijn voor toekomstige enquêtes, zowel met het oog op het beter kunnen vinden van informatie en met het oog op het doelmatig tegemoet kunnen komen aan verzoeken, als met het oog op de noodzaak van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Voorlichting over het Commissievoorstel voor een verordening van het Europees Parlement

[\(W18.24.00121/IV\)](#)

Voorlichting over Commissievoorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de screening van buitenlandse investeringen in de Unie en tot intrekking van Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad.

Inhoud voorstel

De minister van Economische Zaken en Klimaat heeft de Afdeling advisering om voorlichting gevraagd over het Commissievoorstel voor een verordening inzake de screening van buitenlandse investeringen. Dit voorstel beoogt de huidige verordening buitenlandse directe investeringen aan te scherpen en de nationale regelingen voor de screening van buitenlandse investeringen nader tot elkaar te brengen. Het voorstel hangt samen met geopolitieke ontwikkelingen die het belang van de bescherming van veiligheid en openbare orde vergroten.

In het voorlichtingsverzoek wordt aandacht gevraagd voor de verhouding tussen het Commissievoorstel en de vereisten van zorgvuldigheid, rechtszekerheid, evenredigheid, legaliteit en formele rechtskracht, alsmede artikel 17 van het Handvest en artikel 1 van het EP bij het EVRM. Het gaat dan in het bijzonder om het toepassingsbereik en om de in het Commissievoorstel voorziene initiatiefprocedures. De vragen van de minister spitsen zich toe op de beperkte ruimte voor een meer sectorale benadering als gevolg van het ruime toepassingsbereik van de screeningsverplichting en de mogelijkheid dat maatregelen of een verbod worden opgelegd voor al voltooide buitenlandse investeringen.

Adviesopmerking

De Afdeling merkt op dat de initiatiefprocedure van zowel artikel 4, tweede lid, onder c, als artikel 9 van het Commissievoorstel niet leidt tot het herzien van eerder genomen besluiten. De initiatiefprocedures kunnen alleen worden ingesteld in die gevallen dat er nog niet eerder een verplicht

screeningsbesluit is genomen. De bepalingen over deze procedures bevatten daarom logischerwijs geen voorschrift dat lidstaten ertoe zou verplichten om een eerder screeningsbesluit te herzien.

De Afdeling concludeert dat de bepalingen in het Commissievoorstel over de initiatiefprocedure weliswaar een inmenging vormen in het eigendomsrecht, maar een legitiem doel dienen te weten de bescherming van de belangen van veiligheid en openbare orde. Voor de beoordeling van de vraag of een 'fair balance' is getroffen tussen de inmenging en het beoogde doel ervan is van belang dat deze initiatiefprocedure op zichzelf niet hoeft te leiden tot een screening die de risico's van een voltooide investering inperkt. Het Commissievoorstel regelt immers niet wat de gevolgen zijn voor een lidstaat van een initiatiefprocedure. Een nadere beoordeling van de mate van inbreuk op het eigendomsrecht en de fair balance die is getroffen, kan eerst plaatsvinden wanneer ook de uitwerking in nationale regelgeving gereed is. Die is nu niet aan de orde.

Amendementen bij wetsvoorstel verboden functiecombinaties voor rechters

(W16.24.00118/II)

Twee amendementen bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Wet op de Raad van State en enige andere wetten in verband met enkele wijzigingen in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak, alsmede de regeling van enige andere onderwerpen (Kamerstuk 36243).

Inhoud voorstel

De twee nu voor advies voorliggende amendementen strekken ertoe het verbod op functiecombinaties uit te breiden zodat rechters ook geen volksvertegenwoordiger kunnen zijn op decentraal niveau. Daarbij zijn verschillende constitutionele uitgangspunten in het geding: het beginsel van machtscheiding, de objectieve onpartijdigheid van de rechter en het passief kiesrecht. Uit de rechtspraak wordt niet duidelijk hoe deze zich precies tot elkaar verhouden.

Adviesopmerking

Voordat ingegaan wordt op de inhoudelijke beoordeling van de amendementen merkt de Afdeling op dat de groepen die door de voorgestelde wijzigingen worden geraakt, niet zijn geconsulteerd. Daardoor is niet bekend hoe de voorgestelde wijzigingen worden geapprecieerd door (de vereniging van) raadsleden, statenleden en algemene besturen van waterschappen. De Raad voor de rechtspraak heeft, op eigen initiatief, wel een (negatief) advies uitgebracht.

De Afdeling wijst erop dat de mogelijkheid voor partijen die door de regeling worden geraakt om inbreng te leveren, essentieel is. Dat geldt niet alleen bij de voorbereiding van beleid en regelgeving. Ook gedurende de parlementaire behandeling moet rekenschap worden gegeven van de gevolgen van door de regering of de Tweede Kamer voorgestelde wijzigingen.

Met het oog op de inhoudelijke beoordeling van de amendementen bleek uit het voorgaande dat er verschillende constitutionele uitgangspunten in het geding zijn. Uit de rechtspraak wordt niet duidelijk hoe deze zich precies tot elkaar verhouden. Mede gelet op de situatie in enkele van de ons omringende landen kan niet worden gezegd dat de voorgestelde uitsluiting van de combinatie van rechter en decentrale volksvertegenwoordiger zonder meer ontoelaatbaar is. Evenmin is er enige

verdragsrechtelijke of andere juridische verplichting om de genoemde combinatie wél wettelijk uit te sluiten.

Uit de rechtspraak van het EHRM kan niet worden afgeleid dat het beginsel van de machtscheiding of van de objectieve onpartijdigheid van de rechter dwingt tot de in de amendementen voorgestelde uitbreidingen van het verbod op functiecombinaties tot decentrale volksvertegenwoordigers. Van belang in dit verband is ook dat de aanbevelingen van de GRECO die mede aanleiding zijn geweest voor het regeringsvoorstel, niet zagen op de combinatie van rechter en decentrale volksvertegenwoordiger.

De voorgestelde amendementen betekenen een substantiële beperking van het passief kiesrecht die, mede gelet op het grote aantal lokale volksvertegenwoordigers, aanmerkelijk verder gaat dan de door de regering voorgestelde uitsluiting van alleen het lidmaatschap van de Tweede Kamer, de Eerste Kamer en het Europees Parlement. Voor een zodanig vergaande maatregel dient een overtuigende rechtvaardiging te bestaan, die is toegespitst op de Nederlandse situatie. Die rechtvaardiging is er alleen als de voorgestelde beperking van het passief kiesrecht noodzakelijk en proportioneel is in verhouding tot het nagestreefde doel. Daarbij is blijkens de rechtspraak van het EHRM van belang of met het oog op de objectieve onpartijdigheid van de rechter als bedoeld in artikel 6 van het EVRM voldoende waarborgen bestaan.

In het licht van deze uitgangspunten heeft de Afdeling in de parlementaire gedachtewisseling over het wetsvoorstel en over de ingediende amendementen geen toereikende rechtvaardiging voor het voorgestelde verbod aangetroffen. In dat verband merkt zij op dat de combinatie van rechter en volksvertegenwoordiger op decentraal niveau niet kan worden gelijkgesteld aan de combinatie van rechter en volksvertegenwoordiger op nationaal niveau. Het rechtsprekend ambt wordt in het eerstgenoemde geval immers niet noodzakelijkerwijs uitgeoefend in het geografische gebied waarbinnen ook de vertegenwoordigende rol wordt vervuld.

Zo is denkbaar dat een rechter werkzaam bij de rechtbank in het arrondissement Den Haag bijvoorbeeld gemeenteraadslid is in Utrecht. In een dergelijk geval is de kans dat een rechter zich moet buigen over een regeling waarbij hij als decentrale volksvertegenwoordiger betrokken is geweest, gering. Dit ligt anders in geval van een lidmaatschap van de Tweede of de Eerste Kamer. De geografische reikwijdte van een door de Kamers goedgekeurde wet is aanmerkelijk ruimer dan een gemeentelijke, provinciale of waterschapsverordening.

Daarnaast wijst de Afdeling op de bestaande waarborgen die de schijn van partijdigheid moeten voorkomen. In de eerste plaats zijn er regels die tot uitdrukking brengen dat van de rechter op grond van zijn professionaliteit verwacht mag worden dat hij situaties uit de weg gaat waarin (de schijn van) rechterlijke partijdigheid kan worden gewekt. Voor zover het gaat om nevenfuncties is dit ook in de wet verankerd.

Rechterlijke ambtenaren mogen op grond van artikel 44, vierde lid, Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) geen betrekkingen vervullen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Deze verplichting wordt nader uitgewerkt in de Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak. Daaruit blijkt onder meer dat het lidmaatschap van provinciale staten of de gemeenteraad in het arrondissement waar recht wordt gesproken, wordt ontraden. In hoeverre de vervulling van een voorgenomen nevenbetrekking gelet op het hiervoor

genoemde wettelijke criterium wenselijk is, moet op grond van de wet door de president van het gerecht waar de betrokken rechter werkzaam is, worden beoordeeld.

Naast deze algemene verplichtingen met betrekking tot het aangaan van nevenfuncties zijn er waarborgen die beogen de schijn van partijdigheid in het concrete geval te voorkomen. Ook hier ligt een professionele verantwoordelijkheid bij de rechter zelf. Deze moet ervoor zorgen dat hij geen zaken behandelt waarbij hij vanwege een nevenfunctie zodanig betrokken is dat zijn rechterlijke onpartijdigheid ter discussie zou kunnen komen te staan.

Ook kan bij de toedeling van zaken rekening worden gehouden met de eventuele betekenis van een functiecombinatie. Tot slot kunnen de bestaande instrumenten van verschoning en wraking een 'vangnet' vormen indien in een specifiek geval er sprake zou kunnen zijn van (de schijn van) rechterlijke partijdigheid in verband met het gelijktijdig uitoefenen van een rol van volksvertegenwoordiger op decentraal niveau.

De Afdeling merkt op dat tot dusverre niet is gebleken dat deze regelingen en instrumenten tezamen in de praktijk zodanig tekortschieten dat een generiek, wettelijk verbod nodig is om de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid (verder) te waarborgen. Gelet op het zwaarwegende belang van het passief kiesrecht ligt het daarom in de rede om terughoudend te zijn met verdergaande wettelijke incompatibiliteiten dan welke reeds in het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen.

Wet regels gewezen bewindspersonen

(W04.23.00208/I)

Voorstel van wet voor invoering van regels met betrekking tot het loopbaanvervolg van gewezen bewindspersonen, alsmede een tweetal wijzigingen van de Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (Wet regels gewezen bewindspersonen).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel stelt voor ministers en staatssecretarissen regels aan vervolgfuncties en lobby-activiteiten, na afloop van hun ambtsvervulling zodat er geen (risico van) belangenverstrengeling ontstaat. Concrete maatregelen zijn een lobbyverbod en een draaideurverbod gedurende twee jaar na aftreden. Verder moeten zittende en gewezen bewindspersonen gedurende een periode van twee jaar na hun aftreden advies aanvragen bij het Adviescollege rechtspositie politiek ambtsdragers (Arpa) alvorens zij een bestuursfunctie aanvaarden in de private of een deel van de semipublieke sector.

Adviesopmerking

Bij de beoordeling van dit wetsvoorstel heeft de Afdeling de volgende constitutionele overwegingen betrokken.

a. Ambt en ambtsdrager

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor persoonlijke keuzes die (gewezen) bewindspersonen maken als het gaat om hun carrière na afloop van hun ambtstermijn. Staatsrechtelijk gezien moeten ambt en ambtsdrager nadrukkelijk van elkaar worden onderscheiden. De ambtsdrager is de persoon die voor het ambt handelt en het ambt als het ware voor een bepaalde tijd vertegenwoordigt. Waar de personen die het ambt vervullen komen en gaan, is het ambt zelf permanent. Op die manier is er altijd een minister of staatssecretaris die jegens de volksvertegenwoordiging verantwoording is

verschuldigd over de uitoefening van bevoegdheden en het gevoerde beleid. De ministeriële verantwoordelijkheid strekt zich ook uit tot het beleid en de beslissingen van ambtsvoorgangers.

Nauw verwant maar nadrukkelijk te onderscheiden van de ministeriële verantwoordelijkheid is de vertrouwensregel. Deze houdt in dat het optreden van de ministers en staatssecretarissen berust op het vertrouwen van de meerderheid van de Tweede Kamer. De vertrouwensregel heeft een veel bredere reikwijdte en strekt zich uit tot al het handelen van ambtsdragers. Het kan daarbij dus ook gaan om gedragingen in de privésfeer.

Ambtsdragers vervullen hun ambt tot gebleken is dat het vertrouwen, om wat voor reden dan ook, ontbreekt. Het eventueel opzeggen van het vertrouwen in een minister berust veelal (mede) op overwegingen van politieke aard. Daardoor heeft de vervulling van een politiek ambt een inherente onzekerheid: het 'lot' van een politiek ambtsdrager hangt in meer of mindere mate af van factoren die liggen buiten zijn persoonlijke hoedanigheden en de kwaliteit van zijn functievervulling.

Op grond van de vertrouwensregel komt bij een oordeel over integriteitskwesties van zittende bewindspersonen een beslissende rol toe aan de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel betreft zittende bewindspersonen (ambtsdragers) en gewezen bewindspersonen gedurende twee jaar na afloop van hun ambtsvervulling. Die laatsten zijn dan natuurlijke personen die niet langer ambtsdrager zijn en zij zijn zelf niet meer politiek aanspreekbaar op hun loopbaankeuzes. Hun ambtsopvolger is hier in beginsel ook niet op aanspreekbaar.

Niettemin kan een vervolgfunctie of activiteit die verband houdt met het vroegere beleid met terugwerkende kracht nieuw licht doen schijnen op het beleid dat de bewindspersoon heeft gevoerd. Concreet kan dan de vraag opkomen of de bewindspersoon toentertijd wel in het algemeen belang heeft gehandeld of dat deze wellicht toen al een persoonlijk belang had bij het gevoerde beleid en in verband daarmee genomen beslissingen. Uiteraard geldt hier dan wel de ministeriële verantwoordelijkheid voor de ambtsopvolger. Situaties waarin daadwerkelijk sprake is van (risico op) belangenverstrengeling kunnen het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur negatief beïnvloeden en zijn daarom onwenselijk.

b. Grondrechten

De Grondwet erkent het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld. De regering onderkent in de toelichting dat de voorgestelde adviesverplichting en het draaideurverbod de vrije keuze van arbeid kunnen inperken. Ook (gewezen) bewindspersonen hebben recht op vrije arbeidskeuze. De adviesverplichting en het draaideurverbod beperken dit recht voor zover zij betrekking hebben op het aangaan van een arbeidsovereenkomst. Hoewel het advies niet bindend is, is de veronderstelling van de regering dat de adviezen worden opgevolgd. Feitelijk wordt een beperking beoogd en de Afdeling acht het aannemelijk dat dit effect ook daadwerkelijk optreedt.

Daarnaast betekent het wetsvoorstel een beperking van de persoonlijke levenssfeer zoals opgenomen in artikel 10 van de Grondwet, door de gegevensverwerking door het adviescollege, de openbaarmaking van adviezen indien de betrokkene desbetreffende functie heeft aanvaard en het openbare register met vervolgfuncties. De 'naming and shaming' bij het niet opvolgen van een negatief advies, dan wel het niet voldoen aan de geadviseerde voorwaarden, kan bovendien schadelijk zijn voor de eer en goede naam van de betrokkene. Op deze manier worden gewezen bewindspersonen beperkt in hun vrije keuze om hun persoonlijke leven in te richten. De Afdeling

overweegt ten slotte dat bij de beperking van grondrechten het belangrijk is dat er enige vorm van rechtsbescherming mogelijk is.

c. Integriteit van het openbaar bestuur

Artikel 49 van de Grondwet bepaalt dat ministers en staatssecretarissen bij de aanvaarding van hun ambt trouw zweren of beloven aan de Grondwet. Zij zweren of beloven voorts een getrouwe vervulling van hun ambt. Deze bepaling is nader uitgewerkt in de eed voor ministers en staatssecretarissen. Onderdeel van de beëdiging is: "Ik zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen." Dit betekent ook dat een ambtsdrager geen besluiten neemt of een bepaald beleid voert met het oog op een mogelijke vervolgfunctie.

In meer brede zin is integriteit verweven met de legitimiteit van het openbaar bestuur en met het vertrouwen in de instellingen en instituties. Hiervoor is de onafhankelijke uitoefening van het ambt genoemd. Het is van staatsrechtelijk belang dat overheidsbesluiten in het algemeen belang genomen worden, en niet worden beïnvloed door persoonlijke belangen of andere oneigenlijke argumenten. Integriteit van het openbaar bestuur is in die zin ook van groot belang voor het vertrouwen van burgers in de overheid.

Zoals de Afdeling eerder uiteen heeft gezet, vraagt integriteit van politieke ambtsdragers in zijn veelomvattendheid om een gedifferentieerde aanpak. Integriteit is veel meer dan het zich onthouden van schendingen van juridisch sanctioneerbare regels. Primair is van belang dat personen eerlijk en betrouwbaar zijn en hun ambt naar behoren vervullen. Dat wordt in overwegende mate bepaald door morele waarden en uitgangspunten die in concrete situaties moeten worden ingevuld. Deze uitgangspunten gelden ook voor (gewezen) bewindspersonen. Na afloop van hun ambtstermijn blijven deze personen, vanwege de bijzondere verantwoordelijkheden die zij kort daarvoor hebben gedragen, voor burgers nog enige tijd herkenbaar en zichtbaar, als boegbeeld van het openbaar bestuur. Bedacht moet worden dat de onderliggende integriteitsnormen ook al in de huidige situatie na aftreden doorwerken.

Daarbij geldt dat specifiek met betrekking tot vervolgfuncties en andere activiteiten in de literatuur een aantal situaties wordt genoemd waarvoor integriteitsbeleid nodig zou zijn om (het risico van) belangenstrengeling te voorkomen. Deze hangen met elkaar samen:

- Het al tijdens het ambt verrichten van handelingen om toekomstperspectieven buiten de publieke sector te vergroten.
- Het lobbyen door voormalig bewindspersonen die niet alleen kennis en informatie hebben, maar ook de juiste contacten en invloed.
- Voormalig bewindspersonen die na afloop van hun ambt organisaties of bedrijven vertegenwoordigen met belangen die in strijd zijn met standpunten waarvoor zij tijdens hun ambt verantwoordelijk waren ('switching sides').
- Het gebruiken van vertrouwelijke informatie, waaronder informatie waar anderen vanwege hun positie geen toegang toe hebben (voorkennis).
- Het (commercieel) inhuren van voormalig bewindspersonen door ministeries (in het voorstel het draaideurverbod genoemd).

Of voor de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur wettelijke regels nodig zijn, is afhankelijk van het aspect dat aan de orde is. Voor sommige schendingen van de integriteit – corruptie, omkoping en schending van staatsgeheimen – zijn wettelijke regels en sancties nodig

en ook al lange tijd geldend. Niet voor alle integriteitsaspecten, waaronder de hierboven geschetste situaties, is dit echter zo duidelijk. Wat moreel onwenselijk of ongepast is, kan verschuiven in de tijd.

Ook moeten normen in concrete gevallen meer dan eens verder worden uitgewerkt of toegepast. Het is inherent aan integriteitskwesaties dat vaak sprake is van een grijs gebied waar in concrete situaties dilemma's opkomen zonder een eenduidig 'juist' antwoord. De gewenste juridische duidelijkheid verhoudt zich dan niet altijd met de diffuse werkelijkheid en de morele dilemma's die in de praktijk spelen. De Afdeling heeft daarom eerder overwogen dat het van belang is te onderkennen dat naast wetgeving ook andere instrumenten noodzakelijk zijn om een veilige omgeving te scheppen waarin open over dilemma's en over de beslissingen die moeten worden genomen, kan worden gesproken. Zo ontstaat een meeromvattend integriteitssysteem.

Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017

(W04.24.00095/I)

Ontwerpbesluit tot wijziging van de bijlage bij het Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017 in verband met de wijziging van het eed- en belofteformulier van het Rijk en toevoeging en wijziging van eed- en belofteformulieren van overige overheidswerkgevers.

Inhoud voorstel

Dit ontwerpbesluit wijzigt de tekst van de ambtseed voor ambtenaren bij verschillende overheidsinstanties. De eed voor rijksambtenaren wordt volledig herzien en gemoderniseerd. Onder andere staat in de herziene tekst dat de rijksambtenaar werkt 'in het algemeen belang voor onze samenleving'. Daarnaast hebben ongeveer zeventig andere overheidswerkgevers dan het Rijk wijzigingsverzoeken ingediend. Ook deze zijn in het ontwerpbesluit verwerkt.

Adviesopmerking

De Afdeling begrijpt de wens om te komen tot modernisering van de ambtseed. Ruimte voor de professionele autonomie, reflectie en tegenspraak binnen de ambtelijke organisatie zijn onderdeel van ambtelijk vakmanschap en van groot belang voor het goed functioneren van de Rijksdienst. De Afdeling heeft eerder gepleit voor herwaardering van het ambtelijk vakmanschap en het vastleggen daarvan in een protocol. Dit advies lag (mede) aan de basis van de Gids Ambtelijk Vakmanschap. Daarin past ook hernieuwde aandacht voor de formulering van de ambtseed.

De nieuwe tekst roept echter de vraag op of de beoogde verduidelijking van ambtelijk-politieke verhoudingen hiermee ook daadwerkelijk wordt bereikt. In dat verband is vooral de vraag wat de opdracht om te werken 'in het algemeen belang voor onze samenleving' betekent en wie dat in een concrete situatie bepaalt. Daarbij wijst de Afdeling op uitspraken die de regering sinds de in de toelichting genoemde brieven van begin 2023 heeft gedaan. In antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer naar aanleiding van de oproep tot ambtenarenprotest tegen de verkiezingsuitslag van 22 november 2023 stelde de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens de regering op 9 januari 2024:

"Het is belangrijk dat ambtenaren politiek neutraal zijn en blijven in hun werk. In Nederland werken ambtenaren zonder politieke binding en ongeacht de eigen politieke voorkeur voor het algemeen belang. Dat past ook bij ons democratische bestel, de ministeriële verantwoordelijkheid en het gegeven dat Nederland geen wisseling van de ambtenaren kent bij een nieuwe regering."

Deze kenmerken van het democratische bestel werken volgens de regering door in de politiek-ambtelijke verhoudingen:

“Een bewindspersoon is verantwoordelijk voor een politiek besluit, hij of zij legt hierover verantwoording af aan het parlement. Ambtenaren hebben hierbij een ondersteunende, adviserende en uitvoerende rol, waarin zij op basis van professionaliteit worden geacht om objectief te adviseren, en alle inzichten en opties aan bewindspersonen voor te leggen. Vervolgens voeren ambtenaren uit wat politiek is besloten, ook als de politieke weging tot een ander besluit heeft geleid dan werd geadviseerd.”

Eén en ander laat volgens de regering onverlet dat ambtenaren persoonlijke meningen en voorkeuren kunnen hebben en daar, binnen de grenzen van artikel 10 van de Ambtenarenwet, uiting aan kunnen geven. Dit betekent dat ambtenaren recht hebben op vrijheid van meningsuiting tenzij ‘door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.’

De Afdeling merkt op dat de toelichting noch de brieven waarnaar in de toelichting wordt verwezen, ingaan op de verhouding van de nieuwe tekst van de ambtseed tot de hiervoor genoemde staatsrechtelijke uitgangspunten en in hoeverre die tekst op dat punt een nuancering of accentverschuiving beoogt. Een dergelijk oogmerk zou uit de toelichting kunnen worden afgeleid omdat daarin wordt aangegeven ‘dat door het leggen van andere accenten in de ambtseed’ ambtenaren meer ruimte kunnen voelen voor het recht op het maken van eigen afwegingen.

In verband daarmee rijst de vraag in hoeverre de in de ambtseed opgenomen formulering dat de ambtenaar werkt ‘in het algemeen belang voor onze samenleving’ door een bepaalde interpretatie daarvan in de praktijk afbreuk zou kunnen doen aan de politieke neutraliteit van de ambtenaar. Dat is ongewenst.

In dat kader benadrukt de Afdeling dat politieke neutraliteit niet afdoet aan de ruimte die ambtenaren moeten hebben om vanuit hun professionaliteit en deskundigheid te adviseren en dus ook tegenspraak te bieden. Dit betekent onder meer dat zij bewindspersonen adequaat moeten inlichten over relevante beleidsopties en daarbij op grond van hun professionele oordeel moeten kunnen adviseren welke van die opties de voorkeur heeft.

Als onderdeel van dat professionele oordeel moeten zij ook kunnen aangeven wanneer zij in relatie tot een bepaalde politieke wens spanning zien met het algemeen belang. Het past bij een goede invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid dat een bewindspersoon voorafgaande aan besluitvorming daar ruimte voor geeft en gewicht aan toekent. Het is aan bewindspersonen en aan de leiding van de ambtelijke organisatie om een cultuur te verzekeren waarin dit mogelijk is.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de context van het ontwerpbesluit en in lijn met de beantwoording van de hiervoor genoemde vragen van de Tweede Kamer, te bevestigen dat de nieuwe ambtseed aan de politieke neutraliteit van de ambtenaar in bovenbedoelde zin geen afbreuk kan doen en dat geen nieuwe invulling wordt beoogd van de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 10 van de Ambtenarenwet.

Verder adviseert zij in de toelichting te verduidelijken dat de in de ambtseed verwoorde uitgangspunten een cultuur impliceren waarin ambtenaren binnen hun organisatie voldoende ruimte voelen om op grond van hun professionele oordeel te adviseren in bovenbedoelde zin en dat de regering eraan zal bijdragen dat de voor die cultuur noodzakelijke randvoorwaarden vervuld blijven.

Voorlichting over toezicht op fracties en individuele politici

[\(W04.24.00117/I\)](#)

Voorstel van wet houdende regels betreffende de financiering van politieke partijen en transparantieregels met betrekking tot hun interne organisatie, financiën en politieke advertenties, evenals regels met betrekking tot het toezicht en het verbod op politieke partijen (Wet op de politieke partijen).

Inhoud voorstel

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in de specifieke context van toezicht op ongewenste buitenlandse financiële beïnvloeding van individuele politici en fracties in de voordracht van de Wet op de politieke partijen aanvullende vragen aan de Afdeling advisering voorgelegd.

Gelet op het ontbreken van een directe relatie met het wetsvoorstel en het andersoortige karakter van de vragen, heeft de Afdeling het verzoek om beantwoording van die vragen opgevat als een verzoek om voorlichting op grond van artikel 21a van de Wet op de Raad van State. In deze voorlichting beantwoordt de Afdeling de gestelde vragen over het houden van toezicht op fracties en individuele politici.

Adviesopmerking

De Afdeling concludeert dat door de onafhankelijke positie van Kamerleden en het belang daarvan voor de machtscheiding tussen regering en parlement de mogelijkheden voor het houden van onafhankelijk, extern toezicht grondwettelijk gezien zeer beperkt zijn. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om het onafhankelijke toezicht te beleggen bij de Nederlandse Autoriteit politieke partijen die op grond van de Wet op de politieke partijen wordt opgericht. Het verbinden van voorwaarden aan de verstrekking van geldelijke voorzieningen aan Kamerleden is weliswaar een denkbare vorm van normering, maar deze verdient wel zorgvuldige overweging van de onafhankelijke positie van Kamerleden.

Ten aanzien van fracties geldt dat het toezicht op eventuele (indirecte) financiële beïnvloeding momenteel nauwelijks door parlementaire gedragsregels wordt genormeerd. Hierin schuilt het risico dat bestaande normen voor de omgang met giften door partijen en Kamerleden via fracties ontweken kunnen worden. Een verdere aanscherping van de gedragsregels door de Kamers kan dat risico verkleinen.

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko

[\(W02.24.00231/II/K\)](#)

Voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het op 18 december 2023 te Rabat tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko inzake uitlevering (Trb. 2024,1).

Inhoud voorstel

Het voorstel van rijkswet strekt tot goedkeuring van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko inzake uitlevering. Dit verdrag regelt de uitleveringsprocedure tussen deze staten en maakt het mogelijk om personen uit te leveren voor strafvervolging of de tenuitvoerlegging van een onherroepelijke vrijheidsstraf of -maatregel in de verzoekende staat. Deze verplichting geldt voor alle strafbare feiten die in beide verdragsstaten worden bedreigd met een vrijheidsbenemende straf of maatregel van ten minste één jaar. Met het verdrag wordt volgens de toelichting beoogd de strafrechtelijke samenwerking met Marokko te intensiveren en zo de aanpak van ondermijnende criminaliteit te bevorderen.

Adviesopmerking

Artikel 3 van het verdrag bevat verplichte en facultatieve weigeringsgronden voor een verzoek tot uitlevering. Uitlevering moet verplicht worden geweigerd wanneer de opgeëiste persoon in de aangezochte verdragsstaat onherroepelijk is veroordeeld, buiten vervolging is gesteld, of is vrijgesproken voor de strafbare feiten waarvoor om uitlevering wordt gezocht. Wanneer sprake is van een veroordeling, buitenvervolginstelling of vrijspraak door een rechter in een derde staat, dan is de weigering facultatief. Of de weigering van uitlevering bij een verzoek aan het Koninkrijk verplicht of facultatief is, hangt er op grond van het verdrag dan ook van af of de uitspraak is gedaan door een rechter binnen het Koninkrijk of in een derde staat.

Feitelijke uitlevering vindt plaats krachtens verdrag. Het is daarom van belang dat de gronden voor uitlevering en de weigering daarvan in het verdrag voldoende bepaald zijn. Ook is het van belang dat de uitleg daarvan overeenstemt met de bepalingen in de Uitleveringswet. De Uitleveringswet is immers een instructiewet en bevat de voorwaarden voor het aangaan van verdragen over uitlevering met andere staten.

Artikel 9 van de Uitleveringswet bevat een aantal verplichte weigeringsgronden. Hieruit volgt dat iemand niet mag worden uitgeleverd als sprake is van een onherroepelijke rechterlijke uitspraak, strekkende tot een vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging of eerdere veroordeling voor hetzelfde strafbare feit als waarvoor de uitlevering wordt verzocht ('ne bis in idem'). Voor uitspraken strekkende tot vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging is niet relevant of die uitspraak is gedaan door een rechter binnen het Koninkrijk of door een rechter uit een derde staat.

Dat onderscheid bestaat wel ten aanzien van een veroordeling. Wanneer iemand door een rechter uit een derde staat is veroordeeld, moet het verzoek om uitlevering volgens de Uitleveringswet alleen verplicht worden geweigerd als de opgelegde straf of maatregel volledig is ondergaan, niet voor onmiddellijke tenuitvoerlegging vatbaar is of een schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel betreft. Wanneer iemand door een rechter binnen het Koninkrijk is veroordeeld, moet het verzoek om uitlevering in beginsel altijd worden geweigerd. Dit komt overeen met de uitleg die

wordt gegeven aan het beginsel van ne bis in idem in het Wetboek van Strafrecht en komt ook tot uitdrukking in het Europees Uitleveringsverdrag.

Het voorgaande komt evenwel niet tot uitdrukking in het Uitleveringsverdrag met Marokko. Door in de tekst van het verdrag alle uitspraken van rechters uit een derde staat onder de facultatieve weigeringsgrond te brengen, wordt daarmee ook beleidsvrijheid toegekend in gevallen waarin op grond van het beginsel van ne bis in idem uitlevering verplicht geweigerd dient te worden. Een onherroepelijk geworden uitspraak strekkende tot vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolgning of een veroordeling – waarbij geen straf is opgelegd, de straf reeds is ondergaan of deze niet voor tenuitvoerlegging vatbaar – moet namelijk telkens verplicht leiden tot een weigering van de uitlevering. Dit geldt voor uitspraken van alle rechters.

De Afdeling adviseert te verduidelijken hoe wordt voorkomen dat in strijd wordt gehandeld met het beginsel van 'ne bis in idem' en de uitleg die daaraan wordt gegeven op grond van de Uitleveringswet en het Wetboek van Strafrecht. Zij adviseert het voorgaande ook te betrekken bij onderhandelingen over toekomstige uitleveringsverdragen.

Voorlichting over uitbreiding van wettelijk bewijsvermoeden mijnbouwactiviteiten

[\(W18.24.00172/IV\)](#)

Voorlichting over uitbreiding van de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek naar alle mijnbouwactiviteiten in Nederland.

Inhoud voorstel

De staatssecretaris heeft om deze voorlichting gevraagd naar aanleiding van een motie die de Tweede Kamer heeft aangenomen. In de motie wordt gevraagd de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden, dat geldt voor fysieke schade door gaswinning in het Groningenveld, uit te breiden naar alle mijnbouwactiviteiten in Nederland. De staatssecretaris vraagt of deze uitbreiding voldoende draagkrachtig kan worden gemotiveerd, of ze een voldoende gerechtvaardigd belang dient in het licht van het schadebeeld in de rest van Nederland, en zo ja, of een uitbreiding noodzakelijk is om dit belang te realiseren.

Adviesopmerking

Exploitanten van mijnbouwwerken zijn aansprakelijk als een mijnbouwactiviteit tot een bodembeweging heeft geleid én daardoor schade is ontstaan. Om een exploitant met succes aansprakelijk te kunnen stellen, moeten beide elementen worden bewezen, waarbij de bewijslast in beginsel rust op de schademelder. Voor het Groningenveld is op deze bewijslastverdeling een uitzondering gemaakt door een wettelijk bewijsvermoeden in te voeren.

Dat bewijsvermoeden houdt in dat fysieke schade aan gebouwen in het 'effectgebied' van het Groningenveld wordt vermoed door gaswinning te zijn veroorzaakt, als de schade althans naar zijn aard het gevolg kan zijn van een bodembeweging door gaswinning. De bewijslast ligt dan, bij wijze van uitzondering, niet bij degene die stelt schade te hebben geleden, maar bij degene van wie vermoed wordt dat zijn activiteit die schade heeft veroorzaakt. De exploitant heeft daarbij het bewijsrisico. Kan hij niet aantonen dat de schade door een andere oorzaak is ontstaan, dan moet

hij de schade vergoeden. Dat geldt ook indien de schade niet door de gaswinning kan zijn ontstaan, maar het niet duidelijk is door welke oorzaak dan wel.

Een bewijsvermoeden is een middel om de bewijslast van benadeelden te verlichten. In haar antwoord op de voorlichtingsvragen stelt de Afdeling voorop dat de uitgangspunten die zij formuleerde in haar voorlichting uit 2015 over de invoering van het wettelijk bewijsvermoeden nog onverkort relevant zijn. Zij achtte het destijds voorstelbaar dat voor de problematiek in Groningen het grote aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid daarvan dragende argumenten kunnen zijn voor invoering. Daarbij zou tevens de zwakke procespositie van de schademelders ten opzichte van de mijnbouwexploitant meegewogen kunnen worden. Naarmate de reikwijdte van het bewijsvermoeden ruimer is, is de motiveringseis echter navenant zwaarder. Een bewijsvermoeden moet steun vinden in de feiten. Het is primair aan de wetgever gewicht toe te kennen aan de elementen die in de motivering worden betrokken.

De Afdeling concludeert in deze voorlichting dat uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden naar heel Nederland geen gerechtvaardigd belang dient. Anders dan in het Groningenveld is in Nederland niet op grote schaal sprake van door een bodembeweging veroorzaakte schade als gevolg van mijnbouwactiviteiten, ook niet in de gebieden waar mijnbouwactiviteiten in enigerlei vorm plaatsvinden.

Omdat een breed toepassingsbereik niet aansluit bij het feit dat deze overige mijnbouwactiviteiten slechts zelden schade veroorzaken, zullen exploitanten het bewijsvermoeden vaak kunnen weerleggen door aannemelijk te maken dat de schade een andere oorzaak heeft. Uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden leidt dan tot onnodige gerechtelijke procedures. Als de exploitant er niet in slaagt te bewijzen waardoor de schade is veroorzaakt, dan houdt hij het bewijsrisico en zal hij de schade niettemin moeten vergoeden. Als het moeten vergoeden van schade het gevolg is van de uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden, zonder dat de feiten daartoe aanleiding geven, bestaat het risico dat er sprake is van een ongerechtvaardigde beperking van het recht op eigendom van de mijnbouwonderneming.

Het verbeteren van de procespositie van schademelders is geen voldoende reden om het wettelijk bewijsvermoeden uit te breiden, omdat daarvoor al een voorziening bestaat. In 2020 is de Commissie Mijnbouwschade ingesteld om de bewijslast van benadeelden te verlichten, doordat zij zelfstandig onderzoek doet naar de oorzaak van de schade. Er is dus in dat geval in het geheel geen sprake van een bewijslastprobleem voor de schademelder.

Als de oorzaak van de schade onzeker is, gaat de commissie ervan uit dat de schade is veroorzaakt door de mijnbouwactiviteit. Daarmee wordt praktisch eenzelfde resultaat bereikt als met toepassing van het bewijsvermoeden, zonder de daaraan verbonden nadelige gevolgen. Invoering van het bewijsvermoeden zal dus niet leiden tot andere uitkomsten wat betreft de oorzaak van de schade.

Volgens de Afdeling brengt uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden voor mijnbouwactiviteiten in heel Nederland bovendien het risico mee van teleurstelling bij burgers die schade melden, als gevolg van onjuiste of onrealistische verwachtingen over het effect daarvan op de kans op een schadevergoeding.

De Afdeling brengt onder de aandacht dat de positie van schademelders mogelijk wel op andere wijzen kan worden versterkt. De Afdeling wijst in dat verband op de voorstellen die de Commissie Mijnbouwschade daartoe doet. Een verruiming in het voordeel van de gedupeerden is het loslaten

van de twaalfmaandentermijn na een aardbeving voor het doen van een melding en een uitbreiding van de groep meldingsgerechtigden.

Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen

[**\(W06.24.00053/III\)**](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet hersteloperatie toeslagen en van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen, houdende aanpassingen in de hersteloperatie toeslagen van bepaalde termijnen, van de peildatum voor brede ondersteuning voor gedupeerden in het buitenland en van de nabestaandenregeling (Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen).

Inhoud voorstel

Het voorstel regelt een verlenging van een aantal beslistermijnen op aanvragen en bezwaren bij de hersteloperatie toeslagen, inclusief overgangsrecht. Daarnaast bevat het voorstel een verlenging van de bezwaartermijn, inclusief overgangsrecht. Verder bevat het voorstel onder meer aanpassingen in de zogenoemde nabestaandenregeling.

Adviesopmerking

De Afdeling adviseert de verlenging van de beslistermijnen op bezwaar mede in het licht van de redelijke termijn van artikel 6 van het EVRM en artikel 17 van de Grondwet en de daarop gebaseerde bestuursrechtelijke praktijk inzake termijnoverschrijding nader te bezien. De Afdeling benadrukt daarbij het belang om tevens andere maatregelen voor versnelling van de afhandeling van bezwaar te treffen.

De Afdeling adviseert ook in de toelichting een dragende motivering en belangenafweging te geven over de eerbiediging van bestaande rechten en verwachtingen van belanghebbenden ten tijde van invoering van de maatregel en het belang van de overheid en daarbij voornoemde toets van artikel 6 van het EVRM en artikel 17 van de Grondwet in ogenschouw te nemen.

Wet collectieve warmte

[**\(W18.23.00339/IV\)**](#)

Voorstel van wet houdende regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmte).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voor de Wet collectieve warmte vervangt de huidige Warmtewet. Deze wet sluit volgens de toelichting bij het voorstel niet langer aan bij het toenemende belang van collectieve warmte voor de samenleving en de ambities voor duurzame collectieve warmte. Ook is op enkele andere onderdelen aanscherping en aanvulling nodig, zoals ten aanzien van de consumentenbescherming.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te bevorderen. Dit moet gebeuren door publieke regievoering, waarbij duurzaamheid, leveringszekerheid en

betaalbaarheid worden gewaarborgd. Het voorstel bepaalt daartoe onder meer dat warmtelevering in beginsel door een aangewezen warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang moet plaatsvinden. Daarnaast regelt het de nodige taken en verplichtingen van warmtebedrijven. Verder bevat het wetsvoorstel specifieke regels voor kleine collectieve warmtesystemen, verhuurders, verenigingen van eigenaars en warmtetransportbeheerders en voorziet het in de regulering van de tarieven voor verbruikers.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel bevat verschillende sturingsinstrumenten voor gemeenten om de warmtetransitie in goede banen te kunnen leiden. De gekozen systematiek van het aanwijzen van een warmtekavel en het vervolgens aanwijzen van één integraal verantwoordelijk warmtebedrijf binnen de warmtekavel, gelet op de technische kenmerken van een warmtenet, is op zichzelf goed beargumenteerd. De keuze voor deze beide bevoegdheden rechtvaardigt het om gemeentebesturen in positie te brengen om te kunnen sturen welk bedrijf binnen een warmtekavel integraal verantwoordelijk wordt voor de warmtelevering.

Het voorgaande neemt niet weg dat de Afdeling ook kritische opmerkingen heeft bij de gekozen aanwijzingssystematiek, die zich toespitsen op het vereiste van een publiek meerderheidsbelang. Dit publiek meerderheidsbelang komt boven op de bevoegdheden die overheden hebben ten aanzien van het aanwijzen van de kavel en het warmtebedrijf.

In de toelichting worden vier redenen genoemd waarom een publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is. Hiermee wordt in de eerste plaats beoogd de publieke regie op de warmtetransitie te versterken. Volgens de toelichting zorgt dit ervoor dat beter is gewaarborgd dat beslissingen worden genomen in het publieke belang. Ten tweede wordt een publiek meerderheidsbelang wenselijk geacht gezien de hoge mate van samenhang tussen bestuurlijke keuzes in de lokale warmtetransitie en bedrijfseconomische overwegingen van het aangewezen warmtebedrijf. Ten derde past een publiek meerderheidsbelang bij het toenemende vitale karakter van collectieve warmtevoorzieningen. Als laatste overweging voor de keuze voor een publiek meerderheidsbelang noemt de toelichting dat hiermee tegemoet wordt gekomen aan de breed gedragen wens van gemeenten en provincies.

Het vereiste en de motivering van een publiek meerderheidsbelang wordt eerst beoordeeld op basis van de Europese regels voor vrij verkeer en het eigendomsrecht. Daarmee is duidelijk hoe dit vereiste zich verhoudt tot de daarvoor relevante juridische kaders. In dit verband zal vooral aandacht worden besteed aan de evenredigheid van de maatregel. Vervolgens wordt een aantal aandachtspunten besproken die zien op afzonderlijke argumenten die in de toelichting zijn vermeld ter onderbouwing van het vereiste van een publiek meerderheidsbelang, en raken aan de effectiviteit van dit vereiste.

Verzamelwet gegevensverwerking VWS II

(W13.24.00025/III)

Voorstel van wet tot wijziging van een aantal wetten op het terrein van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om de grondslagen voor gegevensverwerking te verstevigen en enkele andere wijzigingen (Verzamelwet gegevensverwerking VWS II).

Inhoud voorstel

De Verzamelwet gegevensverwerking II regelt een aantal gegevensverwerkingen in het zorgdomein. De verzamelwet is de tweede in een reeks van drie verzamelwetten die zien op gegevensverwerking op het VWS-terrein.

Adviesopmerking

Het voorstel regelt dat het college van burgemeesters en wethouders rechtstreeks en zonder tussenkomst van de cliënt gegevens, waaronder gezondheidsgegevens, ontvangt van het ClIZ en het zorgkantoor om samenloop met voorzieningen op basis van de Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en Wet langdurige zorg (Wlz) te voorkomen. Een aanspraak op de Wlz gaat voor op voorzieningen op basis van de Wmo 2015 of de Jeugdwet. Het voorstel regelt dat het college meer informatie krijgt over samenloop tussen de Wmo 2015 en de Wlz; voor het ontvangen van informatie over samenloop tussen de Jeugdwet en de Wlz wordt een nieuwe grondslag gecreëerd.

De Afdeling merkt op dat de noodzaak van de gegevensverwerking met betrekking tot de samenloop tussen Jeugdwet en Wlz onduidelijk is. De noodzaak dient op grond van de AVG gemotiveerd te worden, maar de toelichting gaat daar in verband met de Jeugdwet slechts zeer summier op in. De Afdeling merkt daarbij op dat de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) onderzoek heeft gedaan naar de samenloop van zorg uit verschillende financieringsstromen. Met betrekking tot samenloop tussen Jeugdwet- en Wlz-voorzieningen concludeert de NZa dat er weinig daadwerkelijke samenloop is en het aannemelijk is dat samenloop op gemeentelijk niveau verwaarloosbaar is.

Bovendien, voor personen bij wie er wél samenloop is, is deze samenloop mogelijk rechtmatig. Daarom betwijfelt de Nza of verdere afstemming tussen gemeenten en zorgkantoren wel nodig is. Het motiveren van de noodzaak klemmt daarmee temeer.

De Afdeling adviseert de noodzaak van het voorgestelde onderdeel dragend te motiveren en, als dit niet mogelijk is, hiervan af te zien.

Verzamelbesluit gegevensverwerking politie en justitie 2024**(W16.24.00049/II)**

Ontwerpbesluit tot wijzigingen van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, het Besluit politiegegevens, het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten, het Besluit politiegegevens buitengewoon opsporingsambtenaren, het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen en het Besluit verplichte politiegegevens (Verzamelbesluit gegevensverwerking politie en justitie 2024).

Inhoud voorstel

Het verzamelbesluit bevat wijzigingen van enkele besluiten die betrekking hebben op politiegegevens en justitiële en strafvorderlijke gegevens. Een aantal wijzigingen is van technische aard, maar het verzamelbesluit bevat ook juridisch-inhoudelijke wijzigingen. Deze zien op het uitbreiden en toevoegen van grondslagen voor gegevensverstrekkingen door politie en justitie aan verschillende personen en instanties.

Adviesopmerking

Het Besluit wijst een aantal personen en instanties aan waaraan politiegegevens kunnen worden verstrekt. De toelichting dient aan de hand van het zwaarwegend algemeen belang de voorgestelde grondslagen te motiveren, waarbij ook de proportionaliteit en subsidiariteit dienen te worden betrokken. De Afdeling benadrukt dat het maken van deze belangenafweging in het bijzonder ook nodig is, omdat met deze grondslag gegevens kunnen worden verstrekt waarvan de betrouwbaarheid niet is vastgesteld.

De Afdeling kan op zichzelf volgen dat in elk geval voor het merendeel van de in het verzamelbesluit genoemde instanties een structurele gegevensverstrekking noodzakelijk kan zijn voor de uitoefening van hun taak. Uit de toelichting blijkt in dat verband ook dat in een aantal gevallen wordt aangesloten bij de reeds bestaande praktijk. In de nota van toelichting wordt de belangenafweging daaromtrent echter niet steeds geëxpliciteerd, waardoor niet in alle gevallen onmiddellijk evident is dat structurele gegevensverstrekking noodzakelijk en proportioneel is.

Ter illustratie wijst de Afdeling op de grondslag voor structurele gegevensverstrekking aan leden van de klachtencommissie die klachten behandelen over opsporingsambtenaren. Ter motivering wordt in de nota van toelichting slechts opgemerkt dat ook politiegegevens in een bepaald geval noodzakelijk kunnen zijn bij het beoordelen van klachten. Hieruit blijkt niet waarom in zulke gevallen niet kan worden volstaan met de nu al bestaande mogelijkheid tot incidentele gegevensverstrekking. Een afweging van het zwaarwegend algemeen belang dat met structurele gegevensverstrekking is gediend tegenover het belang van de persoonlijke levenssfeer van degene op wie de politiegegevens betrekking hebben, ontbreekt. In de toelichting zijn de noodzaak en proportionaliteit onvoldoende geëxpliciteerd.

Daarnaast wijst de Afdeling op de voorgestelde structurele gegevensverstrekking aan de Politieacademie. In de nota van toelichting wordt daarover opgemerkt dat bij iedere gegevensverstrekking een afweging zal worden gemaakt door de verwerkingsverantwoordelijke of sprake is van noodzakelijkheid en een zwaarwegend algemeen belang. Ook wordt beoordeeld of de gegevensverstrekking proportioneel en subsidiair is.

Op basis van de wet is echter vereist dat voor het creëren van een grondslag voor structurele gegevensverstrekking reeds een zwaarwegend algemeen belang aanwezig moet zijn. De afweging of de structurele basis voor gegevensverstrekking als zodanig noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van de Politieacademie, dient door de regering reeds te worden gemaakt bij de totstandkoming van het voorliggende besluit. Deze afweging ontbreekt nu in de toelichting.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om de nota van toelichting aan te vullen door voor iedere verstrekkinggrondslag afzonderlijk nader te motiveren dat sprake is van een zwaarwegend algemeen belang op basis waarvan een structurele gegevensverstrekking noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van de genoemde instanties.

Wet gegevensverstrekking douane voor uitvoering politie- of toezichtstaken

(W06.24.00131/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Algemene douanewet met betrekking tot het creëren van een wettelijke grondslag voor het verstrekken van gegevens door de inspecteur aan de politie, de Koninklijke Marechaussee, de Financiële inlichtingen eenheid en de Belastingdienst/Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst, ten behoeve van de uitvoering van politie- of toezichtstaken (Wet gegevensverstrekking douane voor uitvoering politie- of toezichtstaken).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt het verstrekken van gegevens door de Douane aan de politie, de Koninklijke Marechaussee, de Financiële inlichtingen eenheid en de Belastingdienst/Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst mogelijk te maken als er van een verdenking van een strafbaar feit in strafvorderlijke zin nog geen sprake is.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om grote datasets te delen ten behoeve van fenomeenonderzoek of systeemanalyse. Het doel van deze analyses is om patronen te ontdekken die kunnen leiden tot het starten van een strafrechtelijk onderzoek. Op basis van deze beschrijving lijken deze gegevens te kunnen worden gebruikt voor profilering door de ontvangende partij. Profilering kan, binnen wettelijke grenzen, een meerwaarde hebben, maar is een methode waaraan risico's met inringende gevolgen kleven.

Daarnaast kan de ontvangende partij gegevens combineren met eigen datasets, waardoor ook geanonimiseerde gegevens alsnog te herleiden zijn tot individuele personen of bedrijven. Dit wetsvoorstel gaat weliswaar niet over het gebruik van de gegevens na verstrekking, maar wel over de grondslag voor verstrekking van de gegevens. Bij het toelichten van de proportionaliteit daarvan moeten het beoogde gebruik, de eventuele risico's daarvan en de in dat licht bestaande waarborgen, in ogenschouw worden genomen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de risico's die gepaard gaan met het verstrekken van bulkinformatie en deze te betrekken bij de motivering van de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde grondslag voor gegevensverstrekking.

Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven

(W16.23.00391/II)

Voorstel van wet tot wijziging van artikel 151a van de Gemeentewet in verband met het opnemen van een grondslag voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens met het oog op de naleving, het toezicht en de handhaving van bij verordening gestelde voorschriften aan het bedrijfsmatig gelegenheid geven van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling (gemeentelijk toezicht seksbedrijven).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt in de Gemeentewet een wettelijke grondslag te creëren voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens van sekswerkers. Zo'n grondslag ontbreekt nu, waardoor

exploitanten de voorschriften van gemeenten niet kunnen nakomen en gemeenten de naleving van deze voorschriften niet kunnen controleren en handhaven.

Adviesopmerking

Voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens om redenen van zwaarwegend algemeen belang vereist de AVG dat passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van betrokkenen. In dat verband verplicht het voorgestelde artikel 151a, vijfde lid, onderdeel a, gemeenten in ieder geval te voorzien in de invoering van een autorisatiemechanisme en het loggen van de toegang tot de betreffende bijzondere persoonsgegevens. Deze maatregelen zijn naar aanleiding van onder meer consultatiereacties van de Autoriteit Persoonsgegevens en (belangenbehartigers van) sekswerkers in het wetsvoorstel opgenomen. Daarnaast wordt ruimte gelaten voor aanvullende maatregelen door gemeenten. Als het gaat om de verwerking van gegevens door exploitanten specificeert het wetsvoorstel niet welke passende en specifieke maatregelen exploitanten moeten treffen.

De toelichting stelt dat het ter uitvoering van de hiervoor genoemde bepaling voor gemeenten voor de hand ligt om een effectbeoordeling van gegevensbescherming in de zin van de AVG uit te voeren. Voor exploitanten wordt gewezen op het zorgdragen voor een beveiliging van persoonsgegevens door deze op een niet voor andere personen toegankelijke plaats te bewaren. Ook wordt gewezen op de verplichting tot het verstrekken van informatie aan de betrokkene op grond van artikel 14 van de AVG. Volgens de toelichting “verdient [het] aanbeveling om op een toegankelijke en passende wijze te communiceren over welke gegevens worden verwerkt en op welke wijze bijvoorbeeld een verzoek tot inzage bij de gemeente kan worden ingediend.”

De Afdeling merkt op dat de hiervoor genoemde informatieplicht en het waarborgen van een passende beveiliging van persoonsgegevens op grond van de AVG hoe dan ook verplicht zijn voor een verwerkingsverantwoordelijke. Zulke maatregelen kunnen dan ook niet als passende en specifieke maatregel worden aangemerkt die de verwerkingsverantwoordelijke – in aanvulling op de op grond van de AVG reeds geldende verplichtingen – moet treffen. Aan welke maatregelen verder wordt gedacht en of daarbij verschillen gelden tussen gemeenten enerzijds en exploitanten anderzijds, wordt uit de toelichting niet duidelijk.

In het licht van artikel 10 van de Grondwet ligt het in de rede de waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoveel mogelijk op het niveau van de wet vast te stellen, ook waar dit de door exploitanten te treffen maatregelen betreft. Dit klemmt temeer met het oog op de eerdergenoemde gevoelige aard van de betreffende bijzondere persoonsgegevens en het feit dat deze gegevens mede door private actoren zullen worden verwerkt. Ook is het ten behoeve van de rechtszekerheid van de betrokken partijen – de sekswerkers, exploitanten en gemeenten – van belang dat duidelijk is wat op dit vlak van gemeenten enerzijds en van exploitanten anderzijds wordt verwacht.

Wijziging van de Kadasterwet

(W04.24.00105/I)

Voorstel van wet tot wijziging van de Kadasterwet in verband met de toekenning van een taak aan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers voor het beheer en ontsluiten van geo-informatie voor eenieder.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel geeft een wettelijke grondslag voor het beheren van een digitaal platform, PDOK geheten ('Publieke dienstverlening op de kaart'). Dat platform bestaat al sinds 2018; het ontsluit geografische informatie uit diverse bronnen op een toegankelijke manier voor het publiek. PDOK wordt in stand gehouden door de Dienst van het Kadaster op basis van contracten met de leveranciers van de datasets.

Adviesopmerking

De meeste gegevens die nu in PDOK aanwezig zijn hebben een zakelijk karakter, maar sommige datasets bevatten gegevens die afgeleid zijn van persoonsgegevens. Zo levert het CBS statistieken over inwoners in postcodegebieden. Het gaat onder meer om gegevens over aantallen migranten en over het aantal ontvangers van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

Volgens de toelichting is niet uitgesloten dat een gebruiker verschillende losse datasets combineert met bijvoorbeeld gegevens uit de geo-basisregistraties of van buiten de centrale voorziening, en dat dan gegevens herleidbaarheid zijn op persoonsniveau. Wat een gebruiker echter doet met de geo-informatie die ontsloten wordt ligt binnen de verantwoordelijkheid van die gebruiker (als verwerkingsverantwoordelijke) en valt buiten de scope van dit wetsvoorstel, aldus de toelichting.

De Afdeling heeft begrip voor deze redenering. Niettemin is de vraag of en zo ja, hoe het Kadaster de eventuele mogelijkheden van derden om geo-informatie tot personen te herleiden, kan beïnvloeden en de daarmee gepaard gaande risico's kan beperken. Dit is met name van belang voor zover het zou kunnen gaan om de gegevens die hiervoor werden genoemd, waarvan denkbaar is dat ze op enig moment worden herleid tot bijzondere persoonsgegevens, namelijk etnische gegevens en gezondheidsgegevens.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Wet actualisering lichaamsmateriaalwetgeving

(W13.23.00326/III)

Voorstel van wet houdende wijziging van de Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal, de Wet op de orgaandonatie en enkele andere wetten in verband met ontwikkelingen in de lichaamsmateriaal-donatiepraktijk (Wet actualisering lichaamsmateriaalwetgeving).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel wijzigt de lichaamsmateriaalwetgeving, neergelegd in de Wet op de orgaandonatie en de Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal, om deze beter aan te laten sluiten bij de praktijk. Het voorstel regelt daarnaast enkele andere onderwerpen, zoals een meldpunt orgaanhandel en een strafbaarstelling voor het gebruik van illegaal verkregen organen.

Adviesopmerking

De Afdeling adviseert dragend te motiveren dat de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens door het meldpunt noodzakelijk is. Als wordt vastgehouden aan het verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens, adviseert de Afdeling ook dragend te motiveren waarom het meldpunt bij het orgaancentrum wordt ondergebracht en niet kan blijven waar het nu zit. Daarnaast moeten uit

de toelichting toereikende waarborgen blijken ter bescherming van de persoonsgegevens bij het meldpunt en bij de centrale instantie.

Uitvoering van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

(W16.24.00142/II)

Ontwerpbesluit tot uitvoering van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (BGS) werkt de Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden (WGS) uit. De WGS regelt het delen en verwerken van gegevens binnen samenwerkingsverbanden, zoals de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen, de Regionale Informatie- en Expertisecentra, het Financieel Expertisecentrum, en de Zorg- en Veiligheidshuizen. In de WGS zijn waarborgen opgenomen, die op onderdelen verder worden ingevuld door het BGS.

Adviesopmerking

De WGS regelt dat gegevens worden verwijderd als zij niet langer noodzakelijk zijn, en in ieder geval uiterlijk na vijf jaar na de eerste verwerking. In bijzondere gevallen kunnen daarnaast gegevens ter beschikking worden gesteld voor hernieuwde verwerking na toestemming van de deelnemer. Het ontwerpbesluit preciseert wanneer persoonsgegevens vernietigd of geanonimiseerd moeten worden.

Het ontwerpbesluit kadert in dat alleen sprake kan zijn van bijzondere gevallen in hiervoor bedoelde zin voor hernieuwde verwerking binnen de context van de Zorg- en Veiligheidshuizen. Zo'n hernieuwde verwerking kan dan alleen plaatsvinden als:

1. de casus nog niet is afgesloten na het verstrijken van de termijn van vijf jaar en de problematiek dermate complex is dat de casus nog steeds voldoet aan de criteria voor behandeling in het Zorg- en Veiligheidshuis, of als
2. de casus minder dan een jaar voor de maximale bewaartermijn is afgesloten maar waarbij een groot risico bestaat op terugval.

In deze gevallen is de hernieuwde verwerking maximaal twee jaar. Als daarna nog steeds sprake is van een bijzonder geval kan opnieuw hernieuwde beschikbaarstelling plaatsvinden. Het ontwerpbesluit laat daarmee in deze bijzondere gevallen ruimte voor herhaaldelijke verlenging van de bewaartermijn met steeds twee jaar.

De Afdeling erkent dat dit het voordeel heeft van flexibiliteit omdat op deze wijze altijd de mogelijkheid bestaat om in een specifiek geval gegevens langer te bewaren als de situatie dat noodzakelijk maakt. Het nadeel van het ontbreken van een maximale bewaartermijn is echter dat dit weinig rechtszekerheid en het individu ook minder bescherming biedt.

Voor het opnemen van een vaste termijn zou te meer reden kunnen zijn nu het in de praktijk weinig voorkomt dat een casus na zeven jaar nog steeds voldoet aan de criteria (zodat een langere bewaartermijn nodig zou zijn), zoals de toelichting stelt. In dat licht bezien is de toelichting niet toereikend, omdat een afweging van de voor- en nadelen van een gemaximeerde termijn daarin ontbreekt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

Besluit bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg

(W13.23.00333/III)

Ontwerpbesluit van houdende uitvoering van de Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Besluit bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg).

Inhoud voorstel

Het Besluit bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Bbsrz) werkt de Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Wbsrz) uit, die zich richt op bestrijding van fraude in de zorg. In de Wbsrz worden het Waarschuwingregister en het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ) geregeld. Het IKZ verwerkt gegevens van deelnemende instanties, zoals gemeenten, inspecties en ziektekostenverzekeraars, als er een aanleiding tot een vermoeden van fraude in de zorg bestaat. Het IKZ verwerkt en verrijkt deze gegevens, en verstrekt het resultaat van deze analyse aan één of meer instanties die gelet op hun rol en wettelijke taak zijn aangewezen de betreffende mogelijke fraude in de zorg aan te pakken. Het Waarschuwingregister is een centraal registratiesysteem dat gemeenten en ziektekostenverzekeraars gebruiken om onderling gegevens te verstrekken van partijen ten aanzien van wie de gerechtvaardigde overtuiging bestaat dat zij hebben gefraudeerd in de zorg. Het register is bedoeld om zo andere instanties te waarschuwen voor mogelijk frauduleuze partijen.

Adviesopmerking

De Afdeling advisering maakt een opmerking over de rechtsbescherming met betrekking tot de bewaartermijn en de rechten van betrokkenen. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit.

De Wbsrz bepaalt dat alleen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de bewaartermijn en de rechten van betrokkenen, vanwege het belang van rechtsbescherming. Het ontwerpbesluit voorziet in bewaartermijnen voor het Waarschuwingregister en het IKZ. Het besluit draagt de deelnemende instanties aan het Waarschuwingregister en het IKZ ook op dat zij zorgdragen voor effectieve en kenbare processen voor de effectuering van de in de AVG genoemde rechten van betrokkenen. Voor het Waarschuwingregister stellen deelnemende instanties daarnaast een protocol op dat een en ander invult en uitwerkt. Dit protocol wordt vastgesteld bij ministeriële regeling.

De Afdeling wijst erop dat het toepassen van de langere bewaartermijn van acht jaar voor het Waarschuwingregister door de deelnemende instanties worden bepaald op basis van het in het protocol op te nemen criterium, zoals de toelichting vermeldt. De Afdeling merkt op dat hierdoor het protocol voorschrijft wanneer sprake is van ernstige verzwarende omstandigheden die de langere bewaartermijn rechtvaardigen. Het feitelijk doordelegeren is echter in de Wbsrz uitgesloten.

Daarnaast wijst de Afdeling erop dat onder de AVG-rechten ook het recht van de betrokkene valt om geïnformeerd te worden over de verwerking van diens persoonsgegevens. Afzien van het informeren van de betrokkene is mogelijk als het informeren, kortgezegd, de fraudebestrijding onmogelijk dreigt te maken of ernstig in het gedrang dreigt te brengen. Als van informeren wordt afgezien, heeft dat tot

gevolg dat de betrokkene zich niet kan verweren tegen de verwerking en de daaruit voortvloeiende handelingen. In het protocol dat deelnemers aan het Waarschuwingsregister opstellen wordt opgenomen op welk moment personen in een concreet geval worden geïnformeerd over de verwerking van hun gegevens en de redenen daarvoor, de gevolgen en de duur ervan, en de rechtsbescherming die hiertegen openstaat.

De Afdeling concludeert dat door enerzijds de opdracht aan de deelnemende instanties aan het Waarschuwingsregister en aan het IKZ en anderzijds het protocol voorschriften over de rechten van betrokkenen door respectievelijk het IKZ en de deelnemende instanties aan het Waarschuwingsregister zelf worden vastgesteld. Dat wil zeggen dat de praktijk normeert op welk moment personen wel en wanneer zij niet worden geïnformeerd. Gelet op het belang van rechtsbescherming en de wet die subdelegatie uitsluit, moet zo'n normering echter in het besluit worden opgenomen.

Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen

[\(W16.23.00361/II\)](#)

Voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en enkele andere wetten in verband met de aansluiting van maximale boetehogtes en termijnen op het Wetboek van Strafrecht (Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt onverklaarbare verschillen in de hoogte van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetes weg te nemen. Om deze doelstelling te realiseren, voorziet het wetsvoorstel in wettelijke verankering van het uitgangspunt om bij de keuze voor de wettelijke maximumhoogte van een bestuurlijke boete aan te sluiten bij de boetecategorieën in het strafrecht.

Ook wordt wettelijk verankerd dat de maximumhoogte van de bestuurlijke boete in beginsel niet hoger mag zijn dan de maximale geldboete in het strafrecht voor dezelfde gedraging. In lijn met deze uitgangspunten worden daarnaast verschillende bestaande bestuurlijke boetemaxima aangepast en gekoppeld aan een strafrechtelijke boetecategorie. Tot slot worden de verjaringstermijnen voor de bestuurlijke boete in lijn gebracht met de termijnen in het strafrecht.

Adviesopmerking

In de toelichting staat dat de verhogingen van bestuurlijke boetemaxima naar verwachting als zodanig geen grote gevolgen zullen hebben, omdat bestuursorganen in het individuele geval altijd het evenredigheidsbeginsel moeten respecteren. In bepaalde gevallen zal wel het boetebeleid moeten worden herzien, aldus de regering.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting terecht wordt gesteld dat de bestuursrechter aan hem voorgelegde boetebesluiten de laatste jaren steeds indringender is gaan toetsen. De Afdeling merkt daarbij op dat die indringender toetsing zich niet beperkt tot toetsing aan de maatstaf van evenredigheid in concrete gevallen, maar zich ook uitstrekt tot het toegepaste, achterliggende, boetebeleid. Als de boete wettelijk is vastgelegd, moeten bestuur en rechter weliswaar in beginsel van de wettelijk gefixeerde boetehogtes uitgaan. Maar daarbij geldt als voorwaarde dat de desbetreffende wettelijke bepalingen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel tot stand zijn gekomen.

Ook wanneer in de wet alleen een boetemaximum is opgenomen, is een motivering van de evenredigheid van de voorgestelde maximale boetetarieven noodzakelijk.

De vraag rijst of de voorgestelde verhoging van boetemaxima in het wetsvoorstel in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, op grond waarvan de hoogte van een wettelijk boetemaximum in redelijke verhouding dient te staan tot de aard en ernst van de overtreding.

De Afdeling adviseert om de toelichting hierop aan te vullen en nader te bezien hoe de met het wetsvoorstel voorgestelde boetemaxima zich verhouden tot het evenredigheidsbeginsel. In dat verband is relevant of de beleidsmatige gevolgen van de aanpassingsoperatie kunnen worden beperkt. Zo zou er in bepaalde gevallen voor kunnen worden gekozen om een bestuurlijk boetemaximum niet geheel gelijk te trekken met een bepaalde strafrechtelijke boetecategorie, maar slechts met 50% daarvan. In een enkel geval heeft de regering dat in het wetsvoorstel al gedaan.

Ook zou nader kunnen worden onderzocht om welke reden bepaalde bestuurlijke boetemaxima in de loop van de tijd niet zijn geïndexeerd. Mogelijk biedt zulk onderzoek aanleiding om van een andere koppeling uit te gaan dan de koppeling die oorspronkelijk is gemaakt.

De Afdeling adviseert nader te bezien hoe de voorgestelde verhoging van de boetemaxima zich verhoudt tot het evenredigheidsbeginsel, en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Wet op de politieke partijen

(W04.24.00070/I)

Voorstel van wet houdende regels betreffende de financiering van politieke partijen en transparantieregels met betrekking tot hun interne organisatie, financiën en politieke advertenties, evenals regels met betrekking tot het toezicht en het verbod op politieke partijen (Wet op de politieke partijen).

Inhoud voorstel

De minister heeft in de voordracht tevens aanvullende vragen opgenomen die aan de Afdeling advisering worden voorgelegd. Die vragen zijn gesteld door de Tweede Kamer der Staten-Generaal naar aanleiding van de motie-Timmermans c.s. en het debat in de Tweede Kamer over de berichtgeving over de Russische beïnvloeding van parlementariërs. De Kamer verzocht de regering te onderzoeken op welke manier het toezicht op buitenlandse financiële beïnvloeding van fracties en individuele politici kan worden versterkt. Aangezien die vragen grotendeels andere constitutionele vragen opwerpen dan het voorliggende wetsvoorstel, zullen deze worden beantwoord in een separate voorlichting aan de regering.

Adviesopmerking

De Autoriteit Nederlandse Autoriteit politieke partijen wordt belast met het toezicht op de financiering van landelijke en decentrale politieke partijen en de regels over transparantie van de (digitale) politieke campagnes van landelijke partijen en het gebruik van microtargeting. Titel 5.2 van de Awb is van toepassing, met uitzondering van artikelen 5:18 en 5:19. De Autoriteit krijgt voor de handhaving de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete.

De Autoriteit kan een bestuurlijke boete opleggen aan de overtreder wegens handelen of nalaten in strijd met de voorgestelde normen in de Wet op de politieke partijen. Het boetemaximum is verhoogd

van €25.000 naar €1.030.000. Als motivering voor deze verhoging wordt slechts genoemd dat moet worden voorkomen dat partijen een overtreding kunnen 'afkopen' voor het relatief lage bedrag van €25.000. De toelichting gaat niet in op de proportionaliteit van de verhoogde boete. Gezien de gemiddelde kasstroom van een politieke partij zou het opleggen van de hoogste bestuurlijke boete ingrijpende gevolgen hebben voor het voortzetten van de partij. Zo'n ingrijpende maatregel moet worden voorzien van een adequate motivering.

Het wetsvoorstel bepaalt dat in een algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de hoogte van de op te leggen bestuurlijke boetes. Er wordt echter niet nader toegelicht, ook niet op hoofdlijnen, wat deze regels behelzen. In tegenstelling tot wat de toelichting lijkt te suggereren, volgt de maximale hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete reeds uit de wet, niet uit een algemene maatregel van bestuur. Ook in de consultatiereacties is hierop gewezen. Niet wordt toegelicht of en zo ja, in hoeverre de nadere regels in de algemene maatregel van bestuur de hoogte van de bestuurlijke boete kunnen mitigeren.

De Afdeling adviseert in de toelichting de voorgestelde verhoging van de bestuurlijke boete dragend te motiveren. Ook wordt geadviseerd nader in te gaan op wat er in aanvulling op de wettelijke boetebedragen geregeld zal worden bij algemene maatregel van bestuur.

II Beleidsanalyse

Wet invoering rouwverlof

(W12.24.00176/II)

Voorstel van de leden Stoffer, Inge van Dijk en Ceder tot wijziging van de Wet arbeid en zorg en boek 7A van het Burgerlijk Wetboek BES inzake een wettelijk recht op betaald verlof bij overlijden in gezinssituaties met minderjarige kinderen (Wet invoering rouwverlof).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet arbeid en zorg (Wazo) en boek 7A van het Burgerlijk Wetboek BES. Het voorstel introduceert een wettelijk recht op betaald verlof voor werknemers met een gezin met minderjarige kinderen waarvan een partner of minderjarig kind is overleden, het zogenoemde rouwverlof. Het verlof bedraagt minimaal één keer de arbeidsduur per week.

Adviesopmerking

De Afdeling onderkent dat breed overeenstemming bestaat over de wens om rouwverlof een plaats te geven in het verlofstelsel als basis van waaruit de werkgever en werknemer in hun onderlinge verhouding verdere maatwerkafspraken kunnen maken over bijvoorbeeld verlof en terugkeer naar het werk. Het wetsvoorstel voorziet in die zin in een behoefte. Gelet op de hiervoor gemaakte opmerkingen adviseert de Afdeling het wetsvoorstel niet in deze vorm verder te behandelen.

Wet provinciale investering vervoerconcessies

(W17.24.00116/VI)

Voorstel van wet van de leden De Hoop en Olger van Dijk tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met het mogelijk maken van provinciale investering van openbaar-vervoerconcessies (Wet provinciale investering vervoerconcessies).

Inhoud voorstel

Provincies zijn wettelijk verplicht om openbaar-vervoerconcessies openbaar aan te besteden. Dit initiatiefwetsvoorstel introduceert hierop een uitzondering: het biedt provincies ruimte om hun openbaar vervoer onderhands te gunnen aan een eigen vervoerbedrijf, ook wel 'investering' genoemd. Hiermee willen de initiatiefnemers bereiken dat verschillende actuele problemen rond de organisatie en bekostiging van regionaal openbaar vervoer (OV) beter kunnen worden aangepakt.

Adviesopmerking

In de toelichting op het voorstel wordt geschetst welke ontwikkelingen aanleiding vormen voor dit wetsvoorstel. Aanbestedingsprocedures lopen in de praktijk niet altijd zoals ze in theorie zouden moeten lopen, door toenemende onzekerheden in de markt. Het gebruik van het OV liep tijdens de coronacrisis terug en provincies zagen zich genooddacht de zogenoemde opbrengstverantwoordelijkheid op zich nemen - met andere woorden: de financiële risico's over te nemen van vervoerders. Ook waar provincies dat deden waren er soms maar enkele of zelfs geen inschrijvingen voor nieuwe concessies, zo vermeldt de toelichting.

De toelichting beschrijft verder de rol van tekortschietende financiële middelen voor het streekvervoer: kostenstijgingen in het OV zijn onvoldoende vertaald in de gelden die de rijksoverheid in het provinciefonds ter beschikking stelt. Provincies hebben daardoor geen ruimte om extra geld op tafel te leggen voor het OV. Daardoor hebben zij al langere tijd weinig zeggenschap meer over de dienstregeling. Vervoerders kunnen, aldus de toelichting, zonder consequenties in lopende concessies buslijnen schrappen of besluiten dorpen over te slaan.

Al met al is er sprake van een neerwaartse spiraal, van verslechterend aanbod en hogere prijzen van OV, aldus de indieners. Daardoor reizen minder mensen met het OV. Dat leidt ertoe dat verbindingen onrendabel worden en worden geschrapt. De neerwaartse spiraal wordt volgens de initiatiefnemers versterkt door de naar hun inzicht gebrekkige marktwerking. Er is volgens hen geen gezonde concurrentie meer tussen de vervoerbedrijven: de dienstverlening verschaalt, de tarieven stijgen en er ontstaat vervoersarmoede.

De Afdeling merkt op dat de probleemanalyse van het wetsvoorstel nog onvoldragen is. Vrijwel alle problemen in de OV-sector van de afgelopen jaren worden aan elkaar verbonden. Daarbij is niet altijd duidelijk of sprake is van een lokaal of tijdelijk probleem, of van structurele problemen. Oorzaak en gevolg worden onvoldoende onderscheiden. Vooral is niet duidelijk of de genoemde (deelaspecten van) problemen door het stelsel van openbare aanbesteding worden veroorzaakt, of daar los van staan.

De Afdeling wijst er in dit verband op dat veel van de recente financiële moeilijkheden nauw samenhangen met tijdelijke schokken, veroorzaakt door de coronapandemie en de inflatie. De beperkte mogelijkheid om aanvullende eisen te stellen aan het vervoer, de beperkte financiële slagkracht bij provincies maar ook de mogelijkheid om eisen aan (emissiearm) materieel te stellen, worden bijvoorbeeld aangedragen als onderdelen van het probleem.

Niet inzichtelijk wordt echter of deze problemen specifiek veroorzaakt worden door het stelsel van openbare aanbesteding en in hoeverre inbesteding een oplossing kan bieden voor de in de toelichting beschreven punten. In het bijzonder voor het probleem van tekortschietende financiële middelen geldt dat dit niet wordt veroorzaakt door verplichte aanbesteding, laat staan dat inbesteding daarvoor een oplossing biedt.

De toelichting haalt slechts een enkel voorbeeld aan waarbij er geen inschrijving op een aanbesteding was (provincie Zeeland) en verwijst niet naar onderzoek waaruit blijkt wat hiervan de oorzaken waren.

Wijziging van de Wet langdurige zorg

(W13.23.00360/III)

Voorstel van wet van de leden Agema en Pouw-Verweij tot wijziging van de Wet langdurige zorg in verband met de terugkeer van de verzorgingshuizen.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel is erop gericht om ouderen die geen indicatie hebben voor opname in een verpleeghuis, maar die het thuis wonen met de huidige vormen van maatschappelijke ondersteuning en thuiszorg niet meer goed aankunnen, het recht te geven op een beschermde en veilige woonomgeving in een verzorgingshuis.

Adviesopmerking

De Afdeling begrijpt de wens van de initiatiefnemers om te komen tot voorzieningen die het gat tussen thuis wonen en het verpleeghuis verkleinen voor ouderen voor wie thuis wonen onder het huidige stelsel niet meer goed te doen is. Voor deze ouderen is een meer beschermde woonomgeving met zorg en ondersteuning die beter op hun behoeften is afgestemd, wenselijk. De Afdeling zet echter grote vraagtekens bij de wijze waarop de initiatiefnemers dit willen realiseren, namelijk door een verzekerd recht op een verblijf in een instelling (een verzorgingshuis) op te nemen in de Wlz.

De Afdeling merkt op dat het voorstel zonder voldoende motivering uitgaat van de veronderstelling dat onder ouderen met een lichtere zorgvraag een (grote) behoefte bestaat aan verblijf in een instelling. Daarbij zijn alternatieven die beter in het bestaande stelsel passen niet onderzocht. De Afdeling merkt ook op dat het voorstel geen oplossing zal bieden voor de wachtlijsten van verpleeghuizen. Gezien de daaraan ten grondslag liggende personeelstekorten, brengt dit zelfs het risico mee dat die wachtlijsten groter worden. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of dit de juiste prioriteitsstelling is.

Ten slotte wijst zij erop dat het voorstel een stelselwijziging met ingrijpende gevolgen met zich brengt, terwijl op die gevolgen in het voorstel niet of nauwelijks wordt ingegaan.

Tegen deze achtergrond komt de Afdeling tot het eindoordeel dat over het initiatiefwetsvoorstel niet positief kan worden geadviseerd.

Wet zwemvaardigheid

(W13.23.00356/III)

Voorstel van wet van de leden Rudmer Heerema en Van Nispen houdende regels voor een nationaal vastgesteld zwemdiploma en een nationaal vastgesteld zweminstructeursdiploma (Wet zwemvaardigheid).

Inhoud voorstel

De initiatiefnemers beogen te garanderen dat ieder kind een zwemdiploma heeft dat voldoet aan dezelfde kwaliteitseisen. Daartoe voorziet het wetsvoorstel in de oprichting van een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan dat toeziet op een keurmerk, in combinatie met een erkenningstelsel voor zweminstellingen voor het afgeven van een zwem(instructeur)diploma.

Adviesopmerking

Uit de toelichting blijkt niet dat de kwaliteit van het zwemonderwijs in het geding is en de initiatiefnemers hebben niet duidelijk gemaakt waarom het voorstel noodzakelijk is. Ook is niet gebleken dat het voorgestelde keurmerk in combinatie met een erkenningstelsel zal bijdragen aan de oplossing, omdat het mogelijk blijft een eigen zwemdiploma uit te geven. Daarom adviseert de Afdeling om het voorstel nader te overwegen.

Wet Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden (VBAR)

[\(W12.24.00156/III\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het verduidelijken van wanneer sprake is van werken in dienst van een ander in de zin van artikel 610 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en het invoeren van een rechtsvermoeden.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een nadere invulling van het zogenoemde gezagscriterium in de wettelijke definitie van de arbeidsovereenkomst. Daarnaast introduceert het voorstel een rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst op basis van een uurtarief van €33 of minder. De werking van dit rechtsvermoeden is beperkt tot de civielrechtelijke verhouding tussen werkgever en werknemer. Door het bieden van een toetsingskader, dat het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen moet verduidelijken, beoogt het wetsvoorstel schijnzelfstandigheid te verminderen.

Adviesopmerking

De Afdeling merkt op dat de toelichting op het wetsvoorstel terecht verschillende knelpunten signaleert, maar dat het voorstel aan de oplossing daarvan een beperkte bijdrage zal leveren. De reden hiervoor is dat het voorstel vooral het geldende recht codificeert. Dit kan op zichzelf nuttig zijn, bijvoorbeeld omdat hierdoor het besef van het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen wordt vergroot. In dit verband zal de voorgenomen beëindiging van het handhavingsmoratorium in het kader van de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties overigens een effectievere aanpak kunnen vormen van schijnzelfstandigheid. Met beide maatregelen wordt echter de onderliggende problematiek, die breder is dan alleen die van schijnzelfstandigheid, niet weggenomen.

De ontwikkeling dat steeds meer werkenden als zelfstandige actief zijn, ook waar een werknemerspositie passender zou zijn, zal met dit voorstel dus niet direct worden tegengegaan. De redenen waarom veel werknemers en werkgevers hun arbeidsverhouding niet baseren op een arbeidsovereenkomst blijven immers bestaan. Het meer gelijktrekken van de rechtspositie van alle werkenden, bijvoorbeeld door het verder beperken van de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling en door ook zelfstandigen te verplichten zich te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid, kan wel bijdragen aan een oplossing. Zolang de verschillen in gevolgen tussen verschillende contractvormen groot blijven, bestaat het risico dat wordt gezocht naar alternatieven die (maatschappelijk gezien) misschien nog minder wenselijk zijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de toegevoegde waarde van het voorstel in het licht van de voorgenomen beëindiging van het handhavingsmoratorium en de onderliggende problematiek op de arbeidsmarkt, die met dit voorstel niet wordt opgelost.

Wet meer zekerheid flexwerkers

[\(W12.24.00062/III\)](#)

Voorstel van wet houdende Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Wet financiering sociale verzekeringen teneinde aan flexibele arbeidskrachten meer zekerheden te verschaffen over werk en inkomen (Wet meer zekerheid flexwerkers).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in maatregelen om de zekerheid te versterken van werknemers die werken op basis van flexibele arbeidscontracten. Ook beoogt het wetsvoorstel daardoor bij te dragen aan een vermindering van de verschillen tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten. Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van het zogeheten 'arbeidsmarktpakket'. Het doel daarvan is om de verhouding tussen het aantal vaste banen en flexibele banen te verbeteren en zodoende een betere balans op de arbeidsmarkt te realiseren.

Adviesopmerking

Het voorstel beoogt een betere bescherming van sommige groepen flexwerkers door de wettelijke mogelijkheden rondom flexibele arbeidsrelaties te beperken en daarmee werknemers met flexibele contracten meer (perspectief op) zekerheid te geven. Het voorstel leidt echter niet tot een sterk verbeterde balans tussen vaste en flexibele contracten. Omdat de verschillen in de gevolgen die in de fiscaliteit, sociale verzekeringen en pensioenen zijn verbonden aan de verschillende contractvormen groot blijven, mag dus niet worden verwacht dat de problematiek op de arbeidsmarkt hiermee wordt opgelost. In plaats daarvan zullen net als bij vorige wetgeving op dit gebied slechts de scheidslijnen enigszins worden verschoven.

Daardoor doet het, mede gelet op de verwachte structurele personeelstekorten, geen recht aan wat nodig is om de arbeidsmarkt, en daarmee de Nederlandse economie, toekomstbestendig te maken. Een fundamentele en samenhangende herijking van de stelsels van in het bijzonder het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en de fiscaliteit is noodzakelijk. De Afdeling merkt daarbij op dat het rapport van de commissie-Borstlap hiertoe aanzetten biedt, die in het MLT-advies van de Sociaal-Economische Raad, dat de primaire basis vormt voor het arbeidsmarktpakket, nog onvoldoende weerklank heeft gevonden in de vorm van concrete voorstellen voor maatregelen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de hiervoor geschetste bredere problematiek op de arbeidsmarkt en daarbij toe te lichten hoe het voorliggende voorstel zich verhoudt tot een fundamentele aanpak van deze problematiek.

Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek

[\(W12.24.00148/III\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet inzake een tijdelijke regeling voor een tegemoetkoming in verband met de alleenverdienersproblematiek (Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een tijdelijke oplossing voor de zogenoemde alleenverdienersproblematiek. Dat huishoudens met een alleenverdiener onder omstandigheden een lager besteedbaar inkomen hebben dan vergelijkbare huishoudens in de bijstand, speelt al geruime tijd. In de Participatiewet wordt nu geregeld dat het college van burgemeester en wethouders ambtshalve of op aanvraag een tegemoetkoming kan toekennen aan een afgebakende doelgroep van alleenverdieners. Een structurele oplossing wordt voorzien voor 2028.

Adviesopmerking

Mede in het licht van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, begrijpt de Afdeling de wens om in afwachting van een definitieve oplossing voor de alleenverdienersproblematiek te voorzien in een tijdelijke regeling. Ook begrijpt zij dat, gegeven dat uitvoering op centraal niveau niet mogelijk is gebleken, is gekozen voor uitvoering van deze tijdelijke regeling door gemeenten en dat de vormgeving van de regeling is afgestemd op de beperkte mogelijkheden die gemeenten in dat kader hebben.

De voorgestelde regeling roept desondanks veel nieuwe (juridische) vragen op, terwijl deze de gesignaleerde knelpunten niet volledig wegneemt. Daarbij merkt de Afdeling op dat de problematiek waarvoor het voorstel een oplossing beoogt te bieden, niet voortkomt uit een door externe factoren veroorzaakte noodsituatie. De alleenverdienersproblematiek is daarentegen een (voorzienbaar) gevolg van een samenloop van nationale beleidsmaatregelen. Het past ook niet goed in de interbestuurlijke verhoudingen om gemeenten te belasten met oplossingen voor de problemen die op nationaal niveau zijn ontstaan.

De voorgestelde oplossing is dus in verschillende opzichten gebrekkig, hetgeen de Afdeling problematisch acht. Dit geldt temeer nu het risico bestaat dat de tijdelijke regeling langer van toepassing zal zijn dan nu beoogd, doordat de definitieve oplossing langer op zich laat wachten dan nu wordt voorzien. Ook als de tijdelijke regeling nog op onderdelen kan worden verbeterd, is het noodzakelijk dat al het mogelijke wordt gedaan om de looptijd van de regeling zo kort mogelijk te laten zijn.

Gelet hierop adviseert de Afdeling in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

III Uitvoeringsanalyse

Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen

(W16.23.00361/II)

Voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met de aansluiting van maximale boetehogtes en termijnen op het Wetboek van Strafrecht (Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt onverklaarbare verschillen in de hoogte van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetes weg te nemen. Ter realisering van deze doelstelling voorziet het wetsvoorstel in wettelijke verankering van het uitgangspunt om bij de keuze voor de wettelijke maximumhoogte van een bestuurlijke boete aan te sluiten bij de boetecategorieën in het strafrecht.

Ook wordt wettelijk verankerd dat de maximumhoogte van de bestuurlijke boete in beginsel niet hoger mag zijn dan de maximale geldboete in het strafrecht voor dezelfde gedraging. In lijn met deze uitgangspunten worden daarnaast verschillende bestaande bestuurlijke boetemaxima aangepast en gekoppeld aan een strafrechtelijke boetecategorie. Tot slot worden de verjaringstermijnen voor de bestuurlijke boete in lijn gebracht met de termijnen in het strafrecht.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel leidt niet alleen tot aanpassingen naar boven van bestuurlijke boetemaxima, maar ook tot verhoging van strafrechtelijke boetemaxima. Reden hiervoor is dat het verschil met de bestuurlijke boetemaxima niet te groot mag worden. Deze wijziging leidt ertoe dat verschillende gedragingen die op dit moment als overtreding worden gekwalificeerd, voortaan als misdrijf worden aangemerkt. Dit heeft grote gevolgen. Zo wordt in artikel LVIII van de wet de maximale gevangenisstraf verhoogd van zes maanden naar zes jaar. Daardoor kan er voortaan voorlopige hechtenis worden opgelegd, en kunnen er voortaan bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet.

De Afdeling merkt op dat de hoogte van een strafmaximum primair een uitdrukking behoort te zijn van de aard en ernst van het strafbare feit. Het wetsvoorstel is op dit punt onvoldoende gemotiveerd. Dit klemmt temeer nu het wetsvoorstel in de toelichting 'beleidsneutraal' wordt genoemd. Bovendien geeft de toelichting geen motivering voor de herziene kwalificatie van bepaalde gedragingen, die voortaan als misdrijf moeten worden aangemerkt. Zulke wijzigingen van het strafrecht moeten grondig worden gemotiveerd, gelet op de ermee gepaard gaande bijzondere bevoegdheden die de grondrechten van betrokkenen kunnen raken. Het is wenselijk dat te doen in een afzonderlijk wetsvoorstel, met het oog op een zorgvuldige parlementaire behandeling.

De Afdeling adviseert aanvullend te motiveren hoe een substantiële verhoging van de maximale boete in het strafrecht gerelateerd is aan de aard en ernst van het strafbare feit. Waar het wetsvoorstel ertoe leidt dat gedragingen voortaan als misdrijf worden gekwalificeerd, adviseert de Afdeling om deze onderdelen te laten vervallen en desgewenst neer te leggen in een afzonderlijk wetsvoorstel.

Besluit gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen

(W16.23.00372/II)

Ontwerpbesluit houdende regels inzake de uitvoering van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Besluit gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen).

Adviesopmerking

De verdeling van opvangplaatsen is volgens de systematiek van de Spreidingswet een vraagstuk dat gemeenten in provinciaal verband moeten afwegen. Daarom wordt in de Spreidingswet gesproken over een provinciale opvangopgave, waarbij aan de start van het verdeelproces door de minister ook in een indicatieve verdeling van opvangplaatsen over gemeenten wordt voorzien. Aan de 'provinciale regietafel' gaan gemeenten in overleg over de verdeling van opvangplaatsen.

De nota van toelichting bij het voorliggende besluit stelt in dat verband dat bij het overleg aan de provinciale regietafel 'de autonomie van gemeenten centraal staat'. Dat past bij de voorgestelde systematiek waarbij gemeenten in medebewind worden geroepen ten aanzien van asielopvang en waarmee verantwoordelijkheid voor de capaciteit aan opvanglocaties verschuift van het COA naar de gemeenten.

In dat licht roepen enkele passages in de nota van toelichting vragen op over de positie van gemeenten in relatie tot die van de partners uit de migratieketen, in het bijzonder het COA. In de Spreidingswet noch in het ontwerpbesluit is de positie van de ketenpartners als formeel criterium opgenomen. De Spreidingswet noemt als factoren om te komen tot het verdeelbesluit het verslag van het overleg aan de provinciale regietafel, een evenwichtige spreiding over het grondgebied van Nederland en de SES-WOA-score.

Tegen die achtergrond valt op dat de nota van toelichting op verschillende plaatsen stelt dat de verdeling die gemeenten in provinciaal verband overeenkomen (in beginsel) alleen in het definitieve verdeelbesluit wordt overgenomen als zij ook voor de ketenpartners uit de migratieketen uitvoerbaar is. Hiermee houdt (onder meer) het COA een belangrijke stem in de uiteindelijke verdeling van de opvangplaatsen tussen gemeenten. Dat laatste betreft zowel het gesprek daarover aan de provinciale regietafel als de definitieve besluitvorming door de minister.

De Afdeling onderkent dat de uitvoerbaarheid van het verdelingsvraagstuk van groot belang is en dat de vraag naar de omvang van opvanglocaties (gemeenten: kleinschalig; COA: grotere locaties) daar een belangrijk onderdeel van is. Dat neemt echter niet weg dat wanneer het realiseren van opvangplaatsen een taak is die gemeenten op grond van de Spreidingswet in medebewind moeten uitvoeren, (ook) de uitvoerbaarheid voor gemeenten een zwaarwegend criterium zou moeten zijn.

Daarom is meer duidelijkheid nodig over de in de nota van toelichting beschreven positie van de ketenpartners uit de migratieketen, waaronder het COA, in relatie tot die medebewindstaak. Dit is te meer van belang in het licht van het gegeven dat de minister volgens de nota van toelichting in zijn uiteindelijke verdeelbesluit kan afwijken van de uitkomst die is bereikt aan de provinciale regietafel met een beroep op de uitvoeringskracht van de partners in de migratieketen.

Participatiewet in Balans: spoor 1

(W12.24.00035/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening en oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen in verband met het op onderdelen in balans brengen van deze wetten tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving.

Adviesopmerking

Uitvoering

Het wetsvoorstel beoogt in de uitvoering de mens meer centraal te stellen en van vertrouwen uit te gaan. Daartoe wordt, onder andere, de handelingsruimte voor de uitvoerende professional vergroot. Volgens de toelichting wordt deze ruimte op dit moment onvoldoende ingevuld door een te enge interpretatie van bestaande wet- en regelgeving, maar ook door een gebrek aan belangrijke randvoorwaarden, zoals kennis en deskundigheid of voldoende personele of financiële capaciteit. Om de toepassing van maatwerk bij de uitvoering van de Participatiewet te bevorderen, voorziet het wetsvoorstel onder meer in zogenoemde maatstafbepalingen en 'kan'-bepalingen. Ook het bufferbudget staat in dit teken.

Uit de toelichting blijkt dat het verruimen van de mogelijkheden voor maatwerk niet vrijblijvend zal zijn. Voor de gemeenten geldt dat een bevoegdheid ook een verantwoordelijkheid meebrengt. Van gemeenten wordt daarom ook verwacht dat zij van 'kan'-bepalingen gebruik zullen maken. In het verlengde hiervan moeten gemeenten beleid ontwikkelen om willekeur te voorkomen bij de uitoefening van hun bevoegdheid. Bij het opstellen van de verordeningen waarin de beleidskeuzes kenbaar worden vastgelegd, dienen gemeenten ook bijstandsgerechtigden of vertegenwoordigers van hen te betrekken.

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel, in het bijzonder de bevordering van maatwerk in de uitvoering van de Participatiewet, een wezenlijk beroep doet op de gemeentelijke uitvoeringscapaciteit. Het valt op dat in de toelichting niet in een afzonderlijke paragraaf wordt ingegaan op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel, maar dat dit in het kader van de consultatie aan bod komt. Hieruit blijkt dat de (financiële) gevolgen voor de gemeenten nog niet duidelijk zijn, omdat het onderzoek hiernaar pas wordt uitgevoerd bij de nadere uitwerking van maatregelen in lagere regelgeving. Daardoor is nu niet duidelijk of voor de gemeenten de noodzakelijke randvoorwaarden, in het bijzonder de personele en financiële capaciteit, aanwezig zijn om in de uitvoering de vergrote handelingsruimte te kunnen benutten.

Maatwerk

De Afdeling benadrukt dat het bieden van maatwerk een arbeidsintensieve aangelegenheid is. Het vereist niet alleen voldoende tijd, maar vraagt ook om specifieke vaardigheden van de uitvoerende professional. Hieraan wordt gelijktijdig in het zogenoemde spoor 3 gewerkt. Het wettelijk verankeren van ruimte voor maatwerk betekent dat de capaciteitsbehoefte in de gemeentelijke uitvoering (nog) verder toeneemt. Tegelijkertijd is het door de huidige situatie op de arbeidsmarkt ook voor gemeenten moeilijk om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden. Naast toereikende financiële middelen is dus evenzeer van belang dat duidelijke en realistische verwachtingen bestaan over het kunnen bieden van maatwerk in de praktijk.

Decentrale uitvoeringspraktijk

In het verlengde hiervan wijst de Afdeling erop dat ruimte bieden voor maatwerk op decentraal niveau meebrengt dat verschillen in de uitvoering tussen gemeenten kunnen toenemen. Het is belangrijk om te erkennen dat verschillen in de uitvoering horen bij een decentrale uitvoeringspraktijk. Gemeenten bepalen zelf hoe zij binnen de wettelijke kaders maatwerk willen leveren. Om onder andere het risico op willekeur te verkleinen, is wel van belang dat voor alle gemeenten de randvoorwaarden op orde zijn. Voorkomen zou moeten worden dat de toepassing van maatwerk enkel afhangt van verschillen in beschikbare tijd en capaciteit tussen gemeenten.

Gelet op het voorgaande merkt de Afdeling op dat een integrale beoordeling van het voorstel niet goed mogelijk is, nu de toelichting onvoldoende inzicht biedt in de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel voor de gemeenten. Mede gelet op artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet is het daarom noodzakelijk dat in de toelichting wordt ingegaan op de financiële en personele consequenties van het voorstel voor de gemeenten. Dit geldt in het bijzonder voor de maatregelen om maatwerk te bevorderen. Ook met het oog op een zorgvuldige parlementaire behandeling van het wetsvoorstel kan in dit verband niet worden volstaan met een verwijzing naar de nog op te stellen lagere regelgeving.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de uitvoering van het wetsvoorstel, in het bijzonder op de financiële en personele gevolgen van de maatregelen ter bevordering van maatwerk, en daarbij aandacht te besteden aan de voor de burger te wekken verwachtingen met betrekking tot het bieden van maatwerk door gemeenten.

Verbetering aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt

(W05.24.00088/I)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en een aantal andere wetten in verband met het verbeteren van de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt (verbetering aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt).

Adviesopmerking

Volgens de toelichting zijn de maatregelen van dit voorstel voor de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) uitvoerbaar, maar is niet duidelijk of invoering ervan haalbaar is voor DUO, instellingen en andere partijen vóór de beoogde inwerkingtreding per 1 augustus 2025. Dit in verband met de noodzakelijke aanpassingen van de ICT-systemen. Daarover zal volgens de toelichting nog nader overleg plaatsvinden.

De Afdeling wijst erop dat de onduidelijkheid over de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de maatregelen van dit voorstel voor DUO, instellingen en andere partijen niet wenselijk is. Daarom adviseert zij de uitkomst van het nader overleg in de toelichting op te nemen en zo nodig het voorstel aan te passen.

Wet provinciale investering vervoerconcessies

(W17.24.00116/IV)

Voorstel van wet van de leden De Hoop en Olger van Dijk tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met het mogelijk maken van provinciale investering van openbaar-vervoerconcessies (Wet provinciale investering vervoerconcessies).

Adviesopmerking

De keuze voor investering van openbaar vervoer bij een eigen vervoerbedrijf heeft verstrekende consequenties voor provincies en voor het markttoezicht. De toelichting gaat daarop nog onvoldoende in.

a. Uitvoering door provincies

Er wordt geen aandacht besteed aan de praktische gevolgen van de oprichting of verwerving van een eigen OV-bedrijf door de provincies. Het opzetten van een goed functionerend bedrijf dat voldoet aan de vervoerseisen die de provincie stelt vraagt tijd, kennis en – zeker in de opstartfase – aanzienlijke financiële middelen.

Ook de langjarige exploitatie van een vervoerbedrijf vraagt de nodige inspanningen. De initiatiefnemers onderkennen weliswaar dat oprichting van een provinciaal vervoerbedrijf in financieel en organisatorisch opzicht complex is, maar gaan niet nader in op de vraag of het als zodanig uitvoerbaar is voor provincies. Een belangrijk verschil met de G4, die bij een eerdere wettelijke regeling al ruimte regeren om hun OV in te besteden, is dat daar al gemeentelijke vervoerbedrijven actief waren.

De beheersing van risico's die een eigen OV-bedrijf meebrengt, vormt een belangrijk element in de uitvoerbaarheid van het voorstel door provincies. De Afdeling merkt op dat de toelichting onvoldoende ingaat op de (vooral financiële) risico's van investering en op de vraag hoe deze zouden kunnen worden ondervangen. Tekorten in de exploitatie zullen moeten worden aangevuld via de aandeelhoudersrelatie of de concessierelatie.

Er kunnen ook consequenties zijn voor de provinciale sturing en de provinciale begroting. Een publiek bedrijf moet evengoed een sluitende kosten-baten-afweging maken bij het ontplooiën van activiteiten en moet daarin zelfstandig keuzes maken, met gevolgen voor de exploitatielast voor de betrokken provincie. Als de provincie eigenaar is, komen ook externe factoren zoals terugval in vraag voor rekening van de provincie.

Een ander element dat raakt aan de uitvoerbaarheid van het voorstel voor provincies is het bepalen van de omvang van onderhands te gunnen concessies. Dit betreft vooral de lastige situaties waarbij in één provincie zowel openbaar aanbesteed als inbesteed concessievervoer plaats zou vinden. Provincies zijn dan gehouden zo te opereren dat hun positie als exploitant van een eigen vervoerbedrijf niet van invloed is op de openbare aanbesteding.

Ook complex in de uitvoering zijn vraagstukken over concessies die provinciegrenzen overschrijden, concessies van meerdere provincies en concessies waar regionaal spoorvervoer deel uitmaakt van het concessievervoer. Deze problematiek van de reikwijdte van de activiteiten die aan een eigen vervoerbedrijf worden gegund (ook wel 'scoping' van de vervoersomvang) verdient aandacht in de toelichting omdat deze medebepalend is voor de uitvoerbaarheid van het voorstel door provincies.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op deze uitvoeringsaspecten.

b. Uitvoerbaarheid door de toezichthouder

Het initiatiefwetsvoorstel lijkt niet aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) te zijn voorgelegd voor een toetsing of het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. De Afdeling adviseert dit alsnog te doen, in het bijzonder met betrekking tot die bepalingen die de 'inbestede' vervoerder verplichten tot het voeren van een gescheiden boekhouding. Dit met het oog op het voorkomen van kruissubsidiëring die marktactiviteiten zou kunnen verstoren.

Daarnaast zou de ACM gelegenheid moeten worden geboden om aan te geven of voor de goede uitvoering van het toezicht extra mensen en middelen nodig zijn, wat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel treft.

Wet werkelijk rendement box 3

(W06.24.00138/III)

Voorstel van wet houdende wijziging van box 3 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet werkelijk rendement box 3).

Adviesopmerking

Hoewel de rechtmatigheid van een regeling vooropstaat, neemt dat niet weg dat het bij wetgeving essentieel is om rekening te houden met uitvoerbaarheidsaspecten en het zogenoemde doen-vermogen. Dit zijn ook elementen die mede de proportionaliteit van het stelsel bepalen. Ook bestaat het streven te komen tot complexiteitsreductie van fiscale wet- en regelgeving. Gezien de complexiteit van het voorstel, de impact op de uitvoering en de gevolgen voor het doenvermogen lijkt dit voorstel haaks te staan op de ingezette beleidslijn om deze aspecten een prominentere rol te laten spelen bij de afweging van beleidskeuzes en het invoeren van nieuwe fiscale regelingen. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Uitvoerbaarheid van het voorstel

De uitvoeringstoets van de Belastingdienst bij het wetsvoorstel geeft een negatief oordeel (rode vlag) op de vier aspecten interactie burgers/bedrijven, maakbaarheid systemen, handhaafbaarheid en complexiteitsgevolgen. Alleen over het aspect fraudebestendigheid is de Belastingdienst iets minder negatief (gele vlag).

De toelichting beschrijft dat het voorstel een structureel ingrijpende aanpassing betekent voor burgers en de Belastingdienst. Uit de uitvoeringstoets blijkt volgens de toelichting duidelijk dat de introductie van een stelsel op basis van werkelijk rendement leidt tot significante risico's op het gebied van dienstverlening, vooroverleg en toezicht, zeker in de transitieperiode van 3 tot 5 jaar na inwerking-treding van de wet. Het voorstel is vooral complex voor belastingplichtigen waarvan de gegevens niet vooraf ingevuld kunnen worden.

De Belastingdienst beschikt in de nieuwe situatie niet over alle gegevens die voor de belastingheffing en vermogensvaststelling relevant zijn. Voor de uitvoering is een uitbreiding van de personele capaciteit van structureel ruim 900 fte nodig en daardoor zijn de geraamde uitvoeringskosten fors. De verwachting is dat de benodigde werving in ieder geval in de transitieperiode niet gerealiseerd

kan worden waardoor tijdens deze periode het niveau van dienstverlening en toezicht onvoldoende zal zijn.

b. Doenvermogen

Het binnen de systematiek van de vermogensaanwasbelasting moeten betalen van belasting over ongerealiseerde waardemutaties zal naar verwachting niet aansluiten bij de belevingswereld van belastingplichtigen en daardoor lastig te begrijpen zijn. Dit kan ook negatieve gevolgen hebben voor het draagvlak voor en acceptatie van deze heffingssystematiek. Dit speelt ook bij de netto vastgoedbijtelling waarbij het belasten van eigen gebruik niet aansluit bij de belevingswereld van belastingplichtigen. Dit kan tevens leiden tot procesrisico's.

Bij de vermogensaanwasbelasting moeten 1,6 miljoen belastingplichtigen voor bepaalde vermogensbestanddelen een omvangrijke administratie gaan bijhouden. Het is zeer de vraag of zo'n administratie- en bewaarplicht voor burgers evenwichtig en doenlijk is. Ondernemers hebben ook zo'n plicht, maar zij worden vaak ondersteund door een administratiekantoor of hebben geschoold personeel beschikbaar om aan de administratie-eisen te voldoen. Het is de vraag of een administratie- en bewaarplicht te veel gevraagd is van box 3-belastingplichtigen.

De Afdeling wijst in dit kader op de administratie- en bewaarplicht en het maken van een vermogensvergelijking voor bank- en spaartegoeden in vreemde valuta. De toelichting gaat hierbij voor de gevolgen voor het doenvermogen alleen in op de groep die vanwege financiële redenen een spaartegoed in het buitenland aanhoudt, met een niet gemotiveerde verwachting dat deze groep over voldoende financiële kennis beschikt om aan de fiscale verplichtingen te voldoen.

De Afdeling wijst echter ook op andere groepen zoals kenniswerkers en andere arbeidsmigranten en studenten van buiten de eurolanden die al dan niet tijdelijk in Nederland wonen. Zij zullen veelal hun bankrekeningen in het land van herkomst aanhouden. Ook inwoners van Nederland met een (vakantie)huis of al dan niet tijdelijke werkzaamheden in een niet-euroland zullen daar vaak een bankrekening aanhouden. Deze groepen zullen voor die bankrekeningen een uitgebreide administratie moeten bijhouden en een vermogensvergelijking moeten toepassen waarbij elke mutatie op de bankrekening als storting of onttrekking in kaart gebracht moet worden om de vermogensaanwas met betrekking tot valutaresultaten vast te stellen. Het is de vraag of zo'n last proportioneel is.

De beperking van de bewaartermijn tot drie jaar komt volgens de toelichting voort uit het hanteren van een menselijke maat. De toelichting gaat er echter niet op in hoe deze verkorte termijn zich verhoudt tot de navorderingstermijn van vijf jaar die in buitenslandssituaties zelfs kan oplopen tot twaalf jaar. Een belastingplichtige die voldoet aan de bewaartermijn en zich na drie jaar van de administratie ontdoet, kan voor onaangename verrassingen komen te staan als de inspecteur zich na deze drie jaar met vragen tot hem richt. Door zich te houden aan de wettelijke eisen, kan deze belastingplichtige zichzelf in zijn bewijspositie schaden. Dit roept de vraag op of de korte bewaartermijn in de situatie dat sprake is van navordering, juist meer vraagt van het doenvermogen van belastingplichtigen.

c. Toename complexiteit

Uit de uitvoeringstoets volgt ook dat de complexiteit van box 3 ten opzichte van het forfaitaire stelsel in hoge mate toeneemt. Er is een toename van het aantal fiscale regels, een toename van de gegevens die in de aangifte moeten worden uitgevraagd, een toename van de benodigde interactie met belastingplichtigen en een toename van de benodigde gegevensuitwisseling met organisaties buiten de Belastingdienst, terwijl de mogelijkheid om aangiftes te controleren aan de hand van

relevante contra-informatie afneemt. In samenhang met het voorgaande neemt ook de complexiteit van de systemen die de geautomatiseerde verwerking mogelijk maken toe.

Onderdeel van de complexiteit is dat er verschillende regimes worden voorgesteld. Als hoofdregel gaat een vermogensaanwasbelasting gelden en als uitzondering daarop voor onroerende zaken en aandelen in startende ondernemingen een vermogenswinstbelasting. Deze uitzondering is vooral gericht op het voorkomen van liquiditeitsproblemen bij bepaalde belastingplichtigen. Het is de vraag of liquiditeitsproblemen zijn voorbehouden aan de categorieën waarvoor de uitzondering gaat gelden. Er zijn ook andersoortige liquiditeitsproblemen denkbaar.

Voor de heffing over onroerende zaken wordt als uitzondering op de vermogensaanwasbelasting een vermogenswinstbelasting gehanteerd. Binnen deze uitzondering worden de reguliere voordelen verschillend belast, afhankelijk van het gebruik van de onroerende zaak. Daarbij wordt deels gebruikgemaakt van een forfait, de zogenoemde netto vastgoedbijtelling. Deze stapeling van systematieken en uitzonderingen daarop maakt de fiscale behandeling van onroerende zaken in box 3 complex.

De motivering voor het hanteren van een forfait is de eenvoud. Volgens de toelichting is de netto vastgoedbijtelling voor veel belastingplichtigen doenlijker, omdat zij geen bonnetjes van onderhoudskosten bij hoeven te houden. Hoewel dit de administratieve lasten voor deze groep belastingplichtigen beperkt, staat dit in contrast met de administratieplicht die aan alle 1,6 miljoen box 3-belastingplichtigen wordt opgelegd, onder meer ten behoeve van hun werkelijke kostenafrek. Dit roept de vraag op of de doenlijkheid op dit punt niet in ook in andere gevallen nader gewogen zou moeten worden.

Voor wat betreft de rechtmatigheid van het voorstel, gaat de toelichting alleen in op de vraag of het voorgestelde box 3-stelsel rechtmatig is. Er wordt echter geen aandacht besteed aan de vraag of dit ook geldt voor de netto vastgoedbijtelling. In de toelichting op de netto vastgoedbijtelling wordt alleen vermeld dat in dit kader getracht moet worden de werkelijkheid te benaderen en dat het kabinet daarom kiest voor een relatief laag forfait ten opzichte van de gemiddelde brutohuurwaarde.

Bij het forfait voor de aftrekbare kosten wordt een gemiddelde gehanteerd. De toelichting gaat niet in op dit verschil in benadering, mede in het licht van het streven van het benaderen van de werkelijkheid. De toelichting maakt hiermee niet duidelijk wat dit betekent voor de juridische houdbaarheid van de netto vastgoedbijtelling in het licht van artikel 1 EP van het EVRM en artikel 14 van het EVRM.

d. Conclusie

De Afdeling merkt op dat, zoals ook uit de uitvoeringstoets blijkt, dit wetsvoorstel op meerdere terreinen zeer grote impact heeft op de uitvoering door de Belastingdienst. Zo lijkt de wervingsopgave van structureel 900 fte, mede gelet op de krapte op de arbeidsmarkt, de Belastingdienst voor een bijna onmogelijke opgave te stellen.

Het voorgenen hybride stelsel, waarbij alleen voor onroerende zaken en aandelen in startende ondernemingen een vermogenswinstbelasting gaat gelden, leidt tot een verdere toename in complexiteit. De reden voor deze uitzondering, liquiditeitsproblemen, is niet voorbehouden aan deze categorieën. De aangedragen reden voor de genoemde uitzonderingen is op zichzelf te begrijpen. Deze reden overtuigt echter niet om alleen voor de genoemde vermogensbestanddelen een vermogenswinstbelasting in te voeren.

Voor de heffing over onroerende zaken wordt een stapeling van systematieken en uitzonderingen daarop gehanteerd die de fiscale behandeling van onroerende zaken in box 3 complex maakt, in het bijzonder de netto vastgoedbijtelling.

Gelet op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de uitvoerbaarheid, doenvermogen en complexiteit, adviseert de Afdeling bij de vormgeving van een box 3-stelsel een zwaarder belang aan deze aspecten toe te kennen. Zij adviseert om in de toelichting inzicht te bieden in de weging en de toelichting aan te vullen door in te gaan op de specifieke opmerkingen gemaakt in de onderdelen b en c.

IV Gevolgen voor de rechtspraak

Voorlichting over geschilbeslechting in het verkiezingsproces

(W04.24.00045/I)

Voorlichting over de inrichting van het systeem inzake de beslechting van verkiezingsgeschillen.

Inhoud voorstel

De minister ziet aanleiding de wijze van beslechting van verkiezingsgeschillen anders in te richten. Van oudsher belegt de Grondwet een belangrijk deel van de beslechting van verkiezingsgeschillen bij het vertegenwoordigend orgaan (parlement). Tegen beslissingen van het vertegenwoordigend orgaan over de toelating van leden en over de verkiezingsuitslag staat geen beroep open. Internationaal is evenwel een trend zichtbaar om de rechter te betrekken bij de geschilbeslechting. De minister overweegt mede tegen die achtergrond beroep op een onafhankelijke instantie mogelijk te maken. Hij heeft de Afdeling advisering om voorlichting gevraagd over de inpassing van zo'n instantie op een wijze die recht doet aan de waarden die in het Nederlandse constitutionele bestel besloten liggen en tegelijkertijd werkbaar is.

Adviesopmerking

Gelet op de internationale normen zoals neergelegd in artikel 3 EP van het EVRM en daarmee samenhangend artikel 13 van het EVRM, komt de Afdeling tot de slotsom dat de toegankelijkheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het proces van geschilbeslechting in het Nederlandse verkiezingsproces versterkt moeten worden.

Kenmerkend voor het Nederlandse stelsel is dat de volksvertegenwoordiging zelf een belangrijke rol heeft in het beslechten van verkiezingsgeschillen. Deze betrokkenheid moet met extra waarborgen worden aangevuld om de onafhankelijkheid te versterken. Zo moet nader worden ingekaderd hoe eventuele geschillen beoordeeld moeten worden, zowel inhoudelijk (wanneer is een stemming ongeldig) als procedureel (hoe gaat de volksvertegenwoordiging om met geschillen). Daarnaast moet een onafhankelijke instantie een rol krijgen bij het beslechten van verkiezingsgeschillen, bij voorkeur de bestuursrechter.

In bezwaar- en beroepszaken kan uiteindelijk worden besloten tot hertelling dan wel herstemming. Daarbij geeft de Afdeling in overweging om als voorwaarde om tot herstemming over te gaan het criterium te hanteren dat er zodanige onregelmatigheden zijn geweest dat deze invloed kunnen hebben op de zetelverdeling tussen partijen of de zeteltoewijzing aan een kandidaat.

Ook de bevoegdheid om tot een hertelling te besluiten kan nader worden ingekaderd om een goede balans te vinden tussen enerzijds het belang van de juistheid van de uitslag en anderzijds tijdige en efficiënte vaststelling van de uitslag. Deze balans kan anders zijn dan bij de beslissing om te gaan herstemmen, nu daarbij andere belangen een rol spelen. Criteria voor herstemming of hertelling moeten in de wet worden vastgelegd om voldoende houvast te bieden voor zowel het vertegenwoordigend orgaan als de bevoegde onafhankelijke instantie die dit besluit kan toetsen.

Naast inhoudelijke criteria zouden ook procedurele waarborgen geboden moeten worden. Daartoe zou op de voet van artikel 58 van de Grondwet de Kieswetgever, dan wel krachtens de Kieswet het vertegenwoordigend orgaan bij Reglement van Orde nadere regels moeten stellen om ervoor te zorgen dat er voldoende kenbare, procedurele waarborgen van toepassing zijn op de geschilbeslechting door het vertegenwoordigend orgaan. In ieder geval zou geregeld moeten worden welke procedure wordt gehanteerd bij het behandelen en beoordelen van eventuele bezwaren, hoe klagers de mogelijkheid geboden wordt om hun argumenten schriftelijk of in een openbare zitting naar voren te brengen, en wat de waarborgen zijn opdat adequaat en afdoende op die argumenten wordt gereageerd.

De Afdeling merkt op dat het van belang is dat de wetgever bij de inpassing van de beroepsmogelijkheid de gevolgen overweegt van afzien van of vormgeven aan een inkadering van de beroepsbevoegdheid. De beroepsmogelijkheid kan gevolgen hebben voor de legitimiteit van het vertegenwoordigend orgaan, omdat het langer duurt voordat de uitslag onherroepelijk is vastgesteld. Het is van belang zoveel mogelijk te voorkomen dat de beroepsmogelijkheid op oneigenlijke gronden wordt ingezet om die beperkte legitimiteit verder aan te tasten. Het duidelijk begrenzen van de beroepsmogelijkheid is alleen al om die reden nodig.

Er zal een balans getroffen moeten worden tussen een tijdige en efficiënte afdoening van geschillen enerzijds, en een laagdrempelige procedure anderzijds. Uitersten hierin zijn enerzijds dat beroep door een ieder kan worden ingesteld, en anderzijds enkel door specifieke personen (bijvoorbeeld uitsluitend kandidaten). In het geval de wetgever het uitgangspunt van *actio popularis* wil handhaven, geeft de Afdeling in overweging om de beroepsbevoegdheid te koppelen aan de vraag of betrokkene het geschil eerder bij het bevoegde bestuursorgaan als bezwaar kenbaar heeft gemaakt.

Wet werkelijk rendement box 3

(W06.24.00138/III)

Voorstel van wet houdende wijziging van box 3 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet werkelijk rendement box 3).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt een nieuw stelsel te introduceren voor de belastingheffing over inkomen uit sparen en beleggen in box 3. In het huidige stelsel wordt belasting in box 3 geheven op basis van forfaitair berekende rendementen. De Hoge Raad heeft dit stelsel niet in overeenstemming geacht met het gelijkheidsbeginsel in combinatie met het recht op eigendom uit het EVRM. Daarom wordt voorgesteld belasting te heffen op basis van het werkelijke rendement uit sparen en beleggen.

Adviesopmerking

Bij de totstandkoming en toepassing van wetgeving is het samenspel tussen de verschillende staatsmachten van wezenlijk belang. Zij moeten in onderlinge wisselwerking telkens een goede balans vinden. Regering en Staten-Generaal brengen wetgeving tot stand. Het bestuur, met als onderdeel daarvan de uitvoering, past de wetgeving toe en de rechter beoordeelt de rechtmatigheid van de toepassing ervan in een concreet geval. Hierbij heeft niet één actor de overhand. Idealiter is sprake van een goede dialoog, waarbij niet voorziene of nieuwe omstandigheden of gebreken in de wetgeving tijdig worden geconstateerd, zowel in de totstandkomingsfase van wetgeving als achteraf

door bijvoorbeeld de rechter of de uitvoering. Dat kan reden zijn voor de wetgever om bestaande wetgeving aan te passen of nieuwe wetgeving te initiëren.

Als een rechter toetst aan een ieder verbindende verdragsbepalingen en tot de conclusie komt dat sprake is van strijdigheid daarmee, begrenst dat de beleidsvrijheid van de wetgever. De wetgever heeft dan alleen nog de mogelijkheid om de wet zo vorm te geven dat deze niet strijdig is met de hogere verdragsbepalingen, zoals deze zijn uitgelegd door de rechter. Het ligt niet in de macht van de wetgever (althans niet zonder medewerking van overige verdragspartijen) om de verdragsbepalingen aan te passen. Het samenspel tussen rechter en wetgever werkt in die situatie minder goed. Dit verklaart mede waarom de Nederlandse rechter in het algemeen terughoudendheid betracht bij de toetsing aan een ieder verbindende verdragsbepalingen.

Hierbij is het van belang dat de betrokken actoren bij wetgeving 'ieder hun bijdrage leveren vanuit hun optiek en vanuit hun ervaringshorizon'. De taak van de rechter is primair om rechtsbescherming te bieden aan de individuele burger. Daarin past de beoordeling van de rechtmatigheid van de wet in het concrete geval. Onder rechtmatigheid valt ook de overeenstemming met hoger recht. De wetgever kan niet volstaan met een toets op rechtmatigheid, maar heeft ook bredere belangen als doelmatigheid en efficiëntie van wetgeving voor ogen alsook de inpassing ervan in een breder stelsel. Daarin past dat rekening wordt gehouden met aspecten als budgettaire opbrengst, uitvoerbaarheid en draagvlak. Voor uitvoeringsinstanties is de praktische uitvoerbaarheid van de wet een overwegend belang.

Een goede balans veronderstelt dat iedere actor respect heeft voor en vertrouwen in de rol en verantwoordelijkheden van de andere actoren. Dit met inachtneming van ieders zelfstandigheid en van de onafhankelijkheid van de rechter. Als het samenspel hapert, heeft iedere actor weliswaar gewetensvol zijn rol gespeeld, maar kan het geheel leiden tot een uitkomst die in de praktijk problematisch of voor de uitvoering zelfs onmogelijk blijkt. Dit lijkt bij het box 3-stelsel het geval.

De wetgever heeft gekozen voor een forfaitaire benadering, mede om de uitvoerbaarheid te bevorderen en de belastingopbrengsten op peil te houden. De Hoge Raad heeft de belastingheffing in box 3 getoetst aan bepalingen uit het EVRM en heeft geoordeeld dat de heffing wat betreft de forfaitaire benadering in strijd is met deze bepalingen op stelselniveau. In het zogenoemde Kerstarrest van 2021 acht de Hoge Raad het op zichzelf begrijpelijk dat de wetgever de uitvoerbaarheid wil bevorderen en de belastingopbrengsten op peil wil houden, maar vindt hierin geen voldoende rechtvaardiging voor de schending van artikel 1 EP van het EVRM. De Hoge Raad oordeelde dat er geen redelijke verhouding bestaat tussen de belangen die de wetgever heeft willen dienen en de ongelijkheid die wordt veroorzaakt door te werken met forfaits.

De ruimte voor de wetgever om een andere vormgeving voor het box 3-stelsel te hanteren dan op basis van werkelijk rendement is daarmee sterk beperkt. De rechtmatigheid van een regeling staat voorop. Daarbij is de redelijke verhouding tussen doel en middelen van belang. De wetgever moet ook rekening houden met doelmatigheid, uitvoering, efficiëntie en draagvlak. De regering stelt nu een stelsel voor waarin wordt uitgegaan van het werkelijke rendement, met als doel dat er geen sprake meer is van schending van artikel 14 jo. artikel 1 EP van het EVRM. De Belastingdienst heeft vervolgens vanuit zijn rol voor de uitvoering aangegeven dat de impact op de uitvoering ingrijpend is. Daarmee lijkt een patstelling te ontstaan, die zal moeten worden doorbroken. Er moet een nieuw evenwicht worden gezocht. Het vergt inzet van alle staatsmachten om tot een rechtmatige

en werkbare uitkomst te komen. De wetgever is daarbij als eerste aan zet. Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling haar adviesopmerkingen.