

Legisprudentieoverzicht 2019

Inleiding

Legisprudentie vormt een systematische verzameling van de wetgevingsadviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het overzicht geeft inzicht in de wijze waarop over wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur wordt geadviseerd, aan de hand van een vast toetsingskader. Dit toetsingskader is drieledig: beleidsanalytisch, juridisch en wetstechnisch.

In 2019 heeft de Afdeling advisering uiteraard ook weer adviezen vastgesteld die een belangrijke bijdrage leveren aan de legisprudentie. Het legisprudentieoverzicht 2019 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 legisprudentieoverzicht is gepubliceerd bij het jaarverslag van de Raad van State over 2019. Het jaarverslag vindt u op jaarverslag.raadvanstate.nl.

Colofon

Tekst: Raad van State – Den Haag

Ontwerp en opmaak: OBT – Den Haag

Website Jaarverslag 2019: jaarverslag.raadvanstate.nl

Website Raad van State: www.raadvanstate.nl

Algemeen mailadres: voorlichting@raadvanstate.nl

April 2020

Inhoudsopgave

1. Constitutie, grond- en mensenrechten	4	4. Europees recht	31
1.1 Grondwet	5		
1.2 Toetsing aan Grondwet en verdragen	5	5. Gegevensverwerking	35
2. Beleidsanalytische toets	13	6. Rechtsbescherming	40
2.1 Nut en noodzaak	14		
2.2 Effectiviteit en neveneffecten	16	7. Digitalisering	45
2.3 Handhaving, toezicht en doorberekening kosten	19		
3. Interbestuurlijke verhoudingen	23	8. Bijzondere aspecten	50
3.1 Decentrale overheden	24	8.1 Delegatie	51
3.2 BES-eilanden en andere landen in het Koninkrijk	26	8.2 Inwerkingtreding en overgangsrecht	55
		8.3 Overig	57

Constitutie, grond- en mensenrechten

1

1.1 Grondwet

Wijziging van de Grondwet (W01.19.0113/I)

Voorstel van rijkswet van de leden Verhoeven en Jetten tot verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen inzake het lidmaatschap van de Europese Unie.

Inhoud voorstel

Het voorstel van rijkswet heeft tot doel een aantal bepalingen aan de Grondwet toe te voegen, die verband houden met het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie (EU of de Unie). De initiatiefnemers zien een grondwettelijke verankering als een fundamentele erkenning van het belang van de Unie voor de nationale rechtsorde.

Adviesopmerking

De initiatiefnemers stellen voor een bepaling in de Grondwet op te nemen, die regelt dat een eventueel besluit tot terugtrekking van Nederland uit de EU weloverwogen en voldoende democratisch gelegitimeerd wordt genomen. Zij houdt in dat over het opzeggen van het lidmaatschap van de EU geen besluit wordt genomen zonder voorafgaande goedkeuring bij wet en dat de bestaande grondwetsherzieningsprocedure daarop van overeenkomstige toepassing is. De initiatiefnemers zijn van mening dat de voorgestelde bepaling over het EU-lidmaatschap normatief is, maar omdat daar – zo stellen

zij – ook anders over kan worden gedacht, dient de Grondwet geen onduidelijkheid te laten bestaan over de vraag welke procedure moet worden toegepast.

De Afdeling geeft aan dat de voorgestelde bepaling over het EU-lidmaatschap moet worden geïnterpreteerd als een normatieve bepaling. Dat betekent dat, als de bepaling in de Grondwet is opgenomen, het lidmaatschap niet kan worden opgezegd zonder voorafgaande wijziging van de Grondwet. In dat geval is de voorgestelde procedurele bepaling overbodig en kan deze worden geschrapt. De Afdeling adviseert in de toelichting te bevestigen dat een bepaling over het Nederlandse EU-lidmaatschap normatieve strekking heeft en het voorgestelde artikellid te schrappen.

1.2 Toetsing aan Grondwet en verdragen

Bedwelming van dieren voor de slacht (W11.18.0055/IV)

Voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht.

Inhoud voorstel

Op grond van Verordening (EG) 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden ('de verordening') geldt een verplichting om dieren voorafgaand aan de slacht te bedwelmen. Zowel de verordening als de Wet dieren bevat een uitzondering op die plicht voor het

slachten overeenkomstig religieuze riten (ritueel slachten). Het initiatiefwetsvoorstel regelt dat deze uitzondering in de Wet dieren vervalt.

Adviesopmerking

Artikel 9 EVRM beschermt de vrijheid van godsdienst en omvat mede “de vrijheid hetzij alleen hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften”.

Een toets van het voorstel aan artikel 9 EVRM doorloopt de volgende stappen. Allereerst dient te worden vastgesteld of ritueel slachten een recht is dat beschermd is door het EVRM. Op grond van de hierboven genoemde jurisprudentie van het EHRM is dit inderdaad het geval: de vrijheid van godsdienst, zoals vastgelegd in artikel 9, omvat ook slachten volgens rituele voorschriften. Vervolgens moet de vraag beantwoord worden of de voorgestelde maatregel een beperking betekent van dit recht. Met de initiatiefneemster is de Afdeling van oordeel dat hier van een beperking sprake is. Voor ten minste een deel van de Islamitische en Joodse gemeenschap in Nederland betekent de voorgestelde verplichting om dieren altijd te bedwelmen voor zij geslacht worden, dat zij hun religieuze voorschriften op dit punt niet kunnen naleven.

Het recht op vrijheid van godsdienst van het eerste lid van artikel 9 EVRM kan alleen beperkt worden op de gronden die in het tweede lid van dat artikel genoemd worden. Op grond van dit tweede lid kan een beperking slechts worden gesteld indien deze is vastgelegd in een wettelijke regel die toegankelijk en voorzienbaar is; een legitiem doel dient zoals genoemd in artikel 9, tweede lid, EVRM; en met het oog op dat doel noodzakelijk is in een democratische samenleving. Bij dit onderdeel van de toets gaat het er om of de beperking tegemoetkomt aan een dringende maatschappelijke behoefte en in een redelijke verhouding staat tot het nagestreefde doel (vereiste van proportionaliteit).

De Afdeling wijst er in aanvulling op dat sinds 1 januari 2018 een wijziging van het Besluit houders van dieren van kracht is. Deze wijziging geeft uitwerking aan de in 2017 vastgestelde aanvulling op het convenant slachten volgens religieuze ritens en is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek naar het minimaliseren van dierenleed bij rituele slacht. In het convenant verplichten de convenantspartijen zich om elke drie jaar de uitvoering en de werking van het convenant te evalueren en daarvan verslag uit te brengen. Omdat deze regelgeving pas sinds kort van kracht is, zijn de effecten ervan nog niet vast te stellen. De nieuwe regels hebben tot doel een hogere bescherming van dierenwelzijn bij de rituele (onverdoofde) slacht en betreffen onder meer beter toezicht op en strengere eisen aan de slachthuizen waar rituele slacht plaatsvindt. Het is

van groot belang dat deze nieuwe regels zowel de vrijheid van godsdienst en de bescherming van minderheden respecteren, als het belang van dierenwelzijn. In dat verband is relevant dat de regels ondersteund worden door de betrokken Islamitische en Joodse organisaties. De conclusie van initiatiefneemster dat de regels van het convenant aangaande het onverdoofd slachten niet tegemoet kunnen komen aan de hoge dierenwelzijneisen die de maatschappij vraagt is dan ook niet gemotiveerd. De recente aanvulling van het Besluit houders van dieren is een maatregel die tegelijk het dierenwelzijn dient, kan rekenen op maatschappelijk draagvlak én de vrijheid van godsdienst in voldoende mate ongemoeid laat. Dat geldt niet voor de voorgestelde maatregel die wordt voorgesteld. In dat licht bezien is het voorstel niet proportioneel aan het beoogde doel.

De toelichting bij het voorstel overtuigt niet van de noodzaak van de voorgestelde algehele verplichting om dieren te bedwelmen voorafgaand aan de slacht. Zonder die noodzaak vormt het voorstel een niet-gerechtvaardigde inbreuk op de vrijheid van godsdienst.

Ongewenste zeggenschap telecommunicatie (W18.18.0097/IV)

Voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet met betrekking tot ongewenste zeggenschap in de telecommunicatiepartijen.

Inhoud voorstel

Het voorstel strekt ertoe in de Telecommunicatiewet (Tw) te voorzien in een bevoegdheid voor de minister van EZK om het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij te verbieden.

Adviesopmerking

In de toelichting wordt onderkend dat de maatregelen een aantasting opleveren van het recht op eigendom als bedoeld in het Eerste Protocol van het EVRM. De Afdeling onderschrijft dat er, zoals wordt gesteld, sprake is van regulering, en niet van onteigening. Ook onderschrijft zij dat onder omstandigheden deze regulering gerechtvaardigd kan zijn. Hetgeen de Afdeling hiervoor over het voorstel heeft opgemerkt, leidt er toe, dat eerst de vraag moet worden beantwoord of de maatregel voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar in de uitoefening is, en vervolgens of er een 'fair balance' is getroffen tussen het doel dat het wetsvoorstel beoogt te bereiken en de (eigendoms)belangen van de betrokken bedrijven of individuen.

Zoals hiervoor is uiteengezet schept het gehanteerde begrippen- en beoordelingskader voor partijen die zeggenschap willen verkrijgen of hebben onzekerheid omtrent de reikwijdte van de (met een forse boete te handhaven) meldplicht mee. Deze onzekerheid speelt niet alleen wanneer geïnteresseerde partijen voornemens hebben tot het verwerven van overwegende zeggenschap,

maar ook daarna, bij het houden ervan. Dit maakt voor betrokkenen onzeker en onvoorspelbaar of en wanneer zij moeten melden. Als gevolg daarvan betwijfelt de Afdeling of de inbreuk op het eigendomsrecht in voldoende mate voor de betrokkenen voorzienbaar is.

De gevolgen van het opleggen van een verbod op overwegende zeggenschap en van de verplichting tot vervreemding van zeggenschap kunnen voor de betrokkenen bij de onderneming en voor de verkrijger van zeggenschap aanzienlijk zijn. Niet alleen kunnen het verbod en de verplichting tot vervreemding van zeggenschap, leiden tot (mogelijk aanzienlijk) waardeverlies, maar ook tot een doorkruising van strategische bedrijfsbelangen voor zowel degene die de zeggenschap kwijtraakt, als de betreffende onderneming en andere betrokkenen. Zo rijst de vraag of betrokken partijen bijvoorbeeld in het vervolg nog kapitaal kunnen aantrekken? Daar komt bij, zoals hiervoor aan de orde is geweest, dat het voorstel slechts in beperkte mate bijdraagt aan het te bereiken doel, namelijk het voorkomen van aantasting van vitale infrastructuur. Dit leidt ertoe dat vraagtekens kunnen worden gezet bij de evenredigheid van de verhouding tussen aan de ene kant het verbod tot verkrijging of behoud van zeggenschap en het daarmee te bereiken doel en aan de andere kant de zwaarte van de aantasting van het eigendomsrecht.

De Afdeling concludeert daarom dat de gekozen benadering spanning oproept met het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

Strafbaarstelling verblijf in terroristisch gebied (W16.18.0089/II)

Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering tot strafbaarstelling van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot strafbaarstelling van personen die zonder toestemming van de minister van Justitie en Veiligheid opzettelijk verblijven in een gebied dat onder controle staat van een terroristische organisatie. Dit gebied wordt bij algemene maatregel van bestuur aangewezen.

Adviesopmerking

De voorgestelde strafbaarstelling leidt tot een inmenging in het recht op vrijheid van beweging, zoals neergelegd in onder meer het EVRM. Een dergelijke beperking is slechts gerechtvaardigd indien deze geschikt is in het licht van de bestaande wettelijke mogelijkheden om het doel te bereiken. Het doel van de strafbaarstelling is te voorkomen dat Nederlandse ingezetenen betrokken raken bij terroristische misdrijven in een gebied dat onder controle staat van een terroristische organisatie, bij terugkomst in Nederland of elders in de wereld.

Hoewel de Afdeling het grote belang van de bestrijding van terrorisme onderschrijft, is zij van oordeel dat de vereiste noodzaak niet is aangetoond. Het voorstel maakt een ieder strafbaar die zich op het aangeduide grondgebied bevindt; ook personen die niet betrokken zijn bij de terroristische organisatie die het gebied onder controle heeft. Dit terwijl de ervaringen met uitreizigers en terugkeerders uit Syrië en Irak hebben geleerd dat het bestaande instrumentarium voldoende is om tot vervolging over te kunnen gaan. Daarnaast is niet aannemelijk dat de aanwijzing van een gebied als staande onder controle van een terroristische organisatie eerder kan plaatsvinden dan dat het OM tot vervolging van betrokken Nederlandse ingezetenen aldaar kan overgaan. Ook in dat opzicht is er geen noodzaak tot de introductie van de voorgestelde strafbaarstelling. Tot slot is met name het aantonen dat personen in een dergelijk gebied zijn geweest complex gebleken. Dit probleem wordt door de strafbaarstelling niet opgelost. Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorstel te heroverwegen.

Wijziging Penitentiaire beginselenwet (W16.18.0237/II)

Voorstel van wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling.

Inhoud voorstel

Met het wetsvoorstel beoogt de regering een einde te maken aan het wettelijk recht op voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) na twee derde van de vrijheidsstraf. Het streven is VI voortaan slechts op verzoek na een persoonsgerichte afweging te verlenen en de periode van VI te maximeren op twee jaar. Daarnaast voorziet het voorstel de persoonsgerichte aanpak tijdens detentie van een wettelijke basis en neemt het de bestaande overlap tussen het penitentiair programma en de VI weg.

Adviesopmerking

Het gedeelte van de vrijheidsstraf dat de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid kan doorbrengen gaat gepaard met een proeftijd en toezicht op de naleving van de gestelde voorwaarden. Als de veroordeelde tijdens de proeftijd de gestelde algemene of bijzondere voorwaarden niet naleeft, kan het resterende deel van de vrijheidsstraf alsnog worden tenuitvoergelegd. De proeftijd en het toezicht zorgen ervoor dat de VI gecontroleerd plaatsvindt en zijn daarmee belangrijke elementen in het stelsel. De gemaximeerde termijn van VI heeft vooral voor langgestraften het gevolg dat er binnen de VI periode minder tijd is voor re-integratie. Hierdoor is het waarschijnlijk dat in de praktijk het zwaartepunt van de re-integratie verschuift van de VI-periode naar de verlengde proeftijd, waarbinnen de betrokkene onder langdurig toezicht kan komen te staan.

Voorheen stond de periode van de proeftijd en het toezicht bij de VI gelijk aan de duur van de resterende vrijheidsstraf. Sinds 1 januari 2018 is het mogelijk dat de rechter na afloop van de vrijheidsstraf de proeftijd met twee jaar verlengt. Artikel 15c, derde lid, Sr geeft de rechter bovendien de bevoegdheid bij zeden- en zware geweldsdelinquenten de proeftijd iedere twee jaar opnieuw te verlengen. Deze mogelijkheid van een verlengde proeftijd en daaraan gekoppeld langdurig toezicht bij VI werd onderdeel van de Wlt na een amendement van de Tweede Kamer en heeft tot doelstelling de samenleving te beschermen tegen veroordeelden van wie na afloop van de vrijheidsstraf nog steeds een ernstig gevaar uitgaat.

De Afdeling wijst erop dat het regime van de verlengde proeftijd en langdurig toezicht een inmenging vormt op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de vrijheid van beweging en in meer algemene zin het recht op persoonlijke vrijheid, zoals neergelegd in het EVRM en het IVBPR. De veroordeelde dient zich, hoewel de periode van zijn vrijheidsstraf ten einde is, te houden aan de voorwaarden die hem zijn opgelegd. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een gebiedsverbod, een meldplicht of om een opname van de veroordeelde in een zorginstelling. De inmenging in rechten zoals door de Grondwet en verdragen gewaarborgd, die deze maatregelen met zich brengen, moet noodzakelijk zijn en voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Zoals hiervoor opgemerkt zal als gevolg van de voorgestelde verkorting van de VI tot maximaal twee jaar het zwaartepunt van de re-integratie waarschijnlijk verschuiven van de VI-periode naar de verlengde proeftijd. In dat kader wijst de Afdeling erop dat hoe langer de proeftijd (voort)duurt, des te losser de relatie wordt tussen de schending van de voorwaarden die kan leiden tot de tenuitvoerlegging van het VI-deel en het oorspronkelijke delict. In die relatie ligt echter wel de juridische grond waarop de proeftijd en dus de mogelijke tenuitvoerlegging is gebaseerd. De eisen van proportionaliteit brengen met zich dat de inbreuk die door het opleggen van bijzondere voorwaarden en het toezicht worden gemaakt op iemands persoonlijke levenssfeer, bewegingsvrijheid en persoonlijke vrijheid moeten voortvloeien uit de ernst van het gepleegde strafbare feit en de duur van de opgelegde vrijheidsstraf. Na verloop van tijd staat de duur van de proeftijd niet meer in verhouding tot de ernst van het gepleegde delict en de opgelegde vrijheidsstraf. Deze band verwatert geleidelijk en daarmee is de inbreuk die op iemands persoonlijke levenssfeer, bewegingsvrijheid en persoonlijke vrijheid wordt gemaakt op enig moment niet meer proportioneel. Dit betekent dat de mogelijkheid om de proeftijd zonder wettelijke limiet te verlengen op grond van artikel 15c, derde lid, Sr daarmee op gespannen voet staat met artikel 8 EVRM en artikel 2, vierde Protocol bij het EVRM. Naar het oordeel van de Afdeling is het aan de wetgever de maximale duur van de verlengde toezicht-periode te bepalen en moet dit niet per geval afhangen van het oordeel van de rechter.

De Afdeling adviseert artikel 15c, derde lid, Sr te voorzien van een wettelijke tijdslijmied.

Verbod islamitische uitingen (W04.18.0295/I)

Voorstel van wet van de leden Wilders en De Graaf betreffende het verbod van bepaalde islamitische uitingen.

Inhoud voorstel

Het initiatiefwetsvoorstel strekt er toe bij wet te bepalen dat de islam geen godsdienst is maar een gewelddadige, totalitaire ideologie. Het wetsvoorstel introduceert daarnaast een verbod op een aantal islamitische uitingen; moskeeën, scholen, het drukken, verkopen en verspreiden van de koran en het dragen van de boerka en nikaab in de publieke ruimte.

Adviesopmerking

In artikel 2 van het wetsvoorstel is een aantal islamitische uitingen verboden. Het gaat om moskeeën, scholen, de koran en het dragen van een boerka of nikaab. Deze uitingen zijn - anders dan waarvan in het wetsvoorstel wordt uitgegaan - aan te merken als geloofsmanifestaties en vallen dus binnen het beschermingsbereik van de grond- en mensenrechtelijke bepalingen waarin de vrijheid van godsdienst wordt beschermd. Het gaat hierbij in het bijzonder om artikel 6 van de Grondwet, artikel 9 van het EVRM en artikel 18 van het IVBPR. Dat een bepaalde uiting binnen de reikwijdte van een grondrecht valt, betekent niet dat daaraan geen beperkingen kunnen

worden verbonden: de uitoefening van grondrechten kan in beginsel worden beperkt, mits wordt voldaan aan de vereisten die zijn gesteld in de artikelen waarin het grondrecht is gewaarborgd. Voorts geldt dat deze beperkingen - gelet op de discriminatieverboden zoals neergelegd in artikel 1 Grondwet, artikel 14 EVRM en artikel 26 IVBPR - geen onderscheid tot gevolg mogen hebben als daarvoor geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat.

In de hiervoor genoemde grondwets- en verdragsbepalingen zijn vereisten opgenomen, waaraan beperkingen op de vrijheden die erdoor worden beschermd moeten voldoen. Alle genoemde bepalingen schrijven voor dat in ieder geval een grondige belangenafweging plaatsvindt, waarbij het belang van de bescherming van het fundamentele recht zwaar dient te wegen.

Naar het oordeel van de Afdeling is het verbod op moskeeën, scholen, de koran en het dragen van een boerka of nikaab - waarin artikel 2 van het wetsvoorstel voorziet - in het licht van de hiervoor aangehaalde bepalingen niet gerechtvaardigd en discriminatoir. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt er van uitgegaan dat de islam niet als godsdienst heeft te gelden. De belangenafweging die op grond van zowel de grondwets- als de verdragsbepalingen is vereist heeft als gevolg daarvan ten onrechte in het geheel niet plaatsgevonden. Dat betekent dat geen aandacht is besteed aan de vraag in hoeverre de

voorgestelde beperkingen van de vrijheid van godsdienst noodzakelijk en proportioneel zijn, gelet op de met die beperking te dienen doelen. Voor zover die belangenafweging al zou hebben plaatsgehad, is het volgens de Afdeling niet denkbaar dat zich omstandigheden kunnen voordoen die een zó vergaande beperking van de vrijheid van godsdienst rechtvaardigen. Voorts brengt de omstandigheid dat in het wetsvoorstel slechts islamitische uitingen worden verboden - en vergelijkbare uitingen die samenhangen met andere religies niet - met zich dat sprake is van een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen wegens godsdienst, waarvoor geen objectieve en redelijke rechtvaardiging kan worden gegeven.

De Afdeling merkt verderop dat de in artikel 2 van het wetsvoorstel verboden islamitische uitingvormen niet slechts binnen de reikwijdte van de vrijheid van godsdienst vallen, maar ook binnen het bereik van de vrijheid van meningsuiting zoals neergelegd in artikel 7 Grondwet, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR (het drukken en verspreiden van de koran; het dragen van een boerka of nikaab) en de vrijheid van onderwijs als bedoeld in artikel 23 Grondwet en artikel 2 Eerste Protocol bij het EVRM (de stichting en inrichting van islamitische scholen). Ook ten aanzien van deze grondrechten geldt dat beperking daarvan slechts mag plaatsvinden als deze noodzakelijk en proportioneel is, en geschiedt met het oog op de doelen die in deze bepalingen zijn geformuleerd. Nu ten aanzien van de beperking van de vrijheid van

meningsuiting en de vrijheid van onderwijs geen belangenafweging heeft plaatsgevonden die op deze noodzaak en proportionaliteit betrekking heeft, moet worden geconcludeerd dat het verbod op islamitische uitingen in het wetsvoorstel strijdt met de genoemde bepalingen inzake de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van onderwijs. Ook hier geldt dat voor zover die belangenafweging al zou hebben plaatsgehad, de Afdeling het niet denkbaar acht dat zich omstandigheden kunnen voordoen die een zó vergaande beperking van de uitingsvrijheid en de vrijheid van onderwijs rechtvaardigen.

Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties (W16.18.0357/II)

Voorstel van wet van de leden Kuiken, Van Toorenburg, Van Oosten, Van der Graaf en Van der Staaij, houdende regels over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden (Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een bevoegdheid voor de minister voor Rechtsbescherming om organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden bij beschikking te verbieden. Het voorstel is blijkens de toelichting specifiek gericht op het verbieden van Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) en soortgelijke organisaties.

Adviesopmerking

De Afdeling heeft begrip voor de wens om ten aanzien van OMG's een adequaat instrumentarium te hebben om een einde te kunnen maken aan hun ondermijnende en ontwrichtende activiteiten. De mogelijkheid om OMG's als organisatie te verbieden kan een effectieve manier zijn om op te treden, naast de in de toelichting genoemde inzet van bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten. Omdat het echter niet mogelijk is om een organisatieverbod zodanig juridisch vorm te geven dat het uitsluitend betrekking heeft op OMG's, ziet het voorstel op vrijwel alle verenigingen en rechtspersonen.

De voorgestelde regeling moet daarom worden gezien in de context van het belang van de vrijheid van vereniging en de bestaande regeling in artikel 2:20 BW over het verbieden van verenigingen. De vrijheid van vereniging maakt het mogelijk dat burgers zich gezamenlijk en duurzaam bezighouden met activiteiten op onder meer cultureel, sportief, levensbeschouwelijk en politiek gebied. Gezien het belang van het grondrecht worden er vanuit het nationale en het internationale recht zware eisen gesteld aan het beperken of verbieden van een vereniging.

Het recht op vrijheid van vereniging en vergadering is in 1848 in de Grondwet vastgelegd. Tot 1976 was voorafgaande goedkeuring door de Kroon nodig om volledige rechtspersoonlijkheid te verkrijgen. Daarna is er echter door de wetgever, mede in het licht van de fundamentele

aard van het recht van vereniging, voor gekozen om de beslissing om een rechtspersoon te verbieden neer te leggen bij de rechter. De voorafgaande rechterlijke toets vormt daarmee, aldus de toelichting bij het recente conceptwetsvoorstel tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de belangrijkste rechtsstatelijke correctiefactor tegen onnodig gebruik van de procedure.

De Afdeling merkt op dat uit deze totstandkomingsgeschiedenis blijkt dat niet op voorhand gesteld kan worden dat het in strijd zou zijn met de Grondwet om niet de rechter, maar het bestuur de bevoegdheid te geven om verenigingen te verbieden. Het internationale recht verzet zich daar evenmin tegen. Zo kennen bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk ook de mogelijkheid voor het bestuur om organisaties te verbieden. Een dergelijke keuze is echter wel een fundamenteel andere dan de keuze die de Nederlandse wetgever eerder heeft gemaakt. De noodzaak van een dergelijke fundamentele aanpassing van een stelsel dient door de wetgever goed gemotiveerd te worden. Daarbij zou sprake moeten zijn van een grondige afweging tussen de voor- en nadelen van beide stelsels.

De Afdeling stelt vast dat in de toelichting niet wordt ingegaan op het fundamentele karakter van de voorgestelde wijziging. Er wordt alleen op praktische gronden en niet ten principale gemotiveerd waarom de eerder gevoelde noodzaak om deze bevoegdheid aan de rechterop te dragen niet langer zou bestaan. Dit klemmt temeer nu de

regeling, zoals hierboven is opgemerkt, niet uitsluitend van toepassing zal zijn op OMG's, maar in beginsel op alle organisaties en er naast het verenigingsverbod al een scala aan andere maatregelen bestaat om criminele activiteiten van (leden van) OMG's aan te pakken.

Verduidelijking burgerschapsopdracht (W05.19.0014/I)

Voorstel van Wet tot wijziging van een aantal onderwijs-wetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in aanpassing van de huidige bepaling over de burgerschapsopdracht in de onderwijs-wetten voor het primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Deze aanpassing strekt ertoe de burgerschapsopdracht van het onderwijs en de uitgangspunten die daarbij gelden te verduidelijken en een meer verplichtend karakter te geven.

Adviesopmerking

Het verduidelijken en meer verplichtend maken van de burgerschapsopdracht dient plaats te vinden tegen de achtergrond van de pluriformiteit die, zoals in de memorie van toelichting terecht wordt onderkend, een wezenskenmerk vormt van de democratische rechtsstaat. Dit wezenskenmerk vindt uitdrukkelijke waarborging in de Nederlandse constitutionele rechtsorde door de grondwettelijke gelijkheidsnormen, de klassieke vrijheidsrechten

in hoofdstuk 1 van de Grondwet, en de neutraliteit van de overheid.

Deze pluriformiteit vindt voor het onderwijs een specifieke waarborg in artikel 23 van de Grondwet. Dit artikel wordt in het wetsvoorstel als uitgangspunt genomen bij de beoogde verduidelijking van de burgerschapsopdracht.

In deze grondwetsbepaling wordt de bevoegdheid van de overheid met betrekking tot het onderwijs geordend, gereguleerd en begrensd, met name met het oog op het bieden van ruimte voor pluriformiteit en vrijheid, en garanties voor gelijkheid en neutraliteit van de overheid en van het openbaar onderwijs. Het openbaar onderwijs dient levensbeschouwelijk neutraal te zijn en op een generieke, onpartijdige manier aan religie en levensbeschouwing aandacht te geven.

Daarbij heeft het openbaar onderwijs inrichtingsvrijheid. Zo wordt binnen het openbaar onderwijs op gevarieerde wijze aandacht gegeven aan de pluriformiteit aan levensbeschouwingen en opvattingen.

Daarnaast heeft het bijzonder onderwijs vrijheid van richting en inrichting: het mag eigen religieuze of levensbeschouwelijke opvattingen en pedagogische opvattingen in het onderwijs tot uitdrukking brengen. De wetgever dient er dan ook voor te waken dat niet één bepaalde visie op 'het goede' en 'het goede leven' aan het onderwijs opgelegd wordt. Het is een algemeen aanvaard en gewaardeerd gegeven dat ouders voor hun kinderen de school kunnen kiezen die past bij hun eigen religie,

levensbeschouwing en pedagogische visie. Bij de interpretatie van artikel 23 van de Grondwet dienen deze waarden en beginselen die aan de codificatie van de onderwijsvrijheid ten grondslag hebben gelegen leidend te zijn. Deze waarden zijn - naast het uitgangspunt dat de overheid minimum-kwaliteitseisen kan en moet stellen - pluriformiteit en vrijheid; zij vormen een wezenlijk onderdeel van de grondwettelijke regeling van het Nederlandse onderwijsbestel.

Tegelijkertijd spreekt vanzelf dat artikel 23 van de Grondwet niet in isolement, maar in de context van de constitutionele orde en de grondrechtencatalogus in zijn geheel moet worden gezien, en in dat licht uitgelegd moet worden. Dat brengt met zich dat de ruimte die dit grondwetsartikel biedt - de ruimte die deze bepaling aan pluriformiteit geeft - niet absoluut kan zijn.

(1) Zo kan de vrijheid van onderwijs niet zo ver reiken, dat met gebruikmaking daarvan de constitutionele orde uitgehold zou kunnen worden. De vrijheid van onderwijs biedt geen ruimte om de democratische rechtsstaat aan te tasten. De democratische rechtsstaat is juist en bij uitstek de staatsvorm waarbinnen die vrijheid kan functioneren en floreren, en kan niet tolereren dat die vrijheid gebruikt wordt om de mogelijksvoorwaarde van die vrijheid - de democratische rechtsstaat - te ondergraven.

(2) Bovendien dienen andere grondrechten – zoals het gelijkheidsbeginsel, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting – bij de uitleg van de vrijheid van onderwijs steeds in het oog te worden gehouden. Dit betekent dat een afweging gemaakt zal moeten worden op het moment dat meerdere grondrechten in het geding zijn.

(3) Ten slotte mag van scholen gevergd worden dat zij een positieve bijdrage leveren aan het in stand houden van de democratische rechtsstaat.

Dit wetsvoorstel ziet met name op het derde punt, en betreft de vraag naar de inhoud en mate waarin van scholen een actieve bijdrage gevergd mag worden ten behoeve van het onderhoud en behoud van de democratische rechtsstaat.

Beleidsanalytische toets

2

2.1 Nut en noodzaak

Wet langdurige zorg (W13.18.0308/III)

Voorstel van wet houdende wijziging van de Wet langdurige zorg om toegang tot deze wet te bieden aan mensen die vanwege een psychische stoornis blijvend behoefte hebben aan permanent toezicht en/of 24 uur zorg nabij.

Inhoud voorstel

Het voorstel strekt ertoe mensen met een psychische stoornis die een blijvende behoefte aan permanent toezicht hebben of 24 uur per dag zorg in de nabijheid nodig hebben, toegang te geven tot de Wet langdurige zorg (Wlz).

Adviesopmerking

De Afdeling begrijpt het voorstel weliswaar uit het oogpunt van de uitgangspunten en de systematiek van de Wlz en de Wmo 2015. Onvoldoende duidelijk is echter welk praktisch probleem met het voorstel wordt opgelost en welke meerwaarde het voorstel voor de betrokkenen zelf heeft. Dit klemt temeer nu op relevante onderdelen van het wetsvoorstel nog onduidelijkheid over de uitwerking bestaat, of de uitwerking daarvan nog niet is afgerond. Het is de Afdeling dan ook nog niet duidelijk of de risico's voor een zorgvuldige transitie van de zorgverlening aan een kwetsbare groep mensen voldoende zijn ondervangen. De Afdeling betwijfelt of op dit

moment daadwerkelijk voldoende zicht bestaat op de effecten van het voorstel om te kunnen vaststellen dat deze inderdaad geen belemmering vormen voor overheveling van de beoogde groep mensen, zoals het voornemen in het Regeerakkoord is geformuleerd.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling tijd te nemen voor een goed uitgewerkte regeling. Dat is temeer van belang nu het gaat om een kwetsbare groep mensen. Ook al is de onderbrenging van deze groep mensen in de Wlz op zichzelf begrijpelijk, dan nog is het nemen van tijd voor een goed uitgewerkte regeling nodig. Dat hoeft ook geen probleem te zijn, nu de praktische noodzaak voor en meerwaarde van dit voorstel voor de groep mensen waarom het gaat, niet duidelijk is. Daarom adviseert zij het voorstel nu niet in te dienen

Wijziging van de Wet BIG (W13.18.0202/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg in verband met het regelen van de regieverpleegkundige als basisberoep, het uitbreiden van de eisen voor periodieke registratie en enige andere wijzigingen.

Inhoud voorstel

Het voorstel regelt een aantal onderwerpen, waaronder de actualisatie van het deskundigheidsgebied van de verpleegkundige, het uitbreiden van de eisen voor periodieke registratie en de aanpassing van het deskundig-

heidsgebied van de apotheker. Ook wordt met het voorstel het beroep regieverpleegkundige geïntroduceerd en opgenomen in artikel 3 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG), naast het bestaande beroep verpleegkundige. Daarmee gaat onder andere regieverpleegkundige tot de beschermde beroepstitels behoren.

Adviesopmerking

Uit het voorgaande blijkt dat de Wet BIG niet bedoeld is voor functiedifferentiatie en dus geen passend middel is om onderscheid te maken tussen hbo-geschoolde en mbo-geschoolde verpleegkundigen. De voorgestelde opnemings van het beroep regieverpleegkundige in deze wet past niet in de doelstellingen daarvan en de voor die doelen door de minister van VWS geformuleerde beleidsuitgangspunten. Hoewel de praktijk behoefte kan hebben aan functiedifferentiatie en duidelijker onderscheid tussen de taken en verantwoordelijkheden van enerzijds mbo-geschoolde verpleegkundigen en anderzijds hbo-geschoolde verpleegkundigen, is de Afdeling van oordeel dat daarvoor de Wet BIG niet moet worden aangepast. Een dergelijke functiedifferentiatie kan op een andere manier, bijvoorbeeld door certificering worden verzekerd.

De Afdeling adviseert de noodzaak van de voorgestelde opnemings van regieverpleegkundige als afzonderlijk beroep in artikel 3 van de Wet BIG in het licht van de doelstellingen van de wet BIG en de beleidsuitgangspunten te heroverwegen.

Wijziging Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling (W12.18.0374/III)

Voorstel van wet van het lid Smeulders tot wijziging van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling in verband met het voorkomen van pensioenkortingen op de korte termijn.

Inhoud voorstel

Het voorstel beoogt pensioenkortingen te voorkomen door pensioenfondsen twee jaar extra de tijd te geven om genoeg vermogen op te bouwen. Een nieuw breed gedragen pensioenakkoord dient in de tussentijd te zorgen voor een structurele oplossing.

Adviesopmerking

De Afdeling merkt op, dat haar niet op voorhand duidelijk is waar de verwachting op wordt gebaseerd dat pensioenfondsen nu wél in staat zullen zijn het uitstel te gebruiken om de dekkingsgraad te verbeteren en zo kortingen te voorkomen. In de afgelopen jaren is immers gebleken dat eerder verleend uitstel die verbeteringen niet heeft bewerkstelligd en dat ook in de nieuwe herstelsystematiek de benodigde verbeteringen niet vanzelf, zonder de daarvoor benodigde maatregelen te treffen, worden bereikt.

Blijkens de toelichting is het voorstel in het bijzonder ingegeven door de wens kortingen te voorkomen in situaties dat de dekkingsgraad van een pensioenfonds meer

dan 100% bedraagt maar minder dan wat vereist is ingevolge artikel 140 van de Pensioenwet. De initiatiefnemer is van oordeel dat die eis onnodig streng is. De Afdeling herinnert eraan dat als ondergrens voor indexering van pensioenuitkeringen een beleidsdekkingsgraad geldt van 110%. Volledige indexering is pas mogelijk bij een beleidsdekkingsgraad rond 125%. De toelichting vermeldt slechts de ondergrens van 104,2% die geldt voor het korten op de pensioenuitkering. Om het beleid te kunnen richten op het vermijden van toekomstige kortingen en van verdere bevrozing van de pensioenuitkeringen, zal het streven er echterop gericht dienen te zijn de grens van 110 respectievelijk 125% zo snel mogelijk weer te bereiken. Om tot een pensioen te komen dat ook op langere termijn nog waardevast is, zijn bovendien maatregelen nodig die nog veel ingrijpender zijn dan de maatregelen waarvoor nu uitstel wordt voorgesteld. Verder uitstel van kortingen leidt dan ook al snel tot langduriger bevrozing en het gevaar van kortingen op de pensioenuitkeringen in volgende jaren. Wat op korte termijn een oplossing lijkt, kan op langere termijn ingrijpender nadelen tot gevolg hebben. De toelichting gaat daar niet op in.

Concluderend is de Afdeling van oordeel dat het enkele opschuiven van de termijn waarbinnen een verbetering van de beleidsdekkingsgraad moet zijn bereikt, na het vele uitstel dat er al is verleend, niet verantwoord is. Om tot een pensioen te komen dat ook op langere termijn

waardevast is, zijn bovendien maatregelen nodig die nog veel ingrijpender zijn dan de maatregelen waarvan nu uitstel wordt voorgesteld. Daarbij komt dat het voorstel de besluitvorming over vernieuwing van het pensioenstelsel verder kan belasten.

Taal en toegankelijkheid (W05.19.0100/I)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het stellen van voorschriften ten behoeve van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en met betrekking tot taalbeleid in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs (taal en toegankelijkheid).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen die erop gericht zijn de toegankelijkheid van het (hoger) onderwijs te waarborgen en de instroom van internationale studenten te beheersen.

Adviesopmerking

De Afdeling wijst erop dat de wetgever destijds geen maximum aan het instellingscollegegeld heeft gesteld, omdat het studenten betreft waarvoor de instelling geen financiering van de overheid ontvangt én om het de instellingen mogelijk te maken bezuinigingen door de overheid op de rijksbijdrage te compenseren. Thans wordt gesteld dat een tarief dat hoger ligt dan de kostprijs van de

opleiding met name studenten die een tweede studie willen volgen kan ontmoedigen zich verder te ontwikkelen. Uit onderzoek dat ook door de toelichting wordt aangehaald, blijkt echter dat de meeste instellingen een tarief berekenen dat in doorsnee kostendekkend is, en slechts in sommige gevallen daar bovenuit gaat. Dit wordt bevestigd door een doorrekening, waaruit blijkt dat de inkomsten van het hoger onderwijs met – slechts – ongeveer € 10 miljoen toenemen, in het geval de instellingen de collegegelden voor EER-studenten laten toenemen tot het toegestane maximum.

Gelet op het voorgaande is het de vraag voor welk probleem het voorstel een oplossing beoogt te geven. Dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs wat betreft tweede en volgende studies gevaar loopt, is niet aannemelijk, omdat het merendeel van de instellingen al een lager of (in doorsnee) kostendekkend tarief hanteert. Anders dan de toelichting stelt, is het thans al mogelijk om een onderscheid te maken tussen EER-studenten en niet EER-studenten.

Gelet hierop adviseert de Afdeling het voorstel dragend te motiveren. Indien een dergelijke motivering niet gegeven kan worden, adviseert zij van dit voorstel af te zien.

2.2 Effectiviteit en neveneffecten

Afschaffing rekentoets voortgezet onderwijs (W05.19.0179/I)

Voorstel van wet tot wijziging van onder andere de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de afschaffing van de rekentoets in het voortgezet onderwijs (afschaffing rekentoets vo).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat de rekentoets in het voortgezet onderwijs wordt afgeschaft met ingang van het schooljaar 2019/2020. Toetsing van basisvaardigheden rekenen van leerlingen met wiskunde in hun eindexamenpakket geschiedt vanaf dat schooljaar door middel van het wiskunde-examen. Voor leerlingen die geen eindexamen in wiskunde doen, moet door scholen een schoolexamen rekenen worden ontworpen.

Adviesopmerking

In het regeerakkoord is uitdrukking gegeven aan de wens om het rekenonderwijs te versterken en te verbeteren. De Afdeling heeft er eerderop gewezen dat daarvoor vooral verdere investeringen in goed rekenonderwijs relevant zijn. Daarbij moeten ook de referentieniveaus worden gezien. Om voorts te kunnen vaststellen of in de rekenvaardigheden van leerlingen daadwerkelijk verbeteringen optreden, is van belang dat hun prestaties worden gemonitord. Wanneer dit alles niet gebeurt,

bestaat het risico dat de aandacht en inzet voor het rekenonderwijs zullen verslappen. Dat is onwenselijk, te meer omdat het percentage leerlingen dat een voldoende voor de rekentoets haalt na een gestage stijging in de periode 2014/2017 in 2018 over de gehele linie is gedaald.

De Afdeling wijst er daarom nogmaals op dat het voor de gewenste versterking en verbetering van het rekenonderwijs van groot belang is dat de aandacht hiervoor niet afneemt. Om die reden zou de rekentoets niet moeten worden afgeschaft vóórdát een alternatief in werking kan treden. Op grond van een dergelijk alternatief is blijvende aandacht voor het rekenonderwijs, de referentieniveaus en monitoring van de rekenprestaties geborgd. De NVvW wees er reeds eerderop dat het van belang is dat de rekentoets behouden blijft totdat een alternatief is ingevoerd, om ervoor te zorgen dat de aandacht voor het rekenonderwijs en goede rekenvaardigheden niet verslapt.

In de periode tot aan de inwerkingtreding van dit alternatief zou de rekentoets bij wijze van vinger-aan-de-pols dus gehandhaafd moeten blijven. Dit geldt des te meer nu de wetgever zich bij de totstandkoming van de Wet Referentieniveaus uitdrukkelijk op het standpunt heeft gesteld dat aan de rekentoets zelfstandige betekenis toekomt náást het wiskunde-examen op het vereiste referentieniveau. Afschaffing van de rekentoets met ingang van 2019/2020 leidt daarbij bovendien tot het onwenselijke gevolg dat het niveau van de basisvaardigheden rekenen

van de groep leerlingen die géén eindexamen in wiskunde doet, gedurende ten minste één schooljaar - 2019/2020 - helemaal niet is geborgd.

De Afdeling adviseert daarom niet nu al tot afschaffing van de rekentoets over te gaan, maar daarmee te wachten tot het aangekondigde alternatief gereed is. In dat verband merkt zij op dat de ontwikkelteams van curriculum.nu voornemens zijn om hun voorstellen op 10 oktober van dit jaar aan de minister te overhandigen.

Verlenging registratieduur arbeidsbeperkten (W12.19.0294/III)

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit SUWI in verband met verdere verlenging van de registratieduur van arbeidsbeperkten.

Inhoud voorstel

Het voorstel regelt dat gewezen arbeidsbeperkten ingeschreven blijven in het doelgroepregister tot het bereiken van de AOW-leeftijd, de dag van overlijden of vrijwillige uitschrijving. Hierdoor blijven zij potentieel zeer langdurig meetellen als arbeidsbeperkte voor de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten.

Adviesopmerking

De met het ontwerpbesluit voorziene verdere verlenging van de registratieduur geldt voor iedereen in het doelgroepregister. Hierbij wreekt zich dat in het doelgroepregister een groot aantal verschillende soorten arbeidsbeperkten zijn opgenomen, die op een uniforme wijze worden benaderd. De Afdeling heeft begrip voor het argument van de regering dat het feit dat een (gewezen) arbeidsbeperkte inmiddels bij een bepaalde werkgever is doorgegroeid naar een volwaardige baan, niet per se betekent dat deze medewerker geen achterstand meer heeft op de arbeidsmarkt. Hierdoor kan het voorkomen dat het gerechtvaardigd is als een gewezen arbeidsbeperkte gedurende langere tijd blijft opgenomen in het doelgroepregister.

Het omgekeerde zal evenzeer voorkomen. Gewezen arbeidsbeperkten die geen achterstand meer hebben tot de arbeidsmarkt, zijn aantrekkelijker voor werkgevers ten opzichte van werknemers die geen achterstand hebben gehad tot de arbeidsmarkt.

Met de in het ontwerpbesluit voorgestelde verlenging wordt de duur van dat voordeel in potentie (nog) een stuk langer, namelijk tot de AOW-gerechtigde leeftijd, de dag van overlijden of indien de betrokkene zelf verzoekt om uitgeschreven te worden uit het doelgroepregister. Voor dat laatste zit de betrokkene in een lastig pakket: hij of zij zal misschien wel af willen van het predicaat arbeids-

beperkte, maar zal daarvoor zijn concurrentiepositie geweld aan moeten doen. Daardoor zal bij ongewijzigd beleid het doelgroepregister steeds voller worden, ook met mensen die niet langer aan de doelgroepcriteria voldoen. Mensen komen er wel in, maar zullen veelal niet meer worden uitgeschreven.

De Afdeling mist in de toelichting een analyse waarom deze in beginsel langdurige verlenging gerechtvaardigd is en wat de mogelijke effecten daarvan zijn, in het bijzonder nu er geen onderscheid wordt aangebracht tussen de verschillende groepen in het doelgroepregister.

De verdere verlenging klemmt te meer nu uit het nader rapport bij de eerdere verlenging van de registratieduur blijkt dat het daarover uitgebrachte advies van de Afdeling zou worden betrokken bij de uitwerking van voorliggend ontwerpbesluit.

Ook werd in dat nader rapport gewezen op de evaluatie van de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. In die evaluatie is ingegaan op de doeltreffendheid en de effecten van de registratie van arbeidsbeperkten in de praktijk. Daarbij worden eventuele knelpunten geïnventariseerd. Op grond van artikel 124b van de Wet financiering sociale verzekeringen dient de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een verslag over deze evaluatie voor 1 mei 2020 naar het parlement te sturen.

De Afdeling merkt bovendien op dat de verdere verlenging van de registratieduur pas ver in de toekomst effect heeft. Op dit moment vindt uitschrijving uit het doelgroepregister niet plaats voor 31 december 2028. Mede gezien de eerdere advisering, acht de Afdeling het zeer voorbarig dat de spoedig beschikbare evaluatie niet wordt afgewacht.

De Afdeling wijst er tevens op dat het nuttig effect van de evaluatie door het ontwerpbesluit kan worden verstoord. Met de evaluatie wordt teruggekeken naar de doelmatigheid en de effectiviteit en worden eventuele opgekomen knelpunten geïnventariseerd. Met het ontwerpbesluit worden kort voor het aanbieden van de evaluatie de regels omtrent de banenafpraak gewijzigd, wat afdoet aan het nuttig effect dat een dergelijke evaluatie kan hebben.

De Afdeling adviseert om het ontwerpbesluit in elk geval niet te nemen voordat de evaluatie van de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten heeft plaatsgevonden. Indien uit de evaluatie de wenselijkheid van een dergelijke verdere verlenging blijkt, acht zij een toereikende motivering voor de voorgestelde verlenging van de registratieduur noodzakelijk.

Sterk beroepsonderwijs (W05.19.0162/I)

Voorstel van wet tot wijziging van onder andere de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Leerplichtwet 1969 in verband met de versterking van het beroepsonderwijs, door het

wettelijk mogelijk maken van doorlopende leerroutes vmbo-mbo (sterk beroepsonderwijs).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een vmbo-school en een mbo-instelling gezamenlijk een doorlopende leerroute vmbo-mbo aanbieden. Daaraan liggen verschillende doelstellingen ten grondslag. De overkoepelende doelstelling is het bewerkstelligen van krachtig beroepsonderwijs dat goed aansluit op de (regionale) arbeidsmarkt. Meer specifiek worden als doelstellingen van het wetsvoorstel het behalen van een startkwalificatie door meer jongeren, het versoepelen van de overgang tussen vmbo en mbo en het verbeteren van de doorstroom naar het hbo genoemd.

Adviesopmerking

De Afdeling wijst erop dat het methodologisch gezien problematisch is om de resultaten die tot nu toe met de experimenten zijn behaald in de afwegingen over dit wetsvoorstel te betrekken. Immers: experimenten vragen met zich dat de duur van een experiment die met het oog daarop is vastgesteld, in principe in acht moet worden genomen. Daarop kan een uitzondering worden gemaakt wanneer reeds vóór de vastgestelde einddatum met voldoende zekerheid kan worden beoordeeld of de doelstellingen die met het experiment worden nagestreefd, al dan niet zijn behaald.

De definitieve evaluatie van de experimenten is voorzien in 2021. Vmbo-scholen en mbo-instellingen experimenteren echter reeds geruime tijd – sinds 2008 – met doorlopende leerroutes. In zoverre is het op zichzelf niet ondenkbaar dat een definitieve evaluatie van de experimenten eerder zou kunnen plaatsvinden. De toelichting noch het vierde monitoronderzoek geven echter blijk van een finale evaluatie: in de toelichting staat dat met het wetsvoorstel wordt vooruitgelopen op de definitieve evaluatie van de experimenten en het vierde monitoronderzoek is nadrukkelijk als tussenrapportage vormgegeven.

Het is de Afdeling dus nog niet duidelijk waarom dit wetsvoorstel nú wordt ingediend. Omdat een finale evaluatie blijkbaar niet meer is voorzien, ligt het in de rede dat in de toelichting wordt uiteengezet waarom het noodzakelijk is om met dit voorstel in een wettelijke grondslag voor het aanbieden van doorlopende leerroutes te voorzien, zónder de uitkomst van de finale evaluatie af te wachten. Tevens dient de toelichting hieromtrent een motivering te bevatten. Dat geldt te meer omdat het wetsvoorstel voorziet in een permanente wettelijke grondslag voor samenwerkingsvormen die in de experimenten thans tot 1 augustus 2022 kunnen plaatsvinden.

Als belangrijke reden voor indiening van het wetsvoorstel op dit moment wordt genoemd dat de ervaringen met de doorlopende leerroutes veelbelovend zijn. De Afdeling

betwijfelt echter of op grond van de resultaten die met de experimenten op grond van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022 tot nu toe zijn bereikt, al kan worden gesteld dat die experimenten succesvol zijn in het licht van de ermee te bereiken doelen, zoals in de toelichting wordt gesteld. Het vierde monitoronderzoek biedt - zoals hiervoor is uiteengezet - ook aanknopingspunten om de resultaten van de experimenten tot nu toe op een minder positieve manier te duiden.

Wijziging van onderwijswetten bij niet betalen vrijwillige bijdrage (W05.18.0340/I)

Voorstel van wet van de leden Kwint en Westerveld tot wijziging van diverse onderwijswetten teneinde te verbieden dat leerlingen van ouders die geen vrijwillige geldelijke bijdrage hebben voldaan worden buitengesloten van activiteiten.

Inhoud voorstel

Het initiatiefwetsvoorstel regelt dat scholen leerlingen niet mogen uitsluiten van activiteiten wanneer hun ouders de daarvoor gevraagde vrijwillige financiële bijdrage niet (kunnen) betalen. Het gaat daarbij om activiteiten die geen onderdeel uitmaken van het verplichte onderwijsprogramma maar die wel worden georganiseerd onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de school.

Adviesopmerking

De Afdeling adviseert te motiveren waarom het noodzakelijk is om op dit moment de voorgestelde wetswijziging in procedure te brengen. Ook adviseert zij de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel nader te motiveren. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan de effectiviteit van de voorgestelde maatregel in vergelijking met alternatieve middelen om tot de beoogde doelen te komen en aan de mate van belasting die het voorstel in vergelijking met die alternatieven betekent voor betrokkenen. Als die motivering niet kan worden gegeven adviseert zij van verdere behandeling van het voorstel af te zien.

2.3 Handhaving, toezicht en doorberekening kosten

Kentekenplicht voor trekkers (W14.17.0344/IV)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de implementatie van richtlijn 2014/45/EU alsmede ter invoering van een kentekenplicht voor landbouw- en bosbouwtrekkers, motorrijtuigen met beperkte snelheid, mobiele machines en daardoor voortbewogen aanhangwagens en daarnaast het niet meer toelaten tot het verkeer van nieuwe motorrijtuigen met beperkte snelheid.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot invoering van een kentekenplicht voor landbouw- en bosbouwtrekkers, motor-

rijtuigen met beperkte snelheid, mobiele machines en de daardoor voortbewogen aanhangwagens.

Adviesopmerking

Volgens Richtlijn 2014/45/EU moeten snelle tractoren vanaf 20 mei 2018 een periodieke algemene technische keuring (APK) ondergaan. De richtlijn had op 20 mei 2017 omgezet moeten zijn in nationale wetgeving. Een bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt wetsvoorstel tot invoering van een kentekenplicht voor tractoren en overige voertuigen beoogde mede de APK-plicht uit de richtlijn te regelen. De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel echter eerder dit jaar verworpen. De Europese Commissie heeft Nederland in gebreke gesteld vanwege het niet tijdig omzetten van Richtlijn 2014/45/EU. Om de gevolgen van de ingebrekestelling te beperken, is het noodzakelijk de APK-plicht voor snelle tractoren zo snel mogelijk te regelen. Vanwege de nadelen van een alternatief registratiesysteem zegt de regering zich genoodzaakt te zien het eerder verworpen wetsvoorstel in zijn geheel opnieuw in te dienen.

De maatregel tot invoering van een algemene kentekenplicht berust op twee overwegingen. Om de door de Richtlijn 2014/45/EU voorgeschreven APK-plicht van toepassing te laten zijn op snelle tractoren wordt een kentekenplicht in het leven geroepen voor alle tractoren. Volgens de toelichting is zonder registratie en kentekening van alle tractoren niet bekend welke voertuigen voor de

APK-plicht in aanmerking komen. Ook stellen wegbeheerders kentekening als voorwaarde om de door de Tweede Kamer gewenste snelheidsverhoging voor tractoren naar 40 km/u mogelijk te maken, omdat zij tractoren zonder kenteken niet op hun wegen willen toelaten. Voorts wordt om redenen van verkeersveiligheid de kentekenplicht uitgebreid naar de overige voertuigen (motorrijtuigen met beperkte snelheid, mobiele machines en aanhangwagens). Volgens de toelichting worden deze voertuigen steeds vaker buiten de agrarische sector gebruikt, zonder dat is aangetoond dat ze geschikt zijn voor gebruik op de weg. Ook zou Verordening (EU) nr. 167/2013 noodzaken tot registratie en kentekening van deze voertuigen. Beide overwegingen maken invoering van een algemene kentekenplicht voor landbouwvoertuigen noodzakelijk, aldus de regering.

Er zijn in Nederland naar schatting 270.000 tractoren, waaronder ongeveer 7000 snelle tractoren. De voorgestelde algemene kentekenplicht bestrijkt ongeveer 580.000 voertuigen. Uitgangspunt bij de invoering van de kentekenplicht is dat alle bestaande voertuigen legaal rondrijden en dus geen goedkeuring voor toelating op de weg nodig is. Vanwege kostenoverwegingen zal geen schouw plaatsvinden bij het kentekenen van het bestaande voertuigenpark. De toelichting gaat ervan uit dat alle voor kentekening benodigde informatie wordt verstrekt door de houder/eigenaar van de tractor en zonder verdere controle wordt overgenomen door de RDW.

Met deze louter administratieve procedure worden de additionele administratieve lasten voor de burger weliswaar binnen de perken gehouden, maar voor de overheid lijkt zij wellicht minder geschikt om het risico op het ontduiken van de APK-plicht te beperken. Uitsluitend door middel van een fysieke schouw kan de RDW immers vaststellen op welke maximumconstructiesnelheid de tractor is afgeregeld. Zonder schouw dreigt de handhaving van de APK-plicht een papieren exercitie te worden, omdat niet verzekerd is dat elke APK-plichtige tractor als zodanig zal worden geregistreerd. Vanuit dit standpunt bezien is het de vraag of de RDW in staat zal zijn om alle 270.000 tractoren tijdig te schouwen. Volgens de toelichting wordt alleen al voor de digitale registratie van alle tractoren gerekend met een periode van zes maanden. Een fysieke schouw van alle tractoren zal daarom veel meer tijd vergen dan voor de uitvoering van de richtlijn verantwoord is. Ten slotte betekent het voorstel dat de houders van de andere tractoren, die niet te maken hebben met de APK-plicht, wel de lasten van het systeem moeten dragen. In verband hiermee adviseert de Afdeling eerst ervaring op te doen met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een kentekenplicht voor APK-plichtige tractoren op basis van een fysieke schouw. Om tegemoet te komen aan de wens tot snelheidsverhoging zouden de niet APK-plichtige tractoren op vrijwillige basis schouwing voor een kenteken kunnen aanvragen. Indien vervolgens uitsluitend voor tractoren met kenteken de gewenste snelheidsverhoging mogelijk

wordt gemaakt, is het duidelijk dat tractoren zonder kenteken op die wegen niets te zoeken hebben, wat de handhaving vergemakkelijkt.

Strafbaar stellen van seksuele intimidatie (W16.18.0047/II)

Voorstel van wet van de leden Asscher en Van Toorenburg tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het strafbaar stellen van seksuele intimidatie.

Inhoud voorstel

Het voorstel strekt ertoe seksuele intimidatie in het openbaar als overtreding strafbaar te stellen. Daarbij is voorwaarde dat iemand in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie is gebracht.

Adviesopmerking

De Afdeling is met initiatiefnemers van oordeel dat seksuele intimidatie niet normaal en niet gewenst is, ongeacht of dit in het openbaar of bijvoorbeeld op het werk gebeurt. Daarom bestaat er, zo stelt de toelichting terecht, in diverse wetten al een verbod op seksuele intimidatie in een specifieke context zoals in de Algemene wet gelijke behandeling en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Ook het Burgerlijk Wetboek kent een verbod op seksuele intimidatie op de werkvloer. Daarnaast kent het wetboek van Strafrecht diverse bepalingen waar vormen van seksuele intimidatie onder

kunnen vallen, zoals belediging, bedreiging, schennis van de eerbaarheid, hinderlijk volgen en aanranding.

Met de initiatiefnemers constateert de Afdeling dat nog steeds vrouwen en – in mindere mate – ook mannen in de openbare ruimte worden geconfronteerd met seksuele intimidatie, wat kan leiden tot ongemakkelijke of angstige gevoelens en in sommige gevallen tot het mijden van bepaalde plaatsen. De vraag rijst of het zelfstandig strafbaar stellen van seksuele intimidatie daartoe een oplossing biedt. In zijn algemeenheid heeft strafbaarstelling van een bepaalde gedraging een normerende werking. In die zin heeft strafbaarstelling van seksuele intimidatie zeker waarde. Naar verwachting zal deze strafbaarstelling echter zeer moeilijk te handhaven zijn, waardoor de bepaling in de praktijk haar normerende werking kan verliezen en wellicht zelfs contraproductief kan werken. In het geval van seksuele intimidatie in de openbare ruimte zal alleen als het feit op heterdaad geconstateerd wordt door een opsporingsambtenaar wellicht strafvervolging mogelijk zijn. In andere gevallen is het bewijs nauwelijks te leveren. Er zal aangifte gedaan moeten worden, maar de dader zal veelal onbekend zijn voor het slachtoffer en daarmee voor de politie moeilijk te identificeren. Ook beeldmateriaal levert geen bewijs met betrekking tot de vraag welke uiting door wie op welk moment is gedaan. Aanhouding buiten heterdaad is in geval van een overtreding bovendien niet mogelijk. Uit onderzoek naar seksuele intimidatie in Rotterdam blijkt dat de aangiftebereidheid

onder slachtoffers van seksuele straatintimidatie in de openbare ruimte zeer laag is en dat strafrechtelijke vervolging moeilijk is, omdat er vaak geen bewijs voorhanden is. Uit de beperkte ervaringen die men in Amsterdam met strafbaarstelling van seksuele intimidatie in de APV-bepaling heeft, blijkt dat er het afgelopen half jaar geen meldingen van seksuele straatintimidatie zijn geconstateerd op grond waarvan gehandhaafd zou kunnen worden. Gelet hierop is de kans dat een slachtoffer bij de politie nul op het rekest krijgt groot en wekt het voorstel naar alle waarschijnlijkheid verwachtingen die het niet kan waarmaken. De toelichting besteedt onvoldoende aandacht aan deze handhavingsproblemen en de gevolgen daarvan. Daarmee ontbeert het voorstel tot het opnemen van deze strafbepaling een toereikende motivering.

Toezicht op nieuwe zorgaanbieders (W13.19.0155/III)

Derde nota van wijziging bij het voorstel van wet houdende regels in verband met de uitbreiding van het toezicht op nieuwe zorgaanbieders (Wet toetreding zorgaanbieders).

Inhoud voorstel

De nota van wijziging bevat wijziging van de wetsvoorstellen Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza) en Awtza.

Adviesopmerking

De Afdeling merkt voorts op dat de inhoud van de algemene maatregelen van bestuur waarbij categorieën

zorgaanbieders kunnen worden uitgezonderd van de voorgestelde verplichtingen, de reikwijdte van de (wijzigings)voorstellen zullen bepalen. Over de daadwerkelijke invulling van deze algemene maatregelen van bestuur geeft de toelichting nog geen uitsluitel. Dat dit mogelijk tot aanzienlijke verschillen kan leiden, blijkt bijvoorbeeld uit de toelichting op de verplichting tot openbaarmaking van de jaarverantwoording. Daarin is uiteengezet dat deze verplichting in beginsel zal gaan gelden voor ruim 65.000 zorgaanbieders, ten opzichte van de 3.000 zorginstellingen die zich op grond van de huidige verantwoordingsverplichting moeten verantwoorden.

Nu er geen uitsluitel bestaat welke (categorieën) zorgverleners zullen worden uitgezonderd van de meldplicht en de transparantieplichtingen is beoordeling van de noodzaak, de effectiviteit, de proportionaliteit en de uitvoerbaarheid voor zorgaanbieders en toezichthouders van de wijzigingsvoorstellen niet goed mogelijk. Verschillende (uitvoerings)organisaties wijzen hier ook op. De Afdeling, maar ook de Eerste Kamer, heeft bij verschillende gelegenheden gewezen op het belang van voldoende aandacht voor de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen. De Afdeling adviseert dan ook uitsluitel te geven over de uit te zonderen categorieën van zorgaanbieders van de voorgestelde meldplicht en de transparantie-eisen.

Schuldhelpverlening en uitwisselen persoonsgegevens (W12.19.0181/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens.

Inhoud voorstel

Gemeenten zijn ingevolge de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) verantwoordelijk voor het verlenen van schuldhulp aan haar inwoners. Het voorstel wijzigt die wet met het opnemen van een duidelijke wettelijke taak voor de gemeente inzake vroegsignalering.

Adviesopmerking

Anders dan bij de huidige Wgs, dat het initiatief voor schuldhulpverlening volledig bij de burger neerlegde, wordt met dit voorstel het initiatief voor schuldhulpverlening ook bij het college neergelegd. Dit initiatief is niet vrijblijvend.

In het wetsvoorstel is de taak van het college inzake schuldhulpverlening zo vormgegeven, dat de zelfstandige invulling daarvan beperkt is. Zo verplicht het voorstel het college om een groot aantal signalen te ontvangen, op al die signalen te acteren door een eerste gesprek aan te bieden, vervolgens die eerste gesprekken daadwerkelijk te voeren en ten slotte - indien er geen sprake is van een weigeringsgrond - schuldhulp te verlenen. Daarbij behoort het college binnen korte termijnen te acteren.

Gezien de verplichtingen die het voorstel voor het college meebrengt, acht de Afdeling het noodzakelijk om in de toelichting naderop de uitvoerbaarheid van het voorstel in te gaan. Dit is des te meer van belang omdat de potentiële toeloop richting schuldhulpverlening substantieel kan zijn. Op dit moment zijn 193.000 huishoudens bekend of geregistreerd bij de gemeentelijke schuldhulpverlening of de wettelijke schuldsanering, terwijl naar schatting 540.000 huishoudens problematische schulden hebben. In dat licht bezien acht de Afdeling het niet waarschijnlijk dat met uitsluitend een meer efficiënte uitwisseling van gegevens, gemeenten de door dit voorstel te wijzigen Wgs onverkort en op korte termijn kunnen uitvoeren. Dit geldt met name voor de periode kort na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Gemeenten moeten dan nog ervaring opbouwen met het op grotere schaal aanbieden van schuldhulpverlening volgens de voorgestelde werkwijze. Ook moet nog de benodigde ICT-ondersteuning worden ingeregeld. Verder is het niet uitgesloten dat er een groot aantal reeds bestaande betalingsachterstanden wordt gesignaleerd. Dit wordt versterkt doordat de praktische invulling van de schuldhulpverlening tevens nog nadere verbetering behoeft.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan. In het bijzonder adviseert zij in te gaan op de vraag of in de periode kort na de inwerkingtreding van het voorstel voldoende menskracht en financiële middelen beschikbaar kan zijn voor de uitvoering. Ook is van

belang op welke wijze in geval van een mogelijk tekort de noodzakelijke uitvoering zal worden gewaarborgd.

Interbestuurlijke verhoudingen

3

3.1 Decentrale overheden

Vuurwerkverbod (W17.19.0198/IV)

Besluit tot wijziging van het Vuurwerkbesluit in verband met de verplichtstelling van veiligheidsbrillen, aansteekklonten en instructies bij de verkoop van consumentenvuurwerk en de mogelijkheid van een gemeentelijk afsteekverbod.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit regelt een verbod op het ter beschikking stellen van consumentenvuurwerk aan particulieren zonder veiligheidsbril, aansteekklont en veiligheidsinstructie en bepaalt dat gemeenten hun bevoegdheid behouden om bij verordening het afsteken van vuurwerk binnen hun grondgebied te verbieden.

Adviesopmerking

Het ontwerpbesluit voegt aan het Vuurwerkbesluit een bepaling toe die inhoudt dat gemeenteraden hun bevoegdheid behouden om bij verordening het tot ontbranding brengen van vuurwerk binnen het grondgebied van de gemeente te verbieden. In de nota van toelichting wordt onderkend dat gemeenten de autonome bevoegdheid hebben om bij verordening een afsteekverbod voor een deel van hun grondgebied te regelen. Blijkens het artikelsgewijze deel van de nota van toelichting is met de voorgestelde bepaling bedoeld buiten twijfel te stellen dat deze bevoegdheid ook kan worden aangewend om het hele grondgebied vuurwerkvrij te maken.

De Gemeentewet biedt geen grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de autonome verordenende bevoegdheid op grond van artikel 149 van de Gemeentewet. Ook hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer, waarop het ontwerpbesluit is gebaseerd, biedt daarvoor geen grondslag. Het opnemen van een regel over die bevoegdheid in het Vuurwerkbesluit is dan ook niet mogelijk.

Ook een bepaling waarmee uitsluitend tot uitdrukking wordt gebracht dat de autonome verordenende bevoegdheid op grond van artikel 149 van de Gemeentewet gebruikt kan worden om een bepaald doel te bereiken, in dit geval het geheel of gedeeltelijk vuurwerkvrij maken van een gemeente, is een regel over die bevoegdheid. Dit betekent dat voor de voorgestelde bepaling geen wettelijke grondslag bestaat. De Afdeling adviseert daarom het voorgestelde tweede lid van artikel 2.3.6 van het Vuurwerkbesluit en de daarmee verband houdende aanpassingen in andere bepalingen van het Vuurwerkbesluit te schrappen.

Het voorgaande staat er overigens niet aan in de weg dat de regering in de nota van toelichting een standpunt inneemt over de bevoegdheid van gemeenten op grond van de Gemeentewet om hun hele grondgebied vuurwerkvrij te maken.

Schuldhelpverlening en uitwisselen persoonsgegevens (W12.19.0181/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens.

Inhoud voorstel

Gemeenten zijn ingevolge de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) verantwoordelijk voor het verlenen van schuldhelp aan haar inwoners. Het voorstel wijzigt die wet met het opnemen van een duidelijke wettelijke taak voor de gemeente inzake vroegsignalering. Tevens biedt het wetsvoorstel grondslagen voor gegevensuitwisseling om schuldhelpverlening te faciliteren, mede in verband met de wettelijke taak voor vroegsignalering. Hiermee wordt beoogd de naleving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) te waarborgen. Ten slotte worden de verplichtingen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (college) inzake schuldhelpverlening in het voorstel nader uitgewerkt.

Adviesopmerking

Anders dan bij de huidige Wgs, dat het initiatief voor schuldhelpverlening volledig bij de burger neerlegde, wordt met dit voorstel het initiatief voor schuldhelpverlening ook bij het college neergelegd. Dit initiatief is niet vrijblijvend.

In het wetsvoorstel is de taak van het college inzake schuldhulpverlening zo vormgegeven, dat de zelfstandige invulling daarvan beperkt is. Zo verplicht het voorstel het college om een groot aantal signalen te ontvangen, op al die signalen te acteren door een eerste gesprek aan te bieden, vervolgens die eerste gesprekken daadwerkelijk te voeren en ten slotte - indien er geen sprake is van een weigeringsgrond - schuldhulp te verlenen. Daarbij behoort het college binnen korte termijnen te acteren.

Gezien de verplichtingen die het voorstel voor het college meebrengt, acht de Afdeling het noodzakelijk om in de toelichting naderop de uitvoerbaarheid van het voorstel in te gaan. Dit is des te meer van belang omdat de potentiële toeloop richting schuldhulpverlening substantieel kan zijn. Op dit moment zijn 193.000 huishoudens bekend of geregistreerd bij de gemeentelijke schuldhulpverlening of de wettelijke schuldsanering, terwijl naar schatting 540.000 huishoudens problematische schulden hebben. In dat licht bezien acht de Afdeling het niet waarschijnlijk dat met uitsluitend een meer efficiënte uitwisseling van gegevens, gemeenten de door dit voorstel te wijzigen Wgs onverkort en op korte termijn kunnen uitvoeren. Dit geldt met name voor de periode kort na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Gemeenten moeten dan nog ervaring opbouwen met het op grotere schaal aanbieden van schuldhulpverlening volgens de voorgestelde werkwijze. Ook moet nog de benodigde ICT-ondersteuning worden ingeregeld. Verder is het niet uitgesloten dat er een groot

aantal reeds bestaande betalingsachterstanden wordt gesignaleerd. Dit wordt versterkt doordat de praktische invulling van de schuldhulpverlening tevens nog nadere verbetering behoeft.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan. In het bijzonder adviseert zij in te gaan op de vraag of in de periode kort na de inwerkingtreding van het voorstel voldoende menskracht en financiële middelen beschikbaar kan zijn voor de uitvoering. Ook is van belang op welke wijze in geval van een mogelijk tekort de noodzakelijke uitvoering zal worden gewaarborgd.

Uitvoeren breed offensief (W12.19.0295/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief).

Inhoud voorstel

Het voorstel is onderdeel van een breed offensief om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden. Het voorstel bevat een groot aantal wijzigingen om:

- a. het proces van werk vinden en behouden eenvoudiger en makkelijker te maken voor werkgevers en werkzoekenden;
- b. het werken aantrekkelijker te maken voor mensen met

beperkingen;
c. bij te dragen aan duurzaam werk voor arbeidsbeperkten.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel beoogt meer helderheid te verschaffen voor werkgevers en doelgroepen over de wijze waarop het instrumentarium om arbeidsbeperkten aan werk te helpen wordt ingezet. Deze maatregelen leiden in de praktijk tot een beperking van de beleidsruimte van gemeenten.

Het voorstel dient daarom in het licht van de beschikbare resultaten van de eindevaluatie van de Participatiewet nader te worden bezien. Daarnaast dient ten eerste aandacht te worden geschonken aan de noodzaak om dergelijke voorstellen in het kader van de decentralisatie van het sociaal domein in gelijkwaardig overleg tussen de betrokken medeoverheden tot stand te brengen. Ten tweede staan deze voorstellen op gespannen voet met de beleidsvrijheid van gemeenten en de mogelijkheid om maatwerk te leveren voor individuele burgers. De Afdeling adviseert te expliciteren hoe maatwerk enerzijds en harmonisatie en verordeningplicht anderzijds zich tot elkaar verhouden en hoe de afweging tussen beide in dit wetsvoorstel is gemaakt.

Alles overwegend adviseert de Afdeling daarom de noodzaak en effectiviteit van de besproken maatregelen in het licht van het voorgaande nader te motiveren. Indien niet in een dragende motivering kan worden voorzien,

dienen deze maatregelen achterwege te worden gelaten.

Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (W04.18.0067/I)

Voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en een verdere vereenvoudiging van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet)

Inhoud voorstel

Het voorstel regelt de integratie in de Omgevingswet van de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en de inrichting van het landelijk gebied. Daarnaast maakt het toepassing van de privaatrechtelijke faciliteit van kavelruil in het landelijk gebied ook mogelijk in het stedelijk gebied. Voorts vormt het wetsvoorstel de regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet om tot een regeling voor kostenverhaal.

Adviesopmerking

De Afdeling wijst er in de eerste plaats op dat gemeentebesturen – wanneer zij zelf de rekensystematiek voor kostenverhaal moeten vaststellen – voor een grote opgave worden gesteld, waarvan het de vraag is of zij die kunnen waarmaken. Met name van kleine gemeenten kan niet altijd worden verwacht dat zij de expertise in huis hebben

om op eigen kracht een rekensystematiek in het omgevingsplan op te nemen die recht doet aan alle relevante facetten van het kostenverhaal, te meer nu hiervoor in het wetsvoorstel weliswaar enkele algemene eisen, maar geen concrete handvatten worden geboden. In grotere gemeenten is vaak meer dan één kostenverhaalslocatie gelegen, zodat verschillende, op de betreffende locaties toegesneden sets van rekenregels door het gemeentelijk bestuur zullen moeten worden opgesteld. Dit leidt juist tot verzwarend van de bestuurlijke lasten, vooral als ten behoeve van het opstellen van de rekensystematiek externe expertise moet worden ingehuurd.

In de tweede plaats brengt vaststelling van de rekensystematiek voor kostenverhaal op decentraal niveau met zich dat niet alleen tussen, maar ook binnen gemeenten – als daar meer dan één kostenverhaalslocatie is gelegen – aanzienlijke verschillen in kostenverhaalssystematiek kunnen ontstaan. Dit kan leiden tot verwarring bij initiatiefnemers en tot een toename van het aantal beroepsprocedures waarbij bezwaren worden geuit tegen de rekenregels in het omgevingsplan. De bestuursrechter dient deze regels – afzonderlijk en in onderlinge samenhang – op hun merites te beoordelen. De essentie van het kostenverhaal – te weten de wijze van kostenberekening en -toedeling – zal zich in rechtspraak opnieuw moeten uitkristalliseren als zij niet langer eenduidig op wetsniveau zal zijn geregeld, maar gemeentebesturen haar geheel naar eigen inzicht moeten vastleggen. De belasting

van de rechterlijke macht zal hierdoor toenemen. Ten derde wijst de Afdeling erop dat de rekenregels niet alleen in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen, maar tevens als voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of een projectbesluit kunnen worden verbonden. De bestuursrechter zal regels in omgevingsplannen (algemeen verbindende voorschriften) echter op een andere wijze toetsen dan vergunningvoorschriften (voorschriften bij een beschikking). Dit verschil heeft niet alleen betrekking op de intensiteit van de toetsing, maar tevens op de consequenties die aan een negatief oordeel over een rekenregel kunnen worden verbonden voor de geldigheid daarvan. Dit betekent dat de voorgestelde regeling ertoe kan leiden dat gelijkkluidende regels over kostenverhaal – zelfs binnen een gemeente – een verschillende juridische status krijgen. Daarmee is de rechtszekerheid niet gediend.

3.2 BES-eilanden en andere landen in het Koninkrijk

Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA) (W02.18.0276/II)

Voorstel van wet houdende goedkeuring van de op 30 oktober 2016 te Brussel tot stand gekomen Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA) tussen Canada, enerzijds, en de Europese Unie en haar lidstaten, anderzijds (Trb. 2017, 13).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot goedkeuring van de tussen de Europese Unie en haar lidstaten enerzijds, en Canada anderzijds gesloten Brede Economische Handelsovereenkomst (Comprehensive and Economic Trade Agreement; CETA). Dat verdrag is op 30 oktober 2016 in Brussel ondertekend door de verdragspartijen, gelijktijdig met het ‘Gezamenlijk uitleggingsinstrument betreffende de brede economische en handelsovereenkomst (CETA) tussen Canada en de Europese Unie en haar lidstaten’ (Gezamenlijk uitleggingsinstrument). Een aantal lidstaten heeft de goedkeuringsprocedure afgerond; een aantal andere nog niet. Met het wetsvoorstel is de Nederlandse procedure aangevraagd. De goedkeuringswet beperkt de goedkeuring overigens tot het in Europa gelegen deel van Nederland.

Adviesopmerking

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden bepaalt dat aangelegenheden van het Koninkrijk, waaronder de internationale betrekkingen, in samenwerking door de landen van het Koninkrijk worden behartigd. Het voorstel tot goedkeuring van CETA wordt nu gedaan door middel van een gewoon wetsvoorstel, waarin wordt voorgesteld dat CETA enkel voor het Europese deel van het Koninkrijk wordt goedgekeurd, en niet via een rijkswet. De voordracht vermeldt in dat verband: “De ministerraad heeft vastgesteld dat de Overeenkomst niet zal gelden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten en evenmin Aruba, Curaçao en Sint Maarten anderszins raakt in de zin van

artikel 2, derde lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.” De toelichting gaat niet in op de vraag waarom het verdrag geen aangelegenheden bevat die het Koninkrijk raken. De Afdeling acht een dergelijke toelichting aangewezen, en overweegt daartoe het volgende.

Sommige van de niet in Europa gelegen landen hebben nauwe financiële en investeringsbetrekkingen met Canada. Ook bevat CETA regels over de (tijdelijke) toelating van vreemdelingen in verband met dienstverlening. In deze opzichten betreffen diverse onderwerpen van het verdrag een aangelegenheid van het Koninkrijk.

CETA bepaalt dat het verdrag van toepassing is op de grondgebieden waar het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) worden toegepast. De Afdeling merkt op dat het VEU en het VWEU voor het Koninkrijk zijn goedgekeurd en geratificeerd, en daarom op grond van artikel 52, eerste lid, VEU voor het gehele Koninkrijk gelden. CETA bevat geen bepalingen die aanleiding geven om de “grondgebieden waarop het VEU en het VWEU worden toegepast” op te vatten als “beperkt tot het in Europa gelegen deel van Nederland”. Het verdrag staat in zoverre dus open voor toetreding door andere delen van het Koninkrijk, en kan tevens van toepassing zijn op de bijzondere lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Daarnaast wijst de Afdeling erop dat CETA bepaalt dat de investeerder is gedefinieerd als (onder meer) de natuurlijke persoon die de nationaliteit van één van de lidstaten van de Europese Unie bezit. Omdat het Nederlanderschap binnen het Koninkrijk ongedeeld is, gaat het bij investeerders om alle Nederlanders. CETA bevat geen bepalingen die aanleiding geven om het investeerdersbegrip op te vatten als beperkt tot Nederlanders in het Europese deel van Nederland. Evenmin is duidelijk welke bepalingen van het verdrag uitsluiten dat dergelijke Nederlanders direct beroep bij het ICS kunnen instellen ingeval van een investeerdersgeschil met Canada. De jurisdictie over de bindende uitleg van CETA ligt voor deze punten exclusief bij het ICS.

Uit het voorgaande volgt dat het verdrag ook de overige landen en zijn inwoners kan raken. De toelichting bespreekt dat niet, en vermeldt evenmin op welke wijze de overige landen bij de voorbereiding van het verdrag zijn betrokken dan wel zich alsnog kunnen aansluiten na overleg daarover in de staten van deze landen. Ook gaat de toelichting niet in op de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan het voorgaande aandacht te besteden.

Rijkswet Nederlanderschap – inperken gevolgen Brexit (W16.19.0026/II)

Voorstel van Rijkswet van de leden Sjoerdsma, Asscher, Van Raan, Van Rooijen en Azarkan houdende regels inzake het creëren van tijdelijke uitzonderingen op de Rijkswet op het Nederlanderschap (Rijkswet inperking gevolgen Brexit).

Inhoud voorstel

Dit initiatiefvoorstel creëert een uitzondering op enkele bepalingen uit de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Daarmee wordt het voor Nederlanders woonachtig in het Verenigd Koninkrijk (VK) mogelijk bij het verkrijgen van de Britse nationaliteit de Nederlandse nationaliteit te behouden of, als de Britse nationaliteit al verkregen was, op eenvoudige wijze de Nederlandse nationaliteit te herkrijgen. Omgekeerd wordt aan Britten woonachtig in Nederland geen verplichting opgelegd het mogelijke te doen om de Britse nationaliteit te verliezen, indien zij de Nederlandse nationaliteit verkrijgen. Daarmee wordt beoogd de negatieve gevolgen van de Brexit voor deze twee groepen te beperken.

Adviesopmerking

Ook Britten die in de periode van 23 juni 2016 tot het moment waarop het Nederlanderschap is verkregen hun onafgebroken hoofdverblijf hadden in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, worden uitgezonderd van de afstands-

plicht in geval van optie. Dit betekent dat vreemdelingen met de Britse nationaliteit die niet in het Europese deel van Nederland woonachtig waren op grond van het voorstel eveneens de mogelijkheid krijgen de Britse nationaliteit te behouden als zij het Nederlanderschap verwerven in de aangegeven periode.

De Afdeling wijst erop dat Britten die in de landen van het Koninkrijk verblijven in beginsel geen gebruik hebben gemaakt van aan het Unierecht ontleende rechten. De landen hebben in het Unierecht de status van “landen en gebieden overzee” (LGO). Het VWEU en de afgeleide wetgeving zijn niet automatisch van toepassing op de LGO, met uitzondering van een aantal uitdrukkelijk als zodanig aangegeven bepalingen. (zie noot 20) De Britten die in één van de landen verblijven, ontlenen hun verblijfsrecht aan de daar lokaal geldende regelgeving. Voor zover die regelgeving geen bijzondere positie toekent aan Unieburgers, heeft de uittreding van het VK geen consequenties voor de verblijfspositie van Britten aldaar. Hierdoor rijst de vraag of het voorstel zich, gelet op het daarin opgenomen doel, ook moet uitstrekken tot de Britten die verblijven in de Caribische delen van het Koninkrijk. De toelichting gaat op deze vraag niet in.

De Afdeling adviseert de toelichting overeenkomstig het voorgaande aan te vullen, en het voorstel zo nodig aan te passen.

Toekenning meeneembare studiefinanciering (W05.19.0031/I)

Besluit studiefinanciering 2000 houdende criteria voor het aantonen van een band met Nederland voor de toekenning van meeneembare studiefinanciering hoger onderwijs.

Inhoud voorstel

Dit besluit betreft een wijziging van het Besluit studiefinanciering 2000 naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) in de zaak Martens. Het HvJ EU oordeelde in die zaak dat het unieburgerschap zich verzet tegen een regeling voor de toekenning van studiefinanciering buiten de lidstaat (meeneembare studiefinanciering) die als voorwaarde stelt dat de aanvrager ten minste drie jaren van de zes jaren voorafgaand aan diens inschrijving aan de buitenlandse opleiding in Nederland moet hebben gewoond. Naar aanleiding van deze uitspraak is naast de 3-uit-6-eis een nieuw criterium toegevoegd: een student komt in aanmerking voor meeneembare studiefinanciering indien hij gebruik heeft gemaakt van het vrij verkeer en op grond van bij amvb vastgestelde criteria een band heeft met Nederland. Het voorliggende besluit werkt dit laatste criterium uit.

Adviesopmerking

In een voetnoot in de nota van toelichting wordt opgemerkt dat met “band met Nederland” uitsluitend het

Europese deel van Nederland wordt bedoeld: “Verblijf, werk of gevolgd onderwijs in Caribisch Nederland of op Curaçao, Aruba of Sint Maarten valt buiten de reikwijdte van het werkingsverdrag van de Europese Unie. Er is niet voor gekozen de reikwijdte van de aanspraak op meeneembare studiefinanciering verder dan noodzakelijk uit te breiden”.

De toelichting geeft er geen blijk van dat de EU-verdragen naast een beperkte territoriale werkingsfeer tevens een personele werkingsfeer hebben die loopt via de band van het Unieburgerschap. De jurisprudentie van het HvJ EU over meeneembare studiefinanciering is gebaseerd op dit Unieburgerschap. De aan het Unieburgerschap verbonden rechten dienen door de student overigens wel te worden ‘geactiveerd’ door gebruik te maken van het vrij verkeer, zoals ook voor meeneembare studiefinanciering zal worden vereist.

Het Unieburgerschap en bepaalde rechten die daarmee zijn verbonden komen op grond van de ongedeelde Nederlandse nationaliteit eveneens aan Nederlanders in het Caribisch deel van het Koninkrijk toe. Studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk die in het Europese deel van Nederland studeren komen voor Nederlandse studiefinanciering in aanmerking. Uit de toelichting blijkt dat deze studenten ook zullen moeten voldoen aan de criteria in het voorliggende besluit, indien zij in aanmerking willen komen voor meeneembare studie-

financiering. Deze studenten dienen dus, net als de studenten uit andere EU-lidstaten die hebben gewoond of gewerkt in het Caribisch deel van het Koninkrijk, een band aan te tonen met Nederland. Dit wordt bemoeilijkt door beperking van die band tot het Europese deel. Dit roept de vraag op hoe het “band met Nederland”-criterium zich verhoudt tot het Unierecht en meer specifiek met de aan het Unieburgerschap verbonden rechten.

De Afdeling adviseert dit nader toe te lichten en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de positie van Nederlanders uit het Caribisch deel van het Koninkrijk die naar een andere lidstaat gaan om te studeren.

Wijziging van de Constitutie van de Wereldpostunie (W18.19.0090/IV)

Wijziging van de Constitutie van de Wereldpostunie, van het Algemeen Reglement van de Wereldpostunie en van het Algemeen Postverdrag; Addis Abeba, 7 september 2018 (Trb. 2019, 10).

Inhoud voorstel

Voorgesteld wordt de hierboven genoemde wijzigingsprotocollen goed te keuren voor het Koninkrijk, onder de voorwaarden zoals gesteld in de bij die protocollen behorende verklaringen.

Adviesopmerking

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt opmerkingen over de verklaring die voor het Caribisch deel van het Koninkrijk zal worden afgelegd ten tijde van bekrachtiging van de Akten. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

Bij het ondertekenen van de Akten hebben verscheidene verdragsluitende staten verklaringen afgelegd. De lidstaten van de Europese Unie (EU) hebben, evenals bij eerdere congressen van de Wereldpostunie, een gezamenlijke verklaring afgelegd. Met deze verklaring wordt verduidelijkt dat bij een mogelijke strijdigheid met bepalingen uit de EU-verdragen of de General Agreement on Trade and Services (GATS, onderdeel van het WTO-recht), de bepalingen uit deze laatste verdragen voorrang krijgen.

De bovengenoemde verklaring van EU-lidstaten geldt alleen voor het Europese deel van Nederland. Voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland zal ten tijde van de bekrachtiging van de Akten een separate verklaring worden afgelegd. Uit de toelichtende nota blijkt dat die verklaring zal zien op mogelijke strijdigheid van de bepalingen van de Akten met bepalingen uit de GATS en regelt dat laatstgenoemde bepalingen zullen voorgaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de opportuniteit van het afleggen van de gemeenschappelijke verklaring van EU-lidstaten om eventuele strijdigheid tussen de bepalingen van de Akten en de EU-verdragen bij voorbaat uit te sluiten. In dat verband merkt zij echterop dat de verklaring die voor het Caribisch deel van het Koninkrijk zal worden afgelegd alleen ziet op de GATS en geen mogelijke strijdigheid met en voorrang van de EU-verdragen betreft.

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting te verduidelijken of mogelijke strijdigheid van de bepalingen van de Akten met verplichtingen uit de EU-verdragen, in het bijzonder deel IV van het VWEU en het daaruit voortvloeiende LGO-besluit, is uit te sluiten. Indien dat niet mogelijk is, adviseert zij om toe te lichten waarom de verklaring voor het Caribisch deel van het Koninkrijk alleen ziet op mogelijke strijdigheid met bepalingen uit de GATS.

Europees recht

4

Oprichting Invest-NL (W18.18.0177/IV)

Voorstel van wet, houdende machtiging tot oprichting van de Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling Invest-NL (Machtigingswet oprichting Invest-NL).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel is een machtigingswet voor de oprichting van Invest-NL N.V. (Invest-NL), een Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling, waarin de Staat een 100%-deelneming heeft. Voorts regelt het wetsvoorstel verschillende voorwaarden inzake de doelstellingen van Invest-NL en het aandeelhouderschap van de Staat.

Adviesopmerking

Artikel 12 legt verder de naleving van de Europese staatssteunregels in de individuele projecten bij Invest-NL zelf neer. Het is de vraag of daarmee kan worden volstaan. Het gaat om de naleving van Europese regels waarvoor de lidstaat Nederland verantwoordelijk is. Het is in beginsel mogelijk om Invest-NL met deze nalevingsplicht te belasten, maar dit neemt niet weg dat Nederland als lidstaat, in het bijzonder de minister van EZK, eindverantwoordelijk en aansprakelijk blijft. Het voorstel bevat geen instrumenten waarmee de minister van EZK die verantwoordelijkheid tegenover Invest-NL kan waarmaken.

De artikelsgewijze toelichting noemt in dit verband de Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. Op grond van die wet kan de minister bij wijze van ultimatum remedium een aanwijzing aan een publieke entiteit geven en in het uiterste geval in plaats van de publieke entiteit de noodzakelijk geachte rechtshandelingen verrichten. De toelichting maakt niet duidelijk in hoeverre Invest-NL een publieke entiteit in de zin van genoemde wet is en hoe een en ander zich verhoudt tot de met het voorstel gewenste afstand tot Invest-NL.

De Afdeling adviseert in de toelichting naderop het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te vullen.

Invoering minimum CO2-prijs (W06.19.0043/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer voor de invoering van een minimum CO2-prijs bij elektriciteitsopwekking (Wet minimum CO2-prijs elektriciteitsopwekking).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel regelt de invoering van een minimum-prijs voor de emissie van broeikasgassen (CO2 en andere broeikasgassen) als gevolg van - uitsluitend - de opwekking van elektriciteit in energiecentrales en andere bedrijven (in het bijzonder de industrie) die vallen onder het Europese systeem van emissiehandel (EU ETS).

Adviesopmerking

De minimum CO2-prijs is nadrukkelijk gekoppeld aan de ETS-prijs, maar is beperkt tot de bedrijven die elektriciteit opwekken. Andere sectoren die onder het EU ETS vallen, zoals de aardolie-, metaal- en chemische industrie, vallen niet onder dit wetsvoorstel. Zij zijn over hun 'reguliere' emissieactiviteiten dus geen heffing verschuldigd, terwijl zij - voor wat betreft hun emissieactiviteiten - wel in een met de energiesector vergelijkbare positie lijken te verkeren. De reden voor dit onderscheid wordt in de toelichting niet uitgelegd.

Dit onderscheid is ook relevant in het licht van de Europese staatssteunregels. Bij belastingmaatregelen kan sprake zijn van een selectieve bevoordeling, wanneer ondernemingen, die gelet op de doelstelling van de regeling in een feitelijk en juridisch vergelijkbare positie zitten, anders worden behandeld. Blijkens de toelichting is het doel van het wetsvoorstel om bedrijven die elektriciteit produceren in grotere mate te stimuleren om CO2-reducerende maatregelen te nemen en daarmee een bijdrage te leveren aan de reductiedoelstelling per 2030. In de toelichting worden geen objectieve redenen genoemd waarom, gelet op het doel van CO2-reductie, ervoor is gekozen enkel de elektriciteitssector, en niet ook de overige ETS-sectoren, via een minimumprijs een dergelijke prikkel te geven.

De Afdeling adviseert de toelichting, ook in het licht van de staatssteunregels, op voornoemde punten aan te vullen.

Kentekenplicht voor trekkers (W14.17.0344/IV)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de implementatie van richtlijn 2014/45/EU alsmede ter invoering van een kentekenplicht voor landbouw- en bosbouwtrekkers, motorrijtuigen met beperkte snelheid, mobiele machines en daardoor voortbewogen aanhangwagens en daarnaast het niet meer toelaten tot het verkeer van nieuwe motorrijtuigen met beperkte snelheid.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot invoering van een kentekenplicht voor landbouw- en bosbouwtrekkers, motorrijtuigen met beperkte snelheid, mobiele machines en de daardoor voortbewogen aanhangwagens.

Adviesopmerking

Volgens Richtlijn 2014/45/EU moeten snelle tractoren vanaf 20 mei 2018 een periodieke algemene technische keuring (APK) ondergaan. De richtlijn had op 20 mei 2017 omgezet moeten zijn in nationale wetgeving. Een bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt wetsvoorstel tot invoering van een kentekenplicht voor tractoren en overige voertuigen beoogde mede de APK-plicht uit de richtlijn te regelen. De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel echter eerder dit jaar verworpen. De Europese Commissie heeft

Nederland in gebreke gesteld vanwege het niet tijdig omzetten van Richtlijn 2014/45/EU. Om de gevolgen van de ingebrekestelling te beperken, is het noodzakelijk de APK-plicht voor snelle tractoren zo snel mogelijk te regelen. Vanwege de nadelen van een alternatief registratiesysteem zegt de regering zich genoodzaakt te zien het eerder verworpen wetsvoorstel in zijn geheel opnieuw in te dienen.

De maatregel tot invoering van een algemene kentekenplicht berust op twee overwegingen. Om de door de Richtlijn 2014/45/EU voorgeschreven APK-plicht van toepassing te laten zijn op snelle tractoren wordt een kentekenplicht in het leven geroepen voor alle tractoren. Volgens de toelichting is zonder registratie en kentekening van alle tractoren niet bekend welke voertuigen voor de APK-plicht in aanmerking komen. Ook stellen wegbeheerders kentekening als voorwaarde om de door de Tweede Kamer gewenste snelheidsverhoging voor tractoren naar 40 km/u mogelijk te maken, omdat zij tractoren zonder kenteken niet op hun wegen willen toelaten. Voorts wordt om redenen van verkeersveiligheid de kentekenplicht uitgebreid naar de overige voertuigen (motorrijtuigen met beperkte snelheid, mobiele machines en aanhangwagens). Volgens de toelichting worden deze voertuigen steeds vaker buiten de agrarische sector gebruikt, zonder dat is aangetoond dat ze geschikt zijn voor gebruik op de weg. Ook zou Verordening (EU) nr. 167/2013 noodzaken tot registratie en kentekening van deze

voertuigen. Beide overwegingen maken invoering van een algemene kentekenplicht voor landbouwvoertuigen noodzakelijk, aldus de regering.

Er zijn in Nederland naar schatting 270.000 tractoren, waaronder ongeveer 7000 snelle tractoren. De voorgestelde algemene kentekenplicht bestrijkt ongeveer 580.000 voertuigen. Uitgangspunt bij de invoering van de kentekenplicht is dat alle bestaande voertuigen legaal rondrijden en dus geen goedkeuring voor toelating op de weg nodig is. Vanwege kostenoverwegingen zal geen schouw plaatsvinden bij het kentekenen van het bestaande voertuigenpark. De toelichting gaat ervan uit dat alle voor kentekening benodigde informatie wordt verstrekt door de houder/eigenaar van de tractor en zonder verdere controle wordt overgenomen door de RDW.

Met deze louter administratieve procedure worden de additionele administratieve lasten voor de burger weliswaar binnen de perken gehouden, maar voor de overheid lijkt zij wellicht minder geschikt om het risico op het ontduiken van de APK-plicht te beperken. Uitsluitend door middel van een fysieke schouw kan de RDW immers vaststellen op welke maximumconstructiesnelheid de tractor is afgeregeld. Zonder schouw dreigt de handhaving van de APK-plicht een papieren exercitie te worden, omdat niet verzekerd is dat elke APK-plichtige tractor als zodanig zal worden geregistreerd. Vanuit dit standpunt bezien is het de vraag of de RDW in staat zal

zijn om alle 270.000 tractoren tijdig te schouwen. Volgens de toelichting wordt alleen al voor de digitale registratie van alle tractoren gerekend met een periode van zes maanden. Een fysieke schouw van alle tractoren zal daarom veel meer tijd vergen dan voor de uitvoering van de richtlijn verantwoord is. Ten slotte betekent het voorstel dat de houders van de andere tractoren, die niet te maken hebben met de APK-plicht, wel de lasten van het systeem moeten dragen. In verband hiermee adviseert de Afdeling eerst ervaring op te doen met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een kentekenplicht voor APK-plichtige tractoren op basis van een fysieke schouw. Om tegemoet te komen aan de wens tot snelheidsverhoging zouden de niet APK-plichtige tractoren op vrijwillige basis schouwing voor een kenteken kunnen aanvragen. Indien vervolgens uitsluitend voor tractoren met kenteken de gewenste snelheidsverhoging mogelijk wordt gemaakt, is het duidelijk dat tractoren zonder kenteken op die wegen niets te zoeken hebben, wat de handhaving vergemakkelijkt.

Gegevensverwerking

5

Besluit forensische zorg (W16.18.0372/II)

Ontwerpbesluit houdende vaststelling van het Besluit forensische zorg en daarmee verband houdende wijzigingen van enige andere regeling (Besluit forensische zorg).

Inhoud voorstel

Het besluit regelt verschillende onderwerpen van de Wet forensische zorg (Wfz) nader. Het betreft een invulling van regels voor de aanwijzing van instellingen die forensische zorg verlenen, de verstrekking van gegevens, de inkoop en de financiering van forensische zorg, de indicatiestelling en de (over)plaatsing.

Adviesopmerking

Als stelselverantwoordelijke zal de minister de effectiviteit van het beleid van forensische zorg willen beoordelen. Hiervoor kan het verzamelen van beleidsinformatie (waaronder persoonsgegevens) noodzakelijk zijn. Het ontwerpbesluit regelt daartoe de verwerking door de minister en tevens de verplichting van zorgaanbieders en reclassering om (persoons)gegevens te verstrekken aan de minister. Weliswaar is het uitgangspunt dat voor beleidsdoeleinden zo veel mogelijk anonieme gegevens zullen worden gebruikt, maar in bepaalde gevallen is het niet mogelijk om met anonieme gegevens te werken en zijn tot de persoon herleidbare gegevens nodig.

Een deugdelijke wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens voor beleidsdoeleinden ontbreekt.

Volgens de toelichting is de wettelijke grondslag voor deze gegevensverwerking artikel 2.7, onderdeel e, Wfz. Dit is een delegatiegrondslag die bepaalt dat bij of krachtens amvb regels kunnen worden gesteld over gegevensverwerking ten behoeve van “statistiek en onderzoek”.

De Afdeling merkt echterop dat het hier om andere doelen gaat dan “beleidsdoeleinden”. In dit verband wijst de Afdeling op de Wet verplichte ggz (Wvvggz) waarin een expliciete wettelijke grondslag is geregeld voor gegevensverwerking voor beleidsdoeleinden. Daar wordt specifiek gesproken van het doel “zorgvuldig en samenhangend voeren van beleid” en “het kunnen waarborgen van de stelselverantwoordelijkheid”.

De Afdeling wijst er nog op dat zolang er geen deugdelijke wettelijke grondslag is, er geen persoonsgegevens kunnen worden verwerkt voor beleidsdoeleinden.

De Afdeling adviseert in de Reparatiewet forensische zorg alsnog te voorzien in een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens voor beleidsdoeleinden.

Rijksvaccinatieprogramma en Wet kinderopvang (W12.18.0306/III)

Voorstel van wet van het lid Raemakers tot wijziging van de Wet kinderopvang om te bevorderen dat ouders kunnen kiezen tussen kindercentra die wel of niet kinderen toelaten die niet deelnemen aan het Rijksvaccinatieprogramma.

Inhoud voorstel

Het initiatiefvoorstel strekt tot wijziging van de Wet kinderopvang. Het regelt dat kinderopvangcentra kunnen bepalen dat uitsluitend of nagenoeg uitsluitend kinderen worden toegelaten die aantoonbaar deelnemen aan het rijksvaccinatieprogramma.

Adviesopmerking

Het voorstel wil tegemoet komen aan zorgen van ouders over mogelijke besmetting van hun kinderen in kinderopvangcentra met, in het bijzonder, mazelen. De Afdeling heeft daar begrip voor. De weg waarlangs het wetsvoorstel deze zorgen beoogt te verminderen of weg te nemen, loopt via de kinderopvangcentra. Zij kunnen een weigeringsbeleid voeren voor kinderen die niet deelnemen aan het rijksvaccinatieprogramma. Het voeren van een dergelijk beleid vraagt inspanningen van kinderopvangcentra. Er is een zorgvuldige registratie nodig. Daardoor nemen de uitvoeringslasten toe. Verder kan de vraag gesteld worden wat het praktisch nut van een weigeringsbeleid is.

Dat neemt niet weg dat, ook als het praktische nut van een weigeringsbeleid maar beperkt is en er uitvoeringslasten zijn, in de afweging om een dergelijk beleid al dan niet te gaan voeren, het belang om zorgen van ouders weg te nemen en hen in die zin gerust te stellen, de doorslag kan geven. Dan is het wel nodig dat ouders over de betrekkelijke betekenis van het voeren van een weigeringsbeleid goed worden voorgelicht.

Uiteindelijk ligt het maatschappelijke probleem in de daling van de vaccinatiegraad. Die zou in Nederland weerop een hoger plan moeten worden gebracht. Het voorstel zou ook in dat perspectief in de toelichting moeten worden besproken.

Het Voorstel beoogt verder juridische onzekerheid bij kinderopvangcentra over het mogen voeren van een weigeringsbeleid weg te nemen. Kinderopvangcentra zijn private ondernemingen. Ook zonder de voorgestelde wetswijziging hebben kinderopvangcentra een vrijheidsmarge om kinderen te weigeren. Door middel van bijvoorbeeld een handreiking kan duidelijk worden gemaakt waar de grenzen liggen die voortvloeien uit het recht op gelijke behandeling, en de bescherming van persoonsgegevens. Dat neemt niet weg dat, nu is gekozen voor een wetsvoorstel, deze punten nog de nodige aandacht vergen.

Bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning (W16.18.0272/II/Vo)

Voorlichting over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning.

Inhoud voorstel

De vragen van de minister zijn:

- Kan een uitbreiding van de rol van gemeenten op het terrein van de bestrijding van ondermijning worden ingepast in het huidige staatsbestel? Hoe verhoudt de (gewenste) rol van gemeenten zich tot de bevoegdheids-

verdeling tussen het openbaar bestuur enerzijds en de opsporings- en vervolgingsautoriteiten anderzijds?

Indien de eerste vraag positief kan worden beantwoord, langs welke weg kan dit worden vormgegeven?

- Kan (intensievere) persoonsgegevensuitwisseling door gemeenten bij de aanpak van ondermijning zodanig (wettelijk) worden vormgegeven dat deze verenigbaar is met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)? In het bijzonder gaat het om de vraag of een algemene taak zoals hiervoor omschreven [dat willen zeggen het vastleggen van het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten in de openbare-orde taak, red.] voldoet aan het welbepaaldheidsvereiste van de AVG. En zo ja, langs welke weg kan dit worden vormgegeven?

Adviesopmerking

Op dit moment is nog onvoldoende aangetoond of wetgeving nodig is voor een adequate binnengemeentelijke gegevensverwerking. De voorlichting schetst een juridisch kader voor de gegevensdeling; aan de hand daarvan zal de regering, in samenwerking met de meest betrokken overheidsorganen, het onderzoek naar de noodzaak en effectiviteit van nieuwe wetgeving moeten verdiepen.

Dat nadere onderzoek kan verschillende uitkomsten geven.

- a. Wetgeving is niet nodig; de praktijk kan binnen de bestaande wetgeving (AVG en sectorale wetten) worden geoptimaliseerd, bijvoorbeeld door te voorzien in

duidelijker werkwijzen en de ontwikkeling van de noodzakelijke expertise.

- b. Er is een beperkt aantal knelpunten waarvoor aanpassing van een of meer sectorale wetten nodig is.
- c. Er is een zodanig groot aantal knelpunten dan wel er blijkt een zodanige mate van rechtsonzekerheid dat daardoor de aanpak van de ondermijnende criminaliteit onevenredig wordt belemmerd. Met het oog daarop wordt in de wet met inachtneming van de AVG een algemene grondslag opgenomen voor het uitwisselen van bij een gemeente aanwezige persoonsgegevens (binnengemeentelijke gegevensuitwisseling). Daarvoor zullen enkele strikte randvoorwaarden moeten gelden.

Ook als zou worden besloten tot nieuwe wetgeving om gegevensverwerking te vergemakkelijken blijft het toepassen van het gegevensbeschermingsrecht complex. Professionele gegevensverwerking vereist daarom juridische expertise en een goede inbedding van de kennis van gegevensbescherming binnen de gemeentelijke organisatie.

Gegevensuitwisseling is geen panacee voor een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit. Zij moet leiden tot concrete vervolgacties waarmee zichtbare resultaten kunnen worden geboekt. Problemen bij het uitwisselen van informatie mogen niet worden aangegrepen om zich ontslagen te voelen van de verplichting om op te treden.

Schuldhulpverlening en uitwisselen persoonsgegevens (W12.19.0181/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens.

Inhoud voorstel

Gemeenten zijn ingevolge de Wet gemeentelijke schuld-
hulpverlening (Wgs) verantwoordelijk voor het verlenen
van schuldhulp aan haar inwoners. Het voorstel wijzigt die
wet met het opnemen van een duidelijke wettelijke taak
voor de gemeente inzake vroegsignalering.

Adviesopmerking

Indien de betrokkene ingaat op het aanbod van het college
tot een eerste gesprek over schuldhulpverlening, kan het
college verschillende persoonsgegevens bij een groot aantal
organisaties opvragen. Het gaat hierbij om gegevens
verstrekkt door andere gemeenten, het Bureau Krediet-
registratie, de rechtspraak, UWV, SVB, Belastingdienst,
DUO, de Kamer van Koophandel, het kadaster, het
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, de RDW,
het CAK, het CJIB, deurwaarders en (andere) schuldeisers.
Met de verkregen gegevens kan het college besluiten tot
weigering van schuldhulpverlening, of een plan van
aanpak opstellen.

Ten behoeve van het opstellen van een plan van aanpak
wordt ook een grondslag opgenomen om gegevens inzake

de gezondheid van de schuldenaar te verwerken, zonder
uitdrukkelijke toestemming van de schuldenaar daartoe.
Het gaat hierbij in het bijzonder om gegevens over
maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg, welke
schuldhulpverleners nodig hebben om contact te kunnen
onderhouden met andere hulpverleners. Dat contact kan
bijdragen aan een integrale aanpak van de problematiek
die in het huishouden van de schuldenaar speelt. Het gaat
hierbij uitsluitend om gezondheidsgegevens die
noodzakelijk zijn om goede schuldhulp te verlenen, aldus
de regering.

De AVG staat verwerking van gezondheidsgegevens niet
toe, tenzij daarvoor een bijzondere rechtvaardiging bestaat.
Met de regering is de Afdeling van oordeel dat schuld-
hulpverlening een rechtvaardiging kan zijn. Zij acht het daarbij
echter van belang om te schetsen welke gezondheids-
gegevens inzake de maatschappelijke ondersteuning en
jeugdzorg (in voorkomende mate) noodzakelijk zullen
zijn om goede schuldhulpverlening te verrichten. Bij de
maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg worden
immers gevoelige gezondheidsgegevens vergaard.
De Afdeling adviseert hieraan in de toelichting aandacht
te besteden.

In de toelichting wordt tevens opgemerkt dat er bij deze
gegevensuitwisseling geen sprake is van doorbreking van
het medisch beroepsgeheim. Tegelijkertijd wordt aangegeven
dat het niet noodzakelijk is om een expliciete grondslag te

regelen voor het doorbreken van het medisch beroeps-
geheim, omdat het “over het algemeen” niet noodzakelijk
is om iemands exacte ziektebeeld te kennen. Hiermee is
niet duidelijk of er onder omstandigheden toch sprake
kan zijn van doorbreking van het medisch beroepsgeheim.

De Afdeling adviseert te verduidelijken wat wordt beoogd.
Indien de regering beoogt te voorzien in doorbreking van
het medisch beroepsgeheim zijn daarvoor zwaarwegende
argumenten nodig. De Afdeling acht in dat geval een
overtuigende motivering noodzakelijk.

Gegevensverstrekking weigerende observandi (W.16.19.0326/II)

Besluit adviescommissie gegevensverstrekking weigerende
observandi (Besluit adviescommissie gegevensverstrekking
weigerende observandi).

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit bevat een uitwerking van de regeling
ten aanzien van weigerende observandi die bij de Wet
forensische zorg (Wfz) wordt ingevoerd. Indien een
verdachte weigert mee te werken aan het pro-justitia-
onderzoek, kan de officier van justitie op grond van deze
regeling aan een multidisciplinaire commissie de last geven
om medische gegevens op te vragen bij artsen en
behandelaars van de verdachte.

Adviesopmerking

De behandelaar is op grond van het ontwerpbesluit verplicht om een afschrift van het gehele medisch dossier met betrekking tot de behandeling van de weigerende observandus aan de multidisciplinaire commissie te verstrekken. Verschillende adviesinstanties hebben in het kader van de consultatie fundamentele kritiek geuit op deze verplichting. Zij menen dat hier sprake is van een disproportionele doorbreking van het medisch beroepsgeheim.

In de toelichting wordt uiteengezet waarom desondanks is vastgehouden aan de voorgestelde constructie. Dat de behandelaar het gehele medisch dossier dient te verstrekken, draagt volgens de toelichting bij aan een werkbare procedure met zo weinig mogelijk administratieve lasten. De doelstelling is echter primair een goede taakvervulling door de commissie en het borgen dat de rapporteurs alle gegevens ontvangen die relevant kunnen zijn voor het adviseren over de mogelijke aanwezigheid van een geestesstoornis. Doordat de commissie het gehele medisch dossier ontvangt, kan zij de gegevens zowel op zichzelf als in onderlinge samenhang bezien. Dat er geen voorselectie door de behandelaar plaatsvindt, draagt volgens de toelichting eveneens bij aan de uniformiteit en rechtsgelijkheid.

De Afdeling onderschrijft het belang van een goede taakvervulling door de commissie. Die moet ertoe leiden dat de rapporteurs op basis van alle beschikbare relevante

gegevens kunnen adviseren over de mogelijke aanwezigheid van een geestesstoornis bij een weigerende observandus. De voorgestelde procedure is met veel waarborgen omkleed, waaronder een rechterlijke toets in twee instanties.

De Afdeling onderkent voorts dat een procedure zoals voorgesteld in overeenstemming kan zijn met het EVRM.

De voorgestelde verplichting van de arts om het gehele medisch dossier aan de commissie over te dragen impliceert echter een ingrijpende inbreuk op het medisch beroepsgeheim. De Afdeling wijst erop dat bij doorbreking van het beroepsgeheim grote terughoudendheid dient te worden betracht. Voorts leidt de voorgestelde verplichting tot een inmenging in het privéleven van betrokkene in de zin van artikel 8 van het EVRM. De Afdeling mist in de toelichting een uiteenzetting over de verenigbaarheid van de voorgestelde verplichting met artikel 8 van het EVRM, in het bijzonder waar het de proportionaliteit en subsidiariteit betreft. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft overwogen dat de bescherming van medische gegevens essentieel is voor een effectief genot van het recht op eerbiediging van het privéleven. Een beperking van de vertrouwelijkheid van medische gegevens kan weliswaar gerechtvaardigd zijn door strafrechtelijke belangen, maar een dergelijke beperking is wel onderworpen aan een indringende toets.

In dit licht merkt de Afdeling nog op dat het medisch dossier van de verdachte ook gevoelige informatie over

derden kan bevatten. Tot slot is hier van belang dat de penitentiaire kamer ook een machtiging voor verstrekking van de gegevens aan de rapporteurs kan afgeven, wanneer de commissie van oordeel is dat het medisch dossier geen bruikbare gegevens bevat. In die uitzonderlijke situatie wordt het gehele medisch dossier niet alleen aan de commissie, maar ook aan de rapporteurs verstrekt.

De Afdeling adviseert de toelichting in verband met het voorgaande aan te vullen.

Rechtsbescherming

6

Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (W04.18.0067/I)

Voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en een verdere vereenvoudiging van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet).

Inhoud voorstel

De stelselherziening van het omgevingsrecht is in gang gezet met de Omgevingswet. Het voorstel regelt de integratie in de Omgevingswet van de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en de inrichting van het landelijk gebied.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel voorziet in rechtsbescherming in twee instanties tegen de onteigeningsbeschikking. De reden hiervoor is enerzijds de wens zoveel mogelijk aan te sluiten bij de Awb, waarin als hoofdregel is opgenomen dat rechtsbescherming in twee instanties plaatsvindt. Anderzijds hangt de keuze samen met de hiervoor reeds aangehaalde motie-Veldman/Ronnes en de wens om de huidige rechtspositie van eigenaren en rechthebbenden in ieder geval te handhaven.

Hoewel bij de vormgeving van bestuursrechtelijke rechtsbescherming in beginsel moet worden aangesloten bij de hoofdregel in de Awb, komt deze keuze de Afdeling in dit geval niet vanzelfsprekend voor. De reden hiervoor is dat tegen twee van de drie besluiten die als grondslag voor het onteigeningsbelang kunnen dienen – het omgevingsplan en het projectbesluit – op grond van de Omgevingswet beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaat. De keuze voor één rechterlijke instantie sluit aan bij de wijze waarop de rechtsbescherming tegen vergelijkbare besluiten in de huidige wetgeving is geregeld. Gelet hierop rijst de vraag waarom er niet voor is gekozen om de rechtsbescherming tegen de onteigeningsbeschikking te laten aansluiten bij die tegen het omgevingsplan en het projectbesluit, en tevens te voorzien in de mogelijkheid van gecoördineerde besluitvorming als bedoeld in afdeling 3.5 van de Awb. Op die manier zouden bedenkingen van een belanghebbende tegen een onteigeningsbeschikking tegelijk kunnen worden behandeld met het beroep tegen het besluit dat daaraan ten grondslag ligt. Dit zou de procedure voor private partijen aanmerkelijk eenvoudiger maken, omdat in de praktijk regelmatig vergeefs gronden tegen het ruimtelijke besluit worden aangevoerd in een onteigeningsprocedure, en omgekeerd.

Naar het oordeel van de Afdeling staat het uitgangspunt van gelijkwaardige bescherming aan de keuze voor één rechterlijke instantie niet in de weg. Thans wordt een

onteigeningsbesluit marginaal getoetst door de onteigeningsrechter op basis van de situatie zoals deze was ten tijde van het nemen van het onteigenings-KB (ex tunc). In geval van cassatie verricht de Hoge Raad eenzelfde toets. Van deze wijze van toetsing door de burgerlijke rechter wordt slechts in uitzonderlijke gevallen afgeweken. De toelichting benadrukt dat toetsing van de onteigeningsbeschikking in het stelsel van de Omgevingswet intensiever dient te geschieden dan in het algemene bestuursrecht als gebruikelijk geldt. Volgens de toelichting ligt het vanwege het karakter van de bekrachtigingsprocedure in de rede dat de rechtbank de rechtmatigheid van de onteigeningsbeschikking op basis van de actuele situatie beoordeelt en dat zij – met inachtneming van het fundamentele karakter van het eigendomsrecht – een passende toetsingsmaatstaf zal hanteren (volle toetsing). Indien in plaats van de rechtbank, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als bevoegde rechter zou worden aangewezen, geldt hetzelfde.

De in de toelichting beschreven wijze van toetsing leidt ertoe dat de rechtspositie van eigenaren en rechthebbenden in zoverre ten minste gelijkwaardig blijft aan de huidige situatie. Vanuit die optiek ligt rechtsbescherming in twee instanties evenmin voor de hand. Een bijkomend voordeel van een bekrachtigingsprocedure in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak is dat de doorlooptijd van de onteigeningsprocedure verder wordt verkort. Al met al draagt rechtsbescherming in één instantie bij aan

de verbeterdoelen van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht: de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht worden vergroot, zonder dat de rechtsbescherming wordt verminderd.

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande de keuze voor rechtsbescherming in twee instanties tegen de onteigeningsbeschikking te heroverwegen.

Homologatie onderhands akkoord (W16.18.0319/II)

Voorstel van wet tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de invoering van de mogelijkheid tot homologatie van een onderhands akkoord (Wet homologatie onderhands akkoord).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe een regeling in te voeren op basis waarvan de rechtbank een onderhands akkoord tussen een onderneming en zijn schuldeisers en aandeelhouders betreffende de herstructurering van schulden kan goedkeuren (homologeren).

Adviesopmerking

Ingevolge het voorstel zijn alle rechtbanken bevoegd om over de homologatie van een onderhands akkoord te oordelen. De positie van de rechter is zeer bepalend in de voorgestelde procedure. In de kern betekent de WHOA dat van de rechter gevraagd wordt om de levensvatbaar-

heid van een onderneming te beoordelen, in het licht van de vraag of deze een tweede kans verdient. De rechter zal moeten beoordelen of de totstandkoming van een akkoord noodzakelijk is om dreigende insolventie te voorkomen en of het akkoord redelijk is. Bij die laatste vraag gaat het om de waarde die naar verwachting kan worden gerealiseerd als het akkoord tot stand komt. Die waarde is onder meer afhankelijk van de vraag of de onderneming wordt voortgezet, dan wel wordt stopgezet en afgewikkeld buiten faillissement. Bij de totstandkoming van het herstructureringsakkoord kunnen waarderingsvraagstukken (en in het bijzonder grondslagen, uitgangspunten en aannames) dan ook een groot twistpunt zijn tussen de betrokken crediteuren en aandeelhouders. Voorts is van belang dat de schuldenaar niet verplicht is een door een onafhankelijk deskundige opgemaakt waarderingsrapport te overleggen, omdat dit volgens de toelichting voor het MKB een te grote kostenpost zou opleveren en daarmee afbreuk zou doen aan het doel van de regeling. In de consultatie is van verschillende kanten voorgesteld de behandeling van de homologatieverzoeken te beleggen bij één gespecialiseerde rechtbank. Ook overweging 39 van het richtlijnvoorstel besteedt daaraan aandacht, en vermeldt dat “de lidstaten (erop) moeten toezien dat procedures inzake herstructurering, insolventie en schuldbevrijding op efficiënte wijze en voortvarend kunnen worden afgehandeld. Het oprichten van gespecialiseerde rechtbanken of kamers, of het aanstellen van gespecialiseerde rechters overeenkomstig het nationaal recht betreffende de organisatie van

het gerechtelijk apparaat, kan bijvoorbeeld een doeltreffende manier zijn om bovengenoemde doelstellingen te bereiken, net als het concentreren van rechtsmacht in een beperkt aantal rechtelijke of administratieve instanties.”

Het uitgangspunt van de rechtspleging is dat alle rechtbanken alle zaken op kwalitatief goede wijze en zonder vertraging moeten kunnen behandelen. Daarop wordt slechts in bijzondere gevallen een uitzondering gemaakt. De Raad voor de Rechtspraak heeft gelet op dit uitgangspunt in samenwerking met de gerechten een toetsingskader voor wettelijke concentratie ontwikkeld, waarin daarvoor criteria zijn geformuleerd. Wettelijke concentratie wordt wenselijk geacht indien voor de behandeling van een categorie zaken bijzondere rechterlijke expertise nodig is. De toelichting maakt niet duidelijk of het toetsingskader is toegepast.

De Afdeling wijst erop dat het voor de effectiviteit van het instrument van belang is dat de procedure op efficiënte en voortvarende wijze wordt afgehandeld. Om die reden is gekozen voor rechtspraak in één instantie. Omdat hoger beroep en cassatie zijn uitgesloten, zal de procedure met meer waarborgen moeten worden omgeven, mede in het belang van de rechtseenheid. Het oprichten van een gespecialiseerde rechtbank of kamer kan daarbij helpen. Voorts is van belang dat voor de beoordeling van het akkoord zekere bedrijfseconomische kennis nodig is, waarmee op dit moment in de rechterlijke macht nog

onvoldoende ervaring bestaat. Het is gemakkelijker daarin te voorzien indien de behandeling van deze zaken geconcentreerd zou plaatsvinden. Ten slotte zijn er vooralsnog geen aanwijzingen dat het middel een brede toepassing zal vinden.

Gelet hierop adviseert de Afdeling te voorzien in een gespecialiseerde rechtbank of kamer voor de behandeling van verzoeken op grond van de WHOA.

Nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht (W16.19.0023/II)

Voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe regeling voor de coördinatie van samenhangende besluiten en in enige andere wijzigingen in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de invoering van de algemene regeling over nadeelcompensatie in de Algemene wet bestuursrecht.

Adviesopmerking

De Awb kent een regeling voor de gecoördineerde behandeling van samenhangende besluiten. Daarnaast bestaan regels voor gecoördineerde besluiten in bijzondere wetten, zoals de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet en de Elektriciteitswet 1998.

Het wetsvoorstel beoogt de regeling in de Awb toepasbaar te maken op het gehele omgevingsrecht (en daarbuiten) en de werking ervan op onderdelen te verbeteren.

De verbetering ziet op een sterkere regierol van het coördinerend bestuursorgaan en een stroomlijning van de rechtsbescherming tegen gecoördineerde besluiten. Het wetsvoorstel trekt daarbij zo veel mogelijk lessen uit de ervaringen die zijn opgedaan met regels voor gecoördineerde besluiten in bijzondere wetten.

In het kader van de stroomlijning van de rechtsbescherming voorziet het wetsvoorstel er onder meer in dat beroep in twee instanties tegen een coördinatiebesluit enkel openstaat voor de gevallen waarin voor alle besluiten die gecoördineerd worden beroep bij twee instanties open staat. Voor dit voorstel heeft de regeling van de Wro en de Tracéwet model gestaan.

Met de regering is de Afdeling van oordeel dat deze regeling haar waarde bij die wetten bewezen heeft, met het oog op het tegengaan van al te grote vertraging als gevolg van beroep in twee instanties. Zonder deze regeling moet immers bij besluiten waaroverop goede gronden slechts in één instantie wordt beslist, toch met de uitvoering worden gewacht totdat over daarmee samenhangende besluiten in een tweede instantie is beslist.

De Afdeling wijst er echter op dat de hoofdregel - beroep in twee instanties - slechts dient te worden omgekeerd

indien de beoogde versnelling geen afbreuk doet aan de belangen die met een onafhankelijke beoordeling in twee instanties worden gediend. Het is immers om die reden dat bij de totstandkoming van de huidige coördinatie-regeling in de Awb is afgezien van een algemene regeling tot beperking van beroepsinstanties, en dat daarin op dit moment slechts in bijzondere wetgeving is voorzien.

Het wetsvoorstel voorziet in algemene regels die de coördinatie van samenhangende besluiten juist ook buiten het omgevingsrecht moet verbeteren. Als voorbeeld van een domein waar dat mogelijk zou moeten zijn, noemt de regering het sociaal domein. In dit domein zouden gemeenten de coördinatie-regeling bijvoorbeeld kunnen gebruiken om de verschillende besluiten te coördineren die nodig zijn om een gezin te ondersteunen waarin verschillende problemen spelen (bijvoorbeeld zowel schuldenproblematiek, opvoedproblemen als werkloosheid).

De toelichting besteedt echter geen aandacht aan de vraag hoe de omkering van de regel dat in beginsel beroep bij twee instanties open moet staan, ook buiten het omgevingsrecht opweegt tegen de belangen die met rechtspraak in twee instanties worden gediend.

De toelichting geeft bovendien geen overzicht van de besluiten in het sociaal domein (of andere domeinen) waarbij voor één van de gecoördineerde besluiten slechts beroep in één instantie openstaat, en waarbij dus in geval

van gecoördineerde besluiten een beperking van de rechtsinstanties aan de orde zou zijn. Hierdoor valt het moeilijk te overzien wat de consequenties van de voorgestelde wijzigingen zouden kunnen zijn. De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting in te gaan op de reikwijdte buiten het omgevingsrecht van de voorgestelde bepalingen over beperking van beroepsinstanties.

Tijdelijke Wet Groningen (W18.18.0384/IV)

Voorstel van wet houdende vaststelling van de Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen (nadien: Tijdelijke Wet Groningen).

Inhoud voorstel

Het voorstel voorziet in een wettelijke regeling voor de afhandeling van alle vormen van schade als gevolg van bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve het winnen van gas uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg door de overheid.

Adviesopmerking

Het voorstel voorziet in een procedure voor het stellen van prejudiciële vragen aan de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, naar het voorbeeld van een dergelijke procedure in civiele recht en het belastingrecht. De toelichting legt uit dat de aanleiding voor het introduceren van die procedure werd gevonden in de constatering dat rechtsvragen die een zaakoverstijgend

belang hebben omdat zij aan de orde zijn (of kunnen komen) in talrijke andere zaken, niet tijdig de Hoge Raad bereiken. Vanuit een oogpunt van rechtseenheid en rechtsontwikkeling is dat onwenselijk. Volgens de toelichting geldt hetzelfde voor de rechtsbescherming tegen besluiten van het Instituut over de afhandeling van schade. Daarom wordt deze mogelijkheid thans bij wijze van experiment geïntroduceerd.

Hiervoor heeft de Afdeling gewezen op het uitzonderlijke karakter van het wetsvoorstel en geadviseerd de voorgestelde wettelijke regeling een tijdelijk karakter te geven. De introductie van een prejudiciële procedure voor besluiten over de afhandeling van mijnbouwschade is eveneens bijzonder te noemen. Bovendien ziet de toepassing van deze procedure in dit geval op de uitleg van regels van burgerlijk recht. Specifiek voor de risicoaansprakelijkheid voor mijnbouwschade is dat deze regel recent is ingevoerd en qua reikwijdte niet beperkt is tot Groningen. Dat betekent dat de jurisprudentie op dit punt nog in ontwikkeling is en soortgelijke zaken ook bij andere rechtbanken dan de rechtbank Noord-Nederland aanhangig kunnen worden gemaakt (met de mogelijkheid van hoger beroep bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad).

Tegen deze achtergrond is het niet alleen van belang dat de rechtseenheid binnen de bestuursrechtelijke of civielrechtelijke kolom wordt gewaarborgd, maar ook die tussen beide. De Afdeling adviseert daarom in de memorie

van toelichting uiteen te zetten hoe de rechtseenheid tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad wordt gewaarborgd en daarvoor zo nodig een wettelijke voorziening op te nemen.

Digitalisering 7

Zerodays Afwegingsproces (W16.19.0244/II)

Voorstel van wet van het lid Verhoeven houdende een regeling voor een afwegingsproces voor het gebruik van kwetsbaarheden in geautomatiseerde werken door de overheid (Wet Zerodays Afwegingsproces).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt de digitale veiligheid te vergroten door omgang met onbekende kwetsbaarheden door inlichtingen- en veiligheidsdiensten, opsporingsdiensten en het ministerie van Defensie centraal en wettelijk te reguleren. Het voorstel voorziet in een uniform afwegingskader voor de omgang met kwetsbaarheden, een gezamenlijke besluitvormingsprocedure met een afwegingscommissie en een adviescommissie en een gezamenlijke toezichthouder.

Adviesopmerking

De initiatiefnemer geeft aan dat via onbekende kwetsbaarheden hacks of cyberaanvallen tot stand komen die veel schade kunnen berokkenen, niet alleen aan de belangen van individuele burgers maar ook aan de vitale infrastructuur of de nationale veiligheid. Nu de effecten van hacks toenemen, neemt ook het belang toe om deze te voorkomen, onder meer door ervoor te zorgen dat onbekende kwetsbaarheden niet gebruikt maar zo snel mogelijk gemeld en hersteld worden. De initiatiefnemer mist een algemeen wettelijk afwegingskader voor de omgang met onbekende kwetsbaarheden. Door het

gebrek aan uniformiteit kunnen de betrokken diensten elkaars belangen schaden. Verder ontbreekt het volgens initiatiefnemer aan een objectieve weging tussen de betrokken belangen.

Het voorstel voorziet daarom in een wettelijk kader voor alle bestuursorganen die voor het binnendringen in een geautomatiseerd werk gebruik maken van onbekende kwetsbaarheden. De initiatiefnemer geeft aan dat dit kan leiden tot betere afwegingen en maakt dat Nederland bijdraagt aan internationale normstelling. Initiatiefnemer noemt daarbij de voorbeelden uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk waar op basis van een algemeen kader besluitvorming plaatsvindt.

De Afdeling is het met de initiatiefnemer eens dat het van groot belang is voor de digitale veiligheid om misbruik van onbekende kwetsbaarheden tegen te gaan. Hieraan dienen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de opsporingsdiensten op vergelijkbare wijze een bijdrage te leveren.

Hoewel de bevoegdheden en de activiteiten op elkaar lijken en inlichtingen- en veiligheidsdiensten en opsporingsdiensten elkaar geregeld tegenkomen, is er in Nederland bewust gekozen voor een gescheiden institutionele inrichting en aparte wettelijke regimes. De Wiv 2017 en het Wetboek van Strafvordering vertonen op hoofdlijnen overeenstemming, ingegeven door onder

meer grondrechtelijke en Europeesrechtelijke normen, maar verschillen in hun uitwerking. Het belang van de nationale veiligheid vereist immers een andere afweging dan het belang van de opsporing. Dat deze belangen elkaar kunnen raken is daarbij een gegeven. De diensten kunnen waar noodzakelijk voor afstemming zorgen.

Ook voor de omgang met onbekende kwetsbaarheden geldt dat de hoofdlijnen van het afwegingskader uniform zijn en de uitwerking sectorspecifiek. In deze uitwerking komt zowel voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten als voor de opsporingsdiensten op adequate wijze tot uitdrukking hoe de belangenafweging dient plaats te vinden en welke randvoorwaarden hierbij gelden. Dit biedt voldoende aanknopingspunten voor de praktijk en voor toezichthouders. Het ligt dan ook niet in de rede deze systematiek te doorbreken voor de omgang met onbekende kwetsbaarheden. Dit is immers maar één facet van de inzet van bijzondere (opsporings)bevoegdheden.

Hoewel de in de toelichting aangehaalde voorbeelden uit de VS en het VK inspirerend zijn, komen deze voort uit een andere institutionele traditie en kunnen deze om bovenstaande redenen niet één op één overgenomen worden.

De Afdeling is aldus niet overtuigd van de noodzaak en meerwaarde van een uniforme wettelijke regeling. Het bestaande kader is op hoofdlijnen al uniform en de sector-

specifieke uitwerking voorziet in voldoende mate in normstelling voor de omgang met onbekende kwetsbaarheden.

Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (W04.17.0190/I)

Voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de herziening van afdeling 2.3 van die wet (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer).

Inhoud voorstel

Bij deze wet kan bij of krachtens de wet worden bepaald dat elektronisch verkeer tussen overheid en burger verplicht is. Dat is dan geen afwijking meer van de Awb en hoeft niet uitdrukkelijk te worden gemotiveerd. Wel regelt het voorstel dat bestuursorganen mensen moeten helpen als het gebruik van de elektronische weg moeilijkheden oplevert.

Adviesopmerking

In 1998 heeft de regering een toekomstverkenning geschreven over “wetgeving voor de elektronische snelweg”. Een toekomstige ontwikkeling die toen werd voorzien werd getypeerd als “verdringing”. In een situatie van verdringing “is het onmogelijk als burger te functioneren zonder toegang te hebben tot de meest voorkomende elektronische infrastructuren en diensten, doordat de traditionele middelen hun betekenis verloren hebben.” De burger kan zich dan niet meer onttrekken aan de

informatiesamenleving zonder in een maatschappelijk isolement te belanden. Indien ook de communicatie tussen overheid en burger in belangrijke mate langs elektronische weg plaats heeft, dient de overheid garanties te scheppen voor de toegankelijkheid, zo stelde de regering destijds.

De Afdeling meent dat een situatie van ‘verdringing’ zich in deze tijd begint voor te doen. In haar advies over de Miljoenennota 2018 heeft de Afdeling aandacht besteed aan de omslag naar een digitale overheid, die momenteel gaande is. Die omslag, zo stelde de Afdeling, vergt het opnieuw doordenken wat wel en niet van de burger mag worden verwacht in het verkeer met de overheid. Dat is temeer noodzakelijk omdat complexe regelingen er in de praktijk gemakkelijk toe leiden dat degene voor wie de regelingen zijn bedoeld – de burger – zijn weg er niet meer in kan vinden. Het uitgangspunt dat aan veel overheidsregelingen ten grondslag ligt, is dat de burger beschikt over een hoge mate van zelfredzaamheid. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft onlangs evenwel geconcludeerd dat lang niet alle burgers in alle omstandigheden werkelijk zelfredzaam zijn. Zelfs burgers met een goede opleiding en een goede maatschappelijke positie kunnen volgens de WRR in situaties verzeild raken waarin hun redzaamheid ontoereikend is.

Een soortgelijk betoog heeft de Nationale ombudsman in 2016 gehouden in zijn rapport “Het verdwijnen van de

blauwe envelop”. Daarbij wees de Ombudsman erop dat de groep die niet zelfredzaam is, door de digitalisering wordt vergroot: mensen die wel in staat waren om zelf de brieven van de belastingdienst te openen, te beoordelen en vervolgens eventueel hulp in te schakelen, zijn vaak niet in staat de digitale berichtenbox van de overheid bij te houden. Digitalisering is dus niet alleen een probleem voor burgers die vroeger al waren aangewezen op hulp van anderen, maar ook voor een nieuwe groep burgers. Twee jaar eerder schreef de Nationale ombudsman: “Websites zijn regelmatig een bron van falende communicatie met de overheid. Mensen vinden het vaak moeilijk om op deze manier hun zaken met de overheid te regelen, de informatie is niet duidelijk of er gaat iets mis met de website zelf.”

Ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft in de consultatie op het wetsvoorstel gewezen op de groep van 2,5 miljoen laaggeletterden. Dat heel veel Nederlanders digitaal actief zijn, kan een verkeerd beeld oproepen: bedrevenheid met facebook is nog iets anders dan bedrevenheid bij het invullen van een complex webformulier.

De beslissende omslag naar uitsluitend digitale communicatie met de overheid is op dit moment gaande en het voorliggende wetsvoorstel maakt deel uit van die omslag. De Afdeling is van oordeel dat die omslag zeker nuttig en verantwoord is voor zover het gaat om het contact van de

overheid met ondernemingen en maatschappelijke organisaties van een bepaalde omvang. Zulke ondernemingen en organisaties zijn eraan gewend op een professioneel niveau te werken, waarbij het gebruik van digitale middelen vooral voordelen heeft. De Afdeling acht het evenwel niet verantwoord om het zonder meer mogelijk te maken om in bijzondere wetten de papieren route af te sluiten voor burgers: ook met maatregelen om de minder redzame burger tegemoet te komen is het gevaar groot dat omvangrijke groepen kwetsbare, afhankelijke burgers niet meer adequaat met de overheid zullen kunnen communiceren. De overheid zou daarmee in haar elementaire taak tekortschieten.

Een en ander moet mede worden gezien in het licht van artikel 5 van de Grondwet, het petitierecht. Dit artikel geeft iedereen het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen. De regering heeft in 2004 gekozen voor een techniek-onafhankelijke, functionele betekenis van het woord “schriftelijk” in artikel 5 Grondwet. Daarbij wordt onder “schriftelijk” verstaan: weergave van schrifttekens op een gegevensdrager. Gevolg van deze interpretatie is dat petitie's niet alleen op papier kunnen worden ingediend, maar ook langs elektronische weg. Deze keuzemogelijkheid is positief. Maar artikel 5 zou een belangrijk deel van haar betekenis verliezen als de wet burgers het recht zou ontzeggen verzoeken bij de overheid op papier in te dienen. Alleen wanneer papieren communicatie haar betekenis zou verliezen, zou het verdedigbaar

zijn om deze dan archaische vorm van communicatie niet langer onder het petitierecht te rekenen.

De Afdeling adviseert dan ook in de Awb vast te leggen dat burgers, als zij dat wensen, contact met de overheid moeten kunnen onderhouden door communicatie op papier.

Verwijzingsportaal bankgegevens (W06.19.0106/III)

Voorstel van tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met het via een centraal elektronisch systeem geautomatiseerd verstrekken en ontsluiten van identificerende gegevens door banken en betaaldienstverleners (Wet verwijzingsportaal bankgegevens).

Inhoud voorstel

Het voorstel regelt de inrichting van een Verwijzingsportaal bankgegevens (VB). Het doel hiervan is het proces van het verstrekken van bepaalde identificerende gegevens door banken en andere betaaldienstverleners aan bepaalde overheidsinstanties efficiënter te laten verlopen.

Adviesopmerking

In de toelichting wordt niet zonder reden uitgebreid ingegaan op de beveiligingsmaatregelen die zijn getroffen ten aanzien van het VB. Zo is het systeem niet toegankelijk via het internet om ongeoorloofde toegang tot het systeem te voorkomen. Het VB heeft een eigen fysieke infrastructuur, die met een firewall is afgeschermd van het netwerk van

het ministerie van Justitie en Veiligheid. Ook is er een autorisatie en inlogvoorziening voor medewerkers die bevoegd zijn gegevens op te vragen en worden de beheerders van het systeem door de AIVD gescreend. Daarnaast wordt een penetratietest uitgevoerd voordat het VB in gebruik wordt genomen. In reactie op het advies van het Bureau ICT-toetsing zijn bovendien aanvullende maatregelen getroffen. Hiermee is gekozen voor een oplossing die zo min mogelijk risico's met zich brengt, aldus de toelichting.

Het VB leidt er echter ook toe dat via een koppeling van het VB aan de klantenadministratie van een bank of betaaldienstverlener, de klantenadministratie wordt ontsloten. Daarnaast wordt een verbinding gelegd van het VB naar de overheidsinstanties. Deze ontsluiting brengt als zodanig risico's met zich voor de beveiliging van de klantenadministraties van banken en betaaldienstverleners en de gegevensbestanden van de betreffende overheidsinstanties.

De Afdeling merkt op dat, in tegenstelling tot de uitvoerige toelichting op de vereiste beveiligingsmaatregelen ten aanzien van het VB, in de toelichting niet wordt ingegaan op de mogelijke consequenties van de koppeling met het VB voor de beveiliging van de klantenadministraties van de banken en betaaldienstverleners en de gegevensbestanden van de betrokken overheidsinstanties.

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

Wet digitale overheid (W04.19.0230/I)

Nota van wijziging op het voorstel van wet houdende algemene regels inzake het elektronisch verkeer in het publieke domein en inzake de generieke digitale infrastructuur (Wet digitale overheid).

Inhoud voorstel

In de nota van wijziging wordt de methode van aanbesteding losgelaten. Er komt - mede op aandringen van de Tweede Kamer - een open systeem van toelating: ieder inlogmiddel dat aan de wettelijke en unierechtelijke eisen voldoet wordt toegelaten.

Adviesopmerking

Als de minister een inlogmiddel opschort of intrekt, kunnen de gebruikers van dat middel in de problemen komen. Zo mogelijk moet hen tijd en gelegenheid worden geboden om over te stappen op een ander inlogmiddel; wie een privaat inlogmiddel heeft, zal niet in alle gevallen DigiD of een ander inlogmiddel hebben geactiveerd.

Als de erkenning wordt ingetrokken op verzoek van de houder kan de minister de houder verplichten zijn activiteiten tijdelijk voort te zetten met het oog op continuïteit. Op die manier krijgen de gebruikers de tijd om over te stappen. Die mogelijkheid is er niet bij schorsing of intrekking anders dan op eigen verzoek.

Bijzondere aspecten

8

8.1 Delegatie

Experimenten in rechtspleging (W16.18.0315/II)

Voorstel van wet inzake Regels betreffende experimenten in de rechtspleging (Experimentenwet rechtspleging).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel biedt de grondslag om op het terrein van het burgerlijk procesrecht te experimenteren met innovatieve vormen van rechtspleging en daarmee samenhangende aspecten van griffierechten en rechtsbijstand. Bij amvb kan daartoe van veel procesrechtelijke wetgeving op het terrein van het burgerlijk recht worden afgeweken.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel bevat een hardheidsclausule: de rechter kan de toepassing van de experimentele procedure achterwege laten, indien die toepassing leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Indien de rechter in een concreet geval oordeelt dat uitvoering van een experiment in strijd komt met grondrechten, fundamentele beginselen van procesrecht of hoger recht, dan is hij als rechter gehouden daaraan voorrang te geven. Dat betekent dat hij moet terugvallen op de wet. Indien de rechter anderszins van oordeel is dat het belang van een goede rechtspleging ernstig zal worden geschaad, dan zal de rechter het experiment eveneens moeten stopzetten en overstappen op de reguliere procedure. Aannemelijk is dat voor deze gevallen geen hardheidsclausule nodig is.

De rechter is in deze gevallen gehouden het experiment te stoppen.

Indien er nog andere gevallen zijn, waarin “onbillijkheden van overwegende aard” zouden kunnen spelen die een wettelijke hardheidsclausule noodzakelijk zouden maken, zou dit nader moeten worden toegelicht. Indien die toelichting niet kan worden gegeven, adviseert de Afdeling de hardheidsclausule te schrappen.

Grensoverschrijdend net Nederland - Verenigd Koninkrijk na Brexit (W18.19.0032/IV)

Ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot de werking en exploitatie van een landsgrensoverschrijdend net dat de grens met het Verenigd Koninkrijk overschrijdt en de beheerder van dat net in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (Besluit grensoverschrijdend net Nederland - Verenigd Koninkrijk na Brexit).

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit strekt ertoe een juridisch kader te bieden op grond waarvan de twee bestaande energieverbindingen voor het transport van elektriciteit en gas met het Verenigd Koninkrijk kunnen blijven functioneren, in het geval het VK met ingang van 30 maart 2019 zonder terugtrekkingsakkoord de Europese Unie heeft verlaten.

Adviesopmerking

Het ontwerpbesluit is gebaseerd op de delegatiegrondslagen die met de Verzamelwet Brexit in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet worden gecreëerd. Beide grondslagen voorzien in de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot de werking en exploitatie van een “landsgrensoverschrijdend net dat de grens met een derde land overschrijdt”.

In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt opgemerkt dat het juridisch kader, neergelegd in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, uitsluitend van toepassing is op de verbindingen tussen EU-lidstaten en dus met ingang van 30 maart 2019 niet meer geldt voor verbindingen met het VK. Met het ontwerpbesluit wordt specifiek voor de verbindingen met het VK voorzien in een alternatief regelgevend kader dat de werking en de exploitatie van de transmissienetwerken met het VK volledig reguleert.

Het ontwerpbesluit bevat, in de eerste plaats, voorschriften die zijn overgenomen uit bestaande Europese verordeningen. De Europese voorschriften waarvan de beheerders van de grensoverschrijdende transmissieleidingen (zogenoeten ‘interconnectoren’), BritNed Ltd. (BritNed) en BBL Company V.O.F (BBL) van de minister een ontheffing hebben gekregen, orden daarbij niet overgenomen. Wel zijn overgenomen de aan deze ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen, voor zover noodzakelijk voor het continueren van het functioneren

van de verbindingen. In de tweede plaats bevat het ontwerpbesluit voorschriften, die zijn overgenomen uit de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, waarmee bepalingen uit de Europese Elektriciteits- en de Gasrichtlijnen zijn geïmplementeerd.

Feitelijk worden de relevante voorschriften uit de wet en de rechtstreeks toepasselijke Europese voorschriften ‘gekopieerd’ naar het ontwerpbesluit. Dit betekent dat, waar het huidig regelgevend kader deels op het niveau van de wet wordt geregeld, de regels voor de transmissienetwerken met het VK geheel op het niveau van algemene maatregel van bestuur zullen worden gesteld.

Deze afwijking in de verhouding tussen wet en algemene maatregel van bestuur is naar het oordeel van de Afdeling begrijpelijk, maar, in elk geval voor de lange termijn, niet wenselijk. De keuze van de formele wetgever om bepaalde onderwerpen op het niveau van de wet te regelen, dan wel regelgevende bevoegdheid te delegeren aan een lagere regelgever, behoort consistent zijn. Dat is het nu niet. Waar het regelgevend kader voor de transmissieverbindingen met de EU-lidstaten (en Noorwegen, als EER-land) deels op het niveau van de wet is geregeld, wordt het regelgevend kader voor de transmissieverbindingen met het VK als derde land bijna volledig op een lager niveau dan dat van de wet geregeld.

Daar komt bij dat met het ontwerpbesluit een regime wordt gecreëerd dat, in de woorden van de toelichting, zo dicht mogelijk aansluit bij de reeds bestaande rechten en plichten voor de huidige interconnector-beheerders, BritNed en BBL. Zoals hiervoor opgemerkt, worden in het ontwerpbesluit ook de voorschriften, verbonden aan de ontheffingen, die door de minister zijn verleend aan BritNed en BBL overgenomen. Daarmee worden de individuele ontheffingsvoorschriften die mede zijn gebaseerd op de specifieke situatie van BritNed en BBL, als algemeen verbindende voorschriften geïntroduceerd. Ook dat acht de Afdeling niet wenselijk.

De Afdeling begrijpt, gelet op de bijzondere omstandigheden en de wens om de Brexit voor marktpartijen zo soepel mogelijk te laten verlopen, de noodzaak om voor de korte termijn bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen die zo dicht mogelijk aansluiten bij het thans geldende recht. De Afdeling acht het ontwerpbesluit echter geen geschikte regeling voor de langere termijn. Het ontwerpbesluit zal dan ook daadwerkelijk een tijdelijk karakter moeten hebben. Uit de toelichting bij het ontwerpbesluit kan worden afgeleid dat zulks ook de intentie is, maar de tijdelijke werking van het ontwerpbesluit wordt voor het overige niet nader toegelicht of uitgewerkt. De Afdeling adviseert om de tijdelijkheid van het ontwerpbesluit te benadrukken.

De Afdeling acht het voorts noodzakelijk dat binnen afzienbare termijn de verschillende onderdelen van het regelgevend kader ten aanzien van (alle) grensoverschrijdende netten op eenzelfde niveau worden geregeld en dat de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet in dat licht worden gewijzigd.

Een gelegenheid om dat alsnog te doen, kan zich aandienen wanneer de te verwachten wijzigingen van de Elektriciteits- en de Gasrichtlijn moeten worden geïmplementeerd. Dit ligt temeer voor de hand, nu deze wijzigingen er mede toe strekken de materiële werkingsfeer van deze Europese regels uit te breiden naar transmissienetwerken met derde landen.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan het vorenstaande aandacht te besteden en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

Detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (W16.18.0237/II)

Voorstel van wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling.

Inhoud voorstel

Met het wetsvoorstel beoogt de regering een einde te maken aan het wettelijk recht op voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) na twee derde van de vrijheidsstraf.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel creëert een wettelijke grondslag voor de uitwisseling van gegevens door de directeur van de Penitentiaire Inrichting met gemeenten. Deze uitwisseling ziet op de uitwerking van het detentie- en re-integratieplan van een veroordeelde (nieuw artikel 18a, vierde lid, Penitentiaire Beginselenwet). Deze uitwisseling tussen het gevangeniswezen en de gemeente vindt ook thans al plaats. Zij is gericht op de nazorg op de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie – werk en inkomen, identiteitsbewijs, zorg, schuldhulpverlening en onderdak. Het gaat hierbij dus niet om het handhaven van de openbare orde. Daarvoor is er een andere gegevensuitwisseling tussen Justitie en de burgemeester.

Het voorstelde artikel 18a, zesde lid, van de Penitentiaire Beginselenwet stelt dat bij of krachtens amvb regels kunnen worden gesteld over deze gegevensuitwisseling. Waar het gaat om de verwerking van persoonsgegevens dient de delegatie van regelgevende bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd te zijn. De delegatiebepaling van artikel 18a, zesde lid, is zeer ruim en voldoet daarmee niet aan dit uitgangspunt. Ook wordt niet toegelicht waarom gekozen wordt voor de

mogelijkheid van delegatie naar ministeriële regeling. De Afdeling wijst erop dat delegatie aan de minister van regelgevende bevoegdheid moet worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.

De Afdeling adviseert de genoemde bevoegdheid in artikel 18a, zesde lid, nauwkeuriger te omschrijven en de gekozen mogelijkheid van delegatie naar ministeriële regeling nader te motiveren dan wel te schrappen.

Gelijke kans op doorstroom vmbo-havo (W05.18.0283/I)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het faciliteren van een gelijke kans op doorstroom van leerlingen met een diploma voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs in de theoretische of gemengde leerweg naar het hoger algemeen voortgezet onderwijs (Wet gelijke kans op doorstroom vmbo-havo).

Inhoud voorstel

Het voorstel voorziet erin dat de ruimte voor een toelatingsbeleid van het bevoegd gezag wordt ingeperkt als het gaat om leerlingen met een diploma van de theoretische of de gemengde leerweg van het vmbo (vmbo-tl of vmbo-gl) die willen doorstromen naar het havo.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel introduceert een grondslag voor het vaststellen van een amvb, waarin – zo volgt uit de toelichting – één extra voorwaarde zal worden gesteld aan leerlingen met een vmbo-diploma die willen doorstromen naar het havo. Uit de toelichting blijkt niet dat de regering voornemens is om meer voorwaarden aan de doorstroom te stellen. Dit roept de vraag op waarom de extra voorwaarde niet op het niveau van de wet is vastgelegd, maar bij amvb zal worden gesteld. Onder de geschetste omstandigheden ligt die keuze niet voor de hand. Zij wordt door de regering ook niet toegelicht.

Daarnaast biedt de grondslag voor de amvb in het wetsvoorstel ruimte voor het stellen van méér voorwaarden dan alleen de voorwaarde die in de toelichting staat beschreven. Het betreffende artikellid vereist immers slechts dat voorwaarden betrekking hebben op het door de leerling afgelegde eindexamen. Dat brengt met zich dat de regering kan overgaan tot het stellen van extra voorwaarden aan de doorstroom van leerlingen met een vmbo-tl- of vmbo-gl-diploma naar het havo náást de in de toelichting aangekondigde voorwaarde. Ook voorwaarden die in de toelichting bij het wetsvoorstel uitdrukkelijk van de hand zijn geweest, zoals het stellen van een cijfereis, passen binnen de grondslag van het voorgestelde wetsartikel.

De Afdeling adviseert om nader toe te lichten waarom de aangekondigde voorwaarde niet in de wet is vastgelegd. Voorts adviseert zij om nader toe te lichten hoe de ruime bevoegdheid tot het stellen van voorwaarden in het voorgestelde artikel zich verhoudt tot de toelichting op dit punt, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Vereenvoudigen van regels personenvervoer (W17.18.0288/IV)

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met de vereenvoudiging van de taxiregelgeving en enkele meer technische aanpassingen aan een aantal regels over aanbestedingen in het openbaar vervoer en daarmee vergelijkbare vervoersvormen.

Inhoud voorstel

Het besluit beoogt een vereenvoudiging van regels voor personenvervoer. Daartoe wordt onder meer aan de minister de bevoegdheid toegekend om bij ministeriële regeling vrijstelling van het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000) te verlenen. Ook wordt het Bp2000 in overeenstemming gebracht met het geldende aanbestedingsrecht.

Adviesopmerking

De Afdeling wijst erop dat delegatie aan de minister beperkt dient te blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die vaak gewijzigd moeten worden en voorschriften die met grote spoed moeten worden vastgesteld. Met de

voorgestelde regeling wordt in dat licht aanzienlijk meer aan de minister gedelegeerd dan passend is. In algemene zin wijst de Afdeling er verderop dat het onderwerp van regelgevende bevoegdheden in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk dienen te worden begrensd. De voorgestelde regeling voldoet hier niet aan. De voorgestelde formulering van artikel 9b maakt het bijvoorbeeld mogelijk dat de vrijstelling niet wordt beperkt in geldingsduur (derde lid). Dit betekent dat in een ministeriële regeling permanent kan worden afgeweken van de amvb, ook wanneer dit onderwerpen betreft die niet in een ministeriële regeling vastgelegd behoren te worden.

De Afdeling acht de voorgestelde constructie onwenselijk, omdat in die gevallen wijziging van de amvb zelf is aangewezen. Zij adviseert daarom de mogelijkheid van het door de minister verlenen van permanente vrijstellingen te beperken tot de hierboven genoemde voorschriften. Ook adviseert zij de vrijstellingsbevoegdheid te beperken tot expliciet te noemen bepalingen in het Bp2000. Ten slotte adviseert zij de doelen waarvoor de vrijstelling kan worden verleend te expliciteren.

Besluit forensische zorg (W16.18.0372/II)

Ontwerpbesluit houdende vaststelling van het Besluit forensische zorg en daarmee verband houdende wijzigingen van enige andere regeling (Besluit forensische zorg).

Inhoud voorstel

Het besluit regelt verschillende onderwerpen van de Wet forensische zorg (Wfz) nader. Het betreft een invulling van regels voor de aanwijzing van instellingen die forensische zorg verlenen, de verstrekking van gegevens, de inkoop en de financiering van forensische zorg, de indicatiestelling en de (over)plaatsing.

Adviesopmerking

Het ontwerpbesluit forensische zorg beoogt enkele onderwerpen uit de Wfz nader te regelen, waaronder de voorwaarden voor de aanwijzing van instellingen die forensische zorg mogen verlenen en de mogelijkheid tot opschorten of intrekken van die aanwijzing, de inkoop van forensische zorg, de (over)plaatsing van forensische patiënten, de indicatiestelling en gegevensverstrekking. Tegelijkertijd wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen.

De Afdeling merkt op dat het ontwerpbesluit door de veelvuldige delegatie van de regelgevende bevoegdheid aan de minister op verschillende onderdelen geen duidelijkheid biedt over de reikwijdte en de invulling van onderdelen van de Wfz. Als uitgangspunt voor delegatie van regelgevende bevoegdheden aan een minister geldt dat deze worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die vaak wijziging vergen en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed

moeten worden vastgesteld. De Afdeling merkt op dat de aard van de onderwerpen ten aanzien waarvan in dit besluit de regelgevende bevoegdheid aan de minister wordt gedelegeerd, in veel gevallen verder strekt dan voornoemd uitgangspunt. Indien delegatie plaatsvindt verdient het de voorkeur dat de bevoegdheid wordt toegekend om bij amvb regels te stellen.

Ter motivering van de keuze voor een ministeriële regeling wordt gewezen op de snelheid waarmee een ministeriële regeling kan worden gewijzigd. Het belang van de mogelijkheid tot snelle wijziging van wetgeving dient echter te worden afgewogen tegen het belang van de waarborgen waarmee de totstandkoming van een amvb zijn omkleed (de betrokkenheid van de ministerraad en de Afdeling advisering van de Raad van State en de mogelijkheid dat de Staten-Generaal gebruik maakt van een voorhangprocedure), het belang van inzichtelijkheid van regelgeving en van duidelijkheid over de normen en criteria die van toepassing zijn. De noodzaak tot snelle wijziging overtuigt ook minder in het licht van de lange totstandkomingsgeschiedenis van de Wfz en de jarenlange ervaring die inmiddels met de stelselwijziging is opgedaan. Dat aan rechtszekerheid in het ontwerpbesluit daadwerkelijk behoefte bestaat volgt ook uit de reacties van verschillende betrokken uitvoeringsorganisaties. In reactie op de kritiek van uitvoeringsorganisaties is het ontwerpbesluit aan de Staten-Generaal toegezonden. Inmiddels heeft een schriftelijk overleg plaatsgevonden over het

ontwerpbesluit. Deze ontwikkelingen vormen even zo vele aanwijzingen dat de materiële duidelijkheid die het ontwerpbesluit biedt, te beperkt is.

De Afdeling adviseert om de delegatie van de regelgevende bevoegdheid aan de minister op voornoemde onderwerpen te herzien. Daarbij dient met in achtneming van het voornoemde uitgangspunt zoveel mogelijk te worden voorzien in een regeling van de verschillende onderwerpen in het ontwerpbesluit.

8.2 Inwerkingtreding en overgangsrecht

Wijziging Participatiewet (W12.18.0392/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet en enige andere wetten in verband met het opheffen van discriminatoir onderscheid tussen bloedverwanten in de tweede graad en anderen die een gezamenlijke huishouding voeren waarbij sprake is van zorgbehoefte.

Inhoud voorstel

Het voorstel wijzigt de Participatiewet en enkele andere wetten. Bloedverwanten in de tweede graad die samenwonen met het oog op een zorgbehoefte worden op dit moment als alleenstaand aangemerkt, terwijl andere samenwonenden die ook samenwonen met het oog op een zorgbehoefte als gezin worden aangemerkt. Dit discriminatoire onderscheid wordt met het voorstel opgeheven.

Adviesopmerking

De voorgestelde regeling zal er toe leiden dat bepaalde tweedegraads bloedverwanten, omdat zij niet meer als alleenstaanden worden aangemerkt, een lager of geen recht op bijstand toekomt. Met het oog op de rechtszekerheid is een overgangsregeling opgenomen, op grond waarvan voor de door de regeling getroffen groep van bloedverwanten nog gedurende twaalf maanden het oude regime blijft gelden en zij dus zolang nog als alleenstaand worden aangemerkt.

Volgens het voorstel moet het gaan om belanghebbenden die voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel reeds daadwerkelijk een uitkering ontvangen. De Afdeling wijst erop dat in beginsel de aanspraak van de belanghebbende ten tijde van inwerkingtreding van het voorstel centraal hoort te staan bij de vormgeving van het overgangsrecht. Met de voorgestelde overgangsregeling wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen belanghebbenden.

1. In de eerste plaats betreft het belanghebbenden waarvan het recht reeds is vastgesteld en voor inwerkingtreding van de wetswijziging tot uitkering heeft geleid.
2. In de tweede plaats betreft het belanghebbenden waarvan het recht voor inwerkingtreding van de wetswijziging is vastgesteld, maar nog niet tot uitkering is gekomen.

3. In de derde plaats betreft het belanghebbenden die een nog niet vastgesteld recht op uitkering hebben op het tijdstip van inwerkingtreding, maar op wier verzoek om uitkering pas na de inwerkingtreding van de wetswijziging positief is beslist.

Het handelen van het bestuursorgaan is daarmee van bepalende invloed op de vraag of overgangsrecht van toepassing is. De juridische positie van betrokkenen verschilt niet, terwijl slechts degenen die reeds vóór de inwerkingtreding van de wetswijziging een uitkering ontvangen, onder de overgangsregeling zullen vallen. De Afdeling ziet voornamelijk geen rechtvaardiging voor deze ongelijke behandeling.

De Afdeling adviseert de overgangsregeling aan te passen door de drie hiervoor genoemde gevallen daar afzonderlijk onder te brengen. Datzelfde geldt voor de beslissing op bezwaarschriften ten aanzien van besluiten die in de drie genoemde gevallen zijn genomen.

Verlaging plafond CO₂-emissies (W18.18.0380/IV)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU L76).

Inhoud voorstel

Met de wetswijziging wordt Richtlijn (EU) 2018/410 geïmplementeerd. Met de wijziging van de ETS-richtlijn wordt het plafond van CO₂-emissies verder verlaagd, met als doel een reductie van 43% CO₂-emissies in 2030 te realiseren.

Adviesopmerking

Richtlijn 2018/410 dient uiterlijk 9 oktober 2019 te zijn geïmplementeerd. Artikel 4 van deze richtlijn bevat een overgangsbepaling. Op grond daarvan dienen de lidstaten bij het naleven van deze omzettingsverplichting ervoor te zorgen dat enkele op 19 maart 2018 bestaande nationale omzettingsbepalingen tot en met 31 december 2020 van kracht blijven. Deze overgangsbepaling geeft daarmee eerbiedigende werking aan die bepalingen uit de ETS-richtlijn voor de huidige handelsperiode die op 31 december 2020 afloopt.

Artikel III van het wetsvoorstel bepaalt bij wijze van overgangsrecht dat “het recht zoals dat luidde op 31 december 2020” van toepassing blijft op emissies in de periode tot 1 januari 2021 en op broeikasgasemissierechten die zijn toegewezen en verleend voor de huidige handelsperiode.

De Afdeling wijst er in de eerste plaats op dat het haar voorkomt dat de genoemde datum van 31 december 2020 niet correct is. Bedoeld zal zijn dat de in artikel 4 van

Richtlijn 2018/410 bedoelde nationale implementatiewetgeving, zoals die gold ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet, van kracht blijft tot en met 31 december 2020.

In de tweede plaats merkt de Afdeling op dat de reikwijdte van de overgangsregeling van artikel III van het voorstel niet is beperkt tot de specifieke in artikel 4 van Richtlijn 2018/410 opgesomde ETS-richtlijnbevestigingen, zoals die (thans) zijn geïmplementeerd in het Nederlandse recht. Als gevolg van de gekozen formulering geldt dit overgangsrecht ook voor andere ingevolge Richtlijn 2018/410 te wijzigen nationale bepalingen, waarvoor de eerbiedigende werking niet is bedoeld. De overgangsbepaling van artikel III zou daarom moeten worden beperkt tot de nationale bepalingen ter implementatie van de in artikel 4 van Richtlijn 2018/410 opgesomde ETS-richtlijnbevestigingen en eventuele andere daarmee samenhangende nationale bepalingen.

De Afdeling adviseert om, waar nodig, het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Experimenten in rechtspleging (W16.18.0315/II)

Voorstel van wet inzake Regels betreffende experimenten in de rechtspleging (Experimentenwet rechtspleging).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel biedt de grondslag om op het terrein van het burgerlijk procesrecht te experimenteren met

innovatieve vormen van rechtspleging en daarmee samenhangende aspecten van griffierechten en rechtsbijstand.

Bij amvb kan daartoe van veel procesrechtelijke wetgeving op het terrein van het burgerlijk recht worden afgeweken.

Adviesopmerking

Volgens de toelichting wordt in de algemene maatregelen van bestuur steeds overgangsrecht opgenomen, waarin zal worden bepaald dat een zaak die uiterlijk op de laatste dag waarop de algemene maatregel van bestuur nog werking heeft aanhangig is gemaakt, volgens de regels van het experiment wordt afgerond tot en met het eindvonnis in die instantie.

Artikel 1 van het wetsvoorstel bepaalt dat bij wijze van experiment drie jaar mag worden afgeweken van het geldende recht. De consequentie hiervan is dat na verloop van die termijn (behoudens verlenging) het geldende recht onmiddellijk van toepassing wordt, ook op een procedure die binnen die termijn is gestart. Zonder wettelijke grondslag voor het opnemen van overgangsrecht kan aan de opmerking in de toelichting dan ook geen gevolg worden gegeven.

Omdat het niet gewenst is om tijdens een procedure in een instantie op andere regels over te stappen, adviseert de Afdeling in het wetsvoorstel te regelen dat in de algemene maatregel van bestuur overgangsrecht kan worden opgenomen.

8.3 Overig

Ongewenste zeggenschap in telecommunicatiepartijen (W18.18.0097/IV)

Voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet met betrekking tot ongewenste zeggenschap in telecommunicatiepartijen.

Inhoud voorstel

Het voorstel strekt ertoe in de Telecommunicatiewet (Tw) te voorzien in een bevoegdheid voor de minister van EZK om het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij te verbieden.

Adviesopmerking

De reikwijdte van het voorstel is ruim, doordat onder de definitie van ‘telecommunicatiepartij’ in het wetsvoorstel niet alleen aanbieders van openbare netwerken vallen, maar ook die van hostingdiensten, internetknooppunten en datacenters, alsmede niet-openbare netwerken en diensten. Bovendien worden partijen die overwegende zeggenschap hebben in een telecommunicatiepartij, zelf vervolgens weer als telecommunicatiepartij aangemerkt. Voor de vraag of een partij overwegende zeggenschap heeft of verkrijgt, dient niet alleen te worden gekeken naar verschillende directe zeggenschapsverhoudingen, maar ook naar situaties waarin partijen zonder overwegende zeggenschap samenwerken, al dan niet op basis van bijvoorbeeld een stemovereenkomst.

Verder definieert het voorstel het ‘publieke belang’ niet nader, maar volstaat met een verwijzing naar relevante bepalingen in het VWEU, en geeft een aantal situaties waarin die belangen in het geding komen. In de relevante omschrijvingen worden vervolgens begrippen gehanteerd, die niet op voorhand een duidelijke betekenis en reikwijdte hebben. Te denken valt aan ‘een belangrijke mate van onderbreking van de beschikbaarheid of betrouwbaarheid’, invloed van een derde is ‘onvoldoende transparant of ongewenst’, de houder of verkrijger heeft ‘geen goede staat van dienst’, de veiligheidssituatie in een land is ‘onzeker of slecht’. Daarnaast kan uit de opzet van artikel 14a.4 Tw worden afgeleid dat het aan de minister is om te beoordelen of, gelet op de risico’s, de overwegende zeggenschap kan leiden tot een bedreiging van het publiek belang. Uit de toelichting blijkt dat niet vereist is dat een daadwerkelijk gevaar voor het publiek belang wordt bewezen.

De voorgestelde aanpak bevat een begrippen- en beoordelingskader met een ruime reikwijdte en vaag omschreven omstandigheden en dit leidt tot onzekerheden, die zowel partijen die overwegende invloed in een telecommunicatiepartij kunnen krijgen, als de minister raken.

Wet digitale overheid (W04.19.0230/I)

Nota van wijziging op het voorstel van wet houdende algemene regels inzake het elektronisch verkeer in het publieke domein en inzake de generieke digitale infrastructuur (Wet digitale overheid).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel digitale overheid regelt de manier waarop burgers en bedrijven kunnen inloggen op de digitale systemen van overheidsorganisaties. In de nota van wijziging wordt de methode van aanbesteding losgelaten. Er komt – mede op aandringen van de Tweede Kamer – een open systeem van toelating; ieder inlogmiddel dat aan de wettelijke en unierechtelijke eisen voldoet wordt toegelaten.

Adviesopmerking

Er is nog een aanvullende weigeringsgrond waar de certificerende instelling niet aan toetst, maar de minister wel: hij weigert een aanvraag tot erkenning als “zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten”. De term “zwaarwegende redenen” geeft de minister een weinig afgebakende bevoegdheid om erkenning te weigeren. De toelichting geeft iets meer informatie hoe dit begrip is gedacht: volgens de toelichting kan het gaan om zoals cyberveiligheid, staatsveiligheid, of ernstig gevaar dat de erkenning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten. Het laatstgenoemde criterium wordt ook gebruikt in de Wet Bibob. Die wet geeft de overheid de bevoegdheid om beschikkingen, aanbestedingen en opdrachten te weigeren als aan het ernstig gevaar-criterium is voldaan. De nota van wijziging geeft de minister echter niet de bevoegdheid om een Bibob-toets te laten uitvoeren door het Landelijk Bureau

Bibob, zoals geregeld in die wet. Zelf kan de minister geen strafrechtelijke gegevens inzien; Bureau Bibob kan dat wel.

Het begrip ‘zwaarwegende redenen’ komt al elders in het wetsvoorstel voor: het is een weigeringsgrond bij de procedure voor erkenning van bedrijfs- en organisatie-middelen (middelen waarmee bedrijven en organisaties bij de overheid kunnen inloggen). In die procedure is het begrip in de wet zelf ingevuld met het Bibob-criterium en is bovendien bepaald dat de minister het Landelijk bureau Bibob kan inschakelen.

De Afdeling acht het van belang dat het begrip “zwaarwegende redenen” als weigeringsgrond voor private inlogmiddelen nader wordt ingevuld in de wet zelf.

- Daartoe kan het Bibob-criterium ook op deze plaats in de wet worden opgenomen; waarbij het aanbeveling verdient om de minister ook hier de bevoegdheid te geven het Bureau Bibob in te schakelen.
- Als behoefte bestaat aan andere weigeringsgronden (de toelichting noemt, zoals gezegd, cyberveiligheid en staatsveiligheid als niet-limitatieve gronden), verdient het uit oogpunt van rechtszekerheid aanbeveling die zo concreet mogelijk in de wet zelf te omschrijven.

De Afdeling adviseert de nota van wijziging in deze zin aan te vullen.

Preventief medisch onderzoek (W13.19.0187/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het bevolkingsonderzoek in verband met actuele ontwikkelingen op het terrein van preventief medisch onderzoek.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel wijzigt de Wet op het bevolkingsonderzoek (Wbo), om deze wet beter te laten aansluiten op de ontwikkelingen van de laatste jaren in het aanbod van preventief gezondheidsonderzoek. Het wetsvoorstel beoogt de definitie van het begrip ‘bevolkingsonderzoek’ te verruimen.

Adviesopmerking

De term ‘bevolkingsonderzoek’ heeft voor velen de connotatie van een collectief aan (een groot deel van) de hele bevolking programmatisch aangeboden preventief onderzoek, zoals de bevolkingsonderzoeken naar borst- en darmkanker. Onder de huidige en voorgestelde definitie van bevolkingsonderzoek in de Wbo valt echter ook preventief gezondheidsonderzoek dat een individu op eigen initiatief en eigen kosten ondergaat. De Afdeling wijst erop dat het voorgaande voor onnodige verwarring zorgt.

Gelet hierop adviseert de Afdeling in de Wbo de term ‘bevolkingsonderzoek’ te wijzigen in ‘preventief gezondheidsonderzoek’.

