

29 279 Bestuursrecht

Nr. Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld ...

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd over de brieven van de minister voor Rechtsbescherming inzake 'Bestuurlijke boetes, bewijsrecht en rechtsbescherming in het bestuursrecht' (Kamerstuk 29279, nr. 503), Ontwikkelingen rondom de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) (Kamerstuk 35000-VI, nr.121) en Antwoorden op vragen commissie over de recente ontwikkelingen op het gebied van screening en de Verklaring Omtrent het Gedrag (Kamerstuk 35300-VI, nr. 6) Bij brief van ... heeft de minister deze vragen beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,

Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,

Verouden

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brieven die geagendeerd zijn voor het schriftelijk overleg bestuursrecht. Graag willen zij een nadere toelichting vragen.

De leden van de SP-fractie vinden het van groot belang dat de overheid altijd zorgvuldig en fatsoenlijk met mensen omgaat. Dat gaat al te vaak niet goed. Zo blijkt maar weer uit de nalatigheid van de Belastingdienst met betrekking tot de kinderopvangtoeslagen of kijk bijvoorbeeld naar Groningen, waar inwoners al jaren strijden tegen de overheid over de afhandelingen van schadegevallen ten gevolge van gasboringen. Deze leden willen graag weten of u dit herkent en wat u hier in algemene zin aan gaat doen. Hoe bent u van plan dit te verbeteren? Hoe wilt u het aantal zaken tegen de overheid terugbrengen en bijdragen aan het besef dat de overheid er is voor de mensen en hen niet als opponent ziet?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de stukken die ten grondslag liggen aan dit schriftelijk overleg bestuursrecht. Zij hebben onder andere daarover nog enkele vragen.

2. Bestuurlijke boetes, bewijsrecht en rechtsbescherming in het bestuursrecht

De leden van de D66-fractie lezen dat de vragen van de commissie beantwoord zijn in de volgorde zoals gesteld in de commissiebrieven van 24 januari 2019(2019D02804). Vervolgens hebt u in uw brief aandacht besteed aan de toegezegde planning voor een plan van aanpak voor het onderwerp 'twee sanctiestelsels, strafrecht versus bestuursrecht'. Ten aanzien van het laatste thema missen voornoemde leden de toezegging in deze brief in te gaan op de deelnemingsvormen in het bestuursrecht en de eventuele wenselijkheid tot uitbreiding daarvan. Kunt u daar alsnog op in gaan en aangeven of u het wenselijk vindt daar nog stappen in te ondernemen?

2.1 Aanpassing Integraal afwegingskader (IAK)

De leden van de VVD-fractie lezen in de brief dat ten aanzien van het Integraal afwegingskader (IAK) terecht wordt gewezen op het belang van consistentie en afstemming in duale handhavingssystemen, zowel op het niveau van wetgeving als het beleid voor de invulling van de feitelijke handhaving. Welke stappen onderneemt u om dit te bevorderen?

2.2 Algemeen bestuursrechtelijke onderwerpen

2.2.1 Verschil in rechtsbescherming bestuursrecht/strafrecht

De leden van de D66-fractie lezen dat u ervan overtuigd bent dat de bestuursrechtelijke rechtsbescherming voldoet aan de eisen die op grond van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) gelden, waaronder de minimumeisen uit het derde lid van dat artikel. Deze leden delen die overtuiging, maar zien wel dat twee cruciale verschillen zijn tussen het bestuurs- en het strafrecht. De eerste is dat in het bestuursrecht de rechter aan het eind van de rechtsgang zit. Het tweede is dat van de belanghebbende actief handelen wordt gevraagd, zoals het maken van bezwaar binnen zes weken. Zoals u ook in de brief stelt, neemt de rol van het bestuurlijk sanctierecht toe, maar de leden lezen anderzijds dat u blijft redeneren vanuit gestolde systemen. Kunt u gezien voornoemde verschillen toelichten waarom de rechtsbescherming in het bestuursrecht niet verder zou moeten gaan dan de minimale eisen van artikel 6 EVRM?

De aan het woord zijnde leden herinneren zich ook uw positieve houding ten aanzien van creatieve gedachten over hybride modellen in het bestuursrecht. Kunt u uiteenzetten welke creatieve gedachten u sinds dat algemeen overleg gehad hebt voor hybride modellen die meer bescherming bieden in het bestuurlijk sanctierecht dan nu het geval is? Hoe kijkt u bijvoorbeeld aan tegen de mogelijkheid de bestuursrechter meer naar voren te halen op een manier waarbij geen actieve handeling van de betrokkene is vereist?

Vorst lezen de leden van de D66-fractie dat een gespecialiseerd, specifiek bestuursorgaan sneller kan reageren met bestuursrechtelijke handhaving dan het openbaar ministerie (OM) met het strafrecht. Het orgaan dat het besluit genomen heeft, oordeelt vaak ook over de maatregelen in geval van overtreding, die vaak reparatoir van aard zijn. Overwegingen als leedtoevoeging, resocialisatie en vergelding spelen dan geen rol. Deze leden constateren evenwel dat het bestuurlijk sanctierecht in belang toeneemt en dat de constatering dat de bestuursrechtelijke weg vaak sneller is enkel op basis van reparatoire sancties wat eenzijdig is. Kunt u nader uiteenzetten waarom u van mening bent dat de bestuursrechtelijke weg vaak sneller is dan de strafrechtelijke weg en daarbij zowel ingaan op de reparatoire als de punitieve sancties? Kunt u daarbij onderscheid maken tussen het voortraject waar bepaalde dwangmiddelen kunnen worden ingezet en de doorlooptijden in het rechterlijk traject?

De aan het woord zijnde leden vragen naast efficiëntievergelijkingen, waaronder een vergelijking op snelheid, hoe effectief de bestuursrechtelijke aanpak eigenlijk is ten opzichte van de strafrechtelijke weg. Het is deze leden niet bekend dat naar een vergelijking van effectiviteit tussen beide ooit onderzoek is gedaan. Kunt u uiteenzetten hoe u tegen een effectiviteitsvergelijking aankijkt? Bent u bereid te onderzoeken hoe beide aanpakken zich tot elkaar verhouden als het gaat om bijvoorbeeld het succesvol innen van boetes of ten uitvoer leggen van dwangmiddelen en daarnaast of gedrag van betrokkene of verdachte daadwerkelijk verandert?

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief. Deze leden vragen of met de factoren voor één van de twee beschreven sanctiestelsels wel voldoende oog is voor de persoonlijke omstandigheden waarin de belanghebbende of verdachte verkeert. Ook de harmonisering van de maximumboetes tussen de sanctiestelsels roept vragen op. Betekent dit namelijk niet een verlaging van de drempel mensen te straffen via het bestuursrechtelijke sanctiestelsel? Verwacht u daarom een toename van bestuursrechtelijke sancties in de toekomst? U schrijft dat het onderzoek naar afstemming tussen de stelsels na de zomer is afgerond, is dit inmiddels het geval?

2.2.2 Verschil in bewijsrecht bestuursrecht/strafrecht

De leden van de D66-fractie lezen dat uit vaste bestuursrechtelijke jurisprudentie volgt dat in het geval van een overtreding de bewijslast op het bestuursorgaan rust en dat de betrokkene het voordeel van de twijfel krijgt. Uit artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) volgt dat het onderzoek daarnaar op een zorgvuldige wijze plaats moet vinden. Zouden daarop gelet nadere regels omtrent bewijsgeving en de keuze en waardering van bewijsmiddelen niet nodig zijn? Kunt u deze redenering nader motiveren? Kunt u daarbij uiteenzetten waarom u deze algemene regels omtrent bewijs in het bestuursrecht voldoende acht, ondanks uw constatering dat het bestuursrecht en het strafrecht naar elkaar toe zijn gegroeid?

2.2.3 Brieven over bijstandsfraude (SZW) en Jeugdwet (VWS)

De leden van de SP-fractie informeerden tijdens het laatste algemeen overleg bestuursrecht naar de lange wachtrijen in de jeugdhulp. In het artikel in het Nederlands Juristenblad (NJB) van 3 maart 2018 ‘Jeugdhulp op de lange baan’ staat een knelpunt in de Jeugdwet beschreven. Een hulpvraag bij een gemeente wordt niet als aanvraag behandeld, maar als melding. Pas na onderzoek gaat de termijn van acht weken lopen. Jongeren, soms in kritieke toestand, moeten daardoor mogelijk lang wachten. Waarom is niet aangesloten bij de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en daarmee de Awb? Daarin staat dat het onderzoek naar de melding zes weken mag duren en de beslissing na dat onderzoek twee weken. Deze twee termijnen tellen bij elkaar alsnog acht weken. Deze leden vragen een reactie hierop. Hoe worden gemeenten gedwongen hun beleid hierop aan te passen? Wordt desnoods de Jeugdwet hierop aangepast? Deze vragen zijn niet afdoende beantwoord, na afloop van het vorige algemeen overleg.

2.3 Plan van aanpak

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de stand van zaken met betrekking tot de onderzoeken over de bezwaarfase van boetebesluiten, de effecten van voorlopige voorzieningen wegens betalingsonmacht en het opleggen van bestuurlijke boetes bij de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Deze moesten volgens planning na de zomer van 2019 zijn afgerond.

3. Ontwikkelingen rondom de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)

De leden van de VVD-fractie lezen in de brieven over de ontwikkeling rondom de VOG dat u enkele zaken meldt waarover deze leden enkele vragen wil stellen. Zo schrijft u dat u een Memorandum of Understanding (MoU) heeft getekend met de Benelux-landen over de uitwisseling van de justitiële gegevens ten behoeve van allerlei vormen van werkgelegenheidsscreening. Deze leden vragen in hoeverre de privacywetgeving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) hierbij beperkingen opwerpt. Ook lopen op dit moment gesprekken hierover met Duitsland. Deze leden zouden daarom graag willen weten of nog meer MoU's met andere landen over de uitwisseling van de justitiële gegevens op het gebied van werkgelegenheidsscreening te verwachten zijn. Zij constateren dat het aantal screenings elk jaar toeneemt. In 2017 werd van de 1 miljoen aanvragen 0,27% afgewezen. Wat zijn de cijfers over 2018 van het aantal afwijzingen? Ook zouden deze leden graag weten of het VOG-systeem waterdicht is, of dat gevallen bekend zijn dat iemand onterecht door de screening is gekomen. Tot slot zouden deze leden willen weten hoe vaak beroep wordt aangetekend tegen een afwijzingsbesluit van de VOG.

De leden van de PVV-fractie willen weten hoe het staat met de uitvoering van de vorig jaar aangenomen moties-De Jong/Markuszower over het onderzoek naar het realiseren van een onbeperkte VOG-terugkijktermijn voor mensen die veroordeeld zijn voor kindermishandeling. (Kamerstuk 31322, nr. 358) en over het mogelijk maken van een levenslang verbod op het uitoefenen van een beroep waarbij kinderen centraal staan, voor zedendelinquenten en mensen die veroordeeld zijn voor kindermishandeling (Kamerstuk 31322, nr. 359). Kunt u uitleggen op welke manier u de VOG ziet als een re-integratiefunctie van justitiabelen? Kunt u ook uitleggen hoe dit strookt met de functie van de VOG de maatschappij te beschermen tegen potentieel gevaarlijke personen? Deelt u de mening dat juist nu steeds meer VOG's worden afgegeven, hier veel kritischer naar gekeken moet worden? Zo nee, waarom niet? Bent u bekend met het misbruikschandaal in de atletiekwereld

eerder dit jaar, waarbij Jerry M. meerdere minderjarige leerlingen zou hebben misbruikt en verkracht bij verschillende verenigingen tussen 1982 en 2017? Dit misbruik was bekend bij het Instituut Sportrechtspraak (ISR), maar niet bij het OM. Op dit moment is het alleen mogelijk de VOG af te wijzen op basis van strafrechtelijke gegevens. Bent u bereid dit verder uit te breiden naar uitspraken van tuchtcolleges? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PVV-fractie stellen dat de terugkijktermijn voor een VOG nu vier jaar is. Er zijn uitzonderingen; voor onder andere zedendelicten geldt een onbeperkte terugkijktermijn en voor jongeren tot 23 jaar geldt een terugkijktermijn van twee jaar, behalve als sprake is van zedendelicten of zware geweldsdelicten. Bent u bereid een onbeperkte terugkijktermijn te realiseren voor alle ernstige geweldsdelicten, of dit op z'n minst te onderzoeken? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief over Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en in het bijzonder de beschreven pilots. Deze leden hebben nog enkele vragen over de tweede pilot. In de brief beschrijft u dat u werkgevers wil ontlasten van administratieve taken door de aanvraag van een VOG online mogelijk te maken. Kunt u bevestigen dat hiervoor een zogenaamde eHerkenning nodig is? Klopt het dat de aanvraag van een dergelijke eHerkenning altijd via een commerciële partij verloopt? Waarom is voor deze constructie met een commerciële partij gekozen? Betekent dit dat sprake kan zijn van meerkosten voor de werkgevers? Wat zijn de consequenties van samenwerking met deze commerciële partijen op de databescherming van de werkgevers? Is sprake van een abonnement op eHerkenning die met enige regelmaat moet worden verlengd, met als consequentie dat werkgevers deze verlenging kunnen vergeten en dus niet langer toegang hebben tot de aanvraag van een online VOG? Zijn afspraken gemaakt met de verstrekkers van eHerkenning over het notificeren van werkgevers over dergelijke abonnementsverlengingen? Bent u bereid hier naar te kijken als wordt besloten de pilot op te schalen? Klopt het dat werkgevers die personeelszaken uitbesteden aan een ander bedrijf, dat belast wordt met de VOG-aanvraag, nóg meer moeten betalen voor een eHerkenning? Wordt bij continue screening ook gebruik gemaakt van eHerkenning? Wordt deze verplichte deelname aan eHerkenning ook als onderdeel van de pilot geëvalueerd?

De aan het woord zijnde leden hebben nog een vraag over de Europese afspraken over gegevensuitwisseling met betrekking tot de VOG. Klopt het dat het nieuw op te richten European Criminal Record Information System Third Country Nationals (ECRIS-TCN) ook bevestigd gaat worden bij een VOG-aanvraag door niet-Nederlanders en Nederlanders met een tweede nationaliteit? Aangezien dit een hit/non-hit systeem is, wordt in het geval van een hit contact gezocht met de autoriteiten van het betreffende land? Acht u dit wenselijk? Wat zijn de te verwachten consequenties op de wachttijd van een VOG?

4. Overig

De leden van de D66-fractie hebben het antwoord op de vraag of de herstelsanctie tot het voorkomen van herhaling tendeert naar een voorwaardelijke straf gelezen in de beantwoording van de schriftelijke vragen over preventieve handhaving in het bestuursrecht (Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2018-2019, nr. 3192). Zij begrijpen het formeel juridische onderscheid dat wordt gemaakt. Deze herstelsanctie dient niet ter vergelding, mag niet verder gaan dan het voorkomen van herhaling, de verwijtbaarheid is bij herstelsancties niet vereist en het bestuursorgaan kan doorpakken als een herstelsanctie wordt genegeerd. Deelt u niettemin de mening dat desondanks de herstelsanctie tot het voorkomen van

herhaling de facto wel tendeert naar een voorwaardelijke straf, als die sanctie alleen wordt gerechtvaardigd door een eerdere overtreding?

De aan het woord zijnde leden constateren dat op 10 oktober 2019 het wetsvoorstel amicus curiae ('meedenkers') en kruisbenoemingen hoogste bestuursrechtspraak in consultatie is gegaan en dat stemt deze leden positief. Zij danken de regering voor het opstarten van het wetstraject hiervoor.

Voornoemde leden constateren dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) een toetsingskader heeft ontwikkeld waaraan digitale besluitvorming moet voldoen. Zo moeten keuzes, gegevens en aannames in de besluitvorming volledig, tijdig en uit eigen beweging op een passende wijze openbaar gemaakt worden bij digitale besluiten. Kunt u uiteenzetten welke weerslag deze betrekkelijk recente uitspraken hebben gehad op betreffende bestuursorganen met betrekking tot hun organisatie en inrichting van hun administratie?

De leden van de SP-fractie stellen dat mediation een mogelijke oplossing voor geschilbeslechting is. Welke rol ziet u weggelegd voor mediation? Deze leden willen graag weten hoe het staat met het conceptwetsvoorstel over mediation, zoals beschreven in het verslag van een schriftelijk overleg over buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht (Kamerstuk 35000, nr. 96). Kunt u inmiddels iets meer zeggen over de besparingen van dergelijke en andere buitengerechtelijke geschiloplossingen? In diezelfde brief schreef u ook dat de bezwaarprocedure een uitkomst kan zijn om geschillen bij de rechter te voorkomen, mits adequaat op de bezwaren wordt gereageerd. U vermeldt daarbij dat de zogenaamde 'informele aanpak' bij een bezwaarprocedure sterk wordt gepropageerd. Is dan ook een toename van deze informele aanpak te zien of blijft deze toename nog uit? Wat zijn hiervoor de concrete plannen en stappen?

Deze leden vragen wat de huidige status is van het plan van aanpak van geschilbeslechting bij de overheid dat voor de zomer naar de Tweede Kamer zou worden gestuurd.

Voornoemde leden kijken uit naar de uitkomst van de consultatie van de wijziging Besluit proceskosten bestuursrecht. Welke concrete verwachtingen en ambities heeft u ten aanzien van dit conceptbesluit?