

# Raad van State

**Jaarverslag 2001**



Raad  
van State



## Inhoudsopgave

**Voorwoord**

<b>I.</b>	<b>Algemene beschouwingen</b>	
	1. De Raad in de staat	15
	2. Eén Raad, twee functies	25
	3. De staat van de Raad	31
	4. Externe contacten	33
<b>II.</b>	<b>Wetgevingsadvisering</b>	
	1. Algemeen	37
	2. Legisprudentieoverzicht	39
<b>III.</b>	<b>Bestuursrechtspraak</b>	
	1. Algemeen	67
	2. Jurisprudentie	68
	3. Uit de Kamers	80
<b>IV.</b>	<b>Europa</b>	
	1. Inleiding	101
	2. Europa en Nederland	101
	3. Europese institutionele structuur	103
	4. Aanmelding en afstemming, coördinatie	104
	5. Vrij verkeer	106
	6. Voorlichting over ontwerp-EU-regelgeving	108
	7. Implementatie van EU-regelgeving	109
<b>V.</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	
	1. Algemeen	117
	2. Directie wetgeving	117
	3. Directie bestuursrechtspraak	118
	4. Ondersteunende diensten	119
<b>VI.</b>	<b>Bijlagen</b>	
	1. Samenstelling Raad van State en Raad van State van het Koninkrijk	123
	2. Samenstelling afdelingen Volle Raad	125
	3. Advisering in cijfers	126
	4. Samenstelling kamers Afdeling bestuursrechtspraak	130
	5. Beroepszaken in cijfers	133
	6. Personeelsgegevens in cijfers	141
	7. Overzicht ontvangsten en uitgaven	142
	8. Organisatieschema per 31 december 2001	144





## Voorwoord

## Voorwoord

Een jaarverslag is een terugblik op gebeurtenissen waarvan nog nauwelijks afstand is genomen. Dat geldt in het bijzonder de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten. Zij confronteerden ons met de kwetsbaarheid van een democratische rechtsstaat in een wereld waarin grenzen vervagen. Wat zal op langere termijn onze reactie zijn? Beperking van democratische rechten omdat de wet moet worden gehandhaafd en de misdaad bestreden? Of versterking van de betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij de handhaving van de democratische rechtsorde omdat niet elke regel kan worden afgedwongen en de handhaving een *gemeenschappelijke* verantwoordelijkheid is?

Het eerste krijgt nu vooral de aandacht. Het tweede vooralsnog minder.

In de jaarverslagen over de afgelopen jaren heeft de Raad een beeld willen schetsen van veranderingen rondom en binnen de staat. In de heroriëntatie op de rol van de staat heeft het accent tot nu toe sterk op veranderingen gelegen. Wat heeft dat opgeleverd? Moet niet meer aandacht aan de constanten in de democratische rechtsstaat worden geschonken? Wat kan de burger zekerheid bieden? Op die vragen wordt in de Algemene Beschouwingen nader ingegaan.

De heroriëntatie op de rol van de staat raakt ook de Raad in zijn beide functies: adviseur en bestuursrechter. In dit jaarverslag legt de Raad verantwoording af voor de wijze waarop die functies in 2001 werden vervuld. De resultaten zijn bijeengebracht in de hoofdstukken over de adviezen van de Raad (de legisprudentie) en de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak (de jurisprudentie).

Bij zijn werk krijgt ook de Raad steeds meer te maken met de groeiende betekenis van de Europese Unie. Daarom is een apart hoofdstuk daaraan gewijd.

In aansluiting op hetgeen daarover in vorige jaarverslagen werd aangekondigd wordt verslag gedaan van de verbeteringen die de Raad in zijn organisatie en functioneren heeft aangebracht.

Ingesteld werd een centrale afdeling voor kennis en onderzoek ten behoeve van zowel de advisering als de bestuursrechtspraak. Daardoor wordt het mogelijk de (informatieve) voordelen van de koppeling van beide functies beter te benutten. Samenwerking met andere colleges ligt voor de hand.

De doorlooptijd van de zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak werd verhoogd. Naar verwachting zal het doel dat de Afdeling zich op dit punt heeft gesteld – afhandeling van de zaken in eerste en enige aanleg binnen één jaar na binnenkomst en van de zaken in hoger beroep<sup>1</sup> binnen negen maanden – aan het eind van dit jaar zijn bereikt. Met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven wordt nauwer samengewerkt ten behoeve van de rechtseenheid.

Het aantal adviesaanvragen is in 2001 aanzienlijk gestegen. Het lijkt er op dat het “oogstjaar” van een kabinet, vroeger het derde jaar, nu het vierde jaar is geworden.

Bij de advisering is een begin gemaakt met het geven van voorlichting door de afdelin-

<sup>1</sup> Met uitzondering van de vreemdelingenzaken waarvoor een wettelijke maximumtermijn van 23 weken geldt.

gen van de Raad op verzoek van de ministers op de voet van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State over ontwerp-basisrichtlijnen van de Europese Unie. Hierdoor wordt de Raad “pro-actief” betrokken bij de kwaliteit van een steeds belangrijker deel van de regelgeving.

Bijzondere vermelding verdienen de twee, beide positieve, adviezen van de Raad van 16 mei 2001 op het voorstel van rijkswet houdende het verlenen van toestemming aan de Prins van Oranje om een huwelijk aan te gaan met Máxima Zorreguieta en op het ontwerp koninklijk besluit met betrekking tot het naturalisatieverzoek van mevrouw Zorreguieta.

Op 5 december bracht het paar een kennismakingsbezoek aan de Raad, waarin de Prins van Oranje sedert 1985 zitting heeft.

De Raad is niet het enige college dat aanbevelingen aan de regering doet gericht op verbetering van wetgeving en bestuur. De Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman doen dat eveneens. Uit een intern onderzoek naar de beleidsmatige toetsing door de Raad uitgevoerd in het kader van de samenwerking met de beide andere Hoge Colleges van Staat, is gebleken dat de Raad die toetsing nog onvoldoende systematisch verricht. Daardoor kan ook onduidelijkheid bestaan over de betekenis van die toetsing. Verbetering is daarom nodig.

Het kapitaal van de Raad zijn de mensen die bij de Raad werken, de staatsraden en medewerkers, hun kwaliteit, hun inzet, hun motivatie. Die zijn traditioneel groot. Het personeelsbeleid is niet alleen gericht op het aantrekken en behouden van kwaliteit maar ook op het bieden van perspectief voor hen die verder willen. Natuurlijk is het jammer als ervaren mensen naar elders vertrekken. Als ze op goede plekken terechtkomen in de rechterlijke macht, in de advocatuur, in het bestuur, is dat ook een kwaliteit van de Raad die nieuwe goede mensen trekt.

In het afgelopen jaar werd afscheid genomen van 39 medewerkers. Onder wie de Directeur financieel economische zaken en ondersteunende diensten, mr J. Slijkerman RA. Zijn inbreng gedurende 20 jaar is voor de organisatie van bijzondere waarde en betekenis geweest.

Er werden 140 nieuwe medewerkers, van wie 71 juristen verwelkomd. Deze grote instroom werd vooral veroorzaakt door het van start gaan van het hoger beroep in vreemdelingenzaken per 1 april 2001. Daarvoor werd ook een groter aantal nieuwe staatsraden in buitengewone dienst aangetrokken. Dat dezen nagenoeg allen, wederom, afkomstig waren uit de rechterlijke macht, geeft aan dat de Raad naast een opleidingsinstituut voor jonge medewerkers ook reële carrièremogelijkheden aan rechters biedt.

Wegens het bereiken van de wettelijk gestelde leeftijdsgrens moest afscheid worden genomen van de staatsraden mr J. de Vries per 1 mei 2001, mr J.J.R. Bakker per 1 augustus en mevrouw drs M.W.M. Vos-Van Gortel per 1 december. De Raad mist bij de uitvoering van zijn taken hun inbreng node.

Op zijn verzoek werd aan Staatsraad jhr mr J.A.E. van der Does per 1 juli eervol ontslag verleend als lid van de Raad. Hij bleef echter aan de Raad verbonden door zijn benoeming tot staatsraad in buitengewone dienst met ingang van die zelfde datum.

Drie nieuwe staatsraden en acht staatsraden i.b.d. konden worden begroet. Mr H.Ph.J.A.M. Hennekens, hoogleraar aan de Katholieke universiteit te Nijmegen,



werd per 20 augustus, en mr J.C. Wiebenga, lid van het Europees Parlement, werd per 8 oktober 2001 lid van de Raad.

Op zijn verzoek werd aan mr Th.G. Drupsteen per 1 december 2001 eervol ontslag verleend als staatsraad in buitengewone dienst. Hij werd met ingang van dezelfde datum benoemd tot lid van de Raad.

Naast Staatsraad Van der Does werden de volgende staatsraden in buitengewone dienst benoemd. Mr W. van den Brink, coördinerend vice-president in de Centrale Raad van Beroep en mr H.G. Lubberdink, vice-president in het College van Beroep voor het bedrijfsleven werden per 1 september benoemd. Mr T.M.A. Claessens, coördinerend vice-president in de arrondissementsrechtbank te Den Haag en mr J.E.M. Polak, advocaat en procureur te Amsterdam en deeltijdhoogleraar te Leiden, werden respectievelijk met ingang van 1 en 15 november benoemd. Met ingang van 1 januari 2002 werden benoemd mr B.J. van Ettekovon, vice-president in de arrondissementsrechtbank te Amsterdam, mr D.A.C. Slump, coördinerend vice-president in de arrondissementsrechtbank te Utrecht en mr A.W.M. Bijloos, raadsheer in het gerechtshof te Den Haag.

Ook in het jaar 2001 moest de Raad definitief afscheid nemen van een aantal van zijn oud-leden.

Op 27 januari 2001 overleed oud-staatsraad in buitengewone dienst mr C. Brouwer. Mr Brouwer, staatsraad in buitengewone dienst in de periode van 1984 tot 1987, verzetsman en man met een grote inzet voor de vluchtelingen wereldwijd, “de mensen die tussen wal en schip zijn geraakt”. Een markante persoonlijkheid.

Op 28 mei 2001 overleed mr W.J. van Eijkern, oud-staatsraad in buitengewone dienst van 1 januari 1985 tot 1 december 1989. Een jurist pur sang met een rijke en brede kennis, ervaring en belangstelling.

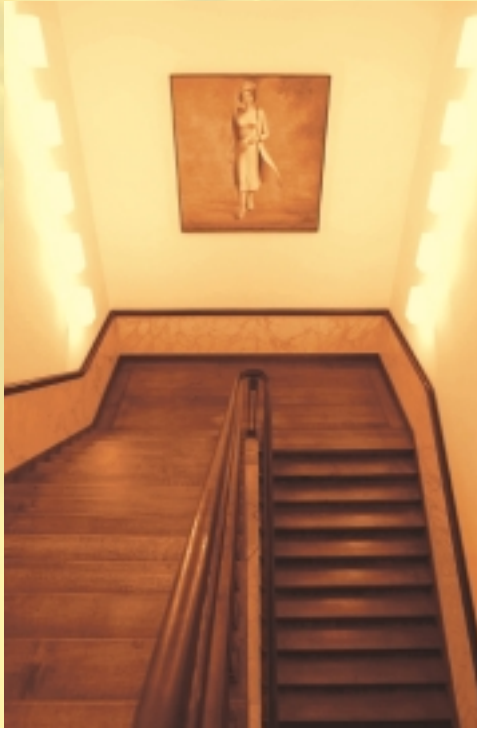
Buiten het verslagjaar, op 12 januari 2002, overleed 97 jaar oud, mr J.M. Kan, oud-Voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur. Tot op het laatst geïnteresseerd in de publieke zaak en de rol van de Raad daarin, met grote kennis van zaken en met een relativerende opmerking op het juiste moment.

Voor het ter perse gaan van dit jaarverslag bereikte ons tenslotte het trieste bericht van het overlijden op 3 februari 2002 van mevrouw J.M. Schaap, hoofd van de sectie tekstverwerking van de Directie wetgeving na een langdurige en slopende ziekte.

Het jaar 2001 was opnieuw een jaar van veranderingen op weg naar verdere verbetering. Die veranderingen konden alleen worden gerealiseerd met de inzet van heel velen, medewerkers, staatsraden i.b.d. en staatsraden. Daarvoor ben ik ieder buitengewoon erkentelijk.

Tjeenk Willink





## Algemene beschouwingen

## 1.... De Raad in de staat

Wie het afgelopen jaar de publieke en politieke discussie heeft gevolgd constateert dat de staat terug is in de belangstelling, ook in Nederland. De verwachtingen nemen toe. De staat moet niet meer terugtreden maar optreden. Maar welke staat staat ons voor ogen? De staat van het recht of de staat als bedrijf? De uitvoerende of de voorwaardenscheppende staat? De staat van de burger of van het bestuur? De goedkeurende of de sturende staat?

In de algemene beschouwingen van de jaarverslagen over de afgelopen jaren heeft de Raad een aantal veranderingen willen schetsen rond en binnen de staat. De wereld is veranderd. Een terugkeer van de soevereine, van niets of niemand afhankelijk staat - als die al ooit heeft bestaan - is niet mogelijk. Die suggestie moet ook niet worden gewekt. De staat is voor zijn functioneren afhankelijker geworden van anderen: van Europa; van de (internationale) markt. Ook binnen de staat zijn de afhankelijkheden toegenomen: tussen Rijk, provincies en gemeenten; tussen wetgever, bestuur en rechter. Geen enkele staat is meer bij machte de maatschappelijke ontwikkelingen in hun onderlinge samenhang binnen zijn territoir te sturen. De schaal waarop deze ontwikkelingen zich voordoen verschilt. Zij overschrijden steeds vaker de landsgrenzen. De verantwoordelijkheden voor die ontwikkelingen liggen gespreid. Bundeling van verantwoordelijkheden door bestuurlijke schaalvergroting is geen oplossing. Ook daarom zal de Europese Unie (EU) nooit de nationale staten kunnen vervangen.

Steeds meer dringt ook in Nederland het besef door dat de EU geen gevaar voor de staat vormt maar juist een middel is om te overleven in een wereld die steeds meer zonder grenzen is. Unie en lidstaten zijn voor hun bestaan van elkaar afhankelijk. Het is niet òf/òf maar èn/èn.

Maar welke Unie stellen we ons ten doel?

In het advies over het Verdrag van Nice<sup>2</sup> constateert de Raad dat het publieke en politieke debat over Europa en over het doel van de Europese integratie in Nederland mager is. Juist voor een land met een beperkt arsenaal aan machtsmiddelen is dat riskant. Het gevaar bestaat immers dat Nederland wordt meegetrokken in een ontwikkeling die het eigenlijk niet wil.

Een visie op Europa vooronderstelt een visie op hetgeen de eigen staat nog vermag en de wijze waarop die eigen mogelijkheden binnen de staat kunnen worden gerealiseerd. In zijn advies op de Miljoenennota 2002<sup>3</sup> heeft de Raad geconstateerd dat de relatie tussen wat de staat vermag en wat de Unie voorschrijft op verschillende beleidsterreinen nog onvoldoende wordt gelegd. Tegelijkertijd worden de burgers steeds meer bewust gemaakt van de Europese dimensie in hun dagelijkse leven, ook door de invoering van de euro. In hoofdstuk IV van dit jaarverslag wordt op de Europese dimensie van het Nederlandse beleid verder ingegaan.

Visie op Europa en visie op de eigen staat zijn steeds meer twee zijden van een zelfde medaille. Misschien is het publieke en politieke debat over Europa in Nederland daarom slecht ontwikkeld, omdat ook het publieke en politieke debat over de staat zo mager is.

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 2000/01, 27 818.*

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2000/01, 28 000, A.*

Onduidelijkheid over hetgeen de eigen staat nog vermag, tast echter zijn geloofwaardigheid tegenover de burger aan.

Naast behoud van de geloofwaardigheid van de Nederlandse staat tegenover de eigen burgers zijn er twee andere redenen om het publieke en politieke debat over de staat met kracht te voeren.

De eerste reden is dat in het Europa zonder grenzen, met een vrij verkeer van werknemers, kapitaal, goederen en diensten, de kwaliteit van de publieke dienstverlening tot een concurrentiefactor is geworden. De Raad heeft daarop eerder<sup>4</sup> gewezen. Goede rechtsbedeling, goede publieke voorzieningen (van onderwijs tot openbaar vervoer; van gezondheidszorg tot veiligheid) en besluitvaardigheid bepalen mede of bedrijven zich in Nederland willen vestigen of elders in Europa. Die beslissing is niet alleen maar een kwestie van geld.

Er is een tweede reden, die na 11 september 2001 nog dwingender is geworden. De gebeurtenissen op die dag in de Verenigde Staten confronteren ons met de kwetsbaarheid van een democratische rechtsstaat in een wereld waarin grenzen vervagen. Zijn we met democratie en rechtsstaat te ver doorgeschoten of schiet de *gemeenschappelijke* verantwoordelijkheid voor de handhaving daarvan tekort?

Nadruk op het eerste leidt al gauw tot beperking van democratische rechten. Misdaad moet worden bestreden. Naleving van de wet moet worden afgedwongen. Daarover wordt nu vooral gepraat. Het tweede dwingt tot versterking van de betrokkenheid van burgers, maatschappelijke groepen en bedrijven bij de handhaving van de democratische rechtsorde. Daarvoor is immers ieder medeverantwoordelijk. Democratie en recht krijgt niemand cadeau. Daarover wordt voorsnog veel minder gesproken. Het is, ook hier, niet òf/òf maar èn/èn.

In een democratische rechtsstaat horen corruptie, criminaliteit en terrorisme niet thuis, wordt het recht gehandhaafd, hoeven minderheden niet benauwd te zijn (democratie betekent niet alleen dat de meerderheid beslist maar ook dat rekening wordt gehouden met minderheden), wordt de veiligheid beschermd, krijgt de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid inhoud. Voor het behoud van de democratische rechtsstaat is een staatsbestel nodig waarin verantwoordelijkheden duidelijk zijn, integriteit gewaarborgd is, de wet wordt gesteld èn nageleefd en publieke instellingen en functionarissen in de eerste plaats zichzelf aan de wet gebonden weten.

## **Achtergrond**

Elk staatsbestel is historisch gegroeid en heeft zijn eigen kenmerken. Zij kunnen aangrijpingspunten voor veranderingen zijn.

In Nederland is het beeld van de staat traditioneel vaag. We spreken liever over overheid. Het begrip burgerschap als “publiek ambt” is weinig ontwikkeld. We spreken liever over kiezers en klanten. De staat heeft zich meer gericht op de bescherming van onderdanen dat op het ontwikkelen van burgerschap. De theorievorming over de staat en zijn burgers is traditioneel zwak. Waar van theorievorming sprake was, was de relatie tussen staat en maatschappelijke organisaties in het geding. De Nederlandse staat ontwikkelde zich uit een standenmaatschappij met een sterk corporatistische inslag. Maatschappelijke organisaties met een eigen achterban vormden daarvan een belangrijke pijler. In de afgelopen halve eeuw zijn die maatschappelijke organisaties (eerst) verstatelijkt en (vervolgens) onder invloed van de markt geraakt. Tenminste twee ontwikkelingen hebben aan de verstatelijking bijgedragen. Allereerst de professionalisering van de eertijds verzuilde maat-

<sup>4</sup> Jaarverslag van de Raad van State 1997, blz. 11.

schappelijke organisaties. Vanuit hun deskundigheid drongen de professionals aan op doorbreking van de levensbeschouwelijke grenzen en op het organiseren van hun werk naar werksoort. Zij vonden hun deskundige gesprekspartners binnen het staatsbestuur; een bestuur, dat via financiële koorden steeds meer invloed op de maatschappelijke organisaties kon doen gelden en dat (via het stellen van regels, plannen en kwaliteitseisen) ook deed. Vervolgens kwam de “vermarkting”. Zij werd gestimuleerd door de behoefte aan bedrijfsmatig werken en door de wens een oplossing te vinden voor de falende publieke en politieke controle op de verstatelijkte organisaties, die hun verbinding met de eigen achterban waren kwijtgeraakt. Waar de maatschappelijke organisaties als zelfstandige factor met een eigen achterban en een eigen legitimatie uit het publiek domein verdwenen, bleef de staat over. En zo ontstond de suggestie van een sterke staat. Maar hoe sterk kon die in Nederland zijn? Meer dan elders bleef de Nederlandse staat afhankelijk van de medewerking van anderen. Al naar gelang de omstandigheden werd die afhankelijkheid als Hollandse ziekte of lichtend voorbeeld beschouwd. De discussies over het “poldermodel” weerspiegelen dit.

### **Poldermodel**

Volgens enkelen stamt het poldermodel uit de tijd dat de eerste polders werden ingedijkt: het eigenbelang noopte al in de 10<sup>e</sup> eeuw tot overleg. Volgens anderen is het tijdens het Kabinet-Lubbers I uitgevonden. De waarheid ligt waarschijnlijk daartussen in, in de 19e eeuw, toen in Nederland nieuwe machtsverhoudingen ontstonden<sup>5</sup>. Omdat een centraal sterk gezag ontbrak, was men uit welbegrepen eigen belang aangewezen op samenspraak en onderhandeling. Zo kon een verlamme polarisatie worden voorkomen en het evenwicht worden bewaard tussen verschillende groepen en opvattingen. Ieder zijn deel. Geen duidelijke winnaars. Geen blijvende verliezers. Samenspraak en evenwicht zijn de twee kenmerken van dit “poldermodel” dat eigenlijk helemaal geen model is maar een wijze van met elkaar omgaan die heel langzaam en uit welbegrepen eigenbelang is gegroeid. Het is de Nederlandse vorm van democratie; een Nederlands stelsel van checks and balances dat al doende is ontstaan. Voor samenspraak is tegenspraak nodig en voor evenwicht tegenwicht. Zonder tegenspraak en tegenwicht kapseist deze Nederlandse vorm van democratie. Er is dan onvoldoende controle en (dus) correctiemogelijkheid. In die tegenspraak en voor dat tegenwicht zijn onafhankelijke organisaties van burgers<sup>6</sup> met een eigen verantwoordelijkheid van groot belang. In de discussies over “het poldermodel” is dat belang wat onderbelicht gebleven. Toch zou dat een aangrijpingspunt voor een heroriëntatie op de rol van de Nederlandse staat kunnen vormen.

### **Heroriëntatie**

In de toelichting op de Miljoenennota 2002 wordt een heroriëntatie op de rol van de overheid als een van de belangrijkste beleidsopgaven in de komende jaren gepresenteerd. Met “overheid” wordt dan vooral bedoeld op één functie van de staat, het openbaar bestuur.

In zijn advies op die Miljoenennota heeft de Raad er op gewezen dat de heroriëntatie op de rol van dat bestuur niet nieuw is. Sedert de eerste helft van de jaren '80 is daaraan gewerkt. Financiële motieven waren daarvoor de directe aanleiding, maar in de verwachting dat daarmee ook de verbetering van de kwaliteit van de publieke instituties gediend zou zijn. Daarvoor werd de vorm van die instituties vaak drastisch veranderd door ver-

<sup>5</sup> Paul Kuypers, *Rooksignalen. Opstellen over politiek en bestuur. De Balie, Amsterdam 2001, blz. 96 e.v.*

<sup>6</sup> SCP rapport, *Noch markt, noch staat. SCP-publicatie 2001/2.*

zelfstandiging en privatisering, ook als het ging om taken en activiteiten die als wezenlijke taak van de staat worden beschouwd. Alvorens aan weer een nieuwe heroriëntatie te beginnen en nieuwe vormen voor publieke instituties te zoeken acht de Raad het daarom raadzaam eerst na te gaan waartoe de eerder ondernomen heroriëntatie heeft geleid in termen van verbetering van de dienstverlening aan en vermindering van de kosten voor de burger, ook in vergelijking met ontwikkelingen elders in Europa.

### **Drie invalshoeken**

In de afgelopen 25 jaar zijn er tenminste drie verschillende invalshoeken geweest van waaruit de heroriëntatie van het openbaar bestuur is benaderd.

### **Centrale sturing**

In 1978 formuleerde de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst het probleem dat moest worden opgelost aldus: het sturend vermogen van het openbaar bestuur moet groter worden want de maatschappelijke sturingsbehoeften nemen toe. Het was de tijd waarin de maakbaarheid van de samenleving voorop stond. Voor dat sturend vermogen moest de eenheid van beleid worden versterkt en de “verkokering” van het beleid in verschillende ministeries worden doorbroken. Eenheid van beleid kon worden bereikt door coördinatie aan de top van de rijksdienst, tussen ministeries en in de ministerraad. Daarvoor werd een sterk hiërarchisch coördinatiemodel ontwikkeld.

Achteraf gezien werd uit het oog verloren dat eenheid van beleid aan de top – op zichzelf een groot goed – niet automatisch eenheid van uitvoering voor de burger mee brengt. Daarnaast werd de positie van de staat een andere. De wederzijdse afhankelijkheid van de Europese staten nam sterk toe. Binnen de staat was niet van hiërarchisering maar van horizontalisering van de verhoudingen sprake. Die meer horizontale verhoudingen passen overigens zeer wel in de Nederlandse bestuurstraditie.

### **Openbaar bestuur terug**

De omslag kwam in het begin van de jaren '80 toen de financieel-economische situatie tot ingrijpen dwong. Eigenlijk werd de probleemstelling omgedraaid. Niet het afnemend sturend vermogen werd als probleem gezien maar de behoefte aan sturing vanuit de maatschappij. Daaraan kon het openbaar bestuur niet ten volle voldoen. De staat kon niet alle maatschappelijke problemen oplossen. De maatschappelijke claims moesten worden gematigd. Burgers moesten zelf een grotere verantwoordelijkheid nemen. Dat was de ideologische motivering voor de financieel-economisch noodzakelijke maatregelen, waaronder minder ambtenaren en achterblijvende salarissen in het openbaar bestuur en de publieke instellingen zoals onderwijs en zorg. Voorzover het openbaar bestuur wel iets aan de oplossing van maatschappelijke problemen kon doen, kon dat – zo werd de heersende gedachte – niet meer centraal worden opgelegd. Daarom moest worden gedecentraliseerd en gedereguleerd, moesten publieke diensten worden verzelfstandigd of gepriatiseerd. Aldus werd een gedeelte van de financiële problemen gespreid.

Wat in de eerste benadering (sturend vermogen versterken) als het probleem werd gezien (verkokering tussen afzonderlijke publieke diensten), werd in de tweede benadering (openbaar bestuur terug) als een van de oplossingen gepresenteerd (verzelfstandiging). Achteraf bezien werd onvoldoende beseft dat het anders organiseren van het openbaar bestuur – hetgeen nodig en wenselijk kan zijn – niet automatisch het einde van de verantwoordelijkheid van de staat betekent. Onvoldoende werd ook beseft dat het opsplijt-

sen van bestuurstaken in kleinere verzelfstandigde eenheden moeilijkheden kan opleveren bij het oplossen van grootschalige problemen.

### **Openbaar bestuur als bedrijf**

Met de wens en de (Europese) noodzaak om de markt meer ruimte te geven werd – met terugwerkende kracht – het onvermogen van het openbaar bestuur sterker gevoeld. Bij een zwakke theorievorming rond de staat en een gebrekkige analyse van beleidsproblemen in concrete gevallen, zocht men zijn toevlucht in meer marktwerking in de publieke sector. Is het openbaar bestuur niet ook een bedrijf? Het ijkpunt van de verbeteringen werd de private sector. Dat kwam ook tot uiting in de terminologie die werd gebruikt: overheidsmanagers, producten, klanten. Bijgevolg werd niet het politieke en publieke belang maar bedrijfsmatig werken de norm voor het openbaar bestuur. Daarmee werd gaandeweg ook steeds meer de taak van de staat als scheidsrechter en grensrechter uit het oog verloren en werd het openbaar bestuur gaandeweg meer medespeler tussen de andere spelers in het maatschappelijke krachtenveld.

Achteraf bezien werd onvoldoende beseft dat het openbaar bestuur juist geen bedrijf is en de burger geen klant. Behalve aan eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid moet het bestuur ook voldoen aan de (andere) eisen die de democratische rechtsstaat stelt: rechtsgelijkheid en rechtszekerheid; het recht van de burger om mee te spreken en de plicht van de bestuurder om publieke verantwoording af te leggen. De burger is niet alleen object maar in het bijzonder ook subject van de staat; drager van rechten en plichten. Door de burger als klant te beschouwen gaat deze zich ook daarnaar gedragen. Hij wordt de “calculerende” burger. Daaraan wil het bestuur vervolgens paal en perk stellen met nieuwe regels en maatregelen waartegen de burgers dan weer bescherming zoeken bij de rechter. De claimcultuur neemt toe. Het bestuur voelt zich in zijn slagvaardigheid door de rechter (verder) beknot.

### **Terugblik**

Als men nu terugkijkt op deze drie benaderingen bij de heroriëntatie op de rol van de staat en de verbetering van het openbaar bestuur in de laatste twee decennia valt een aantal punten op.

Allereerst valt op de overwegend kwantitatieve invalshoek (meestal in geld gemeten). Meer of minder geld is echter niet automatisch beter of slechter. Geld is maar één randvoorwaarde voor de kwaliteit van de overheid. De wijze van werken, deskundigheid, motivatie, openheid zijn belangrijke andere factoren. Ze zijn moeilijk in getallen te vangen.

Daarnaast valt op de nadruk op structuren (nieuwe ministeries, nieuwe commissies, stadsprovincies). Naarmate de wederzijdse afhankelijkheid binnen de staat, tussen staten, tussen staat en maatschappij toeneemt, vermindert echter de betekenis van formele structuren en groeit het belang van processen. Veel belangrijker dan structuren wordt dan ook de kwaliteit van beleidsprocessen, van functionarissen die in die processen een rol spelen en van de controle op hun handelen. Wie doet wat waarom? Wie wordt daarbij betrokken en wanneer? Wat is daarvan het resultaat en welke conclusies worden daaruit getrokken?



Ook valt op de beperking tot de ambtelijke organisatie, los van haar politieke en publieke omgeving. Die concentratie van de aandacht op de ambtelijke organisatie heeft het zicht op het politieke en publieke karakter van het openbaar bestuur versluierd. Wat is de (veranderde) betekenis van het primaat van de politiek? Wat is de inhoud van het burgerschap? Die essentiële vragen kwamen slechts zo nu en dan, zijdelings aan de orde. Daardoor bleef ook de *waarde* van de bureaucratie onderbelicht.

Tenslotte valt op de verschuivende dominantie in de discussie rond de heroriëntatie van eerst juristen, daarna sociale wetenschappers, vervolgens economen en organisatiedeskundigen. Dezelfde feiten worden door hen anders geïnterpreteerd; de rol van de staat wordt anders gedefinieerd, problemen anders uitgelicht, oplossingen anders verwoord. In zekere zin creëert iedere spraakmakende elite zijn eigen staat; niet automatisch de staat waarin de burgers leven.

Door deze beperkte en wisselende invalshoeken heeft de heroriëntatie niet steeds datgene opgeleverd dat werd gehoopt en de burgers werd voorgehouden. Wie de macht wil terugdringen van een staat die relatief weinig macht heeft maar wel aanspreekbaar blijft, wordt geconfronteerd met meer wettelijke regels en een groeiende invloed van (semi-) ambtelijke diensten. Wie de omvang wil terugbrengen van een staat die niet extreem omvangrijk is, wordt afhankelijk van deskundigheid en expertise die vaak duur moet worden "ingekocht" en die niet automatisch gericht is op de normen die voor het openbaar bestuur en het optreden van dat bestuur gelden. Wie uitgaat van een bestuurdersstaat wordt geconfronteerd met een vervagend beeld van de staat van het recht en van de burger. Wie de staat voor de uitoefening van zijn publieke taken meer afhankelijk maakt van zelfstandige of geprivatiseerde instellingen wordt geconfronteerd met beperking van de mogelijkheden tot bijsturen en veranderen.

Dat zijn de tegenkanten van het Nederlandse financieel-economische succes dat gezamenlijk, geen partij of groepering uitgesloten, de laatste 20 jaar is nagestreefd en bereikt.

### **Geen terug**

Terugkeer naar een sterke, onafhankelijke staat is onmogelijk. De staat is minder centraal komen te staan; meer afhankelijk geworden van anderen. Terwijl de mogelijkheden van burgers toenemen krimpt de beleidsvrijheid van staten. Minder dan ooit kunnen zij het alleenrecht doen gelden op de verdediging van het algemeen belang. Minder dan ooit kunnen van bovenaf regels worden opgelegd. Meer dan ooit moeten zij aansluiten bij ontwikkelingen van onderop. Voor het oplossen van maatschappelijke problemen is de medewerking nodig van de burgers die die problemen ondervinden. Zij kennen het probleem het beste; zij kunnen beoordelen of de oplossing kan werken; zij moeten aan die oplossing hun medewerking verlenen.

Met die veranderingen is niet alleen de betekenis van het primaat van de politiek gewijzigd, maar wordt ook anders aangekeken tegen deskundigen en bureaucratieën. Een ingewikkelde samenleving wordt afhankelijker van deskundigen. Organisaties kunnen niet zonder bureaucratie. Professionalisering en bureaucratisering behoeven echter een tegenwicht. Professionals creëren immers hun eigen werkelijkheid die niet automatisch overeenkomt met de maatschappelijke werkelijkheid waarin burgers leven. Centrale bureaucratieën streven altijd naar uniformiteit die te weinig ruimte laat voor verscheidenheid. Het beginsel dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden, wordt daardoor al gauw omgedraaid: gelijke behandeling vereist gelijke gevallen. Het gaat in een

moderne maatschappij echter om het organiseren van de verscheidenheid. En daar was Nederland goed in. Subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring behoorden tot de beginselen van de Nederlandse staatsleer. Onafhankelijke organisaties en initiatieven van burgers kunnen de verscheidenheid organiseren die de staat moet respecteren zolang door hen wordt voldaan aan tenminste één essentiële eis van de democratische rechtsorde: respect voor elkaar.

Het is opmerkelijk dat de terugtred van de staat in de afgelopen jaren nauwelijks gepaard is gegaan met een opwaardering door politici, bestuurders en ambtenaren van onafhankelijke organisaties van burgers die zich inzetten voor aspecten van het algemeen belang. Zij zijn echter onmisbaar als aanvulling op de politieke democratie en als tegenwicht tegen de staat. De markt kan die aanvulling en dat tegenwicht niet bieden.

### **De democratische rechtsstaat**

Kenmerkend voor de democratische rechtsstaat is zekerheid voor de burger. Zekerheid dat ieder zijn zegje kan doen en gehoord wordt maar ook dat het recht wordt gehandhaafd. Zekerheid dat de staat zijn eigen regels in acht neemt maar ook instaat voor de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van publieke diensten. Zekerheid dat de staat de individuele vrijheden beschermt, maar ook in actie komt als het algemeen belang dat vraagt. Zekerheid dat de staat zegt wat hij doet en doet wat hij zegt. Voorspelbaarheid en bestendigheid.

Die zekerheden zijn geen vanzelfsprekend en veilig bezit. Als maatschappelijke veranderingen snel gaan en veranderingen minder voorspelbaar zijn, neemt de behoefte aan zekerheid toe. Veranderingen mogelijk maken en zekerheden bieden moeten samengaan. Zekerheden garanderen door veranderingen tegen te gaan leidt tot stilstand. Veranderingen najagen zonder zekerheden te bieden leidt tot chaos.

De macht van de staat om zekerheid te bieden en tegelijk veranderingen te bewerkstelligen moet meer dan vroeger met anderen, de EU bijvoorbeeld, worden gedeeld. De publieke controle en de politieke verantwoording zijn daarop niet ingericht. De duidelijkheid over wat de burger van de staat mag verwachten en de staat van de burger en de burgers onderling van elkaar, vervaagt. Dat geldt zowel in het algemeen als in het concrete geval; niet alleen is het begrip burgerschap als “publiek ambt” weinig ontwikkeld, ook gaat de staat in zijn concrete beleid uit van vooronderstellingen over het gedrag van burgers die vaak niet blijken te kloppen. (Bijvoorbeeld bij de introductie van fiscale stimuleringsmaatregelen.) Niet alleen ontbreekt de fundering in een normatieve staatsleer, ook wekt de staat in concrete gevallen bij burgers verwachtingen waaraan hij niet kan voldoen.

In de ogen van de burger wordt de staat zelf een deel van de onzekerheid. Dat komt de geloofwaardigheid van de democratische rechtsstaat niet ten goede.

### **Zekerheid**

Bij de heroriëntatie heeft tot nu toe sterk het accent gelegen op veranderingen en de mogelijkheden voor de staat om veranderingen te beïnvloeden, zo niet te sturen. Elke verandering wordt echter afgemeten aan hetgeen hetzelfde blijft, de constanten. Zou dáárop niet meer de nadruk moeten liggen? Wat zijn de constanten in de democratische rechtsstaat? Wat biedt zekerheid?

Enkele decennia geleden lag het accent sterk op de zekerheid dat ieder zijn zegje kan doen en gehoord wordt: meer inspraak en medezeggenschap. Wat is daarvan terechtgekomen?

men? Is het voor burgers gemakkelijker geworden niet alleen hun klachten en problemen maar ook hun oplossingen naar voren te brengen, hun bijdragen aan het *algemeen* belang te leveren? Of zijn inspraakprocedures toch vooral geworden tot instrumenten in handen van het openbaar bestuur om zijn plannen te legitimeren?

Thans wordt sterk het accent gelegd op de zekerheid van toezicht en rechtshandhaving. Wat wordt echter onder toezicht en rechtshandhaving verstaan en onder welke condities zijn dat toezicht en die handhaving mogelijk? Aan wie moeten toezicht en handhaving worden opgedragen en welke spelregels moeten daarbij in acht worden genomen? Bij het antwoord op deze vragen is niet alleen aan de orde welk toezicht en welke handhaving effectief zijn, maar ook welk toezicht en welke handhaving in concrete gevallen door de burgers rechtvaardig worden gevonden. Ook rechtvaardigheid is een kenmerk van de democratische rechtsstaat. Wat rechtvaardig is kan niet zonder meer uit de wet worden gelezen. Het gaat immers bij toezicht en handhaving meestal om de afweging van verschillende wettelijke bepalingen en verschillende belangen in het concrete geval. De ene situatie is de andere niet. Het gaat bij rechtvaardigheid om algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur. Dit zou een aangrijpingspunt bij de heroriëntatie kunnen zijn.

Hetgeen geldt voor de verhouding tussen de staat en zijn burgers, geldt ook voor de verhouding binnen de staat. Ook in die verhouding moet meer aandacht worden besteed aan de constanten. Twintig en tien jaar geleden lag het accent sterk op de zekerheid van het primaat van de politiek en het garanderen van eenheid van beleid. Nu staan ministeriële verantwoordelijkheid en controle centraal. Wat wordt echter onder ministeriële verantwoordelijkheid en controle verstaan? Wie controleert wie en waartoe leidt die controle? Wie is aanspreekbaar voor wat en wat zijn daarvan de gevolgen? Uit de discussies over bijvoorbeeld de totstandkoming van de Raad voor de Rechtspraak blijkt dat zelfs tussen wetgever, bestuur en rechter de opvattingen daarover niet eenduidig zijn. Dat draagt aan de onzekerheid bij. Veel diepgaander zal daarom moeten worden bezien hoe de constanten in de verhoudingen binnen de staat zekerheid kunnen bieden.

### **Veranderingen**

Naar de mate waarin het vermogen van de staat en de afzonderlijke staatsinstellingen om maatschappelijke veranderingen direct te beïnvloeden kleiner is, wordt het belangrijker te weten waarop eventuele interventies zich precies richten. Welk probleem moet worden opgelost en wie hebben dat probleem? Welk doel wordt met de interventie beoogd en is afstemming met andere interventies verzekerd? Welk instrument wordt gebruikt (wetgeving bijvoorbeeld) en kan dat instrument effectief worden ingezet? Bij de toetsing van de voorstellen die aan de Raad worden voorgelegd worden deze vragen klemmender. Uit een onderzoek naar deze zogenoemde beleidstoetsing blijkt dat de Raad nog maar in beperkte mate systematisch op deze vragen ingaat. Dat geldt in het bijzonder voor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Er is aanleiding om in de toetsing daaraan meer structurele aandacht te besteden. Daarbij zal dan wel de vraag beantwoord moeten worden hoe de Raad zelf zicht krijgt op bijvoorbeeld de factoren die bij uitvoering en handhaving een rol spelen en op de feiten waarop de probleemstelling is gebaseerd.

Probleemstellingen zijn immers nooit de weerspiegeling van feiten alleen. Ze zijn een bewerking van feiten. De onderhandelingen die in elke beleidsproces plaatsvinden, de afwegingen die moeten worden gemaakt, hebben hun weerslag op de wijze waarop naar

problemen wordt gekeken en de formuleringen (de taal) waarin de oplossingen worden gevat. Ook dat schept een afstand tussen hetgeen de wetgever wil en de burger verwacht. Parlementaire enquêtes waren ooit bedoeld als een instrument in handen van de medewetgever om deze afstand te overbruggen. Dat instrument kan worden ingezet voor een onderzoek naar maatschappelijke problemen ten behoeve van *toekomstig* beleid. Parlementaire enquêtes zijn echter steeds meer geworden tot een controle-instrument op *gevoerd* beleid waarin iets is misgegaan. Dat instrument wordt ingezet omdat de “normale” politieke controle heeft gefaald. Daarom komt het parlement in enquêtes ook altijd zichzelf tegen. Het zou een extra argument moeten zijn om aan de effectiviteit van de normale politieke controle op de uitvoering van het beleid, de inzet van mensen en middelen, de knelpunten, de klachten en de effecten, meer systematisch aandacht te besteden. Dat zou een aangrijpingspunt voor de heroriëntatie kunnen zijn.

### **Europese context**

De zekerheden die kenmerk van de democratische rechtsstaat zijn, kunnen niet meer afdoende binnen de grenzen van de nationale staat worden geboden. Internationale rechtsordening en eigen rechtsorde raken steeds meer vervlochten. In de EU is die verflechting het verst gevorderd. Een heroriëntatie op de rol van de staat kan niet zonder Europese context. De nationale overheid wordt steeds meer “een” overheid naast andere overheden: enerzijds de Unie, anderzijds de provincies, de gemeenten. Handhaving van de democratische rechtsorde in Nederland kan niet meer zonder samenwerking met anderen. Ook dat is voor Nederland een minder ingrijpende verandering dan in andere, vaak grotere, staten met een andere ontstaansgeschiedenis. Niet voor niets bestaat in Nederland traditioneel een voorkeur voor de term overheid boven de term staat. Niet voor niets ligt de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde in de Nederlandse Grondwet (GW) verankerd. Die ontwikkeling is altijd als een essentiële voorwaarde voor het voortbestaan en de positie van een onafhankelijke Nederlandse staat beschouwd. Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties die naar hun inhoud eenieder kunnen verbinden hebben directe werking in de Nederlandse rechtsorde.

In zijn commentaar op het Handvest van de Grondrechten van de EU signaleert de Raad dat het Handvest, formeel slechts een politieke verklaring, juridische implicaties kan hebben voor de Nederlandse rechtsorde<sup>7</sup>. Het zal de uitleg van bepaalde rechtsnormen kunnen beïnvloeden.

In dat Handvest is niet alleen een recht op behoorlijk bestuur opgenomen (artikel 41) maar wordt ook het recht op toegang tot diensten van algemeen economisch belang erkend (artikel 36).

Al is discussie mogelijk over de vraag of hier van een grondrecht sprake is, het gaat wel om een van de grondslagen van de sociale rechtsstaat. In zijn advies over de Miljoenennota 1998<sup>8</sup> heeft de Raad uitgesproken dat “ook wanneer de uitvoering van belangrijke en omvangrijke overheidstaken aan min of meer zelfstandige organisaties wordt opgedragen, burgers verzekerd dienen te blijven van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, van beschikbaarheid en toegankelijkheid, van publieke controle op de besteding van collectieve middelen en van de mogelijkheid ministers uiteindelijk ter verantwoording te roepen”.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II 2000/01, 21 501 – 20 nr 137.*

<sup>8</sup> *Kamerstukken II 1997/98, 25 600, A.*

Meer dan tot nu toe zal voorafgaande aan een hervorming van publieke instituties een discussie moeten worden gevoerd over het publieke belang dat moet worden gehandhaafd, ongeacht de rechtsvorm waarin de institutie wordt gegoten. Anders moet door extra regelgeving worden teruggehaald wat eerst door privatisering of verzelfstandiging uit handen werd gegeven. Daarmee wordt de publieke verantwoordelijkheid niet scherper gemarkeerd maar juist ondoorzichtiger.

Een complicerende factor vormt het feit dat de kennis over en de ervaring met de werking en de dynamiek van de markt binnen de ambtelijke organisatie, de regering en de volksvertegenwoordiging gering is. Omgekeerd weet de marktsector weinig van de eigen kenmerken van de staat. Publiek belang en bedrijfsbelang worden al vlug gelijkgesteld.

Ook het afgelopen jaar is de Raad geconfronteerd met voorstellen tot privatisering bij de beoordeling waarvan hij niet kon terugvallen op de uitkomsten van een politiek debat over het publieke belang dat bij die privatisering in het geding was. Niet het publieke belang maar de privatisering staat voorop. Gevolg is vaak dat beide in de knel komen.

Een tijdige discussie over het publieke belang kan een belangrijke verbetering zijn in de besluitvorming rond verzelfstandiging en privatisering.

### **Governance**

In juli 2001 publiceerde de Commissie van de Europese Gemeenschappen het witboek Europese Governance, gericht op “verbetering van de besluitvorming in de Unie door meer van de basis uit te gaan dan van de top, door de civiele maatschappij uitdrukkelijker bij het beleid te betrekken en door bestaande beleidsinstrumenten meer te combineren met niet wetgevende instrumenten”.<sup>9</sup>

“Governance” heeft in de definitie van de Commissie betrekking op “de regels, processen en gedragingen die van invloed zijn op de manier waarop bevoegdheden op Europees niveau worden uitgeoefend waarbij het met name gaat om openheid, betrokkenheid, verantwoordingsplicht, doeltreffendheid en samenhang.”

Die criteria komen in belangrijke mate overeen met de kwaliteitseisen die de Raad in zijn advies over het Verdrag van Nice formuleerde:

- doorzichtigheid van de besluitvorming (wie is verantwoordelijk voor wat?);
- democratische controle op de besluitvorming (Europees en nationaal);
- openbaarheid van bestuur (zowel openbaarheid van documenten als recht op informatie);
- invulling van het Europese burgerschap (meer dan alleen kiesrecht);
- subsidiariteit als beginsel van bevoegdheidstoedeling (niet als rem).

Deze kwaliteitseisen gelden zowel voor de EU als geheel en de integratie op afzonderlijke beleidsterreinen als voor de verschillende vormen van samenwerking. Waar deze samenwerking steeds meer ook gericht is op het in stand houden van de eigen (nationale) democratische rechtsorde, dient die samenwerking ook zelf aan de eisen van een democratische rechtsorde te voldoen.

Maar ook het omgekeerde geldt: de heroriëntatie van de Nederlandse overheid zal met deze eisen voor regels, processen en gedragingen moeten rekenen.

Voor wat betreft de regelgeving vragen zowel de kwaliteit van de Nederlandse als die van de Europese regelgeving en hun onderlinge verhouding de aandacht. In zijn toetsingskader voor de advisering zal de Raad ook uitdrukkelijker een plaats moeten inruilen

<sup>9</sup> *Europese Governance; een witboek. Commissie van de Europese Gemeenschappen, juli 2001.*

men voor de kwaliteitseisen die aan het wetgevingsproces zelf moeten worden gesteld. Voor wat betreft de gedragingen is de kwaliteit van de publieke ambtsdragers van belang. Het gaat daarbij niet alleen om de kwaliteit van de mensen die die publieke ambten vervullen, hun opleidingsniveau, hun ervaring, hun kennis en kunde. Het gaat ook om de specifieke eisen die het ambt stelt. Om een ambt goed te kunnen vervullen moet duidelijk zijn wat dat specifieke ambt inhoudt. Volksvertegenwoordigers hebben een andere ambt dan bestuurders; bestuurders hebben een andere ambt dan ambtenaren. Zij doen ander werk. Waarin zitten de verschillen? Dat is vaak onduidelijk, ook voor de publieke ambtsdragers zelf. Dat geldt zeker ook voor het publieke ambt dat burgerschap<sup>10</sup> heet. De burger, zijn problemen, zijn oplossingen maar vooral zijn bijdragen aan het publiek belang zouden het aangrijpingspunt voor de heroriëntatie op de rol van de staat moeten zijn.

## **2.... Eén Raad, twee functies**

De heroriëntatie op de rol van de staat raakt ook de Raad in zijn beide functies; adviseur en bestuursrechter.

De veranderde betekenis van de nationale regelgeving heeft gevolgen voor werk en positie van de Raad als adviseur. Als de Raad zijn adviestaak beperkt tot de beoordeling van de afzonderlijke voorstellen die hem worden voorgelegd en deze toespitst op een technisch juridische toetsing, vermindert de betekenis die de Raad kan hebben als hoeder van de democratische rechtsstaat. Alleen al daarom doet de Raad bij belangrijke wetsvoorstellen meer. Hij zal de hem voorgelegde voorstellen op hun maatschappelijke betekenis en repercussies toetsen. In dit verband zijn dan vragen aan de orde als: wat is het probleem en wie heeft het? Kan de overheid iets aan dat probleem doen? Is een wettelijke regeling daartoe het geëigende instrument (eventueel naast andere)? Staat het gebruik van dat instrument op gespannen voet met binnen onze samenleving geldende algemene rechtsbeginselen?

Door de veranderde onderlinge verhouding tussen wetgever, bestuur en rechter heeft de bestuursrechter niet alleen een belangrijke maar ook een kwetsbare positie gekregen. Kwetsbaar tegenover een burger die wel juridisch gelijk krijgt maar daarmee niet altijd zijn conflict met de overheid ziet opgelost. Kwetsbaar tegenover een bestuur dat geconfronteerd wordt met een uitspraak "ex tunc" die vaak niet meer strookt met de bestuurlijke werkelijkheid van nu. Kwetsbaar tegenover de wetgever die er soms moeite mee zal hebben wanneer de "lege plek van de macht" door de rechter wordt bezet. Waar regelgeving, uitvoering en toetsing nauwer verstrengeld raken, is het helder omlijnen en bewaken van de eigen taak voorwaarde voor behoud en onafhankelijkheid van de bestuursrechter. Dat houdt in: helderheid in het trekken van de grens ten opzichte van het bestuur, helderheid ten aanzien van het eigen karakter van de bestuursrechtspraak. Aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechter en adviseur en aan het eigen karakter van de bestuursrechtspraak heeft de Raad in zijn jaarverslag 2000 aandacht besteed.

<sup>10</sup> *Eigentijds Burgerschap: WRR-publicatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren, Den Haag, SDU 1992.*

## 2.1. Wetgevingsadvisering

### Samenhang

Evenals de Raad van State vervullen de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman een bij de wet gegarandeerde onafhankelijke rol ten behoeve van regering en parlement. Alle drie de Hoge Colleges van Staat proberen in hun werk bij te dragen aan de kwaliteit van het handelen van de staat. De Raad van State let in dat verband in het bijzonder op de kwaliteit van de wetgeving, de Algemene Rekenkamer op de kwaliteit van de besteding van de middelen die de nationale overheid voor de uitvoering van haar taken ter beschikking zijn gesteld en de Nationale Ombudsman op de kwaliteit van het concrete optreden van het openbaar bestuur. De Raad is als adviseur “ex ante” actief. De beide andere Colleges en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad zijn “ex post” actief. Ieder van de colleges doet aanbevelingen ter verbetering. Sporen deze met elkaar of zijn ze tegenstrijdig. In het laatste geval kan de regering het nooit goed doen. Daarom heeft ieder van de drie Colleges voor het eigen werkterrein gezien welke aanbevelingen het de afgelopen jaren aan de regering heeft gegeven.

Ieder handelen van de staat is gericht op de verwezenlijking van een bepaald doel. De mogelijkheid om het gestelde doel daadwerkelijk te bereiken via het treffen van een regeling, via het voeren van een bepaald beleid door een concreet optreden is daarom een wezenlijk aspect van de kwaliteit van die regeling, dat beleid of dat optreden. Meer nog dan vroeger is voor de effectiviteit van het overheidsoptreden van belang het antwoord op de vraag: waarom, door wie, wanneer, met welk instrument? In die zin is elke regeling, elk beleid, elk concreet optreden *maatwerk* geworden. De drie Hoge Colleges van Staat hebben hun onderzoek daarom toegespitst op de aanbevelingen die zij hebben gegeven met betrekking tot de doelbereiking van de regeling, het beleid of het concrete optreden.

Bij het onderzoek van de Raad van State stonden drie thema's centraal:

- de definiëring van het probleem waarvoor het voorstel een oplossing beoogt te geven;
- de definiëring van het beoogde doel, en de deugdelijkheid van het voorstel om dat doel te bereiken, en
- de kwaliteit van de voorzieningen voor uitvoering en handhaving van het voorstel.

In totaal werden 765 inhoudelijke adviezen in het onderzoek betrokken. In 91 gevallen werden door de Raad substantiële opmerkingen gemaakt over doelbereiking. Het leeuwendeel van deze opmerkingen (82) betrof voorstellen van wet. Tegen de achtergrond van de betekenis die aan deze zogenoemde beleidsmatige toetsing door de Raad wordt gehecht, een mager resultaat.

Met betrekking tot het eerste thema, de definiëring van het probleem, werd geconstateerd dat de Raad vooral kritische opmerkingen maakte over de in het voorstel en de toelichting gegeven definiëring en de analyse van het probleem, over het tekortschieten van onderzoek en evaluatie, wenselijk of nodig voor zekerheid over de doeltreffendheid, en over het vooruitlopen op uitkomsten van maatschappelijke discussie.

De opmerkingen over het tweede thema, de deugdelijkheid van het voorstel om het gestelde doel te bereiken, betroffen vooral het gebrek aan inzicht in marktwerking bij publieke voorzieningen, het onvoldoende rekening houden met te voorziene

(neven)effecten en het niet voldoende aansluiten bij problemen waarvoor het voorstel een oplossing beoogt te geven.

Bij het derde thema, de kwaliteit van de voorzieningen voor uitvoering en handhaving van het voorstel, ging het behalve over het onvoldoende voorzien in mensen en middelen, vooral om de deugdelijkheid van de organisatie voor de handhaving en de kwaliteit en de positionering van het toezicht (binnen of juist buiten het ministerie).

Overigens werden over het laatste thema in verhouding tot de beide eerstgenoemde thema's relatief weinig opmerkingen gemaakt. Dat is opmerkelijk, gelet op het grote gewicht dat in het beleid aan uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid moet worden gegeven.

De Raad dient zijn eigen informatievoorziening beter op deze beleidsmatige toetsing te richten. Daarvoor ligt samenwerking met andere instellingen voor de hand.

### **Wetgeving en regeerakkoord**

Elk jaarverslag is een momentopname. Voor de beoordeling van de kwaliteit van zijn werk moet de Raad langere lijnen trekken. Door van jaar op jaar de adviezen en de reacties daarop te vergelijken, kan inzicht ontstaan in de consistentie van de jurisprudentie en de effectiviteit van de advisering. In een eerste aanzet daartoe is het de Raad onder meer opgevallen dat de adviezen op wetsvoorstellen uit het regeerakkoord 1998 relatief vaak van een negatief dictum werden voorzien. De Raad heeft zich afgevraagd waaraan dit kan liggen. Aan de kwaliteit van de wetsvoorstellen; aan de wijze van toetsing door de Raad; aan het maatschappelijk gewicht van de voorstellen? Of is van toeval sprake? Voor de beantwoording van deze vragen is aan prof. dr Ph. Eijlander en dr W.J.M. Voermans, beiden verbonden aan de Katholieke Universiteit Brabant opdracht gegeven een nadere analyse te maken van de totstandkoming van deze wetsvoorstellen uit het regeerakkoord en de adviezen daarover in vergelijking met adviezen over andere wetsvoorstellen. De resultaten zullen binnenkort beschikbaar komen.

#### *2.2. Bestuursrechtspraak*

In het jaarverslag 2000 is aandacht geschonken aan de eigen aard van de bestuursrechtspraak. Anders dan de strafrechter en de burgerlijke rechter is de bestuursrechter geen scheidsrechter maar grensrechter.

In alle landen van continentaal Europa is de bestuursrechtspraak afzonderlijk georganiseerd. Daarop is Nederland tot nu toe geen uitzondering, zij het dat de ontwikkeling hier geleidelijker is geweest en door een pragmatische aanpak een gevarieerd beeld biedt. Ook in de Europese rechtsorde speelt het bestuursrecht een grote rol. Dat geeft de ontwikkeling van het bestuursrecht als afzonderlijk rechtsgebied en van de bestuursrechtspraak een eigen impuls.

In het stelsel van bestuursrechtspraak zoals dat in 1994 vorm heeft gekregen, is sprake van enerzijds concentratie (bij rechtbanken) en anderzijds specialisatie (bij Afdeling, Centrale Raad van Beroep (CRvB) en College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB)). Daarom kan in de bestuursrechtspraak worden volstaan met ten hoogste rechtspraak in twee instanties. Meer nog dan op de andere rechtsgebieden is snelheid in de bestuursrechtspraak een vereiste. De slagvaardigheid van het bestuur is daarmee gediend.



### **De derde fase van de Herziening van de Rechterlijke Organisatie**

In het kader van de derde fase van de Herziening van de Rechterlijke Organisatie wordt door sommigen gepleit voor een overgang van het hoger beroep in bestuursrechtzaken van de Afdeling bestuursrechtspraak, de CRvB en het CBB naar de vijf hoven. Verwacht moet worden dat die overgang de nodige hoofdbrekens zou kosten. Niet alleen zijn de hoven nu al overbelast, ook de aanpassing van de organisatie en het aantrekken van nieuwe rechters zal tijd kosten. Door de onzekerheid over de eigen toekomst is het verre van denkbeeldig dat tijdens dat proces rechters en medewerkers van de drie bestuursrechtscolleges besluiten te vertrekken. Gevolg zal zijn dat de termijnen zullen oplopen. Dat staat haaks op de wens de slagvaardigheid van het bestuur te vergroten door wettelijke termijnstellingen die juist de bestuursrechter worden opgelegd op beleidsgebieden waar de politieke en maatschappelijke gevoeligheid groot is.

Niettemin zouden deze nadelen op de koop toe moeten worden genomen indien daar op termijn aanzienlijke voordelen tegenover zouden staan. Over die voordelen wordt echter tot nu toe verschillend gedacht.

Juist vanwege de directe gevolgen voor de slagvaardigheid van het openbaar bestuur zullen bij de reorganisatie van de bestuursrechtspraak de voor- en nadelen zorgvuldig tegen elkaar afgewogen moeten worden. Daarom is het van belang te analyseren welke problemen zich waar binnen de bestuursrechtspraak voordoen en te bezien of deze binnen de bestaande constellatie door betrokkenen zelf kunnen worden opgelost.

Op 18 mei 2001 heeft de Minister van Justitie, mede namens zijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een discussienota over de derde fase gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het doel van de nota is om de besluitvorming door het volgend kabinet voor te bereiden door de knelpunten zo goed mogelijk in kaart te brengen, de verschillende opties voor de derde fase op een rij te zetten en de argumenten voor en tegen die verschillende opties zo volledig mogelijk te inventariseren.

In het kader van de voorbereiding van de nota is door de minister advies gevraagd aan de Vice-President van de Raad van State, de President van de CRvB en de President van het CBB. Op 3 mei 2001 hebben betrokkenen hun *gezamenlijk* advies aan de minister kenbaar gemaakt. In dit advies wordt een scenario voor de derde fase bepleit waarin alleen werkelijk gebleken knelpunten worden aangepakt. Als meest reële knelpunt wordt in dat verband genoemd het waarborgen van de rechtseenheid binnen de bestuursrechtspraak. In het advies worden bouwstenen aangereikt die het mogelijk maken dat probleem op betrekkelijk eenvoudige wijze op te lossen.

### **Rechtseenheid**

Een belangrijk kwaliteitscriterium van rechtspraak is de rechtseenheid. Wanneer dezelfde rechtsnorm door verschillende rechterlijke colleges verschillend wordt uitgelegd, doet dat afbreuk aan het vertrouwen in het recht. Nog bedenkelijker is een situatie waarin binnen hetzelfde college door verschillende kamers een verschillende interpretatie wordt gegeven. Zo'n situatie doet afbreuk aan de rechtszekerheid.

Traditioneel wordt gepoogd rechtseenheid te bevorderen door de rechtspraak in te richten als een hiërarchisch systeem. Aan de top van de rechterlijke piramide wordt een college geplaatst met de specifieke taak te verzekeren dat rechtsnormen eenduidig worden uitgelegd. Vaak gelden beperkingen aan de toegang tot dit rechterlijk college, hetzij door

een beperking van de gronden (zoals bij het beroep in cassatie), hetzij door een verlostelsel. Net als bij de voorafgaande rechterlijke instanties is er vaak een specialisatie van de rechtseenheid-verzekerende colleges. De rechterlijke taken zijn in een ontwikkelde samenleving te veelomvattend en te gedifferentieerd om dit met één rechterlijk orgaan aan de top van een piramide op te lossen. In Frankrijk vervullen de *Cour de Cassation* en de *Conseil d'État* onafhankelijk van elkaar deze taak op de onderscheiden rechtsgebieden van privaatrecht en strafrecht respectievelijk bestuursrecht. In Duitsland zijn er vijf nevenschikte *oberste Gerichtshöfe*<sup>11</sup>, met de mogelijkheid dat een *Gemeinsamer Senat* in de onderlinge eenheid van rechtspraak voorziet. Daarenboven is er een *Bundesverfassungsgericht*, dat beslist over de uitleg van de GW en de grondwettigheid van de wetgeving toetst.

Ook in Nederland bewaakt elk der hoogste rechtscolleges op het eigen rechtsgebied de rechtseenheid. De onderlinge rechtseenheid wordt, waar nodig, bewaakt door stelselmatige kennisname van elkaars jurisprudentie en regelmatig overleg. Afstemming wordt bevorderd doordat leden van de hoogste rechterlijke colleges - meestal kruiselings - als plaatsvervanger in één van de andere colleges aan de rechtspraak meewerken. Zo is één van de vice-presidenten van de Hoge Raad, evenals de presidenten van de CRvB en het CBB, staatsraad in buitengewone dienst, terwijl omgekeerd de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak en enige staatsraden raadsheer-plaatsvervanger zijn in de beide andere rechterlijke colleges.

In de loop van de vorige eeuw zijn op Europees en nationaal niveau voorzieningen gecreëerd ten behoeve van specifieke aspecten van rechtseenheid tussen verschillende rechtssystemen of tussen rechtsgebieden binnen eenzelfde rechtssysteem. Voor de toepassing van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) fungeert het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als zodanig. Inzake het Europese communautaire recht is aan het Hof van Justitie opgedragen door prejudiciële beslissingen zorg te dragen voor een correcte en uniforme uitleg. De Coördinatiewet sociale verzekering voorziet in cassatieberoep inzake uitspraken van de CRvB voorzover daarin het loonbegrip aan de orde is. Daarnaast fungeren de diverse gespecialiseerde rechterlijke colleges elk op hun terrein als garantie voor rechtseenheid. Zo is het ordenende bestuursrecht het karakteristieke werkkterrein van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het economische bestuursrecht dat van het CBB, en het socialezekerheids- en het ambtenarenrecht dat van de CRvB.

De afzonderlijke hoogste rechterlijke colleges hebben voor de bewaking van de rechtseenheid elk een intern coördinatiemechanisme ingericht. Voor de bewaking van de rechtseenheid tussen de verschillende hoogste rechterlijke colleges voldoet een stelsel van duidelijke taakverdeling naar rechtsgebieden en soorten bestuursgeschillen beter dan het inrichten van een - onvermijdelijk overbelaste - hiërarchische structuur. Vanuit het eigen competentieterrein kan erop worden toegezien dat ongerechtvaardigde interpretatieverschillen worden voorkomen of opgeheven. Die taak toevertrouwen aan een overkoepelende instantie zou de problemen eerder groter dan kleiner maken; die instantie zou ook zelf weer met coördinatieproblemen worden geconfronteerd. Het creëren van rechtseenheidsvoorzieningen is derhalve maatwerk. Daarbij komt dat ook binnen de rechtspraak aan een zekere specialisatie niet valt te ontkomen.

Op het terrein van het bestuursrecht hebben zich tot op heden alleen bij een klein aan-

<sup>11</sup> *Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Bundesarbeitsgericht en Bundessozialgericht.*

tal onderwerpen vragen van rechtseenheid tussen de hoogste rechterlijke colleges voorgedaan. Onderzoek naar verdere verbetering van de voorzieningen voor de bewaking van de rechtseenheid zou daarom kunnen worden toegespitst op drie punten:

- Kan de bevoegdheidsverdeling tussen de hoogste rechterlijke colleges worden verbeterd, teneinde op de specifieke deelterreinen de rechtseenheidfunctie te optimaliseren?
- Zou de vorming van een gemeenschappelijke kamer van de hoogste rechterlijke colleges die met bestuursrechtspraak zijn belast, ten goede komen aan de rechtseenheid bij de uitleg van bepalingen van algemeen bestuursrecht?

Invoering van cassatieberoep bij de Hoge Raad in bestuursrechtelijke zaken levert geen bruikbaar alternatief op en zou zijn doel voorbijschieten. De Hoge Raad zou in dat geval moeten worden uitgebreid met een nieuwe kamer, speciaal voor het andere bestuursrecht dan het belastingrecht. Dat vergroot het probleem van de eenheid tussen de verschillende kamers dusdanig dat slechts sprake zou zijn van verplaatsing van het probleem. Bovendien is het de vraag of cassatieberoep geschikt te achten is voor het ordenend bestuursrecht, waar het vaak gaat om een beoordeling van het gevoerde beleid, al dan niet in het kader van meer of minder uitvoerig en nauwkeurig op schrift gestelde regels of uitgangspunten daarvoor. Die beoordeling zal lang niet altijd kunnen worden herleid tot het al dan niet geschonden zijn van beleidsregels (die in de jurisprudentie van de Hoge Raad zijn aangemerkt als recht in de zin van artikel 99 van de Wet op de rechterlijke organisatie).

Op grond van het vorenstaande verdient het nader onderzoek of voor de “derde fase” een toereikende en doeltreffende oplossing kan worden gevonden in de vorming van een gemeenschappelijke (rechtseenheids)kamer, samengesteld uit de Voorzitter respectievelijk Presidenten van de drie colleges. De kamer zou tot taak kunnen krijgen, op prejudiciële basis een bindend antwoord te geven op door één van de colleges voorgelegde vragen betreffende de interpretatie van rechtsregels die van belang zijn voor de rechtseenheid terzake van het algemeen bestuursrecht. Daarvoor zou dan een wettelijke regeling moeten worden getroffen. Verwacht mag worden – gelet op het geringe aantal onge-rechtvaardigde verschillen van interpretatie dat zich tot nu toe in Nederland heeft voorgedaan – dat de kamer slechts incidenteel hoeft te worden belast met het daadwerkelijk nemen van een beslissing.

De eigen aard van het bestuursrecht brengt mee dat er in de praktijk weinig rechtsvragen spelen die dezelfde zijn als, of gerelateerd zijn aan rechtsvragen op het terrein van het burgerlijk recht en het strafrecht. Indien een geval zich voordoet waarin deze twee rechtsgebieden elkaar raken, ligt het voor de hand dat terzake de rechtspraak van de meest gereede rechter wordt gevolgd. Indien geen richtinggevende jurisprudentie voorhanden is, kan overleg tussen de betrokken colleges een gezamenlijke lijn bevorderen. Er is daarbuiten steeds een raakvlak met de Hoge Raad doordat deze in cassatie oordeelt in belasting- en onteigeningszaken. Tegen die achtergrond werd er steeds naar gestreefd dat een lid van de Hoge Raad staatsraad i.b.d. is. Een verdere ontwikkeling op dit punt zou kunnen zijn dat de Hoge Raad deelneemt aan de eventueel in te stellen gemeenschappelijke kamer. Ook het Gerechtshof te Leeuwarden zou bij die kamer betrokken kunnen worden in verband met zijn taak betreffende de zogenaamde Mulder-zaken. Verder zal de bestuursrechter steeds ook zelf kritisch de wijze waarop hij omgaat met de raakvlakken tussen de rechtsgebieden in de gaten moeten houden. Voorwaarde voor de goede werking van het huidige systeem van beroep in twee feitelijk-

ke instanties waarin meer dan één rechterlijk college als hoogste instantie optreedt is dat ieder van die rechters een duidelijk afgebakend terrein heeft. Dat is voor de eenheid van jurisprudentie van belang en verhoogt de transparantie van het rechtssysteem. In verband hiermee hebben de Afdeling bestuursrechtspraak, de CRvB en het CBB onlangs aan de minister een voorstel gezonden om via wetswijziging te komen tot een zekere “herver-kaveling”.

### **3.... De staat van de Raad**

#### *3.1. Structuur en werkwijze*

In het jaarverslag 2000 is melding gemaakt van de interne commissie die tot taak had omvang, structuur en werkwijze van de Raad te ijken aan nieuwe eisen en verwachtingen.

Door de commissie is een onderzoek ingesteld naar de capaciteit en de werkbelasting van de staatsraden en naar de belangrijkste knelpunten die een betere inzet van de beschikbare menskracht belemmeren.

In dat verband zijn de aannames voor de wetgevingsadvisering en voor de bestuursrechtspraak tegen het licht gehouden waarvan tot nu toe bij de planning en inzet van staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst werd uitgegaan. Dat heeft geleid tot enige wijzigingen in de macronormen die worden gehanteerd voor de planning van de werkzaamheden.

Teneinde de realisering van deze normen in de praktijk gemakkelijker mogelijk te maken, zullen een aantal wijzigingen worden aangebracht in de werkwijze. In dit verband zal onder meer een planningssysteem voor de wetgevingsadvisering worden ingevoerd.

De voorstellen van de commissie betroffen verder een analyse van de kwaliteiten die aanwezig moeten zijn binnen de Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak en een procedure voor de werving en selectie van staatsraden en staatsraden i.b.d.

Naar aanleiding van het voorstel van de commissie om binnen de ambtelijke organisatie een voorziening te treffen ter ondersteuning van de koppeling van de beide taken van de Raad, is voorzien in de oprichting van een centrale afdeling kennis en onderzoek.

#### *3.2. Voortgang Bestuursrechtspraak*

De invoering van de nieuwe structuur van de Afdeling bestuursrechtspraak in november 2000 in eenheden (units) met een eigen voorzitter, een vast bestand aan staatsraden en een vaste staf van medewerkers heeft vruchten afgeworpen. Deze positieve ontwikkeling wordt mede beïnvloed door de geleidelijke introductie van een nieuwe werkwijze waarbij de staatsraad eerder in het proces van zaaksbehandeling wordt betrokken dan voorheen het geval was. Deze nieuwe werkwijze leidt tot een doeltreffender en doelmatiger samenwerking tussen staatsraden en medewerkers.

De cijfers die elders in dit jaarverslag zijn opgenomen<sup>12</sup> laten zien dat de doelstellingen die de Afdeling zich heeft gesteld, naar verwachting gehaald zullen worden. Deze doelstellingen zijn dat met betrekking tot de zaken waarin de Afdeling uitspraak doet in eerste en enige aanleg deze uitspraken vanaf 1 januari 2003 binnen ten hoogste één jaar na binnenkomst van de zaak worden gedaan en de uitspraken in hoger beroep binnen ten hoogste negen maanden.

<sup>12</sup> Hoofdstuk VI Bijlage 5

Over de voortgang van werkzaamheden is gedurende het verslagjaar tweemaal gerapporteerd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze rapportages zijn door de minister toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

### *3.3. Vreemdelingenrechtspraak*

Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 in werking getreden en is de Afdeling bestuursrechtspraak belast met het hoger beroep inzake uitspraken van de rechtbank op grond van die wet. Voor de behandeling van het hoger beroep in vreemdelingenzaken is binnen de Afdeling een nieuwe Kamer, Kamer 4, ingesteld.

Het hoger beroep dient ingevolge de wet binnen 23 weken te zijn afgedaan. De capaciteit van de Kamer en haar ondersteuning is afgestemd op deze zware eis.

De instroom van zaken gedurende het verslagjaar is sterk achtergebleven bij de verwachting. In de loop van 2002 zal de instroom van zaken naar verwacht wordt echter aanzienlijk toenemen.

De Vreemdelingenwet 2000 kent een aantal voorschriften dat afwijkt van het procesrecht voorzien in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de loop van het eerste jaar heeft de Kamer terzake reeds belangrijke jurisprudentielijnen uitgezet. In het jurisprudentieoverzicht van dit jaarverslag wordt nader ingegaan op deze jurisprudentie.<sup>13</sup>

### *3.4. Kennis en onderzoek*

In het verslagjaar is de inrichting voorbereid van een centrale afdeling kennis en onderzoek ten behoeve van beide taken van de Raad. De taken van deze afdeling, die met ingang van 1 januari 2002 tot stand is gekomen, zijn in hoofdlijnen: het verrichten van onderzoek overeenkomstig een vastgesteld onderzoeksprogramma in het bijzonder met betrekking tot ingewikkelde vraagstukken waarvoor de Raad in de uitvoering van zijn werk wordt gesteld; het beheer en de verdere ontwikkeling van de documentaire systemen van de Raad teneinde te komen tot een volwaardig kennissysteem; bundeling van kennis op het gebied van de Awb, van het Europees recht en van de mensenrechten; het vorm en inhoud geven aan de terugkoppelingsfunctie tussen bestuursrechtspraak en wetgeving en de contacten met de rechterlijke colleges waarmee de Raad nauw samenwerkt onder meer ten behoeve van de rechtseenheid binnen de bestuursrechtelijke "kolom". De Raadbrede taakuitoefening en de daarmee samenhangende informatie uit de beide directies wetgeving en bestuursrechtspraak stellen de afdeling in staat een brugfunctie te vervullen en de kennis vanuit de beide directies te mobiliseren en aldus een belangrijke meerwaarde te vormen in vergelijking met de tot nu toe te verbrokkelde situatie. Diverse thema's, zoals handhaving en schade, komen immers zowel bij bestuursrechtspraak en wetgevingsadvisering aan de orde of spelen in bestuursrechtspraak als uitvloeisel van wet- en regelgeving.

### *3.5. De organisatie van de ondersteuning van de Raad*

In het afgelopen jaar is de invoering voorbereid van een systeem van integraal management voor de ambtelijke organisatie per 1 januari 2002.

Complement van het integraal management op ambtelijk niveau is dat de Vice-President met de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak afspraken maakt over de uitvoering van het Jaarplan van de Afdeling (de verwachte instroom, de noodzakelijke uitstroom om per zaak de jaartermijn te kunnen halen, de werkwijze en de benodigde middelen). Eens per kwartaal vindt een overleg plaats met de Voorzitter en de

<sup>13</sup> Hoofdstuk III onderdeel 2

Kamervoorzitters over de realisering van dat Jaarplan en de eventueel noodzakelijke bijstellingen.

#### **4.... Externe contacten**

##### *4.1. Overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal*

Op 29 mei 2001 heeft, naar aanleiding van het verschijnen van het jaarverslag van de Raad, het zo langzamerhand traditionele, jaarlijkse overleg plaatsgevonden tussen de Vaste Commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Raad van State.

In het overleg stonden centraal de eigen aard van het bestuursrechtspraak en de derde fase van de Herziening van de Rechterlijke Organisatie.

Ook werd gesproken over het thema van het jaarverslag “De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechter en adviseur”.

Aan de orde kwamen verder de rapportage over de aanpak van de achterstanden bij de Afdeling bestuursrechtspraak over de eerste helft van 2001 en de voorbereiding van de Raad op de behandeling van vreemdelingenzaken onder de nieuwe Vreemdelingenwet.

##### *4.2 Bezoek aan het EHRM*

Bij wijze van tegenbezoek na het bezoek dat een delegatie van het EHRM op 30 maart 2000 heeft gebracht aan de Raad van State<sup>14</sup>, heeft een delegatie van de Raad op 26 oktober 2001 een bezoek gebracht aan het EHRM. Overeenkomstig de bedoeling had het bezoek een inhoudelijk karakter. Een open uitwisseling van gedachten vond plaats over diverse onderwerpen. Van de kant van het EHRM werd een uiteenzetting gegeven over de jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot het leerstuk van “the margin of appreciation” en werden nog enkele andere onderdelen van de jurisprudentie toegelicht. Van de kant van de Raad werden opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over onder meer de jurisprudentie van het EHRM op het terrein van het vreemdelingenrecht en het vereiste van een “effective remedy” in geval van “dreigende” overschrijding van de redelijke termijn. Verder werd informatie uitgewisseld over enerzijds de derde fase van de Herziening van de Rechterlijke Organisatie en anderzijds recente wijzigingen van inrichting en werkwijze van het EHRM.

##### *4.3 Vereniging van Raden van State en Hoogste Administratiefrechtelijke Colleges van de lidstaten van de Europese Unie*

In het verslagjaar is nader vormgegeven aan de in 2000 te Wenen opgerichte Vereniging van Raden van State en Hoogste Administratiefrechtelijke Colleges van de lidstaten van de Europese Unie.<sup>15</sup> Het doel is onder meer het bevorderen van de uitwisseling van informatie tussen de leden met betrekking tot de uitoefening van hun adviserende en rechtsprekende taken in het bijzonder op het gebied van het gemeenschapsrecht. Een belangrijke impuls voor de Vereniging werd gevormd door het feit dat voor haar via een amendement van het Europese Parlement een aparte subsidiëel is geopend op de begroting van de Unie.

Inmiddels is een aantal activiteiten gestart ter realisering van het doel van de Vereniging. Zo zal naar verwachting nog dit jaar de interne databank van het Hof van Justitie te Luxemburg - dat lid is van de Vereniging - via de website van de Vereniging<sup>16</sup> openbaar

<sup>14</sup> Jaarverslag van de Raad van State 2000, blz. 30.

<sup>15</sup> Jaarverslag van de Raad van State 2000, blz. 30

raadpleegbaar worden en zal een jaarboek verschijnen waarin de belangrijkste adviezen en uitspraken van de leden zullen worden gepubliceerd en besproken. In mei 2002 zal in Helsinki het tweejaarlijkse colloquium worden gehouden dat ditmaal gewijd zal zijn aan de door de verschillende nationale rechterlijke instanties gevolgde beleid aangaande het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG). Na het colloquium zal Nederland het voorzitterschap van de Vereniging vervullen. Het is de bedoeling dat tijdens dit voorzitterschap vooral gewerkt zal worden aan een verdere intensivering van de contacten en de uitwisseling van informatie tussen de leden en met de instellingen van de EU, en aan de voorbereiding van de toetreding van nieuwe leden in verband met de uitbreiding van de Unie met nieuwe lidstaten.

<sup>16</sup> De website van de Vereniging is thans nog ondergebracht op de website van de Raad van State van België, <http://www.raadvst-consetat.be>

Raad  
van State



Wetgevingsadvisering





## 1.... Algemeen

2001 was een druk adviesjaar. Er kwamen 709 zaken binnen, tegenover 623 in 2000, een stijging van 86 zaken ofwel 14 procent. Van die 709 zaken hadden er 237 betrekking op wetsvoorstellen van de regering, 10 op initiatiefvoorstellen vanuit de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 320 op algemene maatregelen van bestuur en 46 op stilzwijgende goedkeuring van verdragen. Significant is de stijging ten opzichte van 2000 waar het de voorgelegde wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur betreft: 27 procent meer wetsvoorstellen, 10 procent meer algemene maatregelen van bestuur dan in 2000.

In 2001 werden ook meer adviezen vastgesteld. Waren het er in 2000 608, in 2001 werden 675 adviezen vastgesteld, een stijging van 68 adviezen ofwel 11,3 procent. Van die adviezen hadden er 221 betrekking op wetsvoorstellen en 281 op algemene maatregelen van bestuur. In 2000 werd over 191 wetsvoorstellen en over 250 algemene maatregelen van bestuur advies uitgebracht. Dat komt neer op een stijging in 2001 van het aantal adviezen over wetsvoorstellen met 30 stuks (16 procent) en over algemene maatregelen van bestuur met 31 stuks (12 procent).

De afdoeningstermijnen van de adviezen die in 2001 werden uitgebracht lagen grotendeels binnen de driemaandsnorm die de Raad hanteert. Evenals in 2001 verscheen in ruim 79 procent van de gevallen het advies binnen twee maanden, 15 procent van de zaken (in 2000 14 procent) werd na twee tot drie maanden afgedaan. In 10 procent van de zaken bedroeg de adviestermijn drie tot zes maanden, tegenover 6 procent in 2000. Voor het eerst is dit jaar in bijlage 3e tevens een tabel opgenomen over het tijdsbeslag over wetgevingsadvisering, dus zonder de adviezen over onteigeningen, naturalisaties en bestuursgeschillen. Die cijfers laten zien dat de gemiddelde doorlooptijd van deze wetgevingszaken wat hoger ligt dan het gemiddelde van alle zaken, maar niet significant.

Een laatste cijfer betreft de werkvoorraad per 31 december 2001. Die bedroeg 109 zaken, tegenover 75 in 2000; een stijging van 45 procent. De werkvoorraad per ultimo van het jaar was niet zo hoog sinds 1994, toen hij 118 bedroeg. Van 1995 tot 1999 was hij respectievelijk 87, 82, 69, 71 en 60 zaken groot.

Bij deze cijfers vallen de volgende kanttekeningen te plaatsen.

In de eerste plaats verdient de aandacht dat de stijging van het aantal adviesaanvragen zich voordeed in de tweede helft van 2001. In juli 2001, aan het begin van het zomerreces, kwam een grote hoeveelheid vooral wetsvoorstellen binnen, waaronder veel inhoudelijk belangrijke wetsvoorstellen. De stroom zette zich gedurende het najaar voort. Het lijkt erop dat “het” oogstjaar van een kabinet, vroeger het derde jaar, nu het vierde jaar is geworden. Ook 1997 (817) scoorde bovengemiddeld.

Dat hangt waarschijnlijk samen met de departementale planning van het wetgevingsproces. De indruk bestaat dat ook wetgeving die al enkele jaren geleden is aangekondigd betrekkelijk laat in procedure wordt gebracht. In dat verband is opmerkelijk dat onder de wetsvoorstellen die vanaf juli 2001 binnenkwamen een niet gering aantal al in het regeerakkoord van 1998 werden aangekondigd.

Vaker dan in voorgaande jaren werd dan ook op spoed aangedrongen. Voorrang krijgen eveneens adviesaanvragen over initiatiefvoorstellen, nota's van wijzigingen en amendementen en verzoeken om voorlichting over Europese ontwerprichtlijnen. In het algemeen slaagt de Raad erin om in deze laatste gevallen snel te adviseren, zo nodig binnen één tot twee weken. Naarmate de aantallen spoedverzoeken toenemen gaat dat vanzelfsprekend wel ten koste van de voortgang van de werkzaamheden aan andere zaken.

Ook los van de spoedzaken leidt de congestie zoals die zich in de tweede helft van 2001 voordeed onvermijdelijk tot vertraging in het adviesproces. Een stijging van het aantal adviezen die na het verstrijken van de driemaandstermijn werden uitgebracht is daarvan het gevolg: 56 in 2001 tegen 31 in 2000.

Dat gevolg zou kunnen worden voorkomen als de hoeveelheid zaken die in een bepaalde tijdspanne aan de Raad worden voorgelegd beter zou worden gespreid. In een briefwisseling tussen de Minister-President en de Vice-President in 2000 werd geconcludeerd dat congestie van zaken tegen het zomer- en het kerstreces voorkomen zou moeten worden en ook zou (kunnen) worden. Het streven daarnaar heeft in het verslagjaar niet tot zichtbare resultaten geleid. De Raad zal in overleg treden met de Minister-President om te bezien hoe hierin verbetering kan worden gebracht. De huidige situatie is voor niemand bevredigend

Onverplichte adviesaanvragen ontving de Raad in 2001 zes maal. Het betrof, naast de Miljoenennota 2002:

- een adviesaanvraag betreffende de grondwettigheid van tussentijdse ontbinding van gemeenteraden;
- een amendement op het voorstel van wet tot wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (implementatie biocidenrichtlijn);
- een amendement op het voorstel van wet tot wijziging van de Wet bijzondere openingen in psychiatrische ziekenhuizen (dwangopname tot observatie);
- een ontwerpbrief aan de Tweede Kamer inzake artikel 5 GW (petitierecht);
- een notitie omtrent implementatie van richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep en van richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming.

Opvallend genoeg werd de Raad niet gehoord over de vijfde en zesde nota van wijzigingen op het voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de Luchthaven Schiphol (kamerstukken II 2001/02, 27 603, nrs 42 en 61). Die nota's van wijziging bevatten de keuze voor het gebruik van de vorm van de algemene maatregel van bestuur voor een besluit dat geen wetgeving bevat, met als gevolg terzijdestelling van de rechtsbescherming tegen besluiten volgens de Awb.

De voorlichting over voorstellen voor Europese regelgeving is in 2001 op gang gekomen. Afdelingen van de Raad gaven voorlichting over:

- het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad van de EU betreffende het Europees arrestatiebevel;
- de ontwerp-richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende milieubescherming door het strafrecht en de ontwerprichtlijn van het Europees Parlement en

- de Raad betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap;
- de ontwerp-EG-richtlijn met betrekking tot meetinstrumenten.

In 2001 nam de Raad tweemaal het initiatief tot overleg met bewindspersonen over een aanhangige adviesaanvraag. Het betrof:

- het Belastingplan 2002;
- het voorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de invoering van de mogelijkheid door middel van een financieel instrument het optimaal gebruik van frequentieruimte te waarborgen.

De ervaring leert dat deze overleggen een goed middel vormen om over en weer helderheid te krijgen over complexe onderdelen van de ontwerpregelgeving. Dit vergroot de effectiviteit van de advisering door de Raad.

## **2.... Legisprudentie overzicht**

In dit overzicht worden adviezen van de Raad van State besproken die inzicht geven in de wijze waarop de Raad zijn taak als wetgevingsadviseur vervult, en in het toetsingskader dat hij daartoe gebruikt.<sup>17</sup> Elk voor advies voorgelegd wetsvoorstel, elk ontwerp van een algemene maatregel van bestuur en elk voorstel tot goedkeuring van een verdrag (verder samengevat ook aangeduid als: de ontwerpregelgeving) ondergaat in beginsel een toetsing in drie stappen: *beleidstoetsing*, *juridische toetsing* en *wetstechnische toetsing*. Deze driedeling wordt hierna gevolgd.

De beoordeling van een aan de Raad voorgelegde ontwerpregelgeving, aan de hand van het toetsingskader, kan leiden tot een inhoudelijk advies of tot de conclusie dat er geen reden is voor het maken van opmerkingen (een zogenoemd advies-conform). In 2001 heeft de Raad in totaal 672 adviezen uitgebracht, waarvan 45 procent inhoudelijke adviezen en 55 procent adviezen-conform. Dit overzicht bevat een beperkte selectie uit de inhoudelijke adviezen; uitgangspunt voor deze selectie was het toetsingskader. Bij een aantal zaken wordt vermeld hoe het kabinet in het nader rapport heeft gereageerd op het advies.

### **1. Beleidstoetsing**

#### *Inleiding*

In de beleidstoetsing wordt de om advies voorgelegde ontwerpregelgeving beoordeeld uit een oogpunt van het beleid waarvan zij een uitdrukking is en waarin zij een middel of instrument is voor het beoogde beleidsdoel. Als onafhankelijk en niet partijpolitiek gebonden adviseur van de wetgever stelt de Raad zich in zijn beleidstoetsing terughoudend op voorzover het betreft de inhoud van het beleid. Voor de Raad gaat het erom dat het door regering en Staten-Generaal beoogde beleid met de voorgestelde regeling wordt gediend en aan de geldende kwaliteitseisen voldoet.

Bij de beleidstoetsing gaat de aandacht van de Raad in de eerste plaats naar het doel, en daarmee naar de *redengeving* van de ontwerpregelgeving. Een belangrijke vraag in dat kader

<sup>17</sup> Er zij op gewezen dat uitgebrachte adviezen alleen in dit overzicht voorkomen indien zij, met het uitkomen van het desbetreffende nader rapport van het kabinet, in 2001 ook openbaar zijn geworden.

betreft het *probleem* dat de indiener van het voorstel beoogt aan te pakken en zo mogelijk op te lossen. Daarbij past ook aandacht voor de samenhang met andere (nog in te dienen) wetsvoorstellen.

Vervolgens komt de *deugdelijkheid* van het voorstel aan de orde. Het gaat dan om de betekenis van de voorgestelde regeling als middel voor het gestelde doel. Dit is de vraag naar de te verwachten *doelbereiking* of *effectiviteit* van de ontwerpregel.

Tenslotte gaat de aandacht naar de *uitvoering*, en met name de *uitvoerbaarheid* en *handhaafbaarheid* van het voorstel. Het gaat dan om voor de uitvoering belangrijke vragen als die naar de organisatie die de taak krijgt om de regeling uit te voeren en te handhaven, de toereikendheid binnen de overheid van mensen en middelen, de uitvoeringslasten voor burgers en private organisaties, en het toezicht op de naleving.

Bij de beleidstoetsing speelt de toelichting op de ontwerpregel een grote rol. De Raad gaat na of de redengeving van de regeling in de toelichting wordt gemotiveerd, en of de motivering draagkrachtig is. Regelmatig wijst de Raad op leemten en onduidelijkheden in de toelichting, en adviseert hij deze aan te vullen of te verduidelijken, en de ontwerpregel en haar toelichting meer met elkaar in overeenstemming te brengen.

Hierna wordt elk van de drie aspecten van de beleidstoetsing achtereenvolgens behandeld, aan de hand van (elementen uit) adviezen terzake. Afsluitend volgen daarop, ter illustratie van de beleidstoetsing, enkele adviezen waarin het onderwerp *marktwerking* aan de orde is.

### **1a. Redengeving**

Bij de beoordeling van het doel en de redengeving van de ontwerpregel komen vragen aan de orde naar de probleemdefinitie (staat de wetgever duidelijk voor ogen wat hij met het voorstel wil?) en probleemanalyse (berust het voorstel op voldoende kennis; zijn alle relevante aspecten voldoende geanalyseerd?). Soms wijst de Raad er daarbij op dat eerst nader onderzoek nodig is; in andere gevallen wordt aanbevolen om de resultaten van nog lopend onderzoek af te wachten. Ook kan de Raad aanleiding zien om in te gaan op de redengeving van de ontwerpregel uit een oogpunt van nut, noodzaak of opportuniteit van het voorgestelde.

#### *- Probleemstelling en -analyse*

Indien een nieuwe wet een bestaande wet moet vervangen en wordt gepresenteerd als de oplossing van gesignaleerde tekortkomingen, dient de memorie van toelichting een heldere analyse te bevatten van de aan de bestaande wet klevende gebreken, in relatie tot de problemen die de wet beoogt aan te pakken. Ontbreekt zo'n analyse, dan bestaat het risico dat wordt volstaan met een cosmetische operatie, aldus de Raad in zijn advies over een voorstel voor een Wet op de Jeugdzorg.<sup>18</sup>

Kennis van de relevante feiten en omstandigheden is noodzakelijk om tot verantwoorde besluitvorming te komen. In zijn advies over het wetsvoorstel tot invoering van de bachelor/masterstructuur merkt de Raad op dat niet direct iets valt af te dingen op de doelstellingen van het wetsvoorstel: het vergroten van de keuzemogelijkheden van studenten, het creëren van een flexibel en open hoger onderwijs en internationalisering.<sup>19</sup> Wel ont-

<sup>18</sup> *Advies van 21 november 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 168, A .*

breekt naar de mening van de Raad een analyse waarin wordt ingegaan op deze doelstellingen. Zo maakt het voorstel niet duidelijk waaruit blijkt dat er een gebrek aan keuzemogelijkheden voor de student bestaat en waarin zich dat uit en evenmin hoe het gestelde gebrek aan flexibel en open onderwijs zich heeft gemanifesteerd. Voorts dient de toelichting in te gaan op de vraag of, en zo ja hoe, verzekerd is dat de invoering van een nieuwe structuur de gewenste resultaten zal brengen.

De kern van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur bestaat uit de ont koppeling van het wethouderschap en het lidmaatschap van de gemeenteraad, en het terugdringen van de bestuurlijke bevoegdheden van de raad in de richting van een veel meer controlerende functie. Zo wordt overgestapt van een sterk monistisch naar een dualistisch stelsel. In zijn advies over dit wetsvoorstel stelt de Raad dat het heel wel mogelijk is dat in sommige gemeenten een verdergaande dualisering goed is voor de gemeentelijke democratie.<sup>20</sup> Zonder de nodige ervaring met en in een dualistisch stelsel is echter niet met zekerheid te zeggen of zo'n stelsel inderdaad de beoogde verbetering van de gemeentelijke democratie zal brengen. Daarom, zo adviseert de Raad, zal de gemeenten de keuze uit beide stelsels moeten worden geboden. Aldus kan de nodige ervaring worden opgedaan met een dualistisch stelsel, die vervolgens de basis kan vormen voor een verantwoorde beslissing over het al dan niet verplicht voorschrijven van een dualistisch stelsel, al of niet voor alle gemeenten. "Wat nu wordt voorgesteld is een stap in het ongewisse, een ingrijpende verandering, waarvan de effecten onbekend zijn, waarvan niet is aangetoond dat de problemen overal van dien aard zijn dat juist deze remedie aangewezen zou kunnen zijn, en die, ten slotte, niet nodig is, aangezien een voorzichtiger, meer geleidelijke benadering tot de mogelijkheden behoort."

In het nader rapport wordt gewezen op het verschil tussen de formele regels van het huidige monistische stelsel en het feitelijk bestuurlijk gedrag. Dit verschil schept een in bestuurlijk en democratisch opzicht ongewenste situatie, die verholpen kan worden door introductie van een stelsel dat meer beantwoordt aan feitelijk gedrag en kennelijke behoefte, aldus het nader rapport.

Met het voorstel voor een Wet bestuur in stedelijke regio's wordt voor zeven stedelijke regio's een eigensoortige bestuursvorm voorgesteld. Het wetsvoorstel is in grote mate een voortzetting van de bestaande Kaderwet bestuur in verandering. De Raad is met de regering van oordeel dat er alle reden is te blijven voorzien in een op de stedelijke regio's toegesneden bestuursvorm.<sup>21</sup> Maar voor een definitieve regeling is bezinning nodig op de vormgeving en ontwikkeling van het regionaal bestuur in stedelijke regio's. Blijkens de toelichting op het wetsvoorstel is het eindperspectief (stadsprovincie) dat gold bij de invoering van de Kaderwet, weggefallen. De Raad mist een analyse en toelichting van deze verandering van perspectief. Hij acht beraad geboden over de vormgeving van het middenbestuur. In dat verband vragen de plaats en de rol van de provincies nadrukkelijk aandacht, mede gezien de versterking van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindelingen en de toenemende betekenis van "Europa" voor het binnenlands bestuur. Ondanks de kritiek van de Raad houdt het kabinet vast aan het voorstel. Het acht evenmin als de Raad de discussie over de rol en de positie van het middenbestuur afgerond. De gekozen pragmatische aanpak waarborgt echter dat het proces van bestuurlijke samenwerking in de stedelijke regio's kan voortgaan, aldus het nader rapport.

<sup>19</sup> *Advies van 11 september 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 024, A.*

<sup>20</sup> *Advies van 19 april 2001, kamerstukken II, 27 751, A.*

<sup>21</sup> *Advies van 18 september 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 095, A.*

- *Onderbouwing met onderzoek*

Ingrijpende veranderingen zijn slechts verantwoord indien en voorzover de noodzaak en het belang ervan voldoende vaststaan. Dit standpunt brengt de Raad naar voren in zijn advies over het Belastingplan 2002 V – Sociale zekerheidswetgeving.<sup>22</sup> Uit een evaluatie-rapport was naar voren gekomen dat nog geen definitief oordeel mogelijk is over de mate waarin het met de invoering van de Wet (re)integratie arbeidsgehandicapten beoogde effect, de bevordering van reïntegratie, wordt bereikt. Het is daarom volgens de Raad niet zonder risico om op basis van alleen nog maar een eerste evaluatie ingrijpende veranderingen aan te brengen in de systematiek van de Rea-tegemoetkomingen.

In zijn advies inzake het initiatiefvoorstel tot invoering van spreekrecht ter terechtzitting voor slachtoffers en nabestaanden beveelt de Raad aan om de invoering van het slachtofferspreekrecht en van de wijze van inbedding van dat spreekrecht in het systeem van het Wetboek van Strafvordering niet los te zien van de resultaten van de in de toelichting genoemde experimenten van het openbaar ministerie met het opstellen van schriftelijke slachtofferverklaringen in onder meer zedenzaken, alsmede van de eindbevindingen van het Onderzoeksproject Strafvordering 2001.<sup>23</sup>

In zijn advies over een voorstel tot wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen, waarbij de subsidies aan politieke partijen substantieel worden verhoogd, wijst de Raad erop dat zeer binnenkort een evaluatie van het huidige stelsel zal zijn voltooid en dat er daarmee een basis zal zijn voor bezonnen besluitvorming over de problemen in hun bredere context en de mogelijke oplossingen daarvoor.<sup>24</sup> De toelichting laat echter niet zien dat er dringende redenen zijn waarom de wet nu reeds moet worden gewijzigd. Volgens het nader rapport zal de evaluatie van de Wet subsidiëring politieke partijen minder breed zijn dan de Raad veronderstelt. De evaluatie is niet gericht op veranderingen in de samenleving en de gevolgen daarvan voor de positie van politieke partijen, maar slechts op een herijking van het stelsel van financiering van politieke partijen.

- *Motivering*

In het voorstel tot wijziging van de GW om de samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs binnen één onderwijsinstelling (samenwerkingschool) mogelijk te maken, wordt als argument aangevoerd dat er een maatschappelijke behoefte zou bestaan aan de samenwerkingschool, omdat er al geruime tijd vele tientallen scholen in de praktijk als zodanig functioneren. Verder zou het bijzonder onderwijs nu al vrij zijn om scholen op te richten waarin onderwijs van verschillende richtingen wordt aangeboden, terwijl het openbaar onderwijs die mogelijkheid nog niet heeft. Zich baserend op de laatst bekende gegevens, wijst de Raad erop dat het om slechts 20 à 30 samenwerkingscholen gaat, zodat het voorstel met name bedoeld lijkt te zijn voor scholen die nog zelfstandig zijn, maar die overwegen tot samenwerking over te gaan, en voor nieuw te stichten scholen. Daarmee rijst, aldus de Raad, de vraag of er wel een maatschappelijke behoefte bestaat aan een regeling van de samenwerkingschool.<sup>25</sup> De Raad concludeert dat tekst en toelichting niet overtuigend in één richting wijzen, dat de noodzaak van de grondwetswijziging niet overtuigend is aangetoond en dat het

<sup>22</sup> *Advies van 5 september 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 016, A.*

<sup>23</sup> *Advies van 23 mei 2001, kamerstukken II 2001/02, 27 632, A. Onderzoeksproject Strafvordering 2001, Het onderzoek ter zitting, M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red), blz. 249-265.*

<sup>24</sup> *Advies van 2 juli 2001, kamerstukken II 2000/01, 27 849, A.*

<sup>25</sup> *Advies van 13 september 2001, kamerstukken 2001/02, 28081, A*

wetsvoorstel, mede vanwege de samenhang met andere daarin niet geregelde onderwerpen, een onvoldoende basis vormt voor een fundamentele discussie over de inrichting van het onderwijsbestel.

Naar aanleiding van een ontwerpregeling die ertoe moet leiden dat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen voortaan per “grote” werkgever de uitstroom van het aantal werknemers naar het uitkeringsregime van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) jaarlijks openbaar maakt, plaatst de Raad vraagtekens bij de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel.<sup>26</sup> De Raad merkt op dat in het algemeen geldt dat het gebruikmaken van de WAO een gedeelde verantwoordelijkheid is van de overheid en beide sociale partners. Gelet op deze gedeelde verantwoordelijkheid voert het te ver om door de voorgestelde openbaarmaking de verantwoordelijkheid per saldo op de werkgever af te wentelen. Dat geldt in het bijzonder voor gevallen waarin de werkgever onvoldoende invloed kan uitoefenen op de instroom.

Deregulering en autonomievergroting zijn geen op zichzelf staande doelen, maar moeten steeds worden beoordeeld tegen de achtergrond van de doelen die ermee worden nagestreefd. De wetgever moet duidelijk voor ogen staan langs welke wegen de door hem gewenste verbeteringen kunnen worden bereikt, welke grenzen daarbij in acht moeten worden genomen en wat de invloed daarop is van nog nader te nemen maatregelen. Ten aanzien van het voorstel tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), gericht op vermindering en vereenvoudiging van regelgeving en op verdere zelfregulering in het hoger onderwijs is de Raad er niet van overtuigd dat in dat voorstel de juiste balans is gevonden tussen deregulering enerzijds en het verbeteren van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs anderzijds.<sup>27</sup> Dat is een gevolg van de wijze waarop bijvoorbeeld de toetsing van de behoefte aan nieuwe opleidingen in het wetsvoorstel is uitgewerkt. Doordat aanmelding van nieuwe opleidingen het hele jaar door mogelijk wordt, wordt het volgens de Raad vrijwel ondoenlijk om inzicht te krijgen in de landelijke behoefte aan een bepaalde opleiding. Daardoor dreigt de in de wet voorgeschreven beoordeling op basis van doelmatigheidscriteria door de onafhankelijke adviescommissie onderwijsaanbod een wassen neus te worden.

### **1b. Effectiviteit**

Duidelijk moet zijn dat het gestelde doel te bereiken is met de ontwerpregeling als het daartoe gekozen middel. Dat vereist in feite een evaluatie ex ante. Daarbij verdienen ook eventuele niet-beoogde effecten, evenals mogelijke negatieve effecten van de voorgestelde regeling de aandacht. Tevens dient te worden ingegaan op de vraag naar eventuele alternatieven om het gestelde doel te bereiken.

In de memorie van toelichting moet allereerst duidelijk zijn verwoord welk doel met de wet wordt beoogd en welk specifiek probleem daarmee wordt aangepakt. In aansluiting daarop moet worden aangegeven op welke wijze het wetsvoorstel naar verwachting aan het bereiken van dat doel bijdraagt. Dit overweegt de Raad in zijn advies over een voor-

<sup>26</sup> *Advies van 15 oktober 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 159, A (Wet instroomcijfers WAO).*

<sup>27</sup> *Advies van 19 april 2001, kamerstukken II 2000/01, 27 848, A.*



stel van Wet exploitatie zorginstellingen (WEZ),<sup>28</sup> en in het advies inzake het wetsvoorstel aanpassing ontnemingswetgeving.<sup>29</sup>

Met het wetsvoorstel Zicht op Kwaliteit wordt beoogd het kunstonderwijs transparanter, doelmatiger en meer flexibel te maken.<sup>30</sup> In dat kader is een vijftal maatregelen voorgesteld, die volgens de Raad op het eerste gezicht weinig samenhang vertonen en waarvan de relatie tot het doel niet aanstonds duidelijk is. Omdat in de toelichting een motivering van de noodzaak en de effectiviteit van deze maatregelen ontbreekt, adviseert de Raad deze alsnog op te nemen.

In 2001 zijn wederom nieuwe fiscale stimuleringsmaatregelen (belastinguitgaven) geïntroduceerd en zijn bestaande belastinguitgaven geïntensiveerd. Ook zijn bestaande subsidieregelingen gefiscaliseerd. De Raad zet al langere tijd vraagtekens bij de motivering van belastinguitgaven en heeft daarbij met name ook gewezen op het belang van een goed inzicht in de (beleids)effecten ervan. In zijn advies over de Miljoenennota 2002 merkt de Raad op dat het te hanteren toetsingskader, zoals dat op aanbeveling van de Algemene Rekenkamer is ontwikkeld, nog niet wordt toegepast.<sup>31</sup> Daardoor blijft het inzicht in de effecten van voorgestelde belastinguitgaven nog achter bij de door het toetsingskader opgewekte verwachtingen. Intussen neemt de omvang van de belastinguitgaven toe, door intensiveringen van bestaande en de invoering van nieuwe belastinguitgaven. Het toepassen van het toetsingskader voor een verantwoorde besluitvorming dient naar het oordeel van de Raad dan ook te worden versneld.

Verder heeft de Raad ten aanzien van verschillende nieuwe belastinguitgaven en de fiscalisering van bestaande subsidieregelingen opgemerkt dat inzicht ontbreekt in de effectivering van de gestelde doeleinden uit een oogpunt van de werking van de gekozen instrumenten. Bij omzetting van bestaande subsidieregelingen vraagt de Raad om duidelijkheid over de vraag of, en in hoeverre, het “oude” instrument de gestelde doelen heeft gehaald, welke redenen er voor de wijziging ervan bestaan, en waarop de verwachting berust dat het nieuwe instrument de beoogde doelen beter bereikt dan het oude.<sup>32</sup>

In het advies over de Miljoenennota 2002 heeft de Raad in het kader van de beheersing van de begroting aandacht gevraagd voor de WAO-problematiek.<sup>33</sup> Deze problematiek kwam al eerder aan de orde, bij de advisering over het wetsvoorstel verbetering poortwachter, waarin een aanpak voor een deel van de WAO-problematiek wordt voorgesteld.<sup>34</sup> De Raad mist daarbij een duidelijke analyse van de oorzaken van de problemen. Er is in de afgelopen jaren een aantal onderzoeken verricht waarin de problemen rond het langdurig ziekteverzuim - of deelaspecten daarvan - zijn onderzocht. De WAO-problematiek, zo is de afgelopen jaren wel gebleken, is weerbarstig. Het is,

<sup>28</sup> *Advies van 6 november 2000, kamerstukken II 27 659, A.*

<sup>29</sup> *Advies van 17 mei 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 079, A.*

<sup>30</sup> *Advies van 11 september 2001, kamerstukken II 2000/01, 28 067, A (Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek onder meer ter uitvoering van in de nota “Zicht op kwaliteit” aangekondigde maatregelen).*

<sup>31</sup> *Advies van 10 september 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 000, A.*

<sup>32</sup> *Zie in het bijzonder het advies van 22 augustus 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 013, A (Belastingplan 2002 - I, Arbeidsmarkt en inkomensbeleid).*

<sup>33</sup> *Advies van 10 september 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 000, A.*

<sup>34</sup> *Advies van 2 maart 2001, kamerstukken II 2000/01, 27 678, A.*

ondanks een reeks maatregelen, nog steeds niet gelukt om de groei van het langdurig ziekteverzuim en de instroom in de WAO te beheersen. Het wetsvoorstel bevat volgens de Raad slechts beperkte veranderingen van de al geldende maatregelen, die onvoldoende effectief zijn gebleken. De wellicht meest verstrekkende maatregel houdt in dat de loondoorbetalingsplicht met ten hoogste een half jaar kan worden verlengd. De geldende wetgeving voorziet nu al in een loondoorbetalingsplicht van de werkgever van een jaar. Dat roept de vraag op of de voorgestelde maatregelen de effectiviteit van het stelsel werkelijk zullen vergroten. Een meer diepgaande analyse van de problematiek acht de Raad dan ook noodzakelijk alvorens tot wijzigingen in het systeem wordt overgegaan.

Een doel kan vaak op verschillende manieren worden bereikt. De keuze die de voorgestelde regeling maakt, dient goed te zijn gemotiveerd, mede in het licht van mogelijke alternatieven.

De Raad is niet overtuigd van de door de regering gemaakte keuze bij het voorstel tot wijziging van de GW in verband met zwangerschap en ziekte van leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal en van provinciale staten en de gemeenteraad. In dat voorstel wordt een regeling bij wet voorgeschreven voor de tijdelijke vervanging van deze leden bij zwangerschap, bevalling of ziekte.<sup>35</sup> De Raad merkt op dat in de memorie van toelichting niet overtuigend wordt gemotiveerd waarom is afgezien van het – ook in 1993 door de Raad geprefereerde – alternatief van tijdelijke stemoverdracht. De Raad wijst daarbij op tussenoplossingen die in de praktijk van vele gemeenteraden en provinciale staten al zijn of kunnen worden gevonden.

Ook eventuele negatieve effecten van een regeling vragen aandacht. In zijn al eerder aangehaalde advies inzake het initiatiefvoorstel tot invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden wijst de Raad erop dat in de toelichting geen aandacht is besteed aan de mogelijkheid dat de uitoefening van het spreekrecht en de reactie daarop in sommige gevallen een onverantwoorde wissel zullen trekken op de beheersbaarheid en de voortgang van de strafzitting.<sup>36</sup> De Raad adviseert alsnog op deze negatieve effecten in te gaan en er in ieder geval zorg voor te dragen dat het gevoel van de rechterlijke macht daaromtrent wordt meegewogen.

Voor een goed beeld van de met een voorstel beoogde doelen en de effectiviteit van het voorstel in relatie tot die doelen, is een goed overzicht nodig van de beoogde situatie. Een aantal malen werd een voorstel aan de Raad voor advies aangeboden, terwijl daarmee samenhangende maatregelen nog niet bekend waren, waardoor het benodigde inzicht niet kon worden verkregen. Hiervóór is reeds gewezen op een aantal wetsvoorstellen op het gebied van het hoger onderwijs – de invoering van de accreditatie; de bachelor/masterstructuur en deregulering hoger onderwijs –, die de Raad niet in hun onderlinge samenhang kon beoordelen.<sup>37</sup> Eenzelfde probleem deed zich voor bij het ontwerp-Besluit stralingsbescherming.<sup>38</sup>

In het advies over het voorstel voor een Wet op de jeugdzorg vraagt de Raad aandacht

<sup>34</sup> *Advies van 6 juli 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 051, A.*

<sup>35</sup> *Advies van 23 mei 2001, kamerstukken II 2001/02, 27 632, A.*

<sup>36</sup> *Kamerstukken II 2001/02, 27 920 (accreditatie); kamerstukken II 2001/02, 28 024 (bachelor/masterstructuur); kamerstukken II 2000/01, 27 848 (deregulering hoger onderwijs).*

<sup>37</sup> *Advies van 27 maart 2001, Bijvoegsel Stcr van 9 oktober 2001, nr 195.*

<sup>38</sup> *Advies van 21 november 2001, kamerstukken II 2001/2002, 28 168, A.*

voor de vraag of met deze wet de gesignaleerde problemen tot het verleden zullen behoren.<sup>39</sup> De Raad is van oordeel dat noch uit het wetsvoorstel zelf noch uit de memorie van toelichting voldoende blijkt, dat met het voorgestelde stelsel de knelpunten in de jeugdzorg zullen zijn opgelost, en dat zich geen nieuwe knelpunten zullen voordoen. Tot de bij de Raad bestaande twijfel droeg bij het feit dat over de reikwijdte van de aanspraak op jeugdzorg geen duidelijkheid kon worden verkregen, omdat deze aanspraak eerst inhoud zal krijgen in de regelingen ter uitvoering van deze wet. Daarenboven is het zeer de vraag, mede door het ontbreken van een duidelijke financieringsstructuur voor de gehele jeugdzorg, of wezenlijke verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie zullen optreden.

### **1c. Uitvoering**

#### *- Toedeling van verantwoordelijkheden*

Een regeling moet uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Daaraan ligt de vraag vooraf wie de desbetreffende taak zal gaan uitvoeren: welke taken moet de overheid aan zich trekken en aan welke overheidsinstellingen dienen zij vervolgens te worden opgedragen, en welke taken dienen aan andere actoren te worden overgelaten, eventueel onder het stellen van regels voor de wijze waarop zij die taken behartigen? De vraag naar de toedeling van taken en verantwoordelijkheden en naar de bestuurlijke organisatie van de taakbehandling komt in een aantal adviezen over onderwijswetgeving aan de orde.

In het advies met betrekking tot de ontwerpregeling inzake invoering van de accreditatie in het hoger onderwijs wijst de Raad erop dat de ervaringen die zijn opgedaan met een stelsel waarin de instellingen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor het totale onderwijsaanbod, niet hoopgevend zijn.<sup>40</sup> Van de individuele instelling kan niet worden verwacht dat zij van een nieuwe opleiding, die naar eigen beoordeling voor de instelling doelmatig is, op macrodoelmatigheidsgronden zal afzien. Verder brengen de onderlinge verhoudingen en het belang dat een instelling erbij heeft om een eigen initiatief niet geblokkeerd te zien door zusterinstellingen met zich dat ook veronderstelde gezamenlijke verantwoordelijkheid niet genomen wordt, of zelfs dat overleg achterwege wordt gelaten. De Raad vindt het dan ook niet raadzaam de verantwoordelijkheid voor het onderwijsaanbod allereerst en in hoofdzaak bij de instellingen zelf te leggen. Verder zet de Raad vraagtekens bij het feit dat in het voorstel inzake accreditatie de beslissing om de bekostiging van een opleiding te beëindigen, in handen van het accreditatieorgaan wordt gelegd. Uit een oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid acht de Raad het niet gewenst dat de minister volledig buitenspel komt te staan.

Wanneer op zichzelf buiten discussie is dat het gaat om een overheidstaak, dient een desbetreffende regeling duidelijk te zijn in de toedeling en afbakening van taken en bevoegdheden binnen het geheel van de overheid. In het voorstel tot wijziging van de Wet collectieve preventie volksgezondheid vindt een herijking plaats van de taken en bevoegdheden van gemeenten op het terrein van de collectieve preventieve gezondheidszorg.<sup>41</sup> Het wetsvoorstel bevat volgens de Raad echter geen deugdelijke omschrijving en afbakening van die taken, waardoor de grens tussen taken in het kader van de

<sup>39</sup> *Advies van 21 november 2001, kamerstukken II 2001/2002, 28 168, A.*

<sup>40</sup> *Advies van 11 september 2001, kamerstukken II 2001/02, 27 920, A.*

<sup>41</sup> *Advies van 20 juli 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 063, B.*

Wet collectieve preventie volksgezondheid en andere taken niet duidelijk ligt. Het gaat dan vooral om de begrenzing ten opzichte van andere gemeentelijke openbare zorgtaken die niet door deze wet worden bestreken, zoals de zorg voor risicogroepen, de onmiddellijke hulpverlening voor individuele patiënten, de parate hulpverlening en de sociaal-medische advisering.

In zijn advies over een voorstel tot wijziging van de Wet Justitie-subsidies wijst de Raad erop dat duidelijk moet zijn bepaald hoe de verantwoordelijkheid voor de zogenoemde Halt-bureaus is verdeeld.<sup>42</sup> Deze bureaus zijn in de praktijk vaak op lokaal niveau en op experimentele basis ontstaan. Het is niet duidelijk of de verantwoordelijkheid voor zo'n bureau (primaire) op rijksniveau dan wel op gemeentelijk niveau ligt. In het nader rapport kondigt het kabinet een wettelijke regeling aan van de Halt-bureaus en van het kader waarin zij functioneren.

De vraag in hoeverre de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor het onderwijs kan worden waargemaakt met de gekozen opzet, is een thema dat regelmatig terugkeert in de adviezen in 2001; het betreft vooral de adviezen over het stelsel van het hoger onderwijs. Aan de orde zijn onderwerpen als de deregulering en vereenvoudiging van de WHW, de invoering van accreditatie van opleidingen, de bachelor-masterstructuur en de herstructurering van het kunstonderwijs.<sup>43</sup> Ook in de advisering over het toezicht op het onderwijs en over het wetsvoorstel tot wijziging van de GW in verband met de samenwerkingsschool komt de vraag naar de organisatie van de betreffende taken en naar de toedeling van verantwoordelijkheid ervoor aan de orde.<sup>44</sup>

#### *- Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*

Het treffen van een regeling heeft slechts zin als deze regeling in voldoende mate te handhaven is. Anders wordt immers het met de regeling beoogde doel niet gerealiseerd. Een regeling moet daarom zo weinig mogelijk ruimte laten voor interpretatiegeschillen. Uitzonderingsbepalingen moeten tot een minimum worden beperkt. De regels moeten zoveel mogelijk zijn gericht op zichtbare dan wel objectief constateerbare feiten. En zij moeten werkbaar zijn voor degenen tot wie zij zijn gericht en voor de personen die met handhaving zijn belast.<sup>45</sup>

Het is bezwaarlijk een sanctie te verbinden aan niet-nakoming van een onduidelijke norm. In het voorstel voor de Invoeringswet Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) wordt in bepaalde gevallen van de werkgever verwacht dat hij (arbeidsgehandicapte) werknemers actief aan werk helpt in een ander bedrijf. Het is echter volstrekt onduidelijk op welke wijze de werkgever aan deze verplichting kan voldoen. De Raad adviseert daarom tot heroverweging.<sup>46</sup> In het nader rapport wordt gemeld dat de verplichting nader wordt geëxpliciteerd in het nog in te dienen wetsvoor-

<sup>42</sup> *Advies van 31 augustus 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 062, A.*

<sup>43</sup> *Advies van 5 juli 2001, kamerstukken II 2001/02, 27 920 (accreditatie). Advies van 11 september 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 024 (bachelor/masterstructuur). Advies van 11 september 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 067, A (Zicht op Kwaliteit).*

<sup>44</sup> *Advies van 20 juli 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 063, B (onderwijstoezicht). Advies van 13 september 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 081, A (samenwerkingsschool).*

<sup>45</sup> *Aanwijzing 11, eerste lid, en toelichting van de Aanwijzingen voor de regelgeving.*

<sup>46</sup> *Advies van 19 maart 2001, kamerstukken II 2000/01, 27 665, A.*

stel verbetering poortwachter. De verplichting en de sanctiebepaling blijven gehandhaafd.

In zijn advies over een voorgestelde wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, die een tijdelijke verlaging van de toegestane maximumsnelheid tot 90 km per uur voor bepaalde motorvoertuigen mogelijk maakt in geval van een ernstige verstoring van de olie-aanvoer, wijst de Raad erop dat de toelichting zwijgt over de capaciteit tot handhaving en dat daar problemen te verwachten zijn.<sup>47</sup>

Ook in zijn advies over het ontwerpbesluit erkenning tussenpersonen mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet wijst de Raad op een aantal knelpunten in de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het voorstel.<sup>48</sup>

#### - Toezicht

In een aantal adviezen komt het onderwerp toezicht aan de orde. Er bestaat een spanning tussen de onafhankelijkheid van het toezicht en de ministeriële verantwoordelijkheid.

Bij markttoezicht staat de eigen oordeelsvorming door de toezichthouder centraal, in het bijzonder waar het betreft het toezicht op de overheid zelf als deze ook een marktpartij is. Dat vereist onafhankelijkheid van politieke beïnvloeding. Tegelijkertijd gaat het bij mededinging niet per se om objectieve, technische concepten. Mededingingstoezicht kan een mechanisme zijn voor maatschappelijke ontwikkeling en de afweging van economische baten en maatschappelijke lasten. Dat pleit juist wél voor politieke, democratisch gelegitimeerde, beïnvloeding, uit het oogpunt van algemene maatschappelijke belangen die in het geding zijn.

De Raad vraagt aandacht voor deze spanning in zijn advies over het wetsvoorstel dat strekt tot omvorming van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) tot zelfstandig bestuursorgaan (zbo).<sup>49</sup> Daarin wordt de NMa omwille van de onafhankelijke oordeelsvorming omgevormd tot een zbo. De Minister van Economische Zaken houdt echter de mogelijkheid om beleidsregels te stellen ten aanzien van de uitoefening van het mededingingstoezicht door de NMa.

In het kader van de Wet SUWI is ervoor gekozen het toezicht op de uitvoering van de socialezekerheidswetgeving door de uitvoeringsinstanties op te dragen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de toezichtfunctie onder te brengen in diens ministerie, en haar hiermee te plaatsen onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Tegelijk is uitgangspunt van de Wet SUWI dat, binnen het ministerie, een eigen, voldoende onafhankelijke positie van de te vormen inspectie dient te worden gewaarborgd. In zijn advies over het ontwerpbesluit taakuitoefening Inspectie Werk en Inkomen wijst de Raad erop dat er tussen deze twee uitgangspunten een zekere spanning bestaat: wil de minister zijn verantwoordelijkheid op het onderhavige terrein kunnen dragen en waarmaken, dan stelt dit grenzen aan de beoogde onafhankelijkheid van de inspectie; omgekeerd kan deze onafhankelijkheid alleen gestalte krijgen wanneer in de praktijk de ruimte voor de minister om invloed uit te oefenen op het handelen van de inspectie en op de uitkomsten van haar werk, begrensd is. Deze spanning brengt de noodzaak mee een evenwicht te vinden tussen de hiervoor bedoelde onafhankelijkheid

<sup>47</sup> *Advies van 30 maart 2001, Bijvoegsel Stcrt 10 juli 2001, nr 130.*

<sup>48</sup> *Advies van 21 juni 2001, Bijvoegsel Stcrt 14 augustus 2001, 155.*

<sup>49</sup> *Advies van 9 januari 2001, kamerstukken II 27 639, B.*

en de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>50</sup>

In het advies over het wetsvoorstel inzake het toezicht op het onderwijs komt het verband aan de orde tussen deregulering, doeleinden en verantwoordelijkheid.<sup>51</sup> Met het wetsvoorstel wordt beoogd de kerntaken van de onderwijsinspectie wettelijk te verankeren en de verantwoordelijkheden van minister en inspectie te verduidelijken. De onafhankelijke, maar wel onder de minister ressorterende inspectie houdt toezicht op en bevordert de kwaliteit, zowel met betrekking tot de naleving van de wettelijke deugdelijkheidseisen als tot andere per sector gegeneraliseerde kwaliteitskenmerken. De inspectie doet dit volgens een door haarzelf, na overleg met betrokkenen, vastgesteld toezichtkader. De minister blijft volledig verantwoordelijk voor het toezicht, met uitzondering van de oordelen van de inspectie.

De Raad wijst erop dat het voorstel, voorzover het een regeling geeft met betrekking tot het toezicht op andere kwaliteitsaspecten dan de wettelijke deugdelijkheidseisen, minder goed te rijmen valt met het streven naar verdere vergroting van autonomie en deregulering in het onderwijs, en dat het ook raakt aan de vrijheid van onderwijs. Uitbreiding van het overheidstoezicht tot andere dan de geldende deugdelijkheidseisen acht de Raad slechts mogelijk voorzover het gaat om criteria en normen die zijn vastgelegd in de onderwijswetten.

Ook kan de Raad zich niet vinden in het voorstel voorzover dat ervan uitgaat dat de minister geen aanwijzingsbevoegdheid heeft met betrekking tot de oordelen van de inspectie over de ontwikkeling, met name de kwaliteit, van het onderwijs. De Raad is van oordeel dat op dit punt de ministeriële verantwoordelijkheid onverkort moet blijven gelden.

Bij de keuze van de toezichthoudende instantie dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat een onafhankelijke uitoefening van de toezichtstaak kan worden bemoeilijkt door een combinatie van taken. Dit signaleert de Raad in zijn advies over een wetsvoorstel inzake de regeling van leerlinggebonden financiering, waarin aan de landelijke commissie toezicht indicatiestelling de taak wordt gegeven toezicht uit te oefenen op de commissies voor de indicatiestelling.<sup>52</sup> In dat kader kan de landelijke commissie algemene aanwijzingen geven aan de regionale commissies. Zij adviseert echter ook deze commissies met betrekking tot bezwaarschriften. Zo kan het voorkomen dat de landelijke commissie toezicht uitoefent op werkzaamheden waaraan zij eerder zelf heeft deelgenomen. In zo'n geval verdient het aanbeveling één van beide taken elders onder te brengen.

#### 1d. **Marktwerking**

In het voorgaande is inzicht gegeven in de beleidstoetsing door de Raad, met als ingang een aantal aspecten die bij die toetsing aan de orde (kunnen) komen. In aanvulling op deze meer analytische benadering volgt hierna een thematisch gerichte illustratie van de beleidstoetsing. Gekozen is voor een thema dat in een aantal adviezen uit 2001 terugkeert: *marktwerking*. Dit thema is niet alleen aan de orde bij het wetsvoorstel Markt en overheid, maar ook bij enkele andere wetsvoorstellen, die betrekking hebben op verschil-

<sup>50</sup> *Advies van 23 november 2001, Bijvoegsel Stort 2002, nr 5.*

<sup>51</sup> *Advies van 25 april 2001, kamerstukken II 2000/01, 27 783, A.*

<sup>52</sup> *Advies van 15 maart 2001, kamerstukken II 2000/2001, 27 728, A.*

lende onderwerpen en sectoren, zoals de omvorming van de NMa tot zbo, het luchtvervoer, het spoorvervoer, de uitvoering van reïntegratiediensten, de exploitatie van zorginstellingen en de publieke omroep. Veelal gaat het daarbij om de mogelijkheden en onmogelijkheden om doelstellingen van algemeen, publiek belang te bereiken via de markt of via overheidsoptreden op de markt. Ook de (mededingingsrechtelijke) randvoorwaarden zijn daarbij aan de orde.

In het advies over het wetsvoorstel markt en overheid is aan de orde dat bestaande en thans in een beleidsregel (aanwijzingen) neergelegde gedragsregels, erop gericht om concurrentievervalsingen door overheidsoptreden op een markt tegen te gaan, worden omgezet in formele wetgeving, terwijl daarenboven regels worden gegeven voor het toetreden van overheden tot de markt.<sup>53</sup> De Raad onderschrijft het streven naar een procedureel kader om de besluitvorming inzake marktactiviteiten door de overheid zichtbaar te maken en te structureren. Hij meent echter dat het wetsvoorstel voor die besluitvorming onvoldoende houvast biedt, en kan bieden. Het is naar de mening van de Raad momenteel niet goed doenlijk om in de wet een eenduidige inhoudelijke norm te formuleren voor het verrichten van marktactiviteiten door de overheid. De visies op de taak van de overheid wisselen naar tijd en omstandigheden. Wellicht zal het op den duur wel mogelijk zijn wettelijke procedures vast te leggen om een behoorlijke afweging te waarborgen als de overheid marktactiviteiten overweegt en om bedrijven tegen te vergaande marktactiviteiten van de overheid te beschermen. Vooralsnog zou evenwel moeten worden volstaan met de bestaande aanwijzingen.

Zijn in het wetsvoorstel markt en overheid, mede in verband met het algemene kader daarvan, geen fundamentele keuzes gemaakt betreffende de wenselijkheid van overheids-optreden op de markt, bij afzonderlijke onderwerpen is dat wel aan de orde. Telkens gaat het daarbij om de vraag in hoeverre de betrokken publieke belangen met de gekozen opzet optimaal kunnen worden behartigd en veilig kunnen worden gesteld, alsmede om de vraag in hoeverre de vormgeving past binnen de daarvoor geldende juridische kaders, in het bijzonder die van Europeesrechtelijke aard. De aandacht van de Raad gaat daarbij ook uit naar de waarborgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid.

In algemene zin heeft de Raad hieraan aandacht besteed in het advies over de Miljoenennota 2002, waar de Raad – in het licht van de ook tot Nederland gerichte Globale richtsnoeren van de EU voor het economische beleid van de lidstaten met betrekking tot de liberalisering van markten – vraagt naar het standpunt van het kabinet hierover.<sup>54</sup> In het verlengde daarvan merkt de Raad in zijn advies op dat op verschillende terreinen, zoals de energiesector, liberalisering plaatsvindt, als gevolg van Europese besluitvorming. Liberalisering kan aanleiding geven tot privatisering; een verplichting daartoe bestaat niet. Indien tot privatisering wordt overgegaan, heeft dat wel – mede in het licht van de daaraan verbonden Europese aspecten – dwingende gevolgen voor de marktwerking op het desbetreffende terrein. Die mededingingsaspecten hebben in 2001 verschillende malen de aandacht van de Raad gekregen.

In het advies betreffende het voorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de invoering van de mogelijkheid door middel van een financieel instrument

<sup>53</sup> *Advies van 8 juni 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 050, A.*

<sup>54</sup> *Advies van 10 september 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 000, A.*

het optimaal gebruik van frequentieruimte te waarborgen, komt het voorstel aan de orde om voor de publieke omroepen een uitzondering te maken op de verplichting om een vergoeding voor het gebruik van frequentieruimte te betalen.<sup>55</sup> De Raad is van oordeel dat een dergelijke maatregel moet worden beschouwd als steunmaatregel en dat zo'n maatregel slechts toelaatbaar zal zijn indien de daarmee gepaarde steun voldoende verband houdt met de uitoefening van de aan die publieke organisaties toegekende publieke taak.<sup>56</sup>

In de toelichting bij het voorstel Wet SUWI wordt vermeld dat het opdrachtgeverschap voor reïntegratieprojecten onderdeel kan uitmaken van een CAO.<sup>57</sup> Dergelijke onderdelen van een CAO kunnen leiden tot beperking van de mededinging in de reïntegratiemarkt. De Raad betwijfelt of dergelijke afspraken voldoende kunnen worden gerechtvaardigd uit een oogpunt van algemeen (sociaal) belang, in het bijzonder de werkgelegenheids- en arbeidsvoorwaarden, nu in het nieuwe stelsel de concurrentie tussen reïntegratiebedrijven vooropstaat.

Het voorstel dat ertoe strekt de mogelijkheid te bieden te bepalen dat gemeentelijke parkeerbelastingen alleen nog maar op elektronische wijze betaald kunnen worden, kan volgens de Raad bezwaren oproepen uit oogpunt van mededinging. Afhankelijk van de modaliteiten van het stelsel kunnen parkeerders namelijk worden gedwongen om van de diensten van bepaalde commerciële partijen gebruik te maken. Dit klemt extra sterk als het voor hen feitelijk onmogelijk zou worden om zonder het maken van extra kosten de parkeerbelasting te betalen.<sup>58</sup>

Uit deze voorbeelden komt naar voren dat de behartiging van algemene, publieke, belangen door middel van gehele of gedeeltelijke beperking van de mededinging in het licht van het Europese en Nederlandse mededingingsrecht op zichzelf gerechtvaardigd kan zijn. Wel stelt het mededingingsrecht strenge eisen aan de rechtvaardiging van dergelijke mededingingsbeperkingen, alsmede aan de proportionaliteit daarvan. Om deze beperkingen te kunnen handhaven en te verdedigen, is noodzakelijk dat specifiek aandacht wordt besteed aan de rechtvaardiging en proportionaliteit van voorgenomen maatregelen en dat daarop in de toelichting afdoende wordt ingegaan.

Wil wetgeving met betrekking tot markten doeltreffend kunnen zijn, dan dient een nauwkeurige analyse te worden gemaakt van de desbetreffende markt. In het bijzonder in die sectoren waarin grote algemene, publieke, belangen spelen, is veelal sprake van markten met bijzondere kenmerken, waardoor de effecten van maatregelen anders zullen zijn dan in een "normale" markt.

Dat is bijvoorbeeld te zien bij de gezondheidszorg, waar enerzijds de behartiging van het publieke belang van een adequate gezondheidszorg leidt tot een stelsel van voornamelijk publieke financiering en gecontroleerde toelating (zoals bijvoorbeeld ook in het voorstel WEZ nog steeds het uitgangspunt is), terwijl anderzijds sprake is van activiteiten die

<sup>55</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 607, A.

<sup>56</sup> Overigens kan er op worden gewezen dat inmiddels is vastgesteld een Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de openbare omroepen (2001/C 320/04).

<sup>57</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 588 (Wet SUWI). Zie ook het advies van 19 maart 2001, kamerstukken II 2000/01, 27 665, A ( Invoeringswet SUWI).

<sup>58</sup> Advies van 13 maart 2001, Bijvoegsel Stcr 14 augustus 2001, nr 155.



plaatsvinden in een markt. Voorgestelde maatregelen moeten proportioneel met het gestelde doel zijn, zowel uit het oogpunt van de verdedigbaarheid van deze maatregelen in het licht van het Europese recht (belemmeringen van het vrije verkeer), als uit het oogpunt van de beoogde doeltreffendheid).

Een element daarbij kan zijn – zoals de Raad in het advies over de WEZ opmerkt – een scherper onderscheid te maken tussen publieke en private onderdelen van het stelsel, zodat in het bijzonder de maatregelen die worden getroffen om publieke belangen te behartigen scherper worden onderscheiden.<sup>59</sup> In het verlengde daarvan adviseert de Raad het vereiste dat een exploitatietoestemming alleen wordt gegeven aan niet-winstbeogende zorginstellingen, te laten vervallen, aangezien die eis – kort gezegd – niet goed past in het licht van recente ontwikkelingen in de gezondheidszorg en in het streven naar een vraaggeoriënteerde benadering, en verder op gespannen voet kan staan met het vrije verkeer.

De noodzaak van analyse van de desbetreffende markt is ook aan de orde in het advies over de vierde nota van wijziging van de Spoorwegwet.<sup>60</sup> Mede in het licht van Europese liberaliseringsrichtlijnen met betrekking tot het spoorvervoer wordt in de nota van wijziging het particuliere beheer van de railinfrastructuur in het kader van een concessiestelsel ingevoerd. In verband daarmee wordt ook de aanvankelijk voorgestelde regeling van de capaciteitsverdeling gewijzigd; in plaats van een publiekrechtelijke regeling wordt nu een regeling voorgesteld door middel van overeenkomst tussen de beheerder en de vervoerder.

De Raad merkt op dat de kwaliteit van zo'n verhouding en de wederzijdse betrokkenheid van partijen primair worden bepaald door belangen, onderscheiden functies en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en minder door het juridisch karakter van de onderlinge relatie. Bepalend voor de verhouding tussen de railinfrabeheerder en de vervoerders zal vooral zijn dat beheer en exploitatie van de railinfrastructuur niet op een commerciële basis zullen kunnen worden gevoerd en naar verwachting ook niet winstgevend zullen kunnen zijn. Een groot deel van de lasten zal voor rekening van de overheid komen en de verhouding zal daarom steeds in sterke mate op basis van publiekrechtelijke regels worden bepaald, ongeacht de vorm waarin de betrekking gegoten wordt. Waar er sprake is van verschillende vervoerders, zal de railinfrabeheerder, als beheerder van een schaars goed, bij de vervulling van zijn ordenende functies onvermijdelijk tussen partijen komen te staan, of hij nu op basis van privaat contract of van publieke bevoegdheid functioneert.

Het kabinet stelt in reactie daarop in het nader rapport dat het publiek belang overheidsbemoeyenis rechtvaardigt, zoals ook tot uitdrukking komt in het wetsvoorstel. Dit wil echter nog niet zeggen, dat de overheid haar verantwoordelijkheid slechts kan waarmaken door alles dat op en rond het spoor gebeurt, onderwerp van publiekrechtelijke regels te laten zijn. De nota van wijziging komt op onderdelen terug op een met het oorspronkelijke wetsvoorstel beoogde ingrijpende wijziging. Daartoe nopen de Europese liberaliseringsrichtlijnen niet, maar de constructie van een privaatrechtelijk vormgegeven beheerder, in samenhang met het onafhankelijk toezicht door de Vervoerkamer van de NMa, sluit wel beter bij het systeem van de EG-richtlijnen aan.<sup>61</sup>

In het advies van de Raad over de tweede nota van wijziging van de Concessiewet per-

<sup>59</sup> *Advies van 6 november 2000, kamerstukken II 2000/01, 27 659, A.*

<sup>60</sup> *Advies van 21 november 2001, kamerstukken II 2001/02, 27 482, B.*

<sup>61</sup> *Kamerstukken II 2001, 27 482, B, blz. 5.*

sonenvervoer per trein is aan de orde de regeling bij overdracht van een concessie, welke inhoudt dat personeel en materieel van de onderneming bij overdracht van de concessie overgaan op de nieuwe concessiehouder, met uitzondering van het management.<sup>62</sup> De Raad merkt hierover op dat de voorgestelde regeling resulteert in een fundamentele wijziging van de notie van concurrentie. Het karakter van wat genoemd wordt “de concurrentie om het spoor” wordt daardoor beperkt tot een concurrentie van management teams. Onderneming – personeel en materieel – en concessie worden voor het overige aan elkaar geklonken. De Raad vraagt zich af op welke visie op concurrentie deze benadering berust en op welke wijze de consequenties hiervan worden opgevangen.

## **2. Juridische toetsing**

### *Inleiding*

Bij de juridische toetsing komen twee typen vragen aan de orde.

De Raad onderzoekt allereerst of de voorgestelde regeling niet in strijd is met hoger geschreven recht en met ongeschreven rechtsbeginselen. Een regeling mag niet in strijd zijn met Nederland bindende verdragsbepalingen (zoals ten aanzien van mensenrechten), met Europees recht, het Statuut van het Koninkrijk en de GW. Ook wordt aandacht besteed aan de verhouding van wetten met een meer specifiek bereik tot algemene wetten, zoals het Burgerlijk Wetboek (BW), de Gemeentewet of de Awb. De toetsing aan ongeschreven rechtsbeginselen betekent toetsing aan algemene eisen van rechtsstaat en democratie, beginselen van constitutioneel recht (zoals het primaat van de wetgever) en andere algemene rechtsbeginselen.

Vervolgens onderzoekt de Raad of de voorgestelde regeling past binnen het bestaande rechtssysteem. Bij deze vraag komt aan de orde of de regeling nodig is in het licht van de bestaande wetgeving. Verder wordt gekeken naar de verhouding van het voorstel tot bestaande regels en naar harmonie met soortgelijke regelingen. Ook wordt nagegaan of de juridische kwalificatie van bepaalde elementen uit het voorstel, zoals een voornemen of een beslissing, juist is in het licht van de rechtsgevolgen die worden beoogd, en (ook anderszins) voldoende duidelijk.

Ten slotte krijgt het overgangsrecht altijd bijzondere aandacht van de Raad.

### **2a. Toetsing aan hoger recht**

#### *- Verdragsbepalingen*

Indien de mogelijkheden voor reclame worden beperkt, dient te worden toegelicht hoe deze beperking zich verhoudt tot het recht van vrije meningsuiting. In zijn advies over de tweede nota van wijziging van de Tabakswet adviseert de Raad in de toelichting specifiek in te gaan op de rechtvaardiging van de inbreuk op het in artikel 10 EVRM neergelegde recht van vrije meningsuiting.<sup>63</sup>

In een amendement bij een voorstel tot wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen wordt de mogelijkheid gecreëerd dat iemand die aan een geestelijke stoornis lijdt, ter observatie in een psychiatrisch ziekenhuis wordt opgenomen, mits de rechter daartoe een observatiemachtiging heeft verleend. De Raad acht het amendement niet onverenigbaar met artikel 5, eerste lid, onder e, EVRM, in aanmerking

<sup>62</sup> *Advies van 21 november 2001, kamerstukken II 2001/02, 27 216, B.*

<sup>63</sup> *Advies van 12 maart 2001, kamerstukken II 2000/01, 26 472, D.*

genomen dat de observatiemachtiging “ertoe strekt om te beoordelen of voor de betrokkene een voorlopige of voorwaardelijke machtiging noodzakelijk is, dat zij dient te berusten op een onafhankelijke geneeskundige verklaring, in tijd beperkt is en dat de rechter als beslissende autoriteit wordt aangewezen.”<sup>64</sup>

- *Europees recht*

In het werk van de Raad heeft de toetsing van ontwerpregelingen aan “Europees recht” een belangrijke plaats. In dit Jaarverslag is een apart hoofdstuk over Europa opgenomen, waarin zowel wordt ingegaan op de wetgevingsaspecten als op de bestuursrechtspraak. In dat hoofdstuk wordt – voorzover het legisprudentie betreft – onder andere aandacht besteed aan de adviezen van de Raad over het Verdrag van Nice en Europeesrechtelijke onderwerpen in de Miljoenennota 2002. Verder komt de in 2001 gestarte proef inzake door afdelingen van de Raad te geven voorlichting over ontwerp-EU-regelgeving aan de orde. Het derde onderwerp vormen de richtlijnen en hun implementatie, met name op het gebied van natuur en milieu. Om doublures te voorkomen, wordt hier volstaan met verwijzing naar dat hoofdstuk.

- *Grondwet*

Artikel 2, derde lid, GW, dat bepaalt dat uitlevering slechts is toegestaan krachtens verdrag, komt aan de orde in de voorlichting van een afdeling van de Raad inzake het ontwerp-kaderbesluit voor een Europees arrestatiebevel. Hieraan wordt aandacht besteed in het hoofdstuk over Europa.

In zijn advies over het wetsvoorstel waarmee wordt beoogd in de WHW een basis te leggen voor accreditatie van opleidingen in het hoger onderwijs (het verlenen van een “keurmerk” dat aangeeft dat de kwaliteit van een opleiding van een bekostigde of aangewezen instelling aan de maat is) wijst de Raad op de consequenties van de rechtstreekse koppeling tussen enerzijds het kwaliteitsoordeel van het in te stellen accreditatieorgaan, een zbo, en anderzijds onder meer de bekostiging van de desbetreffende opleiding, de continuering of beëindiging van deze bekostiging en de afgifte van getuigschriften. Deze koppeling heeft tot gevolg dat de door het accreditatieorgaan vastgestelde criteria voor de kwaliteitsbeoordeling het karakter krijgen van deugdelijkheidseisen. Deze eisen dienen naar het oordeel van de Raad, gelet op artikel 23 GW, door de formele wetgever te worden vastgesteld.<sup>65</sup>

In zijn advies betreffende het voorstel van een wet op het onderwijstoezicht stelt de Raad dat openbaarmaking van de resultaten van een brede kwaliteitstoets te ver gaat, omdat artikel 23 GW toezicht met de daaraan gekoppelde sanctiebevoegdheid slechts toelaat als het gaat om deugdelijkheidseisen.<sup>66</sup> Openbaarmaking van een negatief oordeel over de mate waarin een afzonderlijke instelling voldoet aan de buitenwettelijke kwaliteitskenmerken en de eigen doelstelling van de instelling kan even desastreuze gevolgen voor de instelling hebben als een bekostigings sanctie. Volgens het nader rapport is transparant toezicht een uitgangspunt dat bijdraagt aan de versterking van het vertrouwen in het functioneren van het openbaar bestuur. Het toezicht staat niet langer alleen ten dien-

<sup>64</sup> *Advies van 20 september 2001, kamerstukken II 2001/02, 27 289, C (amendement bij een wijzigingsvoorstel van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (voorwaardelijke machtiging)).*

<sup>65</sup> *Advies van 5 juli 2001, kamerstukken II 2001/02, 27 920, A.*

<sup>66</sup> *Advies van 25 april 2001, kamerstukken II 2000/01, 27 783, A.*

ste van de overheid, maar is tevens gericht op de belangen van de direct betrokkenen bij de onder toezicht staande instellingen. De inspectierapportages stellen ouders en leerlingen in staat een verantwoorde schoolkeuze te maken en zo nodig zelf initiatieven te nemen richting het schoolbestuur.

Artikel 104 GW bepaalt dat belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Dit betekent dat delegatie van regelgevende bevoegdheid zich niet mag uitstrekken tot de essentialia van de belastingheffing. Daartoe behoort, naast de bepaling van het belastingsubject en het belastingobject, ook het tarief. Het voorstel de loonbelasting voor buitenlandse beroepssporters en buitenlandse artiesten tot een optionele eindheffing achteraf te maken, kan er niet aan afdoen dat in bepaalde gevallen de loonbelasting voor hen eindheffing is. Daarom moet het tarief volledig in de Wet op de loonbelasting 1964 worden opgenomen. De Raad ziet dan ook geen ruimte voor de voorgestelde ministeriële regeling waardoor de minister de bevoegdheid krijgt in bepaalde gevallen de heffing te verlagen van 20 procent naar 15 procent.<sup>67</sup>

Het nader rapport stelt dat het tarief *in beginsel* bij wet moet worden gewijzigd. Teneinde mogelijke strijd met de GW weg te nemen, maar de flexibiliteit van het instrument te bewaren, is de delegatievorm gewijzigd van ministeriële regeling in die van een algemene maatregel van bestuur (in voorwaardelijke vorm, conform aanwijzing 43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)). Daarmee wordt echter de door de Raad gesignaleerde strijd met de GW niet weggenomen.

Artikel 104 GW eist ook dat “andere heffingen”(dan belastingen van het Rijk) bij de wet worden geregeld. In zijn advies over het wetsvoorstel betreffende het veterinair complex<sup>68</sup> wijst de Raad er op dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 104 GW blijkt dat ook bij deze andere heffingen grote terughoudendheid dient te worden betracht in het gebruik van de delegatiefiguur. In ieder geval dienen de essentialia van de heffing (de kring van de belastingplichtigen, het belastbare feit en de tariefstructuur) in voldoende mate in de wet zelf te zijn geregeld. In het wetsvoorstel blijkt de tariefstructuur niet uit de wet zelf, maar deze wordt uiteengezet in de toelichting. Het advies van de Raad de tariefstructuur zoveel mogelijk in de wet zelf te regelen is gevolgd, juist ook nu met betrekking tot de tariefstructuur communautaire en nationale kaders gelden die nauwelijks beleidsruimte overlaten, zo stelt het nader rapport. Maar ook waar beleidsruimte bestaat, acht de Raad vastlegging in de wet noodzakelijk als uitvloeisel van artikel 104 GW.

Artikel 125, eerste lid, GW bepaalt dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat. De Raad wijst er in zijn advies over het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur op dat de GW geen uitgewerkt staatsysteem bevat, maar het product is van een lange ontwikkeling.<sup>69</sup> Met het wetsvoorstel wordt een fundamentele verandering voorgesteld in de grondslagen van het gemeentebestuur, de inrichting daarvan en de taakverdeling daarbinnen. Wél wordt de verordenende bevoegdheid bij de gemeenteraad gelaten; ook houdt de raad de bevoegdheid tot het benoemen en ontslaan van de wethouders alsmede

<sup>67</sup> *Advies van 29 augustus 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 015, A (Belastingplan 2002 IV - Herziening successie- en schenkingsrecht BTW-maatregelen, artiesten- en sportersregeling, alsmede overige aanpassingen.*

<sup>68</sup> *Advies van 7 december 2000, kamerstukken II 2000/01, 27 685, A.*

<sup>69</sup> *Advies van 19 april 2001, kamerstukken II 2000/01, 27 751, A.*

het budgetrecht. Maar belangrijke bestuursbevoegdheden worden hem ontnomen: de bestuurstaak wordt in beginsel overgebracht naar het college van burgemeester en wethouders. Volgens de Raad dreigt aldus een uitholling van het grondwettelijk begrip “hoofd van de gemeente”. Naar het oordeel van de Raad behoort niet tot zo'n fundamentele verandering te worden overgegaan zonder een daaraan voorafgaande grondwetswijziging. Grondwetswijziging is de methode die ons staatsrecht biedt om na te gaan of bepaalde staatkundige opvattingen zo ruim worden gedeeld dat er in juridische zin op mag worden gebouwd, aldus de Raad.

Volgens het kabinet, in het nader rapport, doet het wetsvoorstel geen afbreuk aan het in artikel 125 GW neergelegde “hoofdschap” van de gemeenteraad. Het voorstel schept juist voorwaarden die de gemeenteraad in staat stellen vanuit een eenduidige rolopvatting zijn centrale positie in het lokaal bestuur inhoud te geven. Voorzover de Raad wel een onverplichte dualisering mogelijk acht zonder grondwetswijziging, ziet het kabinet daarin de combinatie van twee moeilijk te verenigen gedachten.

Daarmee gaat het kabinet echter in zoverre voorbij aan het advies van de Raad, dat daarin niet wordt gesteld dat het wetsvoorstel in strijd zou zijn met artikel 125 GW.

In zijn advies over het wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's wijst de Raad er ook op dat bij een grote wijziging van de vormgeving van de middenlaag van het binnenlands bestuur nagegaan moet worden of de GW dient te worden aangepast. Reden daarvoor is niet alleen om eventuele bestuurlijke obstakels weg te nemen, maar ook om de GW een adequate reflectie te laten blijven van de hoofdlijnen van het stelsel van binnenlands bestuur.<sup>70</sup>

#### - *Formele wet*

Bepalingen in een algemene maatregel van bestuur dienen, indien zij zijn gebaseerd op een bepaling in de wet in formele zin, te voldoen aan de voorwaarden die in die wet zijn gesteld. In de toelichting moet duidelijk gemaakt worden in hoeverre dat het geval is. De Wet op bijzondere medische verrichtingen geeft de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur bepaalde medische verrichtingen te verbieden, indien onder meer de totstandkoming van een regeling van die verrichting bij wet niet kan worden afgewacht. Uit de toelichting bij het ontwerp-besluit inzake xenotransplantatie blijkt niet dat is voldaan aan dat wettelijk vereiste voor regeling bij algemene maatregel van bestuur.<sup>71</sup>

## **2b. Toetsing aan ongeschreven rechtsbeginselen**

#### - *Legaliteitsbeginsel*

Als beleidsregels worden omgezet in wettelijke bepalingen die strafrechtelijk of door middel van een bestuurlijke boete worden gehandhaafd, is het wenselijk, gelet op het legaliteitsbeginsel en de handhaafbaarheid, dat die bepalingen zo duidelijk mogelijk zijn.<sup>72</sup>

#### - *Delegatie*

Als in een wet wordt geregeld dat nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van

<sup>70</sup> *Advies van 18 september 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 055, A.*

<sup>71</sup> *Advies van 19 oktober 2000, Bijvoegsel Stcrt 11 september 2001, nr 175.*

<sup>72</sup> *Advies van 18 juni 2001, Bijvoegsel Stcrt 14 augustus 2001, 155 (Opneming in het Besluit toezicht effectenverkeer 1995 van bepalingen betreffende openbare biedingen op effecten).*

bestuur worden gesteld en andere, vergelijkbare nadere regels bij ministeriële regeling, dienen er inhoudelijke redenen te worden gegeven voor het maken van dit onderscheid naar niveau van regelgeving.

In zijn advies over de voorgestelde Comptabiliteitswet 2001 acht de Raad het bijvoorbeeld niet evident waarom de regels met betrekking tot kasbeheer bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, terwijl de regels met betrekking tot het financiële beheer direct bij ministeriële regeling worden vastgesteld.<sup>73</sup>

In het oorspronkelijke voorstel voor een nieuwe Spoorwegwet was voorzien in drie publiekrechtelijke organisaties voor de verschillende uitvoerende taken met betrekking tot het beheer en het functioneren van de railinfrastructuur.<sup>74</sup> Door de vierde nota van wijziging van het wetsvoorstel worden die drie organisaties samengevoegd tot één infra-beheerder. Deze organisatie werd oorspronkelijk als publieke functie geregeld; de nota van wijziging organiseert de infra-beheerder op privaatrechtelijke basis. De infra-beheerder moet overeenkomsten sluiten waarbij de toegang tot het net, de verdeling van de capaciteit en de verkeersleiding worden geregeld.

Had de Raad in zijn advies met betrekking tot het oorspronkelijke wetsvoorstel al gewezen op de noodzaak om de bepalende elementen en oriëntaties van het toekomstig spoorwegbestel bij wet vast te leggen, in zijn advies over de vierde nota van wijziging stelt hij dat dit nog sterker geldt wanneer het beheer van de infrastructuur en de ordening van spoorwegverkeer in het kader van een concessie op “afstand” van de overheid worden gezet. In de vierde nota van wijziging wordt evenwel in het algemeen de bevoegdheid verleend om bij algemene maatregel van bestuur onderscheidenlijk nader door de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de concessie te verbinden voorschriften, regels te stellen over het verlenen van een concessie en de aan een concessie te verbinden voorschriften, het wijzigen van een concessie en over de toegangsovereenkomst. Het betreft hier echter essentiële onderdelen van het toekomstig wettelijk bestel, die daarom naar het oordeel van de Raad in hoofdzaak regeling behoeven op het niveau van de wet. Het argument dat het niet nodig is om het verlenen of wijzigen van een concessie uitvoerig in de wet te regelen nu er slechts één concessie of slechts enkele concessies voor het beheer zullen worden verleend, miskent dat de ordening van het spoorwegverkeer geen onderlinge kwestie tussen minister en infra-beheerder is.<sup>75</sup> De Raad meent dat met betrekking tot de genoemde onderdelen de wet oriëntatie moet bieden, de lijnen van ontwikkeling moet aangeven en de fundamentele normen moet bevatten.

## **2c. Inpassing in het bestaande rechtssysteem**

*- Afwijking van een hogere regeling door een lagere*

In het wetsvoorstel-decentralisatie vervangingsuitgaven en bovenwettelijke wachtduitgaven voortgezet onderwijs wordt de mogelijkheid geboden bij ministeriële regeling af te wijken van de oude regels - het betreft voorschriften die zijn gegeven bij en krachtens de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) - “met het oog op een goede uitvoering”. Echter, ook als een aparte overgangsregeling met eerbiedigende werking nodig is voor een bepaalde categorie, dient naar het oordeel van de Raad afwijken van de wet en daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur bij ministeriële regeling te worden ver-

<sup>73</sup> *Advies van 6 april 2001, kamerstukken II 2000/01, 27 849 A/B.*

<sup>74</sup> *Kamerstukken II 2000/01, 27 482.*

<sup>75</sup> *Advies van 21 november 2001, kamerstukken 2000/01, 27 482 B.*

meden. Voorzover afwijkingen niet in de wet zelf kunnen worden opgenomen, zouden deze op het niveau van een algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld. Verder dient de mogelijkheid tot afwijken van de wet duidelijk in de wet zelf te worden begrensd.<sup>76</sup>

In het advies over een voorstel tot wijziging van de Warenwet is explicieter gesteld hetgeen al eerder door de Raad is geformuleerd: het bij lagere regeling afwijken van een hogere regeling moet in beginsel worden afgewezen.<sup>77</sup> De bevoegdheid tot afwijken mag naar de mening van de Raad slechts bij uitzondering worden gegeven; de delegatie mag niet verder gaan dan noodzakelijk is en moet bovendien inhoudelijk zijn bepaald.<sup>78</sup>

In dit geval maakt de toelichting niet duidelijk waarom zich ten aanzien van de genoemde technische voortbrengselen een zo uitzonderlijke situatie voordoet dat deze rechtvaardigt dat de wet daarop geheel of gedeeltelijk niet van toepassing is en die ertoe zou nopen om voor die voortbrengselen bij algemene maatregel van bestuur regels op te stellen die strekken tot aanvulling of afwijking van de wet. Onder verwijzing naar aanwijzing 25 Ar adviseert de Raad daarom de mogelijkheid tot afwijken en aanvullen zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen en in de toelichting in te gaan op de noodzaak van die mogelijkheid.

#### *- Verhouding algemene wet - bijzondere wet*

De Raad gaat ervan uit dat een specifieke regeling in beginsel niet mag afwijken van een algemene wet. Deze algemene wet behoeft niet alleen een algemene regeling van bestuursrechtelijke aard te zijn, zoals de Awb, zo blijkt uit het advies van de Raad inzake de tweede nota van wijziging op het wetsvoorstel tot wijziging van de Tabakswet.<sup>79</sup> In dit wetsvoorstel wordt onder andere bepaald dat reclame of sponsoring, die in strijd is met de artikelen 5 of 5a van de Tabakswet, onrechtmatig kan worden verklaard “op vordering van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, die tot doel heeft de preventie van roken, het stoppen met roken of de behartiging van de belangen van jongeren, consumenten of niet-rokers”. Een gelijkkluidende bepaling was ook opgenomen in de eerdere nota van wijziging bij hetzelfde wetsvoorstel, die strekte tot implementatie van richtlijn nr.98/43/EG. In zijn advies beval de Raad toen aan deze bepaling achterwege te laten, aangezien de figuur van de collectieve belangenbehartiging reeds is verankerd in het BW, in het bijzonder in artikel 305a Boek 3 BW.<sup>80</sup>

Dit advies is destijds niet opgevolgd. De Raad merkt wederom op dat artikel 305a Boek 3 BW bedoeld is als algemeen geldende regeling van het collectieve actierecht. Het ligt dan ook niet voor de hand weer een specifieke wettelijke regeling met betrekking tot de collectieve actie in de Tabakswet op te nemen.

Ook het tweede advies van de Raad hiervan af te zien is niet overgenomen door het kabinet. Dit stelt in het nader rapport dat de Raad voorbijgaat aan het feit dat ook het BW zelf de bewuste techniek hanteert. Naast de “algemene” regeling in de artikelen 3:305a en volgende BW geven bijvoorbeeld de artikelen 6:240 en volgende BW een

<sup>76</sup> *Advies van 16 maart 2001, kamerstukken II 2001/01, 27 744, A*

<sup>77</sup> *Advies van 10 november 2000, kamerstukken II 2000/01, 27 651, B. Het betreft een wijziging van de Warenwet met het oog op de incorporatie van productveiligheidsvoorschriften uit de Wet op de gevaarlijke werktuigen, zulks onder intrekking van deze wet en de Stoomwet.*

<sup>78</sup> *Bijvoorbeeld in het advies van 1 oktober 1999, Bijvoegsel Srct 11 januari 2000, nr 7 (wijziging ARAR).*

<sup>79</sup> *Advies van 12 maart 2001, kamerstukken II 2000/01, 26 472, D.*

<sup>80</sup> *Advies van 23 september 1999, nader rapport van 5 februari 2001, niet gepubliceerd (W13.99.0411/III).*

“bijzondere” regeling omtrent het onredelijk bezwarend verklaren van bedingen in algemene voorwaarden bij consumententransacties. Een vergelijkbare techniek is in de onderhavige nota van wijziging gevolgd.

Mede in verband met de implementatie van twee richtlijnen inzake non-discriminatie<sup>81</sup> heeft de regering twee afzonderlijke wetsvoorstellen geformuleerd inzake non-discriminatie, op de gronden leeftijd respectievelijk handicap of chronische ziekte. De Raad beveelt aan de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) aan te passen aan de beide richtlijnen en de gronden leeftijd en handicap of chronische ziekte in die wet op te nemen. Zo wordt eenduidige implementatie het meest gewaarborgd. Alleen als integratie van die gronden in de Awgb onmogelijk blijkt, zou er reden zijn voor afzonderlijke wetgeving ten aanzien van beide gronden. In dat geval dient die wetgeving wel te worden afgestemd op het kader van de Awgb.<sup>82</sup> In ieder geval moet de keuze voor aparte wetgeving door goede argumenten worden gerechtvaardigd. De Raad is niet overtuigd door de argumenten in de memories van toelichting bij de twee genoemde wetsvoorstellen.<sup>83</sup> Het kabinet heeft de adviezen van de Raad niet gevolgd. In het ene nader rapport wordt gewezen op de politieke urgentie en de toezeggingen aan de Tweede Kamer, in het andere op de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel, het regeerakkoord en de politieke urgentie.

In zijn advies over het voorstel van Wet op de Jeugdzorg werpt de Raad de vraag op of de regeling van de aanspraak op jeugdzorg zoals neergelegd in het wetsvoorstel begrepen kan worden onder artikel 4:34 Awb.<sup>84</sup> Ook kan niet zonder duidelijke motivering worden voorbijgegaan aan de klachtregeling van hoofdstuk 9 Awb.<sup>85</sup>

#### - *Kwalificatie*

Als er, gezien de voorgeschiedenis, onduidelijkheid bestaat over het rechtskarakter van een beslissing, kan niet worden volstaan met de simpele vermelding in de toelichting dat die beslissing een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb. De Raad wijst er in zijn advies over een wijziging van het Zorgindicatiebesluit op dat als uitgangspunt bij de invoering van artikel 9a van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) gold dat het advies van een indicatieorgaan geen besluit is in de zin van de Awb. Later, bij de vaststelling van het op die bepaling gebaseerde Zorgindicatiebesluit, ging men er echter van uit dat het advies wél als besluit in de zin van de Awb moet worden aangemerkt. Volgens de CRvB is het daarentegen geen besluit.<sup>86</sup> De bepalingen in wet en besluit moeten zo worden geredigeerd dat er geen onduidelijkheid kan bestaan over het rechtskarakter van het advies van een indicatieorgaan, zo adviseert de Raad. In het nader rapport wordt

<sup>81</sup> Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van de EU van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, PbEG 2000, L303 (kaderrichtlijn) en Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van de EU van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PbEG 2000, L 180) (de zogenaamde antirassendiscriminatie-richtlijn).

<sup>82</sup> Advies van 31 augustus 2001, kamerstukken 2001/02, 28 187, A (notitie implementatie van richtlijnen inzake gelijke behandeling).

<sup>83</sup> Adviezen van 7 november 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 169, A of B, respectievelijk 28 170, B.

<sup>84</sup> Advies van 21 november 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 168, A.

<sup>85</sup> Idem.

<sup>86</sup> Advies van 17 april 2001, Bijv. Stcrt 10 juli 2001, nr 130.



aangekondigd dat de onduidelijke status van het advies in de AWBZ zal worden opgeheven. Er is gekozen voor terugkeer naar de situatie dat het advies de status van besluit dient te hebben. Dit wordt in de toelichting bij het ontwerpbesluit uiteengezet.

Bij commerciële keuringsinstellingen kan onduidelijkheid bestaan over hun juridische status, en daarmee over de wenselijkheid van toepassing van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet). Geëxpliciteerd moet worden of als keuringsinstelling aangewezen organisaties worden aangemerkt als bestuursorgaan en of de Kaderwet van toepassing is.<sup>87</sup>

Ingevolge het wetsvoorstel regeling leerlinggebonden financiering houdt elk Regionaal Expertise Centrum een commissie voor de indicatiestelling in stand.<sup>88</sup> Deze commissie bepaalt op verzoek van de ouders of een leerling die wordt ingeschreven bij een reguliere school in aanmerking komt voor een leerlinggebonden budget, en of de leerling toegelaten kan worden tot een speciale school. Omdat de commissie niet onder de hiërarchische verantwoordelijkheid van enig ander bestuursorgaan functioneert, is zij feitelijk een zbo. De commissie is echter geen zbo in de technische betekenis van die term, bedoeld in de Kaderwet, nu zij geen orgaan van de centrale overheid is.

Het toezicht op de regionale commissies wordt uitgeoefend door een landelijke commissie toezicht indicatiestelling. Deze moet volgens de Raad zonder meer worden aangemerkt als een zbo.

Het advies van de Raad deze landelijke commissie onder de werking van de Kaderwet te brengen, zal te zijner tijd worden opgevolgd, aldus het nader rapport.

Indien wordt gekozen voor verzelfstandiging, dienen structuren en bevoegdheden en de daaraan verbonden verantwoordelijkheden duidelijk te zijn geregeld. In het wetsvoorstel inzake de verzelfstandiging van de NMa<sup>89</sup> wordt niet de NMa, maar de directeur-generaal van de NMa aangemerkt als zbo. De Raad merkt daarover op dat dit de vraag oproept wat de status van de NMa als instelling zal zijn en hoe de verhouding is van de NMa tot de directeur-generaal van de NMa.

Het advies van de Raad om de NMa, en niet zijn directeur-generaal, als zbo aan te wijzen, is door het kabinet niet overgenomen.

#### - *Overgangsrecht*

De hoofdregel van overgangsrecht is onmiddellijke werking. Een nieuwe regeling is niet slechts van toepassing op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, maar ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen (aanwijzing 166 Ar). Aan een regeling wordt slechts terugwerkende kracht verleend, indien daarvoor een bijzondere reden bestaat; betreft het een belastende regeling, dan mag slechts in uitzonderlijke gevallen terugwerkende kracht worden toegekend.<sup>90</sup>

Het bezwaar van het verricht zijn van bestuurlijke handelingen zonder wettelijke grondslag kan niet worden verholpen door de ontbrekende wettelijke basis later alsnog met

<sup>87</sup> *Advies van 27 april 2001, kamerstukken II 2000/01, 27 844, B.*

<sup>88</sup> *Advies van 15 maart 2001, kamerstukken II 2000/01, 27 728 A.*

<sup>89</sup> *Advies van 9 januari 2001, kamerstukken II 2000/01, 27 639, B (wijziging van de Mededingingswet in verband met het onvormen van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot zelfstandig bestuursorgaan).*

<sup>90</sup> *Jaarverslag 1999, blz. 41.*

terugwerkende kracht te leveren.<sup>91</sup> Bestuurlijke bevoegdheden behoeven – volgens bestendige opvatting van de Raad – immers een wettelijke grondslag op het moment dat ze worden uitgeoefend. Om tegemoet te komen aan eventuele problemen suggereert de Raad de mogelijkheid om in de alsnog bevoegdelijk te nemen besluiten te bepalen dat deze terugwerken tot de datum van inwerkingtreding van de verordening.

Bij wijze van hoge uitzondering heeft de Raad ingestemd met het verlenen van terugwerkende kracht aan het herstel van onjuistheden in het kader van de technische afronding van het wetgevingsproces met betrekking tot de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) en de daarmee samenhangende wijzigingen van andere heffingswetten. De Raad heeft dit nadien toegelicht.<sup>92</sup> Zoals de Raad daarbij opmerkte, waren het binnensluipen van foutieve verwijzingen of het ontbreken van verwijzingen en het vóórkomen van onduidelijkheden en andere onjuistheden in de omvangrijke en tijdens de parlementaire behandeling steeds complexer geworden Belastingherziening 2001 haast onvermijdelijk. De Raad is in dit bijzondere geval van oordeel dat in op herstel van technische omissies gerichte wetgeving ook belastende bepalingen met terugwerkende kracht tot de invoeringsdatum van de Wet IB 2001 mogen worden opgenomen, mits sprake is van ondergeschikte wijzigingen, die redelijkerwijs verwacht mochten worden omdat zij duidelijk uit het in de wet vastgelegde stelsel voortvloeien of omdat zij duidelijk kenbare fouten en omissies herstellen. De Raad waarschuwt in zijn advies dat hij wijzigingen van de Wet IB 2001 die na 1 januari 2002 om advies worden aangeboden in ieder geval niet meer zal kwalificeren als “technische herstel- of veegwetten”. Daarna zal voorgestelde terugwerkende kracht van ook technische reparatiemaatregelen onverkort worden getoetst aan het kader dat ook in de notitie inzake terugwerkende kracht (kamerstukken II 1996/97, 25 212) is opgenomen.

In zijn advies over een wetsvoorstel om een afdrachtkorting voor installaties voor warmtekrachtkoppeling te verhogen, adviseert de Raad de terugwerkende kracht te heroverwegen.<sup>93</sup> De afdrachtkorting, een (fiscale) stimuleringsmaatregel, is volgens het Belastingplan 2001 ingevoerd ter stimulering van het investeren in dergelijke installaties. Gelet op een mogelijk steunkarakter van de regeling is de afdrachtkorting aangemeld bij de Europese Commissie; zij is nog niet in werking getreden. De verhoging is voorgesteld omdat vele installaties niet rendabel kunnen werken, en verschillende bedrijven de productie al dan niet tijdelijk hebben stilgelegd. De Raad acht het onder deze omstandigheden niet vanzelfsprekend dat de inwerkingtreding van de afdrachtkorting na goedkeuring van de Europese Commissie alsnog met terugwerkende kracht tot 1 januari 2001 plaatsvindt. Terugwerkende kracht is strijdig met het karakter van een stimuleringsmaatregel en voor een “gift” ten laste van de algemene middelen ziet de Raad geen reden. Volgens het nader rapport leert de ervaring dat de goedkeuringsprocedure meer tijd in

<sup>91</sup> *Advies van 23 februari 2001, kamerstukken II 2000/01, 27 695, A (wijziging van de Telecommunicatiewet en de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit ter uitvoering van de verordening (EG) nr 2887/2000 van het Europees Parlement en de Raad van de Unie van 18 december 2000 inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk (PbEG L 336/4).*

<sup>92</sup> *Advies van 29 augustus 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 015, A (Belastingplan 2000 IV - Herziening successie- en schenkingsrecht, BTW-maatregelen, artiesten- en sportersregeling, alsmede overige aanpassingen).*

<sup>93</sup> *Advies van 22 augustus 2001, kamerstukken II 2000/01, 28 014, A, inzake het wetsvoorstel tot wijziging van belastingwetten c.a. (Belastingplan 2002 III - Natuur, milieu en vervoer).*

beslag kan nemen dan de behandeling van het belastingplan in de Staten-Generaal. Op basis van die ervaring wordt uit voorzorg voorgesteld de inwerkingtreding van steunmaatregelen bij koninklijk besluit te laten plaatsvinden, zo nodig met terugwerkende kracht.

### 3. Wetstechnische toetsing

#### *Inleiding*

Na de beleidstoetsing en de juridische toetsing onderzoekt de Raad wetgevingstechnische aspecten van de ontwerpregelgeving, zoals de structuur en de formulering van voorstel en toelichting. Bij deze toets spelen de hoofdstukken 3, 4 en aanwijzing 5 Ar een belangrijke rol. De Raad neemt opmerkingen van wetstechnische aard, waarbij ter toelichting kan worden volstaan met een enkele verwijzing naar één van de Ar, op in de redactionele bijlage bij het advies. Eenvoudige opmerkingen worden ambtelijk doorgegeven.

#### *- Terminologie*

In zijn advies inzake het Twaalfde Protocol bij het EVRM heeft de Raad van State voor het Koninkrijk gewezen op het onderscheid tussen de termen “discriminatie” en “onderscheid”. Naar zijn mening verdient het de voorkeur “discrimination” te vertalen met “discriminatie” en niet met “onderscheid”, omdat eerstgenoemde term duidt op het maken van onderscheid dat naar zijn aard afkeurenswaardig is en derhalve de betekenis van de Engelse en Franse term beter weergeeft.<sup>94</sup> Het advies van de Raad is opgevolgd.

In hoofdstuk IV over Europa, wordt gesteld dat bij de implementatie van Europese richtlijnen moet worden aangesloten bij (onder andere) de formulering in die richtlijnen. Naar aanleiding van de implementatie van enkele Europese richtlijnen bepleit de Raad het gebruik van de term “discriminatie” in de Nederlandse wetgeving inzake gelijke behandeling in plaats van het nu gehanteerde begrip “onderscheid”, omdat deze richtlijnen de term “discriminatie” gebruiken.<sup>95</sup> De Raad acht het afwijken van de Europese terminologie riskant.<sup>96</sup> Blijkens het nader rapport ziet het kabinet thans geen reden dit advies te volgen.

#### *- Toelichting*

De toelichting moet zelfstandig leesbaar zijn. Ook al is in de toelichting bij eerdere wetgeving aandacht geschonken aan de komende afschaffing van het voortgezet speciaal onderwijs, toch moet in het wetsvoorstel waarbij de bepalingen over dat voortgezet speciaal onderwijs uiteindelijk worden geschrapt, aandacht worden geschonken aan de afschaffing. Ook moet de daarmee gepaard gaande schrapping van de daarover handelen-

<sup>94</sup> *Advies van 13 juni 2001, kamerstukken 2001/02, 28 100, A.*

<sup>95</sup> *Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van de EU van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, PbEG 2000, L303 (kaderrichtlijn) en Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van de EU van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PbEG 2000, L 180) (de zogenaamde antirassendiscriminatie-richtlijn).*

<sup>96</sup> *Advies van 7 november 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 170, B. En het (onverplichte) advies van 31 augustus 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 187, A.*

de bepalingen in de WVO worden belicht, dit met het oog op de duidelijkheid en vooral de inzichtelijkheid van het wetsvoorstel.<sup>97</sup>

Bij een volledige herziening van een wet kan niet worden volstaan met een verwijzing naar een artikel uit de nog vigerende wet, zonder dat dit verder wordt toegelicht. Een gebruiker van een regeling zou namelijk niet gedwongen moeten zijn diep in de kamerstukken bij vorige versies van een regeling te duiken. Juist een volledige herziening van een wet, zoals de Comptabiliteitswet 2001, biedt een uitgelezen gelegenheid voor het geven van een volledige, zelfstandig leesbare toelichting.<sup>98</sup>

#### *- Typen regeling*

##### *Invoeringswet*

Een invoeringswet regelt vooral de technische afstemming van bestaande wetgeving op ingrijpende wijzigingen in het bestel door nieuwe of gewijzigde wetgeving. Maatregelen die het niveau van technische afstemming overstijgen, passen echter niet in een invoeringswet. Zij dienen te worden opgenomen in het wetsvoorstel waarmee zij een directe samenhang vertonen.<sup>99</sup>

##### *Belastingplan*

De Raad van State heeft in de loop van de jaren meer dan eens opmerkingen gemaakt over de vraag welke maatregelen in een belastingplan thuishoren. Het bijeenbrengen van maatregelen van uiteenlopende aard in een belastingplan legt druk op de besluitvorming. De Raad heeft in de adviezen geoordeeld dat in een belastingplan alleen maatregelen opgenomen dienen worden waarmee een wezenlijk budgettaire belang gemoeid is, waarbij het budgettaire effect hoofddoelstelling is en welke een direct verband vertonen met de begroting. Het enkele feit dat een fiscale maatregel een budgettaire effect heeft, is daartoe niet voldoende. Dat geldt voor bijna iedere fiscale maatregel.

Daarnaast moet de betekenis van de voorgestelde maatregel in het belastingstelsel als geheel worden beoordeeld. Een ingrijpende wijziging van het systeem van het belastingstelsel, een maatregel met verder gaande effecten dan alleen budgettaire, dient naar het oordeel van de Raad afzonderlijk te worden aangeboden, teneinde geen “ingebouwde” druk op de besluitvorming te leggen. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat de behandeling van een afzonderlijk wetsvoorstel niet onder omstandigheden parallel zou kunnen lopen met die van het belastingplan.

De Raad constateerde bij de toetsing van het Belastingplan 2002 aan dit kader, dat een aantal maatregelen niet wezenlijk het budgettaire en koopkrachtbeeld van 2002 raakte en dat maatregelen enkele heffingswetten ingrijpend wijzigden en daarbij zeer complex van aard waren. Naar het oordeel van de Raad lag dan ook een splitsing van het belastingplan voor de hand.

Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft op 13 augustus 2001 met de Staatssecretaris van Financiën hierover een beraadslaging plaatsgevonden. Als uitkomst van dat overleg is het gedeelte van Belastingplan 2002-1, dat betrekking heeft op wetgeving van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, daaruit gelicht en

<sup>97</sup> Advies van 25 oktober 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 135, A.

<sup>98</sup> Advies van 6 april 2001, kamerstukken II 2000/01, 27 849, A/B.

<sup>99</sup> Advies van 19 maart 2001, kamerstukken II 2000/01, 27 665, A (Invoeringswet Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen).

ondergebracht in een afzonderlijk wetsvoorstel. Verdergaande splitsing heeft de staatssecretaris niet in overweging willen nemen.

De Raad zal in de komende jaren bij de advisering over de belastingplannen het hiervoor weergegeven toetsingskader in aanmerking blijven nemen.

#### *Aanbouwwet*

Niet elke materie leent zich voor aanbouwwetgeving, zo stelt de Raad in zijn advies over het voorstel Algemene wet uitvoering verdragen wapenbeheersing en ontwapening. Met het wetsvoorstel wordt beoogd een kader te creëren waarbinnen nieuwe regelingen op eenvoudige wijze kunnen worden ingepast. De verdragen met betrekking tot wapenbeheersing of ontwapening bevatten volgens de Raad slechts twee aspecten die aanleiding geven deze samen te brengen in één regeling, te weten wapenbezit of wapenbeheersing en de mogelijkheid van een commissie die toezicht houdt op de naleving van de desbetreffende verdragen. Verder stelt de Raad dat het wetsvoorstel geen kader biedt waarbinnen verdragen eenvoudig kunnen worden ingepast. Het is onzeker of inpassing van verdragen – gezien de onvoorspelbaarheid van hun inhoud en rechtsgevolgen – in een bestaande aanbouwwet, met daarin een reeds vaststaand juridisch kader, zal kunnen plaatsvinden.<sup>100</sup> Het advies van de Raad heeft ertoe geleid dat de desbetreffende verdragsverplichtingen zullen worden uitgevoerd in bestaande wetten, met name de Wet wapens en munitie en de In- en uitvoerwet.

#### *Wet en planologische kernbeslissing*

In zijn advies over de wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol wijst de Raad erop dat gekozen is voor een ongewone combinatie van formele wetgeving, deels ter vervanging van de planologische kernbeslissing Schiphol en omgeving 1995 (PKB), en daarnaast handhaving van enkele minder belangrijke onderdelen van de PKB.<sup>101</sup> Deze combinatie is weinig overzichtelijk en levert het risico op van toekomstige complicaties. De Raad adviseert de PKB te wijzigen, dan wel te besluiten tot een geheel nieuwe, integrale benadering door een formele wet, onder intrekking van de gehele PKB. Dit advies leidt tot een geheel nieuwe regeling bij formele wet voor Schiphol; de PKB zal worden ingetrokken, zo meldt het nader rapport.

#### *Tijdelijke regeling*

Als aan een regeling een tijdelijk karakter wordt toegekend, moet de noodzaak van dat tijdelijk karakter worden aangetoond. In enkele ontwerp- algemene maatregelen van bestuur met betrekking tot gerechtsdeurwaarders wordt bepaald dat zij na drie jaar vervallen. Volgens de toelichting kunnen in die periode voldoende gegevens worden verzameld om de doelmatigheid van het besluit te kunnen evalueren. Daarmee acht de Raad echter de noodzaak van het tijdelijk karakter van de regeling niet aangetoond. Voorzover zich ongewenste ontwikkelingen voordoen, ligt aanpassing van het besluit meer voor de hand. Met een dergelijke handelwijze wordt tevens het risico voorkomen dat de werking van het besluit moet worden verlengd ingeval evaluaties nog niet zijn afgerond.

<sup>100</sup> Advies van 4 oktober 1999, Bijvoegsel Stcrt 10 juli 2001, nr 130.

<sup>101</sup> Advies van 28 september 2000, kamerstukken 2000/01, 27 603, A.

<sup>102</sup> Adviezen van 21 juni 2001, Bijvoegsel Stcrt 14 augustus 2001, nr 155.



## Bestuursrechtspraak



## 1.... Algemeen

In 2001 is bij de Afdeling en de Directie bestuursrechtspraak veel aandacht uitgegaan naar vermindering van de werkvoorraden en bekorting van de doorlooptijden enerzijds en de start van de vreemdelingenrechtspraak per 1 april anderzijds.

Voor 2002 wordt gestreefd naar een verdere verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de werkprocessen.

Met voldoening kan worden vastgesteld dat de veranderingen in de Afdeling bestuursrechtspraak en de reorganisatie van de directie per 1 november 2000 grotendeels aan de verwachtingen hebben beantwoord en dat optimisme gerechtvaardigd is over de verwezenlijking van het doel: een maximale doorlooptijd van alle eerste en enige aanlegzaken van één jaar vanaf 1 januari 2003, en van alle hoger-beroepszaken – de vreemdelingenzaken uitgezonderd, waarvoor een maximale termijn van 23 weken geldt – van negen maanden vanaf dezelfde datum.<sup>103</sup>

Deze gunstige ontwikkeling vormt een goede basis voor een verdere verhoging van de kwaliteit van Afdeling en directie.

Voor een overzicht van het aantal ingekomen en afgedane zaken, de werkvoorraden en doorlooptijden wordt verwezen naar hoofdstuk VI, bijlage 5, van dit jaarverslag.

Op 1 juli is de Afdeling bestuursrechtspraak gestart met een nieuwe wijze van openbaarmaking van uitspraken. Openbaarmaking van uitspraken in hoofdzaken vindt alleen op de woensdag plaats, in een speciale openbaarmakingszitting. Andere uitspraken, zoals die op verzoeken om voorlopige voorziening en op verzet of uitspraken na een vereenvoudigde behandeling, kunnen op elke dag van de werkweek openbaar worden gemaakt. Zo ook de uitspraken in hoofdzaken die zich, gezien de daartoe in de wet gestelde termijnen, niet lenen voor een openbaarmaking eens per week (uitspraken in het kader van onder meer de Vreemdelingenwet en de Kieswet).

Wekelijks op maandagochtend worden op de website van de Raad de zaaknummers gepubliceerd van uitspraken die de woensdag daarop openbaar worden gemaakt. Op deze wijze kunnen partijen, maar ook pers en andere belangstellenden, nagaan of in die week uitspraak in een bepaald geschil is te verwachten. Partijen en pers die de openbaarmakingszitting op woensdag bijwonen, kunnen aansluitend in bezit komen van een afschrift van de gewenste uitspraak.

In 2002 zal deze werkwijze worden aangepast door de tekst van alle uitspraken die op woensdag openbaar worden gemaakt, diezelfde dag nog toegankelijk te maken via internet.

Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 in werking getreden. De Afdeling bestuursrechtspraak is belast met het hoger beroep inzake uitspraken van de rechtbank op grond van deze wet.

De wetgever heeft bepaald dat een hoger beroep als hier bedoeld binnen 23 weken na binnenkomst moet worden afgedaan.

Bij de afdoening van deze zaken zijn kenbaarheid en voorspelbaarheid van nog groter gewicht dan in andere zaken.

<sup>103</sup> De hoofdlijnen van de reorganisatie zijn beschreven in het Jaarverslag over 2000, blz. 79.



Een belangrijkste voorwaarde om aan deze eisen te kunnen voldoen, is het voorhanden zijn van voldoende capaciteit aan staatsraden, juristen, medewerkers en administratie en overige ondersteuning. Gelet hierop is capaciteit aangetrokken op basis van de door het Ministerie van Justitie verschaft gegevens over de verwachte instroom.

De feitelijke instroom aan zaken<sup>104</sup> is echter in het verslagjaar sterk achtergebleven bij de verwachting. Toen dit duidelijk werd is de werving van staatsraden en medewerkers getemporiseerd.

Bij de vreemdelingenzaken die aan de Afdeling zijn opgedragen zijn vier soorten zaken te onderscheiden, te weten bewaringszaken, aanmeldcentra-zaken (“AC-zaken”), asielzaken en reguliere zaken. Voor 2001 werd een instroom van asielzaken verwacht die veel hoger zou zijn dan die voor de overige zaken.

Dit is niet gebeurd. Het is niet goed te verklaren waarom de instroom is achtergebleven, noch wanneer deze instroom wel op gang zal komen. De Raad van State hecht dan ook groot belang aan het beschikbaar komen van eenduidige informatie met betrekking tot de doorstroom van zaken bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de rechtbanken.

De Vreemdelingenwet 2000 kent een aantal van de Awb afwijkende voorschriften.<sup>105</sup> Deze afwijkingen komen in hoofdlijnen neer op strakkere procesregels. Met name de invoering van een grievenstelsel heeft ingrijpende gevolgen voor de wijze van indiening van een hoger beroep en de behandeling daarvan. Een aantal van de afwijkende bepalingen in de Vreemdelingenwet heeft tot doel de Afdeling in staat te stellen zich in haar rechtsvraag, bij de te verwachten grote stroom van hoger beroepen en gegeven de korte termijn van afdoening, te concentreren op de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming in algemene zin.

In het advies van de interne commissie die tot taak had de omvang, structuur en werkwijze van de Raad te ijken aan hetgeen op de Raad afkomt<sup>106</sup> zijn de normen voor de planning en voor de inzet van capaciteit tegen het licht gehouden. Dit heeft geresulteerd in een nadere specificatie en onderbouwing van deze normen en in een aantal aanbevelingen aan de Voorzitter van de Afdeling, die ertoe moeten leiden dat realisatie ervan in de praktijk vergemakkelijkt wordt en beter wordt bewaakt. Naast maatregelen op logistiek vlak betreft het onder meer de betrokkenheid van staatsraden in een vroeg stadium bij de instructie van zaken. De Voorzitter heeft de aanbevelingen inzake de werkwijze overgenomen.

## **2.... Jurisprudentie**

In dit onderdeel van het jaarverslag wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak.

### **Handhaving**

In het verslagjaar – het jaar waarin het Eindrapport van de Commissie onderzoek vuurwerkcramp en het onderzoek naar de cafébrand in Volendam zijn gepubliceerd – stond het onderwerp “handhaving” sterk in de belangstelling. Ook in de jurisprudentie van de Afdeling neemt het een ruime plaats in.

<sup>104</sup> Bijlagen 5e en 5f van dit Jaarverslag.

<sup>105</sup> Zie het onderdeel betreffende Kamer 4 in het jurisprudentieoverzicht, blz 95 en volgende van dit Jaarverslag.

<sup>106</sup> Zie de Algemene beschouwingen van dit Jaarverslag op blz 31

Horeca-inrichtingen moeten voldoen aan brandveiligheidseisen en behoeven veelal een gebruiksvergunning. Ook voor het gebruik van een kerkgebouw is soms een zodanige vergunning vereist. Het stellen van een dergelijk vereiste leverde naar het oordeel van de Afdeling geen beperking op van de godsdienstvrijheid. Daarbij werd in aanmerking genomen dat aan een gebruiksvergunning uitsluitend eisen kunnen worden verbonden met het oog op de brandveiligheid. Soms stuit de Afdeling op leemten in de regelgeving. Zo overwoog de Afdeling in een uitspraak van 28 juli 2001 dat bij de indiening van een aanvraag om een revisievergunning door een inrichting voor opslag en bewerking van vuurwerk, gelet op de artikelen 5.15 en 5.17 Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, geen veiligheidsrapport behoefde te worden overgelegd.<sup>107</sup> Anderzijds vloeide echter uit artikel 3:2 Awb voort dat niet had mogen worden beslist op de aanvraag, zonder een rapport over de externe veiligheid, aangezien het Handboek milieuvergunningen in dit geval geen toereikend toetsingskader bood en de opslag van consumptievuurwerk en zwaardere ontplofbare stoffen in combinatie met de overige activiteiten binnen de inrichting bijzondere risico's voor het milieu meebrengt.

Ook dit jaar kwam preventieve aanschrijving aan de orde. Een dergelijk besluit mag slechts worden genomen, indien sprake is van een klaarblijkelijk, op korte termijn te verwachten overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift. Dat tevens sprake is van ernstige schade is niet vereist.<sup>108</sup>

Een verzoek om hangende hoger beroep een voorlopige voorziening te treffen in zaken waarin een dwangsom is opgelegd, heeft in elk geval geen zin indien de dwangsom inmiddels is verbeurd. Het gaat de verzoeker er dan om de invordering van het verbeurde te voorkomen. Bij de bestuursrechter is men daarmee aan het verkeerde adres: van geschillen betreffende de invordering van dwangsommen kan slechts de burgerlijke rechter kennis nemen.<sup>109</sup>

In het verslagjaar bestond wederom aandacht voor de permanente bewoning van recreatiewoningen. Door een aantal gemeenten is opgetreden tegen permanente bewoning van zomerhuisjes, waar het bestemmingsplan die bewoning niet toestond. Aannemelijk moet dan zijn dat van permanente bewoning sprake is. Het in een aantal handhavingssaken door bestuursorganen ingenomen standpunt dat de inschrijving van betrokkene in de gemeentelijke basisadministratie op het adres van het zomerhuisje tezamen met een aantal andere omstandigheden een weerlegbaar vermoeden oplevert dat betrokkene permanent op dat adres woont, achtte de Afdeling rechtens niet onjuist.<sup>110</sup> Bij het ontbreken van inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie is er geen zodanig vermoeden en is het aan het bestuursorgaan om aan de hand van concrete feiten en omstandigheden aannemelijk te maken dat sprake is van permanente bewoning.<sup>111</sup>

Volgens vaste jurisprudentie is de ruimte voor een bestuursorgaan om van handhaving

<sup>107</sup> In zaak nr 200002944/2 (AB 2002, 17)

<sup>108</sup> Zie de uitspraken van 16 januari 2001, in zaak nr 199902753/1, van 17 mei 2001, in zaak nr 200001999/1, en van 7 november 2001, in zaak nr 200004052/1; deze laatste uitspraak betrof aan de woningverhuurster gerichte preventieve aanschrijvingen tot verwijdering van in strijd met de APV na huisuitzetting op straat geplaatste inboedels, waartegen de verhuurster tevergeefs opkwam.

<sup>109</sup> Uitspraak van 4 oktober 2001, in zaak nr 200104381/2.

<sup>110</sup> Zie onder meer de uitspraken van 25 juli 2001, in zaak nr 200001600/1 en van 28 november 2001, in zaak nr 200005419/1 (ABkort 2001, 716).

<sup>111</sup> Zie onder meer de uitspraken van 25 juli 2001, in zaak nr 20001912/1 en van 5 december 2001, in zaak nr 200100103, waaruit blijkt dat dat niet altijd lukt.

van een bestemmingsplan af te zien klein. Alleen in bijzondere gevallen is dat toegestaan. Bij de overtreder gewekt vertrouwen dat niet zou worden opgetreden, is niet zonder meer voldoende om een dergelijk bijzonder geval aan te nemen. In het belang van degene die om handhaving heeft verzocht, kan een rechtvaardigingsgrond zijn gelegen bij de overtreder gewekte verwachtingen niet te honoreren. Het gewekte vertrouwen leidt dan mogelijk tot nadeelcompensatie. Ook het bouwen met een wel geldige maar nog niet onherroepelijk geworden bouwvergunning levert geen bijzonder geval op. De bouwer aanvaardt in die situatie het risico dat de vergunning alsnog wordt geweigerd.<sup>113</sup> In het verslagjaar kreeg de Afdeling opnieuw een aantal zaken te behandelen waarin de sluiting van een coffeeshop aan de orde was. Het op 21 april 1999 in werking getreden artikel 13b van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid om op te treden, indien in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven een middel, als bedoeld in artikel 2 of 3 van die wet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. In een zaak waarin sprake was van een grote hoeveelheid softdrugs en handel in heroïne, werd deze bepaling met succes toegepast.<sup>114</sup> In een andere zaak werd verzocht om ter handhaving van het bestemmingsplan op te treden tegen een coffeeshop. Dat verzoek kon volgens de Afdeling niet slagen, omdat de exploitatie van een coffeeshop paste binnen de ter plaatse geldende bestemming die de vestiging van onder meer een café en een snackbar toeliet.<sup>115</sup> Grootschalige, bedrijfsmatige en professionele verkoop van softdrugs op de bovenverdiepingen van een pand was in een andere zaak in strijd met de op dat pand rustende woonbestemming. In dat geval kon het bestemmingsplan dus wel worden ingezet tegen drugsverkoop waar dat ongewenst werd geacht.<sup>116</sup>

## Schade

De jurisprudentie over schade is in het verslagjaar verder ontwikkeld. In dat verband kwam onder meer de verhouding tussen de rol van de burgerlijke rechter en die van de bestuursrechter aan de orde.

Onder verwijzing naar het arrest Groningen-Raatgever van de Hoge Raad overwoog de rechtbank te Breda dat voor de situatie waarin de burgerlijke rechter heeft geoordeeld over een vordering tot schadevergoeding wegens onrechtmatige besluitvorming door een bestuursorgaan welke steunt op dezelfde grondslag als waarop het verzoek om een besluit tot vergoeding van schade te nemen is gebaseerd, de rechtsgang naar de bestuursrechter niet meer openstaat. De Afdeling oordeelde echter anders. Dat een vordering uit onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter aanhangig is of is geweest, laat, zo overwoog de Afdeling in hoger beroep, de mogelijkheid van indiening van een verzoek om schadevergoeding bij het bestuursorgaan dat het beweerdelijk onjuiste schadeveroorzakend besluit heeft genomen, onverlet. De gehele of gedeeltelijke afwijzing van een dergelijk verzoek is een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Dat de burgerlijke rechter ten tijde van die afwijzing reeds had geoordeeld over de door de appellant ingestelde vordering uit onrechtmatige daad, doet aan het besluitkarakter van de afwijzing

<sup>113</sup> Zie de uitspraken van 21 november 2001, in zaak nr 200003251/1, en van 22 mei 2001, in zaak nr 200000464/1.

<sup>114</sup> Uitspraak van 15 januari 2001, in zaak nr 200002818/1 (AB 2001, 71 en Gst. 2001, 7138, 2); de op Opiumwetdelicten toegesneden APV-bepaling kon, zo blijkt verder uit deze uitspraak, niet meer worden toegepast omdat deze bepaling hetzelfde onderwerp regelt als artikel 13b van de Opiumwet en daarom ingevolge artikel 122 Gemeentewet van rechtswege is vervallen.

<sup>115</sup> Uitspraak van 22 augustus 2001, in zaak nr 200002895/1.

<sup>116</sup> Uitspraak van 18 juli 2001, in zaak nr 200004350/1 (Gst. 2001, 7147, 4).

niet af. Wel brengt dat mee dat het bestuursorgaan voor de motivering van de afwijzing van het verzoek kan volstaan met een verwijzing naar het oordeel van de burgerlijke rechter.<sup>117</sup>

Voor het aannemen van een schadevergoedingsplicht van het bestuursorgaan is onder meer het bestaan vereist van een causaal verband tussen de gestelde schade en het besluit waarop het verzoek om schadevergoeding is gegrond. Dat verband moet gesteld en aannemelijk gemaakt worden. Voor het betoog dat het bestuursorgaan moet bewijzen dat geen causaal verband aanwezig is, kan naar het oordeel van de Afdeling in het arrest van de Hoge Raad van 16 juni 2000, NJ 2000, 584, waarop de appellante zich in die zaak beriep, geen grond worden gevonden. Evenmin biedt artikel 6:99 BW, volgens de Afdeling, grondslag voor dat betoog.<sup>118</sup>

Vaste jurisprudentie is sinds de uitspraak van 6 mei 1997<sup>119</sup> dat de algemene bestuursrechter slechts bevoegd is te oordelen over een beslissing op een verzoek om schadevergoeding zonder speciale wettelijke grondslag, indien hij ook bevoegd is te oordelen over het beweerdelijk schadeveroorzakende besluit. Onder meer in een uitspraak betreffende de Natuurbeschermingswet heeft de Afdeling die lijn bevestigd. Daarbij kwam tevens aan de orde een beroep tegen een zodanig besluit, ten aanzien waarvan de Afdeling wel bevoegd was. Het gestelde schadeveroorzakende besluit was een aanwijzing krachtens artikel 7, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet, die zich volgens de Afdeling niet verdroeg met artikel 3:2 Awb. Het nemen van dat besluit in strijd met de wet moest aan het bestuursorgaan worden toegerekend. Gelet hierop kwam de schade die de appellante als gevolg van de onjuiste aanwijzing had geleden, in beginsel voor vergoeding in aanmerking.<sup>120</sup> Het niet vragen van een vergunning krachtens artikel 12 van de Natuurbeschermingswet voor het gebruik van het perceel als camping kon appellante volgens de Afdeling niet worden tegengeworpen. Datzelfde gold voor het niet vragen van een voorlopige voorziening terzake van de aanwijzing. Toewijzing van een dergelijk verzoek zou immers geen definitief oordeel inhouden omtrent de rechtmatigheid van het aanwijzingsbesluit. Daarom kon, aldus de Afdeling, niet van de appellante worden gevergd dat zij uitsluitend op basis van een voorlopige voorziening hangende bezwaar aanzienlijke investeringen zou doen. De uitspraak in deze zaak maakt verder duidelijk dat niet op de voet van artikel 8:73 Awb vergoeding kan plaatsvinden van schade, veroorzaakt door een besluit, waarvan de vergoeding ten onrechte is geweigerd. Die schade is niet door de weigering veroorzaakt.<sup>121</sup>

De Afdeling stelt niet de eis dat de verzoeker, wil voor vergoeding van schade ten gevolge van het uitblijven van een tijdig besluit plaats zijn, tegen dat uitblijven is opgekomen. Dat de verzoeker tegen het uitblijven van een besluit op een verzoek om handhaving geen rechtsmiddel heeft ingesteld, kan er volgens haar niet toe leiden dat het bestuursorgaan niet aansprakelijk is voor schade die uit dat uitblijven voortvloeit. Of daarvan sprake is, wordt steeds afzonderlijk getoetst.<sup>122</sup>

<sup>118</sup> Uitspraak van 28 november 2001, in zaak nr 200000336/1.

<sup>119</sup> AB 1997, 229 (Van Vlodrop).

<sup>120</sup> In casu had appellante hangende bezwaar tegen dat besluit ervan afgezien het door haar aangekochte perceel als camping in gebruik te nemen, waardoor zij winst had gederfd en vertragingsschade had geleden.

<sup>121</sup> Uitspraak van 4 juli 2001, nr 199901160/1.

<sup>122</sup> Uitspraak van 21 november 2001, in zaak nr 200004709/1; de Afdeling volgt hiermee thans de lijn van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven; de hier bedoelde eis werd nog wel gesteld in de in het vorige jaarverslag vermelde uitspraak van 29 juni 2000, nr 199903124/1; de uitspraak van 21 november 2001 is ook vermeld in het onderdeel "Formele rechtskracht van het niet tijdig beslissen".

Immateriële schade komt slechts voor verplichte vergoeding in aanmerking, indien sprake is van een ernstige aantasting in de persoon, als bedoeld in artikel 6:106, eerste lid, aanhef en onder b, BW<sup>123</sup>. Dezelfde uitspraak laat opnieuw zien dat uitsluitend artikel 8:75 Awb een mogelijkheid biedt aan de bestuursrechter om een partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het beroep of het hoger beroep heeft moeten maken. In deze uitspraak houdt de Afdeling voorts vast aan de lijn dat de kosten van rechtsbijstand in de bezwaarprocedure slechts in bijzondere gevallen voor vergoeding in aanmerking komen.<sup>124</sup> Daarvan kan sprake zijn indien het primaire besluit tegen beter weten in onjuist is genomen.

Een tegen een besluit ingediend bezwaar verplicht het bestuursorgaan dat besluit volledig te heroverwegen en, voorzover het de bezwaren gegrond bevindt, daarvoor een ander besluit in de plaats te stellen. De door het primaire besluit begunstigde belanghebbende kan daardoor schade lijden. De Afdeling heeft in een zaak waarin een aanvankelijk verleende bouwvergunning in bezwaar alsnog werd geweigerd, geen verplichting aanvaardt om die schade te vergoeden. De Afdeling overwoog daartoe dat de gestelde schade het gevolg was van wetstoepassing, waarmee een ieder geconfronteerd kan worden.<sup>125</sup>

In een uitspraak met betrekking tot de aanleg van de Noord-Zuidlijn in Amsterdam stond het besluit van gedeputeerde staten van Noord-Holland tot goedkeuring van het bestemmingsplan dat voorziet in een planologische regeling voor de aanleg van deze metrolijn en de bouw van de daarbij behorende voorzieningen centraal. De Afdeling achtte aannemelijk dat met name de winkeliers in de omgeving van de Ferdinand Bolstraat als gevolg van de aanleg, ondanks de vanwege de gemeente te treffen maatregelen, aanmerkelijke schade zullen kunnen lijden in de vorm van winstderving en omzetverlies. Ten tijde van de vaststelling van het plan was een ontwerp-nadeelcompensatieverordening opgesteld, die bepaalde dat de ondernemers maximaal 75 procent van de geleden schade vergoed zouden krijgen. Nu in de verordening aldus op voorhand de mogelijkheid tot volledige vergoeding van schade was uitgesloten en voorts niet duidelijk was dat geen schadeposten die voor vergoeding in aanmerking behoren te komen van vergoeding worden uitgesloten, kon naar het oordeel van de Afdeling met een verwijzing naar de mogelijkheid van een in de toekomst te nemen schadebesluit niet worden volstaan. Gedeputeerde staten hadden er daarom niet van mogen uitgaan dat op aanvaardbare wijze tegemoet zou worden gekomen aan de belangen van hen die schade lijden als gevolg van de aanleg van de Noord-Zuidlijn. Het goedkeuringsbesluit werd wegens strijd met artikel 3:4, tweede lid, Awb vernietigd.<sup>126</sup>

### **Bestuursorgaan**

De term “bestuursorgaan” in artikel 1:1, eerste lid, Awb heeft ook in 2001 weer tot rechtspraak geleid. In een uitspraak van 8 augustus 2001 stond de vraag centraal of de deurwaarder bestuursorgaan is.<sup>127</sup> Deze uitspraak had betrekking op de situatie van vóór de inwerkingtreding van de Gerechtsdeurwaarderswet.<sup>128</sup> De Afdeling beantwoordde de

<sup>123</sup> Uitspraak van 7 november 2001, in zaak nr 200005428/1.

<sup>124</sup> In het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot de kosten van bezwaar en administratief beroep (kosten bestuurlijke voorprocedures), zoals dat aan de Eerste Kamer is voorgelegd, wordt op dit punt een andere lijn getrokken (kamerstukken I 2001/02, 27 024, nr 248).

<sup>125</sup> Uitspraak van 26 september 2001, in zaak nr 200005871/1.

<sup>126</sup> Uitspraak van 20 februari 2001, in zaak nr E01.99.0226/1 (AB 2001, 380; JB 2001/89 en JM 2001/58).

<sup>127</sup> In zaak nr 200003336/1 (JB 2001/216).

<sup>128</sup> Wet van 26 januari 2001, Stb. 71; in werking getreden op 15 juli 2001.

vraag ontkennd. Allereerst was volgens haar geen sprake van een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. De deurwaarder is een zelfstandige ondernemer, aan wie bij wet ook taken zijn opgedragen, die verbonden zijn met de uitoefening van overheidsgezag. Daar komt bij dat de staat slechts in de gevallen, vermeld in artikel 480, derde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, aansprakelijk is voor daden van de deurwaarder. In de tweede plaats was geen sprake van “met enig openbaar gezag bekleed”, aangezien de deurwaarder slechts tot tenuitvoerlegging van het vonnis mag overgaan, indien hij daartoe een opdracht heeft gekregen van de executieschuldeiser en daarbij is gehouden aan hetgeen de rechter heeft bepaald. De bevoegdheid tot optreden in het kader van beslaglegging als hier aan de orde is immers geregeld in het burgerlijk recht.

In een uitspraak van 5 april 2001 overwoog de Afdeling dat het bestuur van de Onderlinge Waarborgmaatschappij “MAAV” UA een bestuursorgaan was in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder b, Awb, voorzover het krachtens de artikelen 2, 3 en 4 van de Wet medefinanciering aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekeringen in onderlinge samenhang bezien eenzijdig betalingsverplichtingen kan opleggen aan verzekeraars, pensioenfondsen en de Minister van Defensie.<sup>129</sup>

### **Belanghebbende**

Alleen degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken kan daartegen in het algemeen bezwaar maken of beroep instellen (artikel 8:1 juncto artikel 1:2, eerste lid, Awb). De wetgever heeft die eis gesteld teneinde te voorkomen dat iedere belangstellende bezwaar zou kunnen maken en beroep zou kunnen instellen. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient betrokkene een hem persoonlijk aangaand belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen. In het vorige jaarverslag werd uiteengezet dat bij kapvergunningen diegene belanghebbende is, die op geringe afstand van de te kappen bomen woont of vanuit zijn woning daarop zicht heeft. In een uitspraak van 12 september 2001 overwoog de Afdeling dat een omwonende die geen zicht heeft op de bomen, waarvoor kapvergunning is verleend en niet in de directe nabijheid daarvan woonachtig is, niet als belanghebbende kan worden beschouwd.<sup>130</sup> In dat geval bedroeg de afstand van de woning van appellant tot die bomen circa 300 meter. Ook regelmatig wandelen in de nabijheid van een bepaald terrein levert geen rechtstreeks belang in evenbedoelde zin op.<sup>131</sup>

In het verslagjaar heeft de Afdeling, in afwijking van eerdere jurisprudentie, overwogen dat alleen de aanvrager belanghebbende is bij het uitblijven van een beslissing op een aanvraag. In het desbetreffende geval ging het om een aanvraag om een milieuvergunning.<sup>132</sup> Appellant had als derde bedenkingen ingediend tegen het ontwerp van het besluit en betoogde dat niet tijdig op de aanvraag was beslist. Het ging hier om een appellant die belang had bij afwijzing van de aanvraag. De Afdeling overwoog dat de omstandigheid dat eenieder kan opkomen tegen het besluit, niet betekent dat een ieder ook kan opkomen tegen het uitblijven van dat besluit. Daarvoor is een daartoe strekkende wetsbepaling nodig. Artikel 20.6 van de Wet milieubeheer (Wm) ziet slechts op genomen besluiten. Nu in die wet een processuele voorziening ontbreekt tegen het uitblijven van besluiten, moest volgens de Afdeling worden teruggevallen op artikel 6:2 Awb. In dat

<sup>129</sup> In zaak nr 199903122/1 (JB 2001/130).

<sup>130</sup> In zaak nr 200005787/1.

<sup>131</sup> Uitspraak van 5 september 2001, in zaak nr 200101751/1 (JB 2001/271).

<sup>132</sup> In zaak nr 200100193/2 (AB 2001, 295; JB 2001/181).

verband overwoog zij voorts dat de ratio van die bepaling, gelezen in samenhang met artikel 1:2, eerste lid, Awb, is dat degene die belang heeft bij het nemen van een besluit, kan afdwingen dat dat gebeurt. Daarbij moet volgens haar niet worden gedacht aan degenen die gebaat zijn bij een afwijzing van de aanvraag en aldus de status quo willen handhaven.

Ingevolge artikel 1:2, derde lid, Awb worden als belangen van rechtspersonen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die deze krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. In een uitspraak van 11 juli 2001 overwoog de Afdeling dat uit deze bepaling volgt dat een rechtspersoon die in rechte wil opkomen ter behartiging van het gemeenschappelijk belang, dit alleen kan doen, indien dat belang als zodanig rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken.<sup>133</sup> Volgens de Afdeling had de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de Vereniging van Afvalverwerkers terecht niet aangemerkt als belanghebbende bij zijn besluit de uitvoer van bepaalde afvalstoffen naar Duitsland niet tegen te houden. De vereniging kwam hiertegen in beroep en verwees daarbij naar haar statuten, waarin als doel onder meer vermeld stond “de bevordering van de belangen van afvalverwerkingsinrichtingen in Nederland alles in de ruimste zin”. De Afdeling achtte niet aannemelijk dat de afvalverwerkers, althans de leden van de vereniging, zodanige gevolgen van de uitvoer zouden ondervinden, dat hun collectieve belang bij dit besluit rechtstreeks was betrokken. Appellante kon dan ook niet als belanghebbende tegen dat besluit opkomen.<sup>134</sup>

## **Besluit**

Regelmatig komt in de jurisprudentie de vraag aan de orde of sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Eén van de elementen daarbij is dat het moet gaan om een rechtshandeling in de zin van die bepaling. Betalingshandelingen zijn dat niet. Tot die conclusie kwam de Afdeling in een uitspraak van 1 augustus 2001.<sup>135</sup> Die uitspraak had betrekking op een weigering van burgemeester en wethouders om maandelijks huursubsidie bij voorschot te verstrekken. Een dergelijke weigering houdt geen rechtshandeling in en is dan ook geen besluit in de zin van art. 1:3, eerste lid Awb, zodat daartegen geen bezwaar en beroep openstaat.

Een ander element van het besluitbegrip is dat de rechtshandeling publiekrechtelijk van aard moet zijn. In een uitspraak van 18 juli 2001 heeft de Afdeling – in lijn met eerdere jurisprudentie – overwogen dat een schriftelijke weigering van een bestuursorgaan om een bevoegdheid uit te oefenen, omdat het niet over die bevoegdheid beschikt, in beginsel moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb.<sup>136</sup> Van een besluit is slechts dan geen sprake, indien vaststaat dat de bevoegdheid, waarvan uitoefening wordt verzocht, niet bestaat. In casu betrof het een mededeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dat hij niet langer bevoegd was. Hoewel dat juist was, behelsde die mededeling wel degelijk een besluit waartegen bezwaar openstond. De minister had het tegen dat besluit ingediende bezwaarschrift dan ook ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

In het verslagjaar heeft de Afdeling zich wederom uitgesproken over de vraag of een oordeel van een bestuursorgaan over de vraag of voor het verrichten van een bepaalde

<sup>133</sup> In zaak nr 200100395/1.

<sup>134</sup> In dezelfde zin: uitspraak van 4 juli 2001, in zaak nr 200002178/1.

<sup>135</sup> In zaak nr 200003562/1 (AB 2001/325; JB 2001/249).

<sup>136</sup> In zaak nr E03.99.0309 (JB 2001/214).

handeling een vergunning vereist is, een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb. In het kader van de Natuurbeschermingswet had de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te kennen gegeven dat slechts voor militaire activiteiten die zijn aangevangen dan wel zijn veranderd sinds de aanwijzing als natuurmonument en die van schadelijke invloed zijn, een vergunning op grond van de wet is vereist. Volgens de staatssecretaris was geen vergunning nodig voor activiteiten die reeds werden ontplooid ten tijde van de aanwijzing. Hij verklaarde het bezwaarschrift van de Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee dan ook niet-ontvankelijk. In een uitspraak van 17 oktober 2001 vernietigde de Afdeling dat besluit en verklaarde zij het beroep vervolgens ongegrond. Wat betreft de reeds bestaande militaire activiteiten kon volgens haar de vraag of een vergunningplicht bestaat, aan de orde komen in het kader van een verzoek om handhaving. Verder achtte de Afdeling het standpunt van verweerder dat hij over de vergunningplichtigheid geen zelfstandig en definitief rechtsoordeel had gegeven, niet onjuist.

### **Formele rechtskracht en het uitblijven van een besluit**

Ingevolge artikel 6:2, aanhef en onder b, Awb kan bij de bestuursrechter worden opgekomen tegen het uitblijven van een besluit. Vóór de inwerkingtreding van de Awb had de wetgever in verschillende regelingen het instellen van beroep bij de bestuursrechter mogelijk gemaakt, indien het bestuur niet binnen de voorgeschreven termijn besliste op een aanvraag. Een gevolg hiervan was dat de beroepstermijn ook gold voor het fictieve besluit dat na ommekomst van de beslistermijn ontstond. Hierdoor kon de aanvrager gemakkelijk door onoplettendheid de gang naar de bestuursrechter mislopen. Bovendien ging de burgerlijke rechter uit van de formele rechtskracht van het fictieve besluit, wanneer hiertegen niet was opgekomen.<sup>137</sup> In de Awb heeft de wetgever voor een andere aanpak gekozen. In artikel 6:12, eerste lid, Awb wordt het bezwaar of beroep dat gericht is tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet langer aan een termijn gebonden.<sup>138</sup> Daarnaast is het bestuursorgaan ingevolge artikel 6:20, eerste lid, Awb verplicht te beslissen op de aanvraag. Deze uitgangspunten hebben hun weerslag op de formele rechtskracht van het niet genomen besluit en de verhouding tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter. Het toekennen van formele rechtskracht aan het niet genomen besluit ligt, gelet op artikel 6:12, eerste lid, van de Awb, minder voor de hand, nu geen sprake is van het verlopen van een bepaalde termijn. Tot voor kort nam de Afdeling aan dat, indien geen gebruik was gemaakt van de mogelijkheid om bij de bestuursrechter op te komen tegen het uitblijven van een tijdige beslissing, dit voor rechtmatig werd gehouden, tenzij sprake was van bijzondere omstandigheden.<sup>139</sup> Uit een uitspraak van 21 november 2001 blijkt dat de Afdeling thans geen formele rechtskracht meer aanneemt van het niet-tijdig genomen besluit, waartegen geen bezwaar en/of beroep was ingesteld.<sup>140</sup>

<sup>137</sup> HR 13 november 1992, (*Lanser/Haarlemmermeer*), NJ 1993, 639.

<sup>138</sup> Ingevolge het derde lid van artikel 6:12 van de Awb kan het bezwaar of beroep echter niet-ontvankelijk worden verklaard indien het bezwaar- of beroepschrift onredelijk laat is ingediend.

<sup>139</sup> Uitspraak van 3 juni 1999, in zaak nr E04.98.0096 (JB 1999/167; Gst. 2000, 7126, 3 en NJB 1999, p. 1382, nr 31). De beoordeling van de bestuursrechter van de rechtmatigheid van het niet tijdig beslissing speelde ook een rol in een uitspraak van de Hoge Raad van 15 december 2000, NJ 2001, 318.

<sup>140</sup> In zaak nr 200004709/1. In het onderdeel "schade" in dit jaarverslag komt deze uitspraak eveneens aan de orde.



### **Nadere besluiten in bezwaar en beroep**

Ook in dit verslagjaar kwamen de artikelen 6:18 en 6:19 Awb, die betrekking hebben op de nadere besluiten in bezwaar en beroep, aan de orde. Een uitspraak van 6 maart 2001 betrof een intrekingsbesluit waarbij het bestuursorgaan zowel een besluit op bezwaar introk en verving door een nieuw besluit op bezwaar, als een ander inhoudelijk besluit introk.<sup>141</sup> Wat betreft dit laatste onderdeel was de Afdeling van oordeel dat het intrekingsbesluit niet kon worden aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 6:18 Awb, zodat het niet met toepassing van artikel 6:19, eerste lid, Awb in de procedure werd betrokken.

In een uitspraak van 19 april 2001 heeft de Afdeling de reikwijdte van artikel 6:19, eerste lid, Awb verhelderd.<sup>142</sup> In deze zaak stond een besluit centraal dat werd aangemerkt als een nadere beslissing op bezwaar, waarbij ten nadele van de appellante een voorschrift werd verbonden aan de aan hem bij de beslissing op bezwaar verleende bouwvergunning. De Afdeling overwoog dat tegen de nadere beslissing voor appellante beroep openstond bij de rechtbank. Dat bij de rechtbank reeds beroep van een derde aanhangig was tegen de beslissing op bezwaar deed daar niet aan af. Van een beroep van rechtswege op de voet van artikel 6:19, eerste lid, Awb was geen sprake. Deze bepaling strekt niet zo ver, dat het beroep van een ander, die zich keert tegen de aan appellante bij de beslissing op bezwaar verleende bouwvergunning, zou kunnen worden geacht zich mede te richten tegen de beperking die op deze vergunning is aangebracht bij de nadere beslissing op bezwaar.

### **Besluit nadat een voorziening is gevraagd bij het uitblijven van een besluit**

Ingevolge artikel 6:20 van de Awb heeft het bestuursorgaan op de aanvraag te beslissen, ook indien bezwaar of beroep is ingediend tegen het uitblijven daarvan. Het vierde lid regelt de gevolgen van een mogelijke samenloop van procedures tegen het uitblijven van een beslissing en een daarna alsnog genomen besluit. In de procedure tegen het uitblijven van een besluit worden ook de bedenkingen tegen het alsnog genomen besluit betrokken. Toch blijkt de rechtsgang tegen een alsnog genomen besluit op aanvraag, indien inmiddels een procedure is gestart wegens het uitblijven van een beslissing, niet altijd duidelijk. Bij de toepassing van artikel 6:20, vierde lid, van de Awb is van belang dat van een te laat genomen besluit sprake is, zoals blijkt uit een uitspraak van 3 oktober 2001.<sup>143</sup> In deze zaak had de gemeenteraad op dezelfde dag beslist op het bezwaar tegen het uitblijven van een besluit op een verzoek om planschade en tevens op het verzoek beslist. Tegen laatstgenoemd besluit werd door appellanten bezwaar gemaakt, waarin zij door de gemeenteraad werden ontvangen. De rechtbank merkte dat laatstgenoemde besluit aan als een beslissing op bezwaar, waartegen beroep openstond en concludeerde dat de gemeenteraad door het bezwaarschrift te ontvangen, had gehandeld in strijd met artikel 6:20, vierde lid, Awb. De Afdeling overwoog dat die bepaling niet inhoudt dat, in geval tegen het niet tijdig beslissen bezwaar is gemaakt, het bestuursorgaan uitsluitend in de vorm van een beslissing op bezwaar alsnog een besluit kan nemen. Dat zou betekenen dat de mogelijkheid van een inhoudelijke heroverweging wordt weggenomen. Anders dan de rechtbank was zij dan ook van oordeel dat geen sprake was van strijd met artikel 6:20, vierde lid, Awb.

<sup>141</sup> In zaak nr E03.98.1421 (JB 2001/112 en MenR 2001/9, nr 93).

<sup>142</sup> In zaak nr 200001166/1 (JB 2001/154).

<sup>143</sup> In zaak nr 200101280/1 (JB 2001/294; GSt. 2001, 7153, 9)

### **Heroverweging in bezwaar**

Soms kan integrale heroverweging van het besluit naar aanleiding van alle daartegen ingediende ontvankelijke bezwaarschriften aangewezen zijn. Behandeling van ieder bezwaarschrift afzonderlijk is dan in strijd met een zorgvuldige voorbereiding van een besluit. Zo waren tegen de aanwijzing door de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij tot aanwijzing van een gebied (de “Gelderse Poort”) als speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn een groot aantal bezwaarschriften ingekomen. Daarop werden afzonderlijke beslissingen genomen. In een uitspraak van 4 december 2001 vernietigde de Afdeling één van die beslissingen wegens strijd met artikel 3:2 Awb, aangezien de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de aanwijzing niet op grondslag van alle ontvankelijke bezwaarschriften had heroverwogen.<sup>144</sup>

### **Doorbreking van zogenoemde appèlverboden**

In het verslagjaar heeft de Afdeling een enkele maal een appèlverbod doorbroken. Daartoe kan aanleiding bestaan bij een zo ernstige schending van een goede procesorde dan wel van fundamentele rechtsbeginselen, dat van een eerlijk proces geen sprake kan zijn.

In vreemdelingenbewaringszaken staat geen appèl open tegen onder meer uitspraken van de rechtbank over het voortduren van een vrijheidsontnemende maatregel.<sup>145</sup> Eén maal heeft de Afdeling zich bevoegd geacht niettemin van een naar aanleiding van een dergelijke beslissing ingesteld hoger beroep kennis te nemen. De kennisgeving van het voortduren van de bewaring was in dat geval gebaseerd op rapportage van de Staatssecretaris van Justitie, waarvan de vreemdeling in beroep geen kennis had kunnen nemen.<sup>146</sup> De Afdeling nam een zodanige schending van het beginsel van hoor en wederhoor aan, dat kennisneming van het appèl geboden werd geacht, alhoewel de wet daarin niet voorziet. In een ander geval was sprake van een overschrijding met één dag van de wettelijke termijn, waarbinnen het vooronderzoek in een vreemdelingenbewaringszaak had moeten worden afgesloten. De Afdeling vond hierin geen grond om een schending van de fundamentele rechtsbeginselen aan te nemen, reeds omdat de termijnoverschrijding daarvoor van te korte duur was.<sup>147</sup>

Ook buiten het vreemdelingenrecht kwam doorbreking van een appèlverbod voor. Uitspraken na vereenvoudigde behandeling zijn niet voor appèl vatbaar. Artikel 8:55 Awb biedt de mogelijkheid om verzet te doen tegen een dergelijke uitspraak. In een uitspraak van 2 oktober 2001 heeft de Afdeling van het appèl tegen een uitspraak – nà gedaan verzet – niettemin kennis genomen.<sup>148</sup> De uitspraak was namelijk niet compleet aan de appellanten ter beschikking gesteld: de tweede bladzijde ontbrak en verzending van een gerectificeerd exemplaar was achterwege gebleven.

### **Procesorde en de omvang van het onderzoek voor de rechter**

De Afdeling heeft dit verslagjaar voortgebouwd op haar jurisprudentie omtrent de vraag,

<sup>144</sup> In zaak nr 200102724/2.

<sup>145</sup> Het appèlverbod betreffende het voortduren van vrijheidsbenemende maatregelen vloeit voort uit art. 84, aanhef en sub a, juncto artikel 94, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

<sup>146</sup> Uitspraak van 14 september 2001, in zaak nr 200104104/1 (AB 2001/327; JB 2001/276; JV 2001, 308 en NJB 2001, p. 1894, nr 22).

<sup>147</sup> Uitspraak van 14 augustus 2001, in zaak nr 200103556/1 (AB 2001/326).

<sup>148</sup> In zaak nr 200103677/2.

wat door partijen kan worden aangevoerd in welk stadium van de procedure, bij het bestuur en bij de bestuursrechter.

Wat betreft de procedure bij de rechter overwoog de Afdeling in een uitspraak van 3 oktober 2001 dat het ter zitting tonen van een foto niet kan worden aangemerkt als het indienen van een stuk als bedoeld in artikel 8:58, eerste lid, Awb.<sup>149</sup>

De vraag of een contra-expertiserapport eerst hangende beroep kan worden overgelegd, kwam aan de orde in een uitspraak van 14 december 2000.<sup>150</sup> De Afdeling overwoog dat, indien het bestuursorgaan zijn stellingen in bezwaar ondersteunt met een advies, geen rechtsbeginsel zich er tegen verzet dat appellant dit advies in beroep bestrijdt met het rapport van een eerst hangende dit beroep uitgevoerde contra-expertise. Dat de rechtbank het rapport pas na ruim tien maanden aan het bestuursorgaan had doorgezonden, kon appellant niet worden aangerekend. De rechtbank had het rapport ten onrechte buiten beschouwing gelaten.

In het verslagjaar heeft de Afdeling haar jurisprudentie ten aanzien van tardief aangevoerde stellingen, zoals deze onder meer te vinden is in een uitspraak van 14 december 2000<sup>151</sup>, voortgezet. In een uitspraak van 22 mei 2001 overwoog de Afdeling dat gesteld noch gebleken was dat appellant zijn betoog, dat voor het eerst ter zitting bij de rechtbank was aangevoerd, niet eerder in de procedure had kunnen inbrengen.<sup>152</sup> De rechtbank had dit betoog onder die omstandigheden terecht buiten beschouwing gelaten. De Afdeling concludeerde dat artikel 8:69, eerste lid, Awb niet met zich brengt dat partijen in strijd met de goede procesorde ter zitting nog nieuwe stellingen kunnen inbrengen. In een uitspraak van 25 januari 2001 ging het om de vraag of argumenten die vóór het nemen van een besluit niet naar voren waren gebracht, bij de beoordeling daarvan konden worden betrokken.<sup>153</sup> De Afdeling overwoog dat uit het samenstel en de totstandkomingsgeschiedenis van de artikelen 3:2, 7:1, eerste lid, en 7:11, eerste lid, Awb voortvloeit dat beroepsgronden die geen grondslag hebben in de tegen het primaire besluit ingebrachte bezwaren, geen rol kunnen spelen bij de beoordeling van de beslissing op die bezwaren. Bezwaren die in een eerder stadium van de procedure naar voren konden worden gebracht, kunnen, als dat niet is gebeurd, in beroep niet worden betrokken bij de beoordeling van het besluit. In de onderhavige zaak werd voor het eerst in beroep aangevoerd dat de totstandkoming van het primaire besluit gebrekkig was. Deze beroepsgrond diende naar het oordeel van de Afdeling buiten beschouwing te blijven, nu het gestelde gebrek mogelijk in bezwaar had kunnen worden hersteld.

De omvang van het geschil en daarmee de toepassing van artikel 8:69 Awb stond centraal in een uitspraak van 4 juli 2001, waarin de Afdeling oordeelde dat de president buiten de grenzen van het geschil was getreden door niet aangevoerde welstandsaspecten in zijn beoordeling te betrekken.<sup>154</sup> Deze aspecten waren volgens de Afdeling niet van openbare orde en konden daarom door de rechter niet ambtshalve worden bijgebracht. In een aantal zaken is door appellanten aangevoerd dat sprake was van strijd met een goede procesorde. In de zaak die leidde tot een uitspraak van 21 juni 2001 werd door

<sup>149</sup> In zaak nr 20005247/1 (AB 2001, 326 en JB 2001, 293).

<sup>150</sup> In zaak nr 200000952/1 (JB 2001/15; Gst. 2001, 7140, 4; Gst 2001, 7144, 7 en BR 2001, blz. 798).

<sup>151</sup> In zaak nr 200000373/1.

<sup>152</sup> In zaak nr 200001754/1.

<sup>153</sup> In zaak nrs E03.98.0558, E03.98.0875, E03.98.0876, E03.98.0877 (AB 2001, 171 en JM 2001/65).

<sup>154</sup> In zaak nr 200003067/1 (JB 2001/196).

appellant aangevoerd dat de goede procesorde was geschonden, doordat hij niet bij de zitting van de rechtbank aanwezig had kunnen zijn.<sup>155</sup> De Voorzitter van de Afdeling overwoog dat appellant, die ten tijde van de behandeling bij de rechtbank in bewaring zat, zijn verzoek om hem voor de zitting op te roepen en daartoe vanuit het Huis van Bewaring naar de rechtbank te vervoeren niet in het beroepschrift, maar slechts in de aanvulling van zijn verzoek om een voorlopige voorziening had gedaan. Voorts had de gemachtigde ter zitting geen bezwaar gemaakt tegen de behandeling in afwezigheid van appellant. De rechtbank had de zaak inhoudelijk behandeld en de gemachtigde had daarbij namens appellant het woord gevoerd. De Voorzitter concludeerde dat onder deze omstandigheden geen grond bestond voor het oordeel dat de rechtbank beginselen van een goede procesorde had geschonden.

In een uitspraak van 27 juli 2001 had de grief van appellant betrekking op de omstandigheid dat gelijktijdig twee hem betreffende zittingen hadden plaatsvonden en zijn verzoek om de zaken gevoegd te behandelen was afgewezen.<sup>156</sup> Appellant voerde aan dat dit in strijd was met het beginsel van fair trial. Bij de bewaringszaak was appellant in persoon aanwezig, bij de zaak betreffende de afwijzing van een verzoek om een verblijfsvergunning was hij bij gemachtigde verschenen. De Afdeling overwoog dat de gemachtigde niet had verzocht om aanhouding van de zaak opdat appellant in persoon kon worden gehoord. Voorts was niet gebleken van feiten en/of omstandigheden waarin de rechtbank aanleiding had behoren te vinden ambtshalve tot aanhouding van de behandeling van de zaak te besluiten, te minder nu de raadsman niet concreet had aangegeven, waarom het verschijnen van appellant in persoon ter zitting noodzakelijk was.

### **Redelijke termijn en artikel 6 EVRM**

Artikel 6, eerste lid, EVRM geeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn/haar zaak binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdig gerecht dat bij wet is ingesteld.

Een aspect daarvan is de behandelingstermijn van zaken. De eis die artikel 6 EVRM terzake stelt kan onder omstandigheden ook van toepassing zijn op procedures bij de Afdeling. De eis van berechting binnen een redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, EVRM, heeft betrekking op de duur van de gehele procedure. Deze omvat zowel de termijn waarbinnen de Afdeling een zaak behandelt, als de tijd die gemoeid is geweest met de daaraan voorafgaande procedure(s).

Artikel 6 EVRM is slechts van toepassing op procedures bij de Afdeling, indien en voorzover die procedures vallen onder de in artikel 6 genoemde categorieën. Procedures inzake de toelating en uitzetting van vreemdelingen vallen daar bijvoorbeeld niet onder. In een uitspraak van 1 februari 2001 overwoog de Afdeling dat de behandeling van het beroep bij haar te lang had geduurd.<sup>157</sup> Dit kon echter niet leiden tot een – al dan niet gedeeltelijke – vernietiging van het bestreden besluit, omdat voor vernietiging overigens geen grond bestond. De te lange duur tussen de beslissing op het bezwaarschrift en de behandeling ter zitting door de rechtbank kon om diezelfde reden evenmin leiden tot vernietiging van die beslissing.<sup>158</sup>

Schending van de redelijke termijn betekent op zichzelf geen evidente schending van de

<sup>155</sup> In zaak nr 200102625/1.

<sup>156</sup> In zaak nr 200102908/1 (JV 2001/211).

<sup>157</sup> In zaak nr E03.96.0765/1 (JB 2001/72; NJB 2001, p. 534, nr 2).

<sup>158</sup> Uitspraak van 5 februari 2001, in zaak nr 200000803/1.

goede procesorde, dan wel van fundamentele rechtsbeginselen die een eerlijk en onafhankelijk proces waarborgen, zodat voor doorbreking van een wettelijke appèlverbod louter in verband daarmee geen plaats is.<sup>159</sup>

Het aspect van behandeling binnen een redelijke termijn is overigens niet slechts aan de orde met betrekking tot de gerechtelijke procedure. Dat aspect is door de Afdeling ook betrokken bij het oordeel over de wijze waarop het bestuursorgaan van zijn discretionaire bevoegdheid gebruik heeft gemaakt. Illustratief zijn in dat verband de volgende voorbeelden.

De Staatssecretaris van Justitie mag een verzoek om naturalisatie met toepassing van de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap van augustus 1994 afwijzen wegens ernstige vermoedens van gevaar voor de openbare orde als bedoeld in artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Rijkswet, mits geen sprake is van bijzondere omstandigheden. Een dergelijke omstandigheid kan zich voordoen, indien de periode tussen het tijdstip waarop het tegengeworpen strafbare feit is gepleegd en de onherroepelijke veroordeling terzake daarvan erg lang is. Bij de beoordeling van de vraag wanneer daarvan sprake is, heeft de Afdeling in een uitspraak van 21 november 2001 in aansluiting bij de jurisprudentie van het EHRM en de Hoge Raad met betrekking tot het begrip “redelijke termijn” betekenis gehecht aan het processuele gedrag van de betrokkene, de ingewikkeldheid van de zaak en de wijze waarop dan wel de voortvarendheid waarmee de zaak door het openbaar ministerie, onderscheidenlijk de rechter is behandeld.<sup>160</sup>

Een ander voorbeeld had betrekking op de bevoegdheid van de Algemeen Directeur van de Rijksdienst Wegverkeer krachtens artikel 65, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wegenverkeerswet 1994 een zogenoemde erkenning bedrijfsvoorraad in te trekken of te wijzigen, indien degene aan wie de erkenning is verleend, handelt in strijd met voor hem geldende verplichtingen. In deze zaak werd bij de afweging die aan de intrekking van een erkenning voorafging een eerdere waarschuwing betrokken. Volgens de Afdeling stond de eis van redelijke termijn, neergelegd in artikel 6, eerste lid, EVRM, daaraan niet in de weg.<sup>161</sup>

### **3.... Uit de Kamers**

In dit onderdeel wordt ingegaan op verschijnselen en ontwikkelingen die de Kamers van de Afdeling op hun specifieke werkterreinen hebben gesignaleerd.

#### **Kamer 1: ruimtelijke ordening**

##### **Milieu-effectrapportage**

In het verslagjaar is de Afdeling opnieuw geconfronteerd met de materie van de milieu-effectrapportage (mer). In het Besluit milieu-effectrapportage 1994 is de mer-plicht, waar het gaat om het ruimtelijke spoor, gekoppeld aan het eerste ruimtelijke plan dat in een voorgenomen activiteit voorziet. Uit een uitspraak van 10 maart 1998 valt af te leiden dat onder het eerste plan dat in de aanleg voorziet, moet worden verstaan het eerste plan dat terzake in een besluit als bedoeld in artikel 4a, zevende lid, van de Wet op de

<sup>159</sup> Uitspraak van 17 april 2001, in zaak nr 200003153/1.

<sup>160</sup> In zaak nr 200100980/1.

<sup>161</sup> Uitspraak van 1 augustus 2001, in zaak nr 200100100/1 en uitspraak van 12 december 2001, in zaak nr 200102010/1.

Ruimtelijke Ordening (WRO), gelezen in samenhang met artikel 1:3 Awb, voorziet.<sup>162</sup> Deze wettelijke regeling van de mer-plicht kan leiden tot een spanning tussen enerzijds de behoefte om de mer in een zo vroeg mogelijk stadium op te stellen<sup>163</sup> teneinde zoveel mogelijk reële alternatieven in de besluitvorming te kunnen betrekken en anderzijds de noodzaak van rechtsbescherming - waarvoor nodig is dat een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb voorligt.

Dit spanningsveld is vooral zichtbaar bij ruimtelijke plannen voor (grootschalige) woningbouw. In dit verband kan worden gewezen op een uitspraak van 3 mei 2001 waarin het ging om een vrijstelling als bedoeld in artikel 19 WRO (oud) voor het bouwrijp maken van het woningbouwgebied Oosterhout Midden.<sup>164</sup> Dit gebied maakt deel uit van de VINEX-locatie "Waalsprong", bedoeld voor de bouw van 6.500 woningen vóór 2005. De Afdeling overwoog dat onder "bouw van woningen" in categorie C.11 van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994 mede moet worden begrepen het bouwrijp maken. De vrijstelling voor het bouwrijp maken van het woningbouwgebied werd daarmee aangemerkt als het eerste ruimtelijke plan dat de bouw van een zodanig groot aantal woningen mogelijk maakte, dat een verplichting bestond om een milieu-effectrapport op te stellen.

In een aantal uitspraken van 25 september 2001 heeft de Afdeling, onder verwijzing naar de uitspraak van 3 mei 2001, vervolgens ook de besluiten omtrent de goedkeuring van vier bestemmingsplannen die betrekking hadden op het "Waalsprong"-gebied vernietigd en - zelfvoorzienend - goedkeuring onthouden aan deze bestemmingsplannen.<sup>165</sup>

Overigens heeft de Europese Commissie inmiddels een voorstel gedaan tot vaststelling van Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Aanvaarding van dat voorstel zal gevolgen hebben voor de Nederlandse wetgeving met betrekking tot de mer-plicht, in het bijzonder waar het gaat om ruimtelijke plannen.

### **Publicatievereisten**

In de WRO, gelezen in samenhang met de Awb, is bepaald op welke wijze kennis dient te worden gegeven van de terinzagelegging van het ontwerp-bestemmingsplan dan wel het vastgestelde bestemmingsplan. De Afdeling heeft eerder overwogen dat die voorschriften, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de WRO, als minimale waarborgen dienen te worden beschouwd. Zij dienen dan ook strikt te worden nageleefd. Het is vaste jurisprudentie dat, indien niet aan deze eisen is voldaan, de tegen het besluit omtrent goedkeuring gerichte beroepen gegrond zijn en het desbetreffende besluit wordt vernietigd. Indien de fout de ontwerpfasen betreft, pleegt de Afdeling tevens zelf in de zaak te voorzien door goedkeuring aan het bestemmingsplan te onthouden. Ook in het verslagjaar heeft dit probleem weer tot een aantal vernietigingen geleid. Zo heeft de Afdeling besluiten tot goedkeuring van een bestemmingsplan vernietigd, omdat de kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerp-bestemmingsplan dan wel vastgestelde bestemmingsplan niet in de Staatscourant was geplaatst.<sup>166</sup> In andere zaken kwam de Afdeling tot vernietiging van het goedkeuringsbesluit, omdat in de kennisge-

<sup>162</sup> In zaak nr E01.96.0014 (Gst. 1999, 7110, nr 7; BR 1998, blz. 929).

<sup>163</sup> Bijvoorbeeld in het kader van een pkb of een streekplan.

<sup>164</sup> In zaak nr 200002213/1 (Gst. 2001, 7151, 2; BR 2001, blz. 575).

<sup>165</sup> In zaak nrs 200100642/1, 200100658/1, 200100659/1 en 200100660/1.

<sup>166</sup> Uitspraken van 9 juli 2001, in zaak nr 200101614/2, 5 november 2001, in zaak nr 200104071/2 en 4 december 2001, in zaak nr 200103741/2.

ving van de terinzagelegging van het vastgestelde plan, in strijd met artikel 3:12, derde lid, Awb, geen mededeling was gedaan van de mogelijkheid voor een ieder schriftelijk bedenkingen in te dienen tegen bij de vaststelling van het plan daarin aangebrachte wijzigingen.<sup>167</sup> Bij uitspraak van 17 september 2001 vernietigde de Afdeling het besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan, omdat in de kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerp-bestemmingsplan uitsluitend aan belanghebbenden de mogelijkheid werd voorgehouden hiertegen een zienswijze in te dienen.<sup>168</sup>

### **Streekplannen**

Op 4 juli 2001 werd voor het eerst uitspraak gedaan in een zaak waarop de WRO, zoals die sinds 3 april 2000 luidt, geheel van toepassing was. Onder de wet zoals die voordien gold, kon beroep bij de Afdeling worden ingesteld tegen onderdelen van een streekplan die waren aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Sinds de wijziging van de WRO kan tegen een streekplan slechts beroep bij de Afdeling worden ingesteld, voorzover daarin concrete beleidsbeslissingen zijn opgenomen. Deze dienen als zodanig te zijn aangewezen in het streekplan. De uitspraak van 4 juli 2001 betrof een partiële herziening van het streekplan Noord-Brabant, waarin geen concrete beleidsbeslissing was aangewezen.<sup>169</sup> De Afdeling verklaarde zich dan ook onbevoegd.

### **Luchtvaartwet.**

In het verslagjaar kwamen ook diverse besluiten met betrekking tot luchtvaartterreinen aan de orde.

Wat betreft de kleine luchtvaartterreinen is het aanwijzingsbesluit van het luchtvaartterrein Ameland aan de orde geweest. In een uitspraak van 12 december 2001 heeft de Afdeling dat aanwijzingsbesluit vernietigd, omdat de minister bij het nemen van het besloten besluit niet de meest recente gegevens omtrent het aantal vliegtuigbewegingen had betrokken.<sup>170</sup> Het bezwaar daartegen klemde temeer nu de verlaging van de geluidsnorm voor kleine luchtvaart ten doel heeft een reductie van de geluidsbelasting vanwege luchtvaartterreinen te bewerkstelligen. De Afdeling achtte onvoldoende weerlegd dat bij de aanwijzing van een hoger aantal vliegtuigbewegingen was uitgegaan dan op basis van historische cijfers te verwachten was. Daardoor kon het werkelijke aantal vliegtuigbewegingen zonder extra maatregelen worden geacommodeerd en was geen sprake van een afname van geluidsbelasting. Een vergelijkbare redenering volgde de Afdeling in een uitspraak van 5 december 2001 inzake het luchtvaartterrein Seppe.<sup>171</sup>

Eerder in het jaar was een uitspraak gedaan inzake het luchtvaartterrein Geilenkirchen. Dit in Duitsland, direct aan de grens met Nederland, gelegen luchtvaartterrein wordt hoofdzakelijk gebruikt voor de zogeheten AWACS-toestellen. In het op de Wet geluidhinder gebaseerde Besluit zonering buitenlands luchtvaartterrein Zuid-Limburg zijn op Nederlands grondgebied geluidscontouren vastgesteld. Wat betreft het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen heeft de minister het ter uitvoering van de Luchtvaartwet gevoerde beleid, dat eerst bij een geluidsbelasting van meer dan 40 Ke geluidwerende voorzieningen worden getroffen, van overeenkomstige toepassing mogen achten, aldus de

<sup>167</sup> Uitspraken van 6 maart 2001, in zaak nr 200005340/2, 10 april 2001, in zaak nr 200005630/3, 22 mei 2001, nr 200003108/3 en 22 juni 2001, in zaak nr 200102016/3.

<sup>168</sup> In zaak nr 200102962/3.

<sup>169</sup> In zaak nr 200005498/1 (AB 2001, 363; BR 2001, blz. 867).

<sup>170</sup> In zaak nr 200001861/1.

<sup>171</sup> In zaak nr 200002721/1.

Afdeling in uitspraken van 11 mei 2001.<sup>172</sup> De Afdeling overwoog verder dat de geluidszone rondom de luchthaven niet kon worden gehandhaafd, omdat het aantal vliegbewegingen niet kan worden beïnvloed. Nu derhalve niet was uitgesloten dat buiten de zone een hogere geluidsbelasting optreedt dan is toegestaan, mocht bij de toepassing van het beleid inzake het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen niet louter worden uitgegaan van de in het Besluit zonering buitenlands luchtvaartterrein Zuid-Limburg opgenomen geluidszone. Voor het treffen van geluidwerende voorzieningen diende te worden uitgegaan van de “reële contour”. Aangezien de minister niet had gezien in hoeverre de woningen van appellanten binnen deze contour lagen, werd het besluit wegens strijd met artikel 3:2 Awb vernietigd.

De Voorzitter heeft op 3 mei 2001 een uitspraak gedaan inzake de aanwijzing van het luchtvaartterrein Schiphol.<sup>173</sup> Dit besluit voorziet zowel in het huidige gebruik van het vierbanenstelsel als in het toekomstige gebruik van het vijfbanenstelsel. Aan de orde was het uitblijven van een beslissing op de tegen dit aanwijzingsbesluit ingediende bezwaren. De Voorzitter was van oordeel dat afzonderlijk kon worden beslist op de bezwaren tegen het vierbanenstelsel en die tegen het vijfbanenstelsel. De regimes voor beide stelsels volgen elkaar in de tijd op en sluiten elkaar uit. Wat betreft het vierbanenstelsel stelde de Voorzitter een termijn voor het nemen van een beslissing op de bezwaren. Ten aanzien van het vijfbanenstelsel overwoog de Voorzitter dat de in de PKB Schiphol en Omgeving opgenomen milieucriteria slechts een zeer beperkt gebruik van de vijfde baan toelaten. Dit strijdt met de mainportdoelstelling die eveneens in de PKB is opgenomen en leidt tot de conclusie dat de in de PKB opgenomen dubbeldoelstelling aan een met de PKB strokende beslissing op de bezwaren in de weg staat. Onder deze omstandigheden achtte de Voorzitter het niet zinvol het beroep van appellanten gegrond te verklaren en te bepalen dat verweerder op korte termijn een beslissing op de bezwaren neemt, omdat deze voor vernietiging vatbaar zal zijn, zolang de PKB niet is gewijzigd. Aan de ander kant overwoog de Voorzitter dat de voorschriften, zoals deze in paragraaf 2 van het aanwijzingsbesluit zijn opgenomen, gebruik van de vijfde baan mogelijk maken dat in strijd is met de PKB. Appellanten hadden er belang bij dat dat niet zou plaatsvinden. Daarom zag de Voorzitter aanleiding de uitgebleven beslissing en het primaire aanwijzingsbesluit wat betreft de regeling van de vijfde baan te schorsen.

## **Kamer 2: milieu**

### **Begrip afval**

In zijn arrest 15 juni 2000 heeft het HvJ EG in de gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97 uitspraak gedaan op prejudiciële vragen van de Afdeling, gesteld in de zaken E03.96.0894/1 (EPON) en E03.95.1446 (LUWA-bottoms) inzake de uitleg van de term afval.<sup>174</sup> Het Hof heeft in dat arrest voor recht verklaard dat de vraag of sprake is van een afvalstof in de zin van de richtlijn 72/442/EEG, zoals gewijzigd door richtlijn 91/156/EEG, moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van die richtlijn en ervoor moet worden gewaakt, dat afbreuk zou worden gedaan aan de doeltreffendheid daarvan. Verder heeft het Hof aanwijzingen gegeven om te beoordelen of een stof al dan niet als afvalstof moet worden aangemerkt. De Afdeling heeft in het verslagjaar in een aantal

<sup>172</sup> In zaak nrs 199900330/1, 199900351/1, 199900354/1, 199900355/1 en 199900358/1.

<sup>173</sup> In zaak nr 200101398/2 (JB 2001/170; JM 2001/86; NJB 2001, p. 998, nr 9).

<sup>174</sup> AB 2000, 311



zaken de term afvalstof, in het licht van het arrest van het Hof, nader uitgelegd. Die uitleg komt er op neer dat op grond van aanwijzingen pro en aanwijzingen contra moet worden beoordeeld of de houder van een stof zich daarvan ontdoet, voornemens is zich daarvan te ontdoen of zich daarvan moet ontdoen.

Uit die uitspraken kan worden afgeleid dat de volgende omstandigheden daarbij van belang kunnen zijn:

1. Een belangrijke aanwijzing dat sprake is van een handeling, een voornemen of een verplichting van de producent of houder om zich van de stof te ontdoen en aldus voor de kwalificatie als afvalstof, is dat het om een productieresidu ofwel een restproduct gaat. Mede op grond hiervan heeft de Voorzitter in een uitspraak van 10 augustus 2001 diermeel als afvalstof aangemerkt.<sup>175</sup> Ook een restproduct dat vrijkomt bij nuttige toepassing van afvalstoffen kan een afvalstof zijn. Dat de stof het resultaat is van een handeling van nuttige toepassing is daarbij niet doorslaggevend. Zo achtte de Afdeling in een uitspraak van 26 april 2001 een kobalthoudende zoutzuuroplossing die vrijkomt bij de winning en productie van metalen uit niet meer bruikbaar gereedschap een afvalstof.<sup>176</sup>
2. Daarmee samenhangend is van belang of beoogd is een stof te produceren voor gebruik overeenkomstig de oorspronkelijke bestemming daarvan. Is dat niet het geval, dan is dat een aanwijzing dat sprake is van een afvalstof. In een uitspraak van 6 maart 2001 werd PVC-pasta, - reststof van de productie van vinylvloerbedekking - als afvalstof aangemerkt.<sup>177</sup> Hetzelfde gold voor versnipperd tapijtafval dat als restproduct vrijkomt bij de productie van binnenbekleding van auto's en wordt verhandeld en aangewend als bodembedekking voor paardrijbakken, nu niet is beoogd de tapijtsnippers daarvoor te produceren.<sup>178</sup> Champignonvoetjes die worden gescheiden van champignons zijn mede op grond van deze omstandigheid eveneens als afvalstof aangemerkt. Daarbij was tevens relevant dat de champignonvoetjes verontreinigd waren.<sup>179</sup>
3. Dat een stof bewust is geproduceerd, waarbij de productie kan worden gestuurd, en dat de stof zich qua samenstelling leent voor het gebruik dat ervan wordt gemaakt, zijn aanwijzingen dat de houder/producent van die stoffen zich daarvan niet moet ontdoen. In uitspraken van 29 maart 2001 werd overwogen dat natte petroleumcokes, dat wordt onttrokken aan ruwe aardolie en als brandstof wordt ingezet, geen afvalstof is.<sup>180</sup> Anders oordeelde de Afdeling in een uitspraak van 8 augustus 2001 ten aanzien van interfase-slib dat vrijkomt bij het productieproces van plantaardige olie en wordt ingezet als meststof.<sup>181</sup> Niet is immers beoogd het interfase-slib te produceren als meststof voor de landbouw.
4. In de onder 3 vermelde uitspraken van 29 maart 2001 is tevens overwogen dat het gebruik van een stof als brandstof weliswaar een gangbare methode van nuttige toepassing van afvalstoffen is, maar dat dit niet betekent dat stoffen die naar oorsprong, aard en bestemming primaire brandstof zijn, als afvalstof moeten worden aangemerkt.
5. Dat een stof na te zijn behandeld gelijkwaardig is aan een grondstof, dezelfde kenmerken als die grondstof bezit en kan worden gebruikt wanneer dezelfde voorzorgsmaatregelen voor het milieu worden getroffen, is een aanwijzing voor de conclusie dat die stof

<sup>175</sup> In zaak nr 200103807/1.

<sup>176</sup> In zaak nr E03.97.1813.

<sup>177</sup> In zaak nr E03.95.1216 (AB 2001, 156; MenR 2001/11, nr 110).

<sup>178</sup> Uitspraak van 14 mei 2001, in zaak nr 199902343/1.

<sup>179</sup> Uitspraak van 27 maart 2001, in zaak nr E03.96.1258.

<sup>180</sup> In zaak nrs E03.96.0141, E03.96.1335 en E03.97.1061 (AB 2001, 158; MenR 2001/11, nr 14).

<sup>181</sup> In zaak nr E03.98.0603.

geen afvalstof is. Zo heeft de Afdeling in een uitspraak van 28 november 2001 overwogen dat schelpen, afkomstig van een kokkelkokerij, die binnen de inrichting werden ben verwerkt, geen afvalstoffen waren.<sup>182</sup> Hetzelfde gold voor eierschalen die zodanig waren bewerkt dat ze als kalkmeststof konden worden aangewend.<sup>183</sup> Indien een handeling of bewerking echter de desbetreffende voorwerpen niet van giftige impregneerstoffen zuivert en aldus niet tot gevolg heeft dat die voorwerpen een aan een grondstof gelijkwaardig product worden, dat dezelfde kenmerken als die grondstof bezit en kan worden gebruikt wanneer dezelfde voorzorgsmaatregelen voor het milieu worden getroffen, ontnemt die handeling of bewerking die voorwerpen niet de hoedanigheid van afvalstof. Mede op grond hiervan komt de Afdeling in een uitspraak van 20 juni 2001 tot de conclusie dat door een derde vóórverwerkte en gescheiden houtspaanders op het moment van acceptatie door de ontvanger daarvan, als afvalstof moeten worden aangemerkt.<sup>184</sup>

6. Wanneer een afvalstof zonder bijzonder voorzorgsmaatregelen voor het milieu als grondstof wordt gebruikt of daarmee vergelijkbare handelingen zijn verricht, is daaraan de hoedanigheid van afval komen te ontvallen.<sup>185</sup> Door het gebruik van de gestorte grond, afkomstig van een nieuwbouwwijk, als ophoging van een perceel, is, zo die grond al zou moeten worden gekwalificeerd als afvalstof, die hoedanigheid daaraan ontvallen.

7. Ook maatschappelijke opvattingen kunnen relevant zijn voor de vraag of sprake is van een afvalstof. Mede op grond hiervan komt de Afdeling in een uitspraak van 16 maart 2001 tot de conclusie dat oud brood dat niet meer geschikt is voor menselijke consumptie, een afvalstof is.<sup>186</sup>

8. Dat producten niet meer voldoen aan nationale keurings- en kwaliteitseisen en een ingrijpende behandeling moeten ondergaan om weer voor hun oorspronkelijk doel te kunnen worden gebruikt, vormt een aanwijzing dat sprake is van afvalstof.

Zo overwoog de Afdeling in een uitspraak van 20 maart 2001 dat oude autobanden afvalstoffen waren.<sup>187</sup>

9. Een andere aanwijzing dat men zich ontdoet van afvalstoffen is gelegen in de omstandigheid dat stoffen, die op een bepaalde locatie zijn ontstaan, daar onbruikbaar zijn geworden en aldaar moeten worden verwijderd. In een uitspraak van 17 april 2001 overwoog de Afdeling dat opgeslagen groenafval, afkomstig van onderhoud aan openbare groenvoorzieningen, het karakter van afvalstof heeft.<sup>188</sup> Daarbij werd tevens in aanmerking genomen dat niet is beoogd in de opslagplaats stoffen te produceren met het oog op het gebruik dat daarvan elders kan worden gemaakt. Niet relevant was dat de eigenaar van de openbare groenvoorzieningen tevens drijver van de opslagplaats was. In een uitspraak van 1 augustus 2001 kwam de Afdeling tot hetzelfde oordeel ten aanzien van freesasfalt dat van de weg wordt afgeschaafd en wordt opgeslagen.<sup>189</sup> Dat asfalt kon als zodanig niet onmiddellijk worden toegepast maar eerst na bewerking. Op het moment dat het in de inrichting werd opgeslagen, moest het als een afvalstof worden beschouwd.

<sup>182</sup> In zaak nr 200001533/1.

<sup>183</sup> Uitspraak van 18 juli 2001, in zaak nr 200001569/2.

<sup>184</sup> In zaak nr E03.96.0894/1 (AB 1998, 2; JM1998/27; MenR 1998/3, nr 31; NJB 1998, p. 27, nr 1).

<sup>185</sup> Uitspraak van 10 april 2001, in zaak nr E03.97.1224/1 (AB 2001, 159; JM 2001/79).

<sup>186</sup> In zaak nr E03.97.1670 (MenR 2001/11, nr 111).

<sup>187</sup> In zaak nr E03.96.0707 (AB 2001, 157; MenR 2001/11, nr 112).

<sup>188</sup> In zaak nr E03.98.1610.

<sup>189</sup> In zaak nr E03.96.0635.

## **Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen**

In een vijftal uitspraken van 8 augustus 2000 heeft de Afdeling prejudiciële vragen gesteld aan het HvJ EG over de verordening (EEG) nr 259/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de EG (de EVOA; PbEG L 30).<sup>190</sup>

Hierover is in het jaarverslag 2000 bericht. In een uitspraak van 13 maart 2001 heeft de Afdeling in aanvulling daarop, kort weergegeven, de navolgende vragen gesteld:<sup>191</sup>

- Kan een verwerkingsproces van afvalstoffen waarbij meer dan één handeling wordt verricht, als één geheel worden beoordeeld?
- Is in dat geval sprake van nuttige toepassing indien dit proces leidt tot volledige benutting van de daarin ingezette afvalstoffen?
- Is voor de kwalificatie van de handeling als nuttige toepassing of verwijdering van belang in welke mate (uitgedrukt in calorische waarde) de afvalstoffen bijdragen aan het verbrandingsproces onderscheidenlijk (uitgedrukt in omvang van het materiaal hergebruik) de asresten van die afvalstoffen bijdragen aan het productieproces?
- Aan de hand van welke (communautaire dan wel nationale) criteria moet worden beoordeeld of de bijdrage toereikend is voor de kwalificatie als nuttige toepassing?
- Indien één handeling moet worden gekwalificeerd als nuttige toepassing en een andere als verwijdering, hoe moet dan het verwerkingsproces in zijn geheel worden aangemerkt?

In afwachting van het antwoord van het Hof van Justitie worden zaken die betrekking hebben op de EVOA aangehouden.

In een uitspraak van 12 december 2001 werd een besluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om een schip door middel van een dwangsom te beletten Nederland uit te varen op weg naar India geschorst.<sup>192</sup> De Voorzitter overwoog onder meer dat het schip moest worden beschouwd als een groene lijst-stof in de zin van de EVOA, in welk geval geen kennisgeving van de overbrenging behoeft te worden gedaan. De groene lijst in de EVOA ziet onder meer op schepen waaruit bij het gebruik van het schip vrijkomende afvalstoffen zijn verwijderd. Het slopen van het schip, waarbij asbest zou vrijkomen, was naar het oordeel van de Voorzitter geen gebruiken van het schip, zodat de minister zich ten onrechte op het standpunt had gesteld dat het schip niet onder de groene lijst viel.

## **De term lozing**

In een uitspraak van 25 juli 2001 was aan de orde of een door een veehouderij veroorzaakte ammoniakdepositie op omliggende oppervlaktewateren moet worden aangemerkt als een lozing als bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de richtlijn 76/464/EG betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd.<sup>193</sup> Appellanten in die zaak beriepen zich op het arrest van het HvJ EG van 29 september 1999, in zaak no C-232/97, waarin voor recht werd verklaard dat de term lozing in die richtlijn aldus dient te worden uitgelegd, dat de emissie van verontreinigde stoom die op oppervlaktewater neerslaat daaronder valt.

<sup>190</sup> In zaak nrs E03.98.1535 (AB 2001, 415), 199901825/2, 199901635/2 (AB 2001, 414), 1999902002/1 en 199902198/1.

<sup>191</sup> In zaak nrs E03.99.0042 en E03.99.0043.

<sup>192</sup> In zaak nr 200105168/1.

<sup>193</sup> In zaak nr 200002894/1 (AB 2001, 392).

De Afdeling onderscheidde daarvan het neerslaan van ammoniak van een veehouderij op oppervlaktewater. Volgens haar blijkt uit het arrest van het Hof dat niet iedere activiteit waarbij een stof in de lucht komt en de mogelijkheid bestaat dat deze stof via de lucht in het water komt, een lozing als bedoeld in de richtlijn oplevert. De term lozing moet volgens het Hof aldus worden begrepen dat het ziet op elke aan een persoon toe te schrijven handeling, waarbij een van de in lijst I of lijst II van de bijlage bij de richtlijn 76/464/EG genoemde stoffen direct of indirect in de wateren waarop deze richtlijn van toepassing is, worden gebracht. De term lozing omvat volgens het Hof in hetzelfde arrest echter niet de verontreiniging die afkomstig is uit andere significante bronnen, met inbegrip van meervoudige en diffuse bronnen, als bedoeld in artikel 5 van de richtlijn 86/280/EG. Vervolgens overwoog de Afdeling dat het ging om een ongerichte uitstoot van ammoniak, een lijst II stof, in de lucht, dat op gelijke wijze als elders ook op het oppervlaktewater kan neerslaan. Indien er al sprake was van verontreiniging van de oppervlaktewateren met ammoniak, kwam deze, gelet op de omgeving van de inrichting, voort uit meervoudige, al dan niet diffuse, bronnen zoals veehouderijen, uitspoeling door bemesting van omliggende landerijen, mest van vee in de weide, de plaatselijke fauna, enzovoort. Het aandeel van de betrokken veehouderij in de verontreiniging met ammoniak als geheel viel hierin niet te onderscheiden. Van een lozing als bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de richtlijn 76/464/EG was derhalve geen sprake.

In een uitspraak van 19 december 2001 ging het om water dat van een naast een sloot gelegen schutting afloopt en afspat en vervolgens, voor een deel direct en voor een deel over de grond in het oppervlaktewater terecht komt.<sup>194</sup> Ook in dit geval oordeelde de Afdeling dat geen sprake was van een lozing. De hoeveelheden verontreinigde stoffen die van de schutting in het oppervlaktewater terecht konden komen, waren zo miniem dat deze niet constateerbaar waren. Indien al sprake was van een verontreiniging, was deze niet te onderscheiden van andere, soortgelijke lozingen.

### **Het hanteren van richtlijnen, circulaires en dergelijke**

Bij de beoordeling van vergunningaanvragen hanteren de bevoegde bestuursorganen veelal van derden afkomstige circulaires, richtlijnen en dergelijke. Die circulaires en richtlijnen zijn meestal opgesteld ter informatie en advies of als hulpmiddel bij de vergunningverlening en het opstellen van vergunningvoorschriften. De Afdeling ziet zich geregeld voor de vraag gesteld of aldus een juiste wijze invulling is gegeven aan de toepassing van de artikelen 8.10 en 8.11 Wm.

In een uitspraak van 16 januari 2002 overwoog de Afdeling dat het bevoegd gezag in het algemeen mag afgaan op de normen voor de bescherming van het milieu die de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer adviseert te hanteren bij de beoordeling van een vergunningaanvraag.<sup>195</sup> In dat geval ging het echter om een afstandsnorm voor de beoordeling van opslag van vuurwerk, neergelegd in de brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 8 november 2000 aangaande de opslag van consumenten- en professioneel vuurwerk, die aanzienlijk afwijkt van de normstelling in het Handboek milieuvergunningen, welke voorheen werd gehanteerd. Nu uit de brief van de minister niet bleek dat de nieuwe afstandsnorm is gebaseerd op nieuwe milieutechnische inzichten of op nader technisch onderzoek kon de Afdeling niet vaststellen of met deze norm binnen de beoordelingsvrijheid werd gebleven, zodat deze niet zonder nadere motivering kon worden gehanteerd.

<sup>194</sup> In zaak nr 200100426/1.

<sup>195</sup> In zaak nr 200101020/1.

Een aantal normen voor trillinghinder, neergelegd in de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, kan evenmin zonder nadere motivering worden gebruikt voor de beoordeling van vergunningaanvragen.<sup>196</sup> Het gaat om de normen voor de gebiedstypen 4 en 5, zoals omschreven in de Handreiking. Deze zijn afgeleid van de normen uit de Duitse DIN 4150, Teil 2, maar niet duidelijk is of de desbetreffende gebiedsomschrijvingen in die richtlijn, wat betreft de aanwezigheid van beschermenswaardige woningen, vergelijkbaar zijn met de gebiedstypen 4 en 5 van de Handreiking. Voorts ontbreekt in de Handreiking een motivering, op grond waarvan niettemin kan worden geoordeeld dat met de voor de gebiedstypen 4 en 5 opgenomen normen de trillinghinder voldoende wordt beperkt.

Een soortgelijk oordeel bereikte de Afdeling in een uitspraak van 5 juni 2001 over de bijzondere regeling voor cacaobonenverwerkende bedrijven in de Nederlandse Emissie Richtlijnen Lucht.<sup>197</sup> Deze regeling kon volgens haar niet zonder meer worden toegepast omdat daaraan, kort gezegd, geen deugdelijk onderzoek ten grondslag was gelegd. Het branche-onderzoek waarop de regeling berust, omvatte geen onderzoek naar de hinder die de geur, die door de cacaoverwerkende bedrijven wordt verspreid, in de omgeving veroorzaakt. Zonder een dergelijk onderzoek kan volgens de Afdeling niet worden beoordeeld of de in de regeling beschreven maatregelen de nadelige gevolgen voor het milieu voldoende beperken.

### **Delegatie van bevoegdheden in het kader van de Wm**

In de artikelen 8.2 en volgende Wm en in hoofdstuk 3 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer is bepaald wie op een vergunningaanvraag kan beslissen. Daaraan is ingevolge artikel 18.2 Wm de bevoegdheid tot het nemen van handhavingsmaatregelen gekoppeld.

Delegatie van deze bevoegdheden aan regionale milieudiensten, als bedoeld in artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, komt veelvuldig voor. Bij de regeling waarbij een regionale milieudienst wordt opgericht, moet worden aangegeven welke bevoegdheden aan die dienst worden gedelegeerd. De Afdeling heeft in een uitspraak van 12 december 2001 overwogen dat een bevoegdheid als hier bedoeld, eerst is overgedragen wanneer ze voldoende nauwkeurig is omschreven in de desbetreffende regeling.<sup>198</sup> De regeling moet daartoe de te delegeren bevoegdheid uitdrukkelijk vermelden. De gemeenschappelijke regeling waarbij de Regionale Milieudienst West Holland is ingesteld, voldeed niet aan deze eis, zodat de bevoegdheid om te beslissen op een vergunningaanvraag niet aan die dienst was overgedragen en het bestreden besluit onbevoegdlijk was genomen. In een uitspraak van de Voorzitter van 30 oktober 2001 werd hetzelfde oordeel gegeven over de gemeenschappelijke Regeling Milieudienst IJmond.<sup>199</sup>

Delegatie kan tevens plaatsvinden op grond van artikel 107 van de Provinciewet. Daartoe is onder meer vereist dat de over te dragen bevoegdheden zich naar hun aard en schaal daarvoor lenen. In een uitspraak van 24 oktober 2001 was een besluit van gedeputeerde staten van Noord-Holland aan de orde, waarbij zij aan burgemeester en wethouders van Amsterdam een aantal bevoegdheden hadden gedelegeerd, waaronder die om te beslissen op vergunningaanvragen voor inrichtingen die binnen de gemeente Amsterdam zijn

<sup>196</sup> Uitspraak van 12 december 2001, in zaak nr 200005338/1.

<sup>197</sup> In zaak nr E03.98.0674.

<sup>198</sup> In zaak nr 200101569/1.

<sup>199</sup> In zaak nr 200102774/2.

gelegen en waar (gevaarlijke) afvalstoffen worden opgeslagen, alsmede de bevoegdheid tot handhaving ten aanzien van die inrichtingen.<sup>200</sup> Het betreft een overdracht in het kader van het grotestedenbeleid van specifieke bevoegdheden van gedeputeerde staten uitsluitend aan het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam. De Afdeling achtte geen grond aanwezig voor het oordeel dat de aard en schaal van deze bevoegdheid tot vergunningverlening en in het verlengde daarvan de bevoegdheid tot handhaving, zich verzetten tegen delegatie ervan aan burgemeester en wethouders van Amsterdam. De Afdeling kwam in een uitspraak van 28 december 2001 tot hetzelfde oordeel betreffende de delegatie aan burgemeester en wethouders van Amsterdam van de bevoegdheid tot vergunningverlening voor een in Amsterdam gelegen inrichting voor het be- en verwerken van autowrakken en oude metalen.<sup>201</sup>

Niet geoorloofd is daarentegen delegatie aan burgemeester en wethouders van Amsterdam van de bevoegdheid tot vergunningverlening en handhaving ten aanzien van inrichtingen als bedoeld in artikel 2.4 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken. Aldus een uitspraak van 28 december 2001.<sup>202</sup> De Afdeling overwoog in deze uitspraak dat bemoeienis van gedeputeerde staten met de vergunningverlening voor deze inrichtingen is aangewezen vanwege samenhang met hun toezichthoudende taak op bestemmingsplannen ingevolge de WRO en in het kader daarvan het vaststellen van hogere waarden op grond van onder meer artikel 82 van de Wet geluidhinder. In verband daarmee leent de bevoegdheid om te beslissen op vergunningaanvragen krachtens de Wm zich niet voor overdracht aan gemeentebesturen, ook niet indien het een gemeente met een relatief groot aantal inwoners betreft. Dit geldt evenzeer voor de bevoegdheid van gedeputeerde staten tot het vaststellen van hogere geluidgrenswaarden krachtens artikel 82 van de Wet geluidhinder.<sup>203</sup>

### **Verhouding oprichtingsvergunning/wijzigingsvergunning/revisievergunning**

De verhouding tussen de verschillende soorten milieu-vergunningen en de daaraan verbonden voorschriften blijkt niet altijd duidelijk te zijn. De Afdeling heeft in het afgelopen verslagjaar verscheidene uitspraken daaromtrent gedaan.

In een uitspraak van 21 november 2001 werd overwogen dat een revisievergunning, als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, Wm, moet worden aangemerkt als een vergunning als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, onder b, om een inrichting te veranderen of de werking daarvan te veranderen.<sup>204</sup> Onder een vergunning, als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, wordt dan ook mede een revisievergunning begrepen.

Bij het al dan niet verlangen van een revisievergunning, indien een veranderingsvergunning is aangevraagd, komt het bevoegd gezag beleidsvrijheid toe.<sup>205</sup> Een revisievergunning kan ook worden verleend in geval voor een inrichting eerder een vergunning is verleend en de aangevraagde wijzigingen zodanig omvangrijk zijn, dat feitelijk sprake is van een nieuwe inrichting, dan wel van een inrichting van geheel andere aard. De wet bevat geen aanknopingspunten voor het oordeel dat bepaalde veranderingen wél en andere niet in het kader van een revisievergunning kunnen worden verwezenlijkt. Aldus

<sup>200</sup> In zaak nr 200003287/1.

<sup>201</sup> In zaak nr 200101135/2.

<sup>202</sup> In zaak nr 200100433/2.

<sup>203</sup> Uitspraak van 5 januari 2001, in zaak nr 199903947/1.

<sup>204</sup> In zaak nr 200005067/1.

<sup>205</sup> Uitspraak van 20 februari 2001, in zaak nr E03.98.0314 (AB 2001, 208).

een uitspraak van de Voorzitter van 21 juni 2001.<sup>206</sup> Indien voor hetzelfde pand en perceel als waarop de aanvraag ziet, al een oprichtingsvergunning geldt, moet een veranderings- of revisievergunning worden verleend. De Afdeling achtte het in een uitspraak van 2 april 2001 in strijd is met het systeem van de Wm dat op hetzelfde pand en perceel twee verschillende vergunningen voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting van toepassing zijn, omdat daardoor de situatie kan ontstaan dat voorschriften, verbonden aan verschillende vergunningen, waartussen onderling afwijkingen bestaan, tegelijkertijd hetzelfde onderwerp regelen.<sup>207</sup>

Indien een veranderingsvergunning wordt verleend, kunnen daarbij de voorschriften in de onderliggende vergunning ambtshalve worden gewijzigd of ingetrokken, voorzover dit binnen het kader van de aanvraag voortvloeit uit de beoogde verandering.<sup>208</sup> Aan een veranderingsvergunning mogen geen voorschriften worden verbonden die zien op bestaande, eerder vergunde delen van de inrichting waar de veranderingsvergunning geen betrekking op heeft.<sup>209</sup>

De voorschriften van een onderliggende vergunning gelden ook voor de wijzigingen die bij de opvolgende veranderingsvergunning, niet zijnde een revisievergunning, zijn vergund, tenzij de strekking van de voorschriften of de aard van de veranderingen zich daartegen verzetten.<sup>210</sup>

### **Melding nieuwe stijl**

Bij Wet van 25 april 2000 tot wijziging van de Wet milieubeheer (meldingenstelsel)<sup>211</sup> is onder meer artikel 8.19, tweede lid, Wm gewijzigd. Met deze wijziging is beoogd de mogelijkheden te vergroten om met een melding te volstaan bij het aanbrengen van veranderingen aan een inrichting. De wijziging houdt, kort gezegd, in dat bij veranderingen die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die welke de inrichting ingevolge de geldende vergunning met de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken, en die geen aanleiding geven tot wijziging of (gedeeltelijke) intrekking van de vergunning, kan worden volstaan met een melding. In een aantal Voorzittersuitspraken is deze nieuwe meldingsregeling aan de orde geweest.

In een uitspraak van 13 maart 2001 ging het om het bijplaatsen van een vierde transformator binnen een hoogspanningsschakel- en transformatorstation.<sup>212</sup> Aangezien deze uitbreiding niet leidde tot overschrijding van de geldende geluidgrenswaarden en er geen sprake was van trillinghinder die aanleiding zou moeten zijn tot aanscherping van de onderliggende vergunning, kon met een melding worden volstaan. Ook voor de uitbreiding van een attractiecentrum met de activiteit abseilen kon worden volstaan met een melding, nu daarmee binnen de geldende geluidgrenswaarden werd gebleven.<sup>213</sup> De melding voor de herbouw van een afgebrande loods voor de opslag van gevaarlijke afvalstoffen was onderwerp van geschil in een uitspraak van 11 juli 2001.<sup>214</sup> De herbouw was niet in overeenstemming met de geldende vergunning en moest voldoen aan een bij de mel-

<sup>206</sup> In zaak nr 200100206/1.

<sup>207</sup> In zaak nr E03.99.0427.

<sup>208</sup> Uitspraak van 27 april 2001, in zaak nr E03.99.0265.

<sup>209</sup> Uitspraak van 6 april 2001, in zaak nr E03.98.1372.

<sup>210</sup> Uitspraak van 25 januari 2001, in zaak nr E03.98.0940.

<sup>211</sup> Sib 2000,188; in werking getreden op 1 oktober 2000.

<sup>212</sup> In zaak nr 20010039/1.

<sup>213</sup> Uitspraak van de Voorzitter van 1 juni 2001, in zaak nr 200102094.

<sup>214</sup> In zaak nr 200101471/1.

ding overgelegd brandbeveiligingsplan. Daarin stonden eisen en voorschriften die verder gingen dan de in de vergunning voorgeschreven voorzieningen. De Voorzitter overwoog dat, voorzover werd afgeweken van het brandveiligheidsplan, werd gehandeld in strijd met het in artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder b, Wm neergelegde verbod een inrichting of de werking daarvan te veranderen. Voor het overige leidde de verandering tot een grotere brandveiligheid, zodat voor de herbouw van de loods met een melding kon worden volstaan.

In sommige gevallen heeft de Voorzitter de aanvaarding van een melding bij wijze van voorlopige voorziening geschorst, omdat het bevoegd gezag niet inzichtelijk had gemaakt waarom de melding geen aanleiding gaf tot wijziging van de voorschriften met toepassing van de artikelen 8.22 of 8.23 Wm.<sup>215</sup>

Voor de uitbreiding van een inrichting, die er toe zal leiden dat een geluidscherm moet worden opgericht om aan de geluidgrenswaarden te voldoen, kon, nu dat geluidscherm geen deel uitmaakte van de melding of van de onderliggende vergunning, niet met een melding worden volstaan.<sup>216</sup>

### **Kamer 3: hoger beroep**

#### **Bouwzaken**

##### *Algemeen*

Ruim vijfendertig procent van de hoger-beroepsprocedures – buiten de categorie van de vreemdelingenzaken – zijn bouwzaken. Daarbij gaat het in de overgrote meerderheid van de gevallen om besluiten tot handhaving of tot afwijzing van een daartoe strekkend verzoek en om besluiten tot het verlenen of weigeren van een vrijstelling of vergunning voor een bouwwerk, een werk of een bepaald gebruik. Het kan in deze zaken gaan om grote projecten als een nieuwe woonwijk of een nieuw industrieterrein, maar ook om een aanbouw of een erfafscheiding.

##### *Mandaat*

In het vorige verslagjaar kwam aan de orde dat mandaat tot het afgeven van een verklaring van geen bezwaar in beginsel ongeoorloofd is; slechts wanneer sprake is van een niet-ingrijpende inbreuk op de bestaande planologische situatie, kan een dergelijk mandaat aanvaardbaar zijn. Een uitspraak van de Afdeling van 21 november 2001 betrof de aanleg van een natuur-/wildpark, ten behoeve waarvan in mandaat verklaringen van geen bezwaar waren afgegeven.<sup>217</sup> Blijkens een aan de rechtbank gerichte brief hadden gedeputeerde staten het project alsnog beoordeeld. Anders dan de rechtbank was de Afdeling van oordeel dat gedeputeerde staten daarbij met een verwijzing naar de in mandaat genomen besluiten konden volstaan, nu daarin gemotiveerd was uiteengezet op welke gronden was geoordeeld dat het project past binnen de in die besluiten genoemde ruimtelijke plannen.

##### *Vergunningplicht*

In onder meer een uitspraak van 5 april 2001 overwoog de Afdeling dat voor het plaatsen van een GSM-installatie op een woongebouw een bouwvergunning is vereist.<sup>218</sup> Het

<sup>215</sup> Uitspraken van 31 mei 2001, in zaak nr 200101369/1 en van 24 juli 2001, in zaak nr 200102557/1.

<sup>216</sup> Uitspraak van de Voorzitter van 7 augustus 2001, in zaak nr 200102884/1.

<sup>217</sup> In zaak nr 200104049/1.

<sup>218</sup> In zaak nr 200003191/1 (AB 2001, 173; BR 2001, blz.. 783).



betoog dat, in verband met artikel 10 EVRM niet tot verwijdering van de GSM-installaties had mogen worden aangeschreven, werd niet gevolgd. De Afdeling overwoog dat het door burgemeester en wethouders gevoerde GSM-beleid niet in de weg stond aan de opbouw van een landelijk dekkend netwerk. In een uitspraak van 5 september 2001, was de verlening van een bouwvergunning, met vrijstelling krachtens artikel 19 WRO, voor het oprichten van een GSM-mast aan de orde.<sup>219</sup> Het betoog dat geen bouwvergunning mocht worden verleend, omdat niet vast staat dat GSM-masten op de langere termijn geen gezondheidsrisico's voor omwonenden veroorzaken, werd niet gevolgd. Uit een uitspraak van de Afdeling van 7 juni 2001 blijkt dat voor de oprichting van tijdelijke bouwwerken onder omstandigheden geen vergunning is vereist.<sup>220</sup> De Afdeling overwoog dat in elk geval voor het plaatsen van een tent gedurende niet meer dan in totaal eenendertig al dan niet aaneengesloten dagen per kalenderjaar geen bouwvergunning is vereist.

### *Welstand*

In uitspraken van 10 april 2001 en 10 mei 2001 overwoog de Afdeling dat artikel 56, derde lid, Woningwet niet toestaat dat de welstandstoetsing ertoe leidt dat aan de bouwvergunning een voorschrift wordt verbonden dat verplicht tot het aanbrengen van beplanting.<sup>221</sup> Het bouwwerk moet op zichzelf voldoen aan redelijke eisen van welstand. Een uitspraak van 25 juli 2001 betrof een aanschrijving ingevolge artikel 19 Woningwet.<sup>222</sup> Dit artikel biedt, zo overwoog de Afdeling, ook de mogelijkheid tot optreden tegen veranderingen van een vergunningplichtig bouwwerk, indien die veranderingen dat bouwwerk als geheel ernstig in strijd met redelijke eisen van welstand brengen.

In een uitspraak van 19 december 2001 werd bevestigd dat financiële onmacht het verlenen van bouwvergunning voor een tijdelijk bouwwerk in afwijking van een negatief welstandsadvies kan rechtvaardigen.<sup>223</sup>

### *Artikel 352 bouwverordening*

In een uitspraak van 25 juli 2001 overwoog de Afdeling dat de rechtbank voor de beantwoording van de vraag of sprake was van een verwezenlijkte bestemming als bedoeld in artikel 352, eerste lid, van de gemeentelijke bouwverordening, terecht de geschiktheid van het pand om overeenkomstig de bestemming te worden gebruikt, zonder dat ingrijpende voorzieningen behoeven te worden getroffen, als maatstaf had aangelegd.<sup>224</sup> Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van zodanige geschiktheid, kan de aard van het gebouw waarvoor indertijd vergunning is verleend een rol spelen. Bepalend is deze echter niet, zo overwoog de Afdeling verder. Voor het verwezenlijkt zijn van een bestemming is voorts niet vereist dat een gebruik overeenkomstig de bestemming daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

Bij de toepassing van artikel 352, tweede lid, van de bouwverordening gaat het om de bouwkundige hoedanigheid van een bouwwerk. In een uitspraak van 8 augustus 2001

<sup>219</sup> In zaak nr 200002649/1.

<sup>220</sup> In zaak nr 200000506/1 (Gst. 7154, 7; BR 2001, blz. 788).

<sup>221</sup> In zaak nr 200000317/1, (AB 2001, 206; Gst. 7153, 4; BR 2001, blz. 682) respectievelijk nr 200000150/1 (Gst. 2001, 7148, 3; BR 2001, blz. 685).

<sup>222</sup> In zaak nr 200002386/1.

<sup>223</sup> In zaak nr 200100576/1.

<sup>224</sup> In zaak nr 200005399/1.

overwoog de Afdeling dat, indien een bouwwerk de geschiktheid heeft gehad om overeenkomstig de bouwkundige bestemming te worden gebruikt, gebruik in strijd met die bestemming is verboden.<sup>225</sup> Die geschiktheid wordt aangenomen, indien het bouwwerk zonder ingrijpende bouwkundige veranderingen wat betreft constructie dan wel inrichting voor dat gebruik kan worden aangewend. Ook hier geldt dat de voor het bouwwerk verleende vergunning wel een rol kan spelen, al is zij niet bepalend.

#### *Artikel 19 WRO*

Op 5 december 2001 deed de Afdeling voor het eerst uitspraak in een zaak waar de toepassing van het nieuwe artikel 19, derde lid, WRO – gelezen in verbinding met artikel 20, eerste lid, onder a, sub 1, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 – aan de orde kwam.<sup>226</sup> Deze bepalingen geven de mogelijkheid tot het verlenen van vrijstelling voor uitbreiding van, of de bouw van een bijgebouw bij, een woongebouw *in* de bebouwde kom, mits het aantal woningen gelijk blijft. Het betoog dat met toepassing van deze bepalingen slechts vrijstelling kan worden verleend voor bouwwerken van ondergeschikte betekenis werd door de Afdeling niet gevolgd. De toepassing van de vrijstellingsregeling mag weliswaar niet leiden tot een toename van het aantal woningen, maar verdere beperkingen zijn, anders dan in de vrijstellingsregeling voor woongebouwen *buiten* de bebouwde kom, niet gesteld.

In een uitspraak van 21 november 2001 overwoog de Afdeling dat een met toepassing van artikel 19 WRO verleende vrijstelling tevens betrekking had op de in de desbetreffende bestemmingsplannen vervatte aanlegvoorschriften.<sup>227</sup> Naast de vrijstelling was voor het treffen van de beoogde infrastructurele voorzieningen derhalve niet tevens een aanlegvergunning vereist.

#### *Overige bouwzaken*

In een uitspraak van 8 augustus 2001 was een verklaring van geen bezwaar, afgegeven op de voet van artikel 16 WRO, aan de orde.<sup>228</sup> Een dergelijke verklaring maakt voor de mogelijkheid van beroep, anders dan het geval is ten aanzien van een verklaring van geen bezwaar, afgegeven op de voet van artikel 15 WRO, geen deel uit van de bouwvergunning waarop zij betrekking heeft. Dat betekent dat zij desgewenst afzonderlijk kan worden aangevochten.

Voor het met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, Awb herroepen van een in strijd met het bestemmingsplan verleende bouwvergunning is, zo blijkt uit een aantal uitspraken, geen plaats indien bij de nieuw te nemen beslissing op bezwaar ten behoeve van het bouwplan alsnog toepassing zou kunnen worden gegeven aan een in het bestemmingsplan opgenomen vrijstellingsbepaling of aan artikel 19 WRO. Er is in deze gevallen geen sprake van een situatie waarin rechtens nog maar één besluit mogelijk is.<sup>229</sup>

Het verbinden aan een binnenplanse vrijstelling van een voorschrift tot sloop van alle bestaande bijgebouwen op een perceel, achtte de Afdeling in een uitspraak van 24 oktober 2001 niet in strijd met artikel 15, derde lid, WRO.<sup>230</sup> Het voorschrift strekte ter

<sup>225</sup> In zaak nr 200002459/1.

<sup>226</sup> In zaak nr 200100460/1

<sup>227</sup> In zaak nr 200005635/1 (Gst 2002, 7155, 11).

<sup>228</sup> In zaak nr 200005861/1 (Gst 2001, 7152, 3).

<sup>229</sup> Zie de uitspraken van 12 april 2001, in zaak nr 200100486/1 en 2 (Gst. 2001, 7147, 9), van 4 juli 2001, in zaak nr 200003309/1, en van 19 december 2001, in zaak nr 200004442/1.

<sup>230</sup> In zaak nr 200100127/1.

bescherming van de belangen waarvoor het desbetreffende planvoorschrift in het bestemmingsplan was opgenomen (het voorkomen van overschrijding van de maximaal toegestane oppervlakte aan bijgebouwen).

### **Onderwijs**

Een verzoek om opnemng van een bijzondere school in een plan van nieuwe scholen moet ingevolge artikel 76, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs vóór 1 februari van het jaar van vaststelling van dat plan bij de gemeenteraad worden ingediend. Dat betekent dat het verzoek uiterlijk 31 januari van dat jaar door het bestuursorgaan moet zijn ontvangen. In een uitspraak van 8 augustus 2001 overwoog de Afdeling dat deze termijn, gelet op de bewoordingen van artikel 76, eerste lid, en het dwingende karakter van de in Hoofdstuk I, titel IV, afdeling 2, van de Wet op het primair onderwijs opgenomen beslistermijnen, alsmede gelet op de bij de vaststelling van het plan van scholen betrokken belangen van derden, een fataal karakter heeft.<sup>231</sup> Nu het verzoek op 2 februari 2000 bij het bestuursorgaan was ontvangen, terwijl bijzondere omstandigheden op grond waarvan de overschrijding van de indieningstermijn verschoonbaar kon worden geacht, waren gesteld noch gebleken, was de desbetreffende school ten onrechte in het plan van scholen opgenomen. Dat het verzoek op 31 januari 2000 aangetekend was verzonden, kon aan die conclusie niet afdoen. De Afdeling voorzag zelf in de zaak en wees het verzoek om opnemng in het plan af.

### **Subsidie**

Bij de weigering van een subsidie kan, gelet op de artikelen 3:9 en 7:11 Awb, niet zonder meer worden voorbijgegaan aan een in bezwaar daartegen overgelegde contra-expertise. Tot dat oordeel kwam de Afdeling in een uitspraak van 5 december 2001.<sup>232</sup> Die uitspraak had betrekking op de weigering van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van een meerjarige instellingssubsidie in het kader van de Cultuurnota 2001-2004 op grond van de Wet op het specifiek cultuurbeleid ten behoeve van een toneelgezelschap. Negatieve adviezen van de Raad voor Cultuur lagen ten grondslag aan die weigering. Die weigering werd met verwijzing naar een tegenadvies aangevochten. Mede in aanmerking genomen dat de staatssecretaris niet had betwist dat de drie personen die het tegenadvies hadden opgesteld, deskundig waren, bestond, aldus de Afdeling, voor de staatssecretaris in dit geval aanleiding voor een reactie op, dan wel voor het aan de Raad voor Cultuur voorleggen van, de contra-expertise. De Afdeling voegde daaraan toe dat de staatssecretaris het rapport niet naast zich neer had mogen leggen met de enkele overweging dat het wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag en regeling als bij de Raad voor Cultuur niet op één lijn kon worden gesteld met de door die Raad uitgebrachte adviezen.

Ingevolge artikel 17a, eerste lid, van de Ziekenfondswet verleent de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voorzover de wetgever daarvoor de nodige middelen beschikbaar stelt, op aanvraag aan instellingen die een publiekrechtelijke ziektekostenvoorziening uitvoeren, in het in dit artikellid bedoelde geval een bijdrage in de premiederving. Deze bepaling staat niet vermeld in artikel 77 van de Ziekenfondswet, waarbij het beroep bij de Afdeling is geregeld. Niettemin achtte de Afdeling zich bevoegd in eerste en enige aanleg kennis te nemen van beroep, gericht tegen op artikel 17a van de wet gebaseerde besluiten, nu deze naar onderwerp en strekking zozeer overeenkomen met de

<sup>231</sup> In zaak nr 200101134/1.

<sup>232</sup> In zaak nr 200104326/1.

wel in artikel 77 van de wet opgesomde besluiten, dat van een kennelijke omissie sprake is.<sup>233</sup> De Afdeling vernietigde de uitspraak van de rechtbank, verklaarde deze onbevoegd van de beroepen kennis te nemen en besliste daarop in eerste en enige aanleg. Daarbij kwam zij tot het oordeel dat de ingevolge artikel 17a, vierde lid, van de Ziekenfondswet vastgestelde Rijksbijdrageregeling publiekrechtelijke ziektekostenvoorzieningen 1996, Stcrt 1996, 37, een algemeen verbindend voorschrift behelst. Daartegen kon dus geen bezwaar worden gemaakt. In het kader van de beoordeling van de beslissingen op bezwaar die strekken tot handhaving van de besluiten, waarbij op grond van de regeling verlaagde rijksbijdragen zijn vastgesteld, verwierp de Afdeling het betoog dat de regeling onverbindend is wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel, zoals dat onder meer is neergelegd in artikel 26 IVBP. De Afdeling zag evenmin grond voor het oordeel dat onverkorte toepassing van de regeling voor de appellerende ziektekostenverzekeraars zodanig onevenredige gevolgen meebrengt, dat deze toepassing achterwege had dienen te blijven. Een uitspraak van de Afdeling van 14 november 2001 had betrekking op de afwijzing van een aanvraag om een bijdrage op basis van de Regeling Oogtschade 1998.<sup>234</sup> De Afdeling volgde daar niet het betoog dat de minister in de omstandigheid dat de appellant zowel percelen bezat binnen het schadegebied van de Regeling tegemoetkoming schade bij extreem zware regenval 1998, als binnen het door de Regeling oogtschade 1998 bestreken gebied, aanleiding had moeten zien om met betrekking tot de berekening van het eigen risico te zijnen gunste van die laatste regeling af te wijken. De Afdeling overwoog in dit verband dat bij het treffen van die regeling was onderkend dat er bedrijven kunnen zijn die bedrijfspercelen binnen beide schadegebieden bezitten.

#### **Kamer 4: Vreemdelingenkamer**

##### **Inwerkingtreding Vreemdelingenwet 2000**

Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 in werking getreden. Sindsdien kan ook in vreemdelingenzaken tegen uitspraken van de rechtbank hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling met betrekking tot van na die datum daterende besluiten van de Staatssecretaris van Justitie.

##### **Het formele procesrecht**

Het procesrecht in vreemdelingenzaken kent een aantal van het gewone procesrecht afwijkende regels. Ten aanzien van de eis, die in artikel 70, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 wordt gesteld aan de gemachtigde die advocaat is, overwoog de Afdeling in een uitspraak van 17 augustus 2001 dat het ontbreken van de verklaring dat deze tot het instellen van hoger beroep bepaaldelijk is gevolmachtigd, eerst voor beroepen die worden ingesteld op of na 1 november 2001 zal leiden tot het door de wet daaraan verbonden gevolg van niet-ontvankelijkverklaring.<sup>235</sup> Tot die datum zou het niet hebben voldaan aan dit vereiste, niet worden tegengeworpen.

Met de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 is in artikel 85 voor het hoger beroep een zogenaamd grievensstelsel geïntroduceerd. Ingevolge het tweede lid van dit artikel moet een grief het onderdeel van de uitspraak omschrijven waarmee de indiener zich niet kan verenigen, alsmede de gronden waarop dat is gebaseerd. In een uitspraak van 11 juni 2001 overwoog de Afdeling dat de aankondiging dat een grief onder over-

<sup>233</sup> Uitspraak van 13 februari 2001, in zaak nr 199902469/1 (JB 2001/109).

<sup>234</sup> In zaak nr 200101627/1.

<sup>235</sup> In zaak nr 200103582/1 (AB 2001, 300; JB 2001/269; JV 2001/263)

legging van het recente rapport van de Nationale Ombudsman en verwijzing naar een arrest van de Hoge Raad ter zitting nader zou worden toegelicht, geen grief in de zin van deze bepaling opleverde.<sup>236</sup>

Onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 kwam de Afdeling tot het oordeel dat in zaken waarin geen vragen spelen die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven, met de verkorte motivering van artikel 91, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000 kan worden volstaan. De gewone behandeling wordt gereserveerd voor zaken, waarin dergelijke vragen wel zijn gerezen.<sup>237</sup> Niet steeds kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling. In artikel 84 van de Vreemdelingenwet 2000 is aangegeven wanneer geen hoger beroep openstaat. In onderdeel d van dit artikel wordt bepaald dat geen hoger beroep openstaat tegen een uitspraak van de rechtbank of haar president over de toekenning van schadevergoeding.<sup>238</sup> Enkele malen heeft de Afdeling uitgesproken dat voor kennisneming van het hoger beroep in weerwil van het appèlverbod plaats zou kunnen zijn, indien sprake is van verzuim van essentiële vormen.<sup>239</sup>

### **Bewaring**

In een uitspraak van 29 juni 2001 overwoog de Afdeling dat de rechter die de bewaring beoordeelt, ook kan oordelen over de aan de vreemdelingenbewaring voorafgaande staandehouding, mits de bewaring direct aansluitend daarop is gevolgd.<sup>240</sup>

Voorts kwam de Afdeling in een uitspraak van 26 juli 2001 tot het oordeel dat het niet aan de rechter in vreemdelingenzaken is om te oordelen over de aan de staandehouding mogelijk voorafgaande aanwending van de in artikel 61, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering neergelegde bevoegdheid tot strafrechtelijke ophouding.<sup>241</sup> Van eventuele tekortkomingen in die aanwending, vastgesteld door de bevoegde rechter, moet worden bezien welke de eventuele gevolgen daarvan zijn voor de vreemdelingenbewaring.

### **Bestuursdwang**

Op 29 mei 2001 heeft de Afdeling geoordeeld over de vraag of de uitzetting van vreemdelingen als een vorm van bestuursdwang moet worden aangemerkt.<sup>242</sup> Volgens de Afdeling kan het betoog dat uitzetting niet kan worden aangemerkt als bestuursdwang in de zin van artikel 5:21 Awb, niet worden gevolgd. De Vreemdelingenwet 2000 behelst geen bepaling die uitzondering maakt op artikel 5:21 Awb. Uitzetting is opgevat als feitelijk handelen ter effectuering van wettelijke voorschriften en strookt in zoverre met het bepaalde omtrent bestuursdwang in artikel 5:21 Awb. Artikel 5:24 Awb is evenwel niet van toepassing op de uitzetting van vreemdelingen.

<sup>236</sup> In zaak nr 200102111/1 en 2.

<sup>237</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak in zaak nr 200102347/1.

<sup>238</sup> Zie de uitspraak in zaak nr 200102859/1 (JV 2001/205).

<sup>239</sup> In het onderdeel jurisprudentie, onder "Doorbreking van zogenoemde appèlverboden" is hierop nader ingegaan.

<sup>240</sup> In zaak nr 200102145/1 (AB 2001, 268; JV 2001/209).

<sup>241</sup> In zaak nr 200102650/1 (AB 2001, 273; JV 2001/234).

<sup>242</sup> In zaak nr 200101994/1 (AB 2001, 266; JB 2001/190; JV 2001/166).

## **AC-zaken**

Naast de zaken betreffende vreemdelingenbewaring heeft de Afdeling veel zaken behandeld waarin de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd<sup>243</sup> binnen 48 uur is afgewezen, de zogenoemde aanmeldcentrum-zaken.<sup>244</sup> De vraag wanneer een aanvraag in een aanmeldcentrum mag worden afgewezen, is in een uitspraak van 27 augustus 2001 beantwoord.<sup>245</sup> Van belang is louter of het desbetreffende besluit binnen 48 procedures op zorgvuldige wijze is genomen.

## **Ex nunc-toetsing**

Nieuw is in de Vreemdelingenwet 2000 de regeling van artikel 83. Ingevolge die bepaling moet in asielzaken in beginsel in beroep ook rekening worden gehouden met na het bestreden besluit opgekomen feiten en omstandigheden. De Afdeling heeft in een uitspraak van 6 juli 2001 overwogen dat deze bepaling ziet op feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen, niet op de nadere onderbouwing in rechte van ten tijde van de besluitvorming reeds voorgevallen en ook gestelde feiten en omstandigheden.<sup>246</sup>

## **Ambtsberichten**

De Afdeling heeft ook aandacht besteed aan de betekenis van algemene ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken. In een uitspraak van 12 oktober 2001 betreffende het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 27 april 2001 over de situatie in Sri Lanka overwoog de Afdeling dat een dergelijk ambtsbericht kan worden aangemerkt als een deskundigenadvies aan de Staatssecretaris van Justitie ten behoeve van de uitoefening van diens bevoegdheden. Deze mag bij de besluitvorming op asielaanvragen uitgaan van de juistheid en volledigheid van die informatie, tenzij concrete aanknopingspunten bestaan voor twijfel.<sup>247</sup>

## **Irak**

In een uitspraak van 8 november 2001 oordeelde de Afdeling dat de staatssecretaris zich op het standpunt mocht stellen dat voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak terugkeer mogelijk is, omdat zij in Noord-Irak kunnen verblijven, ook indien zij geen familie-, politieke of gemeenschapsbanden hebben met dat gebied.<sup>248</sup> Het daartoe strekkende beleid is neergelegd in een notitie die met de Tweede Kamer is besproken. De staatssecretaris draagt de verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming ter uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 en kan het eenmaal vastgestelde beleid voeren, ook als de rechter zich over de rechtmatigheid ervan nog niet heeft uitgelaten. Het onderscheid dat de staatssecretaris maakt bij de toepassing van het leerstuk van het binnenlands vluchtalternatief, sluit aan op de individuele, dan wel categorale aard van de betrokken asielgronden, waarop de toepassing betrekking heeft. Dit onderscheid vindt zijn grondslag in de wet.

<sup>243</sup> Als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000.

<sup>244</sup> Artikel 69, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000.

<sup>245</sup> In zaak nr 200103491/1.

<sup>246</sup> In zaak nr 200103167/1.

<sup>247</sup> In zaak nr 200103977/1 (AB 2001, 359; JV 2001/ 325).

<sup>248</sup> In zaak nr 200104464/1 (JV 2002/12).

## Opvang

In een uitspraak van 10 oktober 2001 is geoordeeld dat de rechtbank artikel 4, tweede lid, van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 1997, waarbij indieners van een herhaalde aanvraag van opvang werden uitgesloten, ten onrechte onverbindend had geacht.<sup>249</sup> Artikel 44, eerste lid, GW biedt voor de vaststelling van die bepaling voldoende grondslag. In een uitspraak van 17 oktober 2001 over de opvang op basis van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 1997 overwoog de Afdeling dat, los van de vraag of artikel 11 van het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand rechtstreekse werking heeft, het aan de verdragsluitende Partijen bij dit verdrag is om betekenis te geven aan de term “rechtmatig verblijf”. Rechtmatig verblijf, als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder f, van de Vreemdelingenwet 2000, kan niet worden begrepen onder vergunning in de zin van artikel 11 van dit verdrag.<sup>250 251</sup>

## Interstatelijk vertrouwensbeginsel

Ten slotte is vermeldenswaard een uitspraak van de Afdeling over het interstatelijk vertrouwensbeginsel.<sup>252</sup> In een uitspraak van 25 oktober 2001 had een beweerdelijk Turks-Koerdische dienstweigeraar een verblijfsvergunning asiel gevraagd. Naar aanleiding van een zogenoemde Dublinclaim had Duitsland het asielverzoek in behandeling genomen. Mede gelet op de uitspraak van het EHRM van 7 maart 2001<sup>253</sup> was er volgens de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de Staatssecretaris van Justitie niet in redelijkheid tot het beleid<sup>254</sup> - dat ertoe strekt dat de Staten die partij zijn bij de Overeenkomst van Dublin vermoed worden hun uit artikel 3 EVRM voortvloeiende verplichtingen te zullen nakomen - heeft kunnen komen.

<sup>249</sup> In zaak nr 200101904/1 (AB 2001, 352; JB 2001/ 295; JV 2001/ 323).

<sup>250</sup> In zaak nr 200103550/1 (AB 2001, 371; JB 2001/318; JV 2001/ 326).

<sup>251</sup> Artikel 8, aanhef en onder f, Vreemdelingenwet 2000 luidt:

“De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

f. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28, terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achtenvege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;”

<sup>252</sup> In zaak nr 200104546/1 (JV 2001/ 328).

<sup>253</sup> AB 2001, 284; JV 2001/103 en NAV 2000/110.

<sup>254</sup> C1/2.3.4 Vreemdelingencirculaire 2000.



## Europa



## 1.... Inleiding

De Raad van State heeft in 2001 bij verschillende gelegenheden aandacht gevraagd voor de afstemming van het Nederlandse op het Europese beleid. De Raad constateert dat die afstemming nog te wensen overlaat. Dit heeft niet alleen zijn weerslag op de wetgevingsadvisering, maar heeft ook consequenties voor de werkzaamheden van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Omdat 2001 het laatste jaar was van de voorbereidingen voor de invoering van de char-tale euro per 1 januari 2002, was bijzondere aandacht op zijn plaats voor de Europese besluitvormings- en coördinatiemechanismen, voor de Nederlandse visie op Europa, en voor de aansluiting van het Nederlandse beleid en de Nederlandse besluitvorming op de Europese ontwikkelingen.

In het kader van het Verdrag van Nice zijn de institutionele hervormingen ter sprake gekomen om de EU klaar te maken voor de toekomst, in het bijzonder met het oog op de uitbreiding ervan. Tegelijkertijd hebben de economische tegenwind en de aanslagen in New York de slagvaardigheid van de EU en de verschillende daarbij gehanteerde besluitvormingsprocedures op de proef gesteld.

In 2001 is een proef van beperkte omvang gestart waarbij afdelingen van de Raad voorlichting gaven over ontwerp-EU-regelgeving.

Voor een overzicht van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak met betrekking tot afvalstoffen, alsmede over de prejudiciële vragen die daarover in 2001 zijn gesteld door de Afdeling, wordt verwezen naar het onderdeel jurisprudentie in hoofdstuk III (bestuursrechtspraak).

## 2.... Europa en Nederland

### 2.1. Beleidsvorming

Achteraf kan de vraag worden gesteld of tot nu toe bij kabinetsformaties, voldoende rekening is gehouden met Europa. Zo ook in het regeerakkoord 1998.<sup>255</sup> De tekst van dat regeerakkoord refereert nauwelijks aan de Europese aspecten van de daarin opgenomen plannen, terwijl die veelal wel aanwezig zijn. In een aantal dossiers waarbij het regeerakkoord een belangrijke rol speelt, bleek onvoldoende met Europese aspecten, zowel in beleidsmatige als in juridische zin, rekening te zijn gehouden. Daaruit kan wellicht worden geconcludeerd dat Europa nog onvoldoende in de nationale beleidsvorming is geïntegreerd, dat Europa als het ware wordt gezien als een op zichzelf staand “ander onderwerp” dan het onderwerp van de beleidsvorming.

Dit is de Raad ook gebleken bij de advisering over de Miljoenennota 2002<sup>256</sup> en in samenhang daarmee de afzonderlijke begrotingshoofdstukken voor de begroting 2002. Het gaat hierbij niet alleen om technisch-juridische aspecten, bijvoorbeeld inzake implementatie van richtlijnen en de notificatie van technische voorschriften, maar vooral ook om de vraag of bij de beleidsvorming Europese (beleids)ontwikkelingen in acht zijn genomen, zoals die tot uiting komen in globale richtsnoeren voor beleid, in actieplannen, alsook in richtsnoeren voor de uitoefening van het staatssteuntoezicht door de Commissie, en de vraag op welke wijze Nederland bijdraagt aan de totstandkoming van het Europese beleid.

Opvallend is - zoals de Raad opmerkte in het advies - dat dit wisselende beeld zelfs

<sup>255</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 024, nr 10.

<sup>256</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 000, A.

voorkomt binnen het beleidsterrein van één ministerie. Dit lijkt de indruk te bevestigen dat de (juridische) kennis wel aanwezig is, maar dat bij de beleidsvorming als politiek proces het besef van de Europese dimensie onvoldoende is doorgedrongen. Een en ander sluit aan bij hetgeen is gesignaleerd tijdens het op 30 maart 2001 aan de Katholieke Universiteit Brabant georganiseerde seminar “De Europese (zelf)kant van het Nederlandse wetgevingsproces”.<sup>257</sup>

Het verdient aanbeveling om bij politieke afspraken voor een langere periode, zoals in het regeerakkoord, rekening te houden met de voortschrijdende Europese integratie en de daarmee samenhangende voortschrijdende Europese besluitvorming. Een regering moet ruimte krijgen en maken om beter met de Europese aspecten van het beleid rekening te kunnen houden en flexibel op Europese ontwikkelingen te kunnen inspelen. De Europese instellingen zijn niet aan een regeerakkoord gebonden.

## *2.2. Nederlandse positiebepaling: de Nederlandse visie op Europa*

Vanuit de achtergrond dat Nederland betrokken is bij de totstandkoming van besluiten in Europees verband heeft de Raad in de adviezen over het Verdrag van Nice en over de Miljoenennota 2002 aandacht gevraagd voor de Nederlandse positiebepaling in de EU. Nederland kan invloed uitoefenen op het Europese besluitvormingsproces, hoe beperkt die invloed soms ook is. Om niet slachtoffer te worden van een niet of onvoldoende te beïnvloeden ontwikkeling, is het noodzakelijk om terzake een visie en een strategie te ontwikkelen. Zoals de Raad in het advies over het Verdrag van Nice<sup>258</sup> opmerkte: “de keus is steeds vaker: geen invloed of gedeelde invloed; achterblijven of meedoen”. De Nederlandse praktijk van het afgelopen jaar laat een te wisselend beeld zien om te kunnen spreken van een Nederlandse samenhangende visie en strategie op dit terrein. De Raad heeft in het advies over het Verdrag van Nice opgemerkt dat een debat nodig is over de koers die Nederland wil volgen en de wijze waarop het invloed wil doen gelden en heeft daarbij ook uitdrukkelijk de (gewenste) taken en bevoegdheden van de Staten-Generaal betrokken, in het bijzonder op die terreinen van de Europese besluitvorming waar de invloed van het Europees Parlement beperkt of afwezig is. Daarbij is ook van belang dat de afbakening van beleidsterreinen tussen ministeries – die ook wordt gehanteerd in het parlementaire debat – niet aansluit op het Europese proces van beleidsvorming, zodat terzake coördinatiemechanismen nodig zijn om in Europa effectief te kunnen opereren.

Ook de interactie tussen Europees en nationaal beleid behoeft aandacht. Bijvoorbeeld kan worden gewezen op het werkgelegenheidsbeleid. Het voorstel van de Commissie voor de door de Raad van de EU vast te stellen werkgelegenheidsrichtsnoeren is ingediend op 12 september 2001. Bij de besluitvorming over de voorstellen voor het Nederlandse werkgelegenheidsbeleid, zoals (voornamelijk) neergelegd in de Miljoenennota 2002, de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en in het Belastingplan 2002, kon met deze richtsnoeren in feite nauwelijks rekening worden gehouden, zelfs eigenlijk al niet met het voorstel van de Commissie.

<sup>257</sup> Zie J.S. van den Oosterkamp, *De Europese (zelf)kant van het Nederlandse wetgevingsproces, RegelMaat 2001/4*, blz. 143.

<sup>258</sup> Goedkeuring van het op 26 februari 2001 te Nice totstandgekomen Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten (Trb. 47) (kamerstukken II 2001/02, 27 818 (R 1692), A).

### 3.... Europese institutionele structuur

De (institutionele) structuur van de EU is door het Verdrag van Nice nauwelijks sterker geworden, hoewel de noodzaak daartoe bij het sluiten van het verdrag reeds werd onderkend. De Raad was in het advies over de goedkeuringswet voor het Verdrag van Nice dan ook van oordeel dat dat Verdrag in het licht van het debat over de toekomst van de Unie moet worden gezien.<sup>259</sup>

Stond de advisering over het Verdrag van Nice in het teken van de komende uitbreiding (“is de Unie klaar voor de uitbreiding”), thans zijn de omstandigheden dusdanig veranderd dat die vraag al veel eerder actueel is.

De economische tegenwind die al gaande was is versterkt door de aanslagen in New York en de daaropvolgende ontwikkelingen. Bij het opstellen van de Miljoenennota 2002 werd al duidelijk dat deze was gestoeld op een optimistische blik op de toekomst. Vandaar dat in het advies de term “risicovol” werd gehanteerd. Thans kan nog meer dan voorheen de vraag worden gesteld of de in het kader van de Europese en Monetaire Unie gehanteerde (zachte) methode van beleidscoördinatie via globale richtsnoeren bij economische tegenwind voldoende is om de benodigde begrotingsdiscipline te handhaven.

Evenzeer is het de vraag of de besluitvormingsmechanismen in het kader van de derde pijler voldoende zullen zijn om gezamenlijk snel en effectief te kunnen optreden bij terrorismebestrijding. Meer dan voorheen is een doeltreffende samenwerking vereist, zowel tussen de lidstaten als in het optreden naar buiten toe.

De Raad heeft in het advies over de goedkeuringswet voor het Verdrag van Nice ook aandacht gevraagd voor de democratische legitimatie van de besluitvorming in Europees verband en de rol van de nationale parlementen en het Europees Parlement. Daarbij wijst de Raad tevens op het belang van een actieve benadering en samenwerking om te bewerkstelligen dat een reëel en betekenisvol debat ontstaat.

In dat advies heeft de Raad voorts gevraagd om stil te staan bij de behaalde resultaten en een vergelijking te maken tussen die resultaten en het beeld dat de regering voor ogen heeft van de richting waarin de Europese integratie zich zou moeten begeven. Bij die vergelijking zijn verschillende aspecten van belang, welke in het advies aan de orde zijn gesteld.

De Raad constateerde dat verschillende lidstaten – ook Nederland – wensen hadden om op bepaalde terreinen besluitvorming bij unanimititeit te handhaven, waardoor er wat dat betreft weinig versoepelingen zijn aangebracht. Tegelijkertijd past de kanttekening dat soepeler besluitvormingsprocedures weliswaar het doorbreken van impasses iets kunnen vereenvoudigen, maar dat de kern ligt in het scheppen van de juiste omstandigheden om tot besluitvorming te komen.

Belangrijk aspect van de institutionele structuur van de Unie is de verhouding tussen de Europese Raad en de Europese Commissie. De Raad achtte het in het advies van belang dat de regering zich inzet voor de positie van de Europese Commissie als Europese “executieve”, aangezien alleen de Commissie een geschikt centraal punt van beleidsvoorbereiding kan zijn en op volwaardige wijze door het Europees Parlement zal kunnen worden gecontroleerd.

<sup>259</sup> Vermeldenswaard is dat ook de Raad van State van Luxemburg in zijn advies van 4 juli 2001 over het Verdrag van Nice opmerkt dat dit verdrag niet meer zal zijn dan een kleine tussenstap naar verdere institutionele hervormingen.

Met betrekking tot de gewijzigde mogelijkheden voor nauwere samenwerking tussen een aantal lidstaten waarschuwde de Raad voor het risico van het ontstaan van een lap-pendeken van samenwerkingsverbanden, alsmede voor het verminderen van de druk op niet-deelnemende landen om mee te doen.

Wat betreft de hervormingen bij de rechtspleging en de maatregelen met betrekking tot het Europees veiligheidsbeleid vroeg de Raad zich af of de Unie met de verschillende maatregelen klaar was voor de toekomstige taken en de te verwachten ontwikkelingen. Bij het Verdrag van Nice is tot slot het werkprogramma ter voorbereiding van de volgende Intergouvernementele Conferentie neergelegd, waarin het accent ligt op de nauwkeurige bevoegdheidsafbakening tussen de EU en de lidstaten, de status van het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie, de vereenvoudiging van de verdragen en de rol van de nationale parlementen.

De Raad waarschuwde dat voorkomen moet worden dat een strenge bevoegdheidsafbakening knellend zal werken op de verdere ontwikkeling van beleid.

Wat betreft het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie adviseerde de Raad bijzondere aandacht te geven aan de afstemmingsproblematiek met het EVRM. Daarvoor zal meer nodig zijn dan toetreding van de Unie tot het EVRM, hoe wenselijk dat laatste ook wordt geacht.

Wat betreft betrokkenheid van de nationale parlementen benadrukte de Raad dat versterking van de rol van het Europees Parlement prioriteit zou moeten blijven behouden bij de verdere ontwikkeling van de institutionele structuur van de EU.

#### **4.... Aanmelding en afstemming, coördinatie**

##### *4.1. Aanmelding en afstemming*

De omstandigheid dat Nederland deel uitmaakt van het grotere geheel, de EU, brengt voor de overheid beperkingen met zich van de mogelijkheid om op eigen houtje maatregelen te treffen, zowel in de wetgevende als in de bestuurlijke sfeer. In het kader van het EG-Verdrag is dan ook voorzien in allerlei mechanismen om afstemming van beleid af te dwingen. Zo hebben de lidstaten op grond van artikel 88, derde lid, van het EG-Verdrag de verplichting om voorgenomen steunmaatregelen aan te melden bij de Europese Commissie. Deze steunmaatregelen mogen niet ten uitvoer worden gelegd voordat zij zijn goedgekeurd. Een andere horizontale notificatieverplichting betreft de verplichte notificatie van technische voorschriften. Veel sectorale richtlijnen kennen eveneens een meldings- of notificatieprocedure, bijvoorbeeld in het geval dat lidstaten willen afwijken van een richtlijn of strengere voorschriften willen stellen. Naar aanleiding van die notificatie of melding vindt dan veelal bespreking plaats in een daarvoor in het kader van die richtlijn in het leven geroepen uitvoeringscomité, waarin vertegenwoordigers van de Commissie en de lidstaten zitting hebben. Tot slot kan in dit verband artikel 10 van het EG-Verdrag (gemeenschapstrouw) er onder omstandigheden toe dwingen in overleg te treden met de Europese Commissie vóór het treffen van een bepaalde maatregel.

Bij de wetgevingsadvisering is het de Raad in het afgelopen jaar gebleken dat er kennelijk een zeer grote terughoudendheid bestaat om (voorgenomen) maatregelen aan te melden c.q. te notificeren. Dat is wel enigszins begrijpelijk, nu dergelijke aanmeldings- en notificatieprocedures nogal eens tot vertraging kunnen leiden en bovendien niet is uitgesloten dat een daaropvolgende reactie aanpassing nodig maakt. Deze procedures zijn bedoeld om vormen van eigenrichting tegen te gaan, die haaks staan op de doelstellingen van het Unieverband. Ze zijn juist gericht op het voorkomen van problemen in een

later stadium. Indien dan blijkt dat de desbetreffende procedure ten onrechte niet is gevolgd, ligt het risico altijd bij de (nationale) overheid. Legitimatie vooraf door de desbetreffende Europese instantie doet dat risico aanzienlijk verminderen. Het sterkst komt dit naar voren bij het staatssteuntoezicht. Onterecht verleende steun kan verstrekkende gevolgen hebben, vooral door de verplichting voor ontvangers tot terugbetaling. Nederland heeft thans te maken met een aantal van dergelijke terugvorderingsprocedures, soms bij meer belanghebbenden tegelijk. Het gaat bijvoorbeeld om de subsidieregeling voor pomphouders in de grensstreek Nederland-Duitsland. Hetzelfde dreigt ook bij de fiscale regeling inzake concernfinanciering. In alle gevallen geldt dat voorkomen beter is dan genezen.

De Europese regels inzake staatssteun hebben ook in deze adviesperiode tot opmerkingen aanleiding gegeven.

Het ging onder andere om een wijziging van de Telecommunicatiewet<sup>260</sup> waarbij de vraag aan de orde was of een vrijstelling van het betalen van een vergoeding voor het gebruik van frequentieruimte voor publieke omroepen een steunmaatregel in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag vormde. Voorts speelde staatssteunproblematiek met betrekking tot de voorkeurspositie van de verzelfstandigde reïntegratiediensten van de arbeidsvoorzieningsorganisatie<sup>261</sup> alsmede bij verschillende fiscale (stimulerings)maatregelen, in het bijzonder op het gebied van milieu.<sup>262</sup>

Bij de Afdeling bestuursrechtspraak kwam dezelfde problematiek aan de orde in de zaak RTL/UFA-Commissariaat voor de Media,<sup>263</sup> over de toepassing van de Mediawet en de Televisierichtlijn. Die richtlijn heeft ten doel te bereiken dat omroepinstellingen die binnen de EU grensoverschrijdende diensten verlenen, slechts onder het toezicht van één lidstaat vallen en niet onder het toezicht van het land van vestiging en het land waar de dienst wordt afgenomen. De belanghebbende viel reeds onder Luxemburgs toezicht. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat het Commissariaat voor de Media zich, gelet op de criteria die de Mediawet en de Televisierichtlijn stellen voor het bepalen van de bevoegdheid tot het houden van toezicht, op het standpunt kan stellen dat de belanghebbende onder Nederlands toezicht zou moeten vallen. Dat zou echter zonder nadere voorziening leiden tot dubbel toezicht door Luxemburg en door Nederland, hetgeen haaks staat op de doelstelling van de richtlijn. De Afdeling oordeelde dat het beginsel van een zorgvuldige voorbereiding (artikel 3:2 Awb), in samenhang met doel en strekking van de richtlijn en gezien in het licht van artikel 10 van het EG-Verdrag (gemeenschapsrouw), met zich brengt dat het Commissariaat niet kan volstaan met het innemen van het standpunt dat pas na afloop van de procedure het probleem van het dubbele toezicht zich doet gevoelen, maar dat het Commissariaat ook een eigen verantwoordelijkheid heeft om dubbel toezicht te voorkomen. Nu in het kader van de richtlijn een contactcomité, waarin de lidstaten en de Commissie zijn vertegenwoordigd, in het leven is geroepen, had van het Commissariaat ten minste mogen worden verwacht dat de kwestie uitdrukkelijk in het comité aan de orde zou zijn gesteld, hetgeen (voor zover de Afdeling kon nagaan,) niet was gebeurd. Dit bracht de Afdeling tot de slotsom dat het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand was gekomen.

<sup>260</sup> *Wetsvoorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de invoering van de mogelijkheid door middel van een financieel instrument het optimaal gebruik van de frequentieruimte te waarborgen (kamerstukken II 2001/02, 27 607, A).*

<sup>261</sup> *Wetsvoorstel structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (kamerstukken II 2000/01, 27 588, A).*

<sup>262</sup> *Zie in het bijzonder Belastingplan III.*

<sup>263</sup> *Zaak 200005000/1 (RTL-UFA-Commissariaat voor de Media), uitspraak van 10 april 2001, JB 2001, 152, AB 2001/5.*

In een uitspraak van 22 augustus 2001 oordeelde de Afdeling dat de toepassing van een Nederlandse bepaling die strekte tot implementatie van een richtlijn betreffende de toelating van geneesmiddelen en die beoogde het Europeesrechtelijke beginsel van wederzijdse erkenning te concretiseren en nadere uitwerking te geven, moest worden gezien in het licht van de jurisprudentie van het HvJ EG met betrekking tot wederzijdse erkenning in het kader van het vrije verkeer, alsmede van de desbetreffende richtlijn (verdrags- en richtlijnconforme interpretatie).<sup>264</sup> Daaruit volgde in dit geval dat een geneesmiddel in een aantal andere lidstaten door de bevoegde autoriteiten volgens de daarvoor geldende regels is geregistreerd, het College ter beoordeling van geneesmiddelen (CBG) in die lidstaten de desbetreffende beoordelingsrapporten had moeten opvragen.

#### 4.2. Coördinatie

Bij het Europese beleid wordt steeds meer gebruikgemaakt van alternatieve besluitvormingsmechanismen, in het bijzonder van coördinatie door middel van richtsnoeren. In de advisering door de Raad spelen deze mechanismen een steeds belangrijker rol. Zo zijn in het advies over de Miljoenennota 2002 de beleidsvoornemens getoetst aan de globale richtsnoeren voor het economische beleid<sup>265</sup>, meer in het bijzonder aan de specifiek op Nederland gerichte aanbevelingen. Ook de belastinguitgaven, zoals opgenomen in het Belastingplan 2002-I (arbeidsmarkt en inkomensbeleid), zijn gezien in het licht van deze richtsnoeren. Een vergelijkbare systematiek van coördinatie van beleid komt thans op gang voor het werkgelegenheidsbeleid, waar in het voorstel voor de werkgelegenheidsrichtsnoeren 2002 ook specifiek op de afzonderlijke lidstaten gerichte richtsnoeren zijn opgenomen.<sup>266</sup> Bij het wetsvoorstel tot invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs<sup>267</sup> is het voorstel door de Raad gelegd naast de zogenaamde Bologna-verklaring van 19 juni 1999 van de Onderwijsministers van 29 Europese landen, waaronder de lidstaten van de EU. De Raad vroeg in zijn advies in het bijzonder aandacht voor de verhouding tussen het weinig bindende karakter (intentieverklaring) van de Bologna-verklaring en het voorstel voor de invoering van de bachelor-masterstructuur, mede in verband met de ontwikkelingen terzake in andere Europese landen.

### 5.... Vrij verkeer

#### 5.1. Fiscale maatregelen

In de afgelopen jaren heeft de Raad bij de advisering meermalen gewezen op de Europeesrechtelijke aspecten van fiscale maatregelen. Het ging daarbij in het bijzonder om het vrije verkeer, de staatssteun en de richtlijnenproblematiek. Ook in het afgelopen

<sup>264</sup> Zaak 200003642/1, uitspraak van 22 augustus 2001, AB 2001, 310.

<sup>265</sup> Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 15 juni 2001 betreffende de globale richtsnoeren voor het economische beleid van de lidstaten en de Gemeenschap (PbEG L 179).

<sup>266</sup> Voorstel van de Commissie van 12 september 2001 voor een beschikking van de Raad van de Europese Unie betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2002 (COM(2001) 511 def.).

<sup>267</sup> Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs (kamerstukken II 2001/02, 28 024, A).

jaar hebben deze aspecten weer een rol gespeeld.<sup>268</sup> Uit de verschillende procedures (procedures in verband met staatssteun, inbreukprocedures en prejudiciële procedures) blijkt wel dat verbetering mogelijk is.

### 5.2. Gezondheidszorg

De Raad heeft bij verschillende gelegenheden aandacht gevraagd voor de Europeesrechtelijke aspecten van de inrichting van het stelsel van gezondheidszorg in Nederland. Sinds de arresten Decker<sup>269</sup> en Kohll<sup>270</sup> is een ontwikkeling in de jurisprudentie op gang gekomen<sup>271</sup> waarbij duidelijk is geworden dat het vrije verkeer ook voor het Nederlandse stelsel van belang is. In hoofdlijnen kan deze jurisprudentie aldus worden samengevat: het kan uit oogpunt van volksgezondheid gerechtvaardigd zijn om maatregelen te treffen om een nationaal stelsel van gezondheidszorg in stand te kunnen houden, maar dergelijke maatregelen mogen het vrije verkeer niet meer belemmeren dan strikt noodzakelijk is om die instandhouding te bewerkstelligen. Deze jurisprudentie heeft tot gevolg dat hoge eisen worden gesteld aan de rechtvaardiging en de proportionaliteit van in het stelsel opgenomen beperkingen van het vrije verkeer, en daarmee aan de structuur van het wettelijke stelsel en aan de in de toelichting gegeven motivering. In de adviezen over de WEZ<sup>272</sup> en over de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen 1998 (Wtz 1998)<sup>273</sup> is deze problematiek aan de orde gesteld. De Raad oordeelde in beide adviezen dat de systematiek van de voorstellen en de in de toelichting gegeven motiveringen op dit punt tekortschoten.

### 5.3. Etikettering pluimveevlees

Het vrije verkeer speelde ook een rol bij de advisering over het voornemen om ten aanzien van bepaalde partijen pluimveevlees te voorzien in de verplichting een waarschuwing op het etiket te plaatsen in verband met (mogelijke) besmetting met salmonella of campylobacter-bacteriën.<sup>274</sup> Volgens de Raad riep dit voorstel Europeesrechtelijke bezwaren op. Op zichzelf zou wel een rechtvaardiging voor een dergelijke maatregel kunnen zijn gelegen in de volksgezondheid. De uitwerking was echter zodanig dat enerzijds niet zeker was dat alle pluimveevlees dat verplicht van een etiket was voorzien inderdaad besmet zou zijn, terwijl anderzijds niet verzekerd kon worden dat pluimveevlees zonder etiket vrij van besmetting zou zijn. Daardoor moest worden geoordeeld dat de maatregel, die grote gevolgen voor de grensoverschrijdende handel in pluimveevlees zou hebben, niet proportioneel zou zijn. Niet zozeer de verplichting tot het aanbrengen van een waarschuwing voor de gevaren van besmetting van pluimveevlees vormde daarbij het probleem, maar wel dat dit niet voor alle pluimveevlees gold en dat daarbij een gebrekkige selectie plaatsvond. Naar aanleiding van de notificatie van de voorgenomen maatregel werden vergelijkbare opmerkingen door andere lidstaten en door de Commissie

<sup>268</sup> Zie hierover onder andere de adviezen over *Belastingplan 2002-II economische infrastructuur* (kamerstukken II 2001/02, 28 034, A) en *Belastingplan 2002-III natuur, milieu en vervoer* (kamerstukken II 2001/02, 28 014, A).

<sup>269</sup> Zaak C-158/96, Decker, *Jurispr.* 1998, blz. I-1831.

<sup>270</sup> Zaak C-158/96, Kohll, *Jurispr.* 1998, blz. I-1931.

<sup>271</sup> Zie in het bijzonder het arrest van het HvJ EG van 12 juli 2001 in zaak C-157/99, Smits-Peerbooms, *Jurispr.* I-0000.

<sup>272</sup> Kamerstukken II 2001/02, 27 659, A.

<sup>273</sup> Wetsvoorstel *Aanpassingswet Wtz 1998* (kamerstukken II 2001/02, 28 055, A).

<sup>274</sup> *Bijvoegsel Staatscourant 10 juli 2001, nr 130.*

gemaakt.<sup>275</sup> De regeling is thans zodanig aangepast dat terzake van alle verkoop van pluimveevlees moet worden gewaarschuwd dat het vlees besmet kan zijn en aangegeven moet worden wat daartegen te doen valt. Het probleem van selectie (welk vlees wel en welk vlees niet etiketteren) is daarmee weggefallen.

## **6... Voorlichting over ontwerp-EU-regelgeving**

Dit jaar was de Raad van State voor het eerst betrokken bij de totstandkoming van EU-regelgeving door een proef waarbij door de afdelingen van de Raad voorlichting wordt gegeven over een aantal geselecteerde ontwerp-EU-regelingen.<sup>276</sup> Dit jaar is ten aanzien van drie van dergelijke EU-regelingen voorlichting gegeven. Twee van die adviezen zijn inmiddels openbaar gemaakt.

Een afdeling van de Raad heeft voorlichting gegeven over de vraag of de artikelen 172 (milieu) en 280 (EG-fraude) van het EG-Verdrag een geschikte rechtsgrondslag bieden voor het vaststellen van richtlijnen die op de desbetreffende beleidsterreinen aspecten van het strafrecht harmoniseren, of dat dergelijke besluiten alleen in het kader van Titel VI van het EU-Verdrag (Derde Pijler) mogen worden genomen.<sup>277</sup> De afdeling concludeerde dat de bevoegdheden in het kader van het EU-Verdrag (Derde Pijler) de bevoegdheden in het kader van het EG-Verdrag onverlet laten, en dat het strafrecht niet tot het exclusieve domein behoort van de Derde Pijler. De afdeling concludeerde vervolgens ten aanzien van beide voorstellen dat het strafrecht een belangrijk sluitstuk kan vormen voor de handhaving van (Europese) regels en dat er in het kader van het EG-Verdrag geen sprake is van een principiële uitsluiting van het stellen van regels op het gebied van het strafrecht. Zoals voor alle op het EG-Verdrag gebaseerde regelgeving moet worden gelet op de specifieke voorwaarden die gelden voor het desbetreffende beleidsterrein. Ten aanzien van onderwerpen die niet tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap behoren moet bovendien van geval tot geval worden getoetst aan het subsidiariteitsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 5 van het EG-Verdrag. De afdeling oordeelde dat ten aanzien van beide voorstellen het EG-Verdrag een geschikte rechtsgrondslag biedt.

Verder is voorlichting gegeven over de vraag of de in het ontwerp-kaderbesluit voor een Europees arrestatiebevel opgenomen mogelijkheid om personen uit te leveren van de ene lidstaat naar een andere, in strijd komt met artikel 2, derde lid, GW, dat bepaalt dat uitlevering slechts is toegestaan krachtens verdrag.<sup>278</sup> De afdeling overwoog dat kaderbesluiten verbindend zijn voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch dat aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen (artikel 34 van het EU-Verdrag). Het EU-Verdrag komt voort uit een proces waarin de Europese Gemeenschappen geleidelijk worden uitgebouwd, met de institutionele eenheid van de Unie als uitgangspunt. De besluiten ingevolge het Unieverdrag dragen een sui generis karakter, waarbij communautaire en meer intergouvernementele samen-

<sup>275</sup> Beschikking nr 2001/232/EG van de Commissie van 13 maart 2001 betreffende een ontwerpbesluit van het Koninkrijk der Nederlanden inzake de etikettering van pluimveevlees (PbEG L 84/57).

<sup>276</sup> Zie hierover de brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 7 september 2000 (kamerstukken II 1999/2000, 21 501-20, nr 134).

<sup>277</sup> Gevoegd als bijlage bij de brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 september 2001 (kamerstukken II 2001/02, 22 112, nr 207).

<sup>278</sup> Gevoegd als bijlage bij de brief van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 oktober 2001 (kamerstukken II 2001/02, 23 490, nr 209).



werkingsvormen met elkaar zijn verweven. Met het aannemen van Titel VI van het EU-Verdrag is geaccepteerd dat in dat kader het Koninkrijk bindende besluiten kunnen worden genomen en is daarmee het supranationale karakter ervan gegeven. Dit brengt voor Nederland de verplichting mee om, indien het kaderbesluit wordt aangenomen, de Nederlandse wetgeving dienovereenkomstig aan te passen. Voorts zag de afdeling geen aanleiding voor de stelling dat het voorgestelde kaderbesluit in strijd zou komen met artikel 2, derde lid, GW, nu - kort gezegd - het ontwerp-kaderbesluit een krachtens het EU-Verdrag genomen besluit is.

Het lijkt geen toeval te zijn dat de vragen waarover in dit kader om voorlichting is verzocht, juist op het gebied van het strafrecht liggen. Met betrekking tot het strafrecht worden in Europa nieuwe wegen ingeslagen, die (ook) weer tot nieuwe vragen aanleiding geven.

Wat betreft de snelheid van het geven van voorlichting meent de Raad te zijn geslaagd in de doelstelling de termijnen daarvoor zodanig te laten zijn dat de opmerkingen nog een rol kunnen spelen bij de (voorbereiding van de) besluitvorming in Europa. In de drie gedane verzoeken is de voorlichting telkens binnen vier weken gegeven, zodat de inschakeling van de Raad op zichzelf geen vertragingen bij de besluitvorming hoeft op te leveren.

De Raad hoopt met het gebruik van deze nieuwe vorm van adviseren een bijdrage te hebben geleverd - en in de toekomst te kunnen leveren - aan de standpuntbepaling van Nederland in de Europese besluitvorming.

## **7.... Implementatie van EU-regelgeving**

### *7.1. Tijdigheid*

De hoeveelheid wetgeving die strekt tot implementatie van EU-regelgeving vormt zo langzamerhand een substantieel deel van de totale hoeveelheid wetsvoorstellen.

Implementatie van Europese regelgeving speelt inmiddels op vrijwel alle beleidsterreinen. De meest recente ontwikkeling betreft het gebruik van kaderbesluiten, in het kader van het EU-Verdrag (Derde Pijler). Deze vertonen sterke gelijkheid met EG-richtlijnen. Helaas komt het nog steeds voor dat EU-regelgeving te laat wordt geïmplementeerd. Ook in de afgelopen periode was in een aanzienlijk aantal voor advies voorgelegde ontwerpen sprake van te late implementatie. In enkele gevallen (zes adviezen) gaf dat aanleiding tot een opmerking. Ook was regelmatig sprake van herstel van eerdere foutieve implementatie.

Het belang van tijdige en juiste implementatie is groot, niet alleen in verband met mogelijke inbreukprocedures tegen Nederland terzake, maar vooral vanwege de aansprakelijkheid van de staat ingeval particulieren door de te late implementatie schade lijden. In dit verband wijst de Raad bij wijze van voorbeeld op de thans reeds jaren slepende kwestie rond de toelating van homeopathische geneesmiddelen.

De Raad ziet bovendien geen goede reden voor vertragingen bij de implementatie van richtlijnen, nu deze in het algemeen vrij ruime implementatietermijnen kennen. Daarbij moet bovendien niet worden veronachtzaamd dat Nederland, hetzij in de Raad, hetzij in het kader van een toepasselijke comitologieprocedure, vrijwel altijd betrokken is bij de totstandkoming van de te implementeren regelgeving, zodat tijdens de besprekingen daarover al nagedacht kan worden over de implementatie, hetgeen toch al noodzakelijk is voor de Nederlandse inbreng in die besprekingen. Zo nodig kan dan ook worden ingebracht dat de implementatietermijn moet worden verlengd. Door tijdig diegenen die bij

het implementatieproces betrokken zijn, bij de voorbereiding van de te implementeren regelingen te betrekken, en de nodige procedures tijdig in gang te zetten en op elkaar af te stemmen, kunnen implementatieperikelen worden voorkomen.

## 7.2. Gebruik delegatiebepalingen

In het afgelopen jaar valt ook een toenemende voorkeur te bespeuren om delegatiebepalingen in wetsvoorstellen op te nemen waarbij de minister een open bevoegdheid krijgt om bij ministeriële regeling die maatregelen te treffen, die nodig zijn ten behoeve van de implementatie.<sup>279</sup> Wanneer er volstrekt geen beleidsvrijheid is bij de implementatie en het kader van richtlijnen beperkt en vooraf bekend is, kunnen dergelijke methoden zinvol zijn. In de meeste gevallen vergt implementatie echter een analyse om de desbetreffende voorschriften in te passen in het nationale stelsel. Daarvoor is niet de wetgevingsprocedure als zodanig het probleem, maar de beleidsvoorbereiding (er moeten immers keuzes worden gemaakt). Richtlijnen geven bovendien op verschillende onderdelen in meer of mindere mate beleidsvrijheid. Zoals hiervoor aan de orde is geweest, zijn delegatiebepalingen zelden nodig wanneer de implementatie tijdig ter hand wordt genomen en terzake noodzakelijke procedures tijdig in gang worden gezet en op elkaar worden afgestemd. Een terughoudend gebruik van delegatiebepalingen – uitsluitend wanneer vooraf duidelijk is over welke onderwerpen het zal gaan en zeker is dat er geen beleidsvrijheid zal zijn – is dan ook mogelijk en wenselijk.

Goede implementatie vereist dat de gevolgen van de te implementeren regeling voor het nationale stelsel heel precies in kaart worden gebracht. Daarbij dient niet alleen naar de richtlijn zelf te worden gekeken, maar ook naar het rechtsgebied in zijn geheel. Op die wijze wordt bewerkstelligd dat de Europese regeling en het nationale stelsel op elkaar aansluiten en wordt ook de implementatie van EU-regelingen die op eerdere regelingen voortbouwen, eenvoudiger. Voorwaarde is ook dat het stelsel van de richtlijn zelf als uitgangspunt wordt gehanteerd en niet het aan te passen nationale stelsel.<sup>280</sup>

Een duidelijk voorbeeld van deze problematiek in het afgelopen jaar is de zogenaamde IPPC-richtlijn.<sup>281</sup> In de adviezen over de wetsvoorstellen voor een Wet stankemissie veehouderijen in ontwikkelingsgebieden<sup>282</sup> en voor een Wet ammoniak en veehouderij<sup>283</sup> heeft de Raad gewezen op het grote verschil in systematiek tussen de wetsvoorstellen en de IPPC-richtlijn, zodat de vraag opkomt op welke wijze wordt gegarandeerd dat de normstelling en de vergunningpraktijk in overeenstemming zijn met de IPPC-richtlijn. Over mogelijke spanning tussen de IPPC-richtlijn en de Nederlandse wetgeving heeft de Voorzitter van de Afdeling in een uitspraak in voorlopige voorziening geoordeeld dat in dat geval de vergunning weliswaar niet in strijd is met de Interimwet ammoniak en veehouderij maar dat niet uitgesloten moet worden geacht dat de toepassing van die wet in dit geval in strijd is met artikel 9, derde en vierde lid, van de IPPC-richtlijn.<sup>284</sup>

<sup>279</sup> Zie hierover ook het advies bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Zaaizaad- en Plantgoedwet in verband met een flexibele implementatie van internationale en Europese regelgeving (kamerstukken II 2001/02, 28 047, A).

<sup>280</sup> Zie hierover ook de adviezen van de Raad van 7 november 2001, W12.01.319/IV (kamerstukken II 2001/02, 28 170, B), en van 7 november 2001, W13.01.0332/III (kamerstukken II 2001/02, 28 169, B).

<sup>281</sup> Richtlijn nr 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

<sup>282</sup> Wetsvoorstel stankemissie veehouderijen in ontwikkelingsgebieden (kamerstukken II 2000/01, 27 835, A).

<sup>283</sup> Wetsvoorstel ammoniak en veehouderij (kamerstukken II 2000/01, 27 836, A).

<sup>284</sup> Uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling van 11 september 2001, nr 200103458/1, AB 2001/391.

### 7.3. Anticipatie

In het afgelopen jaar heeft zich een aantal keren de situatie voorgedaan dat een besluit van een bestuursorgaan moest worden beoordeeld in het licht van richtlijnbepalingen terzake waarvan een essentiële voorwaarde voor de werking nog niet was vervuld. In een aantal gevallen ging het om de werking van artikel 6, tweede tot en met vierde lid, van de Habitatrictlijn, welke bepalingen nog niet golden omdat de communautaire lijst van gebieden als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van die richtlijn nog niet was vastgesteld.<sup>285</sup> In een ander geval ging het om de Kaderrichtlijn water<sup>286</sup>, welke richtlijn al wel was vastgesteld, maar waarvan de implementatietermijn nog niet was verlopen.<sup>287</sup> De Afdeling heeft aansluitend bij de jurisprudentie van het HvJ EG<sup>288</sup>, geoordeeld dat in dergelijke gevallen, mede uit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding in de zin van artikel 3:2 Awb, bezien moet worden of het bestreden besluit de goede werking van de Europese normen die binnen afzienbare tijd zouden gelden, ernstig in gevaar zou brengen.

Over een voorstel dat ertoe strekte om de groei van het witwassen van met criminele activiteiten verkregen geld, door middel van aanscherping van bestaande regelgeving op het gebied van melding en registratie van ongebruikelijke financiële transacties in te dammen,<sup>289</sup> adviseerde de Raad om aandacht te geven aan de vraag in hoeverre het mogelijk is vooruitlopend op te verwachten nadere Europese regelgeving, witwaspraktijken over de grens te bestrijden en te vervolgen (effectiviteit). Voorts adviseerde de Raad tot afstemming in Europees verband over het wetsvoorstel, om te voorkomen dat het wetsvoorstel al spoedig na inwerkingtreding aanzienlijk zou moeten worden gewijzigd of aangevuld.

### 7.4. Overgangsrecht

In een zaak betreffende de toelating van homeopathische geneesmiddelen was de vraag aan de orde of begunstigend overgangsrecht in strijd met een toepasselijke richtlijn door het CBG aan een belanghebbende kon worden tegengeworpen.<sup>290</sup> De Afdeling oordeelde dat in casu richtlijnconforme interpretatie niet mogelijk was, nu een dergelijke interpretatie binnen het kader van de wet moet blijven en de wet in dit geval voor de voorgestane uitleg geen aanknopingspunt gaf. Het tegenwerpen van de richtlijn door het CBG werd ook niet mogelijk geoordeeld omdat een lidstaat die de door een richtlijn voorgeschreven uitvoeringsmaatregel niet tijdig heeft getroffen, dat feit niet aan justitiabelen kan tegenwerpen.

<sup>285</sup> Nr E01.99.0035, uitspraak van 27 maart 2001, AB 2001, 281, m. nt. ChB; nr E01.99.0250, uitspraak van 11 juli 2001; nr 200003661/1, uitspraak van 3 oktober 2001.

<sup>286</sup> Richtlijn nr 2000/60/EEG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327).

<sup>287</sup> Nrs 200100648/1 en 200101907/1, uitspraak van 11 juli 2001, AB 2001, 232 m. nt. AvH.

<sup>288</sup> Zaak C-129/96, *Inter Environnement Wallonie*, Jurispr. 1997, blz. I-7411.

<sup>289</sup> Advies inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wét melding ongebruikelijke transacties en de Wét identificatie bij financiële dienstverlening 1993 met het oog op het verplicht stellen van de identificatieplicht en van de meldingsplicht van ongebruikelijke transacties door handelaren in zaken van grote waarde (kamerstukken II 2001/02, 28 018, A).

<sup>290</sup> Nr 199903743/1, uitspraak van 29 mei 2001, JB 2001, 179.

### 7.5. Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Ten aanzien van de Vogelrichtlijn<sup>291</sup> en de Habitatrichtlijn<sup>292</sup>, twee richtlijnen die bij de Afdeling bestuursrechtspraak regelmatig worden ingeroepen, kan worden geconstateerd dat de inbedding van deze richtlijnen in de Nederlandse regelgeving niet probleemloos verloopt. Dit is allereerst te merken in de rechtspraak bij de Afdeling bestuursrechtspraak, waar blijkt dat aanknopingspunten in de nationale wetgeving voor de effectuering van deze richtlijnen zeer schaars zijn. Waar mogelijk wordt de nationale wetgeving richtlijnconform toegepast. De Afdeling oordeelde bijvoorbeeld in een uitspraak van 22 februari 2001<sup>293</sup> dat de aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument en de daaraan verbonden toepasselijkheid van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet met zich brengt dat – bij het ontbreken van regels in de Natuurbeschermingswet die bedoeld zijn als implementatie van de in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn opgenomen verplichtingen en ook anderszins het ontbreken van algemeen verbindende voorschriften die als implementatie van deze bepaling bedoeld zijn – artikel 12 van de Natuurbeschermingswet richtlijnconform kan worden geïnterpreteerd.<sup>294</sup>

Ook het vereiste van een zorgvuldige voorbereiding van een besluit op grond van artikel 3:2 Awb, biedt, zo oordeelde de Afdeling, een aanknopingspunt met betrekking tot de verplichtingen die voortvloeien uit deze richtlijnen, namelijk waar het gaat om onderzoeksverplichtingen.<sup>295</sup>

Wanneer er nog geen duidelijkheid bestaat over de rechtstreekse werking van bepalingen uit beide richtlijnen, onderzoekt de Afdeling allereerst of de op deze richtlijnen gegronde klacht zou slagen in de vooronderstelling dat de desbetreffende bepalingen rechtstreekse werking zouden hebben. Pas wanneer aan de hand van de feiten geoordeeld zou worden dat een beroep gegrond op de rechtstreekse werking van de desbetreffende richtlijnbevestigingen zou slagen, zouden prejudiciële vragen dienaangaande moeten worden gesteld. In andere gevallen kan de Afdeling de zaak zelf afdoen. Deze volgorde van onderzoek is het eerst gevolgd in een uitspraak van 11 januari 2000<sup>296</sup> en in het afgelopen jaar weer een aantal malen toegepast.<sup>297</sup>

De geschetste problematiek is in een stroomversnelling gekomen door een inbreukprocedure tegen Nederland aangezien de Commissie meent dat de Nederlandse wetgeving te weinig aanknopingspunten bevat voor de effectieve toepassing en handhaving van deze richtlijnen. In verband daarmee heeft de regering een wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 aanhangig gemaakt.<sup>298</sup> De Raad van State heeft in het advies over dat wetsvoorstel opgemerkt dat deze inbreukprocedure er – bij het ontbreken van het geschikte wettelijke kader – toe dwingt om daadwerkelijk en op korte termijn de wettelijke maatregelen te treffen die nodig zijn voor de implementatie van deze richtlijnen en dat ook vanuit de praktijk deze noodzaak aanwezig is, gezien de vele

<sup>293</sup> Uitspraak van 22 februari 2001, nr 200001521/1, AB 2001, 280 m. nt. ChB.

<sup>294</sup> Zie ook uitspraak van 11 juli 2001, nr E01.99.0250, r.o. 2.24.2, waarin de Afdeling onderzocht of de Natuurbeschermingswet richtlijnconform kon worden toegepast, maar oordeelde dat zulks niet mogelijk was omdat een gedeelte van het desbetreffende gebied niet was aangewezen als staatsnatuurmonument.

<sup>295</sup> Uitspraak van 25 juli 2001, nr 199901433/1. Ook: uitspraak van 11 juli 2001, nr E01.99.0250, r.o. 2.24.2.

<sup>296</sup> Uitspraak van 11 januari 2000, nr E01.97.0234, AB 2000/301, m.nt. ChB.

<sup>297</sup> Zie bijvoorbeeld uitspraak van 22 mei 2001, nrs 200002451/2, 200002454/2, 200002455/2 en 200002460/2.

<sup>298</sup> Wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (kamerstukken II 2001/02, 28 171, nrs 1-3).

onduidelijkheden waarmee deze op dit moment worstelt op dit terrein. Tegelijkertijd is het wenselijk om bij de implementatie een zodanige verankering in de bestaande wettelijke structuur te bewerkstelligen dat een stelsel ontstaat dat voldoet aan eisen van rechtszekerheid, transparantie en uitvoerbaarheid. Daarbij speelt de afstemming op bestaande regelingen en de coördinatie van procedures, in het bijzonder die van het bestemmingsplan, de bouwvergunning en de vergunning, betreffende de Wm een belangrijke rol. De praktijk moet er - met andere woorden - goed mee uit de voeten kunnen. De Raad oordeelde terzake dat het wetsvoorstel teveel onduidelijkheden voor de praktijk laat, welke ten dele onlosmakelijk zijn verbonden met de richtlijnen en daarom niet goed kunnen worden voorkomen, maar dat dit onverlet laat dat er verschillende mogelijkheden bestaan om een betere aansluiting met het bestaande stelsel te bewerkstelligen, besluitvorming beter te kanaliseren en een betere coördinatie te bewerkstelligen, zodat een voor de praktijk beter hanteerbaar stelsel ontstaat. De Raad kwam zo tot de conclusie dat het wetsvoorstel weliswaar geschikt is om op korte termijn het geconstateerde implementatiegebrek weg te nemen, maar dat de regeling structureel verbetering behoeft.

#### *7.6. Onverplichte advisering over implementatie*

Incidenteel wordt de Raad ook in de loop van het wetgevingsproces ter implementatie van EU-regelgeving geconsulteerd over Europese aspecten. Dit jaar is de Raad om advies verzocht over een amendement op een wetsvoorstel tot implementatie van de zogenaamde biocidenrichtlijn, waarbij in het bijzonder de vraag aan de orde was of het voorgestelde amendement in overeenstemming is met de richtlijn.<sup>299</sup> Het amendement beoogde door middel van een stelsel van fictieve vergunningverlening aan twee problemen tegemoet te komen, ten eerste het te restrictief geachte Nederlandse toelatingsbeleid en ten tweede de praktische problemen bij de afhandeling van aanvragen. De Raad oordeelde dat de met het amendement beoogde doelen op zichzelf niet onverenigbaar waren met de biocidenrichtlijn, maar dat de uitwerking daarvan wel op gespannen voet stond met die richtlijn.

<sup>299</sup> Kamerstukken II 2001/02, 27 085, B.





# Bedrijfsvoering





## **1.... Algemeen**

### **Integraal management**

De modernisering van de ambtelijke organisatie blijft een belangrijk onderwerp op de agenda. Na de reorganisatie van de Directie bestuursrechtspraak stond in 2001 de invoering van integraal management centraal. De Directeur wetgeving en de Directeur bestuursrechtspraak hebben per 1 januari 2002 voor hun respectieve directies budgetten en bevoegdheden gekregen, waarmee zij gedurende het jaar directer dan vroeger kunnen (bij)sturen op het bereiken van de doelstellingen van hun jaarplan.

### **Reorganisatie ondersteunende diensten**

In relatie met de invoering van integraal management is besloten tot een reorganisatie van de ondersteunende diensten. Deze zijn samengebracht in één nieuwe Directie bedrijfs ondersteuning, die op 1 januari 2002 van start is gegaan. De voornaamste veranderingen houden in dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van beleidsvoorbereiding, uitvoering en controle zijn ontvlecht en georganiseerd in afzonderlijke onderdelen. Er is een afdeling beleid en een centrale controlefunctie ingesteld. Verder zijn de voorheen gescheiden afdelingen personele zaken respectievelijk financieel-economische zaken samengevoegd tot één afdeling. Het is daardoor eenvoudiger om gekoppelde personele en financiële managementinformatie te verstrekken.

In het kader van de invoering van integraal management is een aanvang gemaakt met het opstellen van dienstverleningsafspraken. Daarin wordt helder en meetbaar vastgelegd welke producten en diensten de ondersteunende organisatieonderdelen (de opdrachtnemers) gedurende het jaar leveren aan de opdrachtgevers (de directeuren van de primaire Directies wetgeving en bestuursrechtspraak).

### **Afdeling Kennis en Onderzoek**

In het verslagjaar is besloten tot instelling van de centrale afdeling Kennis en Onderzoek per 1 januari 2002. Vóór genoemde datum werden taken op het gebied van kennis en onderzoek decentraal verricht binnen zowel de Directie bestuursrechtspraak als de Directie wetgeving. De Raadbrede taakuitoefening en de daarmee samenhangende informatie uit de beide directies stelt de nieuwe afdeling in staat een brugfunctie te vervullen en de kennis vanuit beide directies te mobiliseren.

## **2.... Directie wetgeving**

### **Taak en doelstelling**

Bij de advisering over wetgeving wordt de Raad ondersteund door de Directie wetgeving met een formatie van 42,5 fte. De Volle Raad en zijn afdelingen streven ernaar om binnen drie maanden na de binnenkomst van een adviesaanvraag een advies uit te brengen dat bijdraagt aan de kwaliteit die wetgeving in een democratische rechtsstaat behoort te bezitten.

In 2001 steeg het aantal wetgevingsadviezen vergeleken met het voorgaande jaar van 607 naar 672. In 90 procent van de zaken werd advies uitgebracht binnen de streeftermijn van drie maanden (in 2000 was dit 94 procent).

De instroom bedroeg 709 zaken, ruim 10 procent meer dan gemiddeld over de afgelopen vier jaar.

### **Adviezen op internet**

Veel tijd is in het verslagjaar besteed aan het voorbereiden van de plaatsing van de wetgevingsadviezen van de Raad op internet.

Het gaat niet alleen om de volledige tekst van de adviezen, maar om een complete databank (Radolex), waarin gericht gezocht kan worden naar alle opmerkingen die de Raad in zijn adviezen heeft gemaakt over tal van juridische en andere onderwerpen.

Wetgevingsjuristen en andere ambtenaren van de ministeries, kamerleden, wetenschappers en andere belangstellenden kunnen bij vragen gericht zoeken naar wat de Raad daarover in de loop der jaren in zijn adviezen heeft gezegd. Hierdoor kan het effect van de adviezen belangrijk groter worden dan alleen het eenmalige effect bij de totstandkoming van een bepaalde regeling van een ministerie.

### **Netwerk van wetgevingsjuristen**

Naast de contacten met de ministeries ten behoeve van de informatie bij de voorbereiding van adviezen, zijn er bijeenkomsten gehouden waar kennis werd uitgewisseld met juristen van wetgevingsafdelingen van ministeries. Ook de collega's van de Belgische Raad van State brachten een bezoek aan de directie.

Aankomende wetgevingsjuristen verwelkomde de directie zowel in het kader van de werving als in de vorm van stages en detacheringen, mede in het verband van de nieuwe Academie voor wetgeving.

## **3.... Directie bestuursrechtspraak**

### **Taak**

De Directie bestuursrechtspraak heeft tot taak de Afdeling bestuursrechtspraak te ondersteunen bij haar rechtsprekende taken. Aan het eind van het verslagjaar waren bij de directie in totaal 350 personen bij een formatie van 340 fte werkzaam.

Ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 behandelt de Afdeling bestuursrechtspraak sinds 1 april 2001 de hoger beroepszaken op het gebied van het vreemdelingenrecht. Op 1 april 2001 is gestart met Kamer 4, een Vreemdelingenkamer met 2 units: één voor AC-zaken en één voor Bewaringszaken.

### **Doelstellingen**

In het afgelopen jaar heeft het accent bij de Directie bestuursrechtspraak gelegen op de uitvoering van de op 1 november 2000 in gang gezette reorganisatie en het in werking treden van de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001. De voornaamste doelstelling van de reorganisatie is om binnen twee jaar (de jaren 2001 en 2002) de achterstanden zover terug te dringen dat de doorlooptijden worden gerealiseerd, die de Afdeling zich ten doel heeft gesteld.

Voor de behandeling van hoofdzaken in eerste en enige aanleg met uitspraken na zitting hanteert de Afdeling als doelstelling een doorlooptijd van maximaal 12 maanden. Voor de behandeling van hoger beroepszaken geldt als doelstelling een doorlooptijd van maximaal negen maanden. Deze doelstellingen liggen ruim binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijnen.

Voor hoger beroep in vreemdelingenzaken geldt een in de wet vastgelegde maximale doorlooptijd van 23 weken.

### **Kamer 1 (ruimtelijke ordening)**

De gemiddelde doorlooptijd van de zaken is gedaald van 85 weken in januari 2001 tot 67 weken in december 2001. Het aantal onderhanden zaken is gedaald van 976 begin 2001 tot 690 eind 2001. De verwachte instroom van 720 is nagenoeg uitgekomen (724).

### **Kamer 2 (milieu)**

De gemiddelde doorlooptijd van 112 weken in januari 2001 is gedaald naar 66 weken in december 2001. Het aantal onderhanden zaken is gedaald van een aantal van 1.870 begin 2001 tot 1.157 eind 2001. Ook hier is de verwachte instroom van 1.400 zaken nagenoeg gelijk aan de werkelijke instroom van 1.434.

### **Kamer 3 (hoger beroep)**

Kamer 3 heeft na de reorganisatie een moeizame start gekend. Het aantal onderhanden zaken is van 1.396 begin 2001 eerst gestegen tot 1.724 zaken. Dit werd ook veroorzaakt door een grotere instroom dan verwacht (2.116 in plaats van 1.928 hoofdzaken). Eind 2001 daalde de onderhanden zaken naar 1.627. De gemiddelde doorlooptijd is gedaald van 45 weken in januari 2001 naar 42 weken in december 2001.

### **Kamer 4 (vreemdelingenzaken)**

Kamer 4 is op 1 april 2001 van start gegaan met een voor de Afdeling bestuursrecht-spraak nieuwe werkwijze. Deze werkwijze is mede ingegeven door het door de wetgever geïntroduceerde zogenoemde grievensysteem en de zeer korte doorlooptijd van de zaken. Het gaat bij deze werkwijze om korte lijnen tussen staatsraden en de juristen, waardoor aan het begin van de procedure al duidelijk wordt of de zaak met of zonder zitting wordt afgedaan.

In plaats van de door het Ministerie van Justitie geprognosticeerde 3.280 zaken, zijn er slechts 494 binnengekomen. Daarbij gaat het om AC-zaken en bewaringszaken, waarbij de termijn om hoger beroep in te stellen een week is. Het hoger-beroepspercentage bedraagt thans 35 procent in plaats van de geschatte 90 procent.

Van de 431 uitspraken welke zijn gedaan, zijn er 379 uitspraken zonder zitting en 52 met zitting afgedaan.

De doorlooptijd van de zaken zonder zitting bedraagt gemiddeld 35 dagen en zaken met zitting bedragen gemiddeld 44 dagen in plaats van de maximaal wettelijke doorlooptermijn van 161 dagen (23 weken).

## **4.... Ondersteunende diensten**

### **ICT**

In dit verslagjaar werd de publicatie van het legisprudentiesysteem Radolex van de Directie wetgeving via de website [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl) verwezenlijkt. Dit project werd mede mogelijk gemaakt door een subsidie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van de stimulering van projecten die tot doel hebben bestuurlijke informatie structureel op internet te plaatsen.

Aan het einde van het verslagjaar heeft een succesvolle pilot plaatsgevonden met JURA, een op internettechnologie gebaseerde versie van de jurisprudentie raadpleegfunctie.

In het verslagjaar is een project gestart dat ertoe zal leiden dat begin 2002 de kantoorautomatisering gestandaardiseerd kan worden op Office 2000.

De centrale computerruimte is van een geavanceerd brandbeveiligingssysteem voorzien.

Ten slotte is het personeelsinformatiesysteem vervangen en is een centraal postregistratiesysteem ingevoerd.

## **Voorlichting**

Het verslagjaar kan gezien worden als een overgangsjaar voor het communicatiebeleid van de Raad van State. In maart werd de “afdeling Kabinet en Voorlichting” geformeerd, maar het jaar eindigde met de transformatie tot de “afdeling Communicatie en Externe Betrekkingen”.

De interne communicatie liet nog te wensen over, ondanks het feit dat door middel van circulaires, nieuwsbrieven en personeelsbladen veel informatie onder de medewerkers werd verspreid. In het verslagjaar is een meer structurele informatiestroom opgezet.

De externe communicatie, voorzover het de woordvoering betreft, is goed ontwikkeld.

Op het terrein van de openbaarheid (onder meer als gevolg van de aanbevelingen van de commissie-Wallage en het kabinetsstandpunt hierover) zijn in het verslagjaar nadere acties ondernomen. Zo is besloten om op de website van de Raad nog meer relevante (openbare) informatie te geven. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan het op het internet zetten van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak en een overzicht van uitgebrachte (wetgevings)adviezen. Beide zaken zullen in 2002 geëffectueerd worden.

Om de voorlichting aan het publiek te versterken is in het verslagjaar de eenheid publieksvoorlichting gerealiseerd.



## Bijlagen

## Bijlage 1

### Samenstelling van de Raad van State en van de Raad van State van het Koninkrijk per 31 december 2001

Voorzitter: Hare Majesteit de Koningin

Leden van het Koninklijk Huis die in de Raad zitting hebben:  
Z.K.H. Prins Claus der Nederlanden en  
Z.K.H. de Prins van Oranje

Vice-President: Mr H.D. Tjeenk Willink  
Staatsraden: Mevrouw mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth,  
drs E.L. Berg, mr P. van Dijk, dr D. Dolman, mevrouw  
mr C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, dr J.C.K.W. Bartel,  
mr R. Cleton, mr J.M. Boll, mr W. Konijnenbelt,  
mr R.H. Lauwaars, mr R.J. Hoekstra, mr A. Kosto,  
mr H. Beekhuis, drs G.A. Posthumus, mr J.J. Vis,  
mr J.R. Schaafsma, mr R.W.L. Loeb, mr J.P.H. Donner,  
dr ir J.J.C. Voorhoeve, mr dr M. Oosting, mevrouw  
mr J.H.B. van der Meer, dr E.M.H. Hirsch Ballin,  
mr P.A. Offers, mr H.Ph.J.A.M. Hennekens,  
mr J.G.C. Wiebenga en mr Th.G. Drupsteen.

Staatsraden van het Koninkrijk: Ir G.R. Wawoe en mr H.D. van der Griendt.

Staatsraden in buitengewone dienst:

Mr P.J. Boukema, mr J.A.E. van der Does, mr E. Korthals  
Altes\*, mevrouw mr W.C.E. Hammerstein-  
Schoonderwoerd, mr C. de Gooijer\*, mr J.A.M. van  
Angeren, mr H. Bekker\*, mr B. van Wagtenonk,  
mr P.J.J. van Buuren, mevrouw mr C.A. Terwee-van  
Hilten, mr F.P. Zwart, mr K. Brink, mr R.R. Winter\*,  
mr E.A. Alkema, mevrouw mr M. Vlasblom, mevrouw  
mr H. Troostwijk, mevrouw mr M.G.J. Parkins-de Vin,  
mevrouw mr J.A.W. Scholten-Hinloopen, mr W.  
van den Brink, mr H.G. Lubberdink,  
mr T.M.A. Claessens en mr J.E.M. Polak.\*\*

Secretaris: Drs R. van der Brug

\* Niet aangewezen voor het vervullen van een vaste deeltaak.

\*\* Bij koninklijk besluit van 28 september 2001 is per 1 januari 2002 benoemd tot staatsraad i.b.d. mr B.J. van Ettekoven, bij koninklijk besluit van 19 november 2001 is per 1 januari 2002 benoemd tot staatsraad i.b.d. mr D.A.C. Slump en bij koninklijk besluit van 22 november 2001 is per 1 januari 2002 benoemd tot staatsraad i.b.d. mr A.W.M. Bijloos.

**Indiensttredingen staatsraden:**

De heer prof. mr H.Ph.J.A.M. Hennekens, per 20 augustus 2001, benoemd bij koninklijk besluit van 23 maart 2001, nummer 01.001447.

De heer mr J.G.C. Wiebenga, per 8 oktober 2001, benoemd bij koninklijk besluit van 28 september 2001, nummer 01.003877.

De heer mr Th.G. Drupsteen, per 1 december 2001, benoemd bij koninklijk besluit van 28 september 2001, nummer 01.003947.

**Indiensttredingen staatsraden in buitengewone dienst:**

De heer mr J.A.E. van der Does, per 1 juli 2001, benoemd bij koninklijk besluit van 1 juni 2001, nummer 01.001815.

De heer mr W. van den Brink, per 1 september 2001, benoemd bij koninklijk besluit van 30 mei 2001, nummer 01.001995,

De heer mr H.G. Lubberdink, per 1 september 2001, benoemd bij koninklijk besluit van 1 juni 2001, nummer 01.002019.

De heer mr T.M.A. Claessens, per 1 november 2001, benoemd bij koninklijk besluit van 11 april 2001, nummer 01.001294.

De heer mr J.E.M. Polak, per 15 november 2001, benoemd bij koninklijk besluit van 11 april 2001, nummer 01.001293.

De heer mr B.J. van Ettekooven, per 1 januari 2002, benoemd bij koninklijk besluit van 28 september 2001, nummer 01.004044.

De heer mr D.A.C. Slump, per 1 januari 2002, benoemd bij koninklijk besluit van 19 november 2001, nummer 01.004610.

De heer mr A.W.M. Bijloos, per 1 januari 2002, benoemd bij koninklijk besluit van 22 november 2001, nummer 01.005165.

**Eervol ontslag staatsraden:**

De heer mr J. de Vries, per 1 mei 2001, bij koninklijk besluit van 22 februari 2001, nummer 01.000190, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

De heer mr J.A.E. van der Does, per 1 juli 2001, bij koninklijk besluit van 1 juni 2001, nummer 01.001815, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

De heer mr J.J.R. Bakker, per 1 augustus 2001, bij koninklijk besluit van 22 februari 2001, nummer 01.000105, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

Mevrouw drs M.W.M. Vos-van Gortel, per 1 december 2001, bij koninklijk besluit van 8 oktober 2001, nummer 01.004505, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

**Eervol ontslag staatsraad in buitengewone dienst:**

De heer mr Th.G. Drupsteen, per 1 december 2001, bij koninklijk besluit van 28 september 2001, nummer 01.003947, onder dankzegging voor de gewichtige diensten in die functie Ons en het Koninkrijk bewezen.

**Overleden:**

Oud-Staatsraad, Voorzitter van de Afdeling rechtspraak en oud-staatsraad in buitengewone dienst mr J. van der Hoeven op 19 februari 2001.

Oud-Staatsraad in buitengewone dienst mr C. Brouwer op 27 januari 2001.

Oud-Staatsraad in buitengewone dienst mr W.J. van Eijkern op 28 mei 2001.

## Bijlage 2

### Samenstelling van de afdelingen van de Volle Raad

Aan het einde van het verslagjaar waren de afdelingen als volgt samengesteld:

AFDELING I (Algemene Zaken/Justitie/Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)  
Mr W Konijnenbelt (voorzitter), mr J.M. Boll, mr A. Kosto,  
mr dr M. Oosting, dr E.M.H. Hirsch Ballin, mr P.A. Offers,  
mr H.Ph.J.A.M. Hennekens en mr J.G.C. Wiebenga.

toegevoegd:

Mevrouw mr C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek en mr R. Cleton.

AFDELING II (Buitenlandse Zaken/Defensie/Economische Zaken)  
Mr H. Beekhuis (voorzitter), mr R.H. Lauwaars, drs G.A. Posthumus  
en dr ir J.J.C. Voorhoeve.

toegevoegd:

Mr P. van Dijk.

AFDELING III (Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen/Volksgezondheid, Welzijn en Sport)  
Mr R.J. Hoekstra (voorzitter), dr D. Dolman, mr J.R. Schaafsma,  
drs G.A. Posthumus, mr J.J. Vis, dr ir J.J.C. Voorhoeve, mevrouw  
mr J.H.B. van der Meer en dr E.M.H. Hirsch Ballin.

toegevoegd:

Mevrouw mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth en mevrouw  
mr C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek.

AFDELING IV (Financiën/Sociale Zaken en Werkgelegenheid)  
Mr dr M. Oosting (voorzitter), drs E.L. Berg, dr D. Dolman,  
mr R.J. Hoekstra, mr H. Beekhuis, drs G.A. Posthumus,  
mr J.R. Schaafsma, mevrouw mr J.H.B. van der Meer en  
mr P.A. Offers.

toegevoegd:

Dr J.C.K.W. Bartel.

AFDELING V (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/Verkeer en Waterstaat/Landbouw, Natuurbeheer en Visserij)  
Mr J.J. Vis (voorzitter), mr A. Kosto (plv. voorzitter), drs E.L. Berg,  
mr R. Cleton, mr J.M. Boll, mr W. Konijnenbelt, mr R.H. Lauwaars,  
mr J.G.C. Wiebenga en mr Th.G. Drupsteen.

toegevoegd:

Mr R.W.L. Loeb en mr J.P.H. Donner.

Voorts zijn leden van alle afdelingen van de Raad van State van het Koninkrijk:  
Ir G.R. Wawoe en mr H.D. van der Griendt.

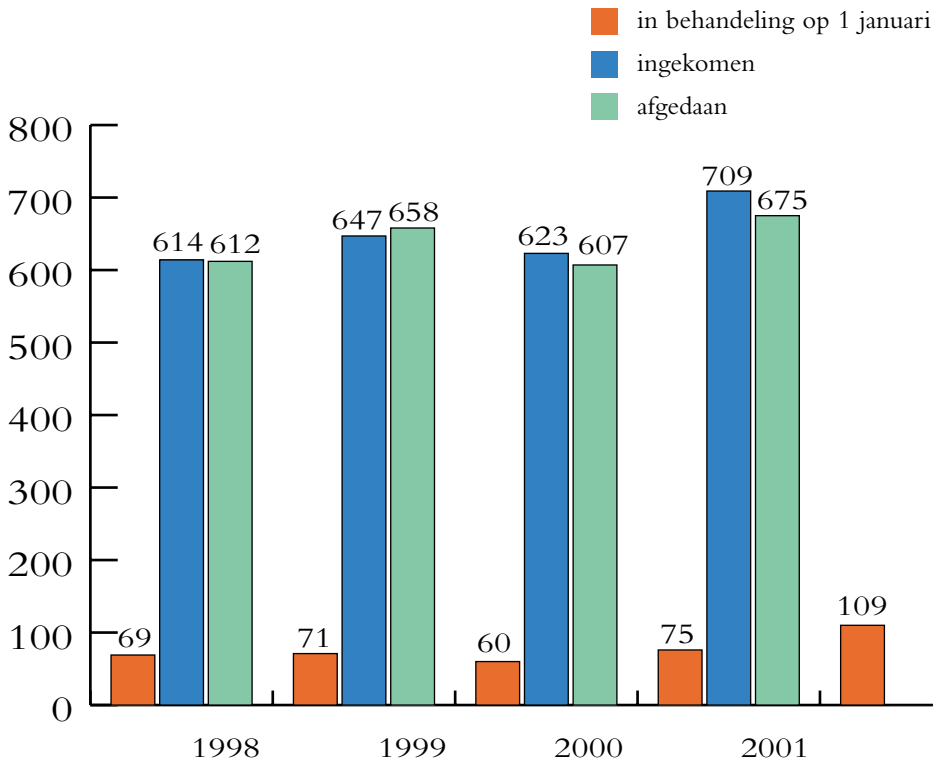


### Bijlage 3

#### a.... Ingekomen en afgedane zaken, advisering wetgeving totaal

	2001	2000	1999	1998
In behandeling op 1 januari	75	60	71	69
Ingekomen 1)	<u>709</u>	<u>623</u>	<u>647</u>	<u>614</u>
	784	683	718	683
Afgedaan 2)	<u>675</u>	<u>608</u> 3)	<u>658</u>	<u>612</u>
Per 31 december in behandeling	109	75	60	71

- 1) Onder het aantal ingekomen zaken in 2001 zijn begrepen 77 zaken van de Raad van State van het Koninkrijk. In de voorgaande jaren waren dat 59 (2000), 60 (1999) en 39 (1998).
- 2) Waarvan ingetrokken: 3 (2001), 1 (2000), 3 (1999) en 1 (1998).
- 3) In het overzicht van het Jaarverslag 2000 is hier ten onrechte het aantal van 607 zaken genoemd.



#### **b.... Ingekomen zaken advisering wetgeving per ministerie**

Algemene Zaken	:	14	( 4)
Buitenlandse Zaken	:	13	( 21)
Justitie	:	138	(100)
Binnenlandse Zaken	:	55	( 57)
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	:	50	( 37)
Financiën	:	56	( 39)
Defensie	:	10	( 7)
Volkshuisvesting, Ruimtelijke			
Ordering en Milieubeheer	:	97 1)	( 94)
Verkeer en Waterstaat	:	89 2)	( 81)
Economische Zaken	:	29	( 30)
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	:	29 3)	( 25)
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	:	72	( 71)
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	:	57	( 57)
Totaal	:	709	(623)

- 1) Waarvan onteigeningen: 59 (49).
- 2) Waarvan onteigeningen: 22 (24).
- 3) Waarvan onteigeningen: 2 ( 3).

#### **c.... Categorieën van ingekomen zaken, advisering wetgeving, c.a**

Verdeeld naar categorie zijn de volgende aantallen zaken ingekomen:

	2001	2000
Voorstellen van (rijks)wet	237	186
Initiatiefvoorstellen op grond van artikel 15a Wet op de Raad van State	10	9
(Rijks)ontwerpbesluiten waaronder ontwerp-algemene maatregelen van (rijks)bestuur, ontwerpbesluiten op grond van de onteigeningswet, ontwerpbesluiten strekkende tot vernietiging en die tot onthouding van goedkeuring, bedoeld in artikel 271 Gemeentewet (waarvan 76 (105) onteigeningen)	403	366
Verdragen (ter stilzwijgende goedkeuring)	46	48
Zaken waarin de Kroon het horen van de Raad van State nodig oordeelde (artikel 15, tweede lid, Wet op de Raad van State)	6	6
Bestuursgeschillen (artikel 136 GW juncto artikel 15c Wet op de Raad van State)	4	6
Afdelingsadviezen	3	2

#### d.... Vergaderingen (Volle Raad)

A. Vergaderingen Raad van State	:	52	52
B. Vergaderingen Raad van State van het Koninkrijk	:	16	14
C. Buitengewone vergaderingen	:	-	-

#### e.... Tijdsbeslag van de advisering wetgeving

Voor het berekenen van het tijdsbeslag van de adviezen zijn alle adviezen die de Raad van State in 1999 heeft uitgebracht, op tijdsduur gezien.

#### Tijdsbeslag van de advisering met betrekking tot alle adviezen

	2001		2000	
tot 1 maand	325	( 49%)	320	( 53%)
1-2 maanden	188	( 28%)	163	( 27%)
2-3 maanden	103	( 15%)	88	( 14%)
3-6 maanden	56	( 8%)	36	( 6%)
Totaal	672	(100%)	607	(100%)

#### Tijdsbeslag van de advisering met betrekking tot wetgeving

	2001		2000	
tot 1 maand	225	( 41%)	223	( 45%)
1-2 maanden	170	( 31%)	150	( 31%)
2-3 maanden	102	( 18%)	86	( 18%)
3-6 maanden	56	( 10%)	31	( 6%)
Totaal	553	(100%)	490	(100%)

#### f.... Karakter van de uitgebrachte adviezen

	Totaal	Conform	Inhoudelijk
Verdragen*	51	35 (69%)	16 (31%)
Wetten	221	87 (39%)	134 (61%) 1)
Algemene maatregelen van bestuur	281	147 (52%)	134 (48%) 2)
Onteigeningen	82	77 (94%)	5 ( 6%)
Overige	37	23 (62%)	14 (38%) 3)
Totaal	672	369 (55%)	303 (45%)

- 1) Waarvan 34 (15%) met een negatief dictum (in 2000: 22%).
- 2) Waarvan 6 (2%) met een negatief dictum (in 2000: 16%).
- 3) Waarvan 1 (3%) met een negatief dictum (in 2000: geen).

**g.... Uitsplitsing uitgebrachte adviezen en nadere rapporten per ministerie in 2001**

	aantal adviezen	advies conform	advies negatief	gem. duur advies in dagen	aantal nadere rapporten	gem. duur rapporten in dagen
Algemene Zaken	9	4 (44%)	2 (22%)	46	5	297
Buitenlandse Zaken	12	8 (67%)	0 ( 0%)	40	6	199
Justitie	121	56 (46%)	9 ( 7%)	42	83	141
Binnenlandse Zaken	56	35 (63%)	2 ( 4%)	39	41	59
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	43	16 (37%)	5 (11%)	53	31	66
Financiën	51	28 (55%)	2 ( 4%)	33	29	58
Defensie	11	8 (73%)	0 ( 0%)	45	9	184
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	98	67 (68%)	3 ( 3%)	38	32	171
Verkeer en Waterstaat	90	59 (66%)	6 ( 7%)	39	53	95
Economische Zaken	31	19 (61%)	2 ( 7%)	41	15	66
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	27	10 (37%)	0 ( 0%)	49	17	75
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	67	35 (52%)	4 ( 6%)	37	40	51
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	56	24 (43%)	5 ( 9%)	49	45	97
Totaal	672	369 (55%)	40 ( 6%)	41	406	102

**h.... Advisering over de implementatie van EG-richtlijnen**

	Totaal	Inhoudelijk
Algemene Zaken	-	-
Buitenlandse Zaken	-	-
Justitie	5	5
Binnenlandse Zaken	1	-
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	-	-
Financiën	5	1
Defensie	-	-
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	11	9
Verkeer en Waterstaat	9	5
Economische Zaken	7	3
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	7	4
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2	2
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	12	8
Totaal	59 1)	37

1) De gemiddelde adviesduur was 55 dagen.

## Bijlage 4

### Samenstelling van de Kamers van de Afdeling bestuursrechtspraak per 31 december 2001

Voorzitter van de Afdeling: mr P. van Dijk

KAMER 1 Ruimtelijke Ordening (R1 tot en met R3):

**Voorzitter**

dr J.C.K.W. Bartel

**Plv. kamervoorzitter**

mr R. Cleton

**Leden**

dr D. Dolman

mr R.H. Lauwaars

mr R.J. Hoekstra

mr A. Kosto

drs G.A. Posthumus

mr J.J. Vis

mr J.R. Schaafsma

mr P.J.J. van Buuren (i.b.d.)

dr J.J.C. Voorhoeve

mr K. Brink (i.b.d.)

mr M. Oosting

mr P.A. Offers

mr H.Ph.J.A.M. Hennekens

mr J.G.C. Wiebenga

**Plv. leden**

mr J.A.E. van der Does (i.b.d.)

mevrouw mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth

mr P. van Dijk

mr R.W.L. Loeb

mevrouw mr J.H.B. van der Meer

mr W. Konijnenbelt

mr Th.G. Drupsteen

mevrouw mr H. Troostwijk (i.b.d.)

mevrouw mr J.A.W. Scholten (i.b.d.)

KAMER 2 Milieuzaken (M1 tot en met M3):

**Voorzitter**

mevrouw mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth

**Plv. kamervoorzitter**

mr J.P.H. Donner

**Leden**

drs E.L. Berg

mr J.M. Boll

mr W. Konijnenbelt  
mevrouw mr W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd (i.b.d.)  
mr H. Beekhuis  
mr J.R. Schaafsma  
mr J.A.M. van Angeren (i.b.d.)  
mr Th.G. Drupsteen  
mr F.P. Zwart (i.b.d.)  
mr K. Brink (i.b.d.)  
mr M. Oosting  
mr E.M.H. Hirsch Ballin  
mr H.Ph.J.A.M. Hennekens  
mr W. van den Brink (i.b.d.)  
mr H.G. Lubberdink (i.b.d.)  
mr J.G.C. Wiebenga

**Plv. leden**

mr J.A.E. van der Does  
mr P. van Dijk  
mr R.W.L. Loeb  
mr J.C.K.W. Bartel  
mr R. Cleton  
mr R.H. Lauwaars  
mr P.J.J. van Buuren (i.b.d.)  
mr E.A. Alkema (i.b.d.)  
mevrouw mr M. Vlasblom (i.b.d.)  
mevrouw mr M.G.J. Parkins (i.b.d.)

KAMER 3

Hoger beroep en overige zaken (H1 tot en met H3):

**Voorzitter**

mr J.A.E. van der Does (i.b.d.)

**Plv. kamervoorzitter**

mevrouw mr C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek

**Leden**

mr P.J. Boukema (i.b.d.)  
mr E. Korthals Altes (i.b.d.)  
mevrouw mr J.H.B. van der Meer  
mr A. Kosto  
mr C. de Gooijer (i.b.d.)  
mr J.A.M. van Angeren (i.b.d.)  
mr H. Bekker (i.b.d.)  
mevrouw mr C.A. Terwee (i.b.d.)  
mr F.P. Zwart (i.b.d.)  
mr R.R. Winter (i.b.d.)  
mr E.M.H. Hirsch Ballin  
mr P.A. Offers  
mr W. van den Brink (i.b.d.)  
mr T.M.A. Claessens (i.b.d.)  
mr J.E.M. Polak (i.b.d.)

**Plv. leden**

mevrouw mr J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth  
mr P. van Dijk  
mr R.W.L. Loeb  
mr J.C.K.W. Bartel  
mr R. Cleton  
mr J.M. Boll  
mr W. Konijnenbelt  
mr B. van Wagtendonk (i.b.d.)  
mr P.J.J. van Buuren (i.b.d.)  
mr E.A. Alkema (i.b.d.)  
mevrouw mr H. Troostwijk (i.b.d.)  
mevrouw mr M.G.J. Parkins-de Vin (i.b.d.)  
mevrouw mr J.A.W. Scholten (i.b.d.)  
mr H.G. Lubberdink (i.b.d.)  
incidenteel/EG-recht: mr R.H. Lauwaars

KAMER 4

Hoger beroep Vreemdelingenzaken (voorlopig V1 en V2):

**Voorzitter**

mr R.W.L. Loeb

**Plv. kamervoorzitter**

mr B. van Wagtendonk (i.b.d.)

**Leden**

mr E.A. Alkema (i.b.d.)  
mevrouw mr M. Vlasblom (i.b.d.)  
mevrouw mr H. Troostwijk (i.b.d.)  
mevrouw mr M.G.J. Parkins-de Vin (i.b.d.)  
mevrouw mr J.A.W. Scholten (i.b.d.)  
mr H.G. Lubberdink (i.b.d.)  
mr T.M.A. Claessens (i.b.d.)  
mr J.E.M. Polak (i.b.d.)

**Plv. leden**

mr P. van Dijk

## Bijlage 5

### a.... Afdeling bestuursrechtspraak

#### Beroepen krachtens speciale wetten, behandeling in eerste en enige instantie

##### Hoofdzaken

	2001	2000	1999	1998
In behandeling op 1 januari:	2846	3565	4046	4698
Ingekomen:	<u>2158</u>	<u>2097</u> **)	<u>2401</u>	<u>3033</u>
	5004	5662	6447	7731
Afgedaan*)	<u>3157</u>	<u>2816</u>	<u>2882</u>	<u>3685</u>
Per 31 december in behandeling	1847	2846 **)	3565	4046

\* waarvan

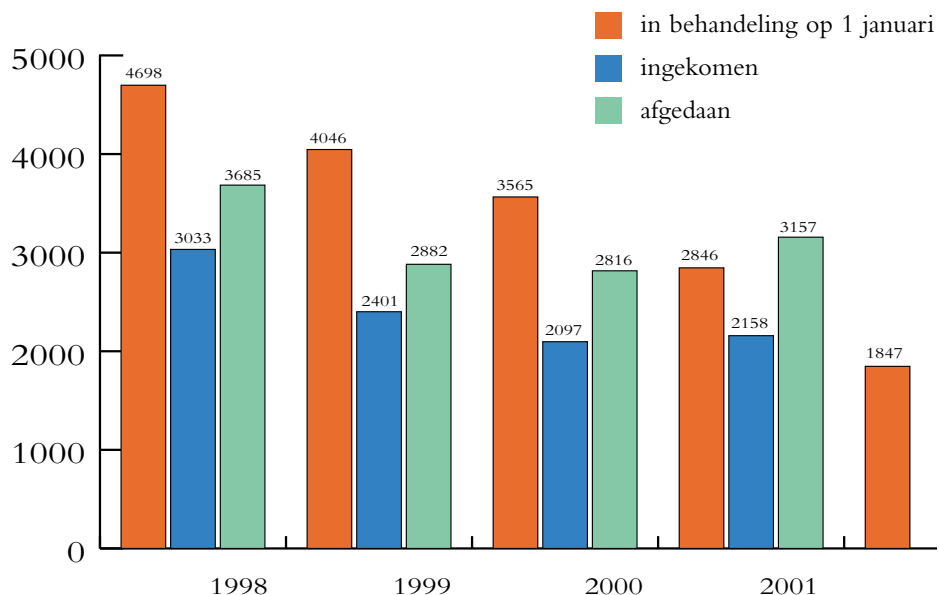
Met zitting 1917 1701 1502 1684

Buiten zitting 543 384 442 556

Ingetrokken of op andere wijze afgedaan

697 731 938 1445

\*\*\*) Bij de cijfers van 2000 is in het vorige jaarverslag abusievelijk uitgegaan van onjuiste instroomgegevens. Dit is in dit jaarverslag hersteld.



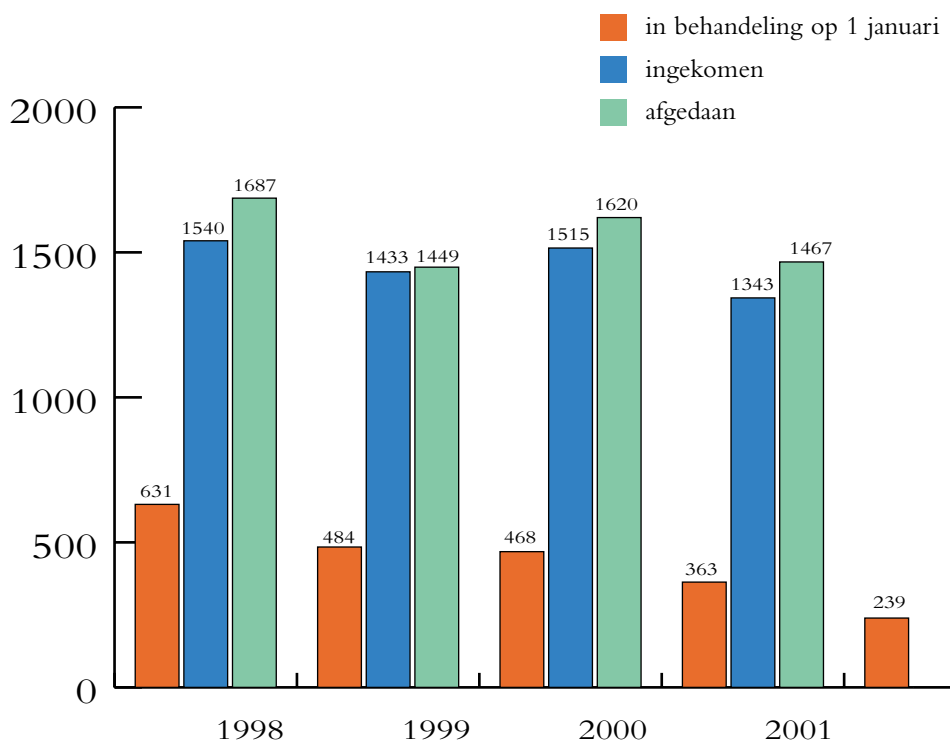


**b.... Afdeling bestuursrechtspraak**

**Verzoeken om voorlopige voorziening/schorsing in zaken aanhangig in eerste en enige instantie**

	2001	2000	1999	1998
In behandeling op 1 januari:	363	468	484	631
Ingekomen:	<u>1343</u>	<u>1515</u> **)	<u>1433</u>	<u>1540</u>
	1706	1983	1917	2171
Afgedaan *)	<u>1467</u>	<u>1620</u>	<u>1449</u>	<u>1687</u>
Per 31 december in behandeling	239	363 **)	468	484
*) waarvan				
Met zitting	954	1016	890	1034
Buiten zitting	246	265	219	222
Ingetrokken of op andere wijze afgedaan	287	339	340	431

\*\*\*) Bij de cijfers van 2000 is in het vorige jaarverslag abusievelijk uitgegaan van onjuiste instroomgegevens. Dit is in dit jaarverslag hersteld.

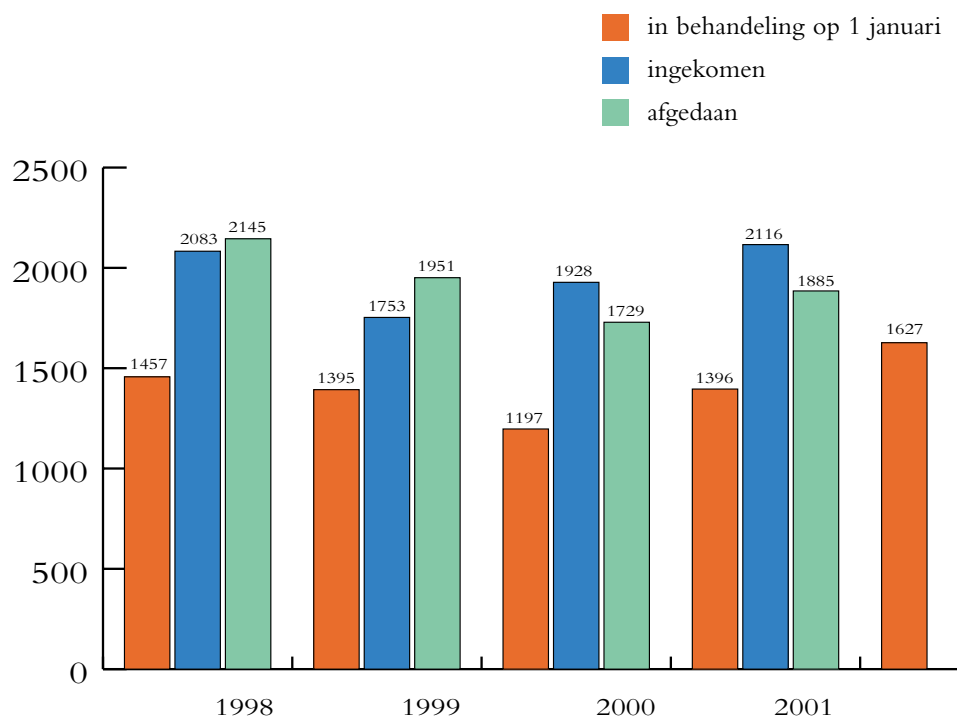


**c.... Afdeling bestuursrechtspraak**  
**Hoger beroepszaken krachtens de Algemene wet bestuursrecht**

**Hoofdzaken**

	2001	2000	1999	1998
In behandeling op 1 januari:	1396	1197	1395	1457
Ingekomen:	<u>2116</u>	<u>1928</u> **)	<u>1753</u>	<u>2083</u>
	3512	3125	3148	3540
Afgedaan *)	<u>1885</u>	<u>1729</u>	<u>1951</u>	<u>2145</u>
Per 31 december in behandeling	1627	1396 **)	1197	1395
*)waarvan				
Met zitting	1283	1168	1273	1069
Buiten zitting	246	256	370	398
Ingetrokken of op andere wijze afgedaan	356	305	308	678

\*\*\*) Bij de cijfers van 2000 is in het vorige jaarverslag abusievelijk uitgegaan van onjuiste instroomgegevens. Dit is in dit jaarverslag hersteld.

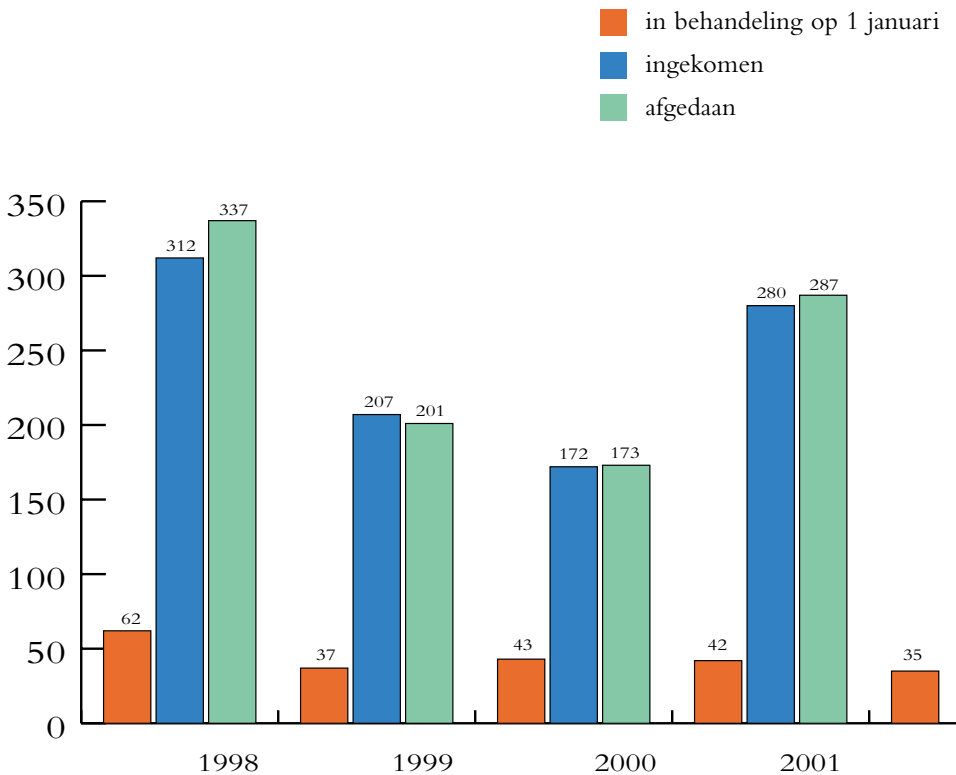


**d.... Afdeling bestuursrechtspraak**

**Verzoeken om schorsing en/of voorlopige voorziening in hoger beroepszaken**

	2001	2000	1999	1998
In behandeling op 1 januari:	42	43	37	62
Ingekomen:	<u>280</u>	<u>172</u> **)	<u>207</u>	<u>312</u>
	322	215	244	374
Afgedaan *)	<u>287</u>	<u>173</u>	<u>201</u>	<u>337</u>
Per 31 december in behandeling	35	42 **)	43	37
*) waarvan				
Met zitting	218	118	134	219
Buiten zitting	27	9	22	28
Ingetrokken of op andere wijze afgedaan	42	46	45	90

\*\*) Bij de cijfers van 2000 is in het vorige jaar verslag abusievelijk uitgegaan van onjuiste instroomgegevens. Dit is in het jaarverslag hersteld.



**e.... Afdeling bestuursrechtspraak  
Hoger beroepszaken krachtens de Vreemdelingenwet 2000**

**Hoofdzaken**

	2001
In behandeling	
op 1 januari:	0
Ingekomen:	<u>494</u>
	494
Afgedaan *)	<u>432</u>
Per 31 december	
in behandeling	62
*) waarvan	
Met zitting	52
Buiten zitting	379
Ingetrokken of	
op andere wijze	
afgedaan	1

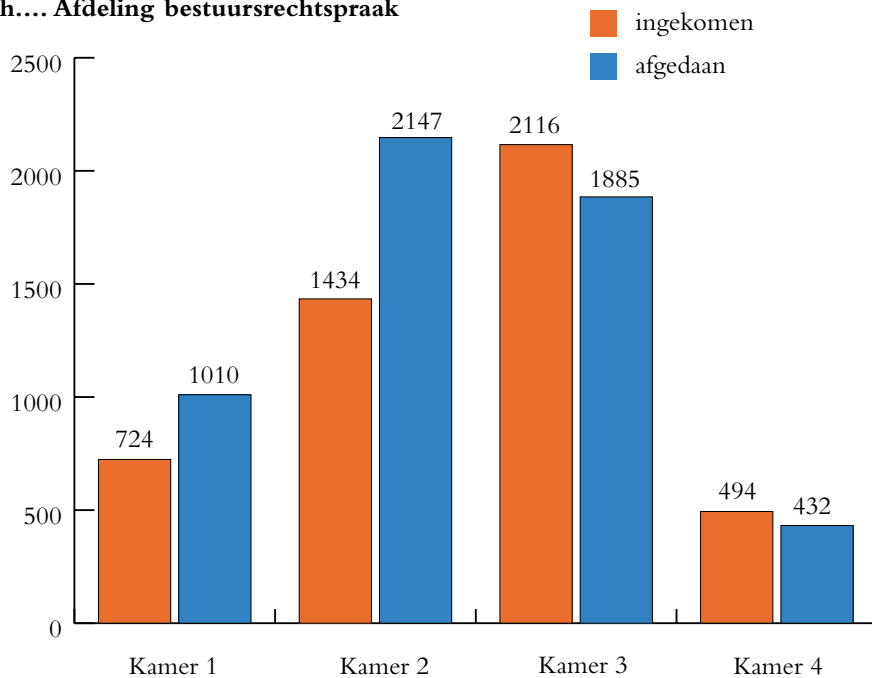
**f.... Afdeling bestuursrechtspraak  
Verzoeken om voorlopige voorziening/schorsing in hoger beroepszaken  
krachtens de Vreemdelingenwet 2000**

	2001
In behandeling	
op 1 januari:	0
Ingekomen:	<u>92</u>
	92
Afgedaan *)	<u>88</u>
Per 31 december	
in behandeling	4
*) waarvan	
Met zitting	3
Buiten zitting	81
Ingetrokken of	
op andere wijze	
afgedaan	4

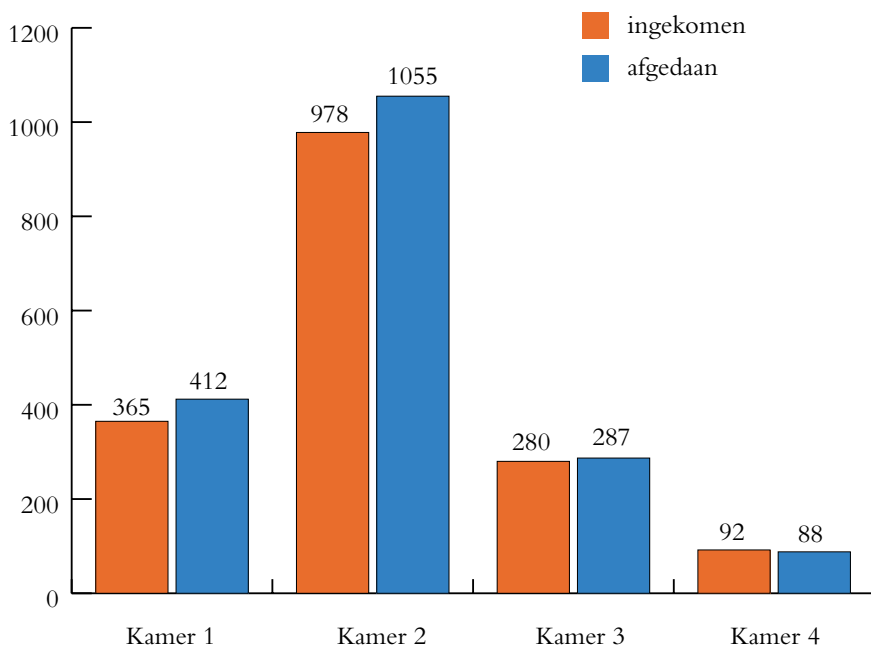
**g.... Afdeling bestuursrechtspraak**

In onderstaande kolomdiagrammen is per Kamer de in- en uitstroom van zaken in 2001 weergegeven.

**h.... Afdeling bestuursrechtspraak**

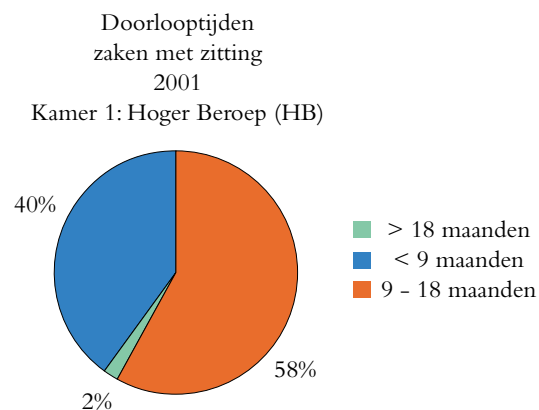
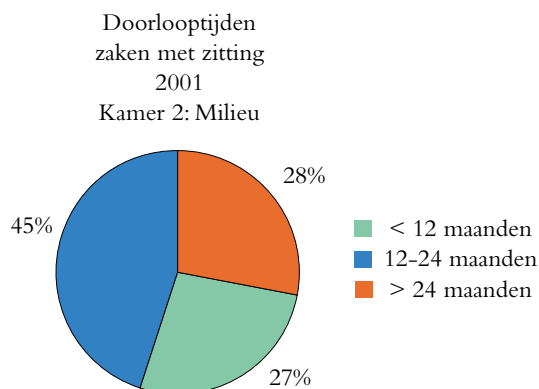
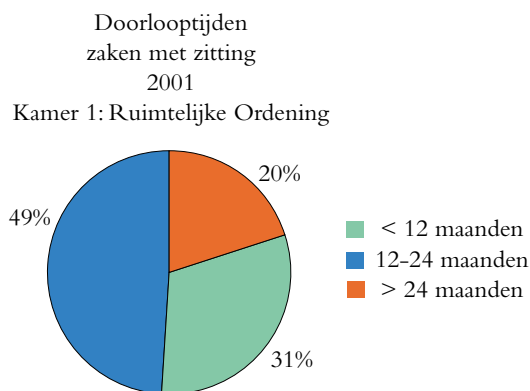


Instroom en uitstroom van verzoeken om voorlopige voorziening in 2001



## Doorlooptijden van zaken met zitting

In onderstaande cirkeldiagrammen is per Kamer te zien welke percentage van zaken met zitting voldoen aan de normen van 12 maanden voor de Kamers 1 en 2 en van 9 maanden voor Kamer 3.

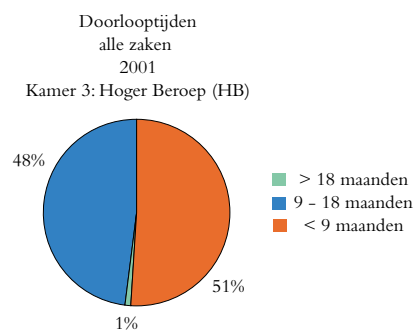
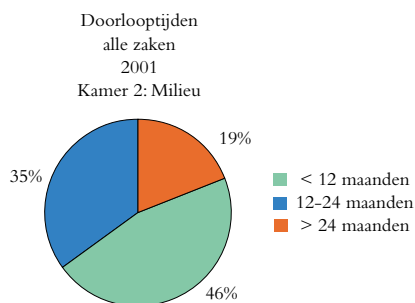
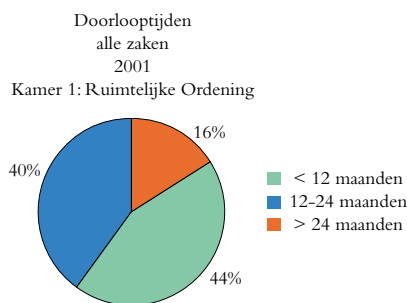


## i.... Afdeling bestuursrechtspraak

### Doorlooptijden van alle zaken

Bij de hiervoor gerapporteerde gegevens over de doorlooptijden zijn de doorlooptijden van zaken met zitting vermeld. Binnen de rechterlijke organisatie wordt gewoonlijk een gemiddelde gebruikt van alle zaken, dus met inbegrip van de zaken die buiten zitting en anders (bijvoorbeeld door intrekking) zijn afgedaan. Omdat deze vormen van afhandeling minder arbeidsintensief zijn, ontstaat een in vergelijking met de door de Raad gevolgde rekenwijze gunstiger beeld. Ten behoeve van de vergelijking van de doorlooptijden met andere rechtsprekende colleges zijn derhalve ook de doorlooptijden met inbegrip van zaken zonder zitting opgenomen.

In onderstaande cirkeldiagrammen is per Kamer te zien welk percentage van zaken voldoen aan de normen van 52 weken voor de Kamers 1 en 2 en van 40 weken voor Kamer 3.



## Bijlage 6

### Personeelsgegevens

Per 31 december 2001 waren 563 (465) personen in dienst van de Raad van State, bij een gemiddelde personeelsbezetting van 514 (427) fte.

In het verslagjaar traden 137 (53) medewerkers in dienst en 39 (45) uit dienst.

Op 31 december 2001 waren 269 (201) vrouwen in dienst, ofwel 48% (43%).

49% (49%) van het personeel was bezoldigd naar salarisschaal 10 of hoger.

### Leeftijdsopbouw alle medewerkers

	mannen	vrouwen	totaal	
20 – 29 jaar	25 ( 12)	56 ( 27)	81 ( 39)	14 ( 8)%
30 – 39 jaar	81 ( 75)	86 ( 64)	167 (139)	30 ( 30)%
40 – 49 jaar	109 (103)	93 ( 81)	202 (184)	36 ( 40)%
50 – 59 jaar	75 ( 74)	33 ( 25)	108 ( 99)	19 ( 21)%
60 en ouder	4 ( 2)	1 ( 2)	5 ( 4)	1 ( 1)%
totaal:	294 (266)	269 (199*)	563 (465)	100 (100)%

### Schaalopbouw alle medewerkers

	mannen	vrouwen	totaal	
schaal 1 – 3	14 ( 14)	28 ( 22)	42 ( 36)	7 ( 8)%
schaal 4 – 6	63 ( 60)	28 ( 27)	91 (87)	16 ( 19)%
schaal 7 – 9	74 ( 64)	82 ( 54)	156 (118)	28 ( 25)%
schaal 10 – 12	82 ( 76)	105 ( 75)	187 (151)	33 ( 32)%
schaal 13 – 15	57 ( 48)	26 ( 23)	83 ( 71)	15 ( 15)%
schaal 16 en hoger	4 ( 4)	- ( -)	4 ( 4)	1 ( 1)%
totaal	294 (266)	269 (201*)	563 (467)	100 (100)%

### Deeltijdwerkers naar leeftijd en geslacht

	mannen	vrouwen	totaal
20 – 30 jaar	2 ( -)	8 ( 4)	11 (4)
31 – 40 jaar	22 (15)	49 (35)	71 (50)
41 – 50 jaar	21 (20)	47 (44)	68 (64)
51 jaar en ouder	15 ( 4)	11 ( 8)	26 (12)

Op 31 december 2001 bedroeg het aantal in deeltijd werkzame personen 176 (130). Dat is op een totaal van 563 (465) circa 31% (28%).

\* Cijfers bij leeftijdsopbouw en schaalopbouw verschillen, aangezien de extern gedetacheerden niet respectievelijk wel zijn meegeteld.



## **Bijlage 7**

### **Financieel verslag FEZ**

#### **Algemeen**

De uitgaven van de Raad van State liggen 9,2 miljoen gulden onder de begrote uitgaven. Op een begroting van 89,2 miljoen gulden betekent dit een onderuitputting van 10,3%. Van de onderuitputting komt een bedrag van bijna 8,8 miljoen gulden voor rekening van het hoger beroep in vreemdelingenzaken.

#### **UITGAVEN**

##### **Personele uitgaven**

Ten opzichte van de geraamde uitgaven na de tweede suppletore begroting zijn de personele kosten 0,723 miljoen gulden hoger.

Waar de salariskosten vrijwel in het begrotingsbeeld lopen, is de oorzaak van de overschrijding terug te vinden bij de kosten van het vervoerplan, waarbij de abonnementskosten van de vervoerbedrijven al in december 2001 zijn voldaan, maar in de begroting rekening was gehouden met betaling in 2002. Daarnaast is het aantal uitbetaalde personele vergoedingen aanzienlijk gestegen. Eén van de belangrijkste oorzaken hiervoor is de verhuiskostenvergoeding aan medewerkers.

##### **Huisvestingskosten**

Met name bij de onderhoudskosten is een onderbesteding van ruim 0,4 miljoen gulden te zien. Ook in 2001 is een aantal projecten, mede in verband met de inrichting van het pand Lange Vijverberg, niet tot uitvoering gekomen.

##### **Overige algemene kosten**

In deze categorie is ruim 0,4 miljoen gulden minder uitgegeven dan begroot. Dit wordt vooral veroorzaakt door het feit dat de personele en materiële uitgaven ten behoeve van Voorlichting en Communicatie bij de raming zijn achtergebleven.

##### **Vreemdelingenzaken**

De latere invoering van de wet en de lagere instroom van zaken dan voorspeld, hebben ertoe geleid dat de totale kosten uiteindelijk nog 8,8 miljoen gulden onder de (bijgestelde) raming zijn uitgekomen.



## Bijlage 8

### Organisatieschema per 31 december 2001

