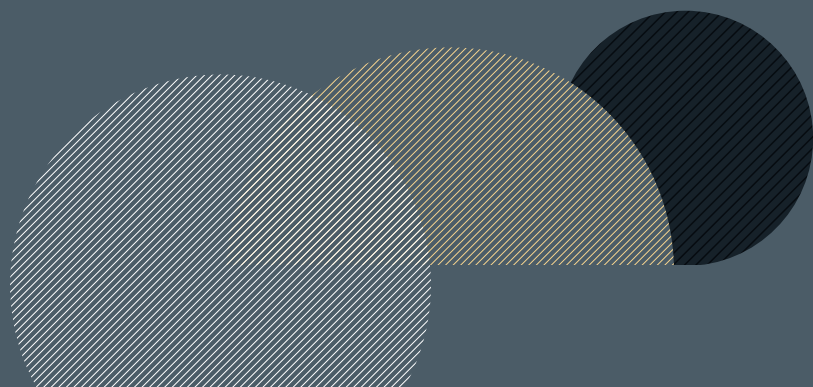




Legisprudentie

Jaarverslag 2022



Inleiding

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

In 2022 heeft de Afdeling advisering ook weer adviezen vastgesteld die een belangrijke bijdrage leveren aan de legisprudentie. Het legisprudentieoverzicht 2022 bevat de adviesopmerkingen van deze recente adviezen. Van alle adviezen die in dit legisprudentieoverzicht staan vermeld, is de volledige tekst gepubliceerd op de website van de Raad van State (www.raadvanstate.nl).

Dit overzicht is gepubliceerd bij het jaarverslag van de Raad van State over 2022. Het jaarverslag vindt u op www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022.

Inhoud

| | | | |
|---|-----------|---|------------|
| 1. Constitutie, grond- en mensenrechten | 4 | 6. Bescherming persoonsgegevens en privacy | 73 |
| 1.1 Grondwet | 5 | | |
| 1.2 Constitutionele beoordeling: Grondwet en verdragen | 10 | | |
| 2. Beleidsanalyse | 20 | 7. Gevolgen voor de rechtspraak en rechtsbescherming | 85 |
| 2.1 Nut en noodzaak | 21 | | |
| 2.2 Effectiviteit en neveneffecten | 24 | | |
| 3. Uitvoering en handhaving | 30 | 8. Primaat van de wetgever en delegatie | 93 |
| 3.1 Handhaving en toezicht | 31 | | |
| 3.2 Uitvoerbaarheid | 36 | | |
| 4. Interbestuurlijke verhoudingen | 46 | 9. Bijzondere aspecten | 105 |
| 4.1 Decentrale overheden | 47 | 9.1 Hardheidsclausule | 106 |
| 4.2 BES-eilanden en andere landen van het Koninkrijk | 53 | 9.2 Inwerkingtreding en overgangsrecht | 107 |
| | | 9.3 Experimenteerwetgeving | 111 |
| | | 9.4 Zelfstandige bestuursorganen | 114 |
| 5. Europees recht | 61 | | |

1. Constitutie, grond- en mensenrechten



1.1 Grondwet

Verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de benoeming van de leden van de Hoge Raad der Nederlanden (W01.20.0485/I)

Voorstel van Rijkswet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de benoeming van de leden van de Hoge Raad der Nederlanden.

Inhoud voorstel

Het voorstel van Rijkswet strekt tot wijziging van de benoemingsprocedure van de leden van de Hoge Raad. Aanleiding voor dit voorstel is het op 13 december 2018 gepresenteerde eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel. Daarin is voorgesteld om de benoemingsprocedure van de leden van de Hoge Raad te wijzigen.

Adviesopmerking

De betrokkenheid van de drie elkaar wederzijds controlerende en in evenwicht houdende staatsmachten is bij uitstek van belang bij deze benoemingsprocedure, gezien de bijzondere positie die de Hoge Raad inneemt in het Nederlands staatsbestel. Niet alleen is de Hoge Raad het op straf-, fiscaal- en civielrechtelijk gebied hoogste rechterlijk college van Nederland, maar aan hem zijn ook bijzondere (grond) wettelijke taken toevertrouwd. De Hoge Raad dient volgens de Grondwet ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen begaan door de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen (ook na hun aftreden) te berechten. Daarnaast beslist de Hoge Raad over ontslag of schorsing van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren en over beroep van leden van gerechtshoven en de Raad voor de rechtspraak tegen hun ontslag of schorsing.

Gelet op deze omstandigheden luistert de benoemingsprocedure en de daarin neergelegde balans nauw. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat met de instelling van de

voordrachtscommissie naar een nieuw evenwicht tussen de staatsmachten wordt gezocht. Gelet op de hiervoor genoemde constitutionele uitgangspunten op grond waarvan in de huidige procedure alle staatsmachten een rol hebben, wordt die balans door het wetsvoorstel zonder dragende motivering ingrijpend aangepast. Daarbij wordt in het licht van de hiervoor genoemde uitgangspunten nauwelijks aandacht besteed aan de constitutionele betekenis van het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer.

In de voorgestelde constellatie is het bovendien niet zeker dat het voorstel aan de beoogde vermindering van (partij)politieke beïnvloeding zal bijdragen. In de toelichting heeft de regering erkend dat hoezeer de procedure er ook op is gericht om de best gekwalificeerde kandidaten voor te dragen, nooit volledig valt uit te sluiten dat andere dan louter kwaliteitscriteria bij benoemingen een rol spelen. Geen enkel systeem biedt wat dat betreft sluitende waarborgen, aldus de regering. In de toelichting wordt met het oog daarop niet uitgelegd in hoeverre de keuze voor één lid namens de Tweede Kamer zal leiden tot het verminderen van (partij)politieke beïnvloeding in vergelijking tot de huidige regeling. In de huidige regeling worden de bevoegdheden niet gelegd bij individuele personen, maar, zoals aangegeven, bij instituties, waardoor het persoonsafhankelijke element grotendeels wordt gemitigeerd, zeker waar het de pluriform samengestelde Tweede Kamer betreft.

Daarnaast gaat de toelichting eraan voorbij dat het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer de Hoge Raad, die naast hoogste rechter op straf-, fiscaal- en civielrechtelijk terrein ook specifieke bevoegdheden heeft ten opzichte van bewindslieden, Kamerleden en rechters, een zekere mate van democratische legitimatie verleent. Naarmate een overheidsambt een belangrijker plaats in het staatsbestel inneemt, is het van belang om voor de uitoefening van dat ambt een passende democratische legitimatie te waarborgen. Het in

artikel 118 van de Grondwet vastgelegde voordrachtsrecht van de Tweede Kamer dient ook vanuit dat perspectief te worden gezien. De voorgestelde procedure verzwakt dat element door de rol van de Tweede Kamer te verenigen tot een enkel door die Kamer aangewezen lid van de voorgestelde commissie van twee. In de toelichting wordt op dit aspect evenmin ingegaan.

De Grondwet kan alleen worden gewijzigd volgens een verzwaarde procedure die veel tijd kost. Het is mede in dat licht gezien aangewezen om de Grondwet alleen aan te passen na een grondige en zorgvuldige weging van de argumenten voor en tegen. De Afdeling merkt op dat in het licht van de hiervoor genoemde punten de voorgestelde wijziging van de Grondwet onvoldoende is gemotiveerd. De Afdeling adviseert van de voorgestelde wijziging van de Grondwet af te zien, tenzij dit alsnog dragend kan worden gemotiveerd.

Verandering in de Grondwet over gelijke kansen in het onderwijs

[\(W01.21.0300/I\)](#)

Voorstel van wet van het lid De Hoop houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen ten behoeve van gelijke kansen in het onderwijs.

Inhoud voorstel

De initiatiefnemer stelt voor om artikel 23 van de Grondwet aan te vullen ten behoeve van gelijke kansen in het onderwijs. Daartoe bevat het voorstel een verankering van het recht van ieder kind op onderwijs. Verder introduceert het voorstel wetgevingsopdrachten ter bevordering van kansengelijkheid, ontplooiing van de persoonlijkheid van onderwijsdeelnemers en kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Ook bevat het voorstel een acceptatieplicht, op grond waarvan het bijzonder onderwijs op gelijke voet toegankelijk is voor alle onderwijsdeelnemers die de grondslag van de onderwijsinstelling respecteren.

Adviesopmerking

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van de verankering van het recht op onderwijs in de Grondwet. Wel plaatst de Afdeling kanttekeningen bij de interpretatie door de initiatiefnemer van dit recht als een individuele aanspraak op toelating tot een specifieke school. Wat betreft de wetgevingsopdrachten onderschrijft de Afdeling de waarde van de daarin genoemde doelstellingen. Zij adviseert echter dragend te motiveren waarom deze (en andere niet) op het niveau van de Grondwet moeten worden genoemd, en deze anders te schrappen. De Afdeling adviseert om af te zien van de voorgestelde acceptatieplicht, aangezien de doeltreffendheid en proportionaliteit niet beargumenteerd worden. Zij adviseert op grond hiervan het initiatiefwetsvoorstel nader te overwegen.

Verandering van de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid van de Eerste Kamer om voorstellen van wet te wijzigen en terug te zenden aan de Tweede Kamer

[\(W01.20.0418/I\)](#)

Voorstel van rijkswet houdende Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid van de Eerste Kamer om voorstellen van wet te wijzigen en terug te zenden aan de Tweede Kamer.

Inhoud voorstel

De voorgestelde wijziging van de Grondwet houdt in dat ieder Eerste Kamerlid een wijziging van een bij de Eerste Kamer aanhangig wetsvoorstel kan initiëren. Als de Eerste Kamer het wijzigingsvoorstel aanneemt, wordt het aldus aangepaste wetsvoorstel naar de Tweede Kamer verzonden.

Adviesopmerking

Noodzaak en proportionaliteit

De Afdeling onderkent dat er in de parlementaire geschiedenis momenten en perioden zijn aan te wijzen waarin de Eerste Kamer zich uitdrukkelijker politiek heeft gemanifesteerd. Zij constateert voorts dat daarvan tot op zekere hoogte wellicht ook sprake is sinds 2010 en dat de ontwikkelingen sindsdien in elk geval geleid hebben tot een hernieuwde discussie over de rol en de positie van de Eerste Kamer.

De Staatscommissie parlementair stelsel heeft er in dit verband op gewezen dat vanaf 2010 achter-eenvolgende kabinetten langere periodes hebben geregeerd zonder vaste coalitiemeerderheid in de Eerste Kamer. Dit leidde meer dan eens tot onderhandelingen tussen kabinet en coalitie- en oppositiefracties in de Tweede Kamer in de (meestal terechte) verwachting dat een verbreding van de politieke steun in de Tweede Kamer ertoe leidt dat een wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer wordt aangenomen. Volgens de staatscommissie ondergraaft dit proces de meerwaarde en de eigen rol die de Eerste Kamer in het staatsbestel vervult. De inhoud van de uitvoerige analyse van de staatscommissie op dit punt komt in de toelichting slechts summier aan bod waarbij ook niet expliciet blijkt in hoeverre de regering deze analyse deelt. Daardoor wordt uit de toelichting niet voldoende duidelijk waarin volgens de regering de politiekere manifestatie van de Eerste Kamer precies is gelegen.

In het licht van het voorgaande concludeert de Afdeling dat de probleemanalyse in de toelichting verdieping behoeft met het oog op de vraag of sprake is van een dusdanig, ook met concrete feiten te onderbouwen, probleem dat het de voorgestelde wijziging in de verhoudingen in het tweekamerstelsel rechtvaardigt. Daarbij speelt een rol dat het om een grondwetswijziging gaat die raakt aan een wezenlijk onderdeel van het parlementair stelsel: de verhouding tussen de

beide Kamers. Voor een dergelijke wijziging is een grondige en deugdelijke motivering noodzakelijk.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting nader in te gaan op de vraag waarom en in hoeverre de huidige rol opvatting van de Eerste Kamer in structurele zin zodanig problematisch is dat de voorgestelde grondwetswijziging noodzakelijk en proportioneel is.

Effectiviteit van het wetsvoorstel

Zoals hiervoor uiteengezet beoogt de regering de Eerste Kamer beter in staat te stellen haar taak als bewaker van de kwaliteit van wetgeving uit te oefenen. In zoverre heeft het voorstel voordelen. Het breidt het instrumentarium van de Eerste Kamer uit om de kwaliteit door middel van concrete voorstellen tot wijziging te beïnvloeden. Gelijktijdig hoopt de regering dat de Eerste Kamer minder geneigd zal zijn gebruik te maken van andere instrumenten, zoals (maar niet uitsluitend) de novelle. In het verlengde hiervan zou het voorgestelde wijzigings- en terugzendrecht de rolvastheid van de Eerste Kamer, als hoeder van met name de kwaliteit van wetgeving, moeten bevorderen.

De vraag is echter of het wetsvoorstel, gegeven de doelstelling van de regering, voldoende effectief is. De Eerste Kamer blijft volgens het voorstel de vrijheid houden om een wetsvoorstel volgens de bestaande procedure te behandelen en behoudt in dat verband het bestaande veto-recht. Dat laatste kan in veel gevallen een aantrekkelijke keuze zijn aangezien volgens het voorstel de Eerste Kamer bij het wijzigen en terugzenden het laatste woord over het betreffende wetsvoorstel uit handen geeft. Tegen die achtergrond kan ook het voorgestelde wijzigings- en terugzendrecht en het wel of niet gebruiken hiervan, inzet worden van politieke en in die zin van invloed zijn op de machtsverhouding en rolverdeling tussen Tweede en Eerste Kamer. Het is gezien het bovenstaande dan ook

voorzienbaar dat de Eerste Kamer volgens de reguliere procedure óf het wetsvoorstel aanvaardt óf in het geval er serieuze bezwaren tegen het voorstel bestaan, in debat zal gaan met de regering met behoud van het vetorecht als drukmiddel. Geen enkele regel verbiedt de Eerste Kamer om in dat geval gebruik te blijven maken van de eerder beschreven instrumenten (waaronder de novelle) en het wijzigen en terugzenden aan de Tweede Kamer achterwege te laten. Bij de laatste zal ook een rol spelen dat de in het wetsvoorstel gestelde termijnen voor een eventueel besluit tot het wijzigen binnen in beginsel twee maanden moet worden genomen. Ook die korte termijn kan ertoe bijdragen dat het volgen van de bestaande procedure een logische optie is. Ook zou de situatie zich kunnen voordoen dat er weliswaar binnen de gestelde termijn wordt besloten over de wijzigingen, maar er gewacht wordt met het terugzenden van het voorstel. De tekst van het wetsvoorstel staat daaraan niet in de weg. Die tijd kan benut worden om met de regering in gesprek te gaan en alsnog te komen tot een novelle.

Dit alles doet de vraag rijzen of het terugzendrecht nu wordt voorgesteld, niet slechts zelden zal worden gebruikt en dan alleen in die gevallen waarin de Eerste Kamer relatief marginale aanpassingen beoogt. Aan werkelijke rolvastheid van de Eerste Kamer zoals de regering blijkens de toelichting beoogt zal het in dat scenario niet of nauwelijks bijdragen. De Eerste Kamer behoudt de bestaande grondwettelijke ruimte om ook in politieke zin de beoordelingen en afwegingen te maken die het goedgevindt en daartoe in laatste instantie het vetorecht te gebruiken. Dit zou er wellicht zelfs toe kunnen leiden dat de positie van de Eerste Kamer met het voorstel wordt versterkt, aangezien zij naast het bestaande vetorecht een aanvullend instrument tot haar beschikking krijgt om invloed uit te oefenen op het wetgevingsproces.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande, in de toelichting nader in te gaan op de te verwachten effectiviteit van het voorstel. In het bijzonder adviseert zij in te gaan op het te verwachten effect van het behoud van het vetorecht enerzijds en gebruikmaking van het wijzigings- en terugzendrecht inclusief het verlies van het vetorecht) anderzijds. In het verlengde hiervan zou in de toelichting nader moeten worden gemotiveerd waarom de regering verwacht dat als gevolg van het wetsvoorstel het gebruik van instrumenten zoals het bewerken van een novelle, zal afnemen.

Regeling in de wet of in de Grondwet [\(W16.22.0133/II\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Wet op de Raad van State en enige andere wetten in verband met enkele wijzigingen in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak, alsmede de regeling van enige andere onderwerpen.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt de waarborgen voor een onafhankelijke, onpartijdige en integere rechtspraak te versterken. Daartoe wordt een verbod voorgesteld op het gelijktijdig bekleden van het ambt van rechter en het lidmaatschap van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer of het Europees Parlement. Daarnaast wordt een wettelijke regeling voorgesteld over het bezit en melden van bepaalde financiële belangen voor een specifieke groep rechterlijke ambtenaren. Ook voorziet het voorstel in een algemene verplichting tot het voeren van een intern integriteitsbeleid voor rechterlijke ambtenaren.

Adviesopmerking

In de Grondwet is bepaald dat een aantal ambten onverenigbaar is met het lidmaatschap van de Eerste Kamer of Tweede Kamer. Zo kan een lid van de Staten-Generaal niet tevens het

ambt uitoefenen van minister of lid zijn van de Hoge Raad. Voor de onverenigbaarheid van deze ambten bestaan verschillende redenen. Het verbod om tegelijkertijd lid te zijn van de Hoge Raad en de Staten-Generaal hangt bijvoorbeeld samen met de omstandigheden dat de leden van de Hoge Raad worden benoemd uit een door de Tweede Kamer op te stellen voordracht en dat de Hoge Raad het gerecht betreft waar onder meer leden van de Staten-Generaal wegens ambts-misdrijven terecht staan.

Bij de Grondwetsherziening in 1983 heeft de regering er niet voor gekozen de gehele rechterlijke macht in al zijn geledingen in de Grondwet van het lidmaatschap van de Staten-Generaal uit te sluiten. Het beginsel van de scheiding der machten werd destijds door de grondwetgever staatsrechtelijk niet overtuigend geacht. Wel liet de grondwetgever de ruimte aan de gewone wetgever om, naast de grondwettelijke onverenigbaarheden, aanvullend te bepalen dat bepaalde openbare betrekkingen onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of van een van de Kamers.

In de toelichting wordt gewezen op verschillende (internationale) ontwikkelingen die wijzen op een veranderde opvatting ten aanzien van de verenigbaarheid van bepaalde rechtsprekende functies en het lidmaatschap van de Staten-Generaal of het Europees Parlement. Het inzicht is gegroeid dat een striktere scheiding van de staatsmachten wenselijk is ten behoeve van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak. Met een verwijzing naar de in de Grondwet geboden mogelijkheid om in de wet aanvullende onverenigbaarheden op te nemen, wordt nu voorgesteld de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren te wijzigen. Daarmee wordt voorzien in een wettelijk verbod op het combineren van het rechterschap met het lidmaatschap van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en het Europees Parlement.

In het licht van het principiële karakter van deze verbodsbepaling en de brede steun voor een dergelijk verbod rijst de vraag of is overwogen de betreffende incompatibiliteiten een plaats te geven in de Grondwet. De toelichting geeft daar geen inzicht in. De keuze om dat niet of in elk geval niet op dit moment voor te stellen, is echter begrijpelijk. De Grondwet laat ook toe dat dit bij formele wet geschiedt. Dat neemt niet weg dat met de veranderende opvattingen over onverenigbaarheid van functies en de al eerder tot stand gekomen wetswijzigingen inmiddels wel de vraag rijst of niet opnieuw moet worden bezien welke incompatibiliteiten in de Grondwet zelf moeten worden geregeld en welke ter regeling aan de gewone wetgever kunnen worden overgelaten. De toelichting gaat daar niet op in.

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

Verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum

[\(W01.22.0122/I\)](#)

Voorstel van wet van het lid Leijten houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum.

Inhoud voorstel

Dit wetsvoorstel komt grotendeels overeen met het voorstel inzake het correctief referendum dat toenmalig initiatiefnemer Van Raak in eerste lezing aanhangig maakte. De initiatiefnemer heeft het voorstel aanhangig gemaakt op de dag dat het eerdere, nagenoeg gelijklopende wetsvoorstel in tweede lezing door de Tweede Kamer is verworpen. De tekst van de Grondwet verbiedt dat als zodanig niet. Wel wijst de Afdeling advisering van de Raad van State op het bijzondere karakter van de procedure tot grondwetsherziening.

1.2 Constitutionele beoordeling: Grondwet en verdragen

Adviesopmerking

De initiatiefnemer heeft het voorstel aanhangig gemaakt op de dag dat het eerdere, nagenoeg gelijklopende wetsvoorstel in tweede lezing door de Tweede Kamer is verworpen. De tekst van de Grondwet verbiedt dat als zodanig niet. Wel wijst de Afdeling advisering van de Raad van State op het bijzondere karakter van de procedure tot grondwetsherziening.

Een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet moet na aanvaarding in eerste lezing vervolgens, na tussentijdse ontbinding en verkiezing van de Tweede Kamer, in tweede lezing met een tweederdemeerderheid door Tweede en Eerste Kamer worden aanvaard. Deze verzwaarde procedure beoogt de stabiliteit en continuïteit van de hoofdregels van het staatsbestel te waarborgen. Een grondwetswijziging kan daarom alleen tot stand komen als daarvoor brede steun bestaat. Deze steun moet bestaan in beide kamers der Staten-Generaal gedurende twee opeenvolgende parlementaire periodes.

Zeer recent is gebleken dat die brede en langdurige parlementaire steun voor de wijziging die nu opnieuw aanhangig wordt gemaakt, op dit moment ontbreekt. Er zijn sinds de korte periode die sindsdien is verstreken, geen nieuwe gezichtspunten aangevoerd op grond waarvan moet worden aangenomen dat de parlementaire stemming nu anders zou uitvallen. Gelet op de grondgedachte van de verzwaarde herzieningsprocedure – waarborging van de stabiliteit en continuïteit van het staatsbestel – is het daarom minder passend om al op dit moment een nagenoeg gelijklopende grondwetswijziging opnieuw aanhangig te maken.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het nu opnieuw indienen van het voorstel dragend te motiveren.

Wetsvoorstel 'Met één stem meer keus' (W04.21.0073/I)

Voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de invoering van een kandidaats- of lijststemstelsel voor de verkiezing van de leden van de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigende organen alsmede enige andere wijzigingen (Wet Met één stem meer keus).

Inhoud voorstel

De kern van het wetsvoorstel is dat kiezers de mogelijkheid krijgen om te stemmen op de lijst (en daarmee de volgorde) waar de kandidaten van de betreffende politieke groepering op staan, of op een specifieke kandidaat op de lijst. Het gevolg is dat meer kandidaten dan nu een zetel kunnen verwerven op basis van op hen uitgebrachte stemmen. Het gewijzigde kiesstelsel zal uit oogpunt van uniformiteit en daarmee begrijpelijkheid voor de kiezers gaan gelden voor alle directe verkiezingen: Europees Parlement, Tweede Kamer, provinciale staten, gemeenteraad, waterschappen en voor de eilandsraden op de BES-eilanden.

Adviesopmerking

Vertegenwoordiging en artikel 50 van de Grondwet

De Afdeling constateert dat de regering, in navolging van de staatscommissie, voor ogen staat dat de volksvertegenwoordiging zo veel mogelijk een afspiegeling (demografisch en inhoudelijk) van het electoraat is. In het voetspoor daarvan beoogt het wetsvoorstel het gesignaleerde tekort dat delen van het electoraat zich niet voldoende vertegenwoordigd voelen, te verminderen. Voorgesteld wordt de persoonlijke en regionale voorkeuren van kiezers sterker te laten meewegen bij het bepalen van de gekozen kandidaten op een lijst. De veronderstelling is dat de aldus gekozen volksvertegenwoordigers die voorkeuren zouden articuleren. Daardoor zou de binding tussen kiezer en gekozene versterkt worden.

De Afdeling acht het noodzakelijk dat de regering haar uitleg van artikel 50 van de Grondwet, dat bepaalt dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigt, nader expliciteert. Daarbij dient zij ook in te gaan op verhouding van het voorstel met deze grondwetsbepaling, mede gelezen in het licht van het verbod van last in artikel 67, derde lid, van de Grondwet.

Gevolgen voor de kiezer: ongelijke weging stemmen

De regering wil het grondwettelijke beginsel van evenredige vertegenwoordiging ongemoeid laten. Het voorstel geeft echter meer gewicht aan de kandidaatsstem dan aan de lijststem, niet alleen bij de zetelverdeling na een verkiezing, maar ook bij de latere vervulling van vacatures op de lijst. Daarmee treedt spanning op met het in artikel 4 van de Grondwet neergelegde beginsel dat iedere stem eenzelfde gewicht heeft. Deze ongelijkheid wordt in de toelichting ten onrechte niet onderkend. Bovendien bestaat het risico dat dit gevolg voor de kiezers onduidelijk is en dat zij niet kunnen overzien hoe hun stem doorwerkt in de toewijzing van zetels aan de kandidaten.

Sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen

[\(W04.22.0097/I/Vo\)](#)

Verzoek om voorlichting over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriele verantwoordelijkheid.

Inhoud voorstel

De regering heeft de Afdeling advisering van de Raad van State verzocht om voorlichting over de sanctionering van een gedragscode voor bewindspersonen. In dit kader is de vraag voorgelegd of een intern dan wel extern mechanisme van toezicht en handhaving past binnen de constitutionele grenzen, in het bijzonder de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast is de vraag voorgelegd of er manieren zijn om de gedragscode minder vrijblijvend te maken.

Adviesopmerking

De instelling van een permanente externe toezichts- en handhavingsautoriteit voor integriteitsregels van bewindspersonen is een ingrijpende wijziging van het staatsbestel die de positie van de betrokken bewindspersoon, de minister-president en het parlement alsmede hun onderlinge verhoudingen in de praktijk verregaand kan beïnvloeden. Dat geldt ook als deze autoriteit geen dwingende sancties kan opleggen maar alleen kan adviseren, onderzoek doen en oordelen over klachten. Een dergelijke voorziening kan verstrekkend zijn omdat het begrip integriteit veelomvattend en diffuus is en in de uitwerking vaak een ruime beoordelingsmarge kent. De mogelijkheid van een externe autoriteit om zelf onderzoek in te stellen, al dan niet op verzoek van derden, kan eraan bijdragen dat een bewindspersoon feitelijk vleugellam wordt.

Essentieel is ook dat het de bewegingsvrijheid van het parlement raakt om een eigen oordeel te vormen over wat zich heeft voorgedaan en hoe dit moet worden gewogen. In deze politieke context is het niet ondenkbeeldig dat een klacht bij de externe autoriteit wordt ingezet als politiek instrument. Gelet op dat alles merkt de Afdeling op dat een permanente autoriteit moeilijk inpasbaar in het Nederlandse parlementaire stelsel waarvoor – daargelaten de noodzaak en wenselijkheid ervan – in elk geval grondwetswijziging is vereist.

Dat geldt te meer voor een autoriteit die bewindspersonen sancties kan opleggen, zoals een bestuurlijke boete. De Afdeling merkt op dat deze, ook in de vraagstelling genoemde, meest vergaande variant, in strijd is met de Grondwet. Een dergelijk vergaande bevoegdheid doorkruist ook in juridische zin de grondwettelijk verankerde verantwoordingsrelatie tussen regering en parlement en de autonomie van het parlement om zo nodig met toepassing van de vertrouwensregel, de kern van het parlementair stelsel, over

een bepaalde bewindspersoon een oordeel te vellen. Op dit moment is de bijzondere strafrechtelijke procedure van artikel 119 van de Grondwet inzake de berechting van ambtsmisdrijven door de Hoge Raad daarop de enige uitzondering. Om in aanvulling hierop een autoriteit in te stellen die aan bewindspersonen een sanctie kan opleggen, is niet passend in het Nederlandse parlementaire stelsel.

De Afdeling wijst erop dat het wel mogelijk is dat in een incidentele situatie een extern onafhankelijk onderzoek naar een veronderstelde integriteits-schending wordt ingesteld. Het gaat dan om een concrete casus en onderzoeksvraag. Daarvoor hoeft geen wettelijke regeling te worden getroffen. Het initiatief daartoe kan komen vanuit het parlement of vanuit de regering zelf. In het laatste geval ligt het voor de hand dat de minister-president het voortouw neemt. Een dergelijk incidenteel onderzoek kan worden beschouwd als een wijze waarop invulling wordt gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid en de controlerende functie van het parlement in dit verband.

Als voordeel van een incidenteel extern onderzoek in een dergelijk geval kan gelden dat de feitenvaststelling en de beoordeling uit de directe politieke sfeer worden gehaald. Enerzijds zou daarmee kunnen worden voorkomen dat een politieke meerderheid bewerkstelligt dat een integriteitsschending niet onderzocht wordt en deze daardoor zonder gevolgen blijft. Anderzijds kan deugdelijk onderzoek een bewindspersoon in voorkomende gevallen wellicht beschermen tegen onterechte aantijgingen. Onafhankelijk onderzoek kan in die zin bijdragen aan het vertrouwen dat de overheid integriteitsschendingen op zorgvuldige wijze behandelt.

Ook in een specifieke situatie zal echter de vraag onder ogen moeten worden gezien of de voordelen van een extern onafhankelijk onderzoek naar een zittende bewindspersoon in de praktijk

zal opwegen tegen de nadelen. Een integriteitsonderzoek maakt de bewindspersoon, ook voordat de resultaten bekend zijn, hoe dan ook kwetsbaar en mogelijk zelfs vleugellam. Een dergelijk onderzoek kost veel tijd, energie en politiek krediet. Dit kan gemakkelijk spanning opleveren in de coalitie en in de verhouding met de Tweede Kamer. De druk zal daardoor groot zijn om langs politieke weg, via interventie van de minister-president en zo nodig de Kamer, op korte termijn helderheid te verkrijgen. De politieke context zal zich dan ook niet altijd verdragen met een onafhankelijk onderzoek dat mogelijk langere tijd gaat duren. Dat laat onverlet dat in een incidentele situatie een onafhankelijk integriteitsonderzoek constitutioneel gezien mogelijk is.

Ten slotte vraagt de Afdeling aandacht voor de complexe vragen die bij de concrete opzet en uitvoering van extern onderzoek zullen rijzen. Hiervoor kwam al aan de orde dat 'integriteit' een diffuus en veelomvattend begrip is en dat daarom de grenzen van wat in een concreet geval als integer gedrag is niet altijd vaststaan. Voordat het onderzoek begint, zal daarom, ook als het om een concrete casus gaat, weloverwogen moeten worden bepaald wie het onderzoek gaat doen, de toe te passen integriteitsnormen moeten worden gepreciseerd en de procedurele eisen aan het onderzoek naar en de beoordeling van vermeende integriteits-schendingen moeten worden vastgesteld. Recente integriteitsonderzoeken laten zien dat er in de gevolgde procedure veel mis kan gaan en mede daardoor het afbreukrisico voor alle betrokkenen niet onaanzienlijk is. De genoemde vragen zullen daarom met grote zorgvuldigheid moeten worden behandeld.

Wet toekomst pensioenen

[\(W12.21.0366/III\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met herziening

van het pensioenstelsel, standaardisering van het nabestaandenpensioen, aanpassing van de fiscale behandeling van pensioen en enige andere wijzigingen ten aanzien van pensioen (Wet toekomst pensioenen).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een fundamentele herziening van het stelsel voor aanvullende pensioenen. De uitkeringsovereenkomst en de daarbij horende doorsneesystematiek worden vervangen door een stelsel met premie-regelingen. Voorts worden regels gesteld voor de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel. Het voorstel voorziet daarnaast in experimenten voor aanvullende pensioenopbouw door zelfstandigen, in verkorting van de wachttijd voor uitzend-werknemers en in standaardisering van het nabestaandenpensioen.

Adviesopmerking

De Afdeling is er niet zonder meer van overtuigd dat het nieuwe pensioenstelsel of de transitie daarnaartoe als zodanig indirect onderscheid maakt tussen mannen en vrouwen. Als het stelsel op termijn wel indirect onderscheid tussen vrouwen en mannen bewerkstelligt, wordt dat onderscheid gerechtvaardigd door het eigen karakter van het pensioenstelsel, dat is gebaseerd op een actuariel neutrale premie-heffing. Dit past in het geheel van het nieuwe stelsel: met het oog op de huidige arbeidsmarkt waarbij wisselingen van functie en sector veelvuldiger voorkomen beoogt dit stelsel door een neutrale premieheffing een maximale objectiviteit van het stelsel.

Hoewel hierin ook zekere solidariteitselementen zijn opgenomen, zou een collectieve compensatie voor een moeilijk vooraf precies vast te stellen nadelige uitkomst voor een deel van de vrouwelijke beroepsbevolking niet alleen moeilijk uitvoerbaar zijn, maar ook dit stelsel als geheel doorkruisen en waarschijnlijk nieuwe onevenwichtigheden en mogelijk andere vormen van ongelijke

behandeling in het leven roepen. De Afdeling ziet dan ook geen noodzaak om, boven op de verschillende solidariteitselementen in het voorstel, aanvullend in compensatie specifiek voor vrouwen te voorzien.

Wel adviseert de Afdeling dat bij de nadere regulering van verschillende onderdelen, zoals de solidariteitsreserve, de (indirecte) gevolgen ervan voor de posities van mannen en vrouwen een van de aandachtspunten zal zijn.

Wet goed verhuurderschap (W04.21.0346/I)

Voorstel van wet inzake regels ter bevordering van goed verhuurderschap en het voorkomen en tegengaan van ongewenste verhuurpraktijken (Wet goed verhuurderschap).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe ongewenste verhuurpraktijken te voorkomen en te bestrijden. Daartoe introduceert het voorstel een (basis) norm voor goed verhuurderschap. Daarnaast creëert het voorstel verschillende (handhaving) instrumenten voor gemeenten om goed verhuurderschap af te kunnen dwingen. Te denken valt aan het opleggen van een bestuurlijke boete, het invoeren van een vergunningplicht en het overnemen van het beheer van een verhuurd pand. Het voorstel adresseert niet alleen verhuurders van reguliere woonruimte, maar ook verhuurbemiddelaars en verhuurders van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten.

Adviesopmerking

Het recht op eigendom (artikel 1 Eerste Protocol EVRM)

Het recht op eigendom is relevant voor de basisnormen voor goed verhuurderschap, de (voorschriften bij) verhuurvergunning en de inbeheername. De toelichting gaat hier ook op in en toetst of wordt voldaan aan de beperkings-systematiek van artikel 1 van het Eerste Protocol

van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EP EVRM).

De Afdeling merkt op dat deze toetsing niet volledig is, zowel op het punt van de relevante toetsingsnormen als op de onderdelen van het wetsvoorstel die toetsing behoeven. Een belangrijke toetsingsnorm is de vraag of de maatregel die een beperking van het eigendomsrecht inhoudt geschikt is voor het beoogde doel. Hier wordt in de toelichting niet aan getoetst.

Daarnaast zijn niet alle relevante aspecten van het wetsvoorstel getoetst aan artikel 1 EP EVRM. Hierbij kan in het bijzonder gewezen worden op twee aspecten bij een besluit tot inbeheername. In de eerste plaats is van belang dat de toepassing van dit instrument deels gekoppeld is aan de basisnormen voor goed verhuurderschap. Deze normen zijn nu nog niet vastgelegd in (concept) regelgeving, waardoor niet kan worden vastgesteld of dit instrument voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar in de toepassing zal zijn.

In de tweede plaats is van belang dat als een besluit tot inbeheername wordt genomen, het college van B&W de huurprijs van de woonruimte volgens het wetsvoorstel dient vast te stellen op basis van het woningwaarderingssysteem (zelfs bij een woning in de vrije sector). De toelichting gaat er bij de toetsing aan het eigendomsrecht van artikel 1 EP EVRM aan voorbij dat dit een andere huurprijs is dan de door partijen op basis van contractsvrijheid vastgestelde huurprijs. Dit maakt het mogelijk een deel van de huurpenningen van de verhuurder af te nemen, hetgeen onbesproken blijft.

Ook wijst de Afdeling op de mogelijke voorwaarde in de verhuurdervingunning om aan iedere arbeidsmigrant die geen huishouden vormt met een andere arbeidsmigrant een afzonderlijk afsluitbare verblijfsruimte in gebruik te geven. De vraag of deze voorwaarde een beperking kan vormen van het eigendomsrecht van

verhuurders verdient in de toelichting nadere aandacht.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan bovengenoemde punten.

Het recht op privacy

De toelichting gaat in het algemeen in op privacyaspecten en de verhouding van dit voorstel tot de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Dit is met name van belang bij het verzamelen en/of delen van gegevens bij het meldpunt en de sanctie van de openbaarmaking. In zijn algemeenheid geldt dat beperkingen op het recht op privacy in de regel gerechtvaardigd zijn als de noodzaak en proportionaliteit daarvan aannemelijk kunnen worden gemaakt. Daarover kunnen, zoals eerder aangegeven bij bespreking van de probleemanalyse, de nodige vragen worden gesteld.

Op de vraag of het meldpunt vanuit dit perspectief afdoende geregeld is, is in het advies al ingegaan. Daaraan kan nog worden toegevoegd dat een meldpunt vanuit het oogpunt van bescherming tegen discriminatie gerechtvaardigd kan zijn, maar daarvoor biedt artikel 25 Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) niet de goede grondslag, omdat deze bepaling ziet op rechtvaardiging van positieve discriminatie.

Ten aanzien van de openbaarmaking van de oplegging van een bestuurlijke boete merkt de Afdeling het volgende op. Zoals de Afdeling in eerdere adviezen heeft opgemerkt, kan openbaarmaking van een sanctie diep ingrijpen in de betrokken onderneming en in de persoonlijke levenssfeer van de betrokken natuurlijke personen. Zij kan tot aanzienlijke economische en reputatieschade leiden. Artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vereisen voor inmenging in de persoonlijke levenssfeer een specifieke bij wet voorziene afweging in termen van proportionaliteit.

Voorts blijkt uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat niet alleen natuurlijke personen, maar onder omstandigheden ook rechtspersonen een beroep kunnen doen op artikel 8 EVRM. Voor de openbaarmaking van sanctiebesluiten betekent het voorgaande dat in elk geval aan de uitzonderingsgronden van artikel 10, tweede lid, onderdelen e en g, van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) moet kunnen worden getoetst.

De Afdeling wijst erop dat onderdeel g – het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden – niet als toegestane toetsingsgrond is opgenomen in artikel 19 van het wetsvoorstel. De Afdeling adviseert dit onderdeel expliciet deel uit te laten maken van de toetsingsgronden voor de belangenafweging.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen met inachtneming van bovengenoemde punten.

Vrij verkeer van diensten

In de toelichting wordt onderkend dat het (door gemeenten in te stellen) verbod om zonder vergunning te verhuren een vergunningsstelsel als bedoeld in de Dienstenrichtlijn is. De toetsing aan de eisen die de Dienstenrichtlijn in dit verband stelt, is evenwel niet volledig.

Zo wordt slechts beperkt ingegaan op de geschiktheid van de verhuurdvergunning, mede in relatie tot mogelijke alternatieven. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat de Dienstenrichtlijn niet alleen van belang is ten aanzien van het vergunningsstelsel zelf, maar ook ten aanzien van de vergunningsvoorwaarden. Zo moeten op grond van artikel 10, tweede lid, van de richtlijn de criteria voor vergunningverlening duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerd zijn, wat ten aanzien van de nog niet vastgelegde basisnormen voor goed verhuurderschap niet bij voorbaat

evident is. Ook wordt niet ingegaan op de vraag of de vaststelling van de (maximum)huurprijs een vergunningsvoorwaarde dan wel een eis is in de zin van de Dienstenrichtlijn, en aan de geldende eisen voldoet.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de hiervoor genoemde punten.

Afschaffing verhuurderheffing en wijziging maximering huurprijsverhoging geliberaliseerde huurovereenkomsten (W04.22.0105/I)

Voorstel van wet tot intrekking van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II en wijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (afschaffing verhuurderheffing en wijziging maximering huurprijsverhoging geliberaliseerde huurovereenkomsten).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in de eerste plaats in afschaffing van de verhuurderheffing, en daarmee van de heffingsverminderingen daarop, vanaf 2023. Daarvoor in de plaats zijn nationale prestatieafspraken gemaakt met de sector en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Een instrument van projectsteun, te financieren met een heffing voor verhuurders, maakt onderdeel uit van die afspraken. In de tweede plaats voorziet het voorstel in wijziging van de maximering van de huurprijsverhoging voor geliberaliseerde huurovereenkomsten.

Adviesopmerking

Huurverhoging geliberaliseerde huursector

Het voorstel wijzigt artikel 10, derde lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. Ingevolge dat artikel is nu, voor drie jaren vanaf 1 mei 2021, geregeld dat in de geliberaliseerde huursector de maximum jaarlijkse huurverhoging wordt vastgesteld op – kort gezegd – de inflatie plus één procent. Bij de huurverhogingen in juli 2021 en 2022 leidde dit tot gematigde maximale

huurverhogingen (2,3% en 3,3%). Met de inmiddels sterk toegenomen inflatie moet bij de geldende systematiek rekening worden gehouden met een veel hoger percentage voor de huurverhogingen in 2023. Daarom wordt – bij wijze van noodgreep – aanpassing van de bestaande systematiek voorgesteld en wordt het maximale huurverhogingspercentage bij ministeriële regeling vastgesteld. Blijkens de toelichting is er nog geen idee over een te kiezen grondslag, en beoogt het kabinet om in de loop van 2022 overleg te voeren met de sector over de te hanteren grondslag.

Noodzaak en proportionaliteit

De Afdeling merkt, in aansluiting op hetgeen zij eerder over deze regeling heeft opgemerkt, op dat de geliberaliseerde huursector een belangrijke functie heeft voor het functioneren van de woningmarkt als geheel: een gezonde geliberaliseerde huursector is in het bijzonder van belang voor een goede doorstroming. Verdere beperking voor verhuurders in deze sector om kostenstijgingen waarmee zij worden geconfronteerd door te kunnen berekenen kan leiden tot verdere verschraving van het aanbod in de geliberaliseerde huursector. De Afdeling begrijpt dat de sterk gestegen inflatie aanleiding geeft om de bestaande regeling opnieuw te bezien. Daarbij dient, mede in het licht van het voorgaande, evenwel niet alleen rekening te worden gehouden met de belangen van de huurder, maar ook met die van de verhuurder.

Een evenwichtige afweging is temeer van belang uit een oogpunt van de uit het hoger recht voortvloeiende eigendomsbescherming, nu de maximering van de huurprijsstijging een beperking van het eigendomsrecht meebrengt. Overheden hebben de nodige ruimte om woningbouwbeleid te voeren. Artikel 1 van het EP EVRM verlangt echter wel dat daarbij een ‘redelijk evenwicht’ wordt gevonden tussen de belangen die met dat beleid worden nagestreefd en de belangen van degenen die in hun eigendomsrecht worden

beperkt. Voorts is van belang dat maximering van de huurprijsstijging op gespannen voet kan staan met de vrijheid van vestiging en/of het vrij verkeer van diensten, alsook – onder omstandigheden – het vrij verkeer van kapitaal. In dit verband is ook de vraag aan de orde wanneer en onder welke omstandigheden de maximering van de huurprijsverhoging ertoe leidt dat verhuurders niet meer aan hun wettelijke verplichtingen (zoals behoorlijk onderhoud) kunnen voldoen omdat rendabele exploitatie niet langer mogelijk is. Ook mag de maximering niet verder gaan dan voor het met de maximering gemoeide belang noodzakelijk is.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling nader te motiveren dat de voorgestelde maximering in het licht van het belang van bescherming van (bepaalde groepen) huurders in de praktijk ook geschikt is om dit belang te bereiken en niet verder gaat dan voor dat belang noodzakelijk is. Voorts dient inzichtelijk te worden gemaakt welke gevolgen de maximering heeft voor verhuurders en dient een evenwichtige afweging van het met de maximering te bereiken doel en de gerechtvaardigde belangen van verhuurders plaats te vinden.

Het voorstel bevat, op een beperking in de werking tot 1 mei 2024 na, geen enkele waarborg om te verzekeren dat een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt en dat de hoogte van de maximale huurprijsverhoging voldoet aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

Wet raadgevend referendum naar Zwitsers model

[\(W04.22.0121/I\)](#)

Voorstel van wet van de leden Baudet en Van Houwelingen houdende regels inzake een breed raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum naar Zwitsers model).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk op initiatief

van burgers een raadgevend, niet-bindend referendum te houden. Dit referendum kan op nagenoeg elk onderwerp betrekking hebben.

Adviesopmerking

De Afdeling concludeert dat dit voorstel niet voldoet aan de in de Grondwet en ander hoger recht verankerde randvoorwaarden van de democratische rechtsstaat. De opzet van het referendum en de toelichting daarop leiden ertoe dat de primaire positie van het parlement wordt ondergraven. Dit leidt er eveneens toe dat er een aanzienlijke kans bestaat dat minderheidsstandpunten bij besluitvorming onvoldoende aan de orde zullen komen. Hier komt bij dat referenda kunnen worden georganiseerd waarvan de uitslag oproept tot handelen in strijd met hoger recht en met name de grondrechten. Daardoor zijn de rechten van minderheden onvoldoende gewaarborgd.

Maximering aandeel punten WOZ-waarde in woningwaardering (W04.21.0310/I)

Ontwerpbesluit tot wijziging van Bijlage I bij het Besluit huurprijzen woonruimte (maximering aandeel punten WOZ-waarde in woningwaardering).

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit regelt dat het aandeel van de punten voor de WOZ-waarde in de waardering van de woning ten hoogste 33% is. Met deze maximering beoogt de regering huurwoningen te behouden voor de sociale sector.

Adviesopmerking

De hiervoor gemaakte kanttekeningen zijn ook relevant uit oogpunt van de uit het hoger recht voortvloeiende eigendomsbescherming van verhuurders. Zoals onderkend in de toelichting is de maximering van het aandeel WOZ-punten in het WWS een vorm van regulering van eigendom, omdat de maatregel het rendement op een investering kan doen afnemen. De maatregel

maakt daarmee inbreuk op het recht op eigendom van verhuurders en vastgoedontwikkelaars.

Het recht op eigendom is onder meer verankerd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Op grond daarvan mag eigendom wettelijk gereguleerd worden, mits die regulering geschiedt in een duidelijk omschreven algemeen belang. Zoals ook vermeld in de toelichting geldt voldoende betaalbare woongelegenheden als zo'n algemeen belang. Daarbij dient echter wel een redelijk evenwicht ('fair balance') te worden gevonden tussen eerbiediging van recht op eigendom enerzijds, en het bevorderen van voldoende betaalbare woongelegenheden anderzijds.

Een factor die bij de afweging of sprake is van een redelijk evenwicht onder meer relevant is, is de verwachte effectiviteit van de maatregel. Nu het voorstel is gericht op een gevolg van de problematiek in plaats van op de oorzaken, is de Afdeling er niet op voorhand van overtuigd dat de voorgestelde maatregel noodzakelijk en effectief is en de inbreuk gerechtvaardigd is. De toelichting verdient in dit licht aanvulling.

De toelichting besteedt ook aandacht aan te verwachten afnames van rendementen voor verhuurders. Een vraag die niet aan de orde komt, is of de maatregel ertoe leidt dat verhuurders niet meer aan hun wettelijke verplichtingen (zoals behoorlijk onderhoud of investeringen in duurzaamheid) kunnen voldoen omdat rendabele exploitatie niet langer mogelijk is.

Tot slot moet in dit verband worden toegelicht in hoeverre andere, minder ingrijpende, maatregelen zijn overwogen. Als de gevolgen zich volgens de toelichting concentreren in enkele grote steden, is de vraag gerechtvaardigd of lokale regulering niet meer voor de hand ligt.

De Afdeling adviseert op grond van voorgaande de toelichting aan te vullen en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

Voorlichting over facultatieve protocollen bij VN-mensenrechtenverdragen (W13.21.0367/III/Vo)

Verzoek om voorlichting over de facultatieve protocollen inzake het VN-verdrag handicap, het IVRK en het IVESCR.

Inhoud voorstel

Het verzoek om voorlichting kent een lange voor-geschiedenis. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft het Facultatief Protocol bij het IVESCR in 2009 ondertekend, maar (nog) niet geratificeerd. Het voorstel van Rijkswet houdende goedkeuring van dit Facultatief Protocol is in 2017 aan de Afdeling voorgelegd en door haar van advies voorzien. Het Derde Facultatief Protocol bij het IVRK en het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag handicap zijn op dit moment (nog) niet door het Koninkrijk der Nederlanden ondertekend. Met deze facultatieve protocollen worden enkele additionele toezichthoudende mechanismen geïntroduceerd. In de praktijk zal daarbij de nadruk komen te liggen op het individueel klachtrecht.

Adviesopmerking

De Afdeling advisering van de Raad van State acht het van belang de vraag naar eventuele implicaties daarvan mede te bezien tegen de achtergrond van de (huidige) doorwerking van de desbetreffende verdragen in de nationale rechtsorde. Door een nadere uiteenzetting daarvan, beoogt de Afdeling inzicht te verschaffen in de mogelijke implicaties van het al dan niet ratificeren van de desbetreffende protocollen en bij te dragen aan een zorgvuldig besluitvormingsproces. De Afdeling doet dat mede in het licht van het advies dat zij in 2017 heeft uitgebracht over het voorstel van Rijkswet houdende goedkeuring van het Facultatief Protocol bij het IVESCR.

Momenteel kunnen de toezichthoudende comités op basis van de rapportageplicht *concluding observations* richten tot het Koninkrijk. Ook kunnen zij door middel van *general comments* nadere invulling geven aan specifieke bepalingen uit de verdragen. Ook zonder ratificatie van de protocollen, spelen de oordelen van de toezichthoudende comités dus al een rol bij de interpretatie, toepassing en toezicht op de naleving van de rechten van de mens zoals opgenomen in de basisverdragen. Dat laat onverlet dat het in het geval van het individueel klachtrecht, anders dan bij de andere toezichthoudende instrumenten, een oordeel van een toezichthoudend comité in een individueel geval betreft. In die zin behelst introductie van een individueel klachtrecht een betekenisvolle verruiming.

Daarnaast werken de rechten uit de verdragen – waaronder soms ook sociale rechten – op diverse wijzen door in de nationale rechtsorde. Zo worden verdragsbepalingen door de niet-bindende oordelen van toezichthoudende comités nader ingekaderd en geconcretiseerd. Daardoor kan een verdragsconforme uitleg door de nationale rechter, die uiteindelijk de doorwerking in de nationale rechtsorde bepaalt, mogelijk eenvoudiger worden. Ook kunnen dergelijke verdragsbepalingen door de nationale rechter mogelijk eerder als rechtstreeks werkend worden aangemerkt. Ratificatie van de facultatieve protocollen zou deze ontwikkelingen mogelijk verder kunnen versterken. Daarmee zou wat betreft de invulling van deze verdragsrechten een verschuiving kunnen plaatsvinden van wetgever en bestuur naar de rechter.

Tegelijkertijd is de Nederlandse rechter tot op heden terughoudend waar het de toekenning van rechtstreekse werking aan sociale rechten betreft. Dat is ook niet zonder reden. Het is eerst en vooral aan de wetgever en het bestuur om zich uit te spreken over de invulling van rechten

met een programmatisch karakter. In dat licht zou de wetgever in een eventuele goedkeurings-procedure van de facultatieve protocollen bij het IVESCR, het IVRK en het VN-verdrag handicap (nogmaals) kunnen expliciteren welke bepalingen uit de basisverdragen naar zijn mening rechtstreekse werking hebben.

Ondanks hun niet-bindende karakter, kunnen de oordelen van toezichhoudende comités aanleiding geven tot aanpassing van wetgeving en/of beleid. Als zodanig kunnen ook financiële gevolgen van die oordelen in meer of mindere mate niet uitgesloten worden. Een betrouwbare voorspelling van de (financiële) gevolgen voor de staat is echter niet eenvoudig te geven. Wel zou een consciëntieuze en transparante implementatie van de eerder aangegeven verdragsverplichtingen uit de basisverdragen ertoe kunnen leiden dat de implicaties van de zienswijzen van de toezichhoudende comités beperkt(er) kunnen zijn. Ook doet dit recht aan het constitutionele uitgangspunt dat de staat, meer in het bijzonder de wetgever, als eerste aanzet is om invulling te geven aan de hem geboden beleidsvrijheid. Dat is eveneens het uitgangspunt van het internationale recht, inclusief de desbetreffende mensenrechtenverdragen.

Gezien hun inhoudelijke overeenkomsten, is het goed denkbaar de besluitvorming over ondertekening en/of ratificatie van de facultatieve protocollen bij het IVESCR, IVRK en VN-verdrag handicap in samenhang te laten plaatsvinden. Zowel uit internationaalrechtelijk als constitutioneel oogpunt is men daartoe echter geenszins verplicht. Als dat wenselijk wordt geacht, is ook voorstelbaar dat voorrang wordt gegeven aan de besluitvorming ten aanzien van één van de facultatieve protocollen. Voorts draagt ratificatie van de facultatieve protocollen mogelijkwijs bij aan de versterking van de mondiale bescherming van de rechten van de mens in algemene zin en daarmee aan de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

2. Beleidsanalyse



2.1 Nut en noodzaak

Klimaatwet 1.5

[\(W18.21.0324/IV\)](#)

Voorstel van wet van het lid Van Raan houdende wijziging van de Klimaatwet om te bewerkstelligen dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde (Klimaatwet 1.5).

Inhoud voorstel

Het initiatiefwetsvoorstel – met als citeertitel Klimaatwet 1.5 – beoogt te verzekeren dat Nederland een maximale inspanning gaat leveren om het 1,5OC-doel van de Overeenkomst van Parijs te bereiken. Daartoe voorziet het in een aanscherping van de doelen in de huidige Klimaatwet voor de reductie van broeikasgas-emissies. Om die aangescherpte doelen te bereiken, kent het initiatiefwetsvoorstel regelingen voor een aantal extra instrumenten, zoals een maandelijkse rapportage over de uitstoot van broeikasgassen, een emissiebudget en een onafhankelijke klimaatcommissie.

Adviesopmerking

De Afdeling concludeert dat de doelstelling voor de reductie van broeikasgassen in het voorstel, emissievrij of klimaatneutraal, onduidelijk is. Voorts is niet gemotiveerd waarom een klimaatneutraal of emissievrij Nederland al in 2030 moet zijn bereikt en niet wordt aangesloten bij de in de Europese klimaatwet opgenomen doelstelling om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Evenmin voorziet de toelichting bij het voorstel in een analyse van de mogelijkheden en gevolgen voor de Nederlandse samenleving om het wel zeer ambitieuze doel te bereiken. De toelichting gaat daarmee niet in op de implicaties en complicaties van het wetsvoorstel en geeft zo geen blijk van inzicht in en een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen. Zonder dat inzicht lijken de voorgestelde doelstellingen ook niet realistisch.

De Afdeling adviseert daarom af te zien van het voorstel.

Wet goed verhuurderschap

[\(W04.21.0346/I\)](#)

Voorstel van wet inzake regels ter bevordering van goed verhuurderschap en het voorkomen en tegengaan van ongewenste verhuurpraktijken (Wet goed verhuurderschap).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe ongewenste verhuurpraktijken te voorkomen en te bestrijden. Daartoe introduceert het voorstel een (basis) norm voor goed verhuurderschap. Daarnaast creëert het voorstel verschillende (handhavings) instrumenten voor gemeenten om goed verhuurderschap af te kunnen dwingen. Te denken valt aan het opleggen van een bestuurlijke boete, het invoeren van een vergunningplicht en het overnemen van het beheer van een verhuurd pand. Het voorstel adresseert niet alleen verhuurders van reguliere woonruimte, maar ook verhuurbemiddelaars en verhuurders van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten.

Adviesopmerking

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit van het voorgestelde instrumentarium – in het algemeen en per instrument afzonderlijk – beter te motiveren, met daarbij brede aandacht voor onderzochte alternatieven. Daardoor kan het voorstel zowel beleidsanalytisch als juridisch meer solide worden ingebed. De Afdeling adviseert daartoe de verhouding tot het bestaande recht, in het bijzonder het huurrecht, te bezien en rekening te houden met reeds bestaande handhavingsmogelijkheden. De Afdeling adviseert in verband hiermee de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Invoering van een minimum CO₂-prijs voor de industrie

[\(W06.22.0151/III\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag voor de invoering van een minimum CO₂-prijs voor de industrie.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel vormt een onderdeel van het pakket Belastingplan 2023. [...] In het wetsvoorstel Belastingplan 2023 is een herijking en aanscherping van de CO₂-heffing industrie opgenomen. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daarnaast ter uitvoering van het Coalitieakkoord in een minimum CO₂-prijs voor de industrie per 1 januari 2023.

Adviesopmerking

Gelet op het voorgaande concludeert de Afdeling dat de nu voorgestelde minimumprijs dusdanig laag is dat voorlopig niet verwacht mag worden dat de heffing daadwerkelijk zal worden geëffectueerd. De vraag is daarom in hoeverre de voorgestelde minimumprijs per 1 januari 2023 zal worden meegewogen bij investeringsbeslissingen van bedrijven. Tegelijkertijd draagt het voorstel bij aan stapeling van maatregelen en van uitvoeringsproblematiek. Dat is temeer problematisch gelet op de toenemende schaarste aan capaciteit, in dit geval van NEa, die kan worden ingezet voor de uitvoering van overheidsbeleid.

Het voorgaande roept de vraag op waarom de nog dit jaar uit te voeren tussenevaluatie niet wordt afgewacht en niet wordt bewerkstelligd dat de voorgestelde regeling pas in werking treedt als deze daadwerkelijk betekenis heeft. Dit kan worden bewerkstelligd door de indiening uit te stellen of door in het voorstel te regelen dat het inwerking treedt bij koninklijk besluit. De Afdeling adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Wet kind, draagmoederschap en afstamming (W16.20.0469/II)

Voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de introductie van met name een regeling voor draagmoederschap en een versterking van het recht van het kind op

afstammingsinformatie (Wet kind, draagmoederschap en afstamming).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel introduceert eerst en vooral een regeling voor toekenning van ouderschap na draagmoederschap binnen Nederland en een regeling voor de erkenning van ouderschap na draagmoederschap uit het buitenland. Blijkens de toelichting is het doel van deze regelingen het bieden van een betere bescherming van het kind, de draagmoeder en de wensouders. In samenhang hiermee worden ook het wensouderschapverlof en enige strafbaarstellingen voorgesteld. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel het recht op afstammingsinformatie te versterken, de mogelijkheden tot beëindiging van het ouderschap te verruimen, de termijnen voor de ontkenning van het ouderschap of de vernietiging van de erkenning te schrappen, en de bescherming van minderjarige ouders te versterken.

Adviesopmerking

De voorgestelde regeling ten aanzien van draagmoederschap vormt een belangrijke omslag in het Nederlandse (wetgevings)beleid. Waar opeenvolgende kabinetten er de afgelopen 30 jaar bewust voor kozen geen specifieke wettelijke regeling voor draagmoederschap te creëren en deze keuze gesteund werd door het parlement, beoogt het voorliggende wetsvoorstel een dergelijke regeling nu wel in te richten. Het kabinet volgt daarmee de aanbeveling van de Staatscommissie Herijking ouderschap op.

Het kabinet acht het voor de bescherming van de betrokken kinderen en in het belang van de andere betrokkenen noodzakelijk om het (familie)recht zo goed mogelijk te laten aansluiten op de maatschappelijke werkelijkheid. Blijkens de toelichting is het doel van de voorgestelde regelingen dan ook het bieden van een betere bescherming van het kind, de draagmoeder en de wensouders. Hoewel niet wordt beoogd

om draagmoederschap *an sich* te bevorderen of te ontmoedigen, beoogt de regeling wel om wensouders te stimuleren gebruik te maken van het met waarborgen omkleed draagmoederschap in Nederland. Erkend wordt evenwel dat de vraag naar buitenlands draagmoederschap waarschijnlijk zal blijven.

Volgens de toelichting is de inschatting op basis van signalen uit de praktijk dat in Nederland slechts enkele tientallen keren per jaar gebruik wordt gemaakt van (binnenlandse en buitenlandse) draagmoederschapsconstructies. Betrouwbare gegevens in dit verband ontbreken echter, zo stelt de toelichting, omdat er op dit moment voor wensouders niet één standaardroute naar ouderschap bestaat. De toelichting wijst vervolgens terecht op de (mogelijke) rechtsonzekerheid en risico's die de huidige praktijk van draagmoederschap met zich brengt. Mede door het gebrek aan inzicht in bovengenoemde gegevens, blijft echter onduidelijk in hoeverre en daarnaast welke juridische en maatschappelijke problemen zich precies in de praktijk manifesteren.

Evenals het kabinet acht de Afdeling het van belang dat de voorgestelde regeling op zorgvuldige wijze aansluit bij de maatschappelijke werkelijkheid. De toelichting dient om die reden wel beter inzicht te bieden in die werkelijkheid, met inbegrip van de risico's die zich met een wettelijke regeling als voorgesteld kunnen blijven voordoen en de mogelijke (neven)effecten van deze regeling. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de aanzuigende werking die het voorstel in zijn huidige vorm zou kunnen veroorzaken. De toelichting gaat op de mogelijke gevolgen en risico's echter niet in. De Staatscommissie herijking ouderschap is hierop evenmin ingegaan. Voor de te maken afwegingen in dit verband is een compleet beeld van de maatschappelijke werkelijkheid in dit opzicht van groot belang.

In dit verband merkt de Afdeling op dat de toelichting ook aandacht dient te besteden aan het rapport van de Commissie Onderzoek interlandelijke adoptie. Daarin wordt er onder meer voor gepleit de lessen uit het onderzoek naar de adoptiemisstanden ook in de context van draagmoederschap ter harte te nemen. De bevindingen en aanbevelingen van de Commissie plaatsen de voorgestelde regeling voor draagmoederschap in een ander perspectief. Dat is in het bijzonder relevant nu het kabinet naar aanleiding van het rapport heeft besloten interlandelijke adopties op te schorten. Een dragende motivering voor een complexe en ingrijpende regeling als deze, waarin aandacht uitgaat naar de risico's op mogelijke misstanden, klemmt in dat verband temeer.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting een duidelijk en volledig beeld te schetsen van de aard en omvang van de juridische en maatschappelijke problematiek ten aanzien van draagmoederschap, evenals de mogelijke (voortdurende) risico's en (neven) effecten van de voorgestelde regeling. In dat verband verdient de verhouding van dit voorstel tot het rapport van de Commissie Onderzoek interlandelijke adoptie bijzondere aandacht.

Aanscherping van het openbare ordebeleid voor criminele vreemdelingen

(W16.21.0212/II)

Voorstel van wet tot wijziging Vreemdelingenwet 2000 ter aanscherping van het openbare ordebeleid voor criminele vreemdelingen.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel schrapt de huidige bescherming tegen uitzetting van in Nederland geboren dan wel opgegroeide vreemdelingen met criminele antecedenten. Die bescherming vloeit voort uit artikel 21, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000. Op dit moment is de afwijzing van een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd voor deze categorie

2.2 Effectiviteit en neveneffecten

vreemdelingen alleen mogelijk vanwege zware drugsdelicten. Met het schrappen van de laatste volzin van deze bepaling in de Vreemdelingenwet 2000 wordt beoogd de openbare orde te beschermen en de bestaande onevenwichtigheid tussen categorieën vreemdelingen op te heffen.

Adviesopmerking

Noodzaak wetsvoorstel ter bescherming van de openbare orde

Bij de aankondiging van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer stelde de staatssecretaris dat het huidige artikel 21, vierde lid, Vw 2000 “op dit moment belemmerend [werkt] bij de aanpak van zeer zware criminele vreemdelingen die in Nederland zijn opgegroeid.” De toelichting stelt dat het schrappen van deze bepaling noodzakelijk is ter bescherming van de openbare orde.

De toelichting gaat niet in op het aantal gevallen per jaar waarin het in de huidige situatie onmogelijk is een in Nederland geboren dan wel opgegroeide zware criminele vreemdeling uit te zetten, terwijl dit wel noodzakelijk wordt geacht. Daarbij is van belang de mogelijkheid om de toegekende verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd in te trekken vanwege een veroordeling voor misdrijven waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd, begaan na het achttiende levensjaar. Artikel 21 Vw 2000 staat hieraan niet in de weg.

De Afdeling adviseert de noodzakelijkheid van het voorstel ter bescherming van de openbare orde te voorzien van een feitelijke en cijfermatige onderbouwing.

Wet eerlijke huur (W04.21.0096/I)

Voorstel van wet van het lid Smeulders tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en de Woningwet in verband met het reguleren van huurprijzen (Wet eerlijke huur).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe om huurprijzen in de nu vrije huursector te reguleren. Dat gebeurt door het zogenoemde woningwaarderingssysteem uit de sociale huursector ook verplicht toe te passen op de vrijhuursector. Deze verplichting geldt voor nieuwe huurovereenkomsten. Daarnaast wordt onder meer voorgesteld om de prijsontwikkelingen op de koopmarkt, uitgedrukt in de waardering onroerende zaken (WOZ-waarde) niet langer mee te nemen in het woningwaarderingssysteem.

Adviesopmerking

Probleemanalyse en gevolgen

Met de initiatiefnemer is de Afdeling van mening dat zich in de huursector reële problemen voordoen, die om een oplossing vragen. Oplossingen kunnen echter alleen in breder verband tot stand komen, om effect te hebben. De druk op de vrijhuursector en de prijsstijgingen die daar het gevolg van zijn, kunnen niet los gezien worden van ontwikkelingen in de segmenten koop en sociale huur. De initiatiefnemer wijt deze prijsstijgingen louter aan een gebrek aan regulering in de vrijhuursector. Door de eenzijdige focus op het maximeren van de huurprijs in de nu nog vrije sector concentreert het voorstel zich op een zichtbaar effect van die ontwikkelingen, zonder de onderliggende structurele oorzaken daarvan te adresseren en aan te pakken.

De toelichting bij het voorstel bevat een algemene doelstelling en een summiere probleemanalyse, die onvoldoende recht doet aan de complexe

problematiek op de woningmarkt. Bovendien gaat deze voorbij aan eventuele neveneffecten. Er wordt ook geen rekenschap gegeven van de grote hoeveelheid onderzoeken en analyses die in de afgelopen jaren over de woningmarkt zijn verschenen. Het is in dit licht opmerkelijk dat de initiatiefnemer er niet voor heeft gekozen om internetconsultatie, uitvoeringstoetsen en een cijfermatige impactanalyse plaats te laten vinden. Dat zijn onontbeerlijke instrumenten om tot een voldragen probleemanalyse en tot meer uitgewerkte oplossingen te komen.

Averechtse effecten

Eén van de onderliggende oorzaken van de overspannen woningmarkt is dat vraag en aanbod in den brede structureel in onbalans zijn. Kort gezegd: er zijn te weinig passende woningen voor woningzoekenden. Een voor de hand liggend deel van de oplossing voor het woningtekort ligt in het bouwen van meer woningen, ook ten behoeve van het middensegment van de huursector. Het voorstel kan echter leiden tot minder nieuwbouw, zoals ook de initiatiefnemer onderkent. Als de huren in de momenteel vrije huursector strak gereguleerd worden, zijn er minder prikkels om te investeren in vastgoed. De initiatiefnemer verwacht dat dit neveneffect van betrekkelijk korte duur zal zijn, maar geeft hiervoor geen nadere motivering, terwijl dit nog maar de vraag is. Deze vraag dient gelet op het huidige woningtekort terdege beantwoord te worden.

Het is daarnaast niet ondenkbaar dat verhuurders ervoor zullen kiezen hun woningen te verkopen of te verhuren op de 'short stay'-markt, dan wel te werken met kortlopende huurcontracten. Het gevolg daarvan zou zijn dat het aanbod in de vrije sector krimpt, terwijl de vraag hetzelfde blijft of zelfs toeneemt. Dit zou zich normaliter vertalen in huurprijsstijgingen, maar aangezien die stijgingen juist met dit voorstel onmogelijk worden, zal dit alternatieven als bovengenoemde voor verhuurders nog aantrekkelijker maken.

Zodoende dreigt een grote vlucht van verhuurders uit de vrije sector. De recente ervaring met huurprijsregulering ('Mietendeckel') in Berlijn leert dat daardoor het huuraanbod sterk kan teruglopen (in Berlijn was sprake van een halvering), hetgeen ten koste gaat van woningzoekenden (nieuwkomers en starters).

Een andere vraag is wat het voorstel betekent voor de nu al moeizame doorstroming op de woningmarkt. Daar vervult de vrije huursector immers een waardevolle functie. Zo zijn jonge huishoudens voor wie werk- en gezinssituaties vaak nog sterk veranderen, gebaat bij de flexibiliteit van een vrije huurmarkt. Voor huishoudens in de sociale huursector die meer zijn gaan verdienen sinds zij hun woning betrokken biedt de vrije huursector in theorie een aantrekkelijk alternatief. Dat geldt ook voor ouderen in koopwoningen die willen gaan huren om hun overwaarde te benutten. Een goed functionerende vrije huursector biedt huurders bovendien meer flexibiliteit, bijvoorbeeld voor een nieuwe baan elders in het land. Bij een verminderd aanbod in het vrije segment zal de doorstroming op de woningmarkt verder in het gedrang komen.

WOZ-waarde

De situatie op de woningmarkt verschilt per regio. De overspannen markt in de grote steden is niet in alle opzichten representatief voor de situatie in andere delen van het land, zoals bijvoorbeeld krimpgebieden. Ook lokaal kunnen er aanzienlijke verschillen zijn. Door het voorstel de WOZ-waarde geheel niet mee te wegen in het woningwaarderingssysteem, doet de initiatiefnemer geen recht aan deze verschillende marktsituaties.

Het woningwaarderingssysteem kent punten toe aan een woning op basis van onder andere het woonoppervlak, het aantal verwarmde ruimtes, de aanwezige voorzieningen en kwaliteit daarvan, de energiezuinigheid van de woning en de WOZ-waarde. Voor de introductie van de WOZ-waarde in het woningwaarderingssysteem

werd binnen dat systeem ook al onderscheid gemaakt op basis van de ligging van de woning. Punten werden toegekend voor onder andere schaarste, woonomgeving en woonvorm. Vanuit de wens dit systeem te vereenvoudigen, is de WOZ-waarde geïntroduceerd in het woningwaarderingssysteem. Hiermee komen deze factoren eveneens tot uitdrukking in de huurprijs voor een sociale huurwoning. Om in het bijzonder in grote steden betaalbare huisvesting te borgen, heeft de regering reeds voorgesteld om de WOZ-waarde nog maar voor maximaal 33% te laten meetellen in het woningwaarderingssysteem.

Door de WOZ-waarde geheel te schrappen, komen factoren als schaarste en kwaliteit van de woonomgeving niet langer tot uitdrukking in de huurprijs. Dit heeft in zowel de sociale als vrije sector tot gevolg dat een huurwoning in het centrum van Amsterdam en een huurwoning in Oost-Groningen van dezelfde kwaliteit ook dezelfde prijs zullen hebben. Een ander neveneffect is dat ook bij dalende WOZ-waarden, huurprijzen niet mee zullen dalen. De vraag is of dit wenselijk is. Juist in stedelijke gebieden – waar betaalbaarheid voor middeninkomens nu al problematisch is – bestaat het aanzienlijke risico dat het waardeverschil tussen huur en verkoopwaarde zo groot wordt dat verhuur onaantrekkelijk wordt en de huurmarkt verder zal krimpen. Dit brengt oplossing van de problematiek geenszins dichterbij. De toelichting gaat er bovendien aan voorbij dat het niet meewegen van de WOZ-waarde ook de marges voor corporaties in de sociale huursector verder onder druk zet, terwijl ook in de sociale sector grote investeringen nodig zijn in nieuwbouw, onderhoud en verduurzaming.

De Afdeling adviseert van de voorgestelde regulering van de huurprijzen af te zien.

Als de initiatiefnemer toch vasthoudt aan het voorstel dient alsnog te worden voorzien in een specifieke doelstelling, een uitgebreide probleem-

analyse, een gemotiveerde afweging van de voor- en nadelen van het voorstel en een daarop gebaseerde motivering van nut en noodzaak van het voorstel.

Tijdelijke noodwet betaalbare energie (W06.22.0026/III)

Voorstel van wet van de leden Kops en Edgar Mulder tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 en de Belastingwet BES inzake het tijdelijk onder het nultarief plaatsen van energie en tot wijziging van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2022 inzake het extra compenseren van huishoudens (Tijdelijke noodwet betaalbare energie).

Inhoud voorstel

Het voorstel voorziet in een tijdelijke verlaging van de BTW naar nul procent voor het niet-zakelijk gebruik van aardgas en elektriciteit, alsmede in een verhoging van het budget voor de energietoeslag met € 400 miljoen. Het voorstel is ingegeven door de sterk gestegen energieprijzen.

Adviesopmerking

Het voorgestelde BTW-nultarief zal gelden voor al het niet-zakelijke gebruik van gas en elektriciteit. Daarmee wordt een verlichting van de energielasten geboden voor alle huishoudens en andere vormen van niet-zakelijk gebruik van energie. Het voordeel van een dergelijke generieke maatregel is de doorgaans relatief eenvoudige uitwerking, maar deze aanpak is ook ongericht. Ook die huishoudens voor wie de (hogere) energielasten niet problematisch zijn, profiteren ervan. Het gevolg is dat de maatregel een aanzienlijk beslag legt op de beschikbare overheidsmiddelen.

Verder moet rekening worden gehouden met gedragseffecten bij energieproducenten en -leveranciers. Zij zullen hun prijzen gemakkelijker kunnen verhogen als zij ervan uit kunnen gaan dat die prijsstijgingen uiteindelijk in belangrijke

mate door de overheid zullen worden opgevangen. De baten van de maatregel belanden dan in belangrijke mate bij energieleveranciers.

De Afdeling acht het nodig dat in de toelichting nader wordt ingegaan op de te verwachten (neven)effecten van de voorgestelde maatregel.

Wijziging van de Spoorwegwet

(W17.21.0371/IV)

Voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet ten behoeve van de overwegveiligheid.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in maatregelen die zijn gericht op veilig gebruik van zogenoemde niet actief beveiligde overwegen (NABO's). In dat kader voorziet het in de bevoegdheid voor de minister van Infrastructuur en Waterstaat (de minister) om een aanwijzing te geven tot het opheffen van een NABO als de veiligheid daarvan volgens hem in het gedrang is of dreigt te komen. Ten slotte voorziet het voorstel in de bevoegdheid van de minister om een bestuurlijke boete op te leggen als een aanwijzing niet wordt opgevolgd.

Adviesopmerking

De Afdeling onderschrijft het grote belang van spoorveiligheid. Zij ondersteunt de wens om de knelpunten die worden ondervonden bij het veilig maken van NABO's op korte termijn op te lossen. Het wetsvoorstel behelst echter geen effectieve en geschikte manier om dat doel te bereiken, ook niet uit constitutioneel oogpunt. De Afdeling heeft bezwaren tegen de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid, de bestuurlijke boete en andere daarmee samenhangende onderdelen van het wetsvoorstel. De bezwaren betreffen zowel de openbare als de niet-openbare NABO's. In verband met deze opmerkingen tezamen kan over het voorstel niet positief worden geadviseerd. De Afdeling adviseert daarom het voorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen.

Intrekking van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding

(W06.22.00030/III)

Ontwerpbesluit tot intrekking van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding in verband met structurele verlaging van de kredietvergoeding.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit strekt ertoe de maximale kredietvergoeding structureel te verlagen. De opslag op de wettelijke rente wordt verlaagd van 12 procentpunt naar 8 procentpunt.

Adviesopmerking

Uit de toelichting blijkt dat door verlaging van de opslag, en de daardoor verminderde winstmarges, aanbieders zouden kunnen besluiten hun selectiecriteria aan te passen. Dat kan ertoe leiden dat minder krediet wordt verstrekt aan relatief risicovolle, en dus kwetsbare, klanten. Het gevolg hiervan is dit dat de meest kwetsbare consumenten minder gemakkelijk krediet kunnen afsluiten. Daardoor worden minder problematische schulden opgebouwd. Ook vindt de regering dat de waargenomen en verwachte effecten niet zodanig zijn dat de belangen van consumenten door verlaging van de maximale kredietvergoeding ernstig worden geschaad. Er blijft namelijk nog voldoende aanbod van klein consumptief beschikbaar.

Door SEO Economisch Onderzoek (SEO) is onderzoek verricht naar een structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding. Ook heeft SEO een vervolgonderzoek uitgevoerd. In deze onderzoeken is gekeken naar de geobserveerde en verwachte effecten in de markt voor consumptief krediet ter voorbereiding op een eventuele structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding.

Uit de onderzoeken van SEO blijkt dat aanbieders zijn gestopt of overwogen te stoppen als de vergoeding structureel verlaagd wordt naar

8 procentpunten. Ook blijkt dat de verlaging waarschijnlijk niet of nauwelijks effect heeft op de vraag naar krediet. Omdat de geleende bedragen relatief beperkt zijn, maakt een lagere rente (uitgedrukt in euro's) maar beperkt verschil in maandlasten. Ook worden neveneffecten verwacht door een verschuiving van de vraag naar andere productcategorieën, zoals huur, lease, een flitskrediet of 'buy now pay later' producten. Voor een aantal gemeentelijke kredietbanken geldt dat gemeenten meer dan voorheen zullen moeten bijdragen om het huidige niveau van dienstverlening te kunnen blijven bieden.

De Afdeling wijst erop dat de verlaging van de maximum kredietvergoeding er mogelijk toe zal leiden dat een deel van het aanbod wegvalt. Het is aannemelijk dat als gevolg hiervan de consument die geen toegang meer heeft tot krediet zich wendt tot een alternatief. Het risico is dat daarvoor geen of minder waarborgen gelden dan bij kredietverlening. Juist voor de meest kwetsbare consumenten zou dit in de praktijk kunnen leiden tot een verslechtering van hun positie en tot hogere en problematischere schulden.

Daarbij benoemen de onderzoekers van SEO dat rekening moet worden gehouden met een toenemend beroep op gemeentelijke kredietbanken, terwijl met het ontwerpbesluit het functioneren van die kredietbanken juist wordt bemoeilijkt. Gemeenten zullen een hogere bijdrage aan deze kredietbanken moeten verstrekken om voldoende beschikbaarheid van de diensten van deze kredietbanken te waarborgen.

De toelichting wijst er in dit verband op dat het ontwerpbesluit onderdeel uitmaakt van een aantal maatregelen, die gezamenlijk dienen om problematische schulden terug te dringen en consumenten tegen te zware schuldenlasten te beschermen. Zo zet de regering in op versterkte

regulering van de alternatieve vormen van financiering van private lease en 'buy now pay later' bij de herziening van de richtlijn consumentkrediet. Verder volgt uit de toelichting dat er gestreefd wordt naar een aanscherping van de verificatieplicht, zodat kredietverstrekkers worden verplicht de financiële situatie van consumenten te controleren bij kredieten vanaf € 250. Ook zijn er aangepaste gedragsnormen door de sector opgesteld die ervoor moeten zorgen dat een krediet beter aansluit bij de financiële draagkracht van een consument.

De Afdeling merkt op dat de onderhandelingen over de regulering van de alternatieve vormen van financiering, zoals private lease en achteraf betalen, bij de herziening van de richtlijn consumentkrediet nog in een beginstadium zijn. Aanpassing van de regels zal dan ook nog enige tijd op zich laten wachten. Ook is niet duidelijk hoe de hiervoor aangehaalde problematiek voor gemeentelijke kredietbanken en de mogelijke gevolgen voor het beleid inzake schuldproblematiek in bredere zin zullen worden opgevangen.

Uit de toelichting spreekt de ambitie om problematische schulden tegen te gaan. De Afdeling begrijpt dat een verlaging van de maximale kredietvergoeding daarvoor gebruikt kan worden. Maar ook andere instrumenten die waarborgen dat de aanpak van de schuldenproblematiek wordt bewerkstelligd, zijn nodig om verschuiving van de problematiek tegen te gaan.

Het had dan ook in de rede gelegen dat het ontwerpbesluit zou worden genomen in samenhang met maatregelen op rijks- en gemeentelijk niveau, gericht op kwetsbare groepen en het al dan niet hebben van passende(r) opties, zoals de gemeentelijke kredietbank. In dat verband had ook betrokkenheid van de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de hand gelegen.

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

Tijdelijke wet Klimaatfonds

(W18.22.0130/IV)

Voorstel van wet houdende tijdelijke regels inzake de instelling van een Klimaatfonds (Tijdelijke wet Klimaatfonds).

Inhoud voorstel

Dit wetsvoorstel strekt tot het instellen van het Klimaatfonds, een begrotingsfonds in artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet.

Adviesopmerking

Het doel van het fonds is om, via overheveling naar departementale begrotingen, middelen beschikbaar te stellen voor maatregelen waarmee burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties ondersteund kunnen worden in het bijdragen aan additionele broeikasgasreductie. Vanuit een departementale begroting kunnen maatregelen vervolgens gefinancierd worden. De regering ziet met deze financieringsinstrumenten dus een rol weggelegd voor de overheid op het terrein van de klimaat- en energietransitie.

De Afdeling merkt op dat belangrijk is dat vooraf duidelijk bestaat over de vraag welk instrument onder welke omstandigheden het meest doeltreffend is om de doelstellingen te realiseren. Daarbij moet ook oog zijn voor de neveneffecten die kunnen optreden bij de keuze voor een bepaald instrument. De keuze om al dan niet subsidiegelden beschikbaar te stellen of zelf te investeren kan bijvoorbeeld, in positieve en negatieve zin, van invloed zijn op private partijen om al dan niet zelf investeringen te doen ten behoeve van de reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Uit de toelichting wordt niet duidelijk hoe bij de keuze voor een bepaald financieringsinstrument rekening wordt gehouden met investeringen in klimaat-

maatregelen die private partijen zelf doen of die van hen worden verwacht.

De Afdeling adviseert de toelichting op dat punt aan te vullen.

3. Uitvoering en handhaving



3.1 Handhaving en toezicht

Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen

(W02.21.0072/II)

Voorstel van wet van de leden Voordewind, Alkaya, Van den Hul en Van den Nieuwenhuijzen houdende regels voor gepaste zorgvuldigheid in productieketens om schending van mensenrechten, arbeidsrechten en het milieu tegen te gaan bij het bedrijven van buitenlandse handel (Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen).

Inhoud voorstel

De initiatiefnemers stellen voor om voor iedere onderneming een algemene zorgplicht in te voeren om schendingen van mensenrechten, onacceptabele arbeidsomstandigheden en milieuschade in het buitenland ten gevolge van haar activiteiten tegen te gaan. Daarnaast moeten grote ondernemingen gepaste zorgvuldigheid (due diligence) betrachten in de productieketen. Dat betekent dat zij moeten rapporteren, monitoren en, zo nodig, actieve (herstel)maatregelen moeten nemen.

Adviesopmerking

Handhaafbaarheid

Het voorstel voorziet ten aanzien van de gepaste zorgvuldigheidsverplichting in drie verschillende handhavingsmechanismen: civielrechtelijk, bestuursrechtelijk en strafrechtelijk. De bestuursrechtelijke handhaving valt uiteen in het geven van aanwijzingen, de sanctionering van het nalaten van maatregelen om IMVO te bevorderen met een last onder dwangsom, en met een bestuurlijke boete voor het overtreden van rapportageverplichtingen en het nalaten van herstelmaatregelen en de beëindiging van eigen activiteiten. Ten aanzien van het schenden van de verplichting om herstelmaatregelen te nemen en/of de eigen activiteiten in voorkomende gevallen te beëindigen is ook voorzien in strafrechtelijke handhaving, als de onderneming tweemaal in bestuursrechtelijke zin is terechtgewezen.

De opennormstelling gecombineerd met de ruime reikwijdte van het voorstel zorgen voor problemen met de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Ook hier strijdt het voorstel met het beginsel van rechtszekerheid in algemene zin, omdat uit het voorgaande blijkt dat een heldere normstelling ontbreekt.

Uit de toelichting blijkt reeds dat het niet de bedoeling is dat de toezichthouder actief toeziet op naleving van alle normen bij alle ondernemingen die onder het bereik van het voorstel vallen. De toezichthouder moet prioriteiten stellen en zich focussen op de grotere ondernemingen en vooral op de grootste risico's.

Veel ondernemingen zullen de toezichthouder vragen wat van hen verwacht wordt. Dat betekent een verschuiving van de verantwoordelijkheid van invulling van de normen van de onderneming naar de (publieke) toezichthouder. Dat levert een zware uitvoeringslast op voor de toezichthouder. Ook is het zaak oog te hebben voor het risico dat als gevolg van het externe toezicht de aandacht vooral wordt gericht op het voldoen aan de door de toezichthouder gestelde eisen, terwijl het eigenlijke doel, het adequaat vormgeven van maatschappelijk verantwoord en duurzaam ondernemen, buiten beeld raakt.

Daarbij komt het aspect van mogelijke handhavingsproblemen wanneer maatregelen moeten worden gecontroleerd die implicaties hebben voor buitenlandse vestigingen of relaties met derde partijen in het buitenland. Wanneer afdoende internationale consensus ten aanzien van normstelling in specifieke sectoren, producten of misstanden ontbreekt, dan wel de handhaving op lokaal niveau (nog) niet naar behoren functioneert, is de rol van de nationale toezichthouder over de grens in ieder geval beperkt. De toelichting gaat op deze problematiek niet in.

Stafrechtelijke handhaving: lex certa

Ten aanzien van de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving geldt daarnaast dat de voorgestelde strafbaarstelling moet voldoen aan het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel. Daaruit vloeit voort dat een strafbepaling zo duidelijk mogelijk moet zijn (lex certa-beginsel of 'bepaaldheidsgebod'). Het moet voorzienbaar zijn welke gedragingen leiden tot het opleggen van een straf en welke niet. Een zekere vaagheid betekent echter niet altijd dat sprake is van strijd met het lex certa-beginsel. Ook kan de toelichting op een bepaling en eerdere rechtspraak worden betrokken bij het uitleggen van een bepaling. Van professionele partijen, zoals grote ondernemingen, mag worden verwacht dat zij zich goed laten voorlichten. Voor een onderneming moet echter wel voldoende duidelijk zijn welk gedrag verboden is, zodat zij zich daarnaar kan gedragen.

De voorgestelde strafbepaling veronderstelt dat de toezichthouder eerst tweemaal bestuursrechtelijk heeft ingegrepen bij overtreding van de betreffende bepaling(en). Onduidelijk is evenwel of de bestuursrechtelijke handhaving betrekking moet hebben gehad op dezelfde gedraging. De tekst van de voorgestelde bepaling die de onderneming verplicht eigen activiteiten te beëindigen is zo ruim geformuleerd dat zeer verschillende feitencomplexen als 'nadelig gevolg' kunnen worden gekwalificeerd. Deze bepaling is ook op zichzelf niet voldoende duidelijk om strafrechtelijk te handhaven, aangezien het begrip 'nadelige gevolgen' onvoldoende is geconcretiseerd. Dat werkt door in de – eveneens strafrechtelijk te handhaven – bepaling dat een onderneming in overtreding is van de gepaste zorgvuldigheidsverplichting als haar activiteit of haar bijdrage aan een nadelig gevolg niet is beëindigd of de betrokkene geen herstel heeft gekregen.

De Afdeling merkt op dat uit het voorstel niet kan worden afgeleid hoe het voor een betrokken

onderneming vooraf duidelijk is wanneer zij aan de genoemde verplichtingen voldoet. De toelichting verwijst voor een uitwerking van de genoemde normen naar internationale verdragen, de UN Guiding Principles, OESO-richtlijnen en ILO-conventies en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Deze bepalingen zijn echter veelal te onbepaald om voldoende te verduidelijken wat een onderneming precies moet doen om gepast zorgvuldig te handelen. Het voorstel stipuleert niet aan welke (voldoende specifieke) bepalingen in deze internationale instrumenten een bedrijf dient te voldoen. Strafrechtelijk ingrijpen komt dus in strijd met het voorzienbaarheids criterium. Daarenboven betreft een van de op te leggen sancties een celstraf. Aangezien de normadressaat de onderneming is, is niet op voorhand duidelijk, aan wie een eventuele celstraf moet worden opgelegd. Op de genoemde punten schiet het wetsvoorstel tekort en staat het op gespannen voet met het lex certa-beginsel.

Wet seksuele misdrijven

[\(W16.21.0369/I\)](#)

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

Inhoud voorstel

Het voorstel beoogt de huidige Titel XIV Misdrijven tegen de zeden in het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht te vervangen door een nieuwe Titel XIV Seksuele misdrijven. Daarin wordt de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag opnieuw vastgesteld en begrensd. De strafrechtelijke bescherming tegen aanranding en verkrachting, online seksueel misbruik en seksuele intimidatie wordt verruimd. Voorts worden de strafmaxima voor bepaalde gedragingen, zoals seksuele misdrijven gepleegd tegen kinderen, verhoogd.

Adviesopmerking

De Afdeling onderschrijft dat seksuele intimidatie niet door de beugel kan en dat daartegen moet worden opgetreden. Daarbij komt mede betekenis toe aan de veranderde opvattingen in de samenleving over de strafwaardigheid van seksueel grensoverschrijdend gedrag en aan de internationale verplichting dergelijk gedrag te onderwerpen aan strafrechtelijke of andere juridische sancties.

Wel verwijst de Afdeling naar haar hiervoor genoemde advies over het initiatiefvoorstel om seksuele intimidatie in de openbare ruimte strafbaar te stellen. Daarin heeft zij onder meer een opmerking gemaakt over de handhaafbaarheid van de voorgestelde strafbaarstelling in het initiatiefvoorstel. Zij heeft de verwachting uitgesproken dat de strafbaarstelling moeilijk te handhaven zal zijn en heeft daartoe gewezen op een aantal problemen. Door deze handhavingsproblemen kan de bepaling in de praktijk haar normerende werking verliezen. De Afdeling heeft aangegeven dat de toelichting onvoldoende aandacht besteedt aan de handhavingsproblemen en de gevolgen daarvan, waarmee het voorstel tot het opnemen van deze strafbepaling een toereikende motivering ontbeert.

De Afdeling wijst erop dat zich bij de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het voorliggende voorstel naar verwachting soortgelijke problemen zullen voordoen. Deze hangen mede samen met de omstandigheid dat de strafbaarstelling als overtreding is opgenomen. Dat brengt een beperking mee voor de opsporingsmogelijkheden. Als het feit op heterdaad wordt geconstateerd door een opsporingsambtenaar is strafvervolging mogelijk. In andere gevallen is het bewijs lastig te leveren, tenzij er meerdere getuigen zijn die eensluidend verklaren. De dader zal voor het slachtoffer veelal onbekend zijn en daarmee voor de politie moeilijk te identificeren. Beeldmateriaal kan een relevante bijdrage leveren in geval van gebaren of

aanrakingen en bij de herkenning van de dader. Het vorderen van camerabeelden van een derde is in een dergelijk geval evenwel niet toegelaten.

Deze bevoegdheid kan dan ook niet worden ingezet voor de opsporing van seksuele intimidatie. Dat geldt eveneens voor het vorderen van identificerende gegevens, waarvoor vereist is dat er sprake is van verdenking van een misdrijf. Die bevoegdheid is relevant bij online-uitingen die veelal onder pseudoniemen worden gedaan.

In het licht van het voorgaande rijst dan ook de vraag in hoeverre er bij normoverschrijding daadwerkelijk sprake zal zijn van een effectieve handhaving, zoals in de toelichting wordt gesteld. De twijfels die de Afdeling daarover heeft, worden alleen maar versterkt doordat in de toelichting wordt erkend dat in de fysieke wereld strafrechtelijk optreden naar verwachting vooral aan de orde zal zijn bij heterdaadsituaties.

In het licht van het risico dat de strafbaarstelling als gevolg van handhavingsproblemen haar normerende werking verliest, adviseert de Afdeling nader toe te lichten op welke wijze een effectieve handhaving kan worden bevorderd.

Wijziging van het Opiumwetbesluit (W13.22.00063/III)

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Opiumwetbesluit en lijst II, behorende bij de Opiumwet, in verband met plaatsing van distikstofmonoxide (lachgas) op deze lijst.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit voegt distikstofmonoxide (lachgas) toe aan lijst II van de Opiumwet. Voorts introduceert het ontwerpbesluit twee uitzonderingen op het verbod op handelingen met lachgas: het verbod zal niet van toepassing zijn wanneer het lachgas is bestemd voor technische doeleinden of als voedingsadditief. Handelaren en fabrikanten van lachgas dat is

bestemd voor gebruik in de (dier)geneeskunde zullen voor de handel in lachgas een ontheffing moeten aanvragen.

Het ontwerpbesluit heeft als doel om het recreatief gebruik en aanbod van lachgas te beperken. Daarbij kiest de regering voor een algemeen verbod op lachgas, met een tweetal ruim geformuleerde uitzonderingen. De vraag is echter of het nagestreefde doel met minder verstrekkende maatregelen kan worden bereikt. Daarnaast is het de vraag in hoeverre het algemene verbod handhaafbaar is, gelet op de beschikbare capaciteit van de uitvoerende partijen en de complexiteit van de uitzonderingen op het algemene verbod.

Adviesopmerking

Gelet op het verstrekkende karakter en de complexiteit van het algemene lachgasverbod mede door de noodzakelijke en uitgebreide uitzonderingen voor legale toepassingen van lachgas en gelet op de concrete aanbevelingen van de Commissie Risicobeoordeling, acht de Afdeling de motivering van de regering voor een algemeen verbod niet op voorhand overtuigend. Deze complexiteit zal ook gevolgen hebben voor de handhaafbaarheid van het algemene verbod, zeker gelet op de vraag in hoeverre voldoende capaciteit beschikbaar zal zijn voor een effectieve handhaving. Daarbij komt dat de noodzakelijkheid en evenredigheid van een algemeen verbod ook in het kader van de inbreuk op het vrij verkeer van goederen die met dit algemene verbod wordt gemaakt, gerechtvaardigd moet kunnen worden.

De Afdeling adviseert om in de toelichting toereikend te motiveren waarom een combinatie van minder ingrijpende maatregelen op dit moment niet voldoende is om de gestelde doelen met betrekking tot lachgas te bereiken. Daarbij dient ook te worden gemotiveerd waarom direct is gekozen voor de meest verstrekkende en complexe maatregel van een

algeheel verbod met belangrijke uitzonderingen. Is daarmee beoogd vooral de onwenselijkheid van het recreatief gebruik van lachgas tot uitdrukking te brengen? Bovendien zal deze motivering ook in het kader van de rechtvaardiging van de inbreuk op het vrij verkeer van goederen een rol spelen. Als een toereikende motivering op deze punten niet kan worden gegeven, adviseert de Afdeling af te zien van de invoering van een algemeen lachgasverbod.

Wijziging van een aantal Warenwetbesluiten (W13.22.00145/III)

Ontwerpbesluit houdende wijziging van een aantal Warenwetbesluiten in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2019/787.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit strekt tot uitvoering van Verordening (EU) 2019/787 betreffende de definitie, omschrijving, presentatie en etikettering van gedistilleerde dranken, het gebruik van de namen van gedistilleerde dranken in de presentatie en etikettering van andere levensmiddelen en de bescherming van geografische aanduidingen van gedistilleerde dranken, en het gebruik van ethylalcohol en distillaten uit landbouwproducten in alcoholhoudende dranken (de verordening gedistilleerde dranken).

Het ontwerpbesluit wijzigt enkele bepalingen uit het Warenwetbesluit informatie levensmiddelen en het Warenwetbesluit gereserveerde aanduidingen om nadere uitwerking te geven aan deze verordening die een verordening gedistilleerde dranken uit 2008 vervangt. De verordening is van toepassing met ingang van 25 mei 2021.

Adviesopmerking

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de handhaafbaarheid van het ontwerpbesluit en de nieuwe verordening. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

Ter beoordeling van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van de voorgestelde wijzigingen is het ontwerpbesluit aan de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) voorgelegd. De NVWA acht het ontwerpbesluit uitvoerbaar en vermeldt geen problemen ten aanzien van de fraudebestendigheid. Wel merkt het op dat het ontbreekt aan capaciteit om toezicht te houden op de verordening.

Volgens de NVWA zijn de voorgestelde aanpassingen in de warenwetbesluiten overwegend technisch van aard en leveren zij een gering aantal nieuwe taken op. De NVWA wijst echter op de structurele onbalans tussen taken en middelen en de daardoor ontstane handhavings tekorten. In verband daarmee is de NVWA genoodzaakt steeds strakker te prioriteren waarbij risicogericht toezicht wordt toegepast. Het geeft prioriteit aan regelgeving die de consument beoogt te beschermen tegen ernstige risico's voor diens gezondheid of veiligheid. Volgens de NVWA behoren de regels van de verordening daar niet toe. Daarom kent het een lage prioriteit toe aan de controle op de naleving van de verordening.

De Afdeling merkt op dat het bevreemding wekt dat de toelichting in het ontwerpbesluit in het geheel voorbij gaat aan deze handhavingsproblematiek. De toelichting vermeldt alleen dat de NVWA problemen voorziet met de handhaafbaarheid, terwijl dit belangrijke vragen oproept.

Ten eerste is de vraag of de regering met de NVWA in overleg is getreden om te bezien hoe aan de genoemde problemen tegemoet kan worden gekomen en wat daaruit is voortgekomen. Overigens is het aan de regering om tijdig in het (Europese) wetgevingsproces te onderkennen welke effecten kunnen optreden voor de handhaving, ook bezien in relatie tot reeds bestaande taken. Ten tweede is de vraag in hoeverre, met de voorgestelde vorm van beperkt toezicht, nog wordt voldaan aan de Unierechtelijke

verplichting om te voorzien in effectieve toepassing en handhaving van de verordening. Op basis van het beginsel van Unietrouw zijn lidstaten immers verplicht om alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het Unierecht te verzekeren.

De Afdeling adviseert, gelet op het voorgaande, om in de toelichting nader in te gaan op deze handhavingsproblematiek en daarnaast op de verhouding tot de verplichting om te voorzien in effectieve handhaving van de verordening.

3.2 Uitvoerbaarheid

Implementatiewet inzake detachering in de wegvervoersector

[\(W12.22.0025/III\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie en de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2020/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en Verordening (EU) nr. 1024/2012 (PbEU 2020, L 249) en de implementatie van enige daarmee samenhangende onderdelen van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds (PbEU 2021, L 149) (Implementatiewet Richtlijn 2020/1057/EU inzake detachering in de wegvervoersector).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de Europese mobiliteitsrichtlijn, die regels stelt voor de detachering van bestuurders in het wegvervoer. Doel is een gelijke beloning voor gelijke arbeid in dezelfde lidstaat. De mobiliteitsrichtlijn is onderdeel van het Europese Mobiliteitspakket, dat beoogt de regelgeving voor het goederen- en personenvervoer te verbeteren en bij te dragen aan een veilige, efficiënte en sociaal verantwoordelijke wegvervoersector.

Adviesopmerking

Betrokkenheid uitvoering en handhaving

a. Voorbereiding richtlijn

In de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie een uitgebreide en kritische reactie opgesteld. Elementen daaruit kwamen ook terug in het vorige punt over de handhaafbaarheid. De aard en omvang van deze reactie doen vragen rijzen over de betrokkenheid van de inspectie bij de totstandkoming van de richtlijn respectievelijk de implementatiewet.

Enerzijds kan het een complexe aangelegenheid zijn om bij de totstandkoming van de richtlijn al te doordenken wat daarvan – na implementatie – de precieze gevolgen voor de handhaving zijn. Anderzijds is inmiddels breed het inzicht doorgedrongen dat kennis en ervaring uit de praktijk cruciaal zijn voor een zorgvuldige voorbereiding van beleid en wetgeving. In dit verband zijn er tal van adviezen verschenen om uitvoering en handhaving vroegtijdig te betrekken bij de totstandkoming van wetgeving, ook als de oorsprong in Brussel ligt. De regering heeft, ook recent, het belang van goed uitvoerbare en handhaafbare wetgeving benadrukt.

b. Geen internetconsultatie

Omwille van een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel, heeft de regering afgezien van internetconsultatie. De Afdeling merkt op dat de richtlijn verschillende lidstaatopties bevat die gevolgen hebben voor de naleving, uitvoering en handhaving. Gelet op de complexe materie met een impact op de sector is het van belang dat betrokken partijen in de gelegenheid worden gesteld om hun gedachten over dit voorstel kenbaar te maken. Direct geraakte personen, bedrijven en instellingen kunnen ook een waardevol inzicht bieden of er (daadwerkelijk) sprake is van praktisch uitvoerbare en lastenluwe implementatie. De implementatietermijn biedt in de regel voldoende gelegenheid om in een

zorgvuldig wetgevingsproces daarmee rekening te houden. Dat deze termijn nu is overschreden, is overigens juist (mede) veroorzaakt door de extra tijd die benodigd was voor de uitvoerings- en handhavingstoets.

c. Monitoring na omzetting richtlijn

De genoemde onduidelijkheden en complicaties brengen mee dat niet kan worden volstaan met het verwerken van de richtlijn in de nationale wetgeving. Op diverse wijzen zal de overheid de wegvervoersector moeten bijstaan in het duidelijk krijgen van de regels en hoe deze op een zo eenvoudig mogelijk wijze te hanteren. Dit vraagt om een communicatiestrategie na formele implementatie.

Daarnaast is het cruciaal dat geluiden uit de sector – van zowel bestuurders en vervoersbedrijven als van toezichthouders – actief worden ‘opgehaald’ en serieus worden genomen. Dit vergt een nauwe monitoring over hoe het gaat met de sector onder het nieuwe regime. Daarbij kan niet worden volstaan met een afwachtende houding ten aanzien van de door de EC te entameren evaluatie in 2025. Nederland zal hier zelf actief in moeten zijn om de goede naleving en handhaving zo veel mogelijk te bevorderen en knelpunten ook tussentijds aan de EC voor te leggen. In dit kader kan gebruik worden gemaakt van de door de regering aangekondigde ‘invoeringstoets’, een instrument om de effectiviteit van een wet een jaar na inwerkingtreding te toetsen.

d. Conclusie

Vanuit het belang van een tijdige en zorgvuldige totstandkoming en implementatie van wetgeving adviseert de Afdeling om structureel te waarborgen dat uitvoering en handhaving vroegtijdig ‘aan tafel zitten’ bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving, ook als het gaat om EU-wetgeving. Voor zover een EU-rechtshandeling veel lidstaat-opties bevat of een grote impact heeft voor naleving en handhaving is het daarnaast

belangrijk de betrokkenen bij een voorstel tijdig te raadplegen.

De Afdeling benadrukt tot slot dat louter formele omzetting van de richtlijn in dit geval niet volstaat. Zij adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag hoe de sector wordt voorbereid op de nieuwe wet en op welke wijze na implementatie de werking in de praktijk zal worden gemonitord.

Invoering van een minimum CO₂-prijs voor de industrie

[\(W06.22.0151/III\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag voor de invoering van een minimum CO₂-prijs voor de industrie.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel vormt een onderdeel van het pakket Belastingplan 2023. [...] In het wetsvoorstel Belastingplan 2023 is een herijking en aanscherping van de CO₂-heffing industrie opgenomen. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daarnaast ter uitvoering van het Coalitieakkoord in een minimum CO₂-prijs voor de industrie per 1 januari 2023.

Adviesopmerking

De Afdeling merkt op dat uit de uitvoeringstoets van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) naar voren komt, dat het voorstel leidt tot een stapeling van regelgeving, en tot extra uitvoeringslasten en complexiteit. Daarmee leidt de maatregel bij NEa tot uitvoeringskosten en beslag op schaarse uitvoeringscapaciteit, boven op de benodigde capaciteit voor de taken die gerelateerd zijn aan het ambitieuze en veelomvattende programma Fit for 55. Dit terwijl de regeling vooralsnog geen opbrengsten zal opleveren en volgens de toelichting beperkt doeltreffend is. Deze kosten-batenanalyse komt in de toelichting slechts beperkt naar voren, terwijl dit ook relevant is in de afweging.

Wet rechtsherstel box 3

[\(W06.22.0152/III\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van het voordeel uit sparen en beleggen als bedoeld in artikel 5.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 over de kalenderjaren 2017 tot met 2022 door het lager vaststellen van het voordeel in gevallen waarin dat nodig is om het voordeel in overeenstemming te brengen met de uitspraak van de Hoge Raad van 24 december 2021 (Wet rechtsherstel box 3).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel maakt deel uit van het pakket Belastingplan 2023, samen met de volgende voorstellen:

- Belastingplan 2023;
- Overbruggingswet box 3;
- Wet minimum CO₂-prijs industrie;
- Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de overgangperiode bij de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens;
- Delegatiebepaling geen invorderingsrente in specifieke gevallen;
- tot wijziging van de Wet op het kindgebonden budget tot tijdelijke intensivering van het kindgebonden budget in verband met koopkrachtondersteuning en tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet en enkele andere wetten in verband met het afschaffen van de inkomensondersteuning voor AOW'ers.

Het voorstel beoogt een regeling te bieden voor de afhandeling van nog openstaande aanslagen inkomstenbelasting over de kalenderjaren 2017 tot en met 2022 om de belastingheffing in box 3 in overeenstemming te brengen met het arrest van de Hoge Raad van 24 december 2021 over het box 3-stelsel vanaf 2017.

Adviesopmerking

In haar gelijktijdig met dit advies uitgebrachte advies bij het Belastingplan 2023 heeft de Afdeling aandacht besteed aan de uitvoeringsproblematiek bij de Belastingdienst. Die

problematiek is bij de hersteloperatie box 3 bij uitstek aan de orde. Uitvoering is alleen door middel van een generieke geautomatiseerde aanpak mogelijk. Herstel is langs die weg uitvoerbaar, maar vergt een andere prioritering in het informatievoorzieningsportfolio en maakt dat er minder uitvoeringscapaciteit beschikbaar is voor andere maatschappelijke opgaven.

In hoeverre belastingplichtigen de gekozen handelwijze accepteren of hiertegen ageren is volgens de uitvoeringstoets onzeker, waardoor geen goede inschatting te maken is over de uitvoerbaarheid en de gevolgen voor de bereikbaarheid van de Belastingdienst. Volgens de uitvoeringstoets moet ook geaccepteerd worden dat het aantal verwachte klantreacties leidt tot minder toezichtsactiviteiten en slechtere bereikbaarheid. Uit de uitvoeringstoets van de Belastingdienst kan worden opgemaakt dat de dienst grote inspanningen moet leveren om uitvoering op adequate wijze mogelijk te maken, en dat de risico's op procesverstoringen groot zijn, dit mede in samenhang met de overbruggingsregeling box 3 voor de komende jaren.

Nu de hersteloperatie sinds 1 juli 2022 aan de hand van het beleidsbesluit rechtsherstel box 3 wordt uitgevoerd, is het wenselijk in de toelichting in te gaan op de eerste ervaringen die in de afgelopen maanden op het gebied van de uitvoering met de herstelregeling zijn opgedaan.

Wet hersteloperatie toeslagen

[\(W06.22.0080/III\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enige andere wetten (Wet hersteloperatie toeslagen).

Inhoud voorstel

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de regels over de hersteloperatie toeslagen op geordende wijze neer te leggen in één wet. Om dit te bereiken:

- wordt bestaande, in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)

- opgenomen herstellwetgeving verplaatst naar het voorstel;
- worden herstelregelingen gecodificeerd, die nu op basis van beleidsbesluiten worden uitgevoerd; en
 - worden nieuwe, aanvullende herstelregelingen voorgesteld.

Daarbij worden de bestaande regelingen aangevuld en beter op elkaar afgestemd. Ook heeft de rol van en de samenwerking met gemeenten in het herstelproces uitdrukkelijk een plaats gekregen in het voorstel.

Adviesopmerking

De hersteloperatie is, mede gelet op de vele beloften die zijn gedaan, ingewikkeld en vergt veel menskracht. De keuze voor een zorgvuldige, persoonlijke benadering, zoals die uit het voorstel en de toelichting naar voren komt, brengt noodzakelijkerwijs mee dat wordt ingeboet op snelheid. Daarbij moet worden bedacht dat de overheid bij de hersteloperatie, net als op tal van andere terreinen, steeds meer te maken heeft met tekorten aan menskracht vanwege de krappe arbeidsmarkt.

Voor de voortgang in de uitvoering van de in het wetsvoorstel neergelegde hersteloperatie is het van belang, dat de beschikbare menskracht zoveel mogelijk wordt ingezet voor het daadwerkelijk uitvoeren van de hersteloperatie. Ook wanneer dat lukt zullen alle zeilen moeten worden bijgezet om de regelingen op adequate wijze uit te kunnen voeren en zijn de operationele risico's groot, zo blijkt uit de verschillende uitvoeringstoetsen. In de uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst wordt in dit verband vermeld dat moet worden geaccepteerd dat het grote aantal handmatige verwerkingen en de grote onderlinge samenhang tussen de maatregelen leiden tot complexiteit en mogelijk tot vertraging.

In de uitvoeringstoetsen wordt er ook op gewezen dat menskracht die nodig is voor

toekomstige regelingen, zoals een compensatieregeling niet-KOT en een compensatieregeling ex-partners, ten koste gaat van de menskracht die beschikbaar is voor de al bestaande herstelregelingen. Ook moet volgens de uitvoeringstoetsen worden geaccepteerd dat de grote inspanningen in de automatisering die noodzakelijk zijn voor de verschillende maatregelen de capaciteit voor andere wijzigingen in het toeslagenstelsel beperken. Dit laatste kan leiden tot prioritering bij de implementatie van (nieuwe) toeslagmaatregelen, die daardoor vertraagd kunnen raken.

Het voorgaande brengt mee dat in het wetgevingsproces passende terughoudendheid wordt betracht met het aanpassen en herprioriteren van bestaande processen in de hersteloperatie, alsmede bij het tegelijkertijd opdragen van nieuwe herstelregelingen. Alleen zo kan worden bereikt dat de hersteloperatie zorgvuldig en zo snel mogelijk kan worden afgerond en kunnen vertragingen in de uitvoering en operationele risico's zoveel mogelijk worden tegengegaan.

Verruiming van de 1-februarieregeling voor ho-studenten die zijn doorgestroomd vanuit het mbo

[\(W05.21.0336/I\)](#)

Voorstel van wet houdende wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het opnemen van een verruiming van de 1-februarieregeling voor ho-studenten die zijn doorgestroomd vanuit het mbo.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt te regelen dat met ingang van studiejaar 2022-2023 studenten die doorstromen van het mbo naar het hbo in plaats van maximaal vijf maanden gedurende maximaal twaalf maanden een opleiding in het hoger onderwijs kunnen volgen zonder dat zij bij het staken van deze opleiding de ontvangen prestatiebeurs moeten terugbetalen.

Adviesopmerking

De Afdeling heeft begrip voor het voorstel. Zij wijst daarbij op het belang van een nadere toelichting op de samenhang en uitvoerbaarheid van de maatregel. Ten aanzien van het studieleenstelsel bestaat het voornemen in het coalitieakkoord om dit te herzien en opnieuw een basisbeurs in te voeren. Onderhavig wetsvoorstel heeft slechts betrekking op de prestatiebeurs in het hoger onderwijs en niet op het studievoorschot/leenstelsel. De lening die is aangegaan zal namelijk wel moeten worden terugbetaald, ook bij het staken van de studie na bijna een jaar.

Aangezien de hoogte van de lening na bijna een jaar studie al tot een aanzienlijk bedrag kan zijn opgelopen, zal een student waarschijnlijk toch in een eerder stadium voor de keuze komen te staan of het rendabel is om de studie voort te zetten. Uit het onderzoek naar de oorzaken van dalende doorstroom blijkt ook dat na de invoering van het leenstelsel de doorstroom substantieel is gedaald. Bovendien blijken specifieke studentgroepen minder door te stromen: studenten met een niet-westerse migratieachtergrond en mannelijke studenten. De toelichting gaat niet in op de mogelijke consequenties hiervan op de effecten van het voorstel.

Verder wordt onderhavig wetsvoorstel in de uitvoeringstoets van DUO uitvoerbaar geacht. Maar wel wordt gewezen op de mogelijke gevolgen van een nieuw regeerakkoord: "Grootschalige wijzigingen in het studiefinancieringsstelsel kunnen impact hebben op de uitvoering van voorliggend wetsvoorstel in combinatie met de nieuw gevraagde werkzaamheden door DUO". De Afdeling begrijpt hieruit dat de in het coalitieakkoord voorgenomen aanpassing van het studiefinancieringsstelsel de uitvoering van het onderhavige voorstel kan compliceren.

Gezien deze kanttekening van DUO zou de toelichting nader in moeten gaan op de samenhang

van het voorstel met de aangekondigde wijzigingen in het stelsel. Daarbij zijn zowel de systematiek en begrijpelijkheid van het stelsel als de praktische uitvoerbaarheid voor alle betrokken partijen van belang. In dat licht verdient ook een heldere communicatie naar verschillende groepen studenten de aandacht.

Tijdelijke noodwet betaalbare energie [\(W06.22.0026/III\)](#)

Voorstel van wet van de leden Kops en Edgar Mulder tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 en de Belastingwet BES inzake het tijdelijk onder het nultarief plaatsen van energie en tot wijziging van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2022 inzake het extra compenseren van huishoudens (Tijdelijke noodwet betaalbare energie).

Inhoud voorstel

Het voorstel voorziet in een tijdelijke verlaging van de BTW naar nul procent voor het niet-zakelijk gebruik van aardgas en elektriciteit, alsmede in een verhoging van het budget voor de energietoeslag met € 400 miljoen. Het voorstel is ingegeven door de sterk gestegen energieprijzen.

Adviesopmerking

Voorgesteld wordt een BTW-nultarief voor niet-zakelijk gebruik om daarmee tegemoet te komen aan de energiekosten van consumenten. Dit betekent dat voortaan een onderscheid zal moeten worden gemaakt tussen zakelijk en niet-zakelijk gebruik van gas en elektriciteit. Daarbij moet worden bedacht dat op de meeste ondernemers de BTW niet drukt vanwege het recht op aftrek van voorbelasting. Het voorgestelde onderscheid tussen zakelijk en niet-zakelijk gebruik heeft dan ook alleen effect op ondernemers die vrijgestelde prestaties leveren, zoals banken en ziekenhuizen.

Het gevolg van het voorgestelde onderscheid is dat leveranciers zich er dan van zullen moeten

vergewissen of een afnemer gas en elektriciteit zakelijk of niet-zakelijk gebruikt. Daarvoor wordt in het wetsvoorstel aangesloten bij dit onderscheid in de energiebelasting in de Wbm. Die regeling geeft in de praktijk maar beperkt uitsluitel, omdat het onderscheid in die wet bij de heffing van energiebelasting een beperkte functie heeft. De bestaande gegevens in de administratie zijn dus niet voldoende om het onderscheid toe te kunnen passen. Ook zullen de processen en systemen van de Belastingdienst moeten worden aangepast.

In de toelichting wordt aan deze aspecten geen aandacht besteed. Gelet op het voorgaande wordt een door de Belastingdienst verrichte uitvoeringstoets bovendien node gemist.

De Afdeling acht het noodzakelijk dat in de toelichting nader op de uitvoeringsaspecten wordt ingegaan. Daarbij dient ook te worden ingegaan op de voorgestelde terugwerkende kracht van de maatregel. Verder is een uitvoeringstoets door de Belastingdienst nodig.

Vaststelling nieuwe Wetboek van Strafvordering

[\(W16.21.0105/II\)](#)

Voorstel van wet tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot modernisering van het strafprocesrecht door vaststelling van een nieuw Wetboek van Strafvordering. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van deze modernisering. Het huidige wetboek is verouderd en is door de vele achtereenvolgende wijzigingen ontoegankelijk geworden. Het voorstel voorziet in een grondige herstructurering en dient daarmee de rechtszekerheid en de bruikbaarheid van het wetboek in de praktijk. Ook wordt het wetboek inhoudelijk bij de tijd gebracht door met betrekking tot een aantal onderwerpen de jurisprudentie te

codificeren en door een (verdere) digitalisering van het strafproces te faciliteren.

Adviesopmerking

De Afdeling maakt opmerkingen over verschillende aspecten en onderdelen van het gemoderniseerde wetboek. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk. In het bijzonder wijst de Afdeling hierna op het belang van de uitvoerbaarheid van de voorstellen in de praktijk.

De doelstellingen van de modernisering van het wetboek worden in de toelichting niet expliciet of alleen zijdelings benoemd. Duidelijkheid hierover is van belang om te kunnen beoordelen of en op welke wijze deze doelstellingen met de voorgestelde bepalingen daadwerkelijk (kunnen) worden bereikt. Ook aan andere kernvragen wordt in de toelichting te weinig aandacht besteed, zoals die naar de uitvoerbaarheid en de financiële gevolgen van de voorstellen. In het bijzonder voor zover met (onderdelen van) deze modernisering ook concrete beleidsdoelen worden nagestreefd, zoals de reductie van administratieve lasten en verkorting van doorlooptijden, mag een beantwoording van deze kernvragen in de toelichting niet achterwege blijven. In algemene zin merkt de Afdeling op dat de voorgestelde modernisering kan bijdragen aan het bereiken van dergelijke beleidsdoelen, maar dat een nieuw wetboek daarvoor hooguit een noodzakelijke (en geen voldoende) voorwaarde is. In die zin moeten de verwachtingen over de resultaten van de modernisering van het wetboek niet te hoog gespannen zijn. In elk geval zal het aanpassen van de wettelijke regels waar nodig gepaard moeten gaan met aanvullende (organisatorische) maatregelen en flankerend beleid.

De modernisering van het strafprocesrecht is tot stand gekomen in samenspraak met organisaties op het terrein van de strafrechtspleging. Daarmee heeft het voorgestelde wetboek op

belangrijke onderdelen het karakter gekregen van een compromis. In het verlengde daarvan wil het nieuwe wetboek op sommige onderdelen vooral de rechtspraktijk faciliteren, waarbij de wijze waarop de nieuwe regeling wordt toegepast ook aan de ketenpartners wordt overgelaten. De Afdeling merkt op dat het aan de wetgever is om – mede op basis van de inbreng van de ketenpartners – een eigen afweging te maken. Daarbij mag van de wetgever worden verwacht dat hij sturing geeft aan de rechtspraktijk en dat hij de wijze waarop de strafvorderlijke regels in de praktijk worden toegepast nader normeert door in de toelichting een visie daarop te formuleren. Ook dient de toelichting meer duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop de adviezen van de geconsulteerde organisaties zijn verwerkt.

Of de met de modernisering van het strafprocesrecht beoogde doelstellingen zullen worden behaald, hangt in belangrijke mate af van het antwoord op de vraag of burgers en professionals in de praktijk met het nieuwe wetboek uit de voeten kunnen. In de toelichting wordt slechts in beperkte mate ingegaan op de uitvoerbaarheid van de voorstellen. De Afdeling acht het noodzakelijk dat de toelichting op dit punt wordt aangevuld, waarbij zij in het bijzonder aandacht vraagt voor de personeelscapaciteit bij uitvoeringsinstanties, de digitale voorzieningen en het doenvermogen van burgers in het strafproces. Voorts adviseert de Afdeling in het voorstel een evaluatiebepaling op te nemen en in de toelichting te verduidelijken aan de hand van welke criteria en op welke termijn het nieuwe wetboek geëvalueerd zal worden.

Eén van de ontwikkelingen die de aanleiding hebben gevormd voor de modernisering van het wetboek is de veranderde rolverdeling tussen de actoren binnen het strafproces. Sinds de invoering van het huidige wetboek is de rechter teruggetreden, is de positie van de officier van justitie en van de politie versterkt en is het

slachtoffer geëmancipeerd. Deze verschuivingen doen de vraag rijzen of de verhouding tussen de verschillende actoren nu en na invoering van het nieuwe wetboek (nog) in balans is. In het bijzonder kunnen deze verschuivingen negatieve consequenties hebben voor de positie van de verdachte, in het bijzonder als deze niet door een raadsman wordt bijgestaan. Daar komt bij dat ook de ontwikkeling naar een (meer) contradictoir procesmodel en de met het wetboek nagestreefde beweging naar voren voor de verdachte nadelig kunnen uitpakken.

In dit licht acht de Afdeling op een aantal punten aanpassing van het voorgestelde wetboek noodzakelijk. De concrete opmerkingen die de Afdeling in dit verband maakt bij specifieke onderdelen van het wetboek kunnen worden samengevat aan de hand van vier rode draden:

- a. het versterken van het (rechterlijk) toezicht op het optreden van de strafvorderlijke autoriteiten;
- b. het verzekeren dat de uitoefening van opsporingsbevoegdheden ook in de toekomst met voldoende waarborgen is omkleed;
- c. het verbeteren van de positie van de verdachte door de beschikbaarheid van adequate (gefinancierde) rechtsbijstand en van de informatie die nodig is om effectief verdediging te kunnen voeren; en
- d. het bevorderen van een actieve houding van de zittingsrechter ter compensatie van de kwetsbare positie van de verdachte (zonder raadsman).

Bij de invoering van het nieuwe wetboek zal uiteraard ook de verhouding met andere wetten moeten worden betrokken. De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verhouding tussen de nu voorgestelde bevoegdheden in het nieuwe wetboek en de bestaande (strafvorderlijke) bevoegdheden in bijzondere wetten.

Wet leeruitkomsten hoger onderwijs

[\(W05.21.0385/I\)](#)

Voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek houdende de verankering van eenheden van leeruitkomsten in die wet (Wet leeruitkomsten hoger onderwijs).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe het experiment leeruitkomsten, dat vraaggericht deeltijds en dual hoog onderwijs voor werkende en werkzoekende volwassenen in het hoger beroeps-onderwijs mogelijk maakt, permanent in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) te regelen en uit te breiden naar het voltijds hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Ook wordt accreditatie van onvolledige opleidingen mogelijk gemaakt.

Adviesopmerking

De invoering van eenheden van leeruitkomsten vraagt van docenten een andere rol dan in het traditionele onderwijs gebruikelijk is. In verband hiermee zal de basiskwalificatie onderwijs (BKO) en de basiskwalificatie didactische bekwaamheid (BDB) voor nieuwe docenten worden aangepast en moeten zittende docenten worden bijgeschoold, aldus de toelichting.

Het is bekend dat twee derde van het hoger onderwijspersoneel een hoge of zeer hoge werkdruk ervaart. In de internetconsultatie hebben de instellingen naar voren gebracht dat de aanvang- en ontwikkelkosten van het werken met leeruitkomsten hoog zijn. De toelichting lijkt de omvang en duur van deze veranderingsoperatie te onderschatten. Uit de 'eindvaluatie' blijkt immers dat de deelnemende instellingen forse investeringen in tijd en voorzieningen zullen moeten plegen. Voorts ontbreekt een berekening van de kosten met het argument dat deze niet voor alle instellingen gelijk zijn en niet noodzakelijkerwijs causaal verbonden zijn aan

dit wetsvoorstel, maar passen bij een in toenemende mate flexibel hoger onderwijs. Daarbij stelt de toelichting dat de kosten kunnen worden voldaan uit het budget voor omscholing van de opleiding, wat met het voorgaande in tegenspraak is omdat een berekening van die kosten ontbreekt.

De Afdeling acht de financiering van de leerweg-onafhankelijke onderwijsvormen onvoldoende uitgewerkt. Dit geldt ook voor het aspect van de studiefinanciering en de eigen bijdragen van studenten en eventuele werkgevers. De vraag is of de financiering van dit type onderwijs niet meer gebaat is bij eigen kaders, los van de kaders voor de gewone onderwijseenheden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen van de veranderingopgave voor docenten, inzicht te geven in de kosten van de transitie en in de kaders voor de financiële stromen die het gevolg zullen zijn van de invoering van onderwijs op basis van leeruitkomsten.

Wet implementatie Richtlijn kleineondernemersregeling

[\(W06.22.0135/III\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 in verband met de aanpassing van de kleineondernemersregeling (Wet implementatie Richtlijn kleineondernemersregeling).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de Richtlijn kleineondernemersregeling in de Wet op de omzetbelasting 1968 om te bewerkstelligen dat Nederland de Europese kleineondernemersregeling vanaf 1 januari 2025 toepast.

Adviesopmerking

De toelichting vermeldt dat uit de uitvoeringstoets blijkt dat de Belastingdienst de wijzigingen in de kleineondernemersregeling uitvoerbaar

acht per de voorgestelde datum van inwerking-treding. Daarbij wordt melding gemaakt van herijking van de uitvoeringstoets eind 2022 gezien de in de uitvoeringstoets genoemde onzekerheden.

De uitvoeringstoets zelf geeft als het eindoordeel dat het voorstel uitvoerbaar is, mits uit de voor eind 2022 voorziene herijking geen grote wijzigingen voortkomen. De uitvoeringstoets spreekt van een complexe en bewerkelijke regeling. Het uitgangspunt bij de uitvoeringstoets is dat "een aantal onduidelijkheden in de wetgeving tijdig wordt weggenomen". De tijdige realisatie van de systemen is afhankelijk van de trajecten genaamd Modernisering van het OB-landschap en Hoofdspoor btw e-commerce. Daarom kleven er volgens de uitvoeringstoets grote onzekerheidsmarges aan de huidige verwachting dat de implementatiedatum haalbaar is. Deze aspecten blijken onvoldoende uit de toelichting.

De Afdeling merkt nog op dat de uitvoeringstoets geen melding maakt van het voorgestelde overgangsrecht, terwijl dit overgangsrecht volgens de toelichting eveneens uitvoerbaar is per 1 juni 2024.

De Afdeling adviseert de uitvoeringsaspecten, waaronder de consequenties voor systemen en menskracht in kaart te brengen, met inachtneming van de herijking van de uitvoeringstoets en vervolgens de toelichting op bovengenoemde punten aan te vullen. Als de herijking van de uitvoeringstoets leidt tot substantiële wijzigingen van het voorstel, adviseert de Afdeling het voorstel opnieuw ter advisering aan haar voor te leggen.

Tijdelijke wet uitwisseling persoonsgegevens UHP KOT (W16.22.0205/II)

Voorstel van wet houdende regels aangaande een tijdelijke uitwisseling van persoonsgegevens ter identificering van de ouders die gedupeerd zijn als gevolg van problemen bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag en geconfronteerd zijn met uithuisplaatsing van kinderen (Tijdelijke wet uitwisseling persoonsgegevens UHP KOT).

Inhoud voorstel

Het voorstel stelt regels voor de tijdelijke verwerking van persoonsgegevens van de bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag gedupeerde ouders en hun uithuisgeplaatste kinderen. Het doel hiervan is inzicht te verkrijgen in deze groep ouders en kinderen en hen een ondersteuningsaanbod te kunnen doen. Daarnaast wordt beoogd de betrokken instanties met deze gegevens in staat te stellen te reflecteren op hun eigen handelen in dossiers van de kinderen van deze ouders.

Adviesopmerking

Op grond van het wetsvoorstel moeten verschillende typen verstrekkingen van gegevens aan de minister plaatsvinden. Het voorstel schrijft in de eerste plaats voor dat de Belastingdienst/ Toeslagen de persoonsgegevens van alle KOT-ouders verstrekt aan de minister. Daarnaast moeten de raad voor de kinderbebescherming, de Raad voor de rechtspraak en de gerechten de persoonsgegevens van alle in de genoemde periode uithuisgeplaatste kinderen aan de minister verstrekken. Deze verstrekkingen vormen tezamen de grondslag voor het doen van een ondersteuningsaanbod.

De wet zal vervallen op 1 januari 2025. De termijn voor het aanvragen van een herstelmaatregel loopt tot 1 januari 2024. De gedachte is dat een periode van een jaar daarna voldoende is om te verzekeren dat alle KOT-ouders een ondersteuningsaanbod ontvangen. Voor het geval dit

niet zo is, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid de vervaldatum bij koninklijk besluit telkens met ten hoogste een jaar te verlengen. De voordracht hiervoor moet aan de Tweede en de Eerste Kamer worden overgelegd.

Mede met het oog op de beoogde vervaldatum van de wet op 1 januari 2025 behoeft de uitvoerbaarheid bijzondere aandacht. De Belastingdienst/ Toeslagen geeft in de uitvoeringstoets aan dat er inmiddels ruime ervaring is met vergelijkbare data-uitwisseling aan andere instanties. Een grotere uitdaging lijkt te zijn om een sluitend overzicht van de uithuisplaatsingen te verkrijgen.

Uit de toelichting en de consultatiereacties van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat bij de rechtspraak enkel de verzoeken tot uithuisplaatsingen centraal worden geregistreerd en de uitspraken van de rechter hierover niet. De raad voor de kindbescherming registreert wel alle toegekende verzoeken tot uithuisplaatsing, maar dit overzicht is niet volledig omdat de raad niet in alle gevallen betrokken is bij een uithuisplaatsing. Om die reden is het voornemen de koppeling trapsgewijs te laten plaatsvinden. De precieze technische uitvoering wordt opengelaten, opdat deze in de praktijk door de betrokken instanties kan worden ingevuld. De kosten die dit met zich brengt komen voor rekening van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

De Afdeling merkt op dat de informatiehuishouding bij de rechtspraak een mogelijk knelpunt is in de uitvoering van het wetsvoorstel. Deze is er niet op gericht om de benodigde persoonsgegevens te genereren. Dit brengt het risico met zich op onvolkomenheden en vertraging. Gelet op deze uitvoeringsproblematiek is het niet ondenkbaar dat tegen het einde van de looptijd van het wetsvoorstel er een, op dit moment nog onbekend, aantal verwerkingen nodig is voor (te) laat onderkende gevallen.

Tegen de achtergrond van deze uitvoeringsproblematiek dient het wetsvoorstel meer duidelijkheid te geven over wanneer de noodzakelijke verwerking eindigt. De Afdeling adviseert om die reden in het wetsvoorstel de verlengingsmogelijkheid te maximaliseren. Ook adviseert zij in het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen dat de verlenging enkel kan plaatsvinden als daarvoor, zoals ook vermeld in de toelichting, dringende redenen zijn. Tot slot dient in de toelichting verduidelijkt te worden hoe er tijdens de verlenging voor gezorgd zal worden dat de verwerking van persoonsgegevens tot het minimum wordt beperkt.

4. Interbestuurlijke verhoudingen



4.1 Decentrale overheden

Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie

[\(W04.22.0128/I\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie).

Inhoud voorstel

Het voorstel wijzigt de Gaswet en de Omgevingswet met als doel gemeenten juridisch instrumentarium te verschaffen om te komen tot verduurzaming van de gebouwde omgeving. Dit gebeurt tegen de achtergrond van het Klimaatakkoord van 28 juni 2019.

Adviesopmerking

Onduidelijkheid omtrent de normstelling roept ook vragen op in het kader van het interbestuurlijk toezicht. Denkbaar is dat er gemeenten zijn die in het verplichte warmteprogramma concluderen dat er geen aanleiding wordt gezien op korte termijn tot een nieuwe warmtebron over te gaan, en dus niet komen tot uitvoeringsplannen en aanpassing van het omgevingsplan. Een ander denkbaar scenario is dat een gemeenteraad gemotiveerd besluit een uitvoeringstermijn van tien of vijftien jaar te hanteren in plaats van de in de toelichting bedoelde richttermijn van acht jaar. De vraag is welke consequenties het Rijk wil dat daaraan verbonden zijn.

De toelichting beschrijft dat in dergelijke gevallen het generieke instrumentarium van interbestuurlijk toezicht (op grond van artikel 124 van de Gemeentewet) toepasselijk is. Het gaat dan om het interveniëren van de toezichthouder (gelet op de wettelijke systematiek is dat de provincie) in het geval dat sprake is van taakverwaarlozing. Bij taakverwaarlozing gaat het om de situatie dat een decentrale overheid een bij of krachtens de wet gevorderd besluit niet of niet naar behoren neemt, een bij of krachtens de wet gevorderde

handeling niet of niet naar behoren verricht of een bij of krachtens de wet gevorderd resultaat niet, niet naar behoren of niet tijdig tot stand brengt.

Een juridische interventie – en het bestuurlijk aanspreken van gemeenten veronderstelt duidelijke normen over datgene wat bij of krachtens de wet van gemeenten wordt gevorderd. Het voorstel laat nu over de verplichtingen die op gemeenten rusten onduidelijkheid bestaan, waarmee ook het handelingsperspectief voor provincies, bij wie het interbestuurlijk toezicht op reguliere wijze belegd is, onduidelijk is. De toelichting gaat op dit vraagstuk slechts in algemene zin in, zonder de betekenis voor het voorliggende voorstel te duiden. Voor een goede werking van het voorstel dient de mogelijkheid en betekenis van de toepassing van het interbestuurlijk toezicht aan de voorkant te worden overwogen en inzichtelijk te worden gemaakt. Ook voor provincies dient duidelijk te zijn wat in voorkomende gevallen indeplaatsstelling concreet betekent.

De Afdeling adviseert daarom, in het verlengde van de voorgaande opmerking over het normatieve karakter van het voorstel, duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop het interbestuurlijk toezicht ingevuld wordt.

Voorlichting over de interbestuurlijke verhoudingen

[\(W04.22.0132/I/Vo\)](#)

Voorlichtingsverzoek

Op 11 juli 2022 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (de Unie) verzocht om voorlichting uit te brengen over drie onderwerpen, namelijk taakdifferentiatie, mogelijke interventiemechanismen als taken niet uitvoerbaar blijken en de rol van de minister van

BZK. De vragen uit het voorlichtingsverzoek luiden als volgt:

1. Welke (constitutionele) randvoorwaarden gelden er en welke randvoorwaarden zouden eventueel moeten worden gecreëerd om taakdifferentiatie als oplossingsrichting voor het vergroten van de slagkracht en uitvoerbaarheid van maatschappelijke opgaven verder mogelijk te maken? Voor welk type taak of bevoegdheid zou taakdifferentiatie passend zijn?
2. Welk handelingsperspectief is er – voor individuele ministers en decentrale overheden – wanneer de Uitvoeringstoets decentrale overheden (UDO) positief is uitgevallen, maar de taak om legitieme redenen in de praktijk (op termijn) niet uitvoerbaar blijkt? Welke rol zou de minister van BZK in zijn coördinerende rol voor het openbaar bestuur kunnen vervullen in die situatie?
3. Als het bestaande instrumentarium om de uitvoerbaarheid te verbeteren niet de beoogde resultaten oplevert, wat zouden dan nog aanvullend denkbare interventiemechanismen kunnen zijn, ook uit het oogpunt van de wettelijke plichten die op het rijk rusten (bijvoorbeeld 108 Gemeentewet)?

Achtergrond van deze vragen is dat de verschillende overheden voor grote maatschappelijke opgaven staan. Goede interbestuurlijke verhoudingen en vergroting van de slagkracht van de overheden zijn nodig om tot de gewenste resultaten te komen.

Adviesopmerking

De Afdeling vat de voorlichting samen in de volgende concrete aanbevelingen ter verbetering van de interbestuurlijke verhoudingen.

- Voer vroegtijdig, onder leiding van de minister van BZK, het gesprek tussen Rijk en decentrale overheden over de praktische betekenis en (financiële) vormgeving van het medebewind.

- Taakdifferentiatie kan een uitkomst zijn van dat gesprek. Daarvoor is een gedegen motivering nodig, rekening houdend met de constitutionele grenzen en randvoorwaarden. Taakdifferentiatie is dan zeker mogelijk.
- Zorg bij de totstandkoming van medebewindstaken voor duidelijke normstelling. Voorzie daarmee in helderheid over de beleidsvrijheid die gemeenten hebben bij de uitvoering ervan.
- Maak duidelijk wat de UDO toevoegt aan reeds bestaande consultaties en toetsen.
- Blijkt taakuitoefening in de praktijk (toch) redelijkerwijs onmogelijk, dan is toepassing van interbestuurlijk toezicht niet de oplossing. Wees bereid de beleidsuitgangspunten te herijken.
- In het geval er reden is om toezichthoudend op te treden in het kader van taakverwaarlozing, dan moet het instrumentarium duidelijk zijn. Dit vraagt om een effectievere inrichting van de bestuurlijke interventieladder.

De reeds wettelijk verankerde coördinerende positie van de minister van BZK concreet worden uitgewerkt. Het gaat hierbij niet alleen om (medeondertekening van) medebewindswetgeving, maar ook om constituerende afspraken over samenwerking met de andere ministers.

Concept-Klimaatnota 2022 [\(W18.22.0086/IV\)](#)

Adviesopmerking

Met betrekking tot de uitvoering wijst de Afdeling op het risico dat is ingegeven door het feit dat de verschillende departementen – voorzien van een eigen en specialistisch ambtelijk apparaat – ieder op hun eigen beleidsterrein regie voeren. Dat komt bij decentrale overheden verkokerd binnen, met vaak een eigen tijdpad, een eigen overlegstructuur en een eigen financieringsarrangement. Dat is een risico voor de uitvoering omdat gemeenten, provincies en waterschappen bij het realiseren van de verschillende opgaven in samenhang

harde keuzes moeten maken. De klimaatopgave moet worden gerealiseerd in samenhang met de transitie in de landbouw en het realiseren van de woningbouwopgave. Op dát niveau worden concrete keuzes gemaakt, met grote (lokaal-) maatschappelijke effecten.

Deze wetenschap moet betekenis hebben voor de wijze waarop de rijksoverheid stuurt: het beleid, de regelgeving en de financieringsarrangementen die op rijksniveau worden vastgesteld, moeten zodanig zijn ingericht dat er op decentraal niveau in bestuurlijke en financiële zin ruimte voor een integrale aanpak is.

De Afdeling adviseert aandacht te besteden aan de verbinding tussen de beleidsvorming op nationaal niveau en de uitvoering op lokaal niveau.

Wetsvoorstel invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen [\(W13.20.0497/III\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 houdende de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel regelt dat niet langer iedere gemeente waar een ingezetene van Nederland zich aanmeldt, maar de gemeente waar de ingezetene woont, verantwoordelijk wordt voor het verstrekken van voorziening voor beschermd wonen (woonplaatsbeginsel).

Adviesopmerking

De doordecentralisatie van beschermd wonen naar gemeenten en de invoering van het woonplaatsbeginsel passen bij de beleidsmatige uitgangspunten die destijds ten grondslag lagen aan de WMO 2015. Tegelijkertijd kleven er aan deze doordecentralisatie risico's. Om deze risico's te ondervangen, moeten de randvoorwaarden voor de doordecentralisatie op orde zijn. Dit

klemt te meer nu het hier gaat om een doelgroep die voor een van de meest essentiële levensbehoeften noodgedwongen van beschermd wonen gebruik moet maken. Uit de toelichting blijkt niet dat voornoemde risico's, afdoende zijn ondervangen om de transitie verantwoord mogelijk te maken.

De Afdeling acht het een reëel risico dat door onvoldoende duidelijkheid over de benodigde financiën en onvoldoende regionale samenwerking het aanbod (specialistische) voorzieningen voor beschermd wonen in gevaar komt. De Afdeling acht dit ongewenst vanwege de kwetsbare doelgroep die het betreft. Voorkomen moet worden dat een voorziening die nu relatief goed loopt, onnodig op het spel wordt gezet.

De Afdeling adviseert daarom te komen tot een minder vrijblijvende aanpak waarbij van doordecentralisatie pas sprake kan zijn als een regio kan aantonen dat aan de noodzakelijke randvoorwaarden wordt voldaan en is vastgesteld dat de continuïteit van de voorzieningen niet in gevaar komt en zal komen. De Afdeling overweegt hierbij dat de tot nu toe opgedane ervaringen met de decentralisaties in het sociaal domein uitwijzen dat de praktijk weerbarstiger is dan destijds is voorzien. Gelet hierop zet de Afdeling vraagtekens bij de keuze die in het voorstel wordt gemaakt om (boven)regionale samenwerking op dit specifieke beleidsterrein nu niet dwingend voor te schrijven. Voor het zeer beperkte aantal specialistische voorzieningen voor beschermd wonen adviseert de Afdeling te voorzien in een verplichte landelijke regeling om de beschikbaarheid daarvan te waarborgen.

Daarnaast acht de Afdeling het noodzakelijk dat de cliënt niet de gevolgen draagt van eventuele onduidelijkheid tussen gemeenten over de interpretatie van het woonplaatsbeginsel en dat de toelichting ingaat op de wijze waarop antwoord wordt gegeven op uitvoeringsvragen over gevolgen van het woonplaatsbeginsel.

Aangezien het wetsvoorstel vanuit het perspectief van de burger en dat van de uitvoerbaarheid voor gemeenten indringende bezwaren en vragen oproept, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel nog niet in procedure te brengen voordat hieraan tegemoet is gekomen.

Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen

[\(W13.21.0067/III\)](#)

Voorstel van wet houdende wijziging van de Jeugdwet en enige andere wetten teneinde te bevorderen dat jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering steeds voldoende beschikbaar zijn (Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen).

Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe in de Jeugdwet te regelen dat gemeenten gezamenlijk in een verplichte gemeenschappelijke regeling, nader aan te wijzen vormen van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering inkopen. Doel daarvan is dat deze vormen van zorg altijd in voldoende mate beschikbaar zijn. Daarnaast voorziet het voorstel in eisen inzake de bestuursstructuur en de financiële verantwoording die worden gesteld aan aanbieders van jeugdhulp die niet vallen onder de wet toezicht zorgaanbieders (Wtza).

Adviesopmerking

De Afdeling concludeert dat het wetsvoorstel opnieuw een structuurwijziging betreft, terwijl het aan een nieuw kabinet wordt gelaten om te beslissen over verdergaande maatregelen ten aanzien van de onderliggende majeure problematiek. Daar komt bij dat met het voorstel de bestaande problematiek wordt belast met complexe (inter)bestuurlijke vraagstukken inzake regiovorming.

Als er aanleiding zou zijn om samenwerking tussen gemeenten verplicht te stellen, bevat de bestaande wet daarvoor reeds instrumenten. Niet duidelijk is op welke wijze het bestaande

instrumentarium aan tijdige oplossingen voor concrete knelpunten in de weg heeft gestaan en staat.

De Afdeling adviseert dan ook het wetsvoorstel wat de verplichte regionale samenwerking betreft te heroverwegen.

Het voorstel bepaalt dat bij ministeriële regeling van de minister van VWS en de minister voor Rechtsbescherming alle gemeenten in regio's worden ingedeeld. In elke regio dient verplicht een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam te worden opgericht. Op verzoek van gemeenten kan die indeling, in een nog nader vast te stellen procedure, onder voorwaarden worden aangepast.

Samenwerking in de regio vergt een zorgvuldige afweging van de betreffende taak in relatie tot de uitvoeringskracht van de gemeente, de democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden en de daarmee verband houdende grip op samenwerking, bestuurlijke drukte en ambtelijke werkdruk. Een vanuit de inhoudelijke taak te motiveren regio-indeling dient gewogen te worden tegen de negatieve sturingsconsequenties van een gebrek aan congruentie tussen regio's, zeker wanneer de regio-indeling (of de wijziging daarvan) verplicht wordt gesteld.

Het wetsvoorstel kent de minister van BZK een rol toe bij de op dit voorstel te baseren regelingen, te weten de regio-indeling alsmede de precieze taakopdracht van de gemeenschappelijke regelingen. Daaraan gaat echter de keuze ten principale vooraf om gemeenten te verplichten in regionaal verband te gaan samenwerken. Die keus wordt in het voorliggende wetsvoorstel gemaakt. Bij de totstandkoming van die keus dient de betrokkenheid van de minister van BZK voldoende verzekerd te zijn, tot uitdrukking komend in medeondertekening van het voorliggende wetsvoorstel. Mocht het tot een verplichte indeling van gemeenten in regio's komen dan dient de

betrokkenheid van de minister van BZK ook daarbij (en de eventuele wijziging daarvan, al dan niet op verzoek van gemeenten) tot uitdrukking te komen in medeondertekening, in plaats van de voorgestelde “in overeenstemming met”

Medeondertekening is ook aangewezen voor de bij amvb te bepalen vormen van jeugdhulp die door de Jeugdregio gecontracteerd of gesubsidieerd moeten worden. De mogelijkheid om bij amvb dergelijke vormen van jeugdhulp te bepalen, kan vergaande (financiële) gevolgen hebben voor de in die regio gelegen gemeenten. De bestuurskracht en financiële positie van gemeenten in relatie tot de aan hen opgedragen taken, is een vraagstuk dat primair de minister van BZK heeft te wegen. Dit vanwege diens inhoudelijke expertise met betrekking tot de bestuurlijke inrichting en vanwege diens verantwoordelijkheid binnen het Rijk voor de medeoverheden. Om die reden is het voorstel om te handelen “in overeenstemming met” de minister van BZK onvoldoende.

De Afdeling concludeert dat een (verplichting tot) indeling van gemeenten in regio's met meer waarborgen dient te worden omkleed waarbij een verdergaande betrokkenheid van de minister van BZK verzekerd dient te zijn, tot uitdrukking komend in medeondertekening.

Wijziging van de Wet publieke gezondheid (W13.22.0138/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van de epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel betreft de eerste wijziging van de Wet publieke gezondheid voor een versterkte pandemische paraatheid (Eerste tranche wijziging Wpg). Met de wijziging wordt, blijkens de toelichting, beoogd een structureel wettelijk

kader te creëren voor de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1, of een directe dreiging daarvan.

Adviesopmerking

Op grond van de Wpg draagt de voorzitter van de veiligheidsregio zorg voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte, behorend tot groep A, of een directe dreiging daarvan. In het wetsvoorstel is hierbij aangesloten: ook als sprake is van een A1- of A2-infectieziekte, draagt de voorzitter van de veiligheidsregio zorg voor de bestrijding van de epidemie. Dat betekent dat hij bij uitsluiting bevoegd is tot de uitoefening van bepaalde bevoegdheden. Dat betreft onder andere bevoegdheden opgenomen in hoofdstuk V, paragraaf 8 van het wetsvoorstel. De voorzitter van de veiligheidsregio is over de toepassing van deze bevoegdheden verantwoording schuldig aan de betrokken gemeenteraden. Hij brengt daartoe verslag uit en beantwoordt vragen van die raden.

Als de uitoefening van deze bevoegdheden naar verwachting echter slechts gevolgen van plaatselijke betekenis heeft, voorziet het voorstel erin dat niet langer de voorzitter van de veiligheidsregio, maar de burgemeester deze uitoefent. Daaraan gaat een ministerieel besluit vooraf. In de toelichting bij het voorstel wordt in dit verband onderscheid gemaakt tussen de ‘acute fase’ en de ‘beheerfase’. In de acute fase is nog veel onbekend over de infectieziekte en bestaat onduidelijkheid over wat er nodig is om die ziekte te bestrijden en de maatschappelijke impact ervan. In de beheerfase is meer bekend over de ziekte, waardoor er meer ruimte is voor een lokale aanpak en terugkeer naar normale, bestuurlijke verhoudingen, aldus de toelichting.

De uitbraak van een infectieziekte die wordt aangewezen als behorend tot groep A1 is een ingrijpende gebeurtenis die tot een acute nood-situatie kan leiden. In dat geval ligt het – vanwege de vereiste spoed – voor de hand dat bevoegdheden worden belegd bij de voorzitters van de

veiligheidsregio's. Na verloop van tijd kan een acute noodsituatie zich ontwikkelen tot een situatie die weliswaar uitzonderlijk is, maar waarin van acute nood geen sprake meer is. De vraag rijst dan of, en zo ja, in hoeverre kan worden teruggekeerd naar de normale, bestuurlijke verhoudingen.

De toelichting van het wetsvoorstel knoopt in dit verband aan bij de hiervoor beschreven termen 'acute fase' en 'beheerfase' en niet bij de aanwijzing van een A1-infectieziekte door de minister. Die aanwijzing kan op zichzelf als een helder criterium fungeren dat bovendien, anders dan de genoemde fasen, in de wetstekst zelf is opgenomen. Dat doet de vraag rijzen of het aanknopen bij de aanwijzing van een A1-infectieziekte voor de vraag of bevoegdheden bij de voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester zijn belegd, niet kan leiden tot een vereenvoudiging van het wettelijke stelsel. Het onderscheid dat in de toelichting wordt gemaakt tussen 'acute fase' en 'beheerfase' kan immers weer nieuwe vragen en mogelijke meningsverschillen oproepen. Hoewel de Afdeling op zichzelf begrip heeft voor de keuze om zo snel als mogelijk terug te keren naar de normale bestuurlijke verhoudingen, meent zij dat de toelichting op dit punt moet worden verduidelijkt.

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

Wet Met één stem meer keus

[\(W04.21.0073/I\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de invoering van een kandidaats- of lijststemstelsel voor de verkiezing van de leden van de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigende organen alsmede enige andere wijzigingen (Wet Met één stem meer keus).

Inhoud voorstel

De kern van het wetsvoorstel is dat kiezers de mogelijkheid krijgen om te stemmen op de lijst (en daarmee de volgorde) waar de kandidaten van de betreffende politieke groepering op staan, of op een specifieke kandidaat op de lijst. Het gevolg is dat meer kandidaten dan nu een zetel kunnen verwerven op basis van op hen uitgebrachte stemmen. Het gewijzigde kiesstelsel zal uit oogpunt van uniformiteit en daarmee begrijpelijkheid voor de kiezers gaan gelden voor alle directe verkiezingen: Europees Parlement, Tweede Kamer, Provinciale Staten, gemeenteraad, waterschappen en voor de eilandsraden op de BES-eilanden.

Adviesopmerking

Voorgesteld wordt het nieuwe kiesstelsel voor alle directe verkiezingen toe te passen. Het zal dan gelden bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer, het Europees Parlement, provinciale staten, gemeenteraden, algemeen besturen van de waterschappen, eilandsraden en kiescolleges voor de Eerste Kamer. De regering motiveert deze keuze voor uniformiteit vanuit de gedachte dat het stelsel voor de burger begrijpelijk en toegankelijk moet zijn. Verder acht de regering de meerwaarde van het voorstel van toepassing op alle verkiezingen.

De Afdeling onderkent het belang van een kiesstelsel dat begrijpelijk en kenbaar is voor mensen. De stelling dat dit wetsvoorstel voor alle niveaus meerwaarde heeft, wordt evenwel niet gemotiveerd. De toelichting gaat slechts beperkt in op andere verkiezingen dan die voor de Tweede Kamer. De adviezen van de staatscommissie en eerder het Burgerforum hadden alleen betrekking op de Tweede Kamer-verkiezingen.

Uit de toelichting blijkt niet of nader is onderzocht in hoeverre de veronderstelde problemen op landelijk niveau ook gelden voor de andere bestuurslagen. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of

4.2 BES-eilanden en andere landen van het Koninkrijk

in kleinere gemeenten de band tussen kiezer en gekozen moet worden versterkt. In betrekkelijk kleine gemeenschappen kan deze band ook juist te nauw worden. Ook de vraag in hoeverre versnippering overall problematisch is, wordt niet beantwoord. Ten slotte ontbreekt een doorrekening van de effecten van het voorstel voor kleinere volksvertegenwoordigingen. In dit verband is onder meer relevant dat het aandeel voorkeursstemmen bij sommige decentrale verkiezingen significant afwijkt (veel hoger is) ten opzichte van dat bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer.

De Afdeling constateert dat de regering voorstelt het kiesstelsel te wijzigen voor alle verkiezingen zonder dat duidelijk is in hoeverre problemen op landelijk niveau ook decentraal spelen. Evenmin is bezien wat de gevolgen zullen zijn voor de diverse bestuurslagen. Nader onderzoek naar zowel de problemen als doordenking van de voor- en nadelen van het voorstel is noodzakelijk voor een zorgvuldige besluitvorming. Problematisch in dit verband is dat het ministerie van BZK de koepelorganisaties niet heeft betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert alvorens wordt overgegaan tot aanpassing van het kiesstelsel voor decentrale overheden via een gedegen probleem-analyse aan te tonen dat hiertoe noodzaak bestaat en ook te onderzoeken wat de gevolgen van zo'n voorstel zijn voor decentrale overheden.

Verdrag inzake luchtdiensten (W17.21.0170/IV)

Verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Chili; Santiago, 24 mei 2021 (Trb. 2021, 75).

Inhoud voorstel

Het voorstel strekt tot goedkeuring van het verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Chili. Dit Verdrag wordt noodzakelijk geacht om tegemoet te komen aan de hedendaagse commerciële operationele wensen van de door elk van de verdragsluitende partijen aangewezen luchtvaartmaatschappijen. Ook zijn in het Verdrag standaardbepalingen over veiligheid en beveiliging van de luchtvaart opgenomen om te voldoen aan internationale verplichtingen. Het Verdrag vervangt, in de relatie tussen het Europese deel en het Caribische deel van Nederland en de Republiek Chili, de in 1962 te Santiago tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Chili inzake luchtdiensten.

Adviesopmerking

Betrokkenheid van Bonaire en de Caribische landen bij de beslissing over (mede)gelding van het Verdrag

Het Verdrag is van toepassing op het grondgebied van het Europese deel van Nederland en op het grondgebied van het Caribische deel van Nederland (de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba). In de toelichting wordt aangegeven dat het Verdrag niet van toepassing is op de overige landen van het Koninkrijk, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, omdat de relevante markt van luchtverbindingen bestreken wordt door het Europese deel van Nederland en het Caribische deel van Nederland enerzijds en Chili anderzijds.

Uit de toelichting blijkt niet dat Bonaire en de Caribische landen zijn betrokken bij de beslissing over eventuele (mede)gelding van het Verdrag

voor hun grondgebied. Dit roept bij de Afdeling een aantal vragen op.

Betrokkenheid van Bonaire over gelding van het Verdrag

Volgens de regering is het in dit geval niet nodig gebleken om het Bestuurscollege van Bonaire te informeren of te consulteren over eventuele gelding van het Verdrag voor Bonaire, omdat er op dit moment geen commerciële luchtvaartmaatschappijen zijn gevestigd die in aanmerking komen om onder het Verdrag aangewezen te worden. De Afdeling merkt op dat Bonaire over een internationale luchthaven beschikt die intercontinentale vluchten kan ontvangen, en die mogelijk ambities heeft om uit te breiden naar de Latijns-Amerikaanse regio. De Afdeling acht het daarom aangewezen om Bonaire in ieder geval te informeren over gelding van het Verdrag.

De Afdeling adviseert Bonaire te informeren over het Verdrag.

Constitutionele betrokkenheid van de Caribische landen over medegelding van het Verdrag

Uit de toelichting blijkt niet of de andere landen van het Koninkrijk, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, over de wenselijkheid van medegelding van het Verdrag zijn geraadpleegd. De Afdeling merkt dit op vanuit de overweging dat deze landen wel (anderszins) lijken te worden geraakt. Er zijn immers handelsrelaties en er vindt (charter)luchtverkeer plaats tussen de Caribische landen en landen zoals Chili en Argentinië. Daarnaast is het huidige verdrag van 1962, anders dan het nieuwe Verdrag, wel van toepassing op alle landen van het Koninkrijk. Medegelding voor de Caribische landen op basis van het Verdrag met Chili lijkt op basis van het Verdrag ook mogelijk. Verder wordt in de toelichting ook niet ingegaan op de mogelijkheid voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten om zich op latere termijn aan te sluiten bij de toepassing van het Verdrag. Het is niet ongebruikelijk om in een verdrag op te nemen dat het toepassings-

bereik van het betreffende verdrag kan worden uitgebreid tot de Caribische landen.

Het vorengaande in overweging genomen, acht de Afdeling het wenselijk dat aan de Caribische landen de vraag wordt voorgelegd of zij (anderszins) geraakt worden en of zij medegelding wenselijk vinden. Op basis van die consultatie kan ook de afweging worden gemaakt of behandeling van het Verdrag in de rijksministerraad passend is.

Voor zover het Verdrag niet mede zal gelden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten merkt de Afdeling op dat uit de toelichting ook niet blijkt wat de consequenties daarvan zijn. Zo is onduidelijk of het huidige verdrag van 1962 tussen de Caribische landen en Chili blijft gelden of dat het in zijn geheel komt te vervallen.

Het vorenstaande in overweging genomen adviseert de Afdeling in de toelichtende nota nader in te gaan op de betrokkenheid van de Caribische landen, en, als de uitkomst van die betrokkenheid het Verdrag niet mede zal gelden voor deze landen, op de consequenties daarvan.

Wet Met één stem meer keus

[\(W04.21.0073/I\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de invoering van een kandidaats- of lijststemstelsel voor de verkiezing van de leden van de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigende organen alsmede enige andere wijzigingen (Wet Met één stem meer keus)

Inhoud voorstel

De kern van het wetsvoorstel is dat kiezers de mogelijkheid krijgen om te stemmen op de lijst (en daarmee de volgorde) waar de kandidaten van de betreffende politieke groepering op staan, of op een specifieke kandidaat op de lijst. Het gevolg is dat meer kandidaten dan nu een zetel kunnen verwerven op basis van op hen uitgebrachte stemmen. Met dit wetsvoorstel

beoogt de regering de persoonlijke en regionale component van het kiesstelsel te versterken en de relatie tussen kiezer en gekozenen te verbeteren.

Adviesopmerking

Toepassing bij eilandraadsverkiezingen

Zoals hiervoor is vermeld, is vanwege de gewenste uniformiteit van het stelsel het voorstel ook van toepassing op de verkiezingen voor de eilandraaden. In reactie op het voorstel hebben de openbare lichamen van de eilanden echter geadviseerd de wetswijziging niet op de eilanden in te voeren. Zij zien niet in dat de geschetste problematiek ook op hen van toepassing is en vrezen dat het voorstel meer problemen veroorzaakt dan dat het oplost. Hierbij wordt ook overwogen dat het huidige kiesstelsel pas sinds 2010 in de openbare lichamen wordt toegepast en nu al, relatief kort hierna, een nieuw stelsel wordt voorgesteld. De regering houdt niettemin vast aan de nagestreefde uniforme toepassing, ook in Caribisch Nederland.

De Afdeling wijst erop dat de openbare lichamen nu geconfronteerd worden met een ingrijpende wijziging op grond van een probleemanalyse die niet op hen van toepassing is. De twee genoemde problemen in de toelichting – de band tussen kiezer en gekozenen en versnippering van de volksvertegenwoordiging – lijken zich niet voor te doen in de kleinschalige gemeenschappen van Caribisch Nederland. Daarmee vervalt de inhoudelijke motivering onder het voorstel om het stelsel ook daartoe te passen.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel niet in te voeren voor de eilandraadsverkiezingen in Caribisch Nederland.

Afschaffing kieskringen en ondersteuningsverklaringen

Het voorstel schaft de kieskringen af en regelt met betrekking tot de ondersteuningsverklaringen dat deze voortaan in heel Nederland mogen worden verzameld. De Afdeling wijst erop dat dit met name voor Caribisch Nederland een aanvullend risico met zich brengt. Op dit moment zijn de BES-eilanden gezamenlijk één kieskring. Een partij die met één landelijke lijst in alle kieskringen wil meedoen, moet daarom ook minstens 10 ondersteuningsverklaringen verzamelen van kiesgerechtigden op de BES-eilanden. De voorgestelde afschaffing van de kieskringen voor de Tweede Kamerverkiezingen betekent dat dit niet langer nodig is. Dit zal (nieuwe) politieke partijen nog minder dan nu het geval is stimuleren om ook op de eilanden een partijorganisatie in te stellen die vervolgens ook daar campagne voert voor de Tweede Kamerverkiezingen. Gevolg kan zijn dat de eilanden nog minder in beeld zijn in ‘politiek Den Haag’ en dat de kennis van kiezers daar over de partijen die meedoen aan de verkiezingen nog kleiner wordt. Het is niet duidelijk hoe dit bijdraagt aan de beoogde ‘sterkere binding’ tussen de kiezers op de eilanden en de gekozenen in de Tweede Kamer.

De Afdeling wijst erop dat ook zonder kieskringen bepaald zou kunnen worden dat ondersteuningsverklaringen landelijk gespreid moeten worden verzameld. Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen worden aangesloten bij de provincies. In dat geval kan ook geregeld worden dat ook op de BES-eilanden ondersteuningsverklaringen moeten worden verzameld als een partij met één landelijke lijst wil meedoen.

De Afdeling adviseert bij nieuwe voorstellen tot wijziging van de Kieswet te bezien op welke wijze gestimuleerd wordt dat politieke partijen ook zichtbaar zijn in Caribisch Nederland.

Wet kinderopvang BES

(W12.21.0358/III)

Voorstel van wet houdende regels ten behoeve van de kinderopvang op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet kinderopvang BES).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel bevat regels voor de kinderopvang in Caribisch Nederland. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in de inrichting van een vergunningstelsel en bevat eisen die aan de veiligheid, gezondheid en kwaliteit van de kinderopvang worden gesteld. Verder bevat het wetsvoorstel regels ten aanzien van toezicht, handhaving en sanctionering, alsmede de financiering van de kinderopvang.

Adviesopmerking

Doel van het voorstel is het verbeteren van de kwaliteit en het verhogen van de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang in Caribisch Nederland. Vóór de start van het programma BES(t) 4 kids ontbrak het Caribisch Nederland aan middelen om de kwaliteit van de kinderopvang structureel te verbeteren. In 2020 is op alle drie de eilanden een Eilandsverordening kinderopvang van kracht geworden. Met deze Eilandsverordeningen is een vergunningstelsel op de eilanden geïntroduceerd en zijn kwaliteitseisen gesteld aan de kinderopvang.

Tegelijk is een tijdelijke subsidieregeling gestart. Deze subsidie is bedoeld om de kinderopvang voor alle ouders financieel toegankelijk te maken en de organisaties op de eilanden te laten wennen aan het beoogde nieuwe financieringsstelsel. Bonaire en Sint Eustatius maken sinds 2020 gebruik van deze subsidieregeling en Saba sinds 2021. Daarnaast is binnen het programma BES(t) 4 kids gewerkt aan het opstellen van het wetsvoorstel en vindt er ondersteuning en begeleiding plaats bij het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang.

De Afdeling merkt op dat de invoering van het stelsel een forse inspanning heeft gevergd en

nog zal vergen. Uit de toelichting blijkt dat eraan wordt gedacht om een gezamenlijke ondersteuningsstructuur van de eilanden BES(t) 4 kids in te richten van waaruit de kinderopvang wordt ondersteund bij de verdere implementatie en uitvoering van het stelsel, mede omdat het huidige programma BES(t) 4 kids wordt beëindigd spoedig nadat de wet in werking is getreden.

Er is een inventariserend onderzoek gestart om de totale huisvestingsopgave in kaart te brengen, maar op dit moment zijn nog geen onderzoeksresultaten beschikbaar. Voor het huisvestingsprogramma worden geen extra middelen door het Rijk beschikbaar gesteld. Het kostprijsonderzoek dat als input geldt voor het bepalen van de hoogte van de kinderopvangvergoeding is nog niet afgerond.

Verder blijkt dat de haalbaarheid van kwalificatie-eisen aan medewerkers mede afhankelijk zal zijn van de mogelijkheden die de lokale arbeidsmarkt met zich brengt. Ook volgt uit de voortgangsbrief van 18 november 2021 dat het personeel in veel gevallen nog niet altijd voldoet aan de vereiste beroepskwalificaties. Daarnaast volgt uit deze brief dat er ten aanzien van de huisvesting nog de nodige knelpunten zijn en dat de arbeidsvoorwaarden verbeterd moeten worden om voldoende en goed opgeleide medewerkers in de opvang te krijgen.

Onvoldoende duidelijk wordt evenwel wat de stand van zaken is van de implementatie van de kwaliteitseisen op basis van de huidige Eilandsverordeningen. Daardoor is ook onduidelijk of op dit moment nog achterstanden moeten worden weggewerkt of dat inmiddels al een kwaliteitsverbetering is gerealiseerd, waarop kan worden voortgeborduurd na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

De Kamerbrief roept de vraag op of de (financiële) middelen na inwerkingtreding van

het wetsvoorstel toereikend zullen zijn. Uit de toelichting blijkt immers dat is besloten de verstrekking van financiële middelen via de subsidieregeling te stoppen, dat er onzekerheid bestaat over de ondersteuningsstructuur BES(t) 4kids van de eilanden zelf, dat investeringen moeten worden gedaan in arbeidsvoorwaarden voor het personeel en dat er geen extra middelen voor huisvesting vrij zullen worden gemaakt.

Het voorgaande doet vragen rijzen naar de realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid door de eilanden van een kinderopvangstelsel dat – naar wens van de eilanden – aansluit bij kwaliteitseisen van Europees Nederlands niveau.

Weliswaar is het mogelijk om verschillende onderdelen van het wetsvoorstel op verschillende momenten in werking te laten treden, maar dat neemt niet weg dat een hoog niveau van kwaliteit van kinderopvang gerealiseerd zal moeten worden. De toelichting spreekt de verwachting uit dat dit in de periode tussen 2026 en 2030 het geval zal zijn. De Afdeling mist in de toelichting een antwoord op de vraag hoe dit niveau van kinderopvang gerealiseerd kan worden op de afzonderlijke eilanden, mede gelet op de schaal van de eilanden en de nog maar korte periode dat gewerkt is aan het tot stand brengen van kinderopvang.

Verduidelijking is nodig welke inspanningen, uitgaande van de huidige situatie, nog moeten worden verricht door de eilanden zelf om te kunnen voldoen aan de voorgestelde kwaliteitseisen. De genoemde onzekerheden nopen de Afdeling ook tot de vraag waarom er niet voor is gekozen het huidige programma BES(t) 4 kids voorlopig nog voort te zetten, ook na inwerking-treding van (delen van) het wetsvoorstel. Zijn de eilanden bij inwerkingtreding van de wet zelf in voldoende mate in staat om kinderopvang te organiseren en in stand te houden die voldoet aan vergelijkbare eisen die aan de Europees Nederlandse kinderopvang worden gesteld?

Gelet op de vraag hoe realistisch en uitvoerbaar dit wetsvoorstel is, geeft de Afdeling in overweging om in ieder geval meer flexibiliteit voor de (afzonderlijke) eilanden in het voorstel in te bouwen met het oog op het voldoen aan de kwaliteitseisen. De Afdeling is zich er daarbij overigens van bewust dat een zekere mate van flexibiliteit kan worden gerealiseerd door de mogelijkheid in het wetsvoorstel om bij of krachtens amvb nadere regels te stellen ten aanzien van de kwaliteit, maar deze nadere regels zullen geen afbreuk mogen doen aan de kern van de kwaliteitseisen die nadrukkelijk op het niveau van de wet zijn belegd.

De Afdeling adviseert de realiseerbaarheid en de uitvoerbaarheid van het beoogde stelsel van kinderopvang in de toelichting toereikend te motiveren.

Wet beschikbaarheid basisbetaalrekening Nederlanders buiten de Europese Unie (W06.22.0009/III)

Voorstel van wet van het lid Sneller tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met het opnemen van het recht op een basisbetaalrekening voor Nederlanders woonachtig buiten de EU (Wet beschikbaarheid basisbetaalrekening Nederlanders buiten de Europese Unie).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe banken te verplichten om aan Nederlanders buiten de Europese Unie (EU) op verzoek een basisbetaalrekening ter beschikking te stellen. Als voor het aanbieden van zo een dienst een vergunning in het land van herkomst benodigd is wordt de bank daar ook toe verplicht.

Adviesopmerking

Omdat in het Caribisch deel van het Koninkrijk het merendeel van de inwoners de Nederlandse nationaliteit heeft, zal voor velen gelden dat zij ingevolge het voorstel aanspraak zullen kunnen maken op een Nederlandse basisbetaalrekening.

De in dit advies genoemde risico's voor banken en de uitvoeringsaspecten kunnen zich in deze context in versterkte mate voordoen gelet op de potentiële grote groep nieuwe klanten. Ook is het de vraag hoeveel banken als gevolg van dit voorstel actief zullen moeten gaan zijn in het Caribisch deel van het Koninkrijk en of dit evenredig is in het licht van de inspanningen die dat van banken vergt.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorgaande beter te motiveren en zo nodig het voorstel op dit punt aan te passen.

Wijziging van het Besluit inkomensondersteuning AOW'ers (W12.22.00089/IV)

Ontwerp van een besluit tot vaststelling van het wettelijk minimumloon met ingang van 1 januari 2023 vanwege een bijzondere verhoging van 2,5% en de halfjaarlijkse indexatie en tot wijziging van het Besluit inkomensondersteuning AOW'ers om de inkomensondersteuning te verlagen.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit voorziet in vaststelling van het wettelijk minimumloon met ingang van 1 januari 2023 vanwege een bijzondere verhoging van 2,5 procent en de halfjaarlijkse indexatie. Omdat de bijzondere verhoging samenvalt met een reguliere indexatie, wordt dit met één algemene maatregel van bestuur geregeld. Het ontwerpbesluit wijzigt daarnaast het Besluit inkomensondersteuning AOW'ers teneinde de inkomensondersteuning met een derde te verlagen.

Adviesopmerking

In de toelichting wordt summier ingegaan op de verhouding tussen de voorgestelde bijzondere verhoging van het minimumloon in Europees Nederland en het wettelijk minimumloon in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Volgens de regering is de noodzaak tot

wijzigingen van het wettelijk minimumloon in Caribisch Nederland een losstaand traject, ook tegen de achtergrond van de opgave met betrekking tot het ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland.

De vraag kan worden gesteld of de argumenten voor de bijzondere verhoging van het minimumloon in Europees Nederland niet ten minste gedeeltelijk zouden kunnen gelden voor Caribisch Nederland. De toelichting gaat hier niet op in. Als de onderliggende redenen ook daar in meer of mindere mate gelding hebben, dan is het van belang dat de regering in de toelichting een inhoudelijke afweging maakt of en zo ja, op welke manier, Caribisch Nederland bij de voorgestelde verhoging van het minimumloon betrokken wordt. Gelet op de situatie in Caribisch Nederland is van belang dat duidelijkheid wordt geboden. Omdat voorkomen moet worden dat dit op de lange baan wordt geschoven, acht de Afdeling het wenselijk dat in de toelichting inzicht wordt geboden in de termijn waarop die duidelijkheid zal worden geboden.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

Verdrag inzake Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden (W04.22.0102/I)

Europees Handvest inzake regionale talen en minderheidstalen.

Inhoud voorstel

Het Europees Handvest inzake regionale talen en minderheidstalen beoogt deze talen te beschermen. Op dit moment is het Handvest alleen voor het Europese deel van Nederland goedgekeurd en in werking getreden. De regering wenst met de voorgenomen overlegging aan de Staten-Generaal het verdrag stilzwijgend te doen goedkeuren voor het Caribische deel van Nederland. Doel hiervan is om het Papiaments, dat op Bonaire wordt gesproken,

onder de toepassing van deel III van het Handvest te brengen. De regering beoogt geen medegelding voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, maar stelt vast dat het verdrag deze landen wel raakt in de zin van artikel 11, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en overlegt het verdrag om die reden tevens aan de Staten van elk van deze drie landen.

Adviesopmerking

Het uitgangspunt van de regering is dat het Papiaments op Bonaire onder Deel III van het Handvest wordt gebracht. Daarbij wordt echter niet voorzien in aanvullende wet- en regelgeving en maatregelen. Op basis van het voorgaande komt de Afdeling evenwel tot de conclusie dat op basis van de huidige toelichting niet wordt voldaan aan artikel 2, tweede lid, van het Handvest voor toepassing van Deel III van het verdrag. Het minimumvereiste van 35 maatregelen wordt immers niet gehaald.

De Afdeling adviseert om voorlopig af te zien van de erkenning van het Papiaments op Bonaire onder Deel III van het Handvest en te volstaan met toepasselijk verklaren van Deel II van het Handvest. Om het Papiaments op Bonaire alsnog ook onder de werkingssfeer van Deel III van het Handvest te brengen, adviseert de Afdeling om eerst nader te inventariseren welke (minstens 35) realistische maatregelen van toepassing kunnen worden verklaard, gelet ook op (bestaande) regelgeving en de praktijk. Op basis van die noodzakelijke inventarisatie en daaruit voortvloeiende regelgeving en implementatie kunnen de verplichtingen onder Deel III gespecificeerd worden. Vervolgens kan op de voet van artikel 3, tweede lid, van het Handvest volstaan worden met een notificatie daarvan aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, op grond waarvan Deel III met de gespecificeerde verplichtingen van toepassing wordt.

Goedkeuring van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens

[\(W16.22.0137/II\)](#)

Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 1988, 7) en goedkeuring van het op 10 oktober 2018 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 2018, 201).

Inhoud voorstel

Het voorstel strekt tot goedkeuring van het in 2018 tot stand gekomen wijzigingsprotocol inzake het Verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van personen met betrekking tot geautomatiseerde verwerking van gegevens. Het protocol brengt de bescherming van persoonsgegevens in het verdrag op hetzelfde niveau als dat van de AVG van de Europese Unie. Het protocol wijzigt het verdrag integraal, waarna het ook wel wordt aangeduid als "Conventie 108+". Anders dan bij de AVG, valt ook de verwerking van persoonsgegevens in het kader van defensie en van de bescherming van de nationale veiligheid onder de werkingssfeer van het verdrag.

Adviesopmerking

De AVG is niet van toepassing op het Caribische deel van het Koninkrijk. Conventie 108 geldt wel voor het Caribische deel van Nederland. De Wet persoonsgegevens BES is hierop gebaseerd. In de Caribische landen geldt Conventie 108 niet. De landen hebben voor de gegevensbescherming ieder hun eigen landsverordeningen.

De consultatieversie van het voorstel keurde het wijzigingsprotocol enkel goed voor het Europese deel van Nederland. Als reden hiervoor werd aangedragen dat Nederland had toegezegd het protocol binnen drie jaar na ondertekening te

ratificeren. De minister achtte dit niet haalbaar voor het Caribische deel van Nederland omdat hiervoor wijziging van de Wet persoonsgegevens BES nodig was en uitbreiding van de taken van de Commissie van toezicht bescherming persoonsgegevens-BES. Dit zou meer tijd kosten, ook omdat los hiervan eerst een evaluatie-onderzoek van de Wet persoonsgegevens BES zou moeten plaatsvinden. Voor de Caribische landen gold bovendien dat uitvoeringswetgeving nog gemaakt moest worden. De minister gaf aan dat te zijner tijd voor één of meer delen van het Koninkrijk een separate parlementaire goedkeuringsprocedure zou worden opgestart.

De Autoriteit Persoonsgegevens benadrukte in reactie op de consultatieversie van het voorstel het belang van een gelijkwaardige bescherming van persoonsgegevens binnen het Koninkrijk. Omdat binnen het Koninkrijk veel persoonsgegevens worden uitgewisseld, dient de bescherming op hetzelfde niveau te zijn. Daarbij is Conventie 108+ een uitwerking van het door artikel 8 EVRM beschermde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De AP adviseerde daarom het wijzigingsprotocol voor het hele Koninkrijk goed te keuren en te voorzien in een nadere vermelding van de wijze waarop een tijdige totstandkoming van uitvoeringswetgeving kan worden bewerkstelligd.

Naar aanleiding van dit advies is het voorstel aangepast naar een voorstel van Rijkswet waarbij Conventie 108 ook wordt goedgekeurd voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Daarnaast wordt voorgesteld het wijzigingsprotocol goed te keuren voor het gehele Koninkrijk. De toelichting meldt dat voor het Caribische deel van Nederland de geldende regelgeving wordt aangepast en dat voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten consensusrijkswetgeving tot stand zal worden gebracht. Er is een aantal domeinen dat niet mee zal worden genomen in de consensusrijkswet, te weten het domein van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, van de verkiezingen en van de basisadministratie persoonsgegevens. Deze

domeinen zullen separaat door de landen zelf worden beoordeeld en nader geregeld. Uit de toelichting blijkt niet waarom voor deze domeinen wordt gekozen voor een afwijkende wettelijke voorziening. Het verdrag en het wijzigingsprotocol zullen voor het Caribische deel van het Koninkrijk worden geratificeerd als de benodigde uitvoeringswetgeving gereed is.

De Afdeling onderschrijft het belang van een goede bescherming van persoonsgegevens in het Caribische deel van het Koninkrijk. Zij constateert echter dat het invoeren van een adequaat niveau van bescherming op de eilanden in de praktijk niet eenvoudig is gebleken. De eisen die Conventie 108+ hieraan stelt zijn significant hoger dan de nu geldende wettelijke kaders. De toelichting geeft geen inzicht in wat ervoor nodig is om de benodigde regelgeving tot stand te brengen en wat vervolgens noodzakelijk is om de uitvoering hiervan voor te bereiden en effectief te realiseren.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting nader in te gaan op het tijdspad en de aanpak voor zowel de totstandkoming van de noodzakelijke wetgeving als de effectieve uitvoering daarvan. In het bijzonder het laatste verdient gelet op de effectiviteit van wetgeving concrete aandacht. Daarnaast adviseert zij in de toelichting te motiveren waarom de genoemde domeinen niet zullen worden meegenomen in de voorgenomen consensusrijkswet en daarbij in te gaan op de vraag op welke wijze voor deze terreinen wordt gegarandeerd dat aan de verplichtingen die ook voor deze domeinen voortvloeien uit Conventie 108+, zal worden voldaan.



5. Europees recht



Voorlichting over de mogelijkheden om het Stabiliteits- en Groeipact te hervormen (W06.22.0005/III)

Verzoek om voorlichting over de mogelijkheden om het Stabiliteits- en Groeipact te hervormen.

Inhoud voorstel

Over de mogelijkheden tot hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), ook wel aangeduid als het “fiscal framework” of “EU Economic Governance Framework”, heeft de Kamer de volgende drie vragen geformuleerd:

1. Kan de Raad van State in kaart brengen welke relevante opties er zijn inzake de mogelijke hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact?
2. Kan de Raad van State benoemen wat de voor- en nadelen zijn van verschillende opties voor het vervolgtraject, mede in relatie tot de Nederlandse begrotingssystematiek?
3. Kan de Raad van State ingaan op de implicaties van de verschillende opties voor de relevante Europese verdragen en Unierechtelijke afspraken?

Adviesopmerking

Er is geen ‘ei van Columbus’

De Afdeling advisering noemt in de voorlichting verschillende hervormingsmogelijkheden, zowel voor de begrotingsnormen zelf als voor de wijze waarop deze kunnen worden gehandhaafd. Niet één hervormingsoptie is het ‘ei van Columbus’, dat alle andere opties overbodig zou maken. Alle hervormingsopties kennen voor- en nadelen en zij moeten in samenhang worden bekeken. De politiek moet uiteindelijk de keuze maken, maar deze keuzevrijheid is niet onbeperkt, aldus de Afdeling advisering. Welke keuze ook wordt gemaakt, het is om economische en juridische redenen belangrijk dat deze overtuigend wordt beargumenteerd. De hervorming moet bijdragen aan de doelstellingen van het SGP: evenwichtige economische groei en houdbare overheidsfinanciën.

Versterken van begrotingstoezicht

Het is in ieder geval belangrijk dat het begrotingstoezicht wordt versterkt. Een separaat onderdeel van de Europese Commissie zou de ramingen en de toetsing aan de begrotingsnormen kunnen uitvoeren. Hierdoor wordt de onafhankelijkheid van de ramingen en toetsing op Europees niveau versterkt. Verder zou de positie van nationale begrotingsautoriteiten verstevigd kunnen worden door het invoeren van minimumeisen. Ook pleit de Afdeling advisering voor het vereenvoudigen van het juridische ‘bouwwerk’ dat door de jaren is ontstaan.

Hervormen kost tijd

Afhankelijk van de inhoud zal het hervormingspakket verschillende (Europese) wetgevingstrajecten vergen. Dat kost veel tijd. Er zal (unanieme) politieke overeenstemming moeten worden bereikt binnen de Europese Unie. Hierbij moeten de nationale parlementen van de lidstaten betrokken zijn. De Tweede en de Eerste Kamer hebben hierin een rol. Niet alleen als controleur van de Nederlandse regering, maar nadrukkelijk ook als ‘Unierechtelijk medewetgever’. Daarom moeten regering en parlement op tijd afspraken maken over het proces van totstandkoming van de Nederlandse standpunten.

Wet toekomst pensioenen (W12.21.0366/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met herziening van het pensioenstelsel, standaardisering van het nabestaandenpensioen, aanpassing van de fiscale behandeling van pensioen en enige andere wijzigingen ten aanzien van pensioen (Wet toekomst pensioenen).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een fundamentele herziening van het stelsel voor aanvullende pensioenen. De uitkeringsovereenkomst en de daarbij horende doorsneesystematiek worden

vervangen door een stelsel met premiereregelingen. Voorts worden regels gesteld voor de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel. Het voorstel voorziet daarnaast in experimenten voor aanvullende pensioenopbouw door zelfstandigen, in verkorting van de wachttijd voor uitzendwerknemers en in standaardisering van het nabestaandenpensioen.

Adviesopmerking

Een belangrijk element van het Nederlandse pensioenstelsel is de verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenregeling. Verplichtstelling dient het sociale belang van een gelijke pensioenvoorziening voor elke werknemer in dezelfde bedrijfstak. Ook wordt hiermee beoogd concurrentie op de arbeidsvoorwaarde 'pensioen' te voorkomen. In het nieuwe pensioenstelsel blijft de verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenregeling intact. Deze verplichtstelling vormt in beginsel een beperking van de vrije mededinging, die verenigbaar dient te zijn met het EU-recht.

In het kader van de voorgenomen stelselherziening is veel discussie geweest over de vraag of de verplichtstelling in het nieuwe stelsel houdbaar is in het licht van het EU-recht. Uit de toelichting volgt dat de regering verplichtstelling ook in het nieuwe stelsel gerechtvaardigd acht. Daarbij wordt veel belang toegekend aan de acceptatieplicht, die ertoe leidt dat risicoselectie niet mogelijk is, en aan de verschillende vormen van risicodeling die in het nieuwe stelsel zijn verankerd.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) vallen afspraken tussen sociale partners over een pensioenregeling en de verplichte aansluiting bij een pensioenfonds voor werknemers naar hun aard en doel buiten het kartelverbod van artikel 101 VWEU. Omdat door verplichtstelling door de overheid tot deelneming van de hele bedrijfstak in een

dergelijk pensioenfonds wel een uitsluitend recht wordt toegekend als bedoeld in artikel 106, eerste lid, VWEU, kan het mededingingsrecht alsnog van toepassing zijn. Op grond van artikel 106, tweede lid, VWEU wordt het mededingingsrecht echter uitgesloten van toepassing als dit de vervulling van een toevertrouwde bijzondere taak verhindert.

In de jurisprudentie van het HvJ EU is deze uitzonderingsbepaling uitgewerkt in drie voorwaarden:

1. er is sprake van een dienst van algemeen economisch belang,
2. bij mededinging kan deze taak niet tegen economisch aanvaardbare kosten worden uitgevoerd, en
3. verplichtstelling is noodzakelijk voor de te bereiken sociale doelstelling.

In dit verband is van belang om te beoordelen of verplichtstelling ervoor zorgt dat de 'goede' risico's solidair blijven met de 'slechte' risico's, zodat de taak om voor alle werknemers in een bedrijfstak een pensioenregeling uit te voeren tegen economisch aanvaardbare kosten kan worden vervuld. Daarbij moet de aanvullende pensioenregeling worden gekenmerkt door een hoge mate van solidariteit. Wat betreft de noodzakelijkheid van verplichtstelling bij een aanvullende pensioenregeling geldt daarnaast dat deze nauw samenhangt met de voorwaarde van uitvoering tegen sociaal aanvaardbare kosten. Uiteindelijk is belangrijk dat voldoende aannemelijk kan worden gemaakt dat verplichtstelling noodzakelijk is voor de (sociale) taakvervulling.

De Afdeling merkt op dat met het voorstel het bestaande stelsel van aanvullende pensioenen in stand blijft, en dat slechts de aard van de pensioenovereenkomsten die kunnen worden verplicht gesteld, wijzigt: de op basis van de doorsneepremie gefinancierde uitkerings-

overeenkomsten worden vervangen door premieovereenkomsten.

De Afdeling heeft eerder opgemerkt dat afschaffing van de doorsneesystematiek niet betekent dat het nieuwe pensioenstelsel automatisch leidt tot schending van het Europese mededingingsrecht. Diverse stelsels zijn mogelijk binnen de Europeesrechtelijke kaders, zolang wordt voldaan aan de voorwaarden die worden gesteld aan de uitwerking van het stelsel. De beoordeling of de sociale functie in het nieuwe stelsel voldoende tot uitdrukking komt, vindt daarom integraal plaats.

Uit de toelichting blijkt dat de regering voor de rechtvaardiging van verplichtstelling veel belang toekent aan de bedrijfstakbrede acceptatieplicht. Zonder deze plicht acht de regering het in beginsel niet mogelijk om de pensioenregeling voor alle betrokkenen tegen economisch aanvaardbare kosten uit te voeren.

Als zou worden volstaan met een opbouw van pensioenkapitaal op basis van een leeftijds-onafhankelijke premie, zou niet kunnen worden volgehouden dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan. In het beoogde meer persoonlijke pensioenstelsel zou het onderscheid met vergelijkbare regelingen in de derde pijler in dat geval feitelijk wegvallen.

Het nieuwe stelsel is evenwel ingebed in het collectieve arbeidsrecht, bijvoorbeeld met betrekking tot de premies (de hoogte ervan wordt bepaald door het samenstel van afspraken tussen sociale partners en besluiten van het pensioenfonds) En ook in het nieuwe stelsel bestaan verschillende vormen van solidariteit. Zo gaat het nieuwe stelsel uit van het delen van het langlevensrisico, kent de solidaire premieregeling collectief beleggingsbeleid en deling van beleggingsrisico's, en wordt inter-generationale solidariteit expliciet gemaakt via de solidariteitsreserve dan wel de risicodelings-

reserve. Belangrijk sluitstuk is in dit verband dat door de combinatie van een acceptatieplicht en verplichtstelling risicoselectie door deelnemers of pensioenuitvoerders niet mogelijk is.

Tot slot is van belang dat in het voorstel behouden is gebleven dat aan de deelneming afspraken in het sociaal overleg tussen werkgevers en werknemers ten grondslag liggen en er een zekere samenhang is tussen het sociaal overleg tussen werkgevers en werknemers in een bedrijfstak, de kring van werkgevers en werknemers die onder de regeling vallen en het bestuur van het fonds (waarin die werknemers en werkgevers zijn vertegenwoordigd). Ook wordt de uitvoering van pensioenregelingen gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers, is er risicodeling door het verbod op ringfencing, en zorgen de domein- en product-afbakening ervoor dat bedrijfstakpensioenfonds in principe geen andere activiteiten mogen verrichten dan de uitvoering van (verplichtgestelde) pensioenregelingen in een (deel van een) bedrijfstak.

Gelet hierop komt de Afdeling tot de conclusie dat voldoende aannemelijk is dat het voorgestelde stelsel zijn sociale functie heeft behouden, dat het op hoofdlijnen nog steeds door een voldoende mate van solidariteit wordt gekenmerkt, en dat de inbreuk op het mededingingsrecht die ermee gepaard gaat, noodzakelijk is om deze sociale doelstellingen te kunnen bereiken.

Dit neemt niet weg dat de Afdeling in het licht van het voorgaande bijzondere aandacht vraagt voor de wijze waarop in het voorstel de flexibele premieregeling is geregeld. Ook wijst zij in dit verband op de inrichting van de solidariteitsreserve en de risicodelingsreserve.

Flexibele premieregeling

De flexibele premieovereenkomst onderscheidt zich op een aantal punten van de solidaire

premieovereenkomst. Zo is de risicodelingsreserve optioneel en kent de flexibele premieovereenkomst, een beperktere vorm van risicodeling, namelijk per leeftijdscohort. Daarnaast is sprake van maatwerk in het beleggingsbeleid (life-cycle beginsel) in plaats van een collectief beleggingsbeleid. Bovendien is bij de flexibele premieovereenkomst sprake van een (beperkt) shoprecht. Dit roept de vraag op of deze flexibele premiereregeling uiteindelijk voldoende solidariteitselementen bevat om verplichtstelling te kunnen rechtvaardigen.

Volgens de toelichting is de regering zelf van oordeel dat een flexibele premieovereenkomst niet in alle gevallen voldoende solidariteitselementen zal bevatten om verplichtstelling te kunnen rechtvaardigen. Na deze constatering laat de regering het echter over aan de partijen die voor deze regeling kiezen om dit gebrek al dan niet te herstellen (door toevoeging van een risicodelingsreserve en een bredere deling van het micro-langlevensrisico).

De Afdeling acht deze benadering, gelet op de rol van de wetgever bij verplichtstelling, niet aanvaardbaar. De wetgever faciliteert op deze wijze verplichtstelling zonder dat voldoende verzekerd is dat deze pensioenvoorziening plaatsvindt in een vorm die voldoet aan hetgeen met verplichtstelling wordt beoogd en die voldoet aan de daarvoor geldende Unierechtelijke voorwaarden (zoals hiervoor besproken).

De Afdeling wijst in het bijzonder nog op het (beperkte) shoprecht bij de flexibele premieovereenkomst. De toelichting bevat geen nadere uiteenzetting over de vraag hoe het shoprecht bij de flexibele premieovereenkomst zich tot de verplichtstelling verhoudt. Wel wordt in de toelichting als belangrijk argument vóór verplichtstelling van de flexibele premieovereenkomst gewezen op de bedrijfstakbrede (of beroepsgroepbrede) acceptatieplicht, in combinatie met de verplichtstelling, waardoor risicoselectie

wordt voorkomen. Het shoprecht, ook al is dit relatief beperkt, doet juist afbreuk aan dit essentiële solidariteitselement. Het (beperkte) shoprecht bij de flexibele premiereregeling is dan ook niet verenigbaar met de gewenste verplichtstelling.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de flexibele premiereregeling in het licht van de Unierechtelijke voorwaarden voor verplichtstelling niet in deze vorm door te voeren. Zij adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

Spoedwet conditionele eindafrekening dividendbelasting

[\(W06.21.0370/III\)](#)

Vierde nota van wijziging op het voorstel van wet van het lid Van der Lee tot wijziging van de Wet op de dividendbelasting 1965 en enkele andere belastingwetten in verband met de invoering van een conditionele eindafrekening (Spoedwet conditionele eindafrekening dividendbelasting).

Inhoud voorstel

Deze vierde nota van wijziging wijzigt het initiatiefwetsvoorstel van het Tweede Kamerlid Van der Lee tot wijziging van de Wet op de dividendbelasting 1965 en enige andere belastingwetten in verband met de invoering van een conditionele eindafrekening (Spoedwet conditionele eindafrekening dividendbelasting).

De belangrijkste wijzigingen in deze vierde nota van wijziging zijn:

1. de (her)introductie van een vestigingsplaatsfictie in de vennootschapsbelasting en de dividendbelasting voor naar buitenlands recht opgerichte lichamen,
2. de conditionele eindafrekening dividendbelasting is alleen van toepassing bij vertrek naar een staat buiten de EER en de EU die geen dividendbelasting kent of die een step-up geeft bij binnenkomst,

3. de introductie van een imperatieve inhoudingsvrijstelling in de dividendbelasting voor aandeelhouders die woonachtig of gevestigd zijn in niet-verdragslanden buiten de EER en de EU,
4. het voorstel werkt terug tot 8 december 2021, 09.00 uur.

Adviesopmerking

De initiatiefnemer heeft het voorstel na veel kritiek in de literatuur en vanuit de praktijk nog eens bezien in het licht van het Nederlandse netwerk van belastingverdragen en de Europese verkeersvrijheden. Met de nu voorgestelde wijzigingen probeert de initiatiefnemer tot een aanpak te komen die de juridische risico's van de voorgestelde exit-heffing wegneemt dan wel verdergaand beperkt, maar waarbij tegelijkertijd de Nederlandse dividendbelastingclaim zoveel mogelijk wordt behouden.

In dat verband valt op dat de initiatiefnemer onderkent dat het risico blijft bestaan dat de exit-heffing onverenigbaar is met het vrij verkeer van kapitaal. Hij acht dit risico gelet op een vergelijkbaar risico bij eerdere wetgeving acceptabel, maar licht dit niet nader toe.

De Afdeling merkt op dat de toelichting een zelfstandig leesbare analyse dient te bevatten van hoe het voorgestelde wetsvoorstel, zoals dat luidt na de vierde nota van wijziging, zich verhoudt tot het Unierecht. Waar het gaat om de exit-heffing is de analyse in de toelichting op het punt van het vrij verkeer van kapitaal in relatie tot derde landen echter onvolledig, onvoldoende diepgaand en niet zelfstandig leesbaar. Op het punt van de vestigingsplaatsficties ontbreekt een analyse over de verhouding tot het Unierecht zelfs in het geheel.

Wijziging van de Huisvestingswet 2014 [\(W04.22.0067/I\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake de evaluatie van de herziene Huisvestingswet 2014.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt de Huisvestingswet 2014 te wijzigen naar aanleiding van de evaluatie van de wet. Het wetsvoorstel maakt het voor gemeenten mogelijk om in het kader van woonruimteverdeling het voorrangpercentage op basis van lokale (gemeentelijke) binding hoger te stellen en om voorrang te geven aan bepaalde beroepsgroepen. Ook wordt voorgesteld om de mogelijkheid om regels inzake woonruimteverdeling te stellen uit te breiden naar sociale koopwoningen. Tot slot worden aan gemeenten nadere eisen gesteld voor het toepassen van een huisvestingsverordening met betrekking tot de onderbouwing van schaarste aan woonruimte en de afstemming met provincies.

Adviesopmerking

Het voorstel bevat verscheidene bepalingen die raken aan door het Unierecht toegekende rechten en vrijheden. De Afdeling wijst erop dat de toelichting niet volledig is wat betreft de bepalingen waaraan wordt getoetst voor de motivering van de verenigbaarheid met Unierecht. Zo is ten aanzien van het toewijzen van sociale koopwoningen niet alleen het vrij verkeer van diensten, maar ook het vrij verkeer van kapitaal van belang. Hetzelfde geldt voor de regels over woonruimtevoorraadbeheer, die gevolgen kunnen hebben voor het vrij verkeer van diensten. De lokale bindingseisen en de voorrang voor bepaalde beroepsgroepen raken daarnaast het Unierechtelijke vrij verkeer van werknemers en het recht van vestiging, alsmede de in EU-wetgeving voorgeschreven gelijke behandeling inzake huisvesting.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met inachtneming van het voorgaande.

Wijziging van de Wet publieke gezondheid (W13.22.0123/III)

Voorstel van wet wijziging van de Wet publieke gezondheid vanwege de invoering van een vergunningplicht en een meldplicht ter zake van het verrichten van handelingen met poliovirus en enkele andere wijzigingen.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot invoering van een verbod om zonder vergunning met poliovirus te werken. Daarnaast moet iedereen die werkt met bepaalde typen poliovirus dit melden aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Verder wordt een specifieke uitkering geregeld voor seksuele gezondheidszorg door gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en).

Adviesopmerking

De Afdeling wijst erop dat de opmerkingen over de noodzaak en de proportionaliteit van een vergunningplicht ook relevant zijn voor de vraag of de vergunningplicht verenigbaar is met het Unierecht. In het bijzonder dient een vergunningplicht te voldoen aan de voorwaarden die de Dienstenrichtlijn stelt. Dit vereist onder andere dat een vergunningstelsel gerechtvaardigd moet zijn om een dwingende reden van algemeen belang en dat minder beperkende maatregelen niet volstaan voor het te bereiken doel. Zoals de regering ook zelf vermeldt, moet daarom onder meer getoetst worden aan de proportionaliteit en de subsidiariteit.

Wijziging van de Woningwet (W04.22.0184/I)

Voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet (huurverlaging 2023 voor huurders met lager inkomen).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel heeft ten doel huurders van sociale woningen van woningcorporaties met een laag inkomen en een huur boven € 562,65 te helpen. De huur van deze doelgroep wordt verlaagd tot dat bedrag. Hiermee wordt beoogd het deel van het inkomen dat wordt besteed aan de huur – de huurquote – te verlagen zodat betaalbaarheidsproblemen van deze groep kunnen worden voorkomen. Aanleiding voor het voorstel is onder meer een afspraak in het coalitieakkoord om de huur voor mensen met een lager inkomen in een sociale huurwoning te verlagen, geplaatst in het licht van de economische gevolgen van de coronacrisis en de hoge inflatie.

Adviesopmerking

In de paragraaf inzake Europees recht wordt aangegeven dat de verhuur van woonruimte een dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn, maar dat deze richtlijn niet van toepassing is op sociale huisvesting. Voorts wordt aangegeven dat de huurverlaging alleen geldt voor woningcorporaties en er dus geen sprake is van invloed op het vrij verkeer van kapitaal.

De Afdeling stelt vast dat de toelichting hiermee summier ingaat op de verhouding van het wetsvoorstel met het Unierecht. Zij merkt op dat het feit dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is, onverlet laat dat in het geval van een grensoverschrijdende situatie de algemene verdragsregels van het vrij diensten- en kapitaalverkeer van toepassing kunnen zijn. Een wettelijk voorgeschreven huurprijsverlaging kan een belemmering van het grensoverschrijdende diensten- en kapitaalverkeer opleveren. Deze kan zich met name voordoen ten aanzien van de niet-DAEB-tak van de woningcorporatie, waar

het wetsvoorstel zoals eerder aangegeven ook betrekking op heeft.

Als sprake is van een belemmering, dan dient deze door een dwingende reden van algemeen belang te zijn gerechtvaardigd en noodzakelijk en geschikt te zijn. Aan deze voorwaarden wordt niet voldaan als het doel ook zou kunnen worden bereikt met een minder beperkende maatregel.

De Afdeling adviseert om de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met het vrij verkeer van diensten en kapitaal dragend te motiveren. Als dit niet mogelijk is adviseert zij het wetsvoorstel aan te passen.

Besluit uitgebreide producten- verantwoordelijkheid textiel (W17.22.00077/IV)

Ontwerpbesluit houdende regels voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textielproducten (Besluit uitgebreide productenverantwoordelijkheid textiel).

Inhoud voorstel

Met het ontwerpbesluit wordt geregeld dat producenten van kleding en huishoudtextiel verantwoordelijk worden voor de inzameling, recycling en voorbereiding voor hergebruik van de textielproducten die zij in de handel brengen. Door deze 'uitgebreide producentenverantwoordelijkheid' (UPV) worden producenten onder meer verplicht om te zorgen voor passende beschikbaarheid van een innamesysteem en te beschikken over de financiële en organisatorische middelen om te voldoen aan deze en de andere verplichtingen die het ontwerpbesluit voor hen met zich brengt.

Adviesopmerking

Hoewel de UPV een instrument is uit de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen, mag de nationale uitvoering niet in strijd komen met het overige Unierecht, in het bijzonder de in de EU-verdragen neergelegde fundamentele vrijheden. Hier zijn,

meer specifiek, de regels inzake het vrij verkeer en de mededinging relevant.

Verhouding tot het vrij verkeer van goederen

Van de in het ontwerpbesluit neergelegde regels gaat mogelijk een belemmering uit voor het vrij verkeer van goederen, zoals neergelegd in artikelen 34-36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Zo kan de verplichting dat ten minste een deel van het hergebruik in Nederland moet plaatsvinden een belemmering vormen voor de uitvoer. Verder kan de verplichting om een bepaald gehalte aan gerecyclede textielvezels in de textielproducten te verwerken worden aangemerkt als een producteis, die als zodanig een belemmering kan vormen voor de invoer van goederen. Dergelijke belemmeringen kunnen worden gerechtvaardigd, bijvoorbeeld om dwingende vereisten van algemeen belang, zoals de bescherming van het milieu. Voorwaarde is dat de maatregel geschikt is om dat milieudoel te behalen en niet verder gaat dan daarvoor nodig is.

In de toelichting wordt niet ingegaan op de verhouding van de in het ontwerpbesluit neergelegde bepalingen tot deze vrij-verkeersregels. Gelet op het voorgaande, ligt dat wel in de rede. Daarbij is ook relevant aandacht te besteden aan de wetgevingsinitiatieven die momenteel binnen de EU worden ontplooid en die raken aan het onderwerp van het ontwerpbesluit. Zo wordt, onder meer voor textiel, gesproken over mogelijke aanscherping van de UPV-vereisten in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Voorts heeft de Europese Commissie recentelijk een ontwerpverordening gepresenteerd, waarin mede met het oog op het vrij verkeer geharmoniseerde vereisten worden opgenomen inzake het ecologisch ontwerp van producten, onder meer met betrekking tot het gehalte aan gerecycled materiaal.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tot het vrij verkeer en daarbij

ook aandacht te besteden aan de genoemde Europese wetgevingsinitiatieven.

Verhouding tot de mededingingsregels

Inzamelen, recyclen en (voorbereiden voor) hergebruik van textielproducten zijn activiteiten die plaatsvinden op een markt waarop concurrentie tussen producenten en/of ketenpartijen mogelijk is. Om die reden zijn in deze ook de (Europese) mededingingsregels belangrijk.

Dit geldt te meer, omdat voor het welslagen van de UPV van belang is dat partijen zich collectief organiseren. Bij de vormgeving van een producentenorganisatie moeten zij voorkomen dat de samenwerking leidt tot een beperking van de onderlinge concurrentie. Zo bestaat het risico dat zij via de producentenorganisatie inzage krijgen in concurrentiegevoelige informatie van elkaar, zoals informatie over hoeveelheden verkochte voorraden, (inkoop-)prijzen, afzet of klanten. Dit zou ook de onderlinge concurrentie tussen producenten kunnen beperken, ten nadele van hun afnemers (zoals consumenten). Daarnaast kan een producentencollectief een zekere marktmacht (zoals inkoopmacht) hebben jegens partijen als verwerkers, sorteerdere of gemeenten. Laatstgenoemden zullen afspraken moeten maken met één of hooguit enkele producentenorganisaties, met als risico dat zij minder gunstige voorwaarden kunnen bedingen. Beide typen gedragingen kunnen in strijd komen met de mededingingsregels (en zijn ook overigens onwenselijk).

Hoewel marktpartijen zelf verantwoordelijk zijn de mededingingsregels in acht te nemen en billijke voorwaarden met de ketenpartijen te maken, ligt naar het oordeel van de Afdeling in de rede dat de minister duidelijkheid geeft over de mededingingsrechtelijke kaders. Samenwerking in een producentenorganisatie is namelijk noodzakelijk voor de uitvoering van de UPV.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de kaders van de mededingingsregels die partijen bij de uitvoering van de UPV in acht moeten nemen.

Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (W16.22.00132/II)

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen.

Inhoud voorstel

Per 1 oktober 2021 is de markt voor online kansspelen geopend. Sindsdien is reclame voor online kansspelen in beginsel toegestaan. Hiervan wordt door aanbieders van online kansspelen in de praktijk op grote schaal gebruikgemaakt. Het ontwerpbesluit beperkt deze reclamemogelijkheden door ongerichte reclame voor online kansspelen te verbieden. Daarbij wordt voorzien in een overgangstermijn voor (sport)sponsoring. Daarmee is sprake van een tussentijdse bijsturing van het kansspelbeleid. Het doel is zo een beter evenwicht te vinden tussen de achterliggende beleidsdoelen van consumentenbescherming, verslavingspreventie en criminaliteitsbestrijding.

Adviesopmerking

Het voorstel voor een verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen raakt aan de dienstenvrijheid, zoals neergelegd in artikel 56 van het VWEU. Beperkingen van deze vrijheid moeten beantwoorden aan één van de rechtvaardigingsgronden in het VWEU of een in de rechtspraak van het HvJ EU erkend dwingend vereiste van algemeen belang. Voorts dient een beperking geschikt te zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder te gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is. De doelstelling die door de beperkende maatregel wordt gediend moet op

samenhangende en stelselmatige wijze worden nagestreefd.

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat de doelstelling wordt nagestreefd om te voorkomen dat reclame kwetsbare groepen bereikt en daarmee het risico op verslaving terug te dringen. Hiermee beantwoordt de beperking aan een in de rechtspraak van het HvJ EU erkend dwingend vereiste van algemeen belang. De rechtspraak van het HvJ EU erkent bovendien dat online kansspelen andere en ernstigere risico's met zich kunnen meebrengen voor consumenten dan traditionele markten voor kansspelen. Evenwel wordt in dit advies geadviseerd op drie punten de effectiviteit van het reclameverbod nader toe te lichten, namelijk wat betreft reclame op internet, de normadressaat en de resterende mogelijkheden tot ongerichte reclame voor landgebonden aanbieders.

In het bijzonder ten aanzien van het laatstgenoemde, maar ook ten aanzien van de andere twee punten, wijst de Afdeling erop dat deze vragen over de uitvoerbaarheid en effectiviteit ook van belang zijn voor de beoordeling of is voldaan aan de Unierechtelijke eisen inzake de geschiktheid van de maatregel, en het op samenhangende en stelselmatige wijze nastreven van de doelstelling om kansspelverslaving tegen te gaan. Als onderdelen van het ontwerpbesluit immers niet goed kunnen worden uitgevoerd of niet effectief zouden zijn, is evenmin verzekerd dat aan deze Unierechtelijke eisen wordt voldaan.

Wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer

[\(W17.21.0379/IV\)](#)

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en enkele besluiten op grond van de Omgevingswet in verband met jurisprudentie over windparken.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit strekt tot aanpassing van de algemene regels voor windturbines in het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Invoeringsbesluit Omgevingswet, om strijd met de SMB-richtlijn op te heffen.

Adviesopmerking

Met de in het ontwerpbesluit opgenomen nieuwe algemene regels wordt beoogd duidelijkheid en daarmee rechtszekerheid te verschaffen aan vergunninghouders, omwonenden en bestuursorganen over de vraag welke algemene regels gelden voor bestaande windturbineparken, na intrekking van de voorheen geldende regels. De Afdeling onderschrijft het belang voor vergunninghouders en omwonenden bij die duidelijkheid en rechtszekerheid. De Afdeling ziet, mede gelet op de specifieke vraag bij de adviesaanvraag, echter wel aanleiding voor het maken van enkele opmerkingen.

Volgens de toelichting vormen de in het ontwerpbesluit voorgestelde regels een plan of programma als bedoeld in de SMB-richtlijn. Het ontwerpbesluit is echter niet plan-merplichtig omdat die regels geen kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen, aldus de toelichting. Die regels zijn daarom volgens de toelichting niet in strijd met de SMB-richtlijn.

Het ontwerpbesluit bevat inhoudelijk dezelfde normen als de regels voor windturbineparken uit het Activiteitenbesluit die in de beroeps-

procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn beoordeeld als in strijd met het Unierecht. Daarmee wordt de werking van die normen de facto ongewijzigd voortgezet, voor zover het gaat om bestaande windturbineparken. De Afdeling is er daarom niet van overtuigd dat de voorgestelde regels, zonder dat daarvoor een milieubeoordeling is uitgevoerd, de gevolgen van het geconstateerde 'gebrek' ongedaan maken. Het oordeel daarover is uiteindelijk echter aan de (Europese) rechter.

Als geoordeeld zou worden dat ook de voorgestelde regeling de gevolgen van het 'gebrek' niet ongedaan maakt, behelzen die regels in feite een opschorting van het Unierecht. Een dergelijke opschorting van het Unierecht is alleen toegestaan bij wijze van uitzondering en om dwingende redenen van rechtszekerheid.

De voorgestelde regeling is bedoeld als tijdelijke regeling totdat op basis van de uit te voeren milieubeoordeling nieuwe algemene regels worden vastgesteld. De regeling kan aldus worden aangemerkt als uitzondering, waarmee wordt voldaan aan het eerstgenoemde vereiste. De Afdeling merkt echter op dat, anders dan in de toelichting staat, het ontwerpbesluit de tijdelijkheid niet regelt.

Uit de jurisprudentie van het Hof blijkt dat een opschorting dragend moet worden gemotiveerd. Dwingende redenen kunnen bijvoorbeeld zijn gelegen in de continuïteit van de energievoorziening, de noodzaak van het bereiken van andere Europese doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van hernieuwbare energie, en andere voor het milieu wezenlijk gunstige effecten. Een dergelijke motivering ontbreekt in de toelichting geheel.

Gelet op het met de voorgestelde regels gediende belang van duidelijkheid en rechtszekerheid voor vergunninghouders en omwonenden van de bestaande windturbineparken, acht de Afdeling

het raadzaam om in het licht van het voorgaande uiteen te zetten welke dwingende redenen nopen tot het vaststellen van de voorgestelde tijdelijke regeling en daarmee die regeling dragend te motiveren.

De Afdeling adviseert om, overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving, in het ontwerpbesluit de tijdelijkheid van de voorgestelde regeling op te nemen en in de toelichting de toelaatbaarheid ervan in het licht van het Unierecht alsnog dragend te motiveren.

Wijziging van de Wet luchtvaart

[\(W17.22.0042/IV\)](#)

Voorstel van wet van het lid Kröger tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met het opnemen van een verbod op nachtvluchten.

Inhoud voorstel

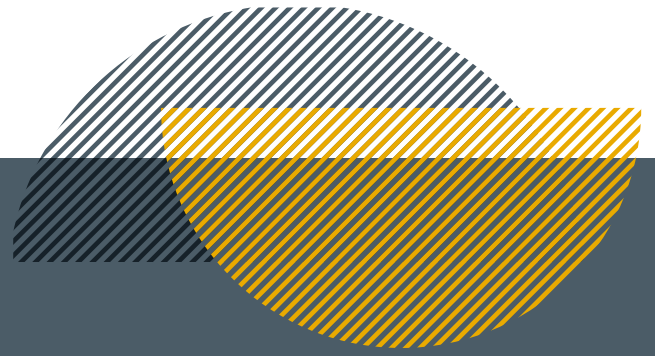
Het wetsvoorstel introduceert in de Wet luchtvaart een verbod voor burgerluchtvaartuigen om in de periode tussen 23.00 uur tot 06.00 uur vanaf een Nederlandse luchthaven op te stijgen of daar te landen.

Adviesopmerking

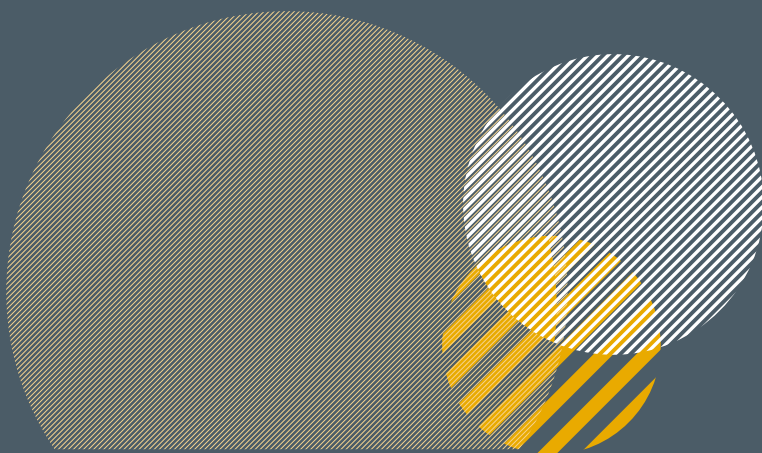
Het initiatiefwetsvoorstel gaat uit van een algemeen verbod op nachtvluchten voor alle Nederlandse luchthavens. Het voorgestelde verbod op is, voor zover het ziet op Schiphol, in strijd met Verordening 598/2014, als dit wordt vastgesteld zonder het doorlopen van de in die verordening voorgeschreven stappen van de evenwichtige aanpak. Omdat de toelichting geen blijk geeft van het doorlopen van die stappen kan het wetsvoorstel in deze vorm niet verder in procedure worden genomen.

Voor zover het voorgestelde verbod ziet op de overige Nederlandse burgerluchthavens blijkt uit het voorstel en de toelichting niet waarom het voorgestelde verbod op nachtvluchten nodig is.

De Afdeling adviseert om in de toelichting het voorgestelde verbod op nachtvluchten dragend te motiveren. Voor zover het voorgestelde verbod betrekking heeft op Schiphol moeten daarbij in ieder geval de stappen uit de evenwichtige aanpak worden doorlopen. Voor zover het ziet op de overige burgerluchthavens dient in de toelichting te worden gemotiveerd waarom, naast de reeds bestaande beperkingen van nachtvluchten in de luchthavenbesluiten, het opnemen van het voorgestelde verbod in de Wet luchtvaart nodig is ter voorkoming van geluidhinder. Als een dragende motivering niet kan worden gegeven adviseert de Afdeling van het wetsvoorstel af te zien.



6. Bescherming persoonsgegevens en privacy



Regels omtrent gegevensverwerking in de persoonsgerichte aanpak

(W16.21.0056/II)

Voorstel van wet houdende regels omtrent gegevensverwerking in de persoonsgerichte aanpak van radicalisering en terroristische activiteiten.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak van radicalisering en terroristische activiteiten heeft als doel de wettelijke basis te verstevigen onder de casusoverleggen die op lokaal niveau plaatsvinden om radicalisering en terroristische activiteiten te helpen voorkomen en bestrijden. Het voorstel voorziet, onder meer, in een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens binnen deze casusoverleggen en in een wettelijke regietraak voor het college van burgemeester en wethouders.

Adviesopmerking

Unierechtelijke dimensie: AVG of Richtlijn?

Het voorstel is, mede, gericht op een strafrechtelijke aanpak van radicaliserende of geradicaliseerde personen. Het OM en de politie kunnen naar aanleiding van een casusoverleg radicalisering, onder meer, besluiten om strafrechtelijke sancties en maatregelen te treffen die bijvoorbeeld zijn gericht op het voorkomen van de voorbereiding van terroristische aanslagen. Dit roept de vraag op of daarmee EU Richtlijn gegevensverwerking opsporing en vervolging van toepassing is. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt op de verhouding tot de Richtlijn niet ingegaan. Er wordt van uitgegaan dat de AVG van toepassing is.

De AVG en de Richtlijn zijn gebaseerd op soortgelijke beginselen en bevatten ook soortgelijke bepalingen. Tussen beide regelingen bestaan echter ook enkele verschillen. Eén van de verschillen is dat de richtlijn vereist dat de bevoegde autoriteiten bij de verwerking van

persoonsgegevens voor zover mogelijk een onderscheid aanbrengen in categorieën van betrokkenen, zoals verdachten, personen die zijn veroordeeld voor een strafbaar feit, en personen die bij een strafbaar feit zijn betrokken. Dit houdt verband met de bescherming van het recht op het vermoeden van onschuld.

De vraag is hoe in het licht van het voorgaande de AVG en de Richtlijn zich op het door het wetsvoorstel bestreken terrein tot elkaar verhouden. Enerzijds zijn twee belangrijke deelnemers van de casusoverleggen radicalisering uit de strafrechtelijke keten afkomstig en kwalificeren zij als de voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten 'bevoegde autoriteiten' in de zin van de richtlijn. Andere deelnemers van de casusoverleggen hebben daarentegen geen wettelijke taken en bevoegdheden op het terrein van de opsporing en vervolging van strafbare feiten en vallen onder het bereik van de AVG.

De casusoverleggen zijn op zichzelf genomen ook niet gemachtigd om openbaar gezag en openbare bevoegdheden uit te oefenen. De deelnemers aan het casusoverleg zorgen alleen voor 'afstemming en coördinatie' van de inzet van hun wettelijke taken en bevoegdheden en daaraan gerelateerde noodzakelijke werkzaamheden op het terrein van, onder andere, strafrechtelijke handhaving. Aangenomen zou daarom kunnen worden dat de casusoverleggen radicalisering niet onder het bereik van de richtlijn vallen. Daarbij is van belang dat gelijktijdige toepassing van de AVG en de richtlijn is uitgesloten. Voor de praktijk is dit ook niet werkbaar.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de verhouding van dit voorstel tot de Richtlijn (EU) 2016/680.

Wet plan van aanpak witwassen

(W06.20.0354/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met het verbod op contante betalingen voor goederen vanaf 3.000 euro, het uitbreiden van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de poortwachtersfunctie en de aanscherping van de regels voor trustkantoren (Wet plan van aanpak witwassen).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel vloeit voort uit een plan van aanpak van de regering om witwassen en financiering van terrorisme tegen te gaan. De maatregelen strekken onder andere tot een inperking van contante betaling voor goederen, verruiming van gegevensdeling tussen instellingen die een poortwachtersfunctie vervullen ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en strengere regels voor trustkantoren.

Adviesopmerking

Gezamenlijke transactiemonitoring

Het wetsvoorstel creëert de mogelijkheid voor banken om transactiegegevens samen te brengen in een gezamenlijke database en deze gegevens vervolgens onderling te delen voor de bestrijding van witwassen en van de financiering van terrorisme. Volgens de toelichting wil een vijftal banken deze gezamenlijke voorziening opzetten. Daarbij worden bijna 10 miljard transacties per jaar bij 35 miljoen cliënten gemonitord. Het voorstel neemt twee wettelijke belemmeringen weg door zowel het delen van transacties als de uitbesteding van de monitoring toe te staan.

Gegevens die kunnen worden gedeeld, betreffen vertrouwelijke gegevens van particuliere en zakelijke cliënten. Hieronder vallen ook persoonsgegevens, waaronder het BSN. De verwerking van persoonsgegevens wordt beëindigd als deze niet langer noodzakelijk is voor het melden van

ongebruikelijke transacties. Daarbij geldt een bewaartermijn van vijf jaar. Ook is geregeld dat instellingen die een gezamenlijke voorziening opzetten, jaarlijks een verslag uitbrengen over naleving van de Wwft, de effectiviteit van de voorziening en over het filteren van onterecht als risico aangemerkte informatie. Tot slot is bepaald dat een onafhankelijke audit moet worden verricht naar de vraag of voldaan wordt aan de eisen voor uitbesteding en gegevensbescherming.

Een gezamenlijke voorziening waarvoor de wettelijke basis nu wordt voorgesteld, is al in 2019 aangekondigd en momenteel in voorbereiding. Het gaat om Transactie Monitoring Nederland (TMNL), een samenwerkingsverband tussen ABN AMRO, ING, Rabobank, Triodos en de Volksbank. Door het grote gezamenlijke marktaandeel van de deelnemende banken zullen er vertrouwelijke gegevens worden opgeslagen, geanalyseerd en bewerkt van vrijwel alle Nederlandse burgers en bedrijven. Onder deze gegevens zullen ook bijzondere persoonsgegevens zijn, zoals (betaling van) medische facturen en strafrechtelijke boetes, lidmaatschap van politieke partijen en vakbonden en bezoek aan seksclubs, casino's en coffeeshops.

De schaal waarop wordt voorgenomen om dit te organiseren is tot op heden ongekend in Nederland. De voorgenomen monitoring betekent een vergaande inbreuk op de vertrouwelijkheid van zakelijke en particuliere cliëntgegevens. In het bijzonder is het recht op bescherming van persoonsgegevens en van het recht op privacy in bredere zin op fundamentele wijze aan de orde. Daarnaast zijn andere fundamentele belangen in het geding, zoals rechtsbescherming. Ook de regering onderkent dat deze vorm van uitbesteding en gegevensdeling 'bijzonder gevoelig' is.

Noodzaak en proportionaliteit

De publiekrechtelijke grondslag die het voorstel creëert voor een dergelijke massale en vergaande gegevensverwerking, met inbegrip van profilering, dient te worden getoetst aan het recht op respect

voor het privéleven en het recht op gegevensbescherming. Buiten kijf staat dat de gezamenlijke transactiemonitoring een vergaande inbreuk is op het privéleven. Transacties zijn immers persoonsgegevens die een gedetailleerd inzicht geven in het leven van de betrokkene, overigens ongeacht of dit bijzondere persoonsgegevens zijn. De Afdeling wijst erop dat dit eveneens geldt voor zakelijke gegevens. Voor de beoordeling is voorts van belang dat het gaat om een bundeling van persoonsgegevens van bijna alle Nederlanders.

Een dergelijk vergaande inbreuk dient te worden gerechtvaardigd aan de hand van de vraag of deze maatregel noodzakelijk en proportioneel is. De memorie van toelichting laat de afweging of gezamenlijke monitoring noodzakelijk is over aan de banken "aangezien zij hun cliëntenbestand het beste kennen". Over de proportionaliteit wordt slechts gemeld dat de monitoring beperkt is tot Nederlandse banken en in Nederland gevestigde bijkantoren van buitenlandse banken.

De Afdeling merkt op dat de regering geen eigen afweging maakt of er een noodzaak bestaat tot gezamenlijke transactiemonitoring maar dit oordeel overlaat aan de banken. Daarmee wordt ook de waarborging van de fundamentele rechten die hier in het geding zijn, uitbesteed aan diezelfde banken. De Afdeling wijst erop dat dit de overheid niet ontslaat van de verplichting zelfstandig af te wegen of het creëren van de mogelijkheid van een dergelijke voorziening niet alleen gewenst maar ook noodzakelijk is gelet op de fundamentele rechten die in het geding zijn. Dat banken zelf kunnen afwegen of zij van een voorziening gebruik maken, doet daar niet aan af.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat de gezamenlijke transactiemonitoring leidt tot het verwerken van de gegevens van alle cliënten, ook van cliënten zonder ongebruikelijke transacties. Deze ongedifferentieerde verzameling en verwerking gaat de grenzen van het strikt noodzakelijke te buiten; de maatregel is daarmee niet proportioneel.

Het is daarbij de vraag of banken als poortwachters de reeds bestaande (wettelijke) mogelijkheden wel ten volle hebben benut om te voldoen aan de wettelijke onderzoeks- en meldplicht. Banken hebben de laatste jaren een noodzakelijke inhaalslag gemaakt en geïnvesteerd in personeel en technologie. Tegelijk tonen de signalen uit het DNB-toezicht en de opsporing aan dat er ruimte is voor verbetering in de monitoring en melding van ongebruikelijke transacties. DNB constateerde begin 2020 onder andere verouderde ICT, databeheer dat niet op orde is en onvoldoende (gekwificeerd) personeel.

De noodzaak tot gezamenlijke monitoring moet ook worden bekeken in het licht van de al zeer uitgebreide en fijnmazige Europese wetgeving. Nog maar recent zijn het UBO-register en het bankenportaal in werking getreden. De praktische implementatie van deze instrumenten is nog niet voltooid, en evenmin is bekend wat de effecten ervan zijn. Het is in dat licht bezien op zijn minst voorbarig om, boven op de al bestaande Europese verplichtingen, een zodanig vergaande maatregel te introduceren.

Tot slot moet de noodzaak ook bezien worden in het licht van de te verwachten effectiviteit. Aan de kant van potentiële witwassers zal het betrekkelijk eenvoudig zijn de gezamenlijke voorziening te omzeilen door gebruik te maken van niet-deelnemende banken in Nederland of daarbuiten. Aan de kant van de banken wordt aanzienlijk geïnvesteerd. Dit stelt echter ook eisen aan de rest van de 'anti-witwas-keten'. Dan gaat het onder andere om FIU Nederland (de instantie waar alle meldingen samenkomen), de opsporingsdiensten en de inlichtingendiensten. FIU Nederland kampt nu reeds met een tekort aan capaciteit (zowel personeel en financieel als technologisch) om de stroom meldingen te verwerken.

Uit het voorgaande blijkt dat de noodzaak en proportionaliteit van de vergaande inbreuk op de gegevensbescherming van burgers en bedrijven en op de privacy die hiervan het gevolg zal zijn, niet aangetoond zijn. De Afdeling adviseert de voorgestelde grondslag voor gezamenlijke monitoring van banktransacties daarom te schrappen.

Uitvoeringswet verordening terroristische online-inhoud

[\(W16.22.0013/II\)](#)

Voorstel van wet houdende regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2021/784 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 inzake het tegengaan van de verspreiding van terroristische online-inhoud (PbEU 2021, L 172) (Uitvoeringswet verordening terroristische online-inhoud).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel regelt primair de instelling van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan (zbo) in de vorm van een Autoriteit. Deze Autoriteit wordt belast met de uitoefening van de in de Verordening genoemde taken en bevoegdheden. Met het oog op de eisen die de Verordening stelt aan de onafhankelijkheid van de Autoriteit, wordt ervoor gekozen ook uitzonderingen te maken op de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Hierdoor wordt de minister verder op afstand gezet.

Adviesopmerking

De Verordening bepaalt dat de Autoriteit de taak krijgt om online terroristische inhoud te identificeren. Het identificeren van dergelijke inhoud vergt dat de Autoriteit onderzoek uitvoert op het publieke internet. Daarbij zal volgens de toelichting ook gebruik gemaakt worden van geautomatiseerde monitoringsinstrumenten en worden ook bijzondere persoonsgegevens verwerkt. De resultaten van dit onderzoek kunnen de Autoriteit vervolgens aanleiding geven voor het uitoefenen van repressieve of preventieve bevoegdheden.

Het wetsvoorstel creëert een wettelijke grondslag voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens. De onderzoekstaak van de Autoriteit zelf en de grenzen daarvan worden evenwel niet nader geregeld in het wetsvoorstel. Daarmee rijst de vraag welke digitale bevoegdheden de Autoriteit heeft bij haar onderzoek en waar de grenzen daarvan liggen. Ook de toelichting gaat op dergelijke vragen niet in.

De Afdeling wijst er in dit verband op dat waar digitale bevoegdheden worden gecreëerd, de wet hierover voldoende duidelijk dient te zijn. Dit klemmt temeer gelet op de ingrijpende aard van de bevoegdheden van de Autoriteit tegen de achtergrond van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van meningsuiting. De belangrijkste keuzes ten aanzien van digitale bevoegdheden en de reikwijdte daarvan moeten door de formele wetgever op het niveau van de wet worden gemaakt. Dit is van belang met het oog op het legaliteitsbeginsel, de voorzienbaarheid van wetgeving, en het primaat van de wetgever. Om het parlement zijn taak als medewetgever goed te kunnen laten uitoefenen, moet de benodigde informatie over digitale bevoegdheden ook in de toelichting zijn opgenomen.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel evenals de toelichting aan te passen.

Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma

[\(W04.22.0073/I\)](#)

Voorstel van wet houdende specifieke wettelijke voorzieningen voor het uitvoeren van onderzoeken door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst naar landen met een offensief cyberprogramma tegen Nederland of Nederlandse belangen (Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een tijdelijk, van de Wiv 2017 afwijkend regime voor het onderzoek van de AIVD en de MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma. Het bestaande regime van de Wiv 2107 belemmert de diensten om dit onderzoek effectief uit te voeren, aldus de toelichting. Het doel van het voorstel is meer operationele snelheid en wendbaarheid mogelijk te maken, terwijl het niveau van toezicht gelijk blijft. Het voorstel verruimt daartoe de inzetmogelijkheden van enkele cyberbevoegdheden, brengt verschuivingen aan in het stelsel van toezicht en creëert voor geschillen tussen de minister(s) en de toezichthouder(s) een beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Adviesopmerking

Bij het onderhavige wetsvoorstel zijn fundamentele constitutionele uitgangspunten aan de orde. Enerzijds is van cruciaal belang dat onze democratische rechtsstaat met de inzet van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten tijdig en effectief beschermd kan worden tegen ernstige bedreigingen van buitenaf. Dat belang is hier nadrukkelijk aan de orde. Anderzijds kunnen de voor die inzet noodzakelijke bevoegdheden een vergaande inbreuk op grondrechten met zich brengen. Het is in een democratische rechtsstaat noodzakelijk dat gebruik van deze bevoegdheden wettelijk begrensd zijn en dat daarvoor passende waarborgen gelden, met name effectief toezicht.

De dreiging die uitgaat van landen met een offensief cyberprogramma is, zoals de toelichting overtuigend illustreert, reëel en actueel. Het is de taak van de AIVD en de MIVD deze dreigingen te onderkennen en andere instanties in staat te stellen de benodigde maatregelen te treffen. Daarmee vervullen deze diensten een essentiële rol in de bescherming van onze democratische rechtsorde. Dit vraagt van de AIVD en de MIVD een hoog niveau van technische expertise en doortastendheid. In hun onderzoek naar deze

dreigingen kunnen zij, zo is in algemene zin geaccepteerd, heimelijk bijzondere bevoegdheden inzetten.

Bij het gebruik van deze bevoegdheden is onvermijdelijk dat de diensten toegang krijgen tot persoonsgegevens, niet alleen van personen die zij in onderzoek hebben, maar ook van anderen. De diensten maken met hun onderzoeken dan ook, zij het met toepassing van wettelijke voorwaarden en waarborgen, een substantiële inbreuk op in de Grondwet en de in het EVRM verankerde grondrechten. In het bijzonder zijn deze bevoegdheden een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Over de inzet van deze bijzondere bevoegdheden heeft zich over een lange reeks van jaren rechtspraak ontwikkeld van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Als het gaat om bevoegdheden waarbij door inlichtingen- en veiligheidsdiensten grote hoeveelheden data worden verworven, blijkt dat het EHRM veel waarde hecht aan onafhankelijk toezicht in alle fasen van het interceptieproces. Burgers zijn doorgaans niet op de hoogte van de interceptie van hun data. Dat maakt het van groot belang dat een rechter of een (andere) onafhankelijke overheidsinstantie dat wel kan zijn en over de toepassing van de wettelijke bevoegdheden een onafhankelijk oordeel kan uitspreken.

De wettelijke mogelijkheid voor de diensten om heimelijk persoonsgegevens te verwerven en te verwerken brengt met zich dat de rechtsbescherming een ander, van het normale stramien afwijkend karakter draagt. Vanwege de vaak geheime aard van de activiteiten van de diensten ligt bij de inrichting van wettelijke waarborgen van oudsher de nadruk niet op de normaal geldende individuele rechtsbescherming maar op effectief systeemtoezicht. Het recht op een eerlijk proces als bedoeld in artikel 6 EVRM met zijn hoge eisen aan rechterlijke procedures is niet van toepassing.

Wel voorziet artikel 13 EVRM in het recht voor burgers op een effectief en daadwerkelijk rechtsmiddel als grondrechten zijn geschonden. De diverse onderdelen van het wettelijke toezicht (met inbegrip van de bindende klachtenbehandeling door de CTIVD) moeten in deze context worden begrepen.

Het EHRM vindt een onafhankelijke bindende toets voorafgaande aan de inzet van bevoegdheden een belangrijke waarborg ter bescherming van grondrechten. Hetzelfde geldt voor onafhankelijk toezicht op de verdere verwerking van de verworven data. Deze waarborgen moeten niet los van elkaar worden beoordeeld. Het gaat er blijkens de rechtspraak van het EHRM uiteindelijk om dat het stelsel van toezicht als geheel in evenwicht dient te zijn. Het stelsel dient waarborgen te bevatten die in hun onderlinge samenhang adequate en effectieve garanties bieden tegen willekeur en het risico van misbruik.

De Afdeling signaleert dat landen binnen Europa ieder voor zich hun eigen systematiek hebben van rechtsstatelijke waarborgen en checks and balances, overeenkomstig het nationale constitutionele recht. Er zijn belangrijke verschillen tussen landen in hoe inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn gepositioneerd, over welke bevoegdheden zij beschikken en op welke wijze onafhankelijk toezicht is georganiseerd. De uitspraken van het EHRM bieden dan ook geen blauwdruk voor een stelsel van toezicht. De nadruk op de balans binnen en de effectiviteit van het stelsel als geheel maakt dat eventuele beperkingen in de ene fase van het proces van gegevensverwerking, veelal kunnen worden gecompenseerd door andere waarborgen.

De beschouwingen en adviesopmerkingen die hierna volgen moeten in de sleutel van het voorgaande worden geplaatst. Zij hebben allen betrekking op de concrete uitwerking in het wetsvoorstel van uit constitutioneel oogpunt wezenlijke punten: de reikwijdte en begrenzing

van bevoegdheden, het onafhankelijk toezicht en de rechtsbescherming.

Wijziging van de Opiumwet 1960 BES

[\(W16.22.0191/II\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Opiumwet 1960 BES in verband met de invoering van de bevoegdheid voor het lokaal gezag van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot de oplegging van een last onder bestuursdwang ten aanzien van drugspannen.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Opiumwet 1960 BES, waardoor de gezaghebbers van openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de bevoegdheid krijgen om drugspannen te sluiten. Met de voorgestelde bevoegdheid wordt diep ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer, zoals beschermd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, en het eigendomsrecht, zoals vastgelegd in het Eerste Protocol bij het EVRM.

Adviesopmerking

De Afdeling heeft begrip voor het doel en de inhoud van het wetsvoorstel. Zij plaatst wel kanttekeningen bij de wijze waarop in de toelichting aan de Grondwet en het EVRM wordt getoetst. Met de sluiting van een woning wordt immers diep ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder het huisrecht, dat is vastgelegd in artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM. Daarnaast vormt sluiting een inbreuk op het eigendomsrecht in artikel 1 EP. Deze beperkingen zijn in beginsel mogelijk als voldaan wordt aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

Gelet op het voorgaande merkt de Afdeling allereerst op dat de toelichting met betrekking tot artikel 10 van de Grondwet te summier is. Volstaan wordt met de opmerking dat beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zijn toegestaan als deze bij of krachtens de wet zijn gesteld, en dat het wetsvoorstel voor-

ziet in een dergelijke grondslag. Daarmee komt de fundamentele betekenis van de afweging van de wetgever bij het stellen van beperkingen aan artikel 10 van de Grondwet nog niet voldoende tot uitdrukking. De formele wetgever dient ook op grond van artikel 10 van de Grondwet een expliciete belangenafweging te maken en met het oog daarop vast te stellen of de voorgestelde bevoegdheid noodzakelijk en proportioneel is.

De toelichting op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8 EVRM geeft meer inzicht in de afwegingen van de wetgever. Dit recht kan beperkt worden op grond van de doelcriteria genoemd in het tweede lid van artikel 8 EVRM, waaronder “de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen”. Bij het invullen van dit criterium wordt in de toelichting verwezen naar het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8 EVRM van de omwonenden. De Afdeling wijst erop dat de beperking van dit recht eveneens gerechtvaardigd kan worden aan de hand van de doelcriteria “de openbare veiligheid”, “het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten” en “de bescherming van de publieke gezondheid”.

Opvallend is ook dat in het kader van artikel 8 EVRM in de toelichting geen sprake is van een expliciete proportionaliteitsafweging met betrekking tot de bevoegdheidsuitbreiding in de wet als zodanig. Er wordt slechts ingegaan op de proportionaliteitsafweging die de gezaghebber bij het sluiten van panden in concreto moet verrichten. De vraag of de invoering van de voorgestelde bevoegdheid op zichzelf proportioneel is in het licht van de in de toelichting genoemde doelen, wordt niet expliciet beantwoord.

Een heldere beantwoording van deze vraag is ook van belang omdat bij de rechtvaardiging van de inbreuk op het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 EP slechts wordt verwezen naar de paragraaf over artikel 8 EVRM in de toelichting.

Bij de toetsing aan artikel 1 EP moet worden gekeken of sprake is van regulering of ontneming, of de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang dient en of er een rechtvaardige balans ('fair balance') is tussen het algemeen belang en het eigendomsrecht. Hoewel de toetsing van artikel 1 EP dus onderscheiden kan worden van artikel 8 EVRM, geldt voor beide artikelen dat de toetsing van de proportionaliteit een essentieel onderdeel is. Ook op dit punt is de toelichting niet toereikend.

De Afdeling adviseert in de toelichting in lijn met het voorgaande aandacht te besteden aan de proportionaliteit van de voorgestelde bevoegdheid in het licht van artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 EVRM en artikel 1 EP.

Wet hersteloperatie toeslagen [\(W06.22.0080/III\)](#)

Advies van 15 juni 2022, W06.22.0080/III, Kamerstukken II 2021/22, 36151, nr. 4, inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enige andere wetten (Wet hersteloperatie toeslagen).

Inhoud voorstel

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de regels over de hersteloperatie toeslagen op geordende wijze neer te leggen in één wet. Om dit te bereiken:

- wordt bestaande, in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) opgenomen herstelwetgeving verplaatst naar het voorstel;
- worden herstelregelingen gecodificeerd, die nu op basis van beleidsbesluiten worden uitgevoerd; en
- worden nieuwe, aanvullende herstelregelingen voorgesteld.

Adviesopmerking

Het voorgestelde artikel 6.13 voorziet in de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. De Afdeling maakt hierover twee opmerkingen.

In de eerste plaats is de grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens bijzonder ruim geformuleerd. De noodzaak en proportionaliteit van een zo ruime formulering moeten toereikend worden gemotiveerd. Het behoeft daarbij geen betoog dat bij de Belastingdienst/Toeslagen het voorkomen van onzorgvuldige en onrechtmatige wijze van omgang met persoonsgegevens op grond van (onder meer) ras, etnische afkomst en religieuze overtuiging te allen tijde voorop dient te staan. De Afdeling mist die motivering in de toelichting.

Daarbij komt – in de tweede plaats – dat bij de verschillende grondslagen in de AVG verschillende voorwaarden gelden. Niet duidelijk is welke voorwaarden aan en waarborgen bij de verwerking van deze gegevens moeten worden gesteld. Artikel 6.13, derde lid, biedt weliswaar een heel ruime grondslag voor het stellen van voorwaarden, maar inzicht in de aard ervan ontbreekt. Volgens artikel 6.13, vierde lid, wordt voorzien in waarborgen, maar er wordt geen inzicht geboden hoe en door wie in deze waarborgen zal worden voorzien.

De Afdeling adviseert de toelichting, en zo nodig het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Wet implementatie Open data richtlijn [\(W04.22.0141/I\)](#)

Voorstel van wet houdende wijziging van de Wet hergebruik van overheidsinformatie en enkele andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2019/1024/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (Wet implementatie Open data richtlijn).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de Europese richtlijn betreffende hergebruik van overheidsinformatie.

Adviesopmerking

Hergebruik van persoonsgegevens in openbare databanken

Bij hergebruik van overheidsinformatie heeft het de voorkeur dat informatie ter beschikking wordt gesteld in digitale vorm, in open formaat en vergezeld van metagegevens, om de gewenste vorm van hergebruik makkelijk te maken. Hergebruikers zullen vaak behoefte hebben om grote hoeveelheden gegevens op diverse manieren te ordenen en te doorzoeken, en om gegevens uit verschillende bronnen met elkaar te combineren. Het maatschappelijk nut van zulk hergebruik is duidelijk. Er zijn echter ook risico's aan verbonden, met name wanneer het gaat om persoonsgegevens.

Met dat risico wordt rekening gehouden. De richtlijn bepaalt dat de richtlijn geen afbreuk mag doen aan het Unierecht of het nationale recht betreffende de bescherming van persoonsgegevens, met name de Algemene verordening gegevensbescherming. Ook de Who bepaalt dat. Zo is hergebruik van openbare persoonsgegevens op grond van de Who niet mogelijk als dat onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verkregen (doelbinding).

Daarnaast is hergebruik van persoonsgegevens in openbare registers op grond van de Who niet mogelijk; in bijzondere wetten kan daarin wel worden voorzien. De bepaling dat de Who niet van toepassing is op persoonsgegevens, tenzij bij of krachtens wet anders is bepaald, is blijkens de toelichting in het wetsvoorstel opgenomen opdat niet de beheerders van databanken, maar de wetgever zelf een afweging maakt tussen de bescherming van persoonsgegevens en het daaraan tegengestelde belang van hergebruik.

De tekst roept echter vragen op. Een eerste vraag is hoe de keus om persoonsgegevens in openbare registers uit te zonderen van de Who zich verhoudt tot de richtlijn. In de toelichting wordt hier niet nader op ingegaan.

Daarnaast is een vraag wat de betekenis is van de bepaling dat in bijzondere wetten wél kan worden voorzien in hergebruik van deze categorie van persoonsgegevens. Uit het wetsvoorstel en de toelichting blijkt niet om welke wetten het gaat en evenmin of al een afweging heeft plaatsgevonden óf dat dat nog nader wordt geregeld. Hierdoor wordt de verhouding tussen de Who zoals die nu wordt gewijzigd en de bijzondere wetten onduidelijk.

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

Hergebruik van geanonimiseerde persoonsgegevens

Het is mogelijk om persoonsgegevens te anonimiseren. Ze worden dan zo aangepast dat ze niet meer tot personen herleidbaar zijn. Dan zijn het geen persoonsgegevens meer en kunnen ze worden verstrekt voor hergebruik. Anonimisering is echter geen absoluut gegeven. Zoals de Autoriteit Persoonsgegevens heeft opgemerkt kunnen gegevens die eerst als anoniem werden beschouwd later, met slimmere software en steeds grotere rekenkracht, alsnog worden teruggerekend tot persoonsgegevens. De toenemende beschikbaarheid van gegevens voor hergebruik vergroot dat risico.

Op verzoek van de AP is in de toelichting een passage aan dit onderwerp gewijd. Daarin wordt de kwetsbaarheid van geanonimiseerde persoonsgegevens onderkend. Opgemerkt wordt dat anonimisering een vorm van gegevensverwerking is. Organisaties zullen structureel in de gaten moeten blijven houden of verstrekte gegevens het risico lopen door technologische ontwikkelingen niet langer anoniem te zijn.

De vraag rijst wat nu precies van de overheidsorganisaties verwacht wordt om te voorkomen dat gegevens toch herleidbaar worden tot personen. De toelichting lijkt te impliceren dat overheidsorganisaties nauwkeurig zullen moeten bijhouden of derden de gegevenssets die zij in het nabije of verre verleden hebben ontvangen (en die misschien nog verder zijn verhandeld), met nieuwe technieken alsnog terug kunnen vertalen naar de onderliggende persoonsgegevens. De Afdeling hecht eraan dat deze verplichtingen, en de mogelijke kosten die deze meebrengen, worden verduidelijkt en dat ook wordt aangegeven hoe en door wie hierop effectief toezicht zal worden gehouden.

Voorts is van belang dat wordt verduidelijkt in hoeverre de ontvangers en eventuele andere (her)gebruikers reeds op grond van geldend recht, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming, de gegevens niet mogen de-anonimiseren. Daarvoor is overigens onder meer vereist dat zij de bron van de gegevens kennen en zich bewust zijn van de beperkingen die erop rusten.

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

Wet opheffing geheimhoudingsplicht ten behoeve van de inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane [\(W06.22.0188/III\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en de Algemene douanewet ter opheffing van de geheimhoudingsplicht in verband met het verstrekken van gegevens aan de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (Wet opheffing geheimhoudingsplicht ten behoeve van de inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel heeft tot doel het verstrekken van gegevens en inlichtingen, verkregen door de directoraten-generaal Toeslagen en Douane in de uitvoering van hun taken en waarop een geheimhoudingsplicht, onderscheidenlijk beroepsgeheim van toepassing is, aan de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD) mogelijk te maken.

Adviesopmerking

Er is een geheimhoudingsplicht van toepassing op informatie die bij de uitvoering van de belastingwet, toeslagen- en douanewetgeving is verkregen. Volgens de toelichting is er voor de belastinggegevens geen noodzaak om een voorziening te treffen. Door gebruikmaking van de ontheffingsmogelijkheid in de wet kunnen gegevens worden verstrekt aan de IBTD. Omdat dergelijke mogelijkheden volgens de toelichting voor toeslagen- en douanegegevens niet beschikbaar zijn, worden in onderhavig voorstel voorzieningen getroffen om ook op die terreinen de gegevensverstrekking aan de IBTD mogelijk te maken.

Het wetsvoorstel beoogt aan te sluiten bij de bestaande wetgeving; daaruit wordt blijkens de toelichting afgeleid dat een wettelijke grondslag nodig is om voor toeslagen- en douanegegevens de bestaande geheimhoudingsplicht te doorbreken. In het algemeen is een wettelijke grondslag voor de verstrekking van het ene (dienst)onderdeel van het ministerie, zoals in dit geval van de directoraten-generaal Douane resp. Toeslagen, aan een ander dienstonderdeel, in dit geval de IBTD, van het ministerie niet noodzakelijk.

Er zijn niettemin redenen voor een wettelijke grondslag voor onderlinge gegevensuitwisseling wanneer het gaat om fiscale gegevens, concurrentiegevoelige gegevens of persoonsgegevens. Ook voor verdere verwerking van dit type gegevens, en in het bijzonder voor persoonsgegevens, binnen een organisatie (zoals een

ministerie) geldt dat deze niet zomaar gebruikt mogen worden voor een ander doel of taak dan waarvoor zij oorspronkelijk zijn verzameld (doelbinding). Voor een dergelijk gebruik is, zoals gezegd, een wettelijke grondslag noodzakelijk. Die noodzaak kan te meer gelden als gegevens aan derden, zoals aan beide Kamers, worden verstrekt.

De Afdeling adviseert de motivering van het voorstel in de toelichting in lijn met het voorgaande aan te vullen.

Wijziging van het Besluit verwerking persoonsgegevens

[\(W04.22.00116/I\)](#)

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit verwerking persoonsgegevens generieke digitale infrastructuur in verband met het stellen van regels over de bevoegdheidsverklaringsdienst en gezagsmodule.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit regelt de benodigde verwerking van persoonsgegevens voor drie verschillende voorzieningen die verband houden met digitale publieke dienstverlening. Het ontwerpbesluit voorziet in een bevoegdheidsverklaringsdienst waarmee een verklaring wordt afgegeven of een persoon namens een beoogd vertegenwoordigde toegang dient te krijgen tot de digitale dienst. Daarnaast is er de gezagsmodule met behulp waarvan kan worden vastgesteld of een persoon het ouderlijke gezag heeft over een minderjarige. Tot slot worden regels voorgesteld voor de verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is om na te gaan of gebruikers hebben ingesteld dat zij notificaties ontvangen bij een nieuw bericht in de Berichtenbox, en waarmee kan worden gecontroleerd of een dergelijke notificatie is ontvangen.

Adviesopmerking

Het ontwerpbesluit maakt het mogelijk om gegevens te verwerken over de gezondheid van de beoogd vertegenwoordiger. De toelichting maakt niet duidelijk om wat voor gegevens het gaat en waarom het noodzakelijk is om deze te kunnen verwerken. Wel spreekt de toelichting over het inloggen op de site van zorgverleners; het kan zijn dat met "gegevens over de gezondheid" (van in dat geval de vertegenwoordigde) wordt bedoeld op het feit dat iemand contact heeft met een bepaalde zorgverlener. Omdat het hier om bijzondere persoonsgegevens gaat dient uit het ontwerpbesluit zelf te blijken welke gegevens verwerkt mogen worden.

De Afdeling adviseert in het ontwerpbesluit te bepalen welke medische gegevens verwerkt mogen worden.



7. Gevolgen voor de rechtspraak en rechtsbescherming



Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie

(W04.22.0128/I)

Voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie).

Inhoud voorstel

Het voorstel wijzigt de Gaswet en de Omgevingswet met als doel gemeenten juridisch instrumentarium te verschaffen om te komen tot verduurzaming van de gebouwde omgeving. Dit gebeurt tegen de achtergrond van het Klimaatakkoord van 28 juni 2019.

Adviesopmerking

De impact van het voorstel op de positie van individuele burgers, instellingen en gebouw-eigenaren moet op voorhand niet worden onderschat. Een gang naar de rechter, zowel bij geschillen rond de planvorming als zodanig of over de individuele (financiële) consequenties van de uitvoering, is snel gemaakt. De Raad voor de rechtspraak, die in het kader van de internetconsultatie een reactie heeft ingediend, verwacht evenwel geen substantiële gevolgen van het voorstel voor de gerechten.

Opvallend is dat de Afdeling bestuursrechtspraak – de in eerste en enige aanleg bevoegde rechter wat betreft beroepen tegen de vaststelling en wijziging van omgevingsplannen – niet om een reactie is gevraagd. Beroepsprocedures over besluiten tot wijziging van omgevingsplannen waarin het gebruik van gas als warmtevoorziening wordt uitgesloten, kunnen vertraging in de uitvoering in de hand werken.

Juridische procedures leggen als zodanig ook een groot beslag op de betrokken instanties en de rechterlijke macht. De Autoriteit Consument en Markt wijst hier ook op in haar consultatiereactie. Het is dus zaak om een realistische

inschatting te maken van het mogelijke aantal beroepsprocedures.

De Afdeling adviseert alsnog te voorzien in dat onderzoek en met het oog daarop ook alsnog de Afdeling bestuursrechtspraak te consulteren.

Regels ter uitvoering van verordening (EU) 2019/1020 (markttoezicht) en verordening (EU) 2020/740

(W18.21.0048/IV)

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe uitvoering te geven aan de Europese markttoezichtverordening. Daartoe worden met het voorstel in verschillende wetten nieuwe toezichtbevoegdheden geïntroduceerd en wordt voorzien in verboden voor marktdeelnemers om in strijd met de verordening te handelen.

Adviesopmerking

Grensoverschrijdende wederzijdse bijstand

De verordening stelt regels over grensoverschrijdende wederzijdse bijstand tussen de markttoezichtautoriteiten van de lidstaten. Op grond van artikel 22 van de verordening kan een autoriteit, als zij haar onderzoek niet kan afronden doordat het voor haar onmogelijk is bepaalde informatie te verkrijgen, bij een autoriteit van een andere lidstaat een gemotiveerd verzoek doen om passende onderzoeken of maatregelen te nemen teneinde de gevraagde informatie te verkrijgen. Artikel 23 van de verordening voorziet voorts in de mogelijkheid om een verzoek te doen aan een autoriteit in een andere lidstaat om handhavingsmaatregelen te nemen, als voor het beëindigen van non-conformiteit van een product maatregelen nodig zijn binnen het rechtsgebied van deze autoriteit. Op die voet kan een Nederlandse toezichthouder bijvoorbeeld een verzoek krijgen tot het nemen van handhavingsmaatregelen voor feiten die in een andere lidstaat zijn begaan.

Rechtsbescherming en rechterlijke toetsing

De bepalingen ten aanzien van wederzijdse bijstand doen de vraag rijzen hoe de rechtsbescherming is geregeld van een justitiabele jegens wie een Nederlandse autoriteit namens een autoriteit van een andere lidstaat inlichtingen vordert of handhavingsmaatregelen treft. Meer specifiek rijst de vraag bij welke rechterlijke instantie de justitiabele moet zijn – de Nederlandse rechter of die van de lidstaat van de verzoekende autoriteit – en wat de omvang is van de rechterlijke toetsing bij wederzijdse bijstand. De bewoordingen van de verordening, noch de toelichting geven daarover uitsluitel.

Uit de artikelen 22 en 23 blijkt dat de aangezochte autoriteit een eigen afweging maakt welke (handhavings)maatregelen zij passend acht om aan het verzoek uitvoering te geven. Dit wijst erop dat tegen deze maatregelen rechtsmiddelen moeten worden aangewend in de lidstaat van de aangezochte autoriteit.

Tegelijkertijd is de beoordelingsvrijheid van de aangezochte autoriteiten niet onbeperkt: de verordening noemt slechts een beperkt aantal mogelijke weigeringsgronden. De aangezochte autoriteit kan een verzoek alleen weigeren als de verzoekende autoriteit haar verzoek onvoldoende heeft gemotiveerd, het verzoek de activiteiten van de aangezochte autoriteit zou belemmeren of het verzoek in strijd is met EU-harmonisatiewetgeving. In andere gevallen moet zij tot maatregelen overgaan.

In dat licht rijst voorts de vraag hoe ver de rechterlijke toetsing gaat. Kan een rechter van de lidstaat van een aangezochte autoriteit zich bijvoorbeeld ook uitspreken over de onderliggende (in een andere lidstaat begane) feiten en de vraag of deze inderdaad aanleiding geven voor het treffen van de handhavingsmaatregelen? Of behoort dat te worden beoordeeld door de rechter van de lidstaat van de verzoekende autoriteit?

Voorts wijst de Afdeling erop dat uit het vierde lid van artikel 22 van de verordening volgt dat de verzoekende autoriteit verantwoordelijk blijft voor het onderzoek. Dit zou erop kunnen wijzen dat een justitiabele toch (ook) bij de verzoekende autoriteit en de rechterlijke instanties van de verzoekende lidstaat tegen deze maatregelen op kan (of moet) komen. Onduidelijk is echter of deze verantwoordelijkheid ook ziet op de maatregelen die de aangezochte autoriteit op haar verzoek neemt en of dat kan betekenen dat een verzoekende autoriteit bij haar nationale rechter wordt aangesproken op de inzet van deze maatregelen en op eventuele fouten van de aangezochte autoriteit in de uitvoering.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze van rechtsbescherming en de rechterlijke toetsing bij grensoverschrijdende wederzijdse bijstand.

Spoedwet conditionele eindafrekening dividendbelasting

[\(W06.21.0370/III\)](#)

Vierde nota van wijziging op het voorstel van wet van het lid Van der Lee tot wijziging van de Wet op de dividendbelasting 1965 en enkele andere belastingwetten in verband met de invoering van een conditionele eindafrekening (Spoedwet conditionele eindafrekening dividendbelasting).

Inhoud voorstel

De belangrijkste wijzigingen in deze vierde nota van wijziging zijn:

- 1) de (her)introduktie van een vestigingsplaatsfictie in de vennootschapsbelasting en de dividendbelasting voor naar buitenlands recht opgerichte lichamen,
- 2) de conditionele eindafrekening dividendbelasting is alleen van toepassing bij vertrek naar een staat buiten de EER en de EU die geen dividendbelasting kent of die een step-up geeft bij binnenkomst,

- 3) de introductie van een imperatieve inhoudingsvrijstelling in de dividendbelasting voor aandeelhouders die woonachtig of gevestigd zijn in niet-verdragslanden buiten de EER en de EU,
- 4) het voorstel werkt terug tot 8 december 2021, 09.00 uur.

Adviesopmerking

De initiatiefnemer stelt dat, doordat bij de vierde nota van wijziging voor de exit-heffing wordt teruggevallen op de bestaande heffingssystematiek van de dividendbelasting, de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van de vennootschap en de aandeelhouders automatisch zijn geregeld. De bezwaartermijn van zes weken begint voor de aandeelhouders te lopen op de dag na het vertrek van de vennootschap. Om de bezwaarmogelijkheden van de aandeelhouder te waarborgen heeft de initiatiefnemer in het voorstel een verplichting voor de vennootschap opgenomen om aan de aandeelhouder kenbaar te maken dat (fictieve) inhouding van dividendbelasting heeft plaatsgevonden.

Dit roept de vraag op in hoeverre de aandeelhouders een adequate rechtsingang hebben als de inhoudingsplichtige hen – al dan niet laakbaar – niet (tijdig) heeft geïnformeerd, waardoor de aandeelhouders niet op de hoogte waren van de start van de bezwaartermijn met betrekking tot de dividendbelastingheffing over het fictieve exit-dividend. De kans dat die situatie zich voordoet is reëel, aangezien zoals eerder is opgemerkt, pas na enige tijd kan komen vast te staan op welk moment in het verleden de vennootschap is vertrokken.

Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma

[\(W04.22.0073/I\)](#)

Voorstel van wet houdende specifieke wettelijke voorzieningen voor het uitvoeren van onderzoeken door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst naar landen met een offensief cyberprogramma tegen Nederland of Nederlandse belangen (Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een tijdelijk, van de Wiv 2017 afwijkend regime voor het onderzoek van de AIVD en de MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma. Het bestaande regime van de Wiv 2107 belemmert de diensten om dit onderzoek effectief uit te voeren, aldus de toelichting. Het doel van het voorstel is meer operationele snelheid en wendbaarheid mogelijk te maken, terwijl het niveau van toezicht gelijk blijft. Het voorstel verruimt daartoe de inzetmogelijkheden van enkele cyberbevoegdheden, brengt verschuivingen aan in het stelsel van toezicht en creëert voor geschillen tussen de minister(s) en de toezichthouder(s) een beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Adviesopmerking

In haar rapport typeerde de Evaluatiecommissie de situatie dat toezichthouders het laatste woord hebben over de toepassing van de Wiv 2017 als praktisch onwenselijk en principiële niet passend. Deze 'weeffout' in de wet diende volgens de commissie te worden hersteld door de bestuursrechter de taak te geven om de juridische grenzen van het speelveld te bepalen waarbinnen het toezicht op de bevoegdheidsuitoefening door de diensten plaatsvindt.

Het wetsvoorstel implementeert deze aanbeveling voor het onderzoek naar landen met een offensief

cyberprogramma. De minister kan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep instellen tegen bindende oordelen van zowel de TIB als de CTIVD. Het beroep heeft geen schorsende werking, maar de Afdeling kan wel desgevraagd een voorlopige voorziening treffen waarmee de werking van het bindende oordeel wordt opgeschort. De behandeling van de zaak vindt plaats achter gesloten deuren, maar de uitspraak is openbaar, met uitzondering van staatsgeheime informatie.

Betekenis artikel 121 van de Grondwet

Met de geschetste procedure kan de Afdeling bestuursrechtspraak geschillen tussen toezicht-houders en ministers beslechten en uitsluitel geven over de uitleg van wettelijke begrippen. Het voorstel creëert daarmee een nieuwe taak, die volgens de toelichting nadrukkelijk moet worden onderscheiden van de rechtsprekende taak die de Afdeling in bestuursrechtelijke zaken. Het is een bijzondere vorm van geschillenbeslechting die op allerlei, hierna te bespreken manieren afwijkt van de klassieke bestuursrechtspraak. Niettemin gaat de toelichting ervan uit dat artikel 121 van de Grondwet ook geldt voor de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak in de geschillenbeslechting op basis van het voorstel.

Artikel 121 van de Grondwet schrijft voor dat de uitspraak in het openbaar geschiedt. Hierop zijn, anders dan bij de andere twee waarborgen van artikel 121 (die betrekking hebben op de openbaarheid van terechtzittingen en de motivering van vonnissen), geen uitzonderingen mogelijk. Hoewel niet duidelijk is wat exact bedoeld is met het begrip 'geschieden', stelt de toelichting dat algemeen wordt aangenomen dat artikel 121 niet impliceert dat uitspraken volledig publiekelijk moeten worden voorgelezen. Voorlezing van alleen het dictum volstaat, aldus de toelichting.

Hoewel de Grondwet naar de letter genomen niet geheel duidelijk is over of de daarin opgenomen waarborgen ook gelden voor

onafhankelijke gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren, moet worden aangenomen dat artikel 121 Grondwet in algemene zin ook van toepassing is op de Afdeling bestuursrecht-spraak. Dit is echter niet zonder meer het geval voor de bijzondere vorm van geschillenbeslechting zoals nu voorgesteld. Deze wijkt in een aantal opzichten af van de reguliere bestuursrechtspraak.

In het wetsvoorstel gaat het om een bijzondere voorziening voor een geschil tussen twee overheidsorganen: de minister enerzijds en de TIB/CTIVD anderzijds. De burger heeft, anders dan in de reguliere bestuursrechtelijke procedure, geen rol. Het gaat bovendien om een procedure in een bijzonder werkveld: een geschil over machtigingen voor en beoordeling van operaties van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De onderliggende gegevens zijn in verband daarmee staatsgeheim. Om die reden ligt een vergelijking voor de hand met de in de Wiv 2017 geregelde procedure die een last vereist van de rechtbank Den Haag voor het openen van brieven en andere geadresseerde zendingen. In dat geval is de last evenmin openbaar.

De Afdeling adviseert om in de toelichting, anders dan nu het geval is, een duidelijk standpunt in te nemen over de toepasselijkheid van artikel 121 van de Grondwet in de geschillen die hier aan de orde zijn. Daarvoor is te meer reden omdat niet duidelijk is wat die bepaling precies voorschrijft. De grondwetsgeschiedenis biedt weliswaar aanknopingspunten voor het standpunt in de toelichting dat de uitspraak mondeling moet worden uitgesproken en dat daarbij kan worden volstaan met het dictum, maar de tekst van de bepaling ('geschieden') dwingt daartoe niet. De vraag rijst of in het digitale tijdperk niet gekozen moet worden voor een andere uitleg.

Dit lijkt ook de gedachtegang die ten grondslag lag aan de wijziging van artikel 8:78 van de

Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het artikel is in 2017 gewijzigd in verband met de invoering van digitaal procederen en is nu op dit punt gelijklopend aan artikel 121 van de Grondwet. De wetsgeschiedenis vermeldt dat er voorheen van uit werd gegaan dat aan het beginsel van openbaarheid invulling moest worden gegeven door de uitspraak in het openbaar uit te spreken. Dit dateert echter van voor het internettijdperk. Internet biedt volgens de toelichting bij die wet kansen om aan de openbaarheid van de uitspraak een meer eigentijdse invulling te geven. Zo is het bijvoorbeeld toegestaan om dagelijks een lijst van gedane uitspraken op te stellen en op rechtspraak.nl te plaatsen, onder vermelding van de uitspraakdatum en het zaaknummer. De wetgever lijkt er in 2017 van te zijn uitgegaan dat deze wetswijziging in overeenstemming was met de vereisten in artikel 121 van de Grondwet en dus dat deze bepaling niet vereist dat de uitspraak in het openbaar moet worden voorgelezen.

Het voorgaande laat onverlet dat dat waar mogelijk openbaarheid moet worden betracht. Het voorstel stelt dat uitspraken openbaar zijn met uitzondering van staatsgeheime informatie. Gelet daarop zullen de feiten, waaronder de operationele context en de technische toepassing, in een nader te bepalen mate geanonimiseerd en geabstraheerd moeten worden. Ook onder die omstandigheden kan tegemoet worden gekomen aan de in de buitenwereld bestaande behoefte aan duidelijkheid over de juridische grenzen die worden gesteld aan de bevoegdheden van de AIVD en de MIVD. Zoveel blijkt ook uit de openbare toezichtsrapporten, jaarverslagen en klachtbeslissingen van de toezichthouders. Het creëren van meer duidelijkheid waar mogelijk over de betekenis van wettelijke begrippen en bevoegdheden is ook een belangrijke doelstelling van de beroepsprocedure. Het is met het oog daarop niet waarschijnlijk dat, zoals de toelichting stelt, steeds volstaan kan worden met openbaarmaking van enkel het dictum.

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

Rol van de Afdeling bestuursrechtspraak

De toelichting gaat in beperkte mate in op de wijze waarop de Afdeling bestuursrechtspraak het geschil, gegeven de bijzondere aard daarvan (zie hiervoor onderdeel b), dient te beoordelen. Vermeld wordt dat het de Afdeling vrij staat om te bepalen op welke wijze en met welke intensiteit zal worden getoetst. Wel is de mate waarin de wetgever marges heeft gelaten in dit kader van belang. In de Wiv 2017 kunnen deze per bevoegdheid verschillen, aldus de toelichting. Hierdoor zal ook de toetsingsintensiteit bij de Afdeling kunnen verschillen. Binnen een en dezelfde uitspraak kunnen er bovendien onderdelen zijn die zich lenen voor verschillende soorten toetsingsintensiteit. Zo zal wetsuitleg doorgaans niet voor marginale toetsing in aanmerking komen, waar dat bij de beoordeling van een feitencomplex soms wel aangewezen kan zijn, aldus de toelichting.

De vraag rijst of deze algemene passage voldoende recht doet aan de te verwachten praktijk. Terughoudende beoordeling zal gelet op de aard van de geschillen naar verwachting de hoofdregel zijn. De Afdeling wijst er in dat verband op dat de TIB en de CTIVD gespecialiseerde onafhankelijke instanties zijn. Zij beschikken over de expertise om een goede inschatting te maken van zowel de operationele en technische context van de inzet van een bevoegdheid als van de rechtmatigheid ervan. Zij zijn daartoe beter geëquipeerd dan de Afdeling bestuursrechtspraak, die per definitie op grotere afstand staat en technisch minder is ingevoerd.

Het ligt in de rede dat de Afdeling bestuursrechtspraak de operationele en technische context van het gebruik van bevoegdheden terughoudend zal toetsen. Bij de uitleg van wettelijke begrippen kan een indringender toetsing aangewezen zijn maar ook hier geldt dat sprake kan zijn van ruime beoordelingsmarges. Dat geldt met name ook

voor de in de toelichting genoemde toetsingsmaatstaven voor de toepassing van bevoegdheden: noodzaak, proportionaliteit, subsidiariteit en gerichtheid. Voor zover de daarbij behorende belangenafweging samenhangt met de operationele en technische context, kan ook dan aanleiding bestaan voor een (enigszins) terughoudende beoordeling.

De Afdeling advisering wijst er in samenhang met het voorgaande verder op dat de beroepsprocedure slechts in uitzonderlijke gevallen soelaas kan bieden. Het moet gezien worden als een ventiel in een complex en belast systeem. De complexiteit heeft zowel betrekking op de geavanceerde en zich snel ontwikkelde technologie als de bestuurlijke constellatie waarin het geschil moet worden beoordeeld. Zij sluit zich in verband daarmee dan ook nadrukkelijk aan bij de observatie van de Evaluatiecommissie dat de TIB, de CTIVD en de betrokken ministers zich in de eerste plaats moeten inspannen eventuele problemen en verschillen van opvatting binnen het stelsel zélf op te lossen. De gang naar de Afdeling bestuursrechtspraak kan een uitkomst bieden als dit onverhoopt niet lukt, maar dient als uitzondering zeer spaarzaam aangewend te worden. Van een generieke herkansingsmogelijkheid van de minister na een hem onwelgevallig bindend oordeel van één van de toezichthouders kan gelet op het voorgaande geen sprake zijn.

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

Wet implementatie Richtlijn kleineondernemersregeling (W06.22.0135/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 in verband met de aanpassing van de kleineondernemersregeling (Wet implementatie Richtlijn kleineondernemersregeling).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de Richtlijn kleineondernemersregeling in de Wet op de omzetbelasting 1968 om te bewerkstelligen dat Nederland de Europese kleineondernemersregeling vanaf 1 januari 2025 toepast.

Adviesopmerking

Uit de richtlijn volgt niet welke lidstaat rechtsbescherming moet bieden aan de ondernemer die de KOR grensoverschrijdend wil toepassen. Nederland is daarom in overleg getreden in Europees verband (Btw-comité). Volgens de toelichting wordt de rechtsbescherming in de Wet op de omzetbelasting 1968 verankerd zodra hierover duidelijkheid bestaat.

De Afdeling merkt op dat het voorstel ook voor de puur nationale situatie onduidelijkheid laat bestaan over de juridische duiding van diverse handelingen van de inspecteur, daaronder begrepen het uitblijven daarvan. Het betreft onder meer wezenlijke handelingen als het door de inspecteur reageren op een melding, de gang van zaken rondom wederopzegging, de-activering van het individuele nummer, aanpassing van de informatie in de kennisgeving en verlenging van de 35-dagentermijn.

Bijzondere aandacht vraagt de Afdeling voor de melding of de bevestiging door de inspecteur in reactie op de ontvangst van een voorafgaande kennisgeving of actualisering daarvan. Totdat de inspecteur de melding of de bevestiging heeft gedaan, kan de ondernemer de KOR niet toepassen. Uit de wettekst en de toelichting

wordt de juridische duiding van deze melding of bevestiging of het uitblijven ervan niet helder. Met andere woorden: kan de kleine ondernemer hiertegen in bezwaar en beroep gaan? Dit kan de aan kleine ondernemers geboden rechtsbescherming beperken. Het voorstel bevat enkel een delegatiegrondslag die de mogelijkheid creëert om op enig moment bij algemene maatregel van bestuur bepaalde, nader aan te wijzen, beslissingen van de inspecteur als voor bezwaar vatbaar aan te merken.

De Afdeling adviseert om in het voorstel de voor ondernemers wezenlijke handelingen van de inspecteur nader te duiden, opdat duidelijkheid over de rechtsbescherming bestaat.



8. Primaat van de wetgever en delegatie



Beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld

[\(W18.21.0181/IV\)](#)

Voorstel van wet houdende Wijziging Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld.

Inhoud voorstel

In 2018 heeft het kabinet besloten om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk, maar uiterlijk in 2030, volledig te beëindigen. Dit wetsvoorstel voorziet in de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld in twee opeenvolgende fasen. Daartoe wijzigt het de Gaswet en de Mijnbouwwet.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel voorziet in twee wettelijke grondslagen (in de Gaswet en in de Mijnbouwwet) om bij ministeriële regeling nader te regelen in welke situaties in fase 1 gas moet worden geproduceerd uit het Groningenveld boven het minimale niveau (minimumflow). Gegeven het maatschappelijk belang dat volstrekt duidelijk is onder welke omstandigheden gaswinning uit het Groningenveld als ultimatum remedium (nog) kan plaatsvinden, onderschrijft de Afdeling het in de memorie van toelichting ingenomen standpunt dat het in fase 1 nodig is dergelijke situaties wettelijk vast te leggen. De Afdeling maakt in dat verband twee opmerkingen.

Delegatie aan de minister

Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag in de Gaswet om bij ministeriële regeling te bepalen voor welke wettelijke taken en in welke situaties de netbeheerder GTS een aanwijzing kan geven om gas te produceren uit het Groningenveld in fase 1 boven het minimale niveau (minimumflow).

De Afdeling merkt op dat het bepalen van de situaties waarin de gaswinning kan worden aangepast geen detailvoorschriften betreft, voorschriften van administratieve aard of voorschriften

die vaak of snel moeten kunnen worden gewijzigd. Uitsluitend voor dat type voorschriften is delegatie aan de minister toelaatbaar. Hier gaat het echter om de afweging welke omstandigheden het noodzakelijk maken om het Groningenveld als ultimatum remedium aan te spreken.

Bovendien zijn deze wettelijke taken en situaties reeds bekend en vaststaand. In de memorie van toelichting wordt uitgebreid uiteengezet in welke drie situaties het Groningenveld een back-up functie vervult ten behoeve van de wettelijke taken van de landelijke netbeheerder GTS, namelijk

- (i) bij technische mankementen aan de stikstofinstallaties,
- (ii) bij transportbeperkingen en
- (iii) bij onverwachte wijzingen in de samenstelling van aangevoerd hoogcalorisch gas.

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling het bepalen van de uitzonderingssituaties waarin de minimale gaswinning wordt 'opgeregeld' niet te delegeren aan de minister, maar dit zoveel mogelijk in het wetsvoorstel of bij algemene maatregel van bestuur te bepalen en nader uit te werken.

Voorlichting op welke wijze de Kamer beschikking kan krijgen over het advies van de Afdeling advisering bij de voorhang van een algemene maatregel van bestuur

[\(W04.22.0112/I\)](#)

Verzoek om voorlichting over de kwestie op welke wijze de Kamer beschikking kan krijgen over het advies van de Afdeling advisering bij de voorhang van een algemene maatregel van bestuur.

Inhoud voorstel

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voorlichting gegeven over een aantal vragen die gaan over de kwestie op welke wijze de Kamer beschikking kan krijgen over het advies van de Afdeling

advisering bij de voorhang van een Algemene Maatregel van Bestuur.

Adviesopmerking

Wanneer is voorzien in een voorhangprocedure, adviseert de Afdeling nadat de voorhangprocedure is afgerond. Dat heeft te maken met de constitutionele positie en taken van de Raad van State en de Afdeling advisering. Die positie en taken leiden ertoe dat de Afdeling advisering in principe heeft te gelden als 'laatste adviseur' van de regering en moet kunnen adviseren over het 'complete plaatje'. Gaat het om een ontwerpbesluit, dan adviseert de Afdeling de regering op het moment waarop het ontwerp zó ver is gevorderd, dat tot vaststelling kan worden besloten.

Zowel het gebruik van ruime delegatie als het daarbij opnemen van bepalingen die parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van amvb's regelen doen afbreuk aan het feit dat wetten in formele zin en amvb's verschillende soorten regelingen zijn, die op verschillende wijze worden vastgesteld, waarin – samenhangend daarmee – verschillende typen regels worden opgenomen en waartoe aan de beide Kamers van het parlement verschillende bevoegdheden toekomen. Op de eisen die in dit verband aan het wetgevingsproces worden gesteld, moet ook kunnen worden toegezien, zowel door het parlement als door de Afdeling advisering van de Raad van State, die formeel altijd in het proces betrokken is.

De Afdeling schetst in antwoord op de vragen twee manieren waarop de beide Kamers van het parlement eerder kennis kunnen nemen van het advies van de Afdeling advisering over een ontwerp-amvb. De eerste maakt gebruik van de omstandigheid dat adviezen van de Afdeling advisering sinds 1 mei 2022 kort na de vaststelling openbaar zijn. De tweede gaat in op de mogelijkheid om te beschikken over het advies van de Afdeling vóórdat de voorhangprocedure aanvangt en de voorwaarden waaronder dat tot de mogelijkheden zou behoren.

Inwerkingtreding Wet open overheid (Woo)

Sinds het debat dat aanleiding was voor het voorlichtingsverzoek heeft zich een belangrijke ontwikkeling voorgedaan, namelijk de inwerkingtreding van de Woo per 1 mei 2022. Vóór die datum werd een advies van de Afdeling over een amvb pas openbaar op het moment dat de regering de amvb definitief vaststelde. In die situatie konden de beide Kamers van het parlement niet eerder kennisnemen van het advies van de Afdeling.

Per 1 mei 2022 geldt echter dat alle adviezen van de Afdeling enkele dagen nadat zij zijn vastgesteld, openbaar worden gemaakt. Op dat moment is er in het algemeen nog geen sprake van een besluit van de regering tot vaststelling van de amvb. Dit betekent dat het parlement in deze nieuwe situatie eerder kennis kan nemen van de adviezen van de Afdeling. Weliswaar geldt nog steeds dat de voorhangprocedure al is afgerond als de ontwerp-amvb voor advies aan de Afdeling advisering wordt voorgelegd, maar anders dan vóór 1 mei 2022 het geval was, kan het parlement wél over het advies beschikken voordat een ontwerp-amvb wordt vastgesteld. Dat is overigens niet alleen zo voor amvb's waar een voorhangprocedure op van toepassing is, maar geldt voor alle amvb's.

Dit verruimt de mogelijkheid van de beide Kamers van parlement aanzienlijk om in voorkomende gevallen met de regering over een advies van de Afdeling over een ontwerp-amvb van gedachten te wisselen. De regering kan in voorkomend geval het openbare advies aan het parlement toezenden. Als een advies van de Afdeling daartoe aanleiding geeft, kunnen de beide Kamers van het parlement immers hun reguliere instrumenten, zoals moties, gebruiken om bijvoorbeeld de vaststelling van de amvb aan te houden totdat daarover met de regering nader is gesproken.

Advies Afdeling voorafgaand aan voorhang

Een advies van de Afdeling voorafgaand aan de voorhang: deze procedure zou er als volgt uit kunnen zien. Een ontwerp-amvb wordt eerst ter

advisering aan de Afdeling aangeboden. Nadat de Afdeling advies heeft uitgebracht, volgt de voorhangprocedure bij een van beide of beide Kamers. Als naar aanleiding van de voorhangprocedure de regering substantiële aanpassingen in het ontwerp aanbrengt, wordt het nieuwe ontwerp opnieuw ter advisering aan de Afdeling voorgelegd. Dat laatste vloeit voort uit het hiervoor genoemde uitgangspunt dat de Afdeling bij amvb's optreedt als laatste adviseur van de regering. Na ommekomst van dit eventuele tweede advies kan de amvb worden vastgesteld.

Het voordeel van dit alternatief is dat de beide Kamers van het parlement, zoals wenselijk wordt geacht, het advies van de Afdeling kunnen betrekken bij de afweging of in de voorhangprocedure opmerkingen moeten worden gemaakt. Een nadeel van deze procedure is dat hiermee het onderscheid tussen een wetsvoorstel en een amvb kleiner wordt – met dien verstande dat de Tweede Kamer geen amendementsrecht heeft bij amvb's. Deze procedure impliceert een relativisering van het onderscheid tussen wetgeving in formele zin en amvb's. De voorhangprocedure zelf relativiseert dit onderscheid. Dat wordt verder versterkt als de Afdeling voorafgaand aan de voorhang adviseert. Vooral als gebruik wordt gemaakt van ruime delegatiemogelijkheden komt dit de zorgvuldigheid, rechtszekerheid, democratische legitimatie en kenbaarheid van regelgeving niet ten goede, zoals hierboven naar voren gebracht.

Opschonen voorhangprocedures

De hierboven genoemde mogelijkheden van het parlement om het advies van de Afdeling nadrukkelijker te betrekken bij de oordeelsvorming (met of zonder voorhang) mogen geen afbreuk doen aan de hoofdregel dat de voornaamste onderwerpen bij wet worden geregeld. Bij de vaststelling van lagere regelgeving die berust op een wet in formele zin is voorts in beginsel geen rol weggelegd voor het parlement.

Gelet op het veelvuldig gebruik van voorhangbepalingen enerzijds en de toegenomen variatie van vormen van parlementaire betrokkenheid bij amvb's anderzijds, beveelt de Afdeling aan om te nader te bezien of hierin niet een zekere mate van opschoning zou moeten plaatsvinden. Daarbij zouden de aard en omvang van de delegatiegrondslagen opnieuw moeten worden bezien, alsmede de noodzaak van het gebruik van voorhangprocedures. Ook moet worden voorkomen dat er veel verschillende procedures naast elkaar worden gebruikt; dit komt immers de kenbaarheid van regels en de inzichtelijkheid van het wetgevingsproces niet ten goede. De Afdeling geeft de beide Kamers der Staten-Generaal in overweging om hierover in overleg te treden met de regering.

Wet goed verhuurderschap

[\(W04.21.0346/I\)](#)

Voorstel van wet inzake regels ter bevordering van goed verhuurderschap en het voorkomen en tegengaan van ongewenste verhuurpraktijken (Wet goed verhuurderschap).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe ongewenste verhuurpraktijken te voorkomen en te bestrijden. Daartoe introduceert het voorstel een (basis)norm voor goed verhuurderschap. Daarnaast creëert het voorstel verschillende (handhavings)instrumenten voor gemeenten om goed verhuurderschap af te kunnen dwingen. Te denken valt aan het opleggen van een bestuurlijke boete, het invoeren van een vergunningplicht en het overnemen van het beheer van een verhuurd pand. Het voorstel adresseert niet alleen verhuurders van reguliere woonruimte, maar ook verhuurbemiddelaars en verhuurders van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel bevat een bepaling over algemene regels inzake het bevorderen van goed verhuurderschap. Op grond hiervan moet

een verhuurder of verhuurbemiddelaar onder meer beschikken over een werkwijze die gericht is op het bevorderen van goed verhuurderschap en het nemen van doeltreffende maatregelen die voortvloeien uit de werkwijze. Uit het wetsvoorstel blijkt dat een gemeente tegen de verhuurder kan optreden als deze in strijd handelt met deze bepaling. Zo kan aan hem een bestuurlijke boete worden opgelegd, zijn verhuurvergunning worden ingetrokken of aan hem de maatregel van inbeheername worden opgelegd.

Noch in artikel 2, noch in andere bepalingen in het wetsvoorstel, wordt het begrip 'goed verhuurderschap' nader omschreven. Volgens de toelichting is ervoor gekozen 'goed verhuurderschap' nader te regelen in een amvb, zodat het in de praktijk mogelijk is om snel en effectief in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en eventuele nieuwe inzichten inzake goed verhuurderschap. Tegelijkertijd werkt de toelichting de inhoud van voornoemd begrip in zekere mate nader uit. Het gaat om regels ter voorkoming van discriminatie, regels ter voorkoming van intimidatie en overige regels die betrekking hebben op goed verhuurderschap, zoals het stellen van een schriftelijkheidsvereiste aan de huurovereenkomst.

De toelichting bevat bovendien een gestructureerd overzicht van drie sets van normen die het begrip 'goed verhuurderschap' vormgeven voor respectievelijk de verhuurder van reguliere woonruimte, de verhuurder van verblijfsruimte en de verhuurbemiddelaar. Daarin komen de aspecten van onder meer het voorkomen en tegengaan van discriminatie en intimidatie steeds terug.

De toelichting verschaft op deze wijze al concreet inzicht in de invulling die het begrip 'goed verhuurderschap' zou moeten krijgen. Deze invulling is bovendien grotendeels van fundamentele aard. Dit begrip staat blijkens het opschrift van het wetsvoorstel en de toelichting centraal in het voorstel. Ook de koppeling tussen de basisnormen van goed verhuurderschap en de sancties op

niet-naleving onderstrepen het belang van dit begrip. In dat licht kan de Afdeling de keuze om de gehele uitwerking van het begrip 'goed verhuurderschap' in een amvb op te nemen niet volgen. Zowel het primaat van de wetgever als de rechtszekerheid brengen mee dat ten minste de hoofdlijnen van dit begrip in het wetsvoorstel een plaats krijgen.

De Afdeling adviseert de hoofdlijnen van het begrip 'goed verhuurderschap' in de wet op te nemen en het voorstel en de toelichting in die zin aan te passen.

Wet programmatuur verkiezingsuitslagen (W04.21.0339/I)

Voorstel van wet houdende wijziging van de Kieswet, houdende vaststelling van regels over de programmatuur die bij verkiezingen wordt gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de verkiezingsuitslag (Wet programmatuur verkiezingsuitslagen).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel stelt regels over de programmatuur die bij verkiezingen wordt gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Voorgesteld wordt om deze programmatuur te centraliseren, het gebruik ervan verplicht te stellen en de Kiesraad verantwoordelijk te maken voor het beheer.

Adviesopmerking

De toelichting vermeldt dat het wetsvoorstel "voorziet in de basisbeginselen van betrouwbaarheid, beveiliging, transparantie en controleerbaarheid". Het wetsvoorstel noemt enkele van deze begrippen, zoals betrouwbare werking en beveiliging, in de context van de regeling van de bevoegdheden van de Kiesraad. Ook voorziet het voorstel in een delegatiegrondslag voor de te stellen eisen.

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel enige richting geeft aan de vraag waaraan uitslag-programmatuur moet voldoen. Een eenduidige en systematische opsomming ontbreekt echter. Zo is niet wettelijk verankerd dat de uitslag-programmatuur controleerbaar en transparant moet zijn. De toelichting meldt dat de vereisten waaraan uitslagprogrammatuur moet voldoen, zullen worden geregeld bij of krachtens amvb.

De Afdeling wijst erop dat de aard en de impact van het kiesrecht meebrengen dat de wezenlijke elementen op het niveau van de formele wet moeten worden vastgelegd, zoals ook in de toelichting uiteengezet. Om deze reden verzet artikel 59 van de Grondwet zich tegen ruime delegatie. Vanwege het gegeven dat de kieswetgeving een essentieel democratisch proces regelt, is nauwe betrokkenheid van het parlement noodzakelijk. Het ligt dan ook in de rede om in de Kieswet de basisvereisten op te nemen die aan de uitslagprogrammatuur worden gesteld. Uiteraard laat dat nadere uitwerking in lagere regelgeving onverlet.

De Afdeling adviseert de algemene basisvereisten waaraan de uitslagprogrammatuur moet voldoen in de wet op te nemen.

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (W17.21.0359/IV)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de modernisering van het erkenningstelsel, het verbeteren van de handhaafbaarheid en enkele andere wijzigingen van technische aard.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt hoofdzakelijk tot modernisering van het zogenoemde erkenningstelsel in de Wegenverkeerswet 1994 (Wvw 1994).

Adviesopmerking

In het wetsvoorstel zijn bepalingen over de basiserkenning opgenomen. De specifieke erkenningen

worden alle geregeld bij amvb. De delegatiegrondslag daarvoor houdt in dat de erkenningen kunnen zien op "handelingen met betrekking tot aan de RDW opgedragen taken". De memorie van toelichting beschrijft welke concrete specifieke erkenningen de regering op het oog heeft. Daarbij wordt opgemerkt dat het huidige erkenningstelsel, waarin de erkenningen in de wet geregeld zijn, niet voldoende wendbaar is om snel te worden aangepast aan ontwikkelingen in de maatschappij in het algemeen en de voertuigbranche in het bijzonder. De voorgestelde regeling brengt mee dat toekomstige erkenningen die voortkomen uit nieuwe ontwikkelingen eenvoudiger kunnen worden toegevoegd aan het stelsel. Voorts wordt opgemerkt dat ontwerpbesluiten over dergelijke nieuwe erkenningen zullen moeten worden voorgehangen bij beide Kamers van de Staten-Generaal.

Het valt de Afdeling in de eerste plaats op dat de delegatiegrondslag niet nader begrensd is. Dat betekent dat het in beginsel mogelijk is om ter zake van alle taken van de RDW bij amvb te bepalen dat de RDW derden kan erkennen om de met die taken verband houdende handelingen uit te voeren. Dat kan en zal ook niet de bedoeling zijn. Sommige taken lenen zich naar hun aard niet voor uitvoering door derden. Gedacht kan worden aan bepaalde toezichttaken. Zo is de RDW ter uitvoering van verschillende EU-verordeningen aangewezen als nationale bevoegde goedkeuringsinstantie. Voor andere taken kan gelden dat het niet nodig of niet mogelijk is dat zij door derden worden verricht.

Verder merkt de Afdeling op dat toekomstige ontwikkelingen op zichzelf gezien geen voldoende of bijzondere reden vormen om uitsluitend de basiserkenning in de wet te regelen en alle specifieke erkenningen bij amvb te bepalen. Nog afgezien van het feit dat de toelichting geen invulling geeft aan het begrip 'toekomstige ontwikkelingen'.

Gelet op het voorgaande is het aangewezen dat de formele wetgever afweegt welke aan de RDW opgedragen taken ervoor in aanmerking komen om door erkende derden te worden uitgevoerd en dat de hoofdlijnen daarvan in de wet worden geregeld. Nadere regeling hiervan, zoals de uitwerking van de eisen en voorwaarden die worden verbonden aan een erkenning, kan vervolgens bij amvb plaatsvinden. Mochten in de toekomst ontwikkelingen aanleiding geven tot het aanwijzen van andere taken van de RDW, dan zou dit alleen in bijzondere situaties bij amvb kunnen plaatsvinden, bij voorkeur tijdelijk in afwachting van regeling bij wet. Ook dan moet steeds worden voldaan aan wettelijk te stellen voorwaarden, zoals dat de aard van de taak zich niet verzet tegen uitbesteding.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande het wetsvoorstel aan te passen.

Verzamelwet gegevensbescherming (W16.21.0372/II)

Voorstel van wet tot wijziging van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming en enkele andere wetten in verband met het stroomlijnen en actualiseren van het gegevensbeschermingsrecht (Verzamelwet gegevensbescherming).

Inhoud voorstel

Het voorstel is tot stand gekomen mede naar aanleiding van de behandeling van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) in de Tweede Kamer. Het bevat een aantal inhoudelijke en technische wijzigingen. Zo worden onder meer wijzigingen voorgesteld inzake de uitoefening van rechten op basis van de AVG. Ook biedt het voorstel een grondslag voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens door curatoren, bewindvoerders, Wsnp-bewindvoerders, de Raad voor Rechtsbijstand en accountants, en een delegatiegrondslag voor verwerkingen door adviescolleges en commissies. Daarnaast bevat het voorstel voorschriften voor

het verwerken van persoonsgegevens in het kader van transactiemonitoring, inclusief geautomatiseerde besluitvorming.

Adviesopmerking

Het voorstel creëert een delegatiegrondslag voor het regelen van de gegevensverwerking door commissies en adviescolleges. Daarmee kan in de regeling ter instelling van een commissie of adviescollege worden voorzien in de eisen van de AVG. Deze delegatiegrondslag wordt slechts gebruikt als vanwege het urgente maatschappelijke belang niet kan worden gewacht totdat een formeel wettelijke grondslag is gecreëerd in de vorm van een taak van algemeen belang, en het ook niet in alle gevallen mogelijk zal zijn om de verwerking van de persoonsgegevens door de commissie bijvoorbeeld op de grondslag 'toestemming' te baseren of een grondslag te vinden in een van de minister afgeleide taak van algemeen belang, zo vermeldt de toelichting.

De Afdeling merkt op dat de reikwijdte van deze delegatiegrondslag niet voldoende duidelijk is. Het voorstel spreekt over commissies in de zin van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies, en adviescolleges in de zin van de Kaderwet adviescolleges. Vervolgens beperkt de voorgestelde bepaling zich tot de commissies en adviescolleges die als opdracht hebben 'om voortvarend onderzoek te doen naar een specifiek en afgebakend onderwerp'. Daarmee lijkt de regeling ten eerste niet van toepassing op commissies die geen onderzoek doen, maar een regeling uitvoeren. Ten tweede zijn er commissies waar de genoemde voortvarendheid minder prominent aan de orde is. Voor dergelijke commissies kan echter een adequate regeling van de gegevensverwerking eveneens van belang zijn.

Het voorgaande hangt samen met de vraag naar de verwerkingsverantwoordelijkheid. De Afdeling merkt op dat noch het wetsvoorstel, noch de toelichting ingaat op de vraag of in

de instellingsregeling ook wordt geregeld wie verwerkingsverantwoordelijke zal zijn. Waar in de instellingsregeling een grondslag wordt geregeld, zoals een algemeen belang waarop de commissie of adviescollege zich kan beroepen, zal de verwerkingsverantwoordelijkheid, zo mag worden aangenomen, ook bij deze commissie of adviescollege liggen.

Valt een commissie echter buiten de reikwijdte van de voorgestelde regeling omdat zij strikt genomen geen onderzoek doet naar een specifiek onderwerp, dan zal zij zich moeten baseren op een andere grondslag, zoals toestemming of een van de minister afgeleid algemeen belang. Vanwege de beoogde onafhankelijkheid van commissies is meer duidelijkheid omtrent de verwerkingsverantwoordelijkheid gewenst.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op deze punten aan te passen.

Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden (W05.22.0065/I)

Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden, voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs en Wet voortgezet onderwijs 2020 in verband met de inrichting van tijdelijke onderwijsvoorzieningen als gevolg van de massale toestroom van ontheemden als bedoeld in de Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PbEU 2001, L212) (Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt het (recht op) onderwijs voor minderjarige Oekraïense kinderen te waarborgen. Daartoe worden twee soorten voorzieningen getroffen. De eerste houdt in dat scholen juridisch in staat worden gesteld om tijdelijke onderwijsvoorzieningen in te richten waarvoor een afwijkend onderwijskundig regime geldt. Dit krijgt gestalte in de vorm van een ministeriële regeling, waarmee kan worden afgeweken van de wet.

Adviesopmerking

Voorgesteld wordt dat bij ministeriële regeling kan worden afgeweken van de wet. Voorts kan de minister ten aanzien van een zevental onderwerpen in plaats daarvan bij ministeriële regeling nadere regels stellen. Naar aanleiding daarvan merkt de Afdeling het volgende op.

Afwijken van een norm behoort in beginsel te gebeuren bij een norm van gelijke hoogte. De Aanwijzingen voor de regelgeving noemen experimenten en noodsituaties als uitzonderingen, waarbij ten aanzien van dergelijke noodsituaties gedacht is aan bedreiging van de veiligheid. In dergelijke gevallen zou delegatie naar ministeriële regeling aangewezen kunnen zijn. De vraag is of het realiseren van onderwijsaanbod aan ontheemden, zonder dat de veiligheid van Nederland in het geding is, onder de duiding van een noodsituatie in de zin van de Aanwijzingen geschaard kan worden. De Afdeling merkt op dat het staatsrechtelijke uitgangspunt dat slechts wordt afgeweken bij norm van gelijke hoogte, wordt in het wetsvoorstel in te vergaande mate gerelativeerd. Het feit dat een ontwerp van de ministeriële regeling op grond van dit wetsvoorstel aan beide Kamers van de Staten-Generaal moet worden voorgehangen, doet daaraan niet af.

De hoofdelementen van de beoogde afwijkingen zullen reeds bekend zijn. Verschillende scholen hebben immers al een tijdelijke onderwijsvoorziening ingericht, op basis waarvan de beoogde

ministeriële regelingen nu worden ingericht. De vraag rijst waarom de hoofdlijnen van de noodzakelijke afwijkingen en nadere regels niet reeds zijn opgenomen als onderdeel van dit wetsvoorstel. Dit maakt het aantal afwijkingen of nadere regels dat op een lager niveau moet worden vastgesteld, kleiner.

Als de regering het noodzakelijk acht bij lagere regeling van de wet af te wijken adviseert de Afdeling dit te doen op het naast-hoger gelegen niveau, te weten bij amvb. De amvb-procedure biedt – naast de voorgestelde voorhang-procedure – een aantal rechtstatelijke waarborgen die naar het oordeel van de Afdeling opwegen tegen het (iets) langere besluitvormingsproces.

Het stellen van regels over het verstrekken van specifieke uitkeringen aan gemeenten of provincies voor activiteiten die passen in het rijksbeleid

[\(W04.22.00051/I\)](#)

Ontwerpbesluit houdende het stellen van regels over het verstrekken van specifieke uitkeringen aan gemeenten of provincies voor activiteiten die passen in het rijksbeleid met betrekking tot het bouwen, het wonen en de woonomgeving, met nota van toelichting.

Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit regelt de grondslag voor enkele ministeriële regelingen waarmee specifieke uitkeringen zijn ingesteld. Vanwege het spoedeisende karakter van deze regelingen was de grondslag toen nog niet geregeld. Met dit besluit wordt daarin alsnog voorzien. Daarnaast creëert het ontwerpbesluit een grondslag voor toekomstige specifieke uitkeringen op het terrein van wonen, bouwen en de woonomgeving.

Adviesopmerking

De wettelijke grondslag voor dit ontwerpbesluit is de Woningwet, die de mogelijkheid creëert om specifieke uitkeringen te regelen bij of krachtens amvb. Het ontwerpbesluit biedt op basis hiervan

een grondslag om uitkeringen vorm te geven bij ministeriële regeling. Het ontwerpbesluit als zodanig roept dus geen specifieke uitkeringen in het leven. De regering motiveert deze sub-delegatie vanwege het belang van flexibiliteit voor de minister om, naar gelang de behoefte en noodzaak, specifieke uitkeringen in te stellen. De opsomming in artikel 2, eerste lid, is niet-limitatief. Er kunnen dus ook ministeriële regelingen met betrekking tot andere onderwerpen op basis van deze grondslag worden vastgesteld, mits op het gebied van het bouwen, het wonen en de woonomgeving.

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (W17.22.0087/IV)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en intrekking van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken in verband met het vaststellen van een wettelijke grondslag ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2008/96/EG en wijziging van die richtlijn door richtlijn (EU) 2019/1936.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een delegatiebepaling in de Wegenverkeerswet 1994 ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2008/96/EG en de recente wijziging van die richtlijn door richtlijn (EU) 2019/1936. De delegatiebepaling maakt het mogelijk om bij of krachtens amvb nadere regels te stellen in verband met de verkeersveiligheid van weginfrastructuur.

Adviesopmerking

Aan te wijzen wegen

De voorgestelde delegatiebepaling voorziet erin dat bij of krachtens amvb nadere regels worden gesteld in verband met de verkeersveiligheid van weginfrastructuur. Die regels hebben in elk geval betrekking op de aan te wijzen wegen. De voorgestelde bepaling voorziet niet in criteria op basis waarvan wegen worden aangewezen waarop de nader vast te stellen regels van toepassing zijn.

Evenmin wordt in de memorie van toelichting uiteengezet welke soorten wegen zullen worden aangewezen.

De reikwijdte van een regeling is gelet op het primaat van de wetgever één van de hoofdelementen die in de wet behoort te worden geregeld. Nu bij of krachtens amvb de wegen worden aangewezen waarop de nadere regels van toepassing zijn, wordt de precieze reikwijdte van die regels niet door de wetgever maar door de gedelegeerde regelgever bepaald. Voor zover het niet mogelijk is om bij wet te bepalen op welke wegen de nadere regels van toepassing zijn, dient de bevoegdheid van de gedelegeerde regelgever om wegen bij of krachtens amvb aan te wijzen ten minste nader te worden begrensd. Die begrenzing is voorts nodig om te verzekeren dat ten minste de wegen waarop richtlijn 2008/96/EG van toepassing is worden aangewezen.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Afschaffing verhuurderheffing en wijziging maximering huurprijsverhoging geliberaliseerde huurovereenkomsten (W04.22.0105/I)

Voorstel van wet tot intrekking van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II en wijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (afschaffing verhuurderheffing en wijziging maximering huurprijsverhoging geliberaliseerde huurovereenkomsten).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in de eerste plaats in afschaffing van de verhuurderheffing, en daarmee van de heffingsverminderingen daarop, vanaf 2023. Daarvoor in de plaats zijn nationale prestatieafspraken gemaakt met de sector en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Een instrument van projectsteun, te financieren met een heffing voor verhuurders, maakt onderdeel uit van die afspraken. In de

tweede plaats voorziet het voorstel in wijziging van de maximering van de huurprijsverhoging voor geliberaliseerde huurovereenkomsten.

Adviesopmerking

In het wetsvoorstel is geregeld dat het maximale huurverhogingspercentage bij ministeriële regeling wordt vastgesteld.

Gelet op het primaat van de wetgever moeten de hoofdelementen van een regeling in de wet worden vastgelegd. Hiermee is gewaarborgd dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks bij de vaststelling is betrokken. Van de mogelijkheid van delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften dient daarom terughoudend gebruik te worden gemaakt. Delegatie naar een ministeriële regeling dient bovendien te worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details of voorschriften waarvan te voorzien is dat zij met grote spoed moeten worden vastgesteld of die dikwijls wijziging behoeven. Een keuze voor delegatie naar een ministeriële regeling moet daarom adequaat worden gemotiveerd in de toelichting.

Gelet op deze uitgangspunten, de beperkte toelichting op dit punt en het gegeven dat het maximale huurverhogingspercentage een wezenlijk element vormt voor huurders, verhuurders en de relatie tussen beiden, acht de Afdeling delegatie naar een ministeriële regeling niet verantwoord.

Wet kwaliteitsregistraties zorg (W13.22.0120/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg in verband met het regelen van regie op kwaliteitsregistraties in de zorg en grondslagen om ten behoeve van die kwaliteitsregistraties bijzondere persoonsgegevens te kunnen verwerken (Wet kwaliteitsregistraties zorg).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel regelt een wettelijke grondslag voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens door kwaliteitsregistraties in de medisch-specialistische zorg, voor het meten en verbeteren van de kwaliteit van de zorg. Daarnaast regelt het voorstel dat kwaliteitsregistraties die aan de wettelijke voorwaarden voldoen, worden opgenomen in een openbaar register voor kwaliteitsregistraties, dat door het Zorginstituut Nederland (ZiN) zal worden bijgehouden. Voor kwaliteitsregistraties in dit register geldt dat zorgaanbieders worden verplicht cliëntgegevens aan te leveren.

Adviesopmerking

Uitwerking voorwaarden in nadere regels

De voorwaarden waaraan kwaliteitsregistraties moeten voldoen om te worden opgenomen in het register voor kwaliteitsregistraties, worden in nadere regels uitgewerkt. Het voorstel bepaalt dat dit bij ministeriële regeling zal plaatsvinden. Een kwaliteitsregistratie wordt slechts opgenomen in het register voor kwaliteitsregistraties, als wordt voldaan aan deze nadere regels. Er is voor de vorm van een ministeriële regeling gekozen omdat de verwachting is dat hierin voorwaarden zullen staan die met enige regelmaat moeten worden bijgewerkt.

De Afdeling merkt op dat het stellen van nadere eisen waaraan een beoordelingskader moet voldoen, verder strekt dan een voorschrift van administratieve aard of een uitwerking van details. Uit de toelichting blijkt bovendien niet waarom deze eisen met enige regelmaat zullen moeten worden bijgewerkt of waarom het wijzigen van deze eisen een dermate spoedeisend karakter zal hebben dat een ministeriële regeling daarvoor de meest aangewezen route is.

De Afdeling adviseert daarom nadere regelgeving bij amvb mogelijk te maken in plaats van bij ministeriële regeling en het voorstel aldus aan te passen.

Besluit uitgebreide productenverantwoordelijkheid textiel (W17.22.00077/IV)

Ontwerpbesluit houdende regels voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textielproducten (Besluit uitgebreide productenverantwoordelijkheid textiel).

Inhoud voorstel

Met het ontwerpbesluit wordt geregeld dat producenten van kleding en huishoudtextiel verantwoordelijk worden voor de inzameling, recycling en voorbereiding voor hergebruik van de textielproducten die zij in de handel brengen. Door deze 'uitgebreide producentenverantwoordelijkheid' (UPV) worden producenten onder meer verplicht om te zorgen voor passende beschikbaarheid van een innamesysteem en te beschikken over de financiële en organisatorische middelen om te voldoen aan deze en de andere verplichtingen die het ontwerpbesluit voor hen met zich brengt.

Adviesopmerking

Een aantal onderdelen van het ontwerpbesluit wordt nader uitgewerkt bij ministeriële regeling. Zo worden, meer specifiek, doelstellingen ten aanzien van vezel-tot-vezelrecycling en het gehalte aan gerecyclede textielvezels in textielproducten vastgesteld bij ministeriële regeling. Voorts voorziet het ontwerpbesluit in een vrijstelling van de verslagleggingsplicht voor producenten die in een kalenderjaar minder dan de bij ministeriële regeling bepaalde hoeveelheid textielproducten in de handel hebben gebracht. De grondslag voor deze ministeriële regeling staat in artikel 9.5.2, zevende lid van de Wet milieubeheer, zo leidt de Afdeling uit de toelichting af.

De Afdeling merkt op dat het niet in de rede ligt om de hiervoor omschreven onderdelen op het niveau van de ministeriële regeling te regelen. Ministeriële regelingen moeten worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling,

voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan is te voorzien dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. Onderwerpen als de hoogte van doelstellingen of een vrijstellingsdrempel zijn niet als zodanig aan te merken en behoren dan ook op het niveau van het ontwerpbesluit te worden geregeld.

De Afdeling adviseert de hiervoor genoemde onderdelen van het ontwerpbesluit aan te passen.

9. Bijzondere aspecten



9.1 Hardheidsclausule

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet voortgezet onderwijs 2020 [\(W05.22.0038/I\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet voortgezet onderwijs 2020 houdende de verankering van het experiment educatieve module en enkele andere aangelegene wijzigingen op het gebied van de lerarenopleiding.

Inhoud voorstel

Dit wetsvoorstel verankert het experiment educatieve module. Op enkele punten gaat de wettelijke verankering gepaard met wijzigingen ten opzichte van het experiment. Zo vloeit daaruit voort dat de Regeling verwantschapstabel educatieve minor vervalt. Daarnaast voorziet het voorstel in een extra jaar prestatiebeurs voor elke gediplomeerde van een vakgerichte bacheloropleiding die een hbo-lerarenopleiding wil volgen.

Adviesopmerking

Volgens de toelichting heeft DUO gewezen op een probleem in de uitvoering omdat de educatieve module gezien de omvang (30 studiepunten) in een half jaar kan worden afgerond. Dit past niet in de bestaande systematiek van het levenlanglerenkrediet en het collegegeldkrediet, omdat bij de berekening en uitbetaling daarvan wordt uitgegaan van een verdeling over twaalf maanden. Daarbij geeft de toelichting aan dat de verwachting is dat dit slechts in zeer uitzonderlijke gevallen zal voorkomen. Daarbij zal DUO hieraan in individuele gevallen middels de toepassing van de hardheidsclausule op aanvraag tegemoetkomen.

De Afdeling neemt aan dat de toelichting doelt op de hardheidsclausule in artikel 11.5 van de Wet studiefinanciering 2000. Daarbij merkt zij op dat een hardheidsclausule is bedoeld voor situaties waarin de toepassing van een regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende

aard in niet precies te voorziene gevallen of groepen van gevallen. Aangezien de regering al problemen voorziet met betrekking tot de berekening en uitbetaling van het levenlanglerenkrediet en het collegegeldkrediet is het aangewezen om deze problematiek binnen het voorstel op te lossen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel aan te passen.

Wet hersteloperatie toeslagen [\(W06.22.0080/III\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enige andere wetten (Wet hersteloperatie toeslagen).

Inhoud voorstel

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de regels over de hersteloperatie toeslagen op geordende wijze neer te leggen in één wet. Om dit te bereiken:

- wordt bestaande, in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) opgenomen herstelwetgeving verplaatst naar het voorstel;
- worden herstelregelingen gecodificeerd, die nu op basis van beleidsbesluiten worden uitgevoerd; en
- worden nieuwe, aanvullende herstelregelingen voorgesteld.

Daarbij worden de bestaande regelingen aangevuld en beter op elkaar afgestemd. Ook heeft de rol van en de samenwerking met gemeenten in het herstelproces uitdrukkelijk een plaats gekregen in het voorstel.

Adviesopmerking

In het voorstel wordt met de codificatie en herordening de (juridische) basis voor de hersteloperatie verstevigd en op onderdelen verbeterd. Tegen deze achtergrond past een terughoudende beoordeling van het voorstel. In het wetsvoorstel is recht gedaan aan de wens

9.2 Inwerkingtreding en overgangsrecht

te komen tot een goede balans waarin een persoonlijke benadering met keuzevrijheid en regie voor gedupeerden, consistentie en gelijke behandeling, ruimhartigheid en zorgvuldigheid centraal staan.

Uit het oogpunt van gelijke behandeling acht de Afdeling een nadere motivering nodig van de grens tussen degenen die behoren tot de categorie gedupeerden die onder de bestaande en voorgestelde regels vallen en degenen die daaronder niet vallen. De Afdeling is er niet van overtuigd dat de hardheidsclausules toegevoegde waarde hebben, gelet op de mogelijkheden tot flexibiliteit die het voorstel al biedt. Belangrijk is nu vooral dat de beschikbare menskracht zoveel mogelijk wordt ingezet voor het daadwerkelijk uitvoeren van de lopende hersteloperatie.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en het wetsvoorstel aan te passen.

Wijziging van het Besluit vergoedingen Telecommunicatiewet

[\(W18.21.0318/IV\)](#)

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit vergoedingen Telecommunicatiewet in verband met een wijziging van de vergoedingensystematiek en een uitbreiding van de reikwijdte van het besluit.

Inhoud voorstel

Het wijzigingsbesluit voorziet in een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling de kosten voor dienstverlening, zoals vergunningen, en van het toezicht ten behoeve van de telecommunicatievoorzieningen op de BES-eilanden in rekening te kunnen brengen bij burgers en bedrijven.

Adviesopmerking

Terugwerkende kracht van delegatie van regelgevende bevoegdheid

De kosten voor dienstverlening en toezicht op het terrein van telecommunicatievoorzieningen worden nu in rekening gebracht op grond van een in 2016 vastgestelde ministeriële regeling. De ministeriële regeling berust rechtstreeks op de Wet telecommunicatievoorzieningen BES. Deze wet voorziet echter in regeling bij of krachtens amvb. Aldus ontbeert de ministeriële regeling een geldige rechtsgrondslag in de vorm van een delegatiegrondslag in een op de wet gebaseerde amvb. Met het wijzigingsbesluit wordt beoogd dit gebrek te herstellen.

Het wijzigingsbesluit bepaalt voorts dat na inwerkingtreding de genoemde ministeriële regeling berust op de nieuwe delegatiegrondslag. Tot slot wordt voorzien in terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2021. Door de ministeriële regeling aldus met terugwerkende kracht 'om te hangen', wordt beoogd deze in ieder geval vanaf 1 januari 2021 op een toereikende rechtsgrondslag te baseren.

Delegatiegrondslag

De Afdeling wijst er allereerst op dat een delegatiegrondslag niet met terugwerkende kracht kan worden ingevoerd. Het toekennen van terugwerkende kracht laat immers onverlet dat voor de datum van inwerkingtreding een grondslag voor het vaststellen van de ministeriële regeling ontbrak, zodat de betreffende bepalingen – artikel II in samenhang met artikel IV van het wijzigingsbesluit – niet kunnen bewerkstelligen dat de ministeriële regeling alsnog rechtskracht verkrijgt. Deze bepalingen moeten dus worden aangepast.

Wel is het mogelijk om in plaats daarvan in het wijzigingsbesluit te bepalen dat aan een krachtens de delegatiegrondslag (alsnog) vast te stellen ministeriële regeling terugwerkende kracht kan worden verleend. Daarbij geldt evenwel dat aan belastende maatregelen, waar in dit geval sprake van is, geen terugwerkende kracht wordt verleend, tenzij bijzondere omstandigheden afwijking van die regel rechtvaardigen. Die omstandigheden kunnen bijvoorbeeld worden gevormd door een omvangrijk oneigenlijk gebruik, misbruik van een wettelijke voorziening of door aanmerkelijke aankondigingseffecten.

In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt vermeld dat terugwerkende kracht wordt verleend omdat een formeel gebrek wordt hersteld. Er ontbreekt een motivering in hoeverre sprake is van bijzondere omstandigheden. De Afdeling merkt op dat daarbij een rol kan spelen dat onder meer sprake is van heffingen voor bepaalde rechten en dat het in dit bijzondere geval gaat om het ontbreken van de tussenliggende 'schakel' van een amvb.

Kenbaarheid

De Afdeling merkt verder op dat geen terugwerkende kracht kan worden gegeven aan maatregelen die op het tijdstip waarop deze gaan gelden niet voldoende kenbaar zijn. In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt niet

gemotiveerd waarom de regeling terugwerkt tot de datum van 1 januari 2021 en wordt evenmin gemotiveerd waarom de regeling op dat moment voldoende kenbaar was.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om, als niet kan worden voorzien in een dragende motivering dat sprake is van bijzondere omstandigheden, af te zien van het verlenen van terugwerkende kracht. Als een dergelijke motivering wel kan worden gegeven, adviseert de Afdeling in het ontwerpbesluit te bepalen dat terugwerkende kracht kan worden verleend aan de krachtens de delegatiegrondslag vast te stellen ministeriële regeling en in de toelichting uiteen te zetten tot welk moment, gelet op de kenbaarheid, de ministeriële regeling met terugwerkende kracht kan worden ingevoerd.

Biologische productie en de etikettering van biologische producten

(W11.22.00007/IV)

Ontwerpbesluit tot wijziging van enkele besluiten ter uitvoering van Verordening (EU) 2018/848 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten.

Inhoud voorstel

Het conceptbesluit strekt ter uitvoering van de Verordening 2018/848 (de nieuwe bioverordening). Deze verordening vervangt Verordening 834/2007 en omvat verdergaande eisen en harmonisering ten aanzien van biologische productie en de etikettering van biologische producten.

Adviesopmerking

De bioverordening is reeds in werking getreden per 1 januari 2022. Met de Regeling autoriteiten verordening (EU) 2018/848 en verordening (EU) 2017/62 (tijdelijke Regeling) is tijdelijk aangegeven met welke taken de Stichting SKAL Biocontrole en de minister van LNV als controle- en/of bevoegde autoriteit zijn belast. Het conceptbesluit regelt de aanwijzing van de controle -en/of bevoegde autoriteit bij algemene maatregel van bestuur.

Met het ontwerpbesluit wordt tot en met 1 januari 2022 terugwerkende kracht verleend aan een aantal onderdelen van het ontwerpbesluit. Gelet op het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel dient aan belastende maatregelen slechts terugwerkende kracht te worden verleend als daarvoor een bijzondere reden bestaat.

De Afdeling merkt op dat een motivering dat sprake is van bijzondere omstandigheden in de toelichting bij het conceptbesluit ontbreekt. De Afdeling adviseert in het bijzonder in te gaan op de noodzakelijkheid van de terugwerkende kracht ten aanzien van onderdelen die reeds geregeld zijn in de tijdelijke Regeling. Ook adviseert de Afdeling erop in te gaan in hoeverre dit besluit verder gaat dan de tijdelijke Regeling. Als aan de orde dient te worden uiteengezet waarom ten aanzien van die onderdelen vanwege bijzondere omstandigheden het verlenen van terugwerkende kracht noodzakelijk is.

De Afdeling advisering adviseert om de toepassing van terugwerkende kracht te voorzien van een dragende motivering.

Aanpassingswet bewijslasttermijn consumentenkoop levende dieren [\(W16.22.0082/II\)](#)

Voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van de termijn van de omkering van de bewijslast voor consumentenkoop van levende dieren (Aanpassingswet bewijslasttermijn consumentenkoop levende dieren).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt de termijn van de bewijslastomkering bij een consumentenkoop van levende dieren te verkorten van een jaar naar zes maanden.

Adviesopmerking

Sinds de inwerkingtreding van de Implementatiewet op 27 april 2022, geldt voor de consumentenkoop van levende dieren een termijn van bewijslastomkering van een jaar. Voor die datum gold een termijn van zes maanden. In het voorgestelde overgangsrecht is geregeld dat de nieuwe termijn van zes maanden eveneens geldt voor overeenkomsten die kwalificeren als consumentenkoop met betrekking tot levende dieren die zijn gesloten op of na 27 april 2022. De termijn van het bewijsvermoeden verkrijgt daarmee onmiddellijke werking.

De Afdeling constateert dat de toelichting de werking van het voorgestelde overgangsrecht beschrijft en onder verwijzing naar de overgangsrechtelijke uitgangspunten bij bewijsvermoedens in het BW kiest voor een regeling met onmiddellijke werking. De regeling van de bewijslastomkering is bedoeld om de consument te beschermen. Het wetsvoorstel beoogt de termijn van het bewijsvermoeden te verkorten van een jaar naar zes maanden. De keuze voor het toekennen van onmiddellijke werking aan deze regeling betekent dus dat de consument in een nadeligere bewijs- en rechtspositie komt te verkeren. De toelichting onderkent dit gevolg niet. Daarnaast volstaat de verwijzing naar het overgangsrechtelijke uitgangspunt van onmiddellijke werking bij bewijsvermoedens in het BW niet, omdat daarin wordt verwezen naar regelgeving die juist ten gunste van de consument werkt.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de voorgestelde overgangsregeling, die onmiddellijke werking toekent aan een voor de consument nadelige regeling, nader te motiveren en in dat verband de toelichting aan te passen.

Wet hersteloperatie toeslagen

(W06.22.0080/III)

Voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enige andere wetten (Wet hersteloperatie toeslagen).

Inhoud voorstel

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de regels over de hersteloperatie toeslagen op geordende wijze neer te leggen in één wet. Om dit te bereiken:

- wordt bestaande, in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) opgenomen herstelwetgeving verplaatst naar het voorstel;
- worden herstelregelingen gecodificeerd, die nu op basis van beleidsbesluiten worden uitgevoerd; en
- worden nieuwe, aanvullende herstelregelingen voorgesteld.

Daarbij worden de bestaande regelingen aangevuld en beter op elkaar afgestemd. Ook heeft de rol van en de samenwerking met gemeenten in het herstelproces uitdrukkelijk een plaats gekregen in het voorstel.

Adviesopmerking

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om terugwerkende kracht te verlenen aan de codificatie van beleidsbesluiten en aan de overheveling van bepalingen van de Awir naar de voorgestelde regeling. Daartoe vervallen bestaande regelingen met terugwerkende kracht, en worden met terugwerkende kracht nieuwe grondslagen gecreëerd. Het voorstel bevat ook een aantal bepalingen waarin samenloop van codificatie en herordening plaatsvindt. Dat leidt ertoe dat in het voorstel bepalingen met terugwerkende kracht in de Awir worden opgenomen (codificatie), die vervolgens, met terugwerkende kracht, weer vervallen in de Awir en worden overgeheveld naar het voorstel zelf (herordening).

De Afdeling begrijpt de gekozen benadering uit een oogpunt van de met het voorstel te bereiken doelen. Zij wijst er echter op dat deze werkwijze het wetsvoorstel aanzienlijk compliceert. Daarbij moet worden bedacht dat in de afgelopen tijd in de uitvoeringspraktijk besluiten zijn genomen op basis van regelingen die door het voorstel met terugwerkende kracht vervallen. Het voorstel bevat geen voorziening dat eerder genomen besluiten waarvan de grondslag met terugwerkende kracht vervalt, worden geacht te zijn gebaseerd op de nieuwe grondslagen die met terugwerkende kracht worden ingevoerd. Een dergelijke bepaling zou overigens op haar beurt weer complicaties kunnen geven, bijvoorbeeld omdat verschillende van de toepasselijke regels in de loop van de tijd inhoudelijk zijn veranderd. Echter, met de gekozen aanpak komen reeds genomen besluiten in de lucht te hangen. Dat acht de Afdeling onwenselijk, niet in de laatste plaats voor de betrokken burgers.

Het voorgaande roept de vraag op waarom is gekozen voor de ingewikkelde weg van het met terugwerkende kracht laten vervallen van bestaande grondslagen en (met terugwerkende kracht) invoeren van nieuwe grondslagen. Waarom is niet volstaan met onmiddellijke werking als uitgangspunt, met de gebruikelijke regels van overgangsrecht, bijvoorbeeld voor lopende procedures?

De Afdeling adviseert de gekozen opzet van het voorstel in het licht van het voorgaande nader te bezien en het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

9.3 Experimenteerwetgeving

Wet tijdelijke solidariteitsbijdrage

(W06.22.0203/III)

Voorstel van wet houdende de invoering van een tijdelijke solidariteitsbijdrage (Wet tijdelijke solidariteitsbijdrage).

Inhoud voorstel

Het voorstel strekt tot uitvoering van de verplichting uit de Europese verordening betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen om een tijdelijke solidariteitsbijdrage te heffen van bepaalde bedrijven in de fossiele industrie over extra winst die zij door die hoge energieprijzen realiseren.

Adviesopmerking

Het voorstel voert de solidariteitsbijdrage met terugwerkende kracht over het jaar 2022 in. Het uitgangspunt is dat aan belastende fiscale maatregelen, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht wordt gegeven en dat het beleid erop gericht is dergelijke uitzonderlijke gevallen te voorkomen. Uit de toelichting blijkt dat de regering zich hiervan bewust is. Bij de beoordeling van de vereiste fair balance gaat de toelichting in op de verhouding tussen het nagestreefde doel en het daartoe ingezette middel.

De Afdeling adviseert om in de toelichting ook specifiek in te gaan op de balans tussen enerzijds het algemene belang en anderzijds de belangen van de bijdrageplichtigen en, gelet op de hoofdelijke aansprakelijkheid, van derden die al dan niet rechtstreeks met de terugwerkende kracht van deze hoofdelijke aansprakelijkheid kunnen worden geconfronteerd. Ook adviseert de Afdeling in te gaan op de specifieke en dwingende redenen voor de aantasting van hun gerechtvaardigde verwachtingen op grond van de nu voor 2022 geldende belastingwetgeving. De verordening biedt lidstaten een keuze, waarbij voor het jaar 2023 geen terugwerkende kracht nodig zou zijn.

Wet kinderopvang BES

(W12.21.0358/III)

Voorstel van wet houdende regels ten behoeve van de kinderopvang op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet kinderopvang BES).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel bevat regels voor de kinderopvang in Caribisch Nederland. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in de inrichting van een vergunningstelsel en bevat eisen die aan de veiligheid, gezondheid en kwaliteit van de kinderopvang worden gesteld. Verder bevat het wetsvoorstel regels ten aanzien van toezicht, handhaving en sanctionering, alsmede de financiering van de kinderopvang.

Adviesopmerking

In het voorstel is een mogelijkheid voor experimenten opgenomen. De experimenteerbepaling kent een algemeen geformuleerd doel dat meerdere experimenten mogelijk moet maken, waarbij voor de duur van het experiment wordt afgeweken van onderdelen van de wet. Uit de toelichting volgt dat in de praktijk kan blijken dat het stelsel op onderdelen kan worden verbeterd waarbij het van belang kan zijn om te weten of dat doel ook wordt bereikt door het toepassen van een – in dit geval – alternatieve regel.

In eerdere adviezen heeft de Afdeling benadrukt dat experimenteren kan, maar met mate en onder voorwaarden. De Afdeling merkt op dat het doel van de experimenteerregeling in het voorstel lijkt te zijn het creëren van flexibiliteit. Een toelichting ontbreekt waarom dit via de figuur van experimentele regelgeving noodzakelijk is. Nu het voorstel ook een evaluatiebepaling bevat en een gefaseerde inwerkingtreding tot de mogelijkheden behoort, doet dit vragen rijzen naar de noodzaak van een dergelijke experimenteerregeling.

Gelet op het rechtszekerheids- en het gelijkheidsbeginsel moet niet te snel worden gegrepen naar een experimenteerregeling. De Afdeling adviseert

de noodzaak van een experimenteerregeling daarom alsnog dragend te motiveren en deze anders niet in dit wetsvoorstel op te nemen. Mocht de regeling gehandhaafd blijven, dan zou een dergelijke regeling met meer waarborgen omgeven moeten zijn, dan nu voorgesteld. Voor een goed voorbeeld van een zorgvuldige experimentenwet verwijst de Afdeling naar de Tijdelijke experimentenwet rechtspleging.

Wet leeruitkomsten hoger onderwijs

[\(W05.21.0385/I\)](#)

Voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek houdende de verankering van eenheden van leeruitkomsten in die wet (Wet leeruitkomsten hoger onderwijs).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe het experiment leeruitkomsten, dat vraaggericht deeltijds en duaal hoger onderwijs voor werkende en werkzoekende volwassenen in het hoger beroeps- onderwijs mogelijk maakt, permanent in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) te regelen en uit te breiden naar het voltijds hoger beroeps- onderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Ook wordt accreditatie van onvolledige opleidingen mogelijk gemaakt.

Adviesopmerking

Voor een betrouwbare vaststelling en weging van de uitkomsten van het experiment is het van belang dat het experiment na afloop van de volledige opleidingsduur geëvalueerd wordt aan de hand van de vooraf bepaalde evaluatiecriteria.

Om te voorkomen dat het met veel inzet vormgegeven onderwijs in dit experiment stil komt te liggen, doordat er voor afloop van het experiment geen wetsvoorstel is ingediend om het experiment om te zetten in een structurele wettelijke regeling, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel te beperken tot de inhoud van het experiment leeruitkomsten

ten behoeve van het deeltijds en duaal hoger beroeps- onderwijs. Na indiening van het wets- voorstel kan de minister het experiment voor de deelnemende hogescholen verlengen. Zodra de resultaten van het nu al lopende experiment beschikbaar en volledig geëvalueerd zijn, kunnen deze in het wetsvoorstel worden verwerkt. De Afdeling adviseert om de opmerkingen die zij hierna maakt over kwaliteitswaarborgen en uitvoerbaarheid daarbij te betrekken.

Een uitbreiding naar het gehele hoger onderwijs zou aan de orde kunnen komen nadat in bredere kring ervaring is opgedaan met het werken van leeruitkomsten in het deeltijds en duaal hoger beroeps- onderwijs. Ook kan worden overwogen voor het universitaire onderwijs alsnog ruimte te bieden voor experimenten.

Wet vervroegd stemmen in het stemlokaal

[\(W04.22.0039/I\)](#)

Voorstel van wet van de leden Sneller en Kathmann tot wijziging van de Kieswet in verband met de permanente invoering van de mogelijkheid voor kiezers om gedurende twee dagen voorafgaand aan de dag van de stemming vervroegd te stemmen in het stemlokaal (Wet vervroegd stemmen in het stemlokaal).

Inhoud voorstel

De initiatiefnemers stellen voor om de mogelijkheid tot vervroegd stemmen in het stemlokaal permanent in de Kieswet te verankeren. Deze mogelijkheid was voor de verkiezingen in 2021 en 2022 vastgelegd in de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19. Daarnaast stellen de initiatiefnemers voor het huidige maximaal aantal van twee volmachten per persoon van terug te brengen tot één volmacht per persoon.

Adviesopmerking

De initiatiefnemers voeren als hoofdmotief voor dit voorstel aan dat de drempel voor de kiezers om te stemmen wordt verlaagd. Daardoor zou de opkomst en daarmee de representatie en

betrokkenheid van de burger worden vergroot. De Afdeling onderschrijft, met de initiatiefnemers, dat het stemmen zo toegankelijk mogelijk moet zijn. De gemiddelde opkomst bij parlementsverkiezingen in Europese landen neemt sinds het begin van de eeuw gestaag af. Nederland kent evenwel, in vergelijking met andere Europese landen, een stabiel hoge opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen.

Dit is op zichzelf overigens nog geen reden om bij voorbaat af te zien van inzet van nieuwe instrumenten die de opkomst kunnen bevorderen. Zo ligt de opkomst bij verkiezingen voor gemeenteraad, algemeen bestuur van waterschappen, provinciale staten en het Europees parlement aanzienlijk lager dan bij verkiezingen voor de Tweede Kamer. Relevant is in dit verband overigens, dat de opkomst voor de Nederlandse gemeenteraarsverkiezingen in maart 2022 (waarbij vervroegd stemmen mogelijk was) significant lager was dan bij eerdere verkiezingen.

Bij de invoering van maatregelen die het stemproces mogelijk(er) toegankelijker maken moeten voor- en nadelen tegen elkaar worden afgewogen. In dat verband merkt de Afdeling op dat uit de – overigens beperkte – ervaring met vervroegd stemmen tijdens de coronapandemie geen (groot) effect op het opkomstpercentage blijkt. De kiezers kwamen verspreid op, maar niet in grotere aantallen dan bij eerdere verkiezingen. Ook de ervaring in andere landen waar vervroegd gestemd kan worden leidt vooralsnog niet tot de conclusie dat een groot positief effect op de opkomst kan worden verwacht.

Hierbij komt dat er nadelen zijn verbonden aan vervroegd stemmen. Zo zijn er frauderisico's die samenhangen met het vervroegd stemmen. Stembiljetten moeten worden vervoerd en opgeslagen. Het risico dat stembescheiden verloren gaan neemt daardoor toe. Deze risico's worden door de initiatiefnemers ook onderkend. Uit de toelichting (en de ervaringen tot nu toe,

zowel in binnen- als buitenland) blijkt echter niet of er sprake is van een zodanig positief effect van het vervroegd stemmen dat deze risico's moeten worden geaccepteerd. Daar komt bij dat het vervroegd stemmen voor gemeenten de nodige uitvoeringslasten met zich meebrengt. In het bijzonder de bemensing van de stembureaus bracht tijdens de afgelopen verkiezingen de nodige uitdagingen mee.

Ten tijde van een pandemie kan het toestaan van vervroegd stemmen weliswaar proportioneel zijn, als daarmee een deugdelijk en naar de omstandigheden voldoende veilig stemproces kan worden gewaarborgd. De Afdeling stelt echter vast dat het buiten deze specifieke context vooralsnog onduidelijk is of de nadelen opwegen tegen de voordelen van vervroegd stemmen. De Kiesraad adviseerde in dit verband dat het continueren van bijzondere maatregelen die golden vanwege de coronapandemie, gezien de nadelen die hieraan kleven, enkel voor de hand ligt als dit gezien het gezondheidsrisico nodig is.

Het is volgens de Afdeling dan ook wenselijk dat eerst meer ervaring met vervroegd stemmen wordt opgedaan voordat een permanente wijziging van het bestaande systeem ingevoerd wordt. Daartoe adviseert de Afdeling het vervroegd stemmen nu nog niet in de Kieswet te verankeren, maar in een (afzonderlijke) experimenteerwet vast te leggen. Hiermee kan onderzocht worden in hoeverre de verwachtingen van de initiatiefnemers zich manifesteren.

Het is van belang dat een dergelijk experiment wordt gemonitord en geëvalueerd, in nauwe samenwerking met de betrokken gemeenten. Daarbij wijst de Afdeling op eerdere experimenten die in het verkiezingsproces hebben plaatsgevonden, zoals experimenten met stembiljetten en centrale stemopneming en het experiment dat voorafging aan de invoering van het stemmen met een stempas in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente.

9.4 Zelfstandige bestuursorganen

De Afdeling adviseert dus, alvorens te besluiten over een permanente regeling, eerst met een zorgvuldig experiment te onderzoeken of sprake is van een positief effect op het stemproces, meer specifiek het opkomstpercentage en of dit opweegt tegen de mogelijke nadelen. Om die reden adviseert zij het voorliggend voorstel niet op deze wijze verder in behandeling te nemen, maar een Experimentenwet in te dienen die het mogelijk maakt om experimenten te houden met vervroegd stemmen.

Wet Beoordelingscommissie dopingzaken [\(W13.22.0015/III\)](#)

Voorstel van wet houdende de Wijziging van de Wet uitvoering antidopingbeleid ter instelling van de Beoordelingscommissie dopingzaken (Wet Beoordelingscommissie dopingzaken).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot instelling van een Beoordelingscommissie dopingzaken als zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Deze commissie krijgt als taak om bezwaren tegen beslissingen van de Dopingautoriteit te behandelen. Daarnaast bevat het wetsvoorstel procedurele regels voor deze beoordelingscommissie. Ook beoogt de toelichting van het wetsvoorstel te verduidelijken dat de doping-gerelateerde beslissingen van de Dopingautoriteit geen besluiten zijn in de zin van de Awb.

Adviesopmerking

Het wetsvoorstel voorziet in de instelling van een Beoordelingscommissie dopingzaken als publiekrechtelijk zbo. Zbo's hebben als belangrijkste kenmerk dat zij niet onder volledige politieke verantwoordelijkheid werkzaam zijn. Daarmee vormen zij onderdelen van het openbaar bestuur waarop geen volledige democratische controle bestaat. Het is regeringsbeleid om terughoudend te zijn met de wettelijke instelling van nieuwe onafhankelijke instanties. Het gebruik van zbo's behoeft daarom afzonderlijke motivering.

Uitvoeringswet verordening terroristische online-inhoud [\(W16.22.0013/II\)](#)

Voorstel van wet houdende regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2021/784 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 inzake het tegengaan van de verspreiding van terroristische online-inhoud (PbEU 2021, L 172) (Uitvoeringswet verordening terroristische online-inhoud).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel regelt primair de instelling van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan (zbo) in de vorm van een Autoriteit. Deze Autoriteit wordt belast met de uitoefening van de in de Verordening genoemde taken en bevoegdheden. Met het oog op de eisen die de Verordening stelt aan de onafhankelijkheid van de Autoriteit, wordt ervoor gekozen ook uitzonderingen te maken op de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Hierdoor wordt de minister verder op afstand gezet.

Adviesopmerking

De kern van het wetsvoorstel is de oprichting van een nieuw zbo. Daartoe moet niet te gemakkelijk worden overgegaan. Het vormt een uitzondering op de grondwettelijk verankerde regel dat een minister politiek verantwoordelijk en aanspreekbaar is voor het handelen van organen en diensten die behoren tot de centrale overheid. Om die reden is het regeringsbeleid om terughoudend te zijn met de wettelijke instelling van nieuwe onafhankelijke instanties.

Met het oog daarop dient telkens de vraag te worden gesteld of er een noodzaak bestaat voor taaktoedeling aan een (nieuw) zbo. Dit geldt te meer nu de dagelijkse praktijk weerbarstig is. De neiging om in incidentele gevallen de minister ondanks de wettelijke verzelfstandiging politiek verantwoordelijk te houden, kan leiden tot verwarring en spanningen in de verhouding tussen Tweede Kamer, minister en zelfstandig bestuursorgaan. Daarom zijn een grondige afweging en een deugdelijke en toereikende motivering noodzakelijk.

Zoals gesteld dient volgens de regering de autoriteit, gelet op de eisen van de Verordening en de waarborgen die mensenrechtenverdragen en de Grondwet bieden, "op grote afstand van de regering te staan". Met deze passage lijkt de regering zich op het standpunt te stellen dat oprichting van een zbo uit de Verordening, het EVRM en de Grondwet voortvloeit. Op de vraag

in hoeverre dat het geval is, gaat de Afdeling in het advies nader in (punt b en c). Daarbij komt ook de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen aan bod (punt d tot en met f), gevolgd door een conclusie (punt g).

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling de noodzaak van de instelling van een nieuw zbo in de toelichting grondig af te wegen en nader te motiveren en in dat kader nader in te gaan op de voor- en tegenargumenten van de verschillende opties. Wanneer alles afwegende besloten wordt tot instelling van een nieuw zbo, adviseert zij voorts de keuze voor afwijking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen ten aanzien van de ministeriële bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen, te heroverwegen.

Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal [\(W16.21.0337/II\)](#)

Voorstel van wet houdende regels over een bestuursrechtelijke aanpak van online kinderpornografisch materiaal (Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal).

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel regelt primair de instelling van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan (zbo) in de vorm van een Autoriteit. Deze Autoriteit wordt belast met het ontoegankelijk maken van online kinderpornografisch materiaal. Daartoe krijgt de Autoriteit repressieve, preventieve en handhavingsbevoegdheden geattribueerd. Om de ministeriële verantwoordelijkheid verder te beperken wordt voorgesteld uitzonderingen te maken op de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Adviesopmerking

Hoewel terroristisch en kinderpornografisch materiaal naar hun aard verschillend zijn, heeft de online verspreiding van beide typen content verstreckende gevolgen. Dat de verspreiding van dat materiaal wordt tegengegaan, ondersteunt

de Afdeling dan ook zeer. Dat neemt niet weg dat de Afdeling een nadere motivering van de taakuitoefening door een zbo aangewezen acht. De Afdeling heeft daar in haar advies van 30 maart betreffende de Uitvoeringswet Verordening terroristische online-informatie reeds op gewezen en acht een nadere motivering temeer noodzakelijk omdat de taaktoedeling aan een zbo ten aanzien van kinderpornografisch materiaal niet tot stand komt tegen de achtergrond van hoger recht (Europese verordening).

Wanneer de regering vasthoudt aan oprichting van een zbo die belast wordt met het tegengaan van zowel terroristische online-inhoud als kinderpornografisch materiaal, is het met het oog op een effectieve uitvoering essentieel om in de wetgeving – uiteraard met in achtneming van de Verordening – te komen tot een meer samenhangende lijn zonder onnodige verschillen in de bevoegdheidsuitoefening. Voor zover de regering vasthoudt aan de genoemde verschillen, zou toegelicht moeten worden op welke uitgangspunten de verschillen gebaseerd zijn en wat de noodzaak daarvan is.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

Wet Adviescollege ICT-toetsing [\(W04.22.0036/1\)](#)

Voorstel van wet, houdende instelling van een adviescollege voor de algehele verbetering en beheersing van ICT-projecten en informatiesystemen bij de centrale overheid, de politie en de Raad voor de rechtspraak (Wet Adviescollege ICT-toetsing).

Inhoud voorstel

Het voorstel regelt de permanente instelling van het Adviescollege ICT-toetsing. Het Adviescollege is de opvolger van het Bureau ICT-toetsing (BIT), dat per 1 januari 2021 tijdelijk is ingesteld bij ministerieel besluit als Adviescollege. Het BIT werd in 2015 opgericht om beter te toetsen of bij

de start van een ICT-project door de ministeries werd voldaan aan een aantal cruciale eisen. Het Adviescollege krijgt in het voorstel twee taken: enerzijds adviseert het Adviescollege over ICT-projecten en informatiesystemen, anderzijds voorziet het Adviescollege in kennisoverdracht en kennisbevordering.

Adviesopmerking

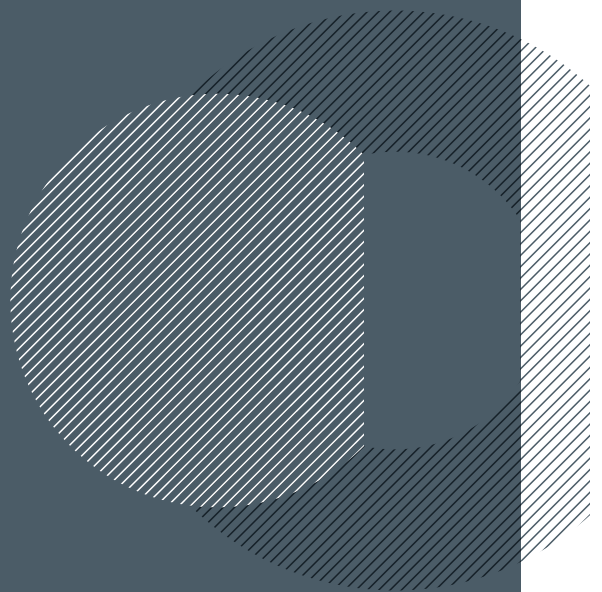
De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de onafhankelijke positionering van het adviescollege. Zij acht positionering binnen het ministerie van BZK in de rede liggen, in tegenstelling tot positionering als onafhankelijk adviescollege. [...] De Afdeling merkt op dat met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid het uitgangspunt van de regering is terughoudend te zijn bij de wettelijke instelling van nieuwe onafhankelijke instanties. [...]

De Afdeling is zich bewust van de geuite zorgen over onafhankelijkheid, maar wijst erop dat het BIT in de praktijk – binnen het ministerie – onafhankelijk functioneerde en adviseerde. Onafhankelijke en onpartijdige advisering is onderdeel van het ambtelijk vakmanschap en vereist niet per definitie dat een organisatie op afstand wordt geplaatst. Wel is nodig dat het organisatorisch goed wordt verankerd – binnen het ministerie – en dat zorg wordt gedragen voor een open organisatiecultuur en veilig werkklimaat. Deze positionering laat onverlet dat vastgelegd kan worden dat het parlement toegang kan krijgen tot het Adviescollege en tot de gegeven adviezen en rapportages.

De taken van het Adviescollege sluiten bovendien nauw aan bij de verantwoordelijkheden van de minister. Dit betreft enerzijds de taak tot toetsing en advisering. Dit ziet niet alleen op het 'klassieke' BIT-advies over de risico's en slaagkans van een voorgenomen ICT-project (type 2), maar ook op de advisering over informatiesystemen in een vroegtijdig stadium van beleidsontwikkeling (type 1), en over andere

aspecten van de levenscyclus van bestaande informatiesystemen (type 3). Anderzijds betreft het de taak te voorzien in kennisoverdracht en kennisbevordering: dit is essentieel voor het stimuleren van het lerend vermogen binnen het CIO-stelsel. Beide taken dragen zo bij aan het goed en betrouwbaar functioneren van de overheid, en zijn sterk verweven met het CIO-stelsel.

Gelet op de sterke koppeling tussen deze taken van het Adviescollege, het CIO-stelsel en de brede verantwoordelijkheden van de minister van BZK acht de Afdeling het aangewezen dat de taken van het Adviescollege onder de volle ministeriële verantwoordelijkheid vallen, en dit binnen het ministerie van BZK te positioneren.



Colofon

Tekst

Raad van State

Vormgeving en opmaak

Studio Piraat

Den Haag, april 2023

Website Jaarverslag 2022

www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022

Website Raad van State

www.raadvanstate.nl

Algemeen mailadres

voorlichting@raadvanstate.nl